

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ
NA POZIOMIE LOKALNYM I REGIONALNYM
TEORIA I PRAKTYKA

Praca zbiorowa pod redakcją
Małgorzaty Burchard – Dziubińskiej
Agnieszki Rzeńcy

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ
NA POZIOMIE LOKALNYM I REGIONALNYM
TEORIA I PRAKTYKA

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Łódź 2010

REDAKCJA NAUKOWA
Małgorzata Burchard – Dziubińska
Agnieszka Rzeńca

RECENZJA
Prof. dr hab. Józefa Famielec

PROJEKT TYPOGRAFICZNY
Ida Dziubińska

PROJEKT OKŁADKI I STRON TYTYŁOWYCH
Ida Dziubińska

SKŁAD I ŁAMANIE
Ida Dziubińska

KOREKTA JĘZYKOWA
Joanna Cyterska
Biuro Usług Polonistycznych

DRUK I OPRAWA
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

WYDANIE KSIĄŻKI WSPÓLFINANSOWANE
ZE ŚRODKÓW URZĘDU MIASTA ŁODZI

ISBN 978-83-7525-510-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2010

Spis treści

Wprowadzenie	7
Kazimierz Górka	
Wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego	10
Bogusz Bomanowski	
Zasada zrównoważonego rozwoju, wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	26
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf	
Prawo do środowiska należytej jakości jako urzeczywistnienie koncepcji zrównoważonego rozwoju	46
Małgorzata Burchard-Dziubińska	
Rozwój instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju	81
Tadeusz Borys	
Standardy lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju – doświadczenia UNDP	106
Bazyli Poskrobko	
Edyta Sidorczuk-Pietraszko	
System zarządzania energią jako instrument zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym	133
Anna Traut-Seliga	
Etapy, formy i metody komunikacji społecznej na obszarach Natura 2000	154
Tomasz Jakubiec	
Ekologiczne Zamówienia Publiczne – efektywny instrument implementacji zrównoważonej produkcji i konsumpcji	170
Bożydar Ziółkowski	
Rola badań foresight w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju	201
Agnieszka Sobol	
Kategorie potrzeb i jakości życia w kontekście lokalnego rozwoju zrównoważonego	214
Ewa Malinowska	
Wykorzystanie narzędzi doskonalenia jakości w działalności środowiskowej przedsiębiorstwa	235
Katarzyna Kaźmierska-Stepniak	
System EMAS jako prawny instrument realizacji zrównoważonego rozwoju	263

Małgorzata Szymańska-Bralkowska	
Ekologiczny Lean jako metoda doskonalenia działalności środowiskowej przedsiębiorstwa	291
Natalia Szubska	
Spoleczna odpowiedzialność biznesu w regionie łódzkim	316
Lucyna Cichy	
Czynniki warunkujące zrównoważony rozwój – studium przypadku rozwoju energetyki wiatrowej w województwach pomorskim, śląskim i podkarpackim	341
Nota o autorach	361

Wprowadzenie

Zrównoważony rozwój jest w Polsce wciąż uznawany za kategorię o bardziej teoretycznym niż praktycznym charakterze. Przyjmowany jest nieufnie jako kolejny pomysł naukowców i polityków oddalonych od realnie toczących się procesów społeczno-gospodarczych. Obecnie znajdujemy się półmetku Dekady Edukacji na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju ogłoszonej przez ONZ na lata 2005–2014. To skłoniło nas do podjęcia badań mających na celu określenie aktualnego stanu wiedzy na temat zrównoważonego rozwoju oraz weryfikację efektów działań na poziomie lokalnym i regionalnym. Do współpracy zaprosiliśmy naukowców i praktyków samorządowych z całej Polski reprezentujących różne dyscypliny naukowe oraz różne sfery gospodarki.

Analiza zrównoważonego rozwoju podjęta w monografii *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym – teoria i praktyka* koncentruje się wokół następujących kwestii:

- rozwiązań instytucjonalnych,
- instrumentów wdrażania,
- sposobów pomiaru i monitorowania,
- dobrych praktyk.

Bogate doświadczenia członków zespołu badawczego umożliwiły dokonanie kompleksowej oceny zrównoważonego rozwoju w różnych obszarach aktywności społeczno-gospodarczej. Rozdział pierwszy autorstwa Kazimierza Górki stanowi ważny głos w dyskusji nad kwestiami terminologicznymi. Jest to

bardzo cenna próba podsumowania starań uzgodnienia stanowiska odnośnie tłumaczenia i interpretacji angielskiego terminu *sustainable development*. Trzy kolejne rozdziały zostały poświęcone aspektom instytucjonalnym. Bogusz Bomanowski opisał skutki prawne wprowadzenia zasady zrównoważonego rozwoju do Konstytucji RP z 1997 r. Z kolei Agnieszka Jaworowicz-Rudolf podjęła rozważania na temat prawa do środowiska należytej jakości jako urzeczywistnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Formalnym i nieformalnym instytucjom na rzecz zrównoważonego rozwoju poświęcony jest rozdział napisany przez Małgorzatę Burchard-Dziubińską. W rozdziale V kwestie standardów lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju na przykładzie UNDP przedstawił Tadeusz Borys. Niezmiernie aktualne zagadnienia związane z gospodarowaniem energią są przedmiotem rozważań podjętych przez Bazylego Poskrobko i Edytę Sidorczyk-Pietraszko, którzy opisali system zarządzania energią jako instrument zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Realizacja zrównoważonego rozwoju na obszarach Natura 2000 została omówiona przez Annę Traut-Seligę. Z kolei Tomasz Jakubiec szczegółowo przedstawił instrument polityki Unii Europejskiej, jakim są zielone zamówienia publiczne. Korzyści płynące z zastosowania badań *foresight* w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju zostały interesująco opisane na przykładzie województwa podkarpackiego przez Bożydara Ziółkowskiego. Rozdział napisany przez Agnieszkę Sobol dotyczy problematyki potrzeb i jakości życia w kontekście rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym. Cztery kolejne rozdziały poruszają problemy wdrażania zrównoważonego rozwoju na poziomie przedsiębiorstw. Ewa Malinowska opisała wykorzystanie narzędzi doskonalenia jakości w działalności środowiskowej zakładów żywienia zbiorowego. Katarzyna Kaźmierska-Stępnik i M. Szymańska-Brałkowska zajęły się kwestiami stosowania narzędzi takich jak system EMAS i ekologiczny Lean. Wnioski z badań nad społeczną odpowiedzialnością biznesu w województwie łódzkim sformułowane zostały przez Natalię J. Szubską.

Z kolei Lucyna Cichy, na podstawie badań ankietowych, przedstawiła studium przypadku rozwoju energetyki wiatrowej w wybranych województwach.

Szerokie spektrum zagadnień omawianych w książce z pewnością nie wyczerpuje problematyki związanej z teorią i praktyką zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Uświadamia jednak, jak wiele już udało się dokonać na drodze ku zrównoważonemu rozwojowi i ułatwia identyfikację obszarów wymagających dalszego doskonalenia działań. Odzwierciedla również wciąż istniejące różnice poglądów. Ważnym elementem pracy nad monografią była dyskusja podczas ogólnopolskiej konferencji edukacyjnej na temat zrównoważonego rozwoju, jaka miała miejsce w Łodzi w dniach 13-14 września 2010 r. Mamy nadzieję, że nasza książka przynajmniej częściowo wypełni lukę informacyjną w zakresie rozpoznania możliwości wdrażania i monitorowania zrównoważonego rozwoju na różnych poziomach decyzyjnych. Została napisana również z myślą o wykorzystaniu w dydaktyce w szkolnictwie wyższym.

Serdecznie dziękujemy wszystkim Autorom za współpracę i wkład w powstanie niniejszej monografii. Nie zawsze w pełni zgadzamy się z wyrażonymi przez nich poglądami, ale uważamy, że stanowią one cenny głos w jakże wciąż potrzebnej dyskusji nad celami, zasadami i możliwościami realizacji zrównoważonego rozwoju.

Małgorzata Burchard – Dziubińska

Agnieszka Rzeńca

Kazimierz Górka

Wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego

1. Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego

Idea rozwoju zrównoważonego wykrystalizowała się w dyskusjach i próbach wdrażania koncepcji *ekorozwoju* (Ecodevelopment), czyli rozwoju gospodarczego przebiegającego zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska i życia człowieka, a szczególnie ochrony przyrody. Koncepcja ta powstała około 1970 roku i dość szybko została objęta rozszerzającą interpretacją, m.in. poprzez podkreślenie kwestii zagospodarowania przestrzennego, ochrony zdrowia, czynników społecznych. Jednakże wkrótce zastąpiono ją przez nową koncepcję, nazwaną Sustainable Development, czyli *rozwój samopodtrzymujący się*, określany później w Polsce jako *rozwój zrównoważony*. Pomimo to termin „ekorozwój” cieszy się w naszym kraju nadal popularnością¹, jako pojemny skrót myślowy, chociaż jego znaczenie okazuje się wyraźnie węższe. Natomiast w Europie Zachodniej i w USA nie jest już stosowany.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego została podjęta po 1980 roku, a rozwinięta głównie za sprawą zorganizowanego pod egidą ONZ ekologicznego Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Oprócz takich kwestii, jak: ochrona zasobów naturalnych oraz „ekologiczne” wzorce konsumpcji, wyeksponowano walkę z ubóstwem, a także zapewnienie bytu przyszłym generacjom. W Polsce została ujęta w specjalnej uchwale Sejmu w 1995 roku² i uwzględniona w Konstytucji RP z 1997 roku oraz w licznych dokumentach rządowych i sejmowych, m.in. w „Polityce ekologicznej państwa”.

¹T. Borys: Jak budować program ekorozwoju. Poradnik dla gmin (Agenda 21). Wyd. DemNet, Warszawa-Jelenia Góra 1998; tomy IIV; S. Kozłowski: Przyszłość ekorozwoju. Wyd. KUL, Lublin 2005.

²Uchwała Sejmu z dnia 19 stycznia 1995 w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju. „Monitor Polski”, 1995, nr 4, poz. 47.

Rozwój zrównoważony stał się zatem ważną kategorią ekonomiczną o zabarwieniu ekologicznym, podlegającą poszerzanej interpretacji. Oznacza on równowagę w ekosystemach (równowagę ekologiczną) oraz równowagę pomiędzy ekonomicznymi, ekologicznymi i społecznymi elementami bądź aspektami rozwoju gospodarczego, czyli, innymi słowy, zapewnia ład polityczny, gospodarczy, przestrzenny i społeczny – z uwzględnieniem potrzeb również przyszłych pokoleń. Rozwój zrównoważony powinien więc likwidować ubóstwo oraz zapewnić wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową sprawiedliwość społeczną.

Prawo ochrony środowiska definiuje „zrównoważony rozwój” jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów biologicznych dla zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb współczesnego pokolenia, a także przyszłych pokoleń³.

Idea rozwoju zrównoważonego funkcjonowała początkowo tylko jako koncepcja makroekonomiczna, akceptowana przez naukowców oraz niektórych działaczy gospodarczych i polityków jako ogólna bądź kierunkowa wytyczna dla polityki gospodarczej. Zresztą do dziś pojęcie równowagi ekologicznej i ładu ekologicznego budzi pewne kontrowersje ze względu na niespójność między wartościami antropogenicznymi i biologicznymi, choć zarysowują się już pewne zmiany w fundamentach aksjologicznych. Otóż antropocentryzm – eksponujący dotąd przewagę człowieka nad przyrodą – staje się bardziej umiarkowany, czego dobitnym przykładem jest nowy pogląd filozoficzny, a następnie nowe prawo, że „zwierzę nie jest rzeczą”. Podobne niespójności, a nawet sprzeczności, występują między wartościami ekonomicznymi, jak: cele gospodarowania w postaci maksymalizacji zysku bądź obrotów, rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności oraz wartościami społecznymi, jak: wyrównywanie szans

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska. Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627, art.3, p. 50.

rozwojowych, sprawiedliwość i równość społeczna, sprawiedliwość międzypokoleniowa. Nie są to wartości równorzędne i nie da się ich wszystkich zrealizować nawet w dłuższym okresie planistycznym. Dotąd wzrost gospodarczy i rozwój społeczny odbywa się kosztem wartości ekologicznych, chociaż coraz mocniej podkreśla się, że głównym kryterium rozwoju społeczno – gospodarczego staje się egzystencja i cywilizacja (jakość życia).

W ciągu 30 lat rozwój zrównoważony został upowszechniony jako idea o charakterze globalnym, przekształcona następnie w zasady ekologizacji polityki gospodarczej. W ślad za tym idą rozwiązania prawne i instytucjonalne oraz organizacyjne. Mankamentem praw stanowionych jest ich słabe powiązanie z moralnością, czyli normami regulującymi stosunki społeczne (ład społeczny). Inną trudnością – dotyczącą zresztą metodologii nauk ekonomicznych – jest niedorozwój predykcji, czyli niezadowalające postępy w opracowaniu sposobów przewidywania rozwoju społeczno-gospodarczego.

Powodzenie wdrażania koncepcji rozwoju zrównoważonego uzależnione jest również od praktycznych rozwiązań na poziomie regionalnym i lokalnym. Okazuje się, że na szczeblu makroekonomicznym (rządowym) świadomość ekologiczna jest już wysoka, ale działania polityków są ostrożne ze względu na troskę o interesy branżowe i naciski lobbystów oraz oczekiwania wyborców. Szczególnie w Polsce można zauważyć, że cele partyjne są przedkładane nad poczucie służby publicznej. Natomiast na szczeblu gminy świadomość ekologiczna jest na ogół słabsza, ale polityka władz samorządowych zwykle okazuje się bardziej publiczna, gdyż lepiej wyraża interesy lokalnej społeczności. W każdym razie powodzenie we wprowadzeniu w życie omawianej koncepcji jest uzależnione od postępów w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego⁴.

⁴ F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*. Tom 1: Teoria i kształcenie, tom 2: Wdrażanie. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.

2. Kontrowersje terminologiczne i merytoryczne

Kłopoty terminologiczne w Polsce wystąpiły, gdy anglosaskie wyrażenie Ecodevelopment zostało zastąpione przez Sustainable Development. Jak już wspomniano, początkowo tłumaczono go dosłownie jako rozwój samopodtrzymujący się. Anna Jankowska-Kłapkowska zaproponowała wyrażenie *rozwój samopodtrzymywany* –jako rezultat wykorzystywania odpadów jako surowców wtórnych, odnawialnych źródeł energii, itp. Jednakże w języku polskim sprawia to wrażenie fikcyjnego perpetuum mobile (wieczny ruch bez dodatkowego wsadu energii). Dlatego wprowadzono nowe określenia, które ponadto miały lepiej i szerzej objaśniać istotę Sustainable Development: rozwój zrównoważony oraz rozwój trwały. Przy okazji warto wspomnieć o pomysłach Ryszarda Janikowskiego, aby wprowadzić termin *rozwój sustensywny* – wprowadzcie prosty, ale mnożący i tak liczne określenia, więc moim zdaniem nie do przyjęcia. Dzięki oficjalnym dokumentom, „rozwój zrównoważony” stał się powszechnie stosowanym terminem. Oponenci wskazują jednak, że termin ów był już znany wcześniej i akcentował właściwe proporcje w ramach rozwoju społeczno-gospodarczego, na przykład między inwestowaniem i konsumpcją, między inwestowaniem w infrastrukturę techniczną oraz społeczną a inne sektory gospodarcze, zapewniając tzw. rozwój wewnętrznie zgodny, co zresztą jest niesłychanie trudne, choć ważne. Ponadto inni krytycy podkreślają, że stan równowagi w sposób stały nie może być celem samym w sobie, gdyż prowadzi to do stabilizacji, a nawet regresu gospodarczego. A zatem „klasyczne” rozumienie rozwoju zrównoważonego jest innego typu niż w przypadku uwzględniania aspektów ekologicznych, zwłaszcza że wówczas aspekty te nie znajdowały się w centrum zainteresowania ekonomistów. Trudno to zrozumieć, ale większość znanych mi zwolenników terminu „rozwój zrównoważony” jest dobrze zorientowana w istocie jego wcześniejszej interpretacji, a mimo to omawiane kontrowersje na ogół zbywa milczeniem.

Powstaje jeszcze inna, budząca wątpliwości, kwestia a mianowicie, czy jest to kategoria *rozwój zrównoważony* czy tylko zwyczajne określenie

zrównoważony rozwój. Autorzy publikacji na tym polu są zwolennikami czy wręcz patriotami tego pojęcia, piszą nawet o rewolucji i ewolucji w ekonomii z tego powodu, więc powinni pisać **rozwój zrównoważony**, podobnie jak wartość dodatkowa (dodatkowa wartość to coś innego), procent składany, stopa procentowa czy chociażby niedźwiedź brunatny! Natomiast, gdy piszemy o zrównoważonym i trwałym rozwoju, to ta kolejność jest – pod względem gramatycznym – prawidłowa, albowiem wskazuje już dwie cechy, a nie tę jedną zasadniczą (chyba że obydwie cechy uznamy za tożsame). Pisałem już o tych kwestiach w kilku publikacjach, prowadziłem konsultacje z filologami, ale na ogół bez skutku. Widocznie wspomniani autorzy bardziej liczą się z tekstami oficjalnych dokumentów – niestety, bez dbałości o język – niż z zasadami gramatyki polskiej⁵. Ta sprawa rozwoju zrównoważonego czy zrównoważonego rozwoju wydaje się na pozór błaha (choć upór Autorów, z którymi podjęto polemikę – mało zrozumiały), ale wielość terminów, które są mało precyzyjne, a dotyczą tych samych pojęć, utrudnia czytanie tekstów i ekonomistom nie przynosi chluby.

Rozwój trwały – zdaniem wielu ekonomistów, zwłaszcza jak Jerzego Śleszyńskiego i Tomasza Żylicza – jest lepszym określeniem niż rozwój zrównoważony, gdyż oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, który zapewnia odpowiedni stan środowiska i jego równowagę ekologiczną oraz jakość życia, także dla przyszłych pokoleń. Stanowi to zatem nie tylko odpowiednik sejmowego określenia „zrównoważony rozwój”, ale przede wszystkim zaprzeczenie tzw. wzrostu zerowego, jakoby niezbędnego z powodu wyczerpywania się i niszczenia zasobów naturalnych (czemu ma zapobiec samopodtrzymywanie rozwoju dzięki rozwijaniu technologii małodpadowych i bezodpadowych oraz procesów recyklingu). Również w językach francuskim

⁵ Podczas jednej z konferencji zwrócono mi uwagę, że jest jeszcze inny, bardziej prozaiczny powód: dostosowanie się do omawianej rekomendacji – wymaga zmian w podręcznikach, wizytówkach, nazw katedr i instytutów naukowych...

i niemieckim coraz częściej pojawia się takie właśnie tłumaczenie Sustainable Development.

W rozmowie z Redakcją czasopisma „Aura” prof. T. Żylicz wręcz stwierdził, że „sustainable” należy tłumaczyć tylko jako „trwały”, natomiast inne przymiotniki są wprawdzie możliwe, ale w żaden sposób nie mają się do Sustainable Development. Ponadto dodał, że cokolwiek się pisze, trzeba przyzwyczajenie definiować.

Reasumując, jest wiele argumentów za tym, aby upowszechnić kategorię rozwoju trwałego kosztem rozwoju zrównoważonego (i wyeliminować wyrażenie „zrównoważony rozwój”). Pośrednim rozwiązaniem, które próbuje się niekiedy stosować, jest operowanie pojęciem trwałego i zrównoważonego rozwoju, które godzi obydwie omówione podejścia. Ale zapewne rozwiązanie tej kwestii zależy przede wszystkim od użytych sformułowań w następnych dokumentach oficjalnych i warto o to zadbać.

3. Podstawy instytucjonalne wdrażania rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony (Sustainable Development) stanowi już długofalowy cel rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Takie priorytety, jak: zmniejszanie energochłonności procesów produkcyjnych i usługowych, zwiększanie udziału energii ze źródeł odnawialnych, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ekologizacja programów sektorowych oraz ochrona przyrody i bioróżnorodności przesądzają bowiem o nadrzędności polityki ekologicznej nad polityką gospodarczą (handlową). Wprawdzie konkretyzacja koncepcji rozwoju zrównoważonego budzi jeszcze pewne wątpliwości i kontrowersje ze względu na jej niemal wyłącznie postulatywny charakter, niejasną ideę sprawiedliwości międzypokoleniowej, trudności w zdefiniowaniu ładu politycznego oraz mankamenty wskaźnikowego pomiaru poziomu tego rozwoju⁶, to jednak w wielu omawianych dziedzinach

⁶ Zestaw tych wskaźników jest jednak imponujący, np. T. Borys (red): Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005.

postęp jest istotny. Potwierdzeniem tego stwierdzenia jest chociażby fakt, że każda gmina w Unii Europejskiej, a więc i w Polsce, dysponuje strategią i programem ochrony środowiska – przynajmniej w zakresie gospodarki odpadami – oraz rozwoju zrównoważonego, zgodnie z wytycznymi Agendy 21 (uchwalonej w Rio de Janeiro w 1992 roku) oraz dyrektywami unijnymi. Strategię uzupełniają audyty ekologiczne (w tym przeglądy przemysłowe) i monitoring realizacji tego programu.

Istotnym przepisem unijnym jest dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich nr 96/61/WE z 24 września 1996 roku – Council Directive 96/61/EC – dotycząca zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń (IPPC) i wprowadzająca obowiązek posiadania pozwolenia zintegrowanego na korzystanie ze środowiska naturalnego⁷. Warunki pozwolenia ustala się zgodnie ze standardami BAT, czyli stosowaniem najlepszych dostępnych technologii, z uwzględnieniem ich akceptowalnych kosztów wdrażania (BATNEEC).

Ważnym dokumentem unijnym, swego rodzaju Konstytucją UE, jest tzw. *Strategia Lizbońska* z okresu 2000–2001, kładąca nacisk na zwiększanie innowacyjności i konkurencyjności Unii oraz odnowiona Strategia z 2005 roku, rozszerzona m.in. o kwestie ekologiczne i realizację koncepcji rozwoju trwałego. W 2004 roku ogłoszono program rozwoju technologii korzystnych dla środowiska naturalnego, a w 2008 roku *Europejski plan ożywienia gospodarczego* (A European Economic Recovery Plan) jako „program antykryzysowy”, przewidujący m.in. poprawę *wydajności energetycznej* poprzez zwiększanie inwestowania w czyste technologie, w tym w branży motoryzacyjnej. Z kolei program „Europa 2020” stanowi strategię rozwoju trwałego sprzyjającego *włączeniu społecznemu* dzięki wzrostowi zatrudnienia – głównie w wyniku rozwoju badań naukowych i innowacyjności

⁷ Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz. U. 2004, nr 281, poz. 2784; Ustawa z dnia 17 lipca 2009 o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Dz. U. 2009, nr 130, poz. 1070.

(przedsiębiorczości) oraz restrukturyzacji sektora energetycznego, a także w wyniku przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Kwintesencją tego programu jest hasło 3x20%, czyli ograniczenie wysokości emisji dwutlenku węgla (a także dwutlenku siarki), zwiększenie udziału źródeł odnawialnych w produkcji energii ogółem oraz zmniejszenie energochłonności gospodarki (poprawa efektywności wykorzystania energii) do 2020 roku.

Na poziomie mikroekonomicznym Unia wspiera systemy zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwach za pomocą m.in. następujących programów i zaleceń:

- normy ISO 9000 i 14000 oraz system EMAS;
- programy czystszej produkcji (Cleaner Production);
- program „Odpowiedzialność i troska” (Responsibility and Care);
- zintegrowana polityka produktowa (Life Cycle Assessment);
- społeczna odpowiedzialność biznesu (etyka biznesu);
- ekologizacja sektorowych programów restrukturyzacji i rozwoju gospodarczego.

Normy ISO określają międzynarodowe standardy w zakresie zapewniania jakości wyrobów i usług, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i higieny pracy itp. i są już ugruntowane wieloletnią praktyką, ale podlegają ewolucji. Z kolei EMAS stanowi System ekozarządzania i audytu (Environmental Management and Auditing Scheme) wprowadzony w 1995 roku. W 2001 roku nastąpiło rozwinięcie tego systemu – jako EMAS II – w myśl rozporządzenia WE 761/2001. W ślad za tym również Polska wprowadziła własne rozwiązania ustawowe⁸.

Programy czystszej produkcji są wspierane także przez ONZ w ramach UN Environment Programme i ich zadaniem jest ograniczanie zanieczyszczeń u źródła, czyli wbrew idei tradycyjnego oczyszczania, u „końca rury”. Do inicjatorów upowszechnienia tych programów w Polsce należy m.in. prof.

⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 o krajowym systemie ekozarządzania i audytu Dz. U. 2004, nr 70, poz. 631.

Zygryd Nowak z Politechniki Śląskiej w Gliwicach. Od 2002 roku istnieje polski rejestr czystej produkcji i odpowiedzialnej przedsiębiorczości. Celem programu „Odpowiedzialność i troska” jest poprawa działalności podmiotów gospodarczych w zakresie ochrony środowiska, ochrony zdrowia oraz higieny i bezpieczeństwa pracy. Natomiast *zintegrowana polityka produktowa* opiera się na koncepcji wspierania polityki zrównoważonego i trwałego rozwoju drogą poszukiwania możliwości zmniejszania emisji zanieczyszczeń i innych uciążliwych oddziaływań w całym *cyklu życia wyrobu*: od procesów produkcji wyrobu, poprzez jego użytkowanie, aż po zużycie i likwidację lub recykling. Z kolei hasła społecznej odpowiedzialności biznesu uświadamiają, że sukces przedsiębiorstwa jest pełny i akceptowany przez otoczenie tylko wtedy, gdy realizuje się go równocześnie w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i ekologicznym.

4. Doświadczenia Polski

Rządowe Centrum Studiów Strategicznych razem z Ministerstwem Środowiska opracowało strategię *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, a jej konkretyzacja znalazła się w Programie wykonawczym do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002–2010. Omawiana koncepcja jest dobrze osadzona w aktach prawnych oraz w programach polityki ekologicznej. Praktyka w tej materii pozostawia jednak wiele do życzenia. Rządowa Komisja Zrównoważonego Rozwoju – mimo reaktywacji w 2003 roku – nie działa, natomiast Państwowa Rada Ochrony Środowiska zajmuje się typowymi i wąskimi sprawami ochrony środowiska i ochrony przyrody, z pominięciem kwestii rozwoju społeczno-gospodarczego. Rada ma niewielki wpływ na politykę Ministerstwa Środowiska i rządu. Również w Narodowym Programie Rozwoju na lata 2007–2013 problemy trwałego i zrównoważonego rozwoju ustępują wąskiemu rozumieniu ochrony środowiska, utożsamianej głównie z oczyszczaniem (tradycyjne podejście typu „końca rury”). Taka ocena NPR została sformułowana między innymi przez –

skrytykowaną powyżej – Państwową Radę Ochrony Przyrody. Krytyczna ocena NPR odnosi się również do połączenia problematyki ekologicznej i infrastrukturalnej w Programie operacyjnym „Infrastruktura i środowisko” dla celów wykorzystania pomocy finansowej UE⁹. W rezultacie takich ustaleń z przewidywanych nakładów inwestycyjnych Programu w wysokości 38 mld euro, w tym 28 mld euro z unijnej pomocy, na transport przeznaczony się 71%, a na ochronę środowiska tylko 18% tych kwot.

Jednym ze sposobów walki z zanieczyszczeniami środowiska naturalnego na przełomie lat 70. i 80. XX wieku było wyodrębnienie obszarów ekologicznego zagrożenia (terenów o ponadnormatywnej emisji i imisji) oraz listy przedsiębiorstw najbardziej uciążliwych dla środowiska (tzw. lista trucieleli). Początkowo na liście krajowej znalazło się około 500 przedsiębiorstw, funkcjonowały ponadto listy wojewódzkie. W 1990 roku lista obejmowała tylko 80 przedsiębiorstw, a w 2000 roku liczba ta spadła do 40. Najpierw zaniechano wyodrębniania obszarów ekologicznego zagrożenia, a następnie ogłaszania listy najbardziej uciążliwych przedsiębiorstw – w rezultacie skutecznej realizacji programów i przedsięwzięć ochronnych, jednakże problem pozostał, choć w innej skali. Dlatego w 2004 roku powołano działający przy Ministerstwie Środowiska Zespół do spraw zintegrowanej polityki produktowej z zadaniem przeprowadzania ocen cykli życia wyrobów. W szczególności Zespół ma zlecać prace badawcze i ekspertyzy finansowane przez resorty gospodarcze i Ministerstwo Nauki oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak również prowadzić programy badawcze i szkoleniowe oraz ekoznakowanie wyrobów. A tymczasem są opóźnienia w realizacji tych zadań i wprowadzeniu obowiązku przeprowadzania ocen cyklu życia wyrobów najbardziej uciążliwych dla środowiska naturalnego. Wyniki badań i ocen w omawianych dziedzinach są publikowane w serii

⁹ E. Garścia: Regres w traktowaniu przyrody, „Aura”2007, nr 1.

Biblioteka Monitoringu Środowiska przez Inspekcję Ochrony Środowiska oraz Główny Urząd Statystyczny.

Opóźnia się również powołanie takich struktur organizacyjnych, jak: Agencja Ochrony Środowiska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodą, Centrum „Natura 2000” (w związku z unijnym programem ochrony ptactwa i siedlisk), Centrum BAT (Centrum najlepszych dostępnych technologii), co już kilka lat temu postulował między innymi prof. Stefan Kozłowski w oparciu o wzory i doświadczenia innych krajów. Ponadto krytycznie ocenia się pracę Ministerstwa Środowiska (nawet nie licząc oskarżeń ze strony organizacji ekologicznych z powodu jego stanowiska w sprawie budowy estakady przez dolinę Rospudy na Podlasiu i innych inwestycji infrastrukturalnych). Dobrze funkcjonujący Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ekofundusz znalazły się w obliczu mało zrozumiałych zmian zaprojektowanych w 2007 roku przez rząd utworzony pod egidą Prawa i Sprawiedliwości. Można mieć nadzieję, że rosnące napięcia i kontrowersje między kolejną ekipą rządową i opozycją doprowadzą do przesilenia i sformułowania nowych celów i programów rozwoju społeczno-gospodarczego, w większym stopniu uwzględniających zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju.

W Polsce już na początku lat dziewięćdziesiątych przystąpiono dość intensywnie do wdrażania dokumentu programowego „Polityka ekologiczna państwa” oraz ekologizacji sektorowych programów restrukturyzacji i rozwoju ważniejszych gałęzi przemysłu, a później także transportu i rolnictwa. Obecnie obowiązuje Polityka ekologiczna państwa na lata 2009–2012 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2016. Program wykonawczy do tej polityki ma charakter operacyjny, określa wykonawców, terminy realizacji, koszty i źródła finansowania. Dokumenty te uwzględniają priorytety UE oraz cele VI wspólnotowego programu działań w zakresie ochrony środowiska. W proces ten włączyły się coraz liczniejsze organizacje pozarządowe (społeczne). Niestety, wiele z tych zaleceń programowych pozostało jedynie w sferze postulatów,

a owoce działania międzyresortowych komisji do spraw ekorozwoju i rozwoju zrównoważonego są znikome.

Ważnym szczeblem wdrażania koncepcji i zasad rozwoju zrównoważonego jest szczebel mezoekonomiczny, który tworzą gałęzie i branże gospodarcze (sekcje i działy) oraz regiony i subregiony w rozumieniu województw, powiatów i gmin. W układzie podmiotowym odpowiedzialną instytucją jest przede wszystkim: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki (poprzednio Ministerstwo Przemysłu i Handlu), Agencja Rozwoju Przemysłu i izby przemysłowe oraz samorządy terytorialne i agencje rozwoju regionalnego. Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Gospodarki podejmowały w tej dziedzinie wiele inicjatyw – choć z różnym skutkiem – ale ostatnio działalność ta ogranicza się raczej do spraw bieżących (co skutkowało między innymi spadkiem nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska). Mniej znana jest aktywność izb przemysłowych, ale niektóre z nich (na przykład Izba Przemysłu Chemicznego), broniąc interesu zgrupowanych przedsiębiorstw i nadzorując program „Odpowiedzialność i troska”, przyczyniły się jednak do „ekologizacji” swoich branż.

Agenda 21, jako jeden z dokumentów „Szczytu Ziemi”, akcentuje rolę społeczności lokalnych we wdrażaniu zasad rozwoju zrównoważonego i zobowiązuje gminy do budowy programów ochrony środowiska. Według niektórych opinii zaangażowanie gmin w problematykę ekologiczną jest bowiem równie ważne jak realizacja globalnych i krajowych programów ochrony środowiska. W Polsce w zasadzie każda gmina podejmuje już od dość dawna kwestie ekologiczne wychodzące poza gospodarkę odpadami (stanowiącą obligatoryjne „zadania własne”), pomimo że jeszcze 8% gmin nie dysponuje komórkami lub specjalistami do spraw ochrony środowiska. Działania te są niezadowolające, skoro studium uwarunkowań ma 80% gmin, strategię rozwoju gospodarczego i ekorozwoju tylko 30% gmin, inwentaryzację przyrodniczą 25 % gmin. Pozytywną nowością jest planowanie zaopatrzenia gmin w paliwa i energię oraz próba budowy gminnego bilansu energetycznego.

Niektóre zasady rozwoju zrównoważonego obejmują funkcjonowanie pojedynczych przedsiębiorstw, a zatem szczebel mikroekonomiczny. Podstawowy sposób oddziaływania na przedsiębiorców w dziedzinie ochrony środowiska to zastosowanie instrumentów administracyjno-prawnych (normy emisji, zakazy i inne regulacje bezpośrednie) oraz instrumentów ekonomicznych, w tym zwłaszcza opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych za łamanie przepisów ekologicznych. Jak już wspomniano, nowym sposobem jest tworzenie warunków do doskonalenia zarządzania przedsiębiorstwem za pomocą nieobligatoryjnych systemów poprawy jakości ISO 9000 i ISO 14000, certyfikacji energetycznej, programów tak zwanej czystszej produkcji oraz unijnego systemu ek zarządzenia i audytu EMAS. Ocenia się, że 80–90% dużych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce wdrożyło już normatywy ISO 9000 oraz 60–70% normatywy ISO 14 000. System EMAS został wprowadzony dopiero w około 20 podmiotach gospodarczych i 130 obiektach (zarejestrowanych do połowy 2010 roku). Z kolei ruch czystszej produkcji jest wspierany od 1996 roku przez Polskie Centrum Czystszej Produkcji, Główny Instytut Górnictwa oraz NFOŚiGW. Program ten podjęło ponad 200 przedsiębiorstw. Wszystkie te czynniki powodują, że elementy rozwoju zrównoważonego są uwzględniane w strategiach rozwoju przedsiębiorstw przemysłowych.

Na szczeblu mikroekonomicznym wyróżnia się także gospodarstwa domowe, które w dużym stopniu decydują o powstawaniu odpadów i ścieków komunalnych oraz wpływają na korzystanie z zasobów naturalnych. Ważna jest więc świadomość ekologiczna, styl życia i modele konsumpcji (ekonomika konsumpcji zaliczana jest do dyscyplin mezoekonomicznych) oraz wzorce etyczne grup społecznych i całego społeczeństwa. O znaczeniu gospodarstw domowych w nakładach na ochronę środowiska świadczy ich udział w łącznych wydatkach inwestycyjnych i kosztach bieżących w tej dziedzinie w wysokości aż 55%. W 2008 roku gospodarstwa domowe wydały na ochronę środowiska 22,5 mld zł (w tym 6,2 mld zł na usługi oczyszczania ścieków i wywozu

odpadów oraz 16,3 mld zł na zakup i montaż urządzeń i produktów), to jest 1,8% PKB, gdy tymczasem wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw i gmin wyniosły 8,5 mld zł, a ich koszty bieżące w tym zakresie 10,3 mld zł, czyli razem 18,8 mld zł i 1,5% PKB¹⁰. Mniej korzystnie GUS ocenia opinię społeczną na temat możliwości wdrażania trwałego i zrównoważonego rozwoju, gdyż w 2004 roku 43% respondentów uznało, że Polskę stać na równoczesną rozbudowę przemysłu i podnoszenie nakładów na ochronę środowiska, natomiast 23% opowiedziało się za priorytetem dla przemysłu oraz 20% za priorytetem dla ochrony środowiska.

5. Podsumowanie

Idea i koncepcja oraz zasady rozwoju zrównoważonego są solidnie umocowane w polskim prawodawstwie. Podobnie można ocenić krzewienie tych zasad w dydaktyce a także przez organizacje ekologiczne. Natomiast surowiej ocenia się wdrażanie, mimo że postęp w najbardziej podstawowej kwestii, jaką jest emisja zanieczyszczeń, jest istotny: w latach 1990–2010 spadek emisji sięga z reguły 40–60%, z wyjątkiem wciąż rosnących zanieczyszczeń komunikacyjnych. Mimo to w rankingach wdrażania omawianych zasad Polska zajmuje dość odległe miejsce (w zależności od rodzaju ocenianych elementów i metody pomiaru). Stosunkowo najkorzystniej Polska prezentuje się w raportach ONZ w zakresie postępu społecznego (wskaźnik HDI): 21 miejsce w Europie i 41 miejsce w świecie w 2009 roku.

Spośród innych korzystnych czynników warto wymienić wzrost liczby oraz powierzchni obszarów chronionych, głównie za sprawą programu Natura 2000 (choć mniej udane są wysiłki organizacji ekologicznych w rozszerzaniu parków narodowych), a także dynamiczny wzrost liczby gospodarstw agroturystycznych i ekologicznych.

¹⁰ Ochrona środowiska. GUS, Warszawa 2009, s.395 oraz 402.

Nowym zagadnieniem jest rozwój *partnerstwa publiczno-prywatnego*. Otóż postęp cywilizacyjny zwiększa zakres zadań publicznych i odpowiedzialności państwa za rozwój społeczno-gospodarczy, za czym nie nadąża funkcjonowanie infrastruktury technicznej i społecznej oraz podmiotów publicznych. W krajach zachodnioeuropejskich są już liczące się doświadczenia współpracy między sektorem publicznym i prywatnym¹¹, w Polsce jednak, mimo wprowadzenia odpowiednich przepisów prawnych, początki są trudne¹².

Wyliczając słabe strony procesu wdrażania rozwoju zrównoważonego, w zakresie rozwiązań prawnych dużym mankamentem jest słabość planowania przestrzennego. Okazuje się bowiem, że w przypadku dezaktualizacji planów zagospodarowania przestrzennego (lub ich braku) przepisy dla inwestorów są o wiele łagodniejsze (a powinno być odwrotnie!), co jest skwapliwie wykorzystywane w odniesieniu do terenów dotąd chronionych przed zabudową. Skalę problemu ilustruje wskaźnik mówiący, że w wielu gminach plany miejscowe obejmują tylko 10–20% ich powierzchni.

Z innych niekorzystnych uwarunkowań rozwoju gospodarczego w Polsce warto wymienić wysoką energochłonność procesów produkcyjnych i usługowych, zapaść kolei i dominację transportu samochodowego, niespełnianie standardów ekologicznych przez 20% składowisk i wysypisk odpadów, silne antyekologiczne lobby. Problemy te znajdują pewne odbicie nie tylko w postulatach społecznych, ale także w programach sektorowych. Można mieć nadzieję, że wraz z przewyciężaniem zjawisk kryzysowych na świecie, nabrzmiałych w latach 2008–2009 oraz zwiększeniem tempa wzrostu dochodu narodowego w Polsce, zasady zrównoważonego i trwałego rozwoju uzyskują odpowiednią rangę w polityce gospodarczej administracji rządowej i samorządowej.

¹¹ M. Perkowski, Efektywność ochrony środowiska a partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej. „Prawo i Środowisko”, 2004, nr 3; F. van de Boel: Arena współpracy publiczno-prywatnej. „Nowe Życie Gospodarcze”, 2005, nr 20.

¹² Ustawa z dnia 28 lipca 2005 o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420.

Literatura:

1. Borys T., (red): Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa- Białystok 2005.
2. Borys T., Jak budować program ekorozwoju. Poradnik dla gmin (Agenda 21). Wyd. DemNet, Warszawa-Jelenia Góra 1998; tomy IIV; S. Kozłowski: Przyszłość ekorozwoju. Wyd. KUL, Lublin 2005.
3. Garścia E., Regres w traktowaniu przyrody, „Aura”2007, nr 1.
4. Ochrona środowiska. GUS, Warszawa 2009,s.395 oraz 402.
5. Perkowski M., Efektywność ochrony środowiska a partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej. „Prawo i Środowisko”, 2004, nr 3;
6. van de Boel F., Arena współpracy publiczno-prywatnej. „Nowe Życie Gospodarcze”, 2005, nr 20.
7. Piontek F., (red.): Ekonomia a rozwój zrównoważony. Tom 1: Teoria i kształcenie, tom 2: Wdrażanie. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
8. Uchwała Sejmu z dnia 19 stycznia 1995 w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju.”Monitor Polski”, 1995, nr 4, poz. 47.Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska. Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627, art.3, p. 50.
9. Ustawa z dnia 12 marca 2004 o krajowym systemie ekzarządzania i audytu. Dz. U. 2004, nr 70, poz. 631.
10. Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz. U. 2004, nr 281, poz. 2784; Ustawa z dnia 17 lipca 2009 o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Dz. U. 2009, nr 130, poz. 1070.
11. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420.

Summary

In the paper, the issue of proper translation of Sustainable Development from English into Polish is discussed. The term “sustainable development” is already acknowledged in law and scientific debate, but still many difficulties in introducing it into everyday practice are observed. In the chapter scopes, for which intensification of actions for sustainable development is necessary, are brought up.

Bogusz Bomanowski

Zasada zrównoważonego rozwoju, wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

W rozdziale I Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, w artykule 5 *in fine* wprowadzona została na szczebel konstytucyjny zasada zrównoważonego rozwoju. Rozważając sens i zastosowanie tej zasady w przepisach prawa ochrony środowiska, można zadać pytanie, czy pojęcie oraz zasada zrównoważonego rozwoju nie przekroczyły w chwili obecnej maksymalnej objętości zawierających się w nich treści: postulatów, celów, obowiązków i metod? Celem rozdziału jest naszkicowanie tendencji, uwypuklenie kwestii spornych i/lub niejasności oraz zaproponowanie jednego z możliwych kierunków rozwiązania zidentyfikowanych problemów.

1. Wstęp

Snując rozważania nad sensem i zastosowaniem zasady zrównoważonego rozwoju w przepisach prawa ochrony środowiska można zadać pytanie, czy pojęcie oraz zasada zrównoważonego rozwoju nie przekroczyły w chwili obecnej maksymalnej objętości zawierających się w nich treści (postulatów, celów, obowiązków i metod)? Rozważania nie pretendują do ostatecznego rozstrzygnięcia podanej na wstępie kwestii. Celem jest naszkicowanie tendencji, ukazanie kwestii spornych i/lub niejasności oraz zaproponowanie jednego z możliwych kierunków rozwiązania zidentyfikowanych problemów.

2. Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi wprowadzające

Zasada zrównoważonego znalazła się w tym samym wyliczeniu co zadania tak kluczowe dla funkcjonowania państwa, jak: ochrona niepodległości, nienaruszalności terytorium, wolności i praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwa, dziedzictwa narodowego. Analiza przepisu art. 5 Konstytucji RP pozwala oddzielić na gruncie normatywnym zasadę zrównoważonego rozwoju od pojęcia zrównoważonego rozwoju, ponieważ przepis konstytucyjny

ustanawiający zasadę nie zawiera definicji samego pojęcia zrównoważonego rozwoju. Znaleźć je można w ustawach zwykłych. W niniejszej pracy nie zostało przewidziane szczegółowe omówienie miejsca, jakie w przeszłości zajmowała zasada zrównoważonego rozwoju przed jej wprowadzeniem na szczebel ustawowy. Nastąpiło to wraz z dostosowywaniem obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U.94.49.196 j.t.) nowelizacją z dnia 29 sierpnia 1997 r., poprzez dodanie art. 3 pkt 3a, w którym zawarto definicję. Zgodnie z nią przez zrównoważony rozwój rozumie się *taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli - zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń - następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych*. Z kolei w art. 5 zawarto stwierdzenie, iż *ZR i ochrona środowiska stanowią istotny element polityki społeczno-gospodarczej oraz polityki zagospodarowania przestrzennego państwa. Zasada zrównoważonego rozwoju i ochrona środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji: koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, studiów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zadania związane z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju i ochroną środowiska są uwzględniane w aktach normatywnych, a także w działalności organów państwowych, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych*. Przykładem innego odniesienia do ZR w tej ustawie może być, nie zawsze wzmiankowany przy okazji omawiania powyższej nowelizacji w kontekście zrównoważonego rozwoju¹, art. 2 ust. 1, który w znowelizowanej ustawie otrzymał brzmienie:

¹ Dalej określany skrótem ZR.

1. Ochrona środowiska polega na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do osiągnięcia celu, o którym mowa w art. 1 ust. 1. Ochrona ta wyraża się w szczególności w:

1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,

2) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko powodującym jego zniszczenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych,

3) przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.;

W aktualnie obowiązującej ustawie Prawo ochrony środowiska² z dnia 27 kwietnia 2001 roku (Dz.U.08.25.150 j.t.) znalazł się cały szereg odniesień do zrównoważonego rozwoju: (art. 1, 3.13 i 50, 8, 71.1, 77.1, 80, 388, 405.1, 406.1 i 406.12, 407.3, 409.8, 4010.6, 416.2).

Najistotniejszy z punktu widzenia postawionego na wstępie pytania będzie regulacja art. 3.50. W przepisie tym znajduje się aktualnie obowiązująca definicja pojęcia ZR, zgodnie z którą, *Ilekroć w ustawie jest mowa o zrównoważonym rozwoju - rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych 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.* Jest to z pewnością definicja inspirowana w znaczącym stopniu przepisem art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

² Dalej określana skrótem Poś.

3. Rola zasady zrównoważonego rozwoju

Rolę zasady zrównoważonego rozwoju można rekonstruować na podstawie przepisu art. 1 Poś, który stanowi, iż: *ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności:*

1) *zasady ustalania:*

- a) *warunków ochrony zasobów środowiska,*
- b) *warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska,*
- c) *kosztów korzystania ze środowiska;*

2) *(uchylony);*

3) *(uchylony);*

4) *obowiązki organów administracji;*

5) *odpowiedzialność i sankcje.*

Przyjmując za M. Górskim, iż art. 1 Poś:

- a) wskazuje główne zagadnienia regulowane ustawą,
- b) określa podstawowe założenia przyjmowanego w regulacji sposobu podejścia do normatywnych zagadnień³,

Należy przy tym zgodzić się z twierdzeniem Z. Bukowskiego, iż wskazane tu w punkcie „b” podstawowe założenia sprowadzają się do uwzględniania wymagań ZR⁴. Powoływany przedstawiciel doktryny zauważa także, iż Regulacja art. 1 P.o.ś „powoduje podporządkowanie zasadzie ZR choćby wszelkich pozostałych zasad prawa ochrony środowiska w tejże ustawie określonych”⁵. Wydaje się, iż słusznie utożsamia Z. Bukowski określenie „wymagania ZR” z art. 1 oraz określenie „zasada zrównoważonego rozwoju” z art. 3.13⁶.

³ M. Górski, w: *Ustawa – prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 30.

⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 465.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Op. cit.* s. 466.

Ustawa Poś nie zawiera katalogu zasad ZR. Żadna zasada ZR nie została wyrażona *expressis verbis* w kluczowym, nie tylko dla systematyki samej ustawy ale dla całego systemu prawa ochrony środowiska, art. 3 - słowniku ustawy. Nie wymienia się także zasad ZR w tytule I ani w dziale I, określającym zakres obowiązywania Poś, ani też w dziale II ustawy, konstytuującym definicje i zasady ogólne Poś. Odpowiedzi nie może w tym przypadku stanowić art. 8, stanowiący iż: *polityki, strategii, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.*

De lege lata stwierdzić zatem trzeba, że obecnie obowiązujące przepisy ustawowe z zakresu prawa ochrony środowiska są kompletne jeśli chodzi o zastosowanie pojęcia ZR, natomiast nie zawierają sformułowanych *expressis verbis* zasad ZR. Z. Bukowski, czyni rozróżnienie pomiędzy zasadą ZR, którą odszukuje w przepisach konstytucyjnych i ustawowych i którą odnosi do zasad prawnych dyrektywalnych, o wiążącym prawie charakterze z jednej strony, a zasadami (w liczbie mnogiej) zrównoważonego rozwoju, z drugiej strony⁷. Zasady zrównoważonego rozwoju przez powoływanego przedstawiciela doktryny są charakteryzowane jako *pewne elementy zarówno wchodzące w skład pojedynczego pojęcia ZR, jak i szerzej współtowarzyszące tej zasadzie, jak ma to miejsce w Deklaracji z Rio de Janeiro, przy czym zdecydowana ich część ma bezpośrednie związki z prawem ochrony środowiska (stanowiąc jego zasady ogólne)*⁸. Stwierdzenie to należy, jak się wydaje, odnosić do zależności pomiędzy zasadą ZR a zasadami ZR, nie zaś, jak wskazywałoby rozumienie dosłowne, pomiędzy pojęciem ZR, zasadą ZR a zasadami ZR. Przemawia za tym zarówno odrębne traktowanie przez Z. Bukowskiego pojęcia i zasady ZR,

⁷ *Op. cit.*, s. 45.

⁸ *Op. cit.*, s. 44.

jak i stwierdzenie autora, iż zasady (w liczbie mnogiej) służyć mają doprecyzowaniu ogólnej zasady ZR.

4. Zasada zrównoważonego rozwoju i jej rola w relacji z przepisami prawa

Miejsce zasady ZR i jej rola w relacji z przepisami konstytucyjnymi, ustawowymi, jak również z systemem prawa ochrony środowiska czy z nadrzędnym względem niego systemem prawa polskiego wymaga w tym miejscu pewnego komentarza.

Zasada prawna cechuje się nadrzędnością względem innych norm danego systemu prawa i pełni w tym systemie szczególnie doniosłą rolę⁹.

W doktrynie podkreśla się, że zasada prawa może posiadać formę normy-zasady, stanowiącej kategorię wyróżnianą na podstawie sposobu ukształtowania zachowania powinnoego¹⁰. Jako normy prawne posiadają one moc obowiązującą, jest to tzw. zasada w znaczeniu dyrektywalnym¹¹. Przeciwstawić im można zasady w znaczeniu opisowym, stanowiące model instytucji prawnej niewyrażony *explicite*, lecz rekonstruowany w oparciu o szereg przepisów prawa¹². Można także spotkać węższe rozumienie zasad prawa, ograniczające zakres tego pojęcia do nadrzędnych i odgrywających szczególnie doniosłą rolę norm o charakterze prawnie wiążącym¹³. Twierdzenie to nie pociągnęło jednak za sobą uznania dyrektywalności zasad ZR (w liczbie mnogiej).

⁹ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 109–110.

¹⁰ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s.85.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*; por.: J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255–260;

S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974. Warto w tym miejscu podkreślić, iż pierwotnie w doktrynie za sprawą stanowisk wypracowanych przez posiedzenie Komitetu Nauk Prawnych PAN z dnia 13 czerwca 1972 r. wydzielono trzy typy znaczeń terminu „zasada prawna”, wyróżniając, obok wspomnianych zasad dyrektywalnych, także zasady pełniące role nazw typów rozwiązań instytucjonalnych oraz zasady – postulaty definicyjne pojęć (podaję za: M. Zieliński, *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 61).

¹³ S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 109–110.

Fakt wymienienia zasady zrównoważonego rozwoju w przepisach obowiązującego prawa przesądził o uznaniu jej za zasadę prawną wiążącą (zasadę prawną w znaczeniu dyrektywalnym)¹⁴.

W niniejszej pracy poczyniono założenie, iż materialną treść zasady ZR można uznać za tożsamą z treścią pojęcia ZR zdefiniowanego (w odróżnieniu od nieposiadającej definicji legalnej zasady ZR) w art. 3.50 P.o.s a różnica pomiędzy pojęciem a zasadą będzie w takiej sytuacji sprowadzała się do nadrzędności zasady względem szerokiego kręgu przepisów (to zwłaszcza, choć nie wyłącznie, w odniesieniu do zasady konstytucyjnej). Dla zweryfikowania poprawności przyjętego założenia należy odwołać się do sformułowanego przez J. Wróblewskiego katalogu czterech kryteriów zasadniczości normy. Trzy z tych kryteriów odnoszą się bezpośrednio do zespołu norm, dla których dana norma stanowić ma zasadę:

1. nadrzędność hierarchiczna,
2. nadrzędność treściowa,
3. szczególna rola w zespole norm,
4. szczególna doniosłość społeczna – to ostatnie, najmniej ostre kryterium wykracza już poza ramy relacji pomiędzy normami danego systemu¹⁵.

Spełnienie pierwszego kryterium przez regulację konstytucyjną wydaje się oczywiste, przynajmniej względem odniesień do ZR zawartych w ustawach zwykłych. Sam J. Wróblewski przyjmuje, iż ze względu miejsce konstytucji w systemie prawa i na treść norm konstytucji normy te są traktowane w stosunku do norm ustaw zwykłych jako zasady. Także kryterium trzecie należy uznać za spełnione, gdy mówi się o systemie prawa polskiego czy też o systemie prawa ochrony środowiska. Spełnienie kryterium czwartego nie powinno budzić wątpliwości, zwłaszcza w kontekście powoływanej definicji art.

¹⁴ M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawna*, *Prawo i środowisko* nr 1/2001, s. 122–133; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 45.

¹⁵ Wyliczenie norm podają za: K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–96.

3. 50 P.o.ś w jej części odnoszącej się do zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Przedmiotem uwagi uczynić trzeba wspomnianą w kryterium drugim nadrzędność treściową, która wynikać będzie w przypadku zasady ZR z szerokiego zakresu obowiązków państwa polskiego wyrażonych w art. 5 Konstytucji. Obowiązki te mają być realizowane w zgodzie z zasadą ZR. Jest to o tyle warte podkreślenia, że, jak już wcześniej stwierdzono, przepis art. 5 nie zawiera materialnej treści samej zasady ZR, co mogłoby być odebrane jako przeszkoda dla spełnienia przesłanki treściowej nadrzędności. Przyjąć zatem trzeba, że miejsce przepisu w systematyce Konstytucji (rozdział I) oraz ranga pozostałych obowiązków w nim wymienionych (i powiązanych z zasadą ZR) powoduje podniesienie rangi treści, jaką jest on wypełniany, a jeżeli to wypełnienie treści następuje poprzez umieszczenie treści materialnej w przepisie niższej rangi (jak ma to miejsce w relacji art. 5 Konstytucji z art. 3.50 P.o.ś), to w grę wchodzić będzie treściowa nadrzędność przepisu wyższej rangi (w tym przypadku art. 5 Konstytucji). Ową nadrzędność treściową należy odróżnić od hierarchicznej. O ile nadrzędność hierarchiczna wynika z relacji pomiędzy obydwoma aktami (konstytucja i ustawa), o tyle dla ustalenia nadrzędności treściowej ważna jest nie pionowa, lecz pozioma systematyka prawa oraz „otoczenie” normy i jej powiązanie z innymi otaczającymi ją normami. Zgodzić się trzeba z konstatacją J. Sommera, który uznaje, iż zasada ZR „jest zasadą prawną w tym znaczeniu, że dedukowane mogą być z niej normy prawne”¹⁶. W doktrynie spotkać można także stwierdzenia, że brak wyraźnego wyodrębnienia przez doktrynę prawa nie osłabia formalnej pozycji art. 5 w stosunku do tych przepisów, z których wyprowadza się zasady ustrojowe¹⁷. Warto jednak podkreślić, że fakt umieszczenia zasady ZR w przepisach konstytucyjnych (w dodatku

¹⁶ J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju w: Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 93.

¹⁷ J. Przybojewski, *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 99.

w sąsiedztwie najważniejszych powinności władzy publicznej), co w praktyce europejskiej legislacji należy uznać za rzadkość¹⁸, powinien zwrócić większą uwagę przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, gdyż racjonalnie działający ustrojodawca podkreślił tym posunięciem wagę zasady zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując rozważania nad miejscem zasady ZR w Konstytucji RP z 1997 roku, za warte odnotowania uznać trzeba powstałe na gruncie art. 5 Konstytucji RP pytanie, czy obowiązek kierowania się zasadą ZR przez organy władzy publicznej dotyczy wyłącznie ochrony środowiska, czy też wykonywania wszystkich funkcji władzy publicznej?¹⁹ Odpowiedź na to pytanie komplikuje fakt, że poszczególni przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wymieniają zróżnicowane katalogi zasad konstytucyjnych. Wielu z nich pomija przy tym zasadę zrównoważonego rozwoju²⁰. Z. Bukowski przyjmuje, iż „biorąc pod uwagę treść artykułu piątego, wydaje się, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wymienionych tam ogólnych funkcji państwa. Oznacza to, że mamy do czynienia z zasadą ustrojową”²¹. Powoływany przedstawiciel doktryny stwierdza, iż potraktowanie zasady ZR jako ustrojowej zasady konstytucyjnej implikuje obowiązek kierowania się nią przez państwo w realizacji swoich podstawowych funkcji określonych w art. 5 Konstytucji, a katalog adresatów zasady rozciąga się na

¹⁸ Fakt ten dostrzegł Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 110.

¹⁹ Pytanie takie postawił Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim...*, s. 109.

²⁰ Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 109, wskazuje, że zasady zrównoważonego rozwoju nie wymieniano m. in. u P. Winczorek, S. Sagana, Z. Witkowskiego. Z kolei wśród uznających zasadę ZR za zasadę konstytucyjną wymienia się M. Kallasa czy też W. Skrzydło. Powoływany autor zaznacza, że również wśród przedstawicieli doktryny prawa ochrony środowiska występują różne stanowiska w tej kwestii. Problem zakresu oddziaływania zasady zrównoważonego rozwoju podobnie postrzega również J. Przybojewski, *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 97.

²¹ Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 110.

wszelkie organy państwa²² (można tu wręcz mówić o organach władzy publicznej, bo w grę wchodzić będzie również szczebel regionalny i lokalny). Zwraca uwagę fakt, iż na gruncie doktryny prawa administracyjnego, którego wiele przepisów stanowi bezpośrednią lub pośrednią realizację art. 5 Konstytucji i w treści którego pojęcie zrównoważonego ustroju występuje niejednokrotnie, P. Szustkiewicz, omawiając problematykę zasad w prawie administracyjnym, nie wymienia wśród nich zasady ZR²³.

Przy okazji rozważań nad zasadą ZR warto zasygnalizować jeszcze jedną kwestię. Różnie w doktrynie podchodzi się do pojęcia zasad konstytucyjnych. Sygnalizowane wcześniej podejście J. Wróblewskiego i K. Opałka prowadzi do stwierdzenia, iż każda norma konstytucyjna jest konstytucyjną zasadą prawa, zaś normy aktów hierarchicznie niższych od konstytucji mogą stanowić jedynie zasady względem aktów stojących w hierarchii niżej od nich samych (np. ustawy – dla aktów podstawowych)²⁴. Jest to zatem najszersze możliwe ujęcie zasad konstytucyjnych. Z kolei ujęcie węższe zasad konstytucyjnych odnosi to pojęcie do tych norm konstytucyjnych, które cechuje szczególna doniosłość względem pozostałych norm zawartych w Konstytucji RP²⁵.

Jako podsumowanie tego odcinka rozważań stwierdzić trzeba, iż o ile ustalenie materialnej treści zasady ZR na gruncie przepisu konstytucyjnego art. 5 *in fine* stanowi problem, to z systemowego punktu widzenia zasada ta posiada rangę wysoką w stosunku do innych norm ustaw zwykłych (jako ujęta w konstytucji) lub jest wręcz nadrzędna względem szeregu przepisów konstytucyjnych.

²² Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 459.

²³ P. Szustkiewicz, *Zasady w prawie administracyjnym*, *Prawo i środowisko*, nr 1(53)/2008, s. 70–78.

²⁴ Tak twierdzi M. Zieliński, *Charakter i struktura...*, s. 64.

²⁵ K. Działocha, *Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Państwo, ustroj, konstytucja. Studium*. Lublin 1991, s. 45, podają za: M. Zieliński, *Charakter i struktura...*, s. 6.

5. Pojemność pojęcia i zasady zrównoważonego rozwoju (stan obecny)

W tym miejscu stosownie wydaje się przejście do rozważań dotyczących pojemności zasady zrównoważonego rozwoju. Nie jest to zadanie łatwe, biorąc pod uwagę fakt, że (o czym była już mowa) przepisy konstytucyjne i ustaw zwykłych, które odnoszą się do zasady zrównoważonego rozwoju, nie zawierają definicji tej zasady. Z konieczności należy na potrzeby dalszych rozważań uznać, że poza tymi jej aspektami, które można zrekonstruować w oparciu o inne przepisy konstytucyjne²⁶, zasada zrównoważonego rozwoju powinna być rozumiana jako pojęcie zrównoważonego rozwoju, które na gruncie pewnych przepisów zostało podniesione do rangi zasady. Będzie to zatem pojęcie z art. 3.50 P.o.ś., któremu przypisuje się cechy zasady. Inaczej mówiąc, treść pojęcia ZR wprowadzona artykułem 3.50 służy „wypełnieniu” pojęcia zasady ZR. Jest to jednak podejście o tyle wątpliwe, że odniesienie do zasady ZR pojawiło się wcześniej niż P.o.ś. z jego art. 3.50, bo już w Konstytucji RP z 1997 roku, a więc w akcie prawnym o wyższej niż P.o.ś. mocy. Oczywiście można ten stan rzeczy tłumaczyć normalnym w procesie legislacyjnym uszczegóławianiem norm konstytucyjnych w przepisach ustawowych, ale nie daje to odpowiedzi na pytanie, jaka była zawartość treściowa przepisu konstytucyjnego odnoszącego się do zasady ZR w okresie pomiędzy wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku a wejściem w życie ustawy P.o.ś. z 2001 roku? Odpowiedzi należy szukać w przepisach, które stanowiły inspirację dla twórców Konstytucji, a więc w przepisach wcześniejszych niż konstytucja, zwłaszcza zaś w tych, które cechuje szczególna doniosłość. J. Sommer przywołuje w tym miejscu „liczne dokumenty międzynarodowe, w tym traktaty, których Polska jest stroną”²⁷ oraz

²⁶ Szeroko powiązanie zasady ZR z innymi przepisami konstytucji, w tym z innymi zasadami a także z wolnościami i prawami gwarantowanymi w konstytucji, omawia J. Przybojewski, *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 96–103, por. J. Sommer *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju* w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 82–91, J. Boć (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 134.

²⁷ J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju* w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 81.

regulację ustawową z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U.94.49.196 j.t.) a także Traktaty o Unii Europejskiej i o Utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Nie jest zresztą wadą przepisu konstytucyjnego fakt, iż nie zawiera on definicji zasady ZR, ponieważ przepisy konstytucji z reguły nie zawierają podobnych definicji²⁸.

Konkludując, warto zastanowić się nad pojemnością pojęcia ZR i, co za tym idzie, również zasady ZR. Zwłaszcza ta druga kwestia powinna być przedmiotem analizy, jako że pojęcie ZR zostało już ustawowo określone w art. 3.50 P.o.ś. i jego rozbudowanie czy wręcz „rozbicie” na kilka lub więcej drobnych pojęć (w przypadku stwierdzenia niedostatecznej pojemności materialnej pojęcia) mogłoby skutkować nadmiernym skomplikowaniem przepisów P.o.ś..

Jak trafnie zauważa J. Sommer, można z całą pewnością powiedzieć, że nie da się sprowadzić zasady ZR do jednej tylko normy²⁹. Stwierdzenie to stanowić będzie punkt wyjścia dla dalszych rozważań na ten temat. Sam cytowany przedstawiciel doktryny uznał zresztą, iż istniejące na gruncie polskiego prawa definicje trudno uznać za całkowicie precyzyjne, co tłumaczy wyjątkową złożoność logiczną i materialną, rozległość i eklektyzm koncepcji zrównoważonego rozwoju, który jako taki jest bardzo trudny do zdefiniowania. Powoływany autor postuluje traktowanie zrównoważonego rozwoju jako klauzuli odsyłającej do wartości pozaprawnych³⁰. Z kolei Z. Bukowski dostrzega, oprócz przytoczonego sposobu wykorzystania zakresu ZR, metodę polegającą na wprowadzaniu do całego systemu prawa w różnych jego miejscach, w różnych aktach prawnych poszczególnych elementów składających się na pojęcie zrównoważonego rozwoju.³¹ W stosunku do obydwu koncepcji ich orędownicy są zarazem raczej pesymistami, wskazując na znaczące skomplikowanie teoretyczne (zwłaszcza w przypadku zastosowania klauzul

²⁸ Podobnie: J. Przybojewski, *Konstytucyjne ujęcie...*, s. 95.

²⁹ J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju...*, s. 78.

³⁰ J. Sommer, *op. cit.*, s. 93.

³¹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 42.

odsyłających) oraz praktyczne (uznawane za nieosiągalne w realiach chaosu legislacyjnego).

6. Wnioski *de lege ferenda*

Uznając zalety obydwu przedstawionych koncepcji i zarazem zgadzając się co do sceptycznej oceny szans na ich wprowadzenie w życie na szerszą skalę, wydaje się stosowne zaproponowanie trzeciej drogi. Przyjmując, o czym była mowa wyżej, iż nie ma w chwili obecnej konieczności postulowania modyfikacji definicji pojęcia ZR, warto zarazem zastanowić się nad możliwością twórczego rozwinięcia zasady ZR. Trzeba w tym punkcie powrócić na chwilę do przywoływanego wcześniej pojęcia zasad ZR wymienianych w liczbie mnogiej. Przypomnijmy, że są to, wg Z. Bukowskiego *pewne elementy zarówno wchodzące w skład pojedynczego pojęcia ZR, jak i szerzej współtowarzyszące tej zasadzie*. Wobec znacznego skomplikowania i obszerności zakresu pojęć, postulatów, celów, zadań, instytucji, *etc.* odnoszonych do szeroko rozumianej zasady ZR z jednej strony i równe skomplikowanej i zróżnicowanej materii prawnej³², która miałaby być poddana procesowi integrowania z zasadą ZR, należy zaproponować koncepcję wiązki zasad ZR w miejsce jednej zasady lub jako jej uzupełnienie. Taka „modułowa definicja” może pozwolić na osiągnięcie następujących korzyści:

1. względna stabilizacja, przewyciężenie sygnalizowanego m.in. przez J. Sommera problemu dynamicznego charakteru ZR utrudniającego stworzenie definicji, zwłaszcza zaś jej wykorzystanie w treści aktów prawnych (jeśli nie podważającego zasadność takiego posunięcia),
2. elastyczność systemu prawa, która, choć okupiona wprowadzeniem kilku nowych pojęć, pozwoliłaby na uniknięcie rekonstruowania treści wciąż tej samej zasady na gruncie różnych aktów prawnych,

³² Materii obejmującej, jak wynika z Konstytucji, zdecydowaną większość lub nawet całość zasadniczych obowiązków władzy publicznej, sięgającej od prawa ochrony środowiska, planowania przestrzennego, przez prawo administracyjne, po prawo gospodarcze. Stanowi to zresztą niejako „lustrzane odbicie” stopnia zróżnicowania i eklektyzmu samego zróżnicowanego rozwoju.

3. w przypadku systemu prawa ochrony środowiska – umocnienie w aspekcie ZR pozycji ustawy P.o.ś. jako aktu porządkującego, ponieważ wyrażone w art. 3.50 pojęcie ZR, a dokładniej jego poszczególne elementy, stałyby się punktami odniesienia dla rozproszonych zasad ZR, dając zawartemu w P.o.ś. pojęciu ZR charakter ramowy,
4. ograniczenie lub (docelowo) zniwelowanie dostrzeganego przez doktrynę chaosu pojęciowego³³ panującego w ustawie w kwestii możliwości ustalenia materialnej treści pojęcia ZR, znalezienie większej liczby „punktów podparcia” tej, wyjątkowo istotnej, instytucji prawnej,
5. uzupełnienie brakujących odniesień do ZR, mocniejsze jej zakorzenienie w systemie prawa³⁴,
6. uniknięcie blankietowości prawa i wzmocnienie jego pewności; prawo, zwłaszcza administracyjne, nie będzie więc musiało w tych kwestiach odwoływać się do pozaprawnych zasad, które mogą przecież ulegać zmianom niezależnie od woli ustawodawcy, a co za tym idzie wypełniać nową treścią przepisy prawa administracyjnego, a więc m.in. przepisy stanowiące podstawy określonych działań czy decyzji mających wpływ na sytuację jednostek w ich relacji z władzą publiczną.

Autor nie widzi w ramach tego, dość krótkiego opracowania, miejsca na propozycje brzmienia którejkolwiek z definicji wchodzących w skład pierwotnej zasady ZR – chodzi tu raczej o zapoczątkowanie dyskusji, która miałaby w przyszłości doprowadzić do powstania zespołu takich definicji.

Przedstawiona koncepcja, wobec braku perspektyw zmiany regulacji konstytucyjnej, nie może, z oczywistych względów, pozostawać w sprzeczności z ujęciem konstytucyjnym, z drugiej jednak strony, ustrojodawca, dając

³³ Problem ten podkreśla, wśród też podsumowujących rozważania nad miejscem i rolą ZR w ustawie Poś, Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 474–475. Powoływany przedstawiciel doktryny zauważa, nie bez racji, dość nierównomierne odnoszenie się w poszczególnych częściach ustawy Poś do zagadnień ZR, w tym zwłaszcza brak potrzebnych jego ocenie odesłań do ZR w przepisach dotyczących gospodarowania elementami środowiska.

³⁴ Z. Bukowski wskazuje np. *słabe zakotwiczenie tej zasady w prawie wodnym* – Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 476.

w przepisie art. 5 (niezwykle) szerokie zastosowanie zasady ZR, a jednocześnie nie idąc w stronę jej sztywnego określania czy nawet opisywania, wydaje się akceptować (a przynajmniej dopuszczać) modułowe, wielowątkowe podejście do tej koncepcji.

Na poparcie tej tezy, poza już wskazanymi kwestiami (przypomnijmy: brak definicji legalnej zasady ZR oraz trudności towarzyszące tworzeniu różnych definicji doktrynalnych) przywołać można różnorodne rozumienie samego pojęcia ZR, a także skomplikowanych relacji pomiędzy jego różnymi rozumieniami w języku polskim a sformułowaniami pochodzącymi z języka angielskiego (często traktowanymi, nie bez trudności, jako pierwowzór dla pojęć polskich, co wynika z wcześniejszego upowszechnienia samej koncepcji ZR w państwach zachodnich)³⁵. Nie ma tu miejsca na szersze omówienie tych zależności, w tym celu odsyła się Czytelnika do przekrojowego opracowania T. Borysa³⁶.

W odniesieniu do prawa administracyjnego (wychodząc poza ramy regulacji środowiskowych) można *de lege feranda* wskazać potrzebę wprowadzenia zasady ZR do katalogu zasad prawa administracyjnego. Na uwagę zasługuje zwłaszcza art. 8 P.o.ś. konstytuujący zasadę integracji, usytuowany w tytule I w dziale II P.o.ś. zatytułowanym: *Definicje i zasady ogólne* i odnoszący się do zasad ogólnych (jako że definicje zostały ujęte w ramy art. 3 P.o.ś. – *słownika ustawowego*). W myśl tego przepisu *Polityki, strategii, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska*

³⁵ Dzieje się tak pomimo wprowadzenia definicji normatywnej w art. 3. 50 Poś. Należy pamiętać, iż pierwotnie pojęcie pojawiło się w wersji obcojęzycznej w dokumentach międzynarodowych, których roli nie można ignorować nawet w sytuacji istnienia polskiej definicji normatywnej. Tłumaczy to utrzymującą się dyskusję nad rozumieniem pojęcia ZR.

³⁶ T. Borys, *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 64–75.

i zrównoważonego rozwoju. Zasada integracji zawiera zatem odesłanie m.in. do zasad ZR traktowanych przez ustawodawcę odrębnie od zasad ochrony środowiska³⁷. Wydaje się, iż przepis ten powinien stanowić w przypadku nowelizacji ustawy P.o.ś. punkt wyjścia dla wprowadzenia przywoływanych zasad ZR do treści ustawy jako zasad prawnych.

7. Dokumenty międzynarodowe – inspiracja dla przedstawionej koncepcji

Jako uzupełnienie postawionych powyżej postulatów warte przytoczenia wydają się akty, które mogą stanowić posłużyć za inspirację.

Pierwszy z nich stanowi 27 *Zasad Zrównoważonego Rozwoju* zamieszczonych w podpisanym przez ministrów większości krajów dokumencie nazwanym podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju – "Deklaracją z Rio"³⁸. Kolejnym aktem ważnym z punktu widzenia podjętych rozważań jest przyjęta na konferencji Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego w New Delhi Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego dotyczących Zrównoważonego Rozwoju³⁹, w której wyszczególniono 7 zasad ZR. Są to:

1. zasada obowiązku zapewniania przez państwa ZR użytkowania zasobów naturalnych,
2. zasada sprawiedliwości i wykorzenia ubóstwa,
3. zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności,
4. zasada przezorności w podejściu do zdrowia ludzkiego, zasobów naturalnych i ekosystemów,
5. zasada udziału społeczeństwa oraz dostępu do informacji i wymiaru sprawiedliwości,

³⁷ Co dostrzega Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 466.

³⁸ Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” odbyła się w dniach od 3 do 14 czerwca 1992 r. w *Rio de Janeiro*.

³⁹ *International Law Association New Delhi Declaration on of Principles of International Law relating to Sustainable Development*, UN Doc. A/57/329.

6. zasada dobrego rządzenia⁴⁰,
7. zasada integracji i współzależności.

Innym dokumentem zawierającym katalog zasad, z których część stanowią zasady ZR, jest Raport Grupy Ekspertów ONZ z 26–28 września 1995 roku o identyfikacji zasad prawa międzynarodowego dotyczących ZR⁴¹:

1. zasada prawa do rozwoju,
2. zasada prawa do zdrowego środowiska,
3. zasada słuszności i sprawiedliwości,
4. zasada suwerenności,
5. zasada trwałego użytkowania zasobów naturalnych,
6. zasada zapobiegania szkodom w środowisku,
7. zasada zapobiegania szkodom transgranicznym w środowisku,
8. zasada ostrożności,
9. zasada suwerenności nad zasobami naturalnymi,
10. zasada obowiązku współpracy w duchu globalnego partnerstwa,
11. zasada wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności,
12. zasada szczególnej podmiotowości krajów rozwijających się,
13. zasada pokojowego załatwiania sporów dotyczących środowiska i koncepcji ZR,
14. zasada zapobiegania sporom,
15. zasada równego, szerokiego i rzeczywistego dostępu do procedur sądowych i administracyjnych,

⁴⁰ Szerzej opisana w: *Report on the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law and Sustainable Development, UN Doc. E/CN.17/1996/17/ Add.1*. Wyszczególniono tu takie elementy zasady dobrego rządzenia jak: a) zasada dostępu do informacji o środowisku, b) zasada publicznego udziału w procesach decyzyjnych dotyczących środowiska, c) zasada używania instrumentów oceny oddziaływania na środowisko. Te elementy jednej z zasad kojarzonych z ZR pozwalają w ogólności sądzić, że na gruncie polskiej regulacji są one zapewnione poprzez umieszczenie w przepisach prawa polskiego regulacji pozwalających na zrealizowanie elementów składowych tej zasady.

⁴¹ *Report on the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law and Sustainable Development UN Doc. E/CN.17/1996/17/ Add.1*. Należy zaznaczyć, że, zdaniem M. M. Kenig-Witkowskiej, jest to w istocie katalog zasad prawa międzynarodowego odnoszących się do regulacji materii ochrony środowiska – M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo ochrony środowiska. Wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2009, s. 31.

16. zasada wypełniania zobowiązań międzynarodowych dotyczących realizacji koncepcji ZR.

W powyższym katalogu najistotniejsze i mogące posłużyć do dalszego rozbudowania instytucji zasady ZR w prawie polskim wydają się zasady 1, 5 i 12, choć w doktrynie można spotkać stanowisko, wedle którego do zasad ZR odnoszą się bezpośrednio jedynie zasady 10, 11 i 12⁴².

Z punktu widzenia regulacji i realizacji ZR na szczeblach regionalnym i lokalnym na uwagę zasługują elementy pojęcia ZR wskazane w Zobowiązaniach z Aalborga podjętych na konferencji *Aalborg+10 – inspirując przyszłość* z 2004 roku. W dokumencie tym zawarto wyjątkowo szeroki katalog postulatów, zaryzykować można nawet stwierdzenie, że zwłaszcza niektóre z nich są na tyle odległe od kanonu pojmowania ZR, że skojarzenie z ZR wywoływać może raczej proveniencja samej konferencji będącej kontynuacją konferencji pierwszej Konferencji na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Miast i Gmin w Aalborgu (z 1994 roku). Za najistotniejsze uznać można zobowiązania do: pełnej odpowiedzialności za ochronę i zapewnienie sprawiedliwego dostępu do powszechnych dóbr naturalnych (wody, powietrza, gleby, lasów, różnorodności biologicznej), zobowiązanie wyboru odpowiedzialnej konsumpcji i stylu życia, a także zaakcentowanie powiązania pomiędzy transportem, środowiskiem i zdrowiem ludzkim. W zobowiązaniach znalazło się także miejsce dla postulatów: ochrony i promocji zdrowia i dobrobytu członków społeczności lokalnej oraz tworzenia i wspierania gospodarki generującej zatrudnienie bez uszczerbku dla środowiska⁴³. Przedstawione tu wybrane fragmenty postanowień z Aalborg+10

⁴² M. M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 32. Autorka używa wprawdzie określenia „trwały rozwój” a nie „zrównoważony rozwój”, jednakże pojęcia te można na gruncie powoływanej publikacji utożsamiać, ponieważ „trwały rozwój” używane jest także w tłumaczonych przez autorkę tytułach angielskich, w których odpowiada pojęciu *sustainable development*, powszechnie tłumaczonemu jako „zrównoważony rozwój”.

⁴³ Podaję za: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 591.

wskazują na przyjęcie podejścia antropocentrycznego w realizacji ZR, co wydaje się być zgodne z duchem przepisów krajowych⁴⁴.

8. Podsumowanie

Podsumowując, należy zgodzić się z P. Korzeniowskim, iż „zasada zrównoważonego rozwoju wyznacza koncepcję programową całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska oraz jego zasad”⁴⁵. Ta niezwykle ważna rola w systemie prawa powoduje, że zasada ta musi z jednej strony być podatna na uzupełnienia jej nowoodkrytymi zdobyczami nauk pozaprawnych, z drugiej jednak strony, powinna cechować się dokładnością i jednoznacznością w stopniu, który zagwarantuje przejrzystość i przydatność opartych na niej przepisów. Rekonstrukcja zasady na podstawie aktualnie obowiązującego prawa nie pozwala na w pełni zadowalające sprostanie wszystkim tym wymogom, co skłania do poszukiwania sposobów skonkretyzowania tej zasady oraz silniejszego zintegrowania z nią szeregu przepisów prawa.

Literatura

1. Boć J., (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
2. Borys T., *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju i oraz konsekwencje wyboru*, [w:] *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.
3. Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
4. Bukowski Z., *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.
5. Działocha K., *Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo, ustroj, konstytucja. Studium*. Lublin 1991.
6. Górski M., w: *Ustawa – prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendroška, Wrocław 2001.
7. Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
8. Kenig-Witkowska M. M., *Prawo ochrony środowiska. Wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2009.
9. Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
10. Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
11. Papuziński A. (red.) *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
12. Przybojewski J., *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, w: *Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.

⁴⁴ Por. np.: J. Sommer, *op. cit.*, J. Przybojewski, *op. cit.*

⁴⁵ P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 57.

13. Sommer J., *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju w: Zrównoważony rozwój – od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.
14. Stawewski T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.
15. Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawna*, *Prawo i środowisko* nr 1/2001.
16. Szustkiewicz P., *Zasady w prawie administracyjnym*, *Prawo i środowisko*, nr 1(53)/2008.
17. Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
18. Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
19. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
20. Zieliński M., *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
21. *International Law Association New Delhi Declaration on of Principles of International Law relating to Sustainable Development*, UN Doc. A/57/329.
22. *Report on the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law and Sustainable Development*, UN Doc. E/CN.17/1996/17/Add.1.

Summary

In the chapter the principle of sustainable development in Polish law system is discussed. The author focuses on the sustainable development in environmental protection and analyzes discrepancies associated with its application. He also suggests possible solutions to identified problems.

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Prawo do środowiska należytej jakości jako ureczywistnienie koncepcji zrównoważonego rozwoju

Rozdział poświęcony jest analizie wpływu filozofii zrównoważonego rozwoju na rozwój koncepcji prawa do środowiska należytej jakości. Autorka wskazuje, że przy dokonywaniu wykładni prawa do środowiska, wyznaczaniu jego granic należy uwzględniać humanistyczną filozofię zrównoważonego rozwoju. Dowodzi także, iż uznanie prawa do korzystania ze środowiska należytej jakości jest czynnikiem warunkującym ureczywistnienie zrównoważonego rozwoju oraz stwierdza, że prawo do środowiska należytej jakości jest elementem zrównoważonego rozwoju. Autorka podkreśla również, że prawo do środowiska jest funkcjonalnie powiązane z prawami człowieka oraz wskazuje na fundamentalne znaczenie jakości życia.

1. Wstęp

Zrównoważony rozwój jest zagadnieniem wieloaspektowym i przez to stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, zwłaszcza humanistycznych. Różnorodne aspekty zrównoważonego rozwoju rozważane są w szczególności na gruncie filozoficznym, nauk ekonomicznych, a także nauk prawnych¹.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju narodziła się w trakcie dyskusji mającej na celu określenie międzynarodowej polityki ochrony środowiska, jednakże trzeba podkreślić, iż idea „równowazenia” pozytywnego, harmonijnego rozwoju człowieka na Ziemi towarzyszyła cywilizacji od czasów starożytnych przez wszystkie etapy rozwoju historycznego. Odniesienia do niej znajdują się w powstałych na przestrzeni wieków doktrynach filozoficznych²,

¹ T. Żylicz, *Rola nauki w polityce trwałego rozwoju*, *Ekonomia i Środowisko* 2002, nr 2, s. 57-70.

² Szereg kwestii zrównoważonego rozwoju (jak np. jakość życia, sprawiedliwość, racjonalność, postęp, utopia) ma charakter stricte filozoficzny i należą do tematów poruszanych przez filozofów wszystkich pokoleń. Na temat zrównoważonego rozwoju w filozofii zob. szerzej: A. Papuziński, *Filozoficzne aspekty zrównoważonego rozwoju – wprowadzenie*, *Problemy Ekorozwoju* 2006, nr 2, s. 29 - 31.

religijnych, społecznych czy politycznych³. Do koncepcji zrównoważonego rozwoju nawiązuje np. społeczna nauka Kościoła Rzymskokatolickiego (wielokrotnie bywa powoływana w encyklikach papieskich, m.in. Pawła VI⁴, Jana Pawła II, a ostatnio Benedykta XVI⁵), ale też jest podkreślana np. w wystąpieniach Dalajlamy i innych duchowych przywódców poszczególnych wyznań. W tym znaczeniu można stwierdzić, iż sama idea ma charakter uniwersalistyczny, ponadczasowy i jest ogólnie aprobowana⁶, aczkolwiek nieco odmiennie rozumiana⁷.

Problemy zrównoważonego rozwoju analizowane są na wielu płaszczyznach, uwzględniane są różne i – w związku z tym – tylko niektóre jego wymiary, promowane jedne z jego aspektów (zazwyczaj przyrodniczy przed ekonomicznym i społecznym). W moim przekonaniu jednym z kluczowych elementów w koncepcji zrównoważonego rozwoju jest jakość życia (niekoniecznie ujmowana jedynie w kategoriach materialnego dobrobytu, lecz z uwzględnieniem sfery wartości niematerialnych, duchowych⁸), a jednym z najistotniejszych czynników determinujących jakość życia z pewnością jest należytej jakości środowisko.

³ W programach prawie wszystkich polskich partii politycznych (prawicowych, lewicowych, ludowych itd.) znaleźć można odwołanie do zrównoważonego rozwoju, co pozwala przyjąć, że sama idea nie budzi kontrowersji, aczkolwiek wydaje się, iż poszczególne partie inaczej pojmują pojęcie „zrównoważony rozwój”. Sam termin stał się modnym pojęciem, dodawanym sensownie, bądź nie do rozmaitych dokumentów i aktów.

⁴ S. Kozłowski, *Ogólne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] *Sterowanie ekorozwojem*. Tom I. *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, B. Poskrobko (red.), Białystok 1988, s. 13. Zob. encyklika „Populorum progressio”, ekai.pl/biblioteka/dokumenty

⁵ Encyklika „Caritas in veritate” z 2009 r., ekai.pl/biblioteka/dokumenty.

⁶ Nie wdając się oczywiście w głębsze rozważania będące przedmiotem filozoficznego dyskursu jak np. rozumienie miejsca człowieka we wszechświecie, granica między sprawiedliwością wewnątrz- i międzypokoleniową, różnica między rozwojem a wzrostem. Zob. Z. Hull, *Filozofie zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 57–60.

⁷ G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje (perspektywa socjologiczna)*, Toruń 2002, s. 13–26. W publikacji tej dokonano przeglądu nauk społecznych XX w. odnoszących się do zagadnień ujmowanych w koncepcji zrównoważonego rozwoju, z podkreśleniem ich wkładu powstanie i dalsze rozwinięcie tej idei.

⁸ T. Borys, *Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Białystok 1999, s. 32.

2. Definicje zrównoważonego rozwoju

W różnych naukach, w tym prawnych, dokonywane są próby zdefiniowania terminu zrównoważony rozwój i wyjaśnienia samej koncepcji. Z uwagi na złożoność zagadnienia i jego wieloaspektowość powstaje szereg rozbieżności w jego pojmowaniu. W literaturze wskazuje się, iż istnieje kilkadziesiąt, jeśli nie kilkaset definicji tego pojęcia⁹, a zarazem wydaje się, że idealna definicja jeszcze nie powstała, tak zresztą jak całościowa i jednoznacznie pojmowana koncepcja¹⁰.

Przeciwko definiowaniu zrównoważonego rozwoju opowiada się B. Rakoczy, wskazując, iż bogactwo koncepcji zrównoważonego rozwoju czyni próby zdefiniowania terminu skazanymi na niepowodzenie¹¹. Jego zdaniem zasada zrównoważonego rozwoju winna pełnić rolę podobną do cywilistycznych klauzul generalnych (jak zasady współżycia społecznego czy społeczno – gospodarcze przeznaczenie prawa)¹². Należy jednak zwrócić uwagę, że definiowanie terminów odgrywa o wiele większe znaczenie w prawie publicznym niż w prawie prywatnym, jakim jest prawo cywilne, zważywszy, że organy władzy publicznej opierają się na zasadzie legalności¹³. Krytyczne uwagi sprowadzające się do tego, że pojęcie zrównoważonego rozwoju jest niedookreślone, mogące powodować ryzyko rozbieżnych interpretacji¹⁴ podnoszone były także w momencie przyjęcia zasady zrównoważonego rozwoju przez prawo wspólnotowe.

⁹ B. Piontek, *Koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego Polski*, Warszawa 2002.

¹⁰ M. Kistowski, *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*, Gdańsk – Poznań 2003, s. 15.

¹¹ J. Lenzion, J. Zatorska-Sadurska, *Koncepcja metodologiczna budowy strategii ekorozwoju, Polski Region Bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju*, t. I – Uwarunkowanie, Gdańsk 1993, s. 24.

¹² B. Rakoczy, *Wolność działalności gospodarczej, a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju*, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2006 r., s. C4 oraz J. Ciechanowicz – McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 19 i s. 48.

¹³ B. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w prawie polskim*, Toruń 2009, s. 450.

¹⁴ L. Krämer, E.C. *Treaty and Environmental Law*, London 1988, s. 56.

Przeglądu definicji zrównoważonego rozwoju dokonali m.in. B. Piontek¹⁵, R. Kreibich¹⁶, L. Reboud¹⁷, B. Poskrobko¹⁸. Należy przy tym zwrócić uwagę na pojawiające się w tych definicjach rozbieżności terminologiczne pojęcia *sustainable development*. Używane są m.in. określenia: zrównoważony rozwój, rozwój trwały, rozwój ciągły, rozwój samopodtrzymujący się, sustensywny rozwój¹⁹, przy czym zazwyczaj terminy ekorozwój i zrównoważony rozwój traktowane są jako synonimy²⁰.

W definicjach zrównoważonego rozwoju akcentowane są różne aspekty tego interdyscyplinarnego pojęcia. Tytułem przykładu można wskazać, iż w jednej z pierwszych definicji zrównoważonego rozwoju przedstawionej w polskim piśmiennictwie przez B. Zaufnalą „ekorozwój jest to prowadzenie wszelkiej działalności gospodarczej w harmonii z przyrodą w taki sposób, aby nie powodować nieodwracalnych zmian w przyrodzie”²¹. Podobnie pojmuje

¹⁵ B. Piontek, *Koncepcja...*, op. cit. w publikacji tej autorka odnotowuje 28 różnych definicji zrównoważonego rozwoju będących w obiegu w polskiej literaturze naukowej, wliczając w to sformułowania przytaczane za dokumentami Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Dziś z pewnością listę tę można by poszerzyć o kolejne definicje.

¹⁶ R. Kreibich (Hrsg.), *Nachaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft*, Weinheim – Basel 1999.

¹⁷ L. Reboud, *Ekologia i konkurencyjność*, [w:] *Wspólnota Europejska, a środowisko naturalne*. Konferencja w Angers, cz. I, pod red. J. C. Masclet, Lublin 1999, s. 40.

¹⁸ B. Poskrobko, *Ekorozwój – wyzwania cywilizacyjne*, 1999 (maszynopis).

¹⁹ Zob. szerzej analizę różnych tłumaczeń pojęcia *sustainable development*: T. Borys, Wskaźniki ..., op. cit., s. 38 -49; zob. także: M. Sitek, „Sustainable development” – ciągły czy zrównoważony rozwój? Państwo i Prawo 1999, nr 2, s. 82–83.

²⁰ J. Ciechanowicz – McLean, *Ekorozwój*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2005, s. 184 – 186. Można mieć jednak wątpliwości, czy pojęcia ekorozwój i zrównoważony rozwój są tożsame, zważywszy, że ekorozwój (eco – developing) jako odrębny termin występuje w anglojęzycznej literaturze. Jak wskazuje S. Kozłowski, traktuje się tam zrównoważony rozwój jako pojęcie szersze od ekorozwoju, rozumianego jako rozwój oparty na kryteriach ekologicznych. Zob. S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005, s. 49. Odmienne poglądy, że to pojęcie ekorozwoju jest szersze, prezentuje z kolei S. Parteka, *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 1997. K. Górka ekorozwój definiuje jako wzrost gospodarczy zgodny z wymaganiami ochrony środowiska. Twierdzi, że różnice pojęciowe tkwią w akcentowaniu w zrównoważonym rozwoju problematyki przyszłych pokoleń. Zob. K. Górka, *Polityka ekorozwoju w programach rozwoju gospodarczego*, [w:] *Sterowanie ekorozwojem*. Tom II, Zarządzanie w warunkach ekorozwoju, red. B. Poskrobko, Białystok 1998, s. 23. Wydaje się, że skoro pojęcie zrównoważonego rozwoju jest obecnie zdefiniowane ustawowo, należy postulować zachowanie jednolitej terminologii w polskim przekładzie pojęcia *sustainable development*.

²¹ B. Zaufnal, M. Białecka (red.), *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, Wyd. AGH, Kraków 1986, s. 17.

ekorozwój W. Bojarski. Autor ten stwierdza, że jest to „rozwój społeczno – gospodarczy zharmonizowany ze środowiskiem przyrodniczym”²². Z kolei S. Kozłowski za ekorozwój uznaje „(...) te wszelkie działania, które poprawiają warunki życia człowieka na ziemi i nie powodują degradacji środowiska przyrodniczego”²³.

L. Michnowski przedstawia ekorozwój jako rozwój dojrzałego systemu polegającego na zmniejszeniu poziomu entropii (tj. rozproszenia, degradacji energii) zarówno systemu, jak i otoczenia²⁴. Cytowany autor przeprowadza cybernetyczną analizę ekorozwoju (przy czym cybernetyka w tym ujęciu oznacza teorię sterowania) i dowodzi, że bezpieczeństwo ekologiczne nie może być uzależnione jedynie od wolnego rynku, a dużą rolę do odegrania powinny mieć ponadrynkowe struktury państwowe oraz międzynarodowe. Uważa, że przy zapewnieniu odpowiedniego poziomu informacji można kształtować emitowaną do otoczenia energię w taki sposób, aby nie zakłócało to życiowych potrzeb otoczenia. J. Lendzion i J. Zatorska-Sadurska opracowali w sposób systemowy układ potrzeb społecznych stanowiących wyznacznik ekorozwoju. W koncepcji tej ekorozwój jest realizowany za pośrednictwem aktywnego uczestnictwa społeczeństwa, które winno reprezentować odpowiedni poziom świadomości ekologicznej.

F. Piontek zauważa, że w procesach gospodarczych wykorzystywane są trzy rodzaje kapitału: ekonomiczny (E), ludzki (L) i przyrodniczy (P). Proponuje więc, by „(...) przez zrównoważony (trwały) rozwój rozumieć kształtowanie i poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez właściwe kształtowanie proporcji między poszczególnymi rodzajami kapitału (E: L: P)”²⁵.

²² W. Bojarski, *Problemy rozwoju społeczno – gospodarczego z poszanowaniem dóbr przyrody*, Ossolineum 1988, s. 11.

²³ S. Kozłowski, *Ekorozwój*, „Człowiek i Światopogląd”, 1995, nr 5, s. 27.

²⁴ L. Michnowski, *Ekohumanizm jako podstawa ekorozwoju*, „Nauka” 1994, nr 4, s. 85.

²⁵ F. Piontek, *Integracja a wdrażanie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, t. I, M. Burchard – Dziubińska (red.), Łódź 2000, s. 75 – 76. Por. też B. Piontek, F. Piontek, W. Piontek, *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997.

R. Janikowski i T. Krupanek twierdzą zaś, że zrównoważony rozwój to taki, który charakteryzuje się trzema fundamentalnymi cechami: zapewnia pełnię jakości życia, zapewnia stały dostęp do zasobów naturalnych, unika trwałego zniszczenia środowiska²⁶. Z kolei T. Borys definiuje zrównoważony rozwój jako „proces zmian społecznych, gospodarczych i środowiskowych, który jest oceniany pozytywnie z punktu widzenia zasad co najmniej antropocentrycznego systemu wartości”²⁷.

Najczęściej spotykana definicja zrównoważonego rozwoju wywodzi się z raportu Brundtland – „zaspokojenie potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”²⁸.

Jak już wcześniej wskazano, przedstawione powyżej definicje są tylko przykładowymi, jednak wydaje się, że nawet jedynie skrótowa ich prezentacja oddaje złożoność problematyki zrównoważonego rozwoju. W większości definicji zrównoważony rozwój pojmowany jest jako zalecany sposób postępowania, uznający ochronę środowiska za weryfikator prawidłowości działań o charakterze głównie gospodarczym, ale także społecznym. Równocześnie wskazuje się, że istotną rolę we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju ma do odegrania państwo, które powinno przewidywać i stosować określone sposoby rozwiązywania sprzeczności i konfliktów w procesach przekształcania środowiska i rozwoju społeczno – gospodarczego, które są

²⁶ R. Janikowski, T. Krupanek, Analiza porównawcza polityk ekologicznych Unii Europejskiej i Polski, [w:] M. Burchard – Dziubińska (red.), *Integracja...*, op. cit., s. 84.

²⁷ T. Borys, *Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, T. Borys (red.), Białystok 2003, s. 197.

²⁸ World Commission on Environment and Development, „Our Common Future”, Oxford University Press, Oxford 1987, s. 43. *Nasza wspólna przyszłość, Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 67. Zob. także: D. Kielczewski, *Koncepcja trwałej i zrównoważonej konsumpcji*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane zagadnienia teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok – Warszawa 2005, s. 112. Cytowana definicja również budzi szereg zastrzeżeń, zwłaszcza co do konieczności respektowania interesów lub praw nieistniejących (jeszcze) podmiotów prawa, ich reprezentacji, i wymaga sięgnięcia do filozoficznych podstaw jurysprudenencji. Zob. szerzej: A. Papuziński, *Filozoficzne aspekty zasady zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój a iusticia socialis*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Lublin 2004, Seria Monografie IiS PAN, nr 26, s. 51–71.

sprzecznościami pomiędzy składowymi środowiska pochodzenia naturalnego (przyrodniczego) a składowymi antropogennymi, mogącymi mieć przy tym charakter konfliktu między interesami jednostki lub grupy a społeczeństwem (także w skali globalnej) czy korzyścią doraźną a korzyścią długofalową w dziedzinie ekonomicznej i społecznej.

Należy podkreślić, że nie istnieje jedna, uniwersalna definicja zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym. Nie zawiera tego pojęcia żadna z umów międzynarodowych. Najczęściej pojawia się ono w kontekście działań społeczności międzynarodowej, planów, programów, deklaracji, a więc w obszarze miękkiego prawa międzynarodowego (soft law). Prawo międzynarodowe nie przewiduje też obowiązku prawnego wprowadzenia zrównoważonego rozwoju, jednakże obowiązek ten istnieje w regulacjach wewnętrznych, jak np. w polskiej ustawie Prawo ochrony środowiska²⁹.

W Polsce definicja legalna zrównoważonego rozwoju, istnieje od 1997 r. – zamieszczona początkowo w znowelizowanej ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. (art. 3 pkt 3a), a przyjęta następnie w nieco innym brzmieniu w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (art. 3 pkt 50). Zgodnie z nią przez zrównoważony rozwój rozumie się taki „rozwój społeczno – gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

Definicja podkreśla antropocentryczny charakter zrównoważonego rozwoju, wynika z niej bowiem, że celem zrównoważonego rozwoju jest

²⁹ A. Jaworowicz-Rudolf, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako priorytet polskiej polityki społecznej i gospodarczej oraz jako zasada ogólna systemu prawa*, *Prace z zakresu ekonomii i politologii*, zeszyt naukowy nr 4 Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce 2001, s. 41 – 52.

zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych³⁰ potrzeb przez ludzi. Sprecyzowanie katalogu podstawowych potrzeb może być przedmiotem dyskusji – zwłaszcza, że mają one dotyczyć tak społeczności jak i obywateli. Pomocniczo wykorzystać tutaj można na gruncie prawnym przepisy konstytucyjne dotyczące praw i wolności powszechnych i obywatelskich³¹. Moim zdaniem, do potrzeb podstawowych należy też zaliczyć prawo do środowiska, mimo że obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. prawa takiego wprost nie artykułuje.

Podsumowując, istotą zrównoważonego rozwoju jest w moim przekonaniu poszukiwanie kompromisu między rozwojem społeczno – gospodarczym, a koniecznością ochrony środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń. Zrównoważony rozwój jest specyficznym rozwojem społeczno-gospodarczym, charakteryzującym się pewnymi cechami, do których należy zmierzanie do zaspokojenia potrzeb ludzkich z uwzględnieniem przy tym uwarunkowań środowiskowych i podkreśleniem sprawiedliwości międzypokoleniowej.

3. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w sferze prawa międzynarodowego

Filozofia zrównoważonego rozwoju ma znaczący wpływ na rozwijającą się (głównie na gruncie prawa międzynarodowego) koncepcję prawa człowieka do korzystania ze środowiska należytej jakości³².

³⁰ Z tego punktu widzenia dyskusyjny wydaje się być pogląd uznający dobrobyt rozumiany jako dostatek, zamożność za cel zrównoważonego rozwoju. Zob. H. Lisicka, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju podstawą polityki przemysłowej i ochrony środowiska*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka*, 1998 nr 1, s. 42. Moim zdaniem, w koncepcji zrównoważonego rozwoju dobrobyt należy raczej rozumieć jako zaspokojenie potrzeb.

³¹B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 184–198. Z. Bukowski zauważa, że wydaje się, iż potrzeby społeczności mogą być regulowane także w inny sposób – na drodze ustawowej czy innych aktów uchwalanych przez prawnie określonych przedstawicieli danej społeczności, w tym dokumentów politycznych – Z. Bukowski, *Zrównoważony ...*, op. cit., s. 453.

³² Koncepcja prawa do środowiska występować może pod postacią grupy szczególnych praw środowiskowych, jak np.: prawo do czystej wody, gleby, prawo do nieskażonego otoczenia, lub jako ich synteza, np.: prawo do zdrowego i niezanieczyszczonego środowiska, prawo do równowagi ekologicznej czy jako prawo do środowiska. W niniejszym artykule pod pojęciem prawa do środowiska rozumiem także prawo do jego ochrony.

Istotną rolę w promowaniu prawa do środowiska odgrywają zarówno akty tzw. *hard law*, jak i akty tzw. *soft law*, które nie mają charakteru prawnie wiążącego. Poniżej przedstawię w największym zarysie niektórych z nich, moim zdaniem, najbardziej doniosłe z punktu widzenia tematu niniejszego rozdziału, czyli te, które zapoczątkowały również ewolucję koncepcji prawa człowieka do ochrony środowiska. Należy tu też zwrócić uwagę na horyzont czasowy powstawania tychże aktów. Dokumenty te upowszechniły koncepcję zrównoważonego rozwoju w sferze prawa międzynarodowego, przez co zyskała ona status ogólnej zasady prawa³³, a równocześnie niektóre z nich wskazują, moim zdaniem, na zależność, nierozzerwalność prawa do środowiska i zrównoważonego rozwoju. Warto nadmienić, iż równoległe zaczęła rozpowszechniać się powstała pod koniec lat siedemdziesiątych XX w. koncepcja – francuskiego prawnika Karela Vasaka – podziału praw człowieka na trzy kategorie (generacje), zaliczająca prawo do czystego (zdrowego) środowiska naturalnego do tzw. III generacji praw człowieka³⁴.

Początki ewolucji koncepcji prawa człowieka do ochrony środowiska w prawie międzynarodowym datuje się na pierwszą połowę lat

³³ Por. § 59 orzeczenia Stałego Międzynarodowego Trybunału Arbitrażowego z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie Iron Rhine.

³⁴ W koncepcji tej prawa I generacji to podstawowe (fundamentalne) prawa wynikające z natury ludzkiej, niezależnie od stanu prawnego obowiązującego w państwie. Ich źródła można doszukiwać się w ideologii liberalnej. Współcześnie prawa te zapisane są zazwyczaj w każdej konstytucji. Są to prawa związane z egzystencją ludzką (jak np.: prawo do życia, prawo do wolności osobistej), związane z wolnością światopoglądu (jak np.: wolność wyznania, wolność sumienia, wolność wypowiedzi), związane z egzystencją prawną człowieka (jak np.: prawo do informacji, prawo do ochrony prawnej w postępowaniu sądowym) czy też prawa związane z prawami politycznymi (obywatelskimi), jak np.: prawo zrzeszania się czy bierno i czynne prawo wyborcze. Prawa II generacji to prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne (jak np.: prawo do pracy, do ochrony zdrowia, do wypoczynku, do edukacji). Prawa I i II generacji są prawami indywidualnymi, przyrodzonymi i niezbywalnymi. Z kolei tzw. prawa III generacji (jak m.in.: prawo do rozwoju, prawo do zdrowego środowiska naturalnego, prawo do wspólnego dziedzictwa przeszłości) są prawami kolektywnymi, solidarnościowymi, czyli uprawnieniami przysługującymi grupom, zbiorowościom, narodom, odnoszące się do jakości ich życia. Wyrażają one szczytne idee: ogólnoludzką solidarność i braterstwo, a jako prawa solidarnościowe wymagają ponadpaństwowej, ponadkulturowej zgody dla ich urzeczywistnienia. W prawodawstwie międzynarodowym uważa się za obowiązkowe przestrzeganie praw I generacji, natomiast II i III w miarę możliwości. Zob. także: K. Drzewicki, *Trzecia generacja praw człowieka*, Sprawy Międzynarodowe 1983, nr 10.

siedemdziesiątych. Możliwość włączenia prawa do środowiska do systemu praw człowieka dostrzeżono na konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie w 1972 r. Deklaracja Sztokholmska, przyjęta w ramach oenzetowskiej agencji środowiskowej UNCHE miała wprowadzić niewiążący charakter, ale jako pierwszy tego typu dokument wyraziła postulat, że człowiek ma prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie³⁵ (zasada 1 Deklaracji Sztokholmskiej). Z kolei zasada 2 Deklaracji stanowi, że naturalne zasoby obejmujące powietrze, wodę, glebę, florę i faunę, a zwłaszcza reprezentatywne przykłady naturalnych ekosystemów muszą być chronione dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń dzięki starannemu planowaniu lub odpowiedniemu zarządzaniu. Zasada 8 podkreśla natomiast znaczenie rozwoju gospodarczego i społecznego w celu zapewnienia człowiekowi odpowiedniego środowiska życia i pracy oraz stworzenie na Ziemi takich warunków, które są niezbędne do poprawy jakości życia. Tym samym, mimo nie definiowania samego pojęcia zrównoważonego rozwoju, wyeksponowano współzależność triady elementów zrównoważonego rozwoju, tzn. ochrony środowiska, rozwoju gospodarczego i rozwoju społecznego. Można też przyjąć, iż wskazano, że odpowiedni stan środowiska jest wstępnym warunkiem realizacji praw człowieka.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju upowszechniło się po ogłoszeniu tzw. Raportu Brundtland z 1987 r. W dokumencie tym zdefiniowano zrównoważony rozwój, o czym już wspominałam we wcześniejszych rozważaniach.

W deklaracji z Rio de Janeiro z 1992 r. w sprawie środowiska i rozwoju określono 27 zasad globalnego rozwoju zrównoważonego jako wytycznych dla działań społeczności międzynarodowej, uzupełnionych w Agendzie 21. Zasady te określają prawo narodów do rozwoju oraz ustalają zobowiązania chroniące wspólne środowisko. Zasada 1 deklaracji z Rio podkreśla to, że w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju znajdują się ludzie, że

³⁵ Dobrobyt należy tu rozumieć jako dobre samopoczucie.

stanowią oni cel zrównoważonego rozwoju oraz to, że mają oni prawo do twórczego życia w harmonii z przyrodą. Zasada 2 wskazuje zaś, iż w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego. Prawo do odpowiednich warunków życia w środowisku pozwalającym na życie w dobrobycie potwierdza także preambuła deklaracji z Rio. Jak twierdzi A. Boyle, deklaracja z Rio bardziej koncentruje się na prawie człowieka do zrównoważonego rozwoju niż na prawie do środowiska³⁶. Zauważa, że z powołanej już wyżej zasady 1 wynika, że ludzie mają prawo do zdrowego i produktywnego życia w harmonii z przyrodą, a stwierdzenie to nie gwarantuje prawa podmiotowego do środowiska odpowiedniej jakości³⁷. Moim zdaniem, Deklaracja z Rio co prawda nie wymienia prawa do ochrony środowiska jako takiego (jak przewidywała to Deklaracja Sztokholmska), ale zawiera główne elementy, które się powinny na takie prawo składać, a zatem: prawo do informacji o stanie środowiska i związanych z tym zagrożeniach, prawo do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji mających wpływ na środowisko oraz prawo dostępu do drogi administracyjnej lub sądowej w celu zaskarżania takich decyzji.

Komplementarność trzech filarów rozwoju zrównoważonego: tzn. rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego oraz ochrony środowiska proklamowano również w przyjętej podczas poświęconej powstrzymaniu globalnego kryzysu środowiska Konferencji ONZ „Światowy szczyt w sprawie zrównoważonego rozwoju” (Rio+10) Deklaracji z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju z 2002 r.

Do związku między prawami człowieka a środowiskiem odniosła się Komisja Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych, która w dniu 25 kwietnia 2003 r. przyjęła rezolucję poświęconą prawom człowieka i środowisku

³⁶ A. Boyle, M. Anderson, *Human Rights Approaches to Environment Protection*, Oxford 1996.

³⁷ J. Ciechanowicz – McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 41.

naturalnemu jako elementom zrównoważonego rozwoju³⁸. W rezolucji dostrzeżono związek pomiędzy dbałością o środowisko a urzeczywistnianiem niektórych praw człowieka, a także kluczowe znaczenie poszanowania podstawowych praw i wolności człowieka dla osiągnięcia stanu zrównoważonego rozwoju. Uznano tym samym prawo człowieka do korzystania ze środowiska należytej jakości za czynnik wsparcia dla urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju³⁹.

Na gruncie prawa wspólnotowego formalnie nie proklamowano prawa do środowiska. Zgodnie jednak z podpisaną w Dublinie deklaracją Rady Europejskiej z dnia 26 czerwca 1990 r. szefowie państw i rządów mają na celu zagwarantowanie obywatelom prawa do odpowiedniego i zdrowego środowiska⁴⁰. W preambule Karty Praw Podstawowych z 2007 r.⁴¹ wskazano, iż Unia dąży do wspierania zrównoważonego i stałego rozwoju, natomiast stosownie do postanowień art. 37 Karty wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego i stałego rozwoju. Abstrahując od prawnego charakteru Karty oraz możliwości urzeczywistniania jej postanowień, warto tu zauważyć, iż wymieniony w treści Karty rozwój zrównoważony nie występuje w roli celu, lecz zasady będącej stałym punktem odniesienia do polityk publicznych. Skoro natomiast do zrównoważonego rozwoju odwołano się także w preambule, a nie tylko w przepisie poświęconym ochronie środowiska, to, stosując wykładnię systemową, należy przyjąć, że zrównoważonego rozwoju nie można ograniczać wyłącznie do sfery zagadnień związanych z ochroną środowiska, lecz winien on być uwzględniany na gruncie wszystkich postanowień Karty. Prowadzi to do wniosku, że rozwój zrównoważony

³⁸ Rezolucja nr 2003/71.

³⁹ K. Klenowska, *Zrównoważony rozwój a prawo do korzystania ze środowiska należytej jakości*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 116.

⁴⁰ Tamże, s. 118.

⁴¹ Dz. Urz. UE z 14 grudnia 2007 r., 2007/C 303/01.

warunkuje zarówno zachowanie środowiska w należyтым stanie, jak też przestrzeganie podstawowych praw człowieka⁴².

Pozytywizacja prawa do środowiska dokonała się za pośrednictwem aktów prawnych o charakterze wiążącym, tzw. *hard law*.

Na poziomie regionalnym za pierwszy akt prawny o międzynarodowym charakterze uznający prawo człowieka do środowiska uważa się Afrykańską Kartę Praw Człowieka i Ludów przyjętą w Nairobi w dniu 27 czerwca 1981 r. na działającej w ramach Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) Konferencji Szeffów Państw i Rządów. W art. 24 tegoż aktu wskazano na kolektywne „prawo wszystkich ludów do zadowalającego ogólnego stanu środowiska sprzyjającego ich rozwojowi”. Na kontynencie amerykańskim prawo każdej osoby do życia w zdrowym środowisku deklaruje art. 11 Protokołu dodatkowego do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka ONZ z 1969 r., dotyczący praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, przyjęty w San Salvador w 1988 r.⁴³

W Europie dokumentem prawa międzynarodowego *hard law*, w którym wspomniano o istnieniu prawa podmiotowego do życia w zdrowym środowisku, jest przyjęta w Aarhus konwencja z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska⁴⁴. W jej preambule potwierdzono potrzebę zapewnienia rozwoju zrównoważonego i przyjaznego środowisku oraz uznano, że odpowiednia ochrona środowiska jest niezbędna dla ludzkiej pomyślności i korzystania z podstawowych praw człowieka, w tym prawa do życia jako takiego. Przede wszystkim uznano jednak, że każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności

⁴² Por. K. Klenowska, *Zrównoważony ...*, op. cit., s. 118.

⁴³ Tamże, s. 117.

⁴⁴ Konwencja została ratyfikowana przez Polskę, zob. ustawa wyrażająca zgodę Parlamentu na ratyfikację z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 89, poz. 970). Tekst Konwencji opublikowany został w Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

oraz wskazano na obowiązek ochrony i ulepszania środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń, zarówno osobiście, jak i we współdziałaniu z innymi.

Konwencja z Aarhus zintegrowała wskazane w jej tytule prawa proceduralne (tzn. prawo do informacji o środowisku, prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska oraz prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tychże sprawach) w podstawowe prawo człowieka do środowiska należytej jakości o charakterze materialnym⁴⁵. Celem konwencji jest, jak już wspomniano, udostępnianie informacji, zwiększenie i spopularyzowanie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez wskazanie procedur. Realizacja tych celów ma się przyczynić do przewidzianego w art. 1 konwencji zobowiązania państw – stron do ochrony prawa każdej osoby z obecnych i przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim do jej zdrowia i pomyślności przez zagwarantowanie wskazanych wyżej uprawnień o charakterze formalnym. Art.9 konwencji gwarantuje realizację prawa do środowiska, dając możliwość występowania do sądu z roszczeniami w interesie publicznym, np. przeciwko zakładowi niestosującemu się do krajowych procedur ochrony środowiska.

Konwencja z Aarhus, głównie ze względu na swój prawnie wiążący charakter, jest niewątpliwie istotnym krokiem w ewolucji prawa człowieka do środowiska, jednakże należy zauważyć, iż ma ona głównie charakter proceduralny, nie narzucając państwom – stronom Konwencji określonych standardów ochrony. Takie podejście do prawa do ochrony środowiska jest dla państw znacznie łatwiejsze w implementacji, gdyż państwo nie jest związane określonymi standardami, a jedynie musi zadbać o „sprawiedliwość proceduralną”, i częściowo przenieść ciężar troski o stan środowiska na samych członków społeczeństwa, którzy mogą wykazywać większą lub mniejszą aktywność w korzystaniu ze swoich praw.

⁴⁵ K. Klenowska, *Zrównoważony ...*, op. cit., s. 118.

4. Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w rozwoju koncepcji prawa do środowiska

Wysiłki na płaszczyźnie międzynarodowej na rzecz stworzenia prawa do ochrony środowiska o charakterze przedmiotowym (materialnym) znalazły wsparcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strassburgu, który doszukał się istnienia takiego prawa w treści Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) z 1950 r.⁴⁶.

W treści Konwencji co prawda nie wyartykułowano wprost prawa jednostki do środowiska⁴⁷, jednakże jego istnienie Trybunał Praw Człowieka dowodzi pośrednio, stosując twórczą wykładnię Konwencji⁴⁸. Wykładnia taka umożliwiła Trybunałowi merytoryczne rozpoznawanie skarg indywidualnych w sprawach dotyczących szkód w środowisku w takim zakresie, w jakim naruszenie środowiska godzi jednocześnie w sferę uznanych przez Konwencję podstawowych praw człowieka. Środowisko doznaje wówczas ochrony za

⁴⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona została w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołem nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 15 grudnia 1992 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁴⁷ Konwencja nie zawiera wyraźnego odniesienia do „prawa do ochrony środowiska”, gdyż w 1950 r. był jeszcze niewysoki poziom zainteresowania ochroną środowiska. Z czasem, wraz ze zwiększającym się wpływem pogarszającego się stanu środowiska naturalnego na ludzkie życie, zdrowie i samopoczucie, i w miarę jak ochrona środowiska stawała się jednym z głównych zadań, przed którymi stają nowoczesne społeczeństwa stało się jasne, że zdrowe i czyste środowisko jest niezbędnym warunkiem korzystania z innych praw człowieka.

⁴⁸ Trybunał interpretuje Konwencję w oparciu o cel, który przyświeca jej istnieniu, stosując metodę dynamicznej i funkcjonalnej wykładni. Metoda ta opiera się na założeniu, że Konwencja stanowi „żywy instrument, którego wykładnia powinna być dokonywana w oparciu o współczesne uwarunkowania” (orzeczenie Tyrer z 25 kwietnia 1978 r. i Marckx 13 czerwca 1979 r.). Trybunał uzasadnił potrzebę stosowania takiej wykładni, argumentując, że gdyby postanowienia Konwencji interpretować wyłącznie w oparciu o cele przyświecające jej autorom w momencie jej uchwalenia, to wraz ze zmieniającymi się warunkami społeczno-politycznymi ochrona zawartych w niej praw i wolności traciłaby na rzeczywistym znaczeniu. Tymczasem, jak zauważył Trybunał, Konwencja „zaprojektowana została dla zabezpieczenia jednostki w sposób praktyczny i rzeczywisty” i w związku z tym „ma na celu gwarantować prawa nie teoretyczne czy pozorne, lecz praktyczne i skuteczne” (orzeczenie Airey z 9 października 1979 r.). W związku z tym, Konwencja powinna zapewniać jednostkom ochronę wynikającą z obecnych, współczesnych uwarunkowań społecznych, a nie taką, jaka należałaby im się w 1950 r. (orzeczenie Loizidou z 23 marca 1995 r.). Orzecznictwo Trybunału podają za: A. Mancewicz, *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka?*, cz. I, In Gremio, 2007, nr 9 (41), s.17.

pośrednictwem gwarancji poszanowania życia prywatnego, życia rodzinnego, miru domowego, a także w ramach ochrony prawa do życia.

W kwestii prawa do środowiska Trybunał wypowiedział się kilkakrotnie. W moim przekonaniu orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strassburgu odzwierciedlają przyjętą przeze mnie tezę, że prawo do środowiska należytej jakości jest urzeczywistnieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. W orzeczeniach tych podkreślona jest też waga jakości życia jako elementu zrównoważonego rozwoju. Przełomowe znaczenie miała sprawa Lopez Ostra p/ko Hiszpanii (orzeczenie z 9 grudnia 1994 r.). Skarżąca, Lopez Ostra, mieszkała w sąsiedztwie kilku garbarni należących do prywatnej hiszpańskiej spółki. Prowadzono je bez wymaganej przez hiszpańskie prawo licencji. Efektem ubocznym działalności garbarni były znaczne ilości odpadów przemysłowych, które poddawano przerobowi w pobliskiej oczyszczalni ścieków, będącej własnością tej samej spółki. Po jakimś czasie funkcjonowania oczyszczalni doszło w niej do awarii, w wyniku której do środowiska zaczęły dostawać się znaczne opary gazów, fetor, hałas, powodując problemy zdrowotne i uciążliwość dla lokalnych mieszkańców. W szczególności uciążliwej sytuacji znalazła się skarżąca, której dom znajdował się w odległości zaledwie dwunastu metrów od budynku oczyszczalni.

Sprawa Lopez Ostra była przełomowa z kilku powodów. Trybunał po raz pierwszy wyczerpująco wypowiedział się w kwestii prawa do ochrony środowiska, wyszukując dla niego określoną podstawę prawną w tekście Konwencji (art. 8 – dotyczący prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego) i określając na przyszłość przesłanki i granice korzystania z tego prawa. Ponadto, z uwagi na fakt, iż naruszenie prawa (zanieczyszczenie środowiska) pochodziło nie ze strony podmiotów państwowych, lecz z prywatnej oczyszczalni, Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy za takie „prywatne” naruszenia można pociągnąć do odpowiedzialności samo państwo.

Rozpatrując skargę, Trybunał uznał za coś „naturalnego” stwierdzenie, że „silne (*severe*) zanieczyszczenie środowiska może wpłynąć na dobre

samopoczucie osób i uniemożliwiać tym osobom korzystanie ze swoich domów w taki sposób, że negatywnie wpływa to na ich życie prywatne i rodzinne”, nawet jeżeli nie ma ono negatywnego wpływu na ich zdrowie. Trybunał uznał zatem, że skargi dotyczące zanieczyszczenia środowiska znajdują podstawę prawną w art. 8 Konwencji zawierającym szeroko zakrojone prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Uznano, że uciążliwość spowodowana przez istotne zanieczyszczenie środowiska może stanowić naruszenie życia prywatnego danej osoby, przy czym wpływ zanieczyszczenia na zdrowie osób nie stanowi warunku dla orzeczenia o naruszeniu prawa. Taki ujemny wpływ może natomiast stanowić okoliczność wskazująca na „istotny” charakter zanieczyszczenia, jego wysoki poziom natężenia.

Okoliczność, że zanieczyszczenie pochodziło z prywatnego zakładu, nie stanowiła przeszkody dla pociągnięcia do odpowiedzialności na podstawie Konwencji państwa. W opinii Trybunału państwo hiszpańskie miało pozytywny obowiązek odpowiedniego uregulowania działalności prywatnego zakładu w taki sposób, aby nie stanowiła ona naruszeń praw innych osób. Trybunał uznał, że beczynność państwa w obliczu jawnie szkodliwej dla okolicznych mieszkańców działalności prywatnego zakładu, przy założeniu, że państwo jest w stanie podjąć interwencję i zapobiec tejże szkodliwej działalności, stanowi tym samym pośrednią ingerencję w prawo do ochrony życia prywatnego tychże mieszkańców i rodzi odpowiedzialność państwa na tle Konwencji⁴⁹.

W późniejszej sprawie Guerra i in. p/ko Włochom (orzeczenie z 19 lutego 1998 r.) powstało pytanie, czy prawo do ochrony środowiska może mieć podstawę prawną także w innych artykułach Konwencji. Skarżącymi byli mieszkańcy niewielkiej miejscowości we Włoszech, znajdującej się w tzw. kłopotliwym sąsiedztwie położonej w odległości jednego kilometra prywatnej fabryki nawozów sztucznych. Fabryka ta została sklasyfikowana do grupy „wysokiego ryzyka” środowiskowego ze względu na potencjalne

⁴⁹ A. Mancewicz, *Ochrona ...*, op. cit., s. 18.

niebezpieczeństwo, jakie w wypadku awarii stanowiłyby dla otoczenia używane przy produkcji nawozów chemikalia, m.in. związki arsenu. W toku działalności fabryki miało miejsce kilka awarii, w wyniku których do atmosfery dostały się istotne ilości szkodliwych dla zdrowia związków chemicznych, a w efekcie poważnej awarii w 1976 r. ponad 150 okolicznych mieszkańców musiało być hospitalizowanych z uwagi na zatrucie arsenikiem. W dodatku położenie geograficzne fabryki sprawiało, że emitowane do atmosfery gazy zazwyczaj ulatywały właśnie w kierunku zamieszkiwanym przez skarżących, którzy przez lata bezskutecznie oczekiwali, że państwo podejmie interwencję w sprawie szkodliwej działalności fabryki, a także że udzieli zainteresowanym informacji o zakresie poziomu ryzyka, jakie istnieje dla nich w związku z tą działalnością i opublikuje plan awaryjny na wypadek katastrofy ekologicznej, zwłaszcza że obowiązki takie nakładało na władze włoskie prawo. (Fabryka dopiero w 1994 r. ostatecznie zaprzestała działalności niejako w sposób samoistny, a nie na skutek interwencji władz.)

Skarżący powoływali się przed Trybunałem na art. 2 Konwencji (odnoszący się do prawa do życia) i art. 10 Konwencji (odnoszący się do wolności wypowiedzi i prawa do informacji). Brak działań ze strony państwa w celu zmniejszenia zanieczyszczenia i ryzyka większych awarii w działaniu fabryki naruszył zdaniem skarżących ich prawo do życia, natomiast brak ze strony właściwych władz informacji dotyczącej ryzyka i postępowania w razie katastrofy ekologicznej (wymaganych przez włoskie prawo) stanowił naruszenie przez włoskie władze prawa do informacji gwarantowanego przez art. 10 Konwencji.

Trybunał, rozstrzygając skargę, nie dopatrywał się w sprawie naruszenia art. 10 Konwencji, nie wyczytał bowiem treści tegoż przepisu żadnego ogólnego obowiązku po stronie państwa do zbierania i udostępniania informacji. Stwierdził, iż zawarta w tym przepisie wolność wypowiedzi obejmuje wolność rozpowszechniania informacji, ale także ich otrzymywania, jednakże obowiązek państwa w tym zakresie ogranicza się do zapewnienia, że władze nie stawiają

ograniczeń w otrzymywaniu informacji od innych osób (orzeczenie Leander z 26 marca 1987 r.). Trybunał uznał, że zasadniczo zadaniem władz, w świetle art. 10 Konwencji, jest głównie nie przeszkadzać w wolnym przepływie informacji.

Trybunał zauważył jednak, że obowiązku udzielenia przez władze należytej informacji odnośnie stanu środowiska i jego zagrożeń można doszukać się w przepisie art. 8 Konwencji. Trybunał z własnej inicjatywy, zgodnie z zasadą *iura novit curia*, postanowił zatem zbadać skargę z punktu widzenia art. 8 Konwencji, mimo że skarżący nie przytoczyli tej podstawy prawnej. Wzorując się na precedensie Lopez Ostra, Trybunał dostrzegł bezpośredni wpływ szkodliwych emisji wydzielanych przez fabrykę na poszanowanie prawa do życia prywatnego i rodzinnego skarżących⁵⁰. W sprawie Guerra i in. szkodliwe emisje były zapewne mniej uciążliwe niż w sprawie Lopez Ostra, ale Trybunał uznał, że sam fakt zamieszkiwania przez skarżących w miejscowości wyjątkowo narażonej na niebezpieczeństwo w wypadku awarii w fabryce uzasadniał prawo jej mieszkańców do uzyskania ze strony władz należytej informacji, która pozwoliłaby im na oszacowanie ryzyka. W opinii Trybunału ciągłe zamieszkiwanie w pobliżu fabryki wypuszczającej do atmosfery szkodliwe substancje i grożącej awarią, bez świadomości należytych działań prewencyjnych, z pewnością wpływało ujemnie na jakość życia prywatnego okolicznych mieszkańców, a fakt, że władze zwlekały z udzieleniem wymaganych przez prawo informacji aż do momentu zaprzestania przez fabrykę działalności, wyraźnie przemawiał za uznaniem że państwo włoskie naruszyło pozytywne zobowiązanie wynikające z art. 8 Konwencji⁵¹.

Należy jednak podkreślić, iż zawarte w art. 8 Konwencji prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, którego elementem jest w świetle orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka również prawo do czystego

⁵⁰ A. Mancewicz, *Ochrona ...*, op. cit., s. 18.

⁵¹ Ze względu na to, że zaskarżona bezczynność włoskich władz została uznana za naruszenie art. 8 Konwencji, Trybunał nie badał już kwestii naruszenia art. 2 Konwencji (odnoszącego się do prawa do życia).

środowiska, nie korzysta z ochrony absolutnej. Z treści art. 8 ust. 2 Konwencji wynika bowiem, że ograniczanie czyjegoś prawa do czystego środowiska jest dopuszczalne, o ile (przy spełnieniu innych wymogów) jest to uzasadnione wyjątkami wyliczonymi w tymże przepisie. Do takich wyjątków, wyliczonych w przepisie enumeratywnie, należy np. konieczność zapewnienia „dobrobytu gospodarczego kraju” lub „ochrony praw w wolności innych osób”.

Interes ochrony środowiska czy też węzeł – prawo jednostek do ochrony ich środowiska – często pozostaje w konflikcie z szeroko pojętym interesem ekonomicznym państwa. Paradoksalnie, w świetle orzecznictwa Trybunału interes ochrony środowiska jawi się zazwyczaj jako interes jednostki, a przeciwstawia się temu interesowi interes społeczny, np. rozwój społeczno – gospodarczy kraju. Należy jednak zauważyć, że w dalekosiężnym interesie każdego społeczeństwa jest dbanie o środowisko, a rozwiązaniem „konfliktu interesów” jest właśnie realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Z uwagi na to, że poszczególne państwa mają różny poziom rozwoju gospodarczego, na różny stopień uprzemysłowienia, a zwłaszcza z uwagi na ich suwerenność dającą prawo do samodzielnego i swobodnego decydowania o swoich sprawach, o ile nie wpływa to istotnie na interesy innych państw, w tym o standardach ochrony środowiska, Trybunał nie narzuca państwom w swoich decyzjach własnych standardów ochrony środowiska, lecz usiłuje ocenić, czy danemu państwu udało się sprowadzić do odpowiedniej równowagi (*strike a fair/proper balance*) interes społeczny i interes jednostki. Przy dokonywaniu tej oceny Trybunał przyznaje państwom dość szerokie pole manewru w doborze środków, czyli tzw. „margines oceny” (*margin of appreciation*)⁵². Ponieważ ocena równowagi między czyimś prawem a będącym w konflikcie z tym prawem interesem społecznym jest w gruncie rzeczy wyborem o zabarwieniu politycznym, Trybunał przyznaje władzom państwowym szeroki margines oceny zarówno w wyważaniu interesu

⁵² A. Mancewicz, *Ochrona ...*, op. cit., s. 19.

społecznego i jednostki, jak i w doborze środków (legislacyjnych, administracyjnych czy faktycznych) mających na celu zagwarantowanie tej równowagi⁵³. Instytucja marginesu oceny pozwala na ustalenie stosunku proporcjonalności środków (ograniczenie czyjegoś prawa) do celów (ochrona konkretnego interesu społecznego).

Już w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych przed Trybunałem zaczęły pojawiać się skargi mieszkańców domów położonych w pobliżu dużych lotnisk dotyczące hałasu o wysokim natężeniu powodowanego ruchem lotniczym⁵⁴. W sprawie Powell and Reiner (orzeczenie z dnia 21 lutego 1990 r.), w skardze dotyczącej hałasów znad angielskiego lotniska Heathrow, Trybunał orzekł, że zakłócenie życia prywatnego mieszkańców uzasadnione było koniecznością funkcjonowania lotniska, a właściwa równowaga między interesem społecznym i mieszkańców została zachowana⁵⁵.

Doniosłe znaczenie dla podtrzymania linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kwestii prawa do środowiska, rozpoczętej precedensem Lopez Ostra, miała wywołująca znaczne kontrowersje sprawa Hatton i in. p/ko Wielkiej Brytanii (orzeczenie z 2 października 2001 r.). Sprawa dotyczyła również mieszkańców okolic lotniska Heathrow, którzy narzekali na hałasy powodowane intensywnymi, nocnymi lotami samolotowymi. I tak już bardzo częste loty w 1993 r. znacznie się nasiliły, z uwagi na wprowadzenie na lotnisku nowego schematu lotów, a związany z nimi hałas (trwający także w późnych godzinach nocnych i wczesnym rankiem) uniemożliwiał okolicznym mieszkańcom sen, wymuszając używanie zatyczek do uszu, powodował

⁵³ Zob. szerzej na temat marginesu oceny oraz zasady pomocniczości w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, A. Mancewicz, *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka?*, cz. II, In Gremio, 2007 nr 10 (42), s. 7.

⁵⁴ W skargach Arrondele i Baggs skarżący powoływali się ich prawo do ochrony życia prywatnego (art. 8 Konwencji), a opiniująca skargi Komisja (nieistniejący już organ Konwencji) uznała je za wstępnie dopuszczalne. Trybunał skarg tych jednak nie rozstrzygał, gdyż obie sprawy uprzednio zakończyły się ugodami.

⁵⁵ Trybunał wskazał, że szanuje suwerenne wybory władz państwowych i uznał ich większe pole manewru (margines oceny) w równoważeniu interesu społecznego i interesu jednostki (§ 44 orzeczenia Powell and Rainer).

przemęczenie i depresję. Niektórzy mieszkańcy zdecydowali się nawet wyprowadzić.

W odpowiedzi na skargę, rząd Wielkiej Brytanii jako uzasadnienie wprowadzenia intensywnego nocnego rozkładu lotów wskazał konieczność zagwarantowania „dobrobytu gospodarczego kraju”. Argumentowano, że działalność międzynarodowego lotniska bez wątpienia dodatnio wpływa na rozwój gospodarczy kraju, a wiele samolotów, w szczególności tych obsługujących dalekie loty, aby lądować na Heathrow poza godzinami nocnymi, musiałyby startować w niedogodnych dla klientów godzinach. Powoływano się też na praktykę wielu innych zagranicznych lotnisk utrzymujących możliwość intensywnych lotów nocnych, co pozwalało im na zmniejszenie kosztów działalności. Wskazywano, że zmniejszenie liczby lotów negatywnie wpłynie na konkurencyjność lotniska i operujących na nim linii lotniczych.

Trybunał musiał zatem w tej sprawie ocenić równowagę między interesem indywidualnym (życiem prywatnym mieszkańców okolic lotniska, które na skutek wprowadzenia nowego schematu nocnych lotów stało się bardziej uciążliwe) a interesem społecznym (działalność lotniska w kontekście dobrobytu kraju).

W pierwszej instancji Trybunał orzekł naruszenie art. 8 Konwencji, uznając że władze brytyjskie przekroczyły swój margines oceny. W uzasadnieniu powołał się na precedens Lopez Ostra, stwierdzając, że samo powołanie się na interes ekonomiczny państwa nie może „automatycznie” stanowić uzasadnienia dla ograniczeń praw jednostki. Zdaniem Trybunału, obowiązkiem władz jest nie tylko konieczność ochrony ważnego interesu społecznego, ale także zagwarantowanie, by ograniczenia praw człowieka uzasadnione tym interesem były wyłącznie minimalne. Trybunał uznał, że nie ma przy tym większego znaczenia, że źródłem naruszeń były samoloty prywatnych linii lotniczych, lądujące na prywatnym lotnisku, skoro państwo brytyjskie miało możliwość ingerencji w ich działalność. W ocenie Trybunału, istotne jest przede wszystkim ustalenie, czy władze dokonały kompletnej

wstępnej analizy społecznych kosztów nocnych lotów, czy nie było dostępnych alternatywnych rozwiązań dla zapewnienia równowagi w ochronie interesów zarówno mieszkańców, jak i użytkowników i operatorów lotniska, i czy poczynione zostały wysiłki w celu zmniejszenia uciążliwości związanych ze zwiększonym hałasem⁵⁶. Trybunał wytknął, że wysiłki poczynione przez rząd brytyjski, aby zminimalizować uciążliwości powodowane hałasem lotniczym były zbyt skromne, w szczególności przed wprowadzeniem nowego rozkładu lotów nie przeprowadzono odpowiedniej analizy skutków jego realizacji⁵⁷.

Rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie Hatton zostało zakwestionowane przez rząd Wielkiej Brytanii, który wniósł odwołanie. W drugiej instancji sprawa została przekazana do rozstrzygnięcia poszerzonemu składowi Trybunału – Wielkiej Izbie, a ta zmieniła wyrok wydany w pierwszej instancji, nie dopatrując się jednak w sprawie naruszenia art. 8 Konwencji. W orzeczeniu Hatton/Wielka Izba z 8 lipca 2003 r. Wielka Izba Trybunału uznała, że władze brytyjskie zmieściły się w marginesie oceny i właściwie wyważyły ograniczenie praw mieszkańców z interesem społecznym. Wielka Izba poparła argumentację rządu brytyjskiego, że gdyby założyć, że naruszenie praw jednostki może być zawsze i tylko wyłącznie minimalne, jak przyjął Trybunał w orzeczeniu z 2001 r., to koncepcja marginesu oceny przestawałaby właściwie istnieć, a władze obowiązane byłyby zawsze do znalezienia „złotego środka”, idealnego rozwiązania godzącego sprzeczne interesy i nie miałyby właściwie żadnego pola manewru w doborze takiego rozwiązania⁵⁸. W efekcie poszerzony skład Trybunału uznał, że w sprawie Hatton władze Wielkiej Brytanii nie przekroczyły marginesu oceny, zachowały równowagę między sprzecznymi interesami w sprawie i że środki podjęte dla ochrony praw jednostki były należyte, choć być może mogłyby być jeszcze dalej idące, jednakże stanowią

⁵⁶ § 97 orzeczenia Hatton i in.

⁵⁷ Odmiennie niż w sprawie Lopez Ostra i Guerra, gdzie przedmiotem skarg była głównie bezczynność państw, w sprawie Hatton państwo wykazało pewną aktywność w równoważeniu interesów, a skarżący powoływali się jedynie na niewystarczający charakter środków ochronnych podjętych przez państwo.

⁵⁸ A. Mancewicz, *Ochrona ...*, op. cit., s. 8.

one suwerenny wybór brytyjskich władz. Trybunał zwrócił bowiem uwagę, że przed wprowadzeniem nowego rozkładu nocnych lotów miały jednak miejsce konsultacje z okolicznymi mieszkańcami, że zapewniono im pewien udział w procesie decyzyjnym i że dostępna była droga administracyjna dla zaskarżania decyzji. Rząd brytyjski zdołał ponadto wykazać, że mimo zwiększonej intensywności nocnych lotów ceny działek wokół lotniska nie spadły, co teoretycznie pozwalało mieszkańcom wyprowadzić się bez ponoszenia większych kosztów⁵⁹.

Podsumowując, orzecznictwo Trybunału w Strassburgu, w moim przekonaniu, odzwierciedla przyjętą przeze mnie tezę, że prawo do środowiska należytej jakości jest urzeczywistnieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. W orzecznictwie Trybunału w sprawach środowiskowych podkreślane jest znaczenie jakości życia, który to element jest, jak wskazywałam, jednym z kluczowych w koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Mimo że Europejska Konwencja Praw Człowieka nie stanowi wprost prawa do ochrony środowiska jako takiego (środowiska w sensie abstrakcyjnym), orzecznictwo Trybunału dowodzi istnienie takiego prawa, przede wszystkim w oparciu o art. 8 Konwencji odnoszący się do ochrony życia prywatnego i rodzinnego. Należy tu zwrócić uwagę, iż Konwencja chroni prawa jednostki, a nie prawa kolektywne. W świetle Konwencji można zatem mówić jedynie o indywidualnym prawie do ochrony środowiska albo raczej o prawie skarżącego do ochrony jego środowiska⁶⁰. Prawa człowieka, o których mowa w Konwencji, są w swej istocie prawami chroniącymi interesy jednostki, a nie całych społeczeństw, dlatego też problem zanieczyszczenia środowiska

⁵⁹ Tamże, s. 9.

⁶⁰ Tamże, s. 9–10. Można zatem przyjąć, iż art. 8 Konwencji gwarantuje również pewne proceduralne elementy prawa do ochrony środowiska. Rozstrzygając sprawy środowiskowe, Trybunał kontrolował także to, czy skarżący mieli efektywny dostęp do informacji pozwalających im oszacować stan środowiska (w aspekcie dotyczącym życia prywatnego skarżących) i zagrożeń mogących mieć wpływ na to środowisko; czy zapewniony został w odpowiednim zakresie udział w procesach decyzyjnych dotyczących środowiska osób, których te decyzje dotyczą; czy dostępna była droga administracyjna lub sądowa dla zaskarżania podejmowanych przez władze decyzji, lub dochodzenia ewentualnych odszkodowań.

widziany przez pryzmat praw człowieka sprowadza się zawsze do indywidualnego, „prywatnego” wymiaru, widocznego w przedstawionym orzecznictwie Trybunału. Warto też zauważyć, iż zanieczyszczenie środowiska w orzecznictwie Trybunału w Strassburgu jest przy tym rozumiane szeroko jako każde pogorszenie stanu środowiska mające istotny wpływ na życie prywatne, jak w szczególności: wprowadzanie szkodliwych gazów (orzeczenie Guerra, a także Fadeyeva p/ko Rosji z 9 czerwca 2005 r.⁶¹), przykrych oparów i hałasów (Lopez Ostra), uciążliwe hałasy i wibracje (w orzeczeniu Hatton Trybunał uznał, że hałas o nadmiernym natężeniu może stanowić zanieczyszczenie środowiska ujemnie wpływające na jakość życia prywatnego mieszkańców). Co więcej, Trybunał uznaje za „zanieczyszczenie” również takie, które ma charakter potencjalny, jak choćby uzasadnione obawy związane z bliskością niebezpiecznego dla środowiska zakładu (sprawa Guerra).

5. Prawo do środowiska na poziomie prawa krajowego

Wskazane we wcześniejszych fragmentach niniejszego rozdziału dokumenty międzynarodowe z pewnością mają istotny wpływ na proces upowszechniania prawa do środowiska na poziomie prawa krajowego. Występuje przy tym różnorodność form wyrażenia prawa do środowiska oraz zróżnicowanie treściowe. W niektórych państwach jest ono wyartykułowane w akcie prawnym o konstytucyjnej randze⁶², a w innych funkcjonuje na gruncie ustawodawstwa zwykłego.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. nie artykułuje wprost prawa do środowiska (w przeciwieństwie do Konstytucji z 1952 r., zmienionej nowelą konstytucyjną z 1976 r., gdzie prawo takie *expressis verbis*

⁶¹ 55723/00. Stan faktyczny sprawy oraz orzeczenie Trybunału w tej sprawie zob. B. Rakoczy, *Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego a prawo do ochrony środowiska naturalnego*, Monitor Prawniczy 22/2007. Zob. także wyrok z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie Oneryldiz, w której Trybunał uznał, że możliwe jest naruszenie prawa człowieka do życia na skutek naruszenia środowiska.

⁶² Proces konstytucjonalizacji prawa do środowiska w krajowych systemach prawnych zapoczątkowany został w połowie lat siedemdziesiątych XX w. Jak wskazuje K. Klenowska, prawo do środowiska uwzględnione jest w treści większości najnowszych Konstytucji na kontynencie afrykańskim, K. Klenowska, *Zrównoważony ...*, op. cit., s. 119.

przewidywano w art. 71⁶³), nie ma również takowego odwołania w ustawodawstwie zwykłym. W moim przekonaniu, prawo takie można jednak wyprowadzić z innych regulacji normatywnych, w szczególności innych przepisów Konstytucji, przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska z 2001 r. (dalej: P.o.ś.), kodeksu cywilnego, postanowień ustawy z dnia 15 listopada 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁴ (dalej: u.u.i.ś.).

Według mnie, prawo do środowiska należytej jakości można starać się wyprowadzić z treści art. 5 Konstytucji RP deklarującego, że „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁶⁵. Do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego odnosi się artykuł 74 Konstytucji RP. Bezpieczeństwo ekologiczne obejmuje działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, które mogą mieć wpływ na środowisko⁶⁶. Celem bezpieczeństwa ekologicznego jest określenie optymalnych warunków zdrowia ludzi przez:

- ocenę narażenia ludzi na szkodliwe działanie zanieczyszczeń,
- opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku.

Zasada bezpieczeństwa ekologicznego według artykułu 74 Konstytucji RP obejmuje działanie lub zaniechanie pozwalające zachować lub przywrócić

⁶³ Przepis ten stanowił: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony”.

⁶⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm. Ustawa transponuje do prawa polskiego postanowienia Konwencji z Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41 z dnia 14 lutego 2003 r., s. 26).

⁶⁵ Jest to norma programowa, ogólnoustrojowa. Obowiązek uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju jest obowiązkiem konstytucyjnym, którego wpływ rozciąga się także na prawa, wolności i obowiązki obywatelskie.

⁶⁶ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000, s. 6–50.

równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom ma zapewnić polityka realizowana przez administrację publiczną, a zapewnienie tegoż bezpieczeństwa stanowi element zrównoważonego rozwoju. Art. 74 ust. 2 Konstytucji podkreśla, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Artykuł 74 ust. 3 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do informacji o stanie środowiska i jego ochronie, a więc podejmowanych w tej mierze działaniach. Prawo to powinno być jednak rozwijane na szczeblu ustawowym, co aktualnie ma miejsce w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku. Ponadto, art. 74 ust. 4 przewiduje, że władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że głównie państwo przyjmuje na siebie obowiązek ochrony środowiska i utrzymania go na odpowiednim poziomie dla zapewnienia możliwości korzystania z niego przez obywateli. Z drugiej strony, artykuł 86 Konstytucji RP nakłada na każdego obowiązek dbałości o stan środowiska oraz odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia się jego stanu⁶⁷. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawodawstwo zwykle.

Elementy prawa do środowiska można też dostrzec w regulacjach kodeksu cywilnego. Przykładowo, w oparciu o przepisy k.c. właściciel nieruchomości ma uprawnienie do złożenia skargi negatoryjnej przeciwko osobie naruszającej własność w inny sposób niż przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą (art. 222 k.c. w związku z art. 144 k.c.) Przysługuje mu roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Przy wykorzystaniu tego roszczenia można żądać np.: wstrzymania lub ograniczenia emisji gazów lub pyłów, zaprzestania

⁶⁷ Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 134–135.

nadmiernego hałasu. W oparciu o art. 439 k.c. istnieje możliwość wystąpienia z roszczeniem o odwrócenie grożącego niebezpieczeństwa i, w razie potrzeby, danie stosownego zabezpieczenia. Przepis art. 435 k.c. stwarza możliwości dochodzenia odszkodowania, np. w przypadkach szkody wywołanej zanieczyszczeniem powietrza albo składowaniem odpadów.

W ustawie P.o.ś. uznano konieczność ochrony środowiska jako dobra wspólnego. Dla realizacji tego założenia ustanowione zostało roszczenie o zaprzestanie bezprawnej działalności powodującej zagrożenie lub naruszenie środowiska (art.323 P.o.ś.), z którym może wystąpić Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, a także fundacja lub stowarzyszenie, których podstawowym zadaniem statutowym jest ochrona środowiska (tzw. *actio popularis*). Niezależnie od tego każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem (np. usunięcie dokonanych zmian w środowisku) i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem, a w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Prawo do ochrony środowiska można starać się też wyprowadzać z przepisów P.o.ś. przyznających organizacjom ekologicznym uprawnienie występowania do sądu z roszczeniem⁶⁸ o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeśli reklama ta lub inny rodzaj promocji sprzeczne są z art. 80 P.o.ś., stanowiącym, iż reklama lub inny rodzaj promocji towaru lub usługi nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wykorzystywać obrazu dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze.

⁶⁸ Podstawą jest art.328 P.o.ś.; w sprawach spornych orzeka sąd powszechny (cywilny).

Zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie każdemu przysługuje prawo dostępu do tych informacji⁶⁹, bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych (ze względu na obywatelstwo, miejsce zamieszkania, wykształcenie czy jakiegokolwiek inne kryteria). Od osoby ubiegającej się o dostęp do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 13 u.u.i.ś.). Odmowa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie jest możliwa tylko wówczas, jeżeli u.u.i.ś. wyraźnie na to pozwala i musi mieć postać decyzji administracyjnej, co umożliwi jej kontrolę, zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i na drodze skargi administracyjnej⁷⁰. Należy stanowczo podkreślić, iż odmowa udzielenia informacji ma charakter wyjątkowy, jest wyjątkiem uzasadniającym niezrealizowanie prawa gwarantowanego konstytucyjnie, wobec czego przyczyny ją uzasadniające nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający.

W ustawie o dostępie do informacji znajdują się także przepisy regulujące zasady udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć związanych z ochroną środowiska⁷¹. Ustawa wskazuje też na szereg uprawnień przysługujących organizacjom ekologicznym.

⁶⁹Ustawa w art. 9 ust. 1 u.u.i.ś. wylicza rodzaje informacji, które taki charakter mają. Są to np. informacje dotyczące stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, a także wzajemnych oddziaływań między tymi elementami, informacje o emisjach. Charakter „informacji o środowisku” mają również informacje dotyczące środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska oraz na emisje i zanieczyszczenia, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów, tudzież dotyczące analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach wspomnianych środków i działań.

⁷⁰W sytuacji, gdy odmowa udostępnienia nastąpiła z powodu zaistnienia określonych przyczyn (wymienionych w art. 16 ust. 1 pkt 4 i 5 lub 7 u.u.i.ś.) zainteresowanemu podmiotowi przysługuje natomiast prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji.

⁷¹Podstawową formą udziału społeczeństwa jest prawo składania uwag i wniosków dotyczących projektowanych rozstrzygnięć, realizowane w postępowaniach związanych z przyjmowaniem takich rozstrzygnięć, jeżeli odpowiedni przepis przewiduje takie postępowanie z udziałem społeczeństwa przewiduje. Prawo składania uwag i wniosków ma charakter powszechny,

6. Prawo do środowiska w cywilistycznej koncepcji dóbr osobistych

Warto zauważyć, iż w doktrynie cywilistycznej istnieją trzy zasadnicze koncepcje odnoszące się do środowiska (w ujęciu definicyjnym przyjętym obecnie w art. 3 pkt 39 P.o.ś⁷².) jako dobra osobistego. Pierwsza z nich zakłada stworzenie samoistnego dobra osobistego do nieskażonego środowiska (ochrona bezpośrednia). Druga zaś – rozbudowanie dotychczasowego katalogu dóbr osobistych o prawa osobiste do poszczególnych elementów środowiska. Trzecia koncepcja opiera się natomiast na wykorzystaniu istniejących, uznanych już dóbr osobistych (np. zdrowie) do ochrony powiązanych z nimi elementów środowiska (ochrona pośrednia).

Koncepcja samoistnego prawa osobistego do środowiska jako „dobra wspólnego” (por. art. 323 ustawy Prawo ochrony środowiska) budzi wiele kontrowersji. W orzeczeniu z dnia 10.7.1975 r.⁷³ Sąd Najwyższy uznał, że brak jest podstaw do przyjęcia osobistego prawa podmiotowego do nieskażonego środowiska biologicznego. W tezie wyrażono pogląd, iż „prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego i do zaspokojenia uczuć estetycznych pięknem krajobrazu może być chronione środkami przewidzianymi w art. 24 k.c. tylko wtedy, gdy pogwałcenie tego prawa stanowi równocześnie naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.” Do takich dóbr zaliczyć należy – oprócz zdrowia – również prywatność, możliwość korzystania z mieszkania. Orzeczenie to spotkało się z mocną krytyką S. Grzybowskiego⁷⁴. W postanowieniu z 20.7.1984 r.⁷⁵ SN orzekł zaś, że istnieje podmiotowe prawo osobiste do korzystania

przysługuje każdemu (art. 29 u.u.i.ś.), organ właściwy do podjęcia określonego rozstrzygnięcia powinien umożliwić realizację prawa przed przyjęciem projektu aktu bądź wydaniem decyzji.

⁷² Zgodnie z tym brzmieniem przez środowisko należy rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności: powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

⁷³ Sygn. I CR 365/75, opubl. OSP 1976 nr 12, poz. 232.

⁷⁴ S. Grzybowski, Głosa do wyroku SN z 10.7.1975 r., I CR 356/75, OSPiKA 1976, zeszyt 12, s. 540–542.

⁷⁵ Sygn. II CR 5/84 (niepubl.).

z walorów nieskażonego środowiska, ale w tym wypadku ochrony jednak odmówił. W orzeczeniu z 25. 4. 1985 r.⁷⁶ Sąd Najwyższy do katalogu powszechnie uznanych dóbr osobistych, które można wykorzystać do ochrony powiązanych z nimi elementów środowiska dodał również „ciszę domową”.

Obecnie postuluje się przyjęcie „obywatelskiego prawa do środowiska” na gruncie art. 74 Konstytucji RP, z którego natomiast wprost wywodzi się prawo osobiste⁷⁷. Na korzyść tego stanowiska przemawia art. 81 Konstytucji wskazujący na możliwość – również sądowego – dochodzenia prawa określonego w art. 74 Konstytucji w granicach wyznaczonych ustawą, czyli także Kodeksem cywilnym⁷⁸. Zdaniem P. Mazura, taką interpretację wspiera art. 4 ust. 1 P.o.ś., zgodnie z którym indywidualnym osobom fizycznym przysługuje prawo do korzystania ze środowiska, o ile służy zaspokojeniu potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego. Dobrem osobistym miałyby być w tym wypadku „pozagospodarcze korzystanie z wartości środowiska naturalnego”⁷⁹. Są to poglądy, których konstrukcja logiczna jest analogiczna do poglądów opierających się na brzmieniu wspomnianego art. 71 Konstytucji z 1952 r. (wprowadzonego w 1976 r.)⁸⁰.

Wydaje się, że aktualnie przeważa w doktrynie cywilistycznej pogląd, że nie ma wprawdzie podstaw do uznania jednolitego, samoistnego prawa podmiotowego do środowiska, można natomiast mówić o istnieniu wielu praw podmiotowych względem poszczególnych elementów środowiska (ziemia, kopaliny, woda, powietrze, zwierzęta, rośliny, klimat, krajobraz)⁸¹.

⁷⁶ Sygn. IV CR 122/85, OSN z 1986 r. Nr 6, poz. 98.

⁷⁷ P. Mazur, *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, Państwo i Prawo 1999, zeszyt 11, s. 52.

⁷⁸ Tamże, s. 53.

⁷⁹ P. Mazur, *Formy zbiorowe ochrony prawa osobistego do środowiska*, Państwo i Prawo 2006, zeszyt 5, s. 105.

⁸⁰ Podobnie uważał B. Kordasiewicz, którego zdaniem dobrem osobistym jest „możność korzystania z walorów nieskażonego środowiska”, Zob. B. Kordasiewicz, Glosa do wyroku SN z 25.4.1985 r., IV CR 122/85, OSNC 1986 Nr 6, poz. 98, OSPiKA 1987, zeszyt 4, poz. 84.

⁸¹ J. Skoczylas, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, Przegląd Sądowy 2003, zeszyt 4, s. 64.

P. Mazur stoi na stanowisku, że naruszenie dobra osobistego „nieskażonego środowiska”, ingerencja w to dobro osobiste na skutek działania szkodliwego dla środowiska może mieć miejsce tylko wówczas, gdy daną osobę łączy ze środowiskiem więź, tzn., gdy szkodliwe działanie oddziałuje wprost na „środowisko życia”⁸². Jego zdaniem, środowisko życia obejmuje swoim zasięgiem obszar, w którym osoba fizyczna przebywa, przy czym nie powinno mieć znaczenia, czy jest to pobyt czasowy czy stały. Wyklucza się tylko te miejsca, przez które osoby fizyczne jedynie się przemieszczają⁸³. Aby doszło do naruszenia dobra osobistego „nieskażonego środowiska” ważny jest więc dłuższy, a nie tylko chwilowy kontakt z otoczeniem, na którym dochodzi do naruszenia.

Jeśliby uznać, że istnieje dobro osobiste w postaci prawa do nieskażonego środowiska, to podlegałoby ochronie wg ogólnych zasad przewidzianych dla innych dóbr osobistych.

7. Podsumowanie

Na pojęcie zrównoważonego rozwoju składają się różnorodne elementy, w tym, o czym już wspomniałam, należy też zwracać uwagę na fundamentalne znaczenie jakości życia⁸⁴ rozumianej jako życie w zdrowym i estetycznym otoczeniu. Rozwój zrównoważony ma bowiem zaspokajać materialne, ale i duchowe potrzeby człowieka, w tym do godnego życia w środowisku należytej jakości. Warunkiem osiągnięcia stanu rozwoju zrównoważonego, jest moim zdaniem uznanie, że człowiek ma prawo do korzystania z należytej jakości środowiska. Prawo do środowiska jest, wg mnie, jednym z istotniejszych praw człowieka, gdyż jakość środowiska niewątpliwie bezpośrednio wpływa na jakość życia, zdrowie, dobre samopoczucie człowieka, równowagę

⁸² P. Mazur, *Prawo osobiste...*, op. cit., s. 58.

⁸³ Tamże, s. 59.

⁸⁴ Niewątpliwie istnieje duża rozbieżność między obiektywną i subiektywną stroną jakości życia. Por. T. Borys, *Jakość życia jako integrujący rodzaj działalności*, [w:] J. Tomczyk-Tolkacz (red.), *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Jelenia Góra 2003, s. 19. W filozofii kategoria „jakość życia” również nie jest ostatecznie zdefiniowana, choćby z tego względu, że nie ma zgody co do istoty człowieczeństwa.

psychofizyczną, które są przecież elementarnymi podstawami ludzkiej egzystencji. Należy tu jednocześnie podkreślić, iż, w mojej ocenie, człowiek ma prawo do należytej jakości środowiska, nawet mimo braku stosownych regulacji prawnych w danym porządku prawnym *expressis verbis* takie prawo przewidujących. Zagwarantowanie prawa do środowiska należytej jakości jest urzeczywistnieniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Filozofowie zajmują stanowisko, że zrównoważony rozwój jest utopią⁸⁵, ale przecież utopia to wyspa szczęścia...

Rozważania prowadzone w niniejszym artykule prowadzą do kilku zasadniczych konkluzji:

- przy dokonywaniu wykładni prawa do środowiska, wyznaczaniu jego granic należy uwzględnić humanistyczną filozofię zrównoważonego rozwoju;
- uznanie prawa do korzystania ze środowiska należytej jakości jest czynnikiem warunkującym urzeczywistnienie zrównoważonego rozwoju;
- prawo do środowiska należytej jakości jest elementem zrównoważonego rozwoju;
- prawo do środowiska jest funkcjonalnie powiązane z prawami człowieka.

Literatura

1. Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
2. Bojarski W., *Problemy rozwoju społeczno – gospodarczego z poszanowaniem dóbr przyrody*, Ossolineum 1988.
3. Borys T., *Jakość życia jako integrujący rodzaj działalności*, [w:] J. Tomczyk-Tołkacz (red.), *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Jelenia Góra 2003.
4. Borys T., *Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, T. Borys (red.), Białystok 2003.
5. Borys T., *Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Białystok 1999.

⁸⁵ Por. Z. Hull, *Filozofie zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 24; L. Gawor, *Sustainable development jako współczesna wersja oświeceniowej filozofii społecznej*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne...*, op. cit., s. 94 - 95; Z. Piątek, *Czy koncepcja zrównoważonego rozwoju jest utopijna*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne...*, op. cit., s. 77. Jednak, jak wskazuje A. Papuziński, to, że zrównoważony rozwój jest utopią, nie znaczy, że jest on mrzonką, kolejnym programem szczęśliwego społeczeństwa przechodzącym ze stoickim spokojem obok kwestii możliwości wprowadzenia go w życie. Bycie taką utopią nie określa jego racjonalnego charakteru. Zob. : A. Papuziński, *Filozoficzne aspekty...*, op. cit., s. 30.

6. Boyle A., Anderson M., *Human Rights Approaches to Environment Protection*, Oxford 1996.
7. Bukowski B., *Zrównoważony rozwój w prawie polskim*, Toruń 2009.
8. Ciechanowicz-McLean J., *Ekorozwój*, [w:] Wielka Encyklopedia Prawa, red. B. Hołyst, Warszawa 2005
9. Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
10. Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
11. Drzewicki K., *Trzecia generacja praw człowieka*, Sprawy Międzynarodowe 1983, nr 10.
12. Gawor L., *Sustainable development jako współczesna wersja oświeceniowej filozofii społecznej*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Lublin 2004, Seria Monografie KIS PAN, nr 26.
13. Górka K., *Polityka ekorozwoju w programach rozwoju gospodarczego*, [w:] *Sterowanie ekorozwojem. Tom II, Zarządzanie w warunkach ekorozwoju*, red. B. Poskrobko, Białystok 1998.
14. Grzybowski S., Glosa do wyroku SN z 10.7.1975 r., I CR 356/75, OSPiKA 1976, zeszyt 12.
15. Hull Z., *Filozofie zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
16. Janikowski R., Krupanek T., *Analiza porównawcza polityk ekologicznych Unii Europejskiej i Polski*, [w:] *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, t. I, M. Burchard-Dziubińska (red.), Łódź 2000.
17. Jaworowicz-Rudolf A., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako priorytet polskiej polityki społecznej i gospodarczej oraz jako zasada ogólna systemu prawa*, Prace z zakresu ekonomii i politologii, zeszyt naukowy nr 4 Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce 2001.
18. Kiełczewski D., *Koncepcja trwałej i zrównoważonej konsumpcji*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane zagadnienia teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, Białystok – Warszawa 2005.
19. Kistowski M., *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*, Gdańsk – Poznań 2003.
20. Klenowska K., *Zrównoważony rozwój a prawo do korzystania ze środowiska należytej jakości*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar – Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009.
21. Kordasiewicz B., Glosa do wyroku SN z 25.4.1985 r., IV CR 122/85, OSNC 1986 Nr 6, poz. 98, OSPiKA 1987, zeszyt 4, poz. 84.
22. Kozłowski S., *Ekorozwój*, „Człowiek i Światopogląd”, 1995, nr 5.
23. Kozłowski S., *Ogólne uwarunkowania ekorozwoju*, [w:] *Sterowanie ekorozwojem. Tom I. Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, B. Poskrobko (red.), Białystok 1988.
24. Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005.
25. Krämer L., E.C. *Treaty and Environmental Law*, London 1988.
26. Kreibich R. (Hrsg.), *Nachaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft*, Weinheim – Basel 1999.
27. Lenzion J., Zatorska – Sadurska J., *Koncepcja metodologiczna budowy strategii ekorozwoju, Polski Region Bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju*, t. I – Uwarunkowanie, Gdańsk 1993.
28. Lisicka H., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju podstawą polityki przemysłowej i ochrony środowiska*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka*, 1998 nr 1.
29. Mancewicz A., *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka?*, cz. I, In *Gremio*, 2007, nr 9 (41).
30. Mancewicz A., *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka?*, cz. II, In *Gremio*, 2007 nr 10 (42).
31. Mazur P., *Formy zbiorowe ochrony prawa osobistego do środowiska*, *Państwo i Prawo* 2006, zeszyt 5.
32. Mazur P., *Prawo osobiste do korzystania z wartości środowiska naturalnego*, *Państwo i Prawo* 1999, zeszyt 11.

33. Michnowski L., *Ekohumanizm jako podstawa ekorozwoju*, „Nauka” 1994, nr 4.
34. Papuziński A., *Filozoficzne aspekty zasady zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój a iusticia socialis*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Lublin 2004, Seria Monografie KIS PAN, nr 26.
35. Papuziński A., *Filozoficzne aspekty zrównoważonego rozwoju – wprowadzenie*, *Problemy Ekorozwoju* 2006, nr 2.
36. Parteka S., *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 1997.
37. Piątek Z., *Czy koncepcja zrównoważonego rozwoju jest utopijna*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Lublin 2004, Seria Monografie KIS PAN, nr 26.
38. Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000.
39. Piontek B., *Koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego Polski*, Warszawa 2002.
40. Piontek B., Piontek F., Piontek W., *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997.
41. Piontek F., *Integracja a wdrażanie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, t. I, M. Burchard-Dziubińska (red.), Łódź 2000.
42. Poskrobko B., *Ekorozwój – wyzwania cywilizacyjne*, 1999 (maszynopis).
43. Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń.
44. Rakoczy B., *Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego a prawo do ochrony środowiska naturalnego*, *Monitor Prawniczy* 22/2007.
45. Rakoczy B., *Wolność działalności gospodarczej, a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju*, „Rzeczpospolita” z 31 maja 2006 r.
46. Reboud L., *Ekologia i konkurencyjność*, [w:] *Wspólnota Europejska, a środowisko naturalne. Konferencja w Angers, cz. I*, pod red. J. C. Masclat, Lublin 1999.
47. Sitek M., „Sustainable development” – *ciągły czy zrównoważony rozwój?* *Państwo i Prawo* 1999, nr 2.
48. Skoczylas J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, *Przeгляд Sądowy* 2003, zeszyt 4.
49. Zablocki G., *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje (perspektywa socjologiczna)*, Toruń 2002.
50. Zaufnal B., Białecka M. (red.), *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*, Wyd. AGH, Kraków 1986.
51. Żylicz T., *Rola nauki w polityce trwałego rozwoju*, *Ekonomia i Środowisko* 2002, nr 2.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
2. Ustawa z dnia 15 listopada 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)
3. Konwencja z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

Summary

The article is devoted to the analysis of relation between philosophy of sustainable development and the right to benefit from the due quality of environment. The author indicates that a right to benefit from the due quality of environment is a symptom of the fully humanistic concept of sustainable development and recognizes the impact of philosophy of the sustainable development on the process of positivisation of that right. The article is also trying to present main dimensions of discussions about sustainable development and it is touching issues like philosophical basic of sustainable development, depiction of sustainable development and the quality of life as a fundamental issue of sustainable development.

Małgorzata Burchard-Dziubińska

Rozwój instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju

W rozdziale omawiane są zagadnienia związane z instytucjonalnymi podstawami zrównoważonego rozwoju. Analizowane są różne rodzaje instytucji – instytucje fundamentalne i pochodne oraz nieformalne i formalne i ich wzajemne powiązania. Generalnie słabość instytucji fundamentalnych i nieformalnych uniemożliwia lub opóźnia powstawanie instytucji formalnych, które służyłyby zrównoważonemu rozwojowi. Egzogeniczny rodowód instytucji formalnych – związany z regulacjami Unii Europejskiej, powoduje, że Polsce zrównoważony rozwój z trudem przenika do świadomości obywateli, do politycznej debaty i dalej do praktyki gospodarczej.

1. Wstęp

Obecne zainteresowanie zrównoważonym rozwojem jest w pewnym sensie powrotem do sposobu rozwoju sprzed ery industrialnej. Oczywiście, ze względu na zmiany, jakie zaszły w tym czasie, nie jest możliwe powtórne zastosowanie ówczesnych rozwiązań instytucjonalnych, bo byłyby one nieadekwatne do współczesnych potrzeb. Jednak możemy mówić o próbie ponownego zespolenia zasad rozwoju społecznego i gospodarczego z uwarunkowaniami przyrodniczymi. Wymaga to odpowiedniego dopasowania instytucjonalnego. Pojęcie zrównoważonego rozwoju w debacie naukowej obecne jest już od dawna, choć obecne rozumienie tej kategorii daleko obiega od pierwszych zastosowań. Żyjący na przełomie XVII i XVIII w. Hans Carl von Carlowitz określał tym terminem taki rodzaj gospodarki leśnej, w której w danym okresie pozyskuje się tyle drewna, ile może w tym samym czasie ponownie wyrosnąć, co miało gwarantować odtwarzalność zasobów. Jednak sama idea dążenia do harmonijnego ułożenia relacji ze środowiskiem przyrodniczym w procesie rozwoju społeczno – gospodarczego przewija się w dziełach różnych autorów od starożytności po współczesność

W połowie lat siedemdziesiątych XX wieku pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się w związku z działalnością Organizacji Narodów Zjednoczonych, głównie w odniesieniu do przyrodniczych kwestii rozwojowych. Na jednej z sesji Rady Zarządzającej UNEP w 1975 r. przyjęto, że społeczeństwo realizuje idee zrównoważonego rozwoju, jeśli uznaje nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie mogą być zakłócone przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy, jest zdolne do sterowania swoim rozwojem w celu utrzymania homeostazy i symbiozy z przyrodą, a więc respektuje oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystywanie odpadów, dba o konsekwencje podejmowanych działań, a więc o potrzeby i zdrowie przyszłych pokoleń¹. Szersze rozwinięcie koncepcji zrównoważonego rozwoju na forum ONZ zawdzięczamy działalności Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, która działała pod przewodnictwem G. H. Brundtland w latach 1983–1987. Efektem prac komisji był raport „Nasza wspólna przyszłość”, w którym zawarto chyba najbardziej uniwersalną, a na pewno nośną politycznie, definicję zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą jest to rozwój gwarantujący przyszłym pokoleniom zaspokojenie ich potrzeb w stopniu niemniejszym niż dostępny obecnym generacjom. Dzięki aktywności ONZ koncepcja ta zyskała międzynarodowy rozgłos i przeniknęła do większości krajów świata. Jest odpowiedzią na narastanie globalnego kryzysu ekologicznego i uświadomienie, że napięcia na styku trzech sfer: społeczeństwa, gospodarki i środowiska przyrodniczego przekreślają szanse harmonijnego rozwoju ludzkiej cywilizacji. Obecnie zrównoważony rozwój, rozpatrywany jednocześnie na pięciu płaszczyznach: społecznej, gospodarczej, przyrodniczej, przestrzennej i instytucjonalnej, daleko wykracza poza kontekst typowo środowiskowy. Jest nazywany ładem zintegrowanym².

¹ B. Fiedor, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych* [w:] B. Fiedor (red.), C. H. Beck, Warszawa s. 229.

² T. Borys, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.

2. Instytucjonalne podstawy funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki

Istnienie społeczeństw i ich gospodarowanie można rozpatrywać w kategoriach relacji (interakcji) między ludźmi, jak i w wymiarze techniczno – przyrodniczym. Różne szkoły przywiązują do tych dwu stron gospodarowania różną wagę. Jak zauważa J. Godłów-Legiędź, „Instytucjonalizm w ekonomii wyrósł z przekonania, że panująca ekonomia nie poświęca uwagi społecznej formie gospodarowania w proporcji odpowiadającej jej wpływowi na jakość gospodarki i dobrobyt. Akcentując rolę społecznych interakcji i ich historycznego uwarunkowania, zaczęto używać pojęcia instytucji – terminu obecnego wcześniej na polu socjologii”³.

Śledząc rozważania „starych” i „nowych” instytucjonalistów znajdujemy podobne podejście do kategorii instytucji, choć widoczne jest odmienne rozłożenie akcentów.

Według przedstawiciela wczesnego instytucjonalizmu amerykańskiego T. Veblena, instytucje obejmują obyczaje, zwyczaje, normy, religię, mity, utrwalone postawy, wzorce myślenia i zachowania, które są akceptowane w dowolnym szczególnym czasie. Veblen podkreślał, że instytucje są zawsze produktem bliższej lub dalszej przeszłości oraz że przemiany instytucjonalne nie nadążają za zmianami w technice wytwarzania i wymagają niekiedy długiego czasu na dostosowanie się do nowych warunków⁴. W pochodzącej z lat 30. XX wieku definicji zaproponowanej przez J. R. Commonsa instytucje to zbiorowe działanie oddziałujące na jednostkę, kontrolujące ją, powodujące uwalnianie i ekspansję jej działania. Zbiorowe działanie obejmuje wszelkie formy od niezorganizowanego zwyczaju do licznych działających organizacji takich, jak:

³ J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, [w:] J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s.12.

⁴ T. Veblen, *The Limitation of Marginal Utility*, [w:] B. W. Huebsh (ed.), *The place of Science in Modern Civilization*, New York 1919, s. 242–243, za: H. Landereth, D. C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.

rodzina, korporacja, związek branżowy, związek zawodowy, system rezerwy, państwo⁵.

Współcześnie piszący noblista D.C. North uważa, że „instytucje to reguły gry, a organizacje to gracze”⁶, zaś zdaniem kolejnej laureatki Nagrody Nobla E. Ostrom „Instytucje można zdefiniować jako systemy reguł działania, które określają, kto ma prawo do podejmowania decyzji w danej sferze, jakie działania są dozwolone, a jakie zabronione, jakie zasady agregacji będą stosowane, jakich procedur należy przestrzegać, jakie informacje powinny być dostarczone, a jakie muszą pozostać poufne, oraz jakie wynagrodzenia zależnie od swych działań otrzymują jednostki...”⁷

Jak wynika z przytoczonych definicji na gruncie starego instytucjonalizmu podkreślano, że instytucje to wzory zachowań akceptowane przez daną społeczność. Obecnie akcentuje się, że instytucje to normy współżycia społecznego pozwalające rozwiązywać konflikty interesów powstające na tle ograniczoności zasobów oraz ułomności intelektualnej i moralnej człowieka⁸.

Wyraz zainteresowania instytucjami ze strony ekonomistów przejawia się propozycjami różnych klasyfikacji i podziałów. Często stosowanym rozróżnieniem jest podział instytucji na fundamentalne i pochodne. Instytucje fundamentalne powstają w wyniku długookresowego procesu ewolucyjnego, w którym następuje skumulowanie wiedzy. Można do nich zaliczyć zwyczaje, tradycję, normy religijne, kulturę, ale także powszechną wrażliwość prawną ludności i świadomość ekologiczną. Nie podlegają one bezpośredniej interwencji i zmieniają się bardzo powoli. Na ich gruncie wyrastają instytucje pochodne, które kształtowane są w sposób pośredni. Występują one na

⁵ J. R. Commons, *Institutional Economics*, „American Economic Review” 1931, t. 21, s. 648.

⁶ D. C. North, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, s. 3.

⁷ E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, cyt. za: J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s.14.

⁸ J. Godłów-Legiędź, *Instytucje...* op. cit. s. 15.

hierarchicznych poziomach. Do tej kategorii należą np.: zasady konstytucyjne, normy prawne, prawa własności. Tworzą one otoczenie instytucjonalne, w którym doprecyzowywane są reguły gry dotyczące różnych obszarów funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki.

Innym sposobem klasyfikacji instytucji jest ich podział na formalne i nieformalne. Instytucje nieformalne tworzą kulturowe tło społeczeństwa, wyłaniają się w wyniku długotrwałych procesów, ewoluują wolno i są dla danej społeczności oczywiste, co sprawia, że ich przestrzeganie opiera się głównie na samokontroli jednostek. Przykładem tego rodzaju instytucji są zwyczaje, tradycja. Instytucje formalne są natomiast produktem ludzkiej działalności wyrosłym z politycznych preferencji decydentów. Cechują się większą zmiennością od instytucji nieformalnych, ich obowiązywanie nie jest tak oczywiste i w związku z tym wymaga kontroli ze strony powołanych do tego organów. Do instytucji formalnych zalicza się system prawa i różne sformalizowane normy i standardy. Instytucje formalne mogą mieć charakter endogeniczny lub egzogeniczny. W pierwszym przypadku oznacza to, że ich powstanie i obowiązywanie pozostaje w jakimś związku z instytucjami nieformalnymi obowiązującymi w danej społeczności i wynika z jej potrzeb. W drugim przypadku, instytucje mogą być tworem całkowicie lub częściowo obcym. To, skąd się biorą te reguły gry, zwykle ma zasadniczy wpływ na ich akceptację i przestrzeganie. Jeśli wyłoniły się ze względu na wewnętrzne potrzeby społeczne, są przestrzegane bez większych oporów. Jeśli społeczeństwo odbiera je jako narzucone, nie identyfikuje się z nimi, a nawet sprzyja ich nieprzestrzeganiu. Rosną wówczas koszty ich egzekwowania⁹. Złożoność i wielorakość procesów społecznych i gospodarczych powoduje, że nastąpiło silne wzmocnienie instytucji formalnych. W większości przypadków nie jest możliwe dalsze opieranie się na związkach pokrewieństwa czy strukturach plemiennych jako głównych filarach organizacji życia społeczno-

⁹ M. Burchard-Dziubińska, *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2006, s. 37–44.

gospodarczego. Choć instytucje nieformalne nadal odgrywają ważną rolę ze względu na swą powszechną obecność, to jednak funkcjonowanie państw, rynków i społeczeństw zostało zdominowane przez instytucje formalne. Od ich jakości i dopasowania do konkretnych potrzeb i realiów zależy ich skuteczność. Instytucje nie tylko muszą być sprawne w sensie administracyjnym, ale także wymagają legitymizacji społecznej. W takich obszarach, jak: edukacja, ochrona zdrowia czy ochrona środowiska przyrodniczego, jakość rozwiązań publicznych zależy od ich oceny przez ostatecznych użytkowników (wyborców). Czynniki kulturowe i strukturalne, normy i wartości oddziałują zarówno na stronę popytową, jak i podażową rynku instytucji. O tym, że rozwój instytucji formalnych pozostaje pod silnym wpływem czynników kulturowych, świadczą mogą liczne przykłady uzyskiwania odmiennych efektów jako konsekwencji wdrożenia takich samych reguł w różnych społecznościach. Zwraca na to uwagę między innymi F. Fukujama, pisząc o transferowalności instytucji i wiedzy o nich do różnych krajów i w odniesieniu do różnych sfer funkcjonowania społeczeństwa. Najwyższą transferowalność wykazują wzorce instytucjonalne przenoszone w ramach zarządzania, administracji publicznej i gospodarki. Na poziomie mikroekonomicznym każda organizacja może zostać zreformowana, zlikwidowana, zbudowana od nowa i zarządzana w lepszy lub gorszy sposób, czerpiąc z doświadczeń historycznych różnych krajów. Jeśli teoria organizacji lub administracji może zostać sformalizowana, to może być także przenoszona. W odniesieniu do samego kształtu organizacji i podstaw ich legitymizacji transferowalność maleje, głównie ze względu na istnienie utartych ścieżek, z których zejście najprawdopodobniej pociągnęłoby znaczne koszty. Czynniki społeczne i kulturowe w znikomym stopniu poddają się manipulacji przez publiczną politykę¹⁰.

Zasadne jest postawienie pytania o charakter instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju. Kto generuje popyt na służące temu instytucje, a kto

¹⁰ F. Fukujama, *Budowanie państwa, władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 46–49.

odpowiada za ich podaż? Czy są ze swej natury fundamentalne, czy pochodne, formalne, czy nieformalne? Są to kwestie, które poddane zostaną dalszej analizie w odniesieniu do Polski na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wpływ możliwości poznawczych człowieka oraz historycznego doświadczenia na rozwój tych instytucji, koszty transakcyjne związane z ich istnieniem, a także obecność problematyki zrównoważonego rozwoju w funkcjonowaniu rynków politycznych.

3. Zrównoważony rozwój a transformacja systemowa

Obserwowany na świecie znaczący wzrost zainteresowania zrównoważonym rozwojem i poparcia dla jego wdrażania zbiegł się w czasie z transformacją systemową polskiej gospodarki. Dwadzieścia lat, jakie upłynęły od momentu podjęcia decyzji o przejściu od centralnego planowania w kierunku rozwiązań rynkowych, to okres wystarczająco długi, aby móc dokonać oceny nowo powstałych rozwiązań instytucjonalnych pod kątem ich zgodności z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim należy podkreślić, że transformacja systemowa nie dokonała się (bo nie mogła się dokonać) w wyniku jednorazowego aktu zamiany centralnego planowania na regulacje rynkowe, ale jest długotrwałym procesem zachodzącym jednocześnie, aczkolwiek w różnym tempie i z różną intensywnością, w czterech sferach – politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Choć niektórzy dla opisanie polskiej transformacji używają określenia „terapia szokowa”, co może sugerować szybkie, aczkolwiek bolesne przejście od jednego systemu do drugiego, to dziś już wiadomo, że taki opis jest nadmiernym uproszczeniem i nie oddaje głębi i istoty niezbędnych przemian instytucjonalnych. Zwracają na to uwagę ekonomiści reprezentujący niekiedy bardzo różne poglądy na politykę gospodarczą i sposoby jej uprawiania. Uwidocznilo się to wyraźnie podczas VIII Kongresu Ekonomistów Polskich, jaki odbył się w listopadzie 2007 r. w Warszawie pod hasłem „Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia

rozwoju”. G. Kołodko, oceniając rozwój instytucji po dwu dekadach transformacji, stwierdził między innymi:

„Przy całym krytycyzmie, na który zasługuje stworzony dotychczas system ekonomiczny, gospodarka jest bardziej dojrzała i działa sprawniej niż polityka. (...) Demokracja formalnie powstała, ale realnie bynajmniej nie jest w stanie dostarczyć tego, czego należy od niej oczekiwać. Jest to nie tylko problem per se, ponieważ syndrom niewydolności instytucji demokracji utrudnia transformację gospodarki i relatywnie obniża ogólną efektywność makroekonomiczną. Dzieje się tak dlatego, gdyż dysfunkcjonalność demokracji opóźnia podejmowanie decyzji racjonalizujących gospodarowanie, a w doraźnej polityce toleruje podejmowanie decyzji błędnych. Polityka jest doży bardziej irracjonalna niż gospodarka. Gdzieś pośrodku pomiędzy postępem w sferze demokratyzacji i urynkowienia plasuje się budowa społeczeństwa obywatelskiego. Sprawdza się ono lepiej niż demokracja polityczna, choć nie aż tak dobrze jak gospodarka rynkowa. (...) Jeśli zaś chodzi o zmiany kulturowe i mentalne, są one wielce zdywersyfikowane w rozmaitych przekrojach. Największe różnice widać w ujęciu pokoleniowym. O ile w przypadku młodszych generacji bywa, że są one w awangardzie całego procesu przemian, o tyle starsze pokolenie ze zrozumiałych przyczyn pozostaje w tyle”¹¹.

Jak słusznie podkreśla G. Kołodko, transformacja do gospodarki rynkowej nie jest celem samym w sobie, lecz instrumentem do osiągnięcia nadrzędnego celu, którym jest zrównoważony społecznie, ekonomicznie i ekologicznie długofalowy rozwój. I właśnie z tej perspektywy powinno się dokonywać kompleksowej oceny tego, co zaszło.

Również J. Hausner zwraca uwagę na fakt, że *„Podczas gdy przestrzeń prywatna ekspansywnie się poszerza, przestrzeń publiczna karleje. To rodzi (...) rozdarcie, które stało się źródłem ogarniającej nas zbiorowej frustracji i blokuje*

¹¹ G. Kołodko, *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 27–28.

rozwoj”¹². Zdaniem tego autora, w Polsce całkowitemu zatarciu uległ sens polityki publicznej, a w politycznej rywalizacji i grze zgubiono to najistotniejsze – wyznaczani i przekraczanie kolejnych kamieni milowych na drodze rozwoju i awansu cywilizacyjnego. Słabość przestrzeni publicznej powoduje, że politycy mogą unikać odpowiedzialności, a obywatele stronią od współdziałania we władzy¹³.

Obserwowana jest wyraźna trudność w mobilizacji i ukierunkowaniu energii społecznej na rozwój. Nie można tego dokonać bez przeprowadzenia istotnych zmian instytucjonalnych, tymczasem kulturowo i mentalnie wciąż znaczna część społeczeństwa tkwi w poprzedniej epoce. Dlaczego tak się dzieje, można wyjaśnić, łącząc analizę otoczenia instytucjonalnego z ekonomią kosztów transakcyjnych. Instytucje typowe dla realnego socjalizmu (kontakty, znajomości, „załatwianie” zamiast kupowania) straciły wartość podczas transformacji do gospodarki rynkowej. W efekcie obserwujemy dwa typy reakcji – z jednej strony próbę obrony starych instytucji i opór przed zmianą, z drugiej zaś działania na rzecz rozwiązań i umiejętności przydatnych w nowej rzeczywistości. Spośród kosztów transakcyjnych związanych ze zmianami instytucjonalnymi prawdopodobnie najbardziej znaczące są te związane z inwestowaniem w kapitał ludzki¹⁴. Załamanie instytucji formalnych i wielu nieformalnych wywołało wielką niepewność. Wysokie okazały się koszty transakcyjne dotyczące nie tylko budowania instytucji rynkowych, ale także koszty transakcyjne związane z korzystaniem z rynku. Widoczne to było zwłaszcza na rynku pracy, na którym niedopasowania ilościowe i strukturalne wyjątkowo boleśnie dotknęły polskie społeczeństwo w latach 90. ubiegłego wieku. Dodatkowe koszty wyniknęły ze słabości instytucjonalnych struktur współrzędzenia, co uwidoczniło się przede

¹² J. Hausner, *Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 69.

¹³ *Ibidem*, s. 72–73.

¹⁴ J. Platje, *Bodźce i koszty transakcyjne a zmiany instytucjonalne oraz stan polskiej gospodarki w latach 1970–2000*, Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie nr 387, Opole 2007, s. 37.

wszystkim w sferze egzekwowania praw własności. Można stwierdzić, że polityka stabilizacji i liberalizacji zakończyła się sukcesem w tym sensie, że ograniczeniu uległy możliwości poszukiwania renty w sposób typowy dla starego systemu. Jednak koszty tej zmiany były generalnie niedoszacowane i nie zamknęły się stratami związanymi z recesją z lat 1990–1991, ale w jakimś stopniu ponosimy je jeszcze obecnie. O sukcesie transformacji będziemy mogli mówić wówczas, gdy koszty transakcyjne funkcjonowania nowego systemu będą niskie, a instytucje nieformalne będą wspierały instytucje formalne.

4. Zrównoważony rozwój a instytucje formalne

Na początku 90. XX wieku w Polsce panowała wysoka niepewność co do przyszłych zmian instytucjonalnych, a system borykał się ze swego rodzaju instytucjonalną próżnią. Konieczne było przeprowadzenie zmian właściwie we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego, co wiązało się z głęboką przebudową systemu prawa. Trzeba jasno powiedzieć, że w pierwszych latach transformacji w publicznej debacie nie istniało pojęcie zrównoważonego rozwoju. Jednak pierwsze sygnały działania zgodnie z tą koncepcją, nazywaną wówczas ekorozwojem, znajdziemy w niektórych związanych z ochroną środowiska przyrodniczego dokumentach rządowych z tego okresu. 10 maja 1991 r. Sejm, w odpowiedzi na przedłożoną przez Radę Ministrów „Politykę ekologiczną państwa”, przyjął uchwałę w sprawie polityki ekologicznej¹⁵. Zły stan środowiska przyrodniczego uznano za sprawę o najwyższej doniosłości ze względu na wpływ, jaki wywiera na społeczeństwo i gospodarkę. Napisano, że rozwój powinien być oparty na zasadach ekologiczno-społecznej gospodarki rynkowej, a z analizy treści wynika pełna zbieżność z koncepcją nazywaną dziś zrównoważonym rozwojem. Jak napisano w uchwale, rozwój gospodarczy zharmonizowany z ochroną środowiska powinien być skoncentrowany na następujących priorytetach:

¹⁵ Monitor Polski Nr 18, poz.118.

- zapobieganiu degradacji środowiska zamiast przeciwdziałaniu niekorzystnym skutkom,
- ustaleniu rodzaju oraz skali potrzeb społecznych obecnej i przyszłych generacji,
- docenieniu wagi ochrony przyrody jako czynnika warunkującego możliwość rozwoju społeczno-gospodarczego.

Choć większość przyjętych w uchwale sformułowań zachowała swą aktualność do dziś, w sensie realizacyjnym nigdy nie wywarła ona większego wpływu na praktykę, zwłaszcza w odniesieniu do roli organów państwowych. Przez całe lata spychano zrównoważony rozwój do sfery działania resortu ochrony środowiska przyrodniczego, co jest rzecz jasna niedopuszczalnym zawężeniem interpretacji tej koncepcji. Przełomowe znaczenie dla wzrostu jej znaczenia ma fakt, że w przyjętej w 1997 r. Konstytucji RP znalazł się zapis mówiący o zrównoważonym rozwoju jako zasadzie. Jednak użyte tam sformułowanie budzi wśród prawników kolejne wątpliwości interpretacyjne.

Bardzo istotny wpływ na upowszechnienie pojęcia zrównoważonego rozwoju w polskim systemie prawnym miała integracja z Unią Europejską. W debacie politycznej Wspólnot Europejskich zrównoważony rozwój pojawił się na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Analiza wspólnotowych aktów prawnych pozwala stwierdzić, że najczęściej termin ten używany jest w preambułach aktów prawnych w odniesieniu do przyjętych w ramach Wspólnoty rozmaitych programów. Po raz pierwszy było to widoczne zwłaszcza w V programie działania w zakresie środowiska przyrodniczego pt.: „Program polityki i działań Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do środowiska i zrównoważonego rozwoju”. Odniesienie do zrównoważonego rozwoju zawarte jest właściwie we wszystkich późniejszych dyrektywach, programach, strategiach, komunikatach i księgach dotyczących najważniejszych obszarów funkcjonowania Unii Europejskiej. W 2001 r. w Goeteborgu podjęto decyzję o uzupełnieniu przyjętej rok wcześniej Strategii Lizbońskiej o wymiar środowiskowy. Była to reakcja na krytykę, że kwestie środowiska

przyrodniczego nie zostały należycie wyeksponowane. W komunikacie Komisji Europejskiej: „Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej”¹⁶ uznano, że zrównoważony rozwój to cel globalny, a Unia Europejska chce odgrywać kluczową rolę w upowszechnianiu tej koncepcji rozwoju nie tylko w Europie, ale także na całym świecie. Aby działania nabrały bardziej konkretnego charakteru, za zasadną uznano koncentrację działań na kilku starannie wybranych obszarach:

- emisji gazów cieplarnianych i walce ze zmianami klimatycznymi,
- zagrożeniu dla zdrowia publicznego,
- biedzie i marginalizacji niektórych grup społecznych,
- starzeniu się populacji,
- przyspieszonej utracie bioróżnorodności,
- transporcie.

Wskazanie, że „Zrównoważony rozwój powinien stać się centralnym celem wszystkich polityk sektorowych” ma gwarantować poprawę spójności polityki. Dla Polski i innych krajów członkowskich oznacza to wszechobecność zrównoważonego rozwoju w prawodawstwie Unii Europejskiej i konieczność respektowania tych ustaleń w działaniach bieżących i strategicznych.

Opierając się na pogłębionej analizie obecności zrównoważonego rozwoju w polskim systemie prawnym dokonanej przez Z. Bukowskiego, można sformułować następujące wnioski¹⁷. Po pierwsze – głównym obszarem występowania kategorii zrównoważonego rozwoju jest prawo związane z ochroną przyrody, środowiska i gospodarką przestrzenną. Najważniejsze znaczenie ma: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i gospodarowaniu przestrzennym, ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r.

¹⁶ Komunikat Komisji Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej Bruksela, 15.5.2001COM(2001)264 final.

¹⁷ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2009.

o ochronie przyrody i ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Wzmianki znajdziemy również w Prawie wodnym, Prawie geologicznym i górnictwem oraz ustawie o odpadach. Jednak w szeregu innych istotnych aktów prawnych z tych dziedzin, nawet tych przyjmowanych w ostatnich kilku latach, pojęcie to nie występuje. Po drugie – wspomina się w nich o zasadzie lub zasadach zrównoważonego rozwoju, zwykle bez precyzowania szczegółów, co nie ułatwia aplikacji w praktyce. Po trzecie – lektura aktów prawnych z zakresu funkcjonowania gospodarki pozwala stwierdzić, że zrównoważony rozwój pojawia się między innymi w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju czy w ustawie z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego. Znacznie dłuższa byłaby jednak lista ustaw z zakresu funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, także tych najnowszych, w których odwołań do zrównoważonego rozwoju brak, choć byłyby one tam jak najbardziej na miejscu.

Najważniejszy jak dotąd w polskiej polityce dokument odnoszący się do zrównoważonego rozwoju – „Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025” – przetrwał od lipca 2000 r. do października 2007 r., kiedy został uchylony z dość niejasnych powodów. W przyjętej 29 listopada 2006 r. przez Radę Ministrów „Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015” koncepcja zrównoważonego rozwoju została wymieniona jako idea przewodnia, jednak cel ogólny nie znalazł przełożenia na cele szczegółowe. Z najnowszych dokumentów rządowych na uwagę zasługuje zaprezentowany przez premiera D. Tuska 17 czerwca 2009 r. raport „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe”. Już we wstępie dowiadujemy się, że aby uniknąć „dryfu rozwojowego”, powinniśmy dokonać wyboru modelu rozwojowego Polski w dwóch kluczowych wymiarach rozwojowych: ekonomicznym i społecznym. Dalsza lektura pozwala stwierdzić, że nie całkiem pominięto wymiar środowiskowy, ale, dość niefortunnie i ledwo sygnalnie, analizuje się go pod hasłem „Bezpieczeństwo energetyczno – klimatyczne” (Wyzwanie 5.) Natomiast na wzmocnienie instytucjonalne mogą liczyć zwłaszcza „gospodarka oparta na

wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego”, „solidarność i spójność regionalna” oraz „spójność społeczna”, co oczywiście wpisuje się także w działania na rzecz rozwoju zrównoważonego, ale nie gwarantuje niezbędnej harmonizacji ze sferą środowiska przyrodniczego.

Poważną przeszkodą w upowszechnianiu zrównoważonego rozwoju w Polsce jest również swoisty zalew aktami prawa o niskiej jakości. Ż. Semprich w opublikowanym w 2003 r. artykule *Coraz gorsze prawo* wymieniła następujące grzechy główne związane z aktywnością legislacyjną w Polsce: żywiołowość oraz łatwość tworzenia prawa, pochopne inicjatywy ustawodawcze, nietrafne decyzje legislacyjne, powstawanie projektów w ministerstwach, które cechuje wąskie, resortowe myślenie, uleganie wpływom różnych, czasem nie do końca zidentyfikowanych, grup nacisku, tworzenie ustaw w celu ochrony rozmaitych interesów doraźnych, słabość rządu jako autora projektu, który godzi się na przerobienie go w parlamencie nawet w sposób przekreślający wyjściowe założenia, skomplikowanie, nieklarowność, niepotrzebna szczegółowość nowych przepisów oraz przyzwolenie na trudny do ogarnięcia ogrom uregulowań, niestabilność, wielokrotne – nawet po kilkadziesiąt razy (sic!) – nowelizowanie ustaw¹⁸. Autorka przytacza wypowiedź wicemarszałka Sejmu IV kadencji J. Wojciechowskiego, który ustalił na początku obecnej dekady, że: „W Polsce średnio raz dziennie stanowi się nową ustawę, co godzina wydawane jest nowe rozporządzenie i raz na siedem minut drukowana jest jedna strona Dziennika Ustaw.” Mówi się wręcz o „inflacji prawa”, która przejawia się z jednej strony w nadmiarze przepisów w stosunku do potrzeb uregulowania, a z drugiej w ich mało efektywnym funkcjonowaniu w życiu społecznym, związanym z możliwościami ich przyswojenia, stosowania i egzekwowania. Dyskusja na ten temat jakości prawa w Polsce stała się już dyżurnym tematem w mediach i pomimo wielu trafnych ocen istniejącej sytuacji, wciąż mamy do czynienia z nadmierną i często chaotyczną

¹⁸ Ż. Semprich, *Coraz gorsze prawo*, Rzeczpospolita z 19 listopada 2003.

działalnością legislacyjną. Jest to przejaw niedojrzałości instytucjonalnej i opacznego mierzenia aktywności parlamentarzystów ilością zgłaszanych przez nich projektów legislacyjnych, bez zwracania uwagi na oczekiwane przez społeczeństwo kierunki zmian i zgodność z już istniejącym systemem. Przepisy nie mają szansy zakorzenić się w systemie i, co równie ważne, zaistnieć w świadomości społecznej. Za kuriozalne należy uznać nowelizowanie ustaw po kilku miesiącach od ich wprowadzenia lub zanim wejdą one w życie. Z taką sytuacją mieliśmy nieraz do czynienia w przypadku wielu ustaw o kluczowym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju, między innymi z kodeksem pracy, ustawą – prawo ochrony środowiska i z przepisami podatkowymi¹⁹.

5. Zrównoważony rozwój a instytucje nieformalne

Po latach ignorowania problemów ekologicznych, ukrywania niewygodnych faktów dotyczących stanu środowiska przyrodniczego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku polskie społeczeństwo wreszcie uzyskało dużo szerszy dostęp do informacji na ten temat. Potwierdziła się znana z innych krajów prawidłowość, że dbałość o stan środowiska przyrodniczego idzie w parze z wolnością słowa i swobodami demokratycznymi. Ogromnie ważną rolę mają do spełnienia media i różnego rodzaju organizacje pozarządowe, które w pełni ukazują swą siłę jedynie w warunkach respektowania prawa do swobody wypowiedzi i zrzeszania się. Ta gotowość Polaków do natychmiastowego działania na rzecz środowiska przyrodniczego zbiegła się w czasie z przygotowaniem do Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro i samym Szczytem (1992 r.). To właśnie na ten okres przypadło apogeum światowego zainteresowania problemami ekologicznymi, a dzięki Globalnemu Programowi Działań AGENDA 21 nastąpiła popularyzacja koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jednak w Polsce zapal do działania na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego szybko osłabł, zgaszony ogromem problemów związanych

¹⁹ E. Karpowicz, *Informacja Nr 997*, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Kancelaria Sejmu, Biuro studiów i Ekspertyz, Grudzień 2003. http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_03/i-997.pdf.

z transformacją. Bezrobocie, kategoria nieznana w okresie realnego socjalizmu, pociągnęło za sobą cały szereg innych poważnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych, co spowodowało zepchnięcie kwestii ekologicznych na dalszy plan. Skrajna bieda, społeczne wykluczenie, utrudniony dostęp do opieki medycznej, wzrost przestępczości, narkomania i alkoholizm to tylko niektóre z problemów, które dotknęły wiele osób (i ich rodzin) na skutek długotrwałej utraty pracy. Skala problemu i jego długotrwałość była największym zaskoczeniem dla społeczeństwa i wielu polityków.

Inne, ważne problemy rozwojowe uwidocznione w okresie transformacji są związane ze zmianami demograficznymi i starzeniem się polskiego społeczeństwa. Są one wciąż bardzo słabo antycypowane przez ogół Polaków, co powoduje, że nie są oni zainteresowani myśleniem skoncentrowanym na przyszłości wykraczającej poza kilka najbliższych lat. Wyraźnie roszczeniowa postawa kierowana pod adresem państwa sprawia, że bardzo trudno jest proponować i wdrażać działania strategiczne.

Pewnym odzwierciedleniem ważności poszczególnych obszarów działania w ocenie polskiego społeczeństwa jest aktywność organizacji pozarządowych, które masowo zaczęły powstawać od początku roku 1990. Według badania przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2008 r. przynależność organizacji pozarządowych do poszczególnych dziedzin aktywności kształtowała się następująco – na pierwszym miejscu znalazły się organizacje zaangażowane w sferze sportu, turystyki, rekreacji i hobby. Na dalszych uplasowały się organizacje działające na rzecz kultury i sztuki, edukacji i wychowania, usług socjalnych i pomocy społecznej, ochrony zdrowia. Szczegółowe dane zawiera tabela 1. Wiele z organizacji prowadzi działalność w kilku obszarach. Jeśli wziąć pod uwagę wszystkie rodzaje aktywności, to wysoko plasują się wszelkiego rodzaju działania edukacyjne związane z konkretnym, wiodącym obszarem zainteresowania organizacji. Przeważają

raczej działania „miękkie”, skoncentrowane na kształtowaniu kapitału ludzkiego. Inwestycje infrastrukturalne podejmowane są rzadko²⁰.

Tabela 1. Obszary działania organizacji pozarządowych w Polsce w 2008 r. – udział procentowy

Obszar działania organizacji pozarządowych	Udział wskazań na jeden najważniejszy obszar działania w %	
	2006 r.	2008 r.
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	39,2	38,3
Edukacja i wychowanie	10,3	12,8
Kultura i sztuka	12,8	12,7
Usługi socjalne i pomoc społeczna	9,9	11,2
Ochrona zdrowia	8,0	7,7
Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i materialnym	5,9	3,9
Rynek pracy – zatrudnienie i aktywizacja zawodowa	2,3	2,2
Ochrona środowiska	2,2	2,2
Prawo, prawa człowieka, działalność polityczna	1,8	2,0
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	1,9	1,2
Wsparcie instytucji, organizacji pozarządowych	1,0	1,7
Badania naukowe	1,3	0,7
Religia	0,8	0,5
Działalność międzynarodowa	0,6	0,3
Pozostała działalność	2,0	2,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r. Stowarzyszenie Klon/Jawor. www.civicpedia.ngo.pl/x/351289.

Z cytowanego raportu wynika także, że jedynie co trzecia organizacja miała ponad 10 lat, ale aż 10% organizacji to takie, które istniały jeszcze przed 1989 r. Na początku 2008 r. ponad jedna trzecia organizacja liczyła więcej niż 5 lat działalności, a co czwarta powstała w latach 1999–2002. W przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców największa koncentracja organizacji pozarządowych występuje w województwach: mazowieckim (22 organizacje) i pomorskim (20), zaś najmniejsza: w świętokrzyskim (13), śląskim i opolskim (po 14).

²⁰ Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r. Stowarzyszenie Klon/Jawor. www.civicpedia.ngo.pl/x/351289.

Najczęściej wskazywanym terytorium działalności jest obszar gminy lub powiatu, zasięg ogólnokrajowy deklaruje co trzecia organizacja. Tylko 27,5% organizacji należy do różnego rodzaju branżowych, regionalnych lub ogólnokrajowych federacji, porozumień i związków i zaangażowanie to wykazuje tendencję spadkową w porównaniu z badaniem z 2006 r.²¹

Z punktu widzenia analizy nieformalnego wsparcia zrównoważonego rozwoju przez polskie społeczeństwo warto zauważyć, że pojęcie to w działalności organizacji pozarządowych najczęściej pojawia się połączeniu z ochroną środowiska przyrodniczego. W analizowanym raporcie dane statystyczne kształtują się następująco. Spośród organizacji ochrony środowiska najczęściej zajmują się one szeroko rozumianą edukacją ekologiczną i promocją idei zrównoważonego rozwoju – 52,2% organizacji ekologicznych (5,2% wszystkich badanych organizacji), 36% organizacji działa na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego, lasów, rezerwatów przyrody, parków narodowych, ogrodów miejskich, itp., 21,7% organizacji chce chronić zasoby naturalne, zwłaszcza wodę i powietrze. Redukcja i kontrola zanieczyszczeń oraz recykling to domena działania 17,4% organizacji ekologicznych, zaś ochrona i opieka nad zwierzętami, z usługami weterynaryjnymi włącznie, jest celem działania 12,4% tych organizacji²².

Podjęcie do kwestii ochrony środowiska, a zwłaszcza traktowanie zwierząt, to w Polsce wciąż temat trudny. Nie ma tygodnia, aby przez media nie przewinął się kolejny przykład bestialstwa wobec zwierząt. Zacerpnięte tylko z jednego artykułu w „Tygodniku Powszechnym” śródtytuły są przejmująco wymowne: „bo pies mi się znudził, bo pilnuje kartofli, bo można na nim zarobić, bo kot stoi niżej, bo świnia jest smaczna, bo to nie ma duszy, bo to odpad...”²³. Za każdym z nich kryje się inna forma okrucieństwa wobec zwierząt, na którą,

²¹ Ibidem.

²² Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r. Stowarzyszenie Klon/Jawor. www.civicipedia.ngo.pl/x/351289.

²³ E. Isakiewicz, *Dusza w mięsie*, [w:] Tygodnik Powszechny, 13 grudnia 2009, nr 50 (3153), s. 3–5.

niestety, istnieje dość powszechne społeczne przyzwolenie. Z badań wynika, że różnice w poszanowaniu zwierząt między północną Europą a śródziemnomorską i słowiańską niemal pokrywa się z podziałem religijnym: protestantyzm *versus* katolicyzm i prawosławie. Badający sprawę naukowcy przekonują, że pomimo wyjścia z tej samej doktryny, poszczególne Kościoły wytworzyły inny klimat wokół tematu. Podejście typowe dla Polaków to „demonstracyjna obojętność”²⁴. Świadczy to o głębokim zakorzenieniu w instytucjach nieformalnych i co gorsza fundamentalnych. Dowodzą tego rzadko podejmowane i mało skuteczne próby wprowadzenia bardziej restrykcyjnych przepisów regulujących traktowanie zwierząt.

Choć wydawać by się mogło, że działania właściwe dla zrównoważonego rozwoju powinny być intuicyjnie wybierane i wspierane przez społeczeństwo, to tak dzieje się w stopniu zbyt małym, aby można było uznać, że ten typ rozwoju uzyskuje w Polsce wystarczające wsparcie ze strony instytucji nieformalnych.

6. Zrównoważony rozwój w działalności naukowej

W toczącej się w Polsce debacie naukowej zrównoważony rozwój zyskuje na znaczeniu. Świadczyć o tym mogą liczne konferencje naukowe poświęcone tej problematyce, publikacje kolejnych książek i artykułów. W latach 2006-2009 pod patronatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego realizowano projekt badawczy pod nazwą: Narodowy Program *Foresight* Polska 2020. Celem programu było – określenie wizji rozwojowej Polski do 2020 r., zbliżenie zasad polskiej polityki naukowej do wymogów UE i kształtowanie polityki naukowej i innowacyjnej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy. Realizacji badań podjęło się konsorcjum złożone z Instytutu Podstawowych Problemów Techniki PAN, Pentor Research International oraz Instytut Nauk Ekonomicznych PAN. Jedno z trzech Pól Badawczych zatytułowano: „Zrównoważony Rozwój Polski” i w jego ramach umieszczono badania

²⁴ Ibidem s. 5.

szczegółowe dotyczące: jakości życia, zasobów energetycznych, ekologii, technologii na rzecz ochrony środowiska, zasobów naturalnych, nowych materiałów, transportu, polityki ekologicznej, polityki produktowej i rozwoju regionów. Określone w NPF w Polsce oczekiwania, jak czytamy w Raporcie, „zawierają implicite postulat, że wizja rozwoju musi odwoływać się do paradygmatu rozwoju zrównoważonego”. Wizja ta obejmuje następujące czynniki globalnego kontekstu polityki rozwoju – politykę, społeczeństwo, gospodarkę, środowisko i wiedzę, a w ich ramach szczegółowe propozycje obszarów badań i działań. Obszar „Polityka” obejmuje: integrację globalną i regionalną, nowe przestrzenie strategiczne, cyberprzestrzeń, petropolitykę i ład multilateralny. W obszarze „Społeczeństwo” znajdują się: wzrost i rozkład zamożności, wzrost aktywności ekonomicznej i politycznej kobiet, stopa zatrudnienia i wiek aktywności zawodowej, nowe formy wykluczenia i akceptacja dla rozwoju nauki i techniki. Obszar „Gospodarka” zawiera: handel międzynarodowy, regulację rynków, regulacje ekologiczne i inwestycje w infrastrukturę. W obszarze „Środowisko” umieszczone zostały kwestie dostępu do zasobów, zmian klimatu i dostępu do żywności, zaś w obszarze „Wiedza” za istotne uznano między innymi: nakłady na B+R, globalizację działalności B+R, innowacyjność społeczną, kapitał intelektualny i uspołecznienie polityki naukowej.

W celu osiągnięcia postępu we wszystkich tych obszarach uznano za konieczny rozwój konkretnych technologii, które ze względu na już zakumulowany potencjał naukowo-badawczy i kapitał intelektualny stwarzają szansę wdrożeń prowadzących do powstania konkurencyjnych lub niszowych gałęzi gospodarki, których rozwój należy wspierać ze względu na duży krajowy potencjał naukowo – badawczy oraz znaczenie strategiczne. Sformułowano również konkretne rekomendacje w odniesieniu do tematów badań dla różnych dyscyplin naukowych, w tym także nauk społeczno-ekonomicznych, bez których, jak czytamy w Raporcie: „trudno zrozumieć społeczny, kulturowy i polityczny kontekst modernizacji”. Wreszcie stworzono listę

rekomendowanych działań organizacyjno-systemowych wymagających zastosowania krajowych i zagranicznych rozwiązań technologicznych zapewniających infrastrukturę trwałego rozwoju adekwatnego do potrzeb i możliwości Polski.

W naukach społeczno-ekonomicznych rekomendowano badanie:

- preferowanych wzorów kultury popularnej polskiego społeczeństwa,
- uwarunkowań rozwoju zrównoważonego – import gotowych rozwiązań czy czerpanie z własnych zasobów i pomysłów (selfsustainability),
- społecznych, ekonomicznych, technologicznych i kulturowych uwarunkowań dostępu do dóbr i usług cyfrowych w pokoleniu „50+”,
- psychologicznych, społecznych i kulturowych uwarunkowań oraz konsekwencji wykorzystania technik informacyjno-komunikacyjnych i powszechnego wykorzystania cyfrowych systemów informacyjnych i nowych mediów oraz pozycji, modelu i roli mediów publicznych w nowych mediach,
- zjawisk rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji na poziomie przedsiębiorstw (mikro) oraz całej gospodarki (makro),
- barier dla przedsiębiorczości, innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy,
- modeli wzrostu gospodarczego, a w szczególności roli wzrostu opartego na klasycznych inwestycjach kapitałowych i wzrostu opartego na wiedzy,
- procesów redukcji luki technologicznej w oparciu o import technologii (model dalekowschodni z lat 1960. i 1970.) i o rozwój własnego sektora B+R,
- zjawisk związanych ze starzeniem się społeczeństwa (konsekwencji dla systemów emerytalnych, służby zdrowia, rynku pracy),
- wpływu zmian instytucjonalnych na funkcjonowanie gospodarki polskiej,
- procesu reform finansów publicznych i związków pomiędzy skalą i strukturą wydatków a rozwojem gospodarczym Polski,
- społecznych implikacji procesów głębokich reform gospodarczych,

Choć wymienione kierunki badań z pewnością należą do ważnych i mogą dobrze służyć praktycznej realizacji zrównoważonego rozwoju, to jednak żaden z nich nie uwzględnia związków jakie istnieją pomiędzy rozwojem społeczno-ekonomicznym a jego przyrodniczym otoczeniem. Znowu zgubiono pierwiastek ekologiczny, potwierdzając tym samym brak otwartości na nowe idee.

W literaturze ekonomicznej wiele uwagi poświęca się problemom wzrostu i rozwoju gospodarczego. Jednak wciąż zbyt rzadko słyszymy opinie o konieczności zwrotu w kierunku rozwoju proekologicznego nastawionego na stopniowe przechodzenie do odnawialnych źródeł energii, na redukcję emisji gazów przemysłowych, oczyszczanie wód, na rozwój nowoczesnych form transportu oraz ochronę obszarów o szczególnym znaczeniu przyrodniczym. Jak słusznie zauważa Z. Sadowski, drugim zasadniczym kierunkiem rozwoju powinien być program stopniowej eliminacji biedy i wszelkich form wykluczenia społecznego²⁵.

7. Podsumowanie

Oceniając stan i charakter instytucji, które miałyby służyć zrównoważonemu rozwojowi w Polsce, można sformułować następujące wnioski. Po pierwsze – sama kategoria zrównoważonego rozwoju jest wciąż słabo rozpoznawana w społeczeństwie. Zmiana obecnego stanu rzeczy wymaga długotrwałego procesu edukacji wszystkich obywateli, w sposób adekwatny do ich wieku, miejsca pracy i zamieszkania. Należy także zerwać ze stereotypem, że zrównoważony rozwój wiąże się jedynie z wzmocnionymi działaniami w ochronie środowiska przyrodniczego. Pomogłoby to w zakorzenieniu się potrzeby działania na rzecz zrównoważonego rozwoju w społeczeństwie w warstwie instytucji fundamentalnych i nieformalnych. Po drugie – pomimo prób włączenia na przełomie lat 80. i 90. do sfery polityki działań typowych dla zrównoważonego rozwoju, nie udało się tego dokonać w oparciu

²⁵ Z. Sadowski, *Od sporu o transformację do strategii rozwoju* [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s.99.

o inicjatywy krajowych elit politycznych. W polskiej debacie politycznej zrównoważony rozwój nie pojawia się jako element szerszych programów. Zainteresowanie nim jest sztucznie wzbudzone przez konieczność dostosowania się do prawodawstwa Unii Europejskiej, gdzie z kolei kategoria zrównoważonego rozwoju jest wszechobecna. Egzogeniczny i formalny charakter instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju powoduje, że dostosowywanie się do nich przychodzi z trudem i wiąże się z wysokimi kosztami transakcyjnymi. Po trzecie – ważnym atrybutem zrównoważonego rozwoju jest jego trwałość. Tymczasem w polityce rozwoju w Polsce wciąż brak jest długoterminowych strategii, które byłyby akceptowane i kontynuowane przez kolejne ekipy rządzące. Cechą charakterystyczną polskiej polityki jest ostentacyjne zrywanie z programami i strategiami zostawionymi przez poprzedników. W efekcie nie tylko brakuje ciągłości w działaniach politycznych, ale towarzyszący temu chaos legislacyjny prowadzi do kreowania prawa niskiej jakości, co również skutkuje powstawaniem wysokich kosztów transakcyjnych związanych z wdrażaniem i poprawianiem przyjętych przepisów. Nie mają one szansy zakorzenić się w polskim społeczeństwie i uzyskać nieformalne wsparcie. Po czwarte – poważnym problemem we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju jest brak skutecznej koordynacji działań pomiędzy różnymi szczeblami władz i poszczególnymi resortami. Z jednej strony opóźnia to realizację wielu potrzebnych inwestycji, z drugiej dopuszcza arogancję inwestorów, którzy liczą na opieszałość sądów i brak spójności w interpretacji przepisów. Po piąte – pomimo wymienionych problemów można znaleźć przykłady dobrych praktyk, które jeśli nawet zostały początkowo wymuszone przez formalne regulacje, to obecnie są realizowane przez ludzi dobrze rozumiejących istotę działań na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Reasumując, w sferze instytucjonalnej zrównoważonego rozwoju w Polsce brakuje spójności pomiędzy instytucjami formalnymi i nieformalnymi. Poziom rozwoju tych pierwszych wyraźnie wyprzedza rozwój drugich. Było to możliwe ze względu na egzogeniczny charakter wielu instytucji

formalnych. Jest to dość zaskakujące, jeśli wziąć pod uwagę, że główne cele zrównoważonego rozwoju sprowadzają się do zapewnienia możliwości trwałego zaspokajania potrzeb ludzkich, życia w czystym i bezpiecznym środowisku oraz eliminacji biedy i społecznego wykluczenia. Powinien to być przecież najbardziej oczywisty, intuicyjnie dokonywany wybór.

Literatura

1. Borys T., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
2. Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2009.
3. Burchard-Dziubińska M., *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2006.
4. Commons J. R., *Instytucjonal Economics*, „American Economic Review” 1931, t. 21.
5. Fiedor B., (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, C.H.Beck, Warszawa 2004.
6. Fukujama F., *Budowanie państwa, władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
7. Godłów-Legiędź J., *Instytucje i koszty transakcji jako podstawowe pojęcia nowej ekonomii instytucjonalnej*, [w:] J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009.
8. Hausner J., *Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
9. Isakiewicz E., *Dusza w mięsie*, [w:] Tygodnik Powszechny, 13 grudnia 2009, nr 50 (3153).
10. Karpowicz E., Informacja Nr 997, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Kancelaria Sejmu, Biuro studiów i Ekspertyz, Grudzień 2003. http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty_pdf_03/i-997.pdf.
11. Kistowski M., *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*, Uniwersytet Gdański, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk – Poznań 2003.
12. Kołodko G., *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
13. Komunikat Komisji *Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej* Bruksela, 15.5.2001COM(2001)264 final.
14. Monitor Polski Nr 18, poz.118.
15. North D. C., *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
16. Ostrom E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, cyt. za: J. Godłów-Legiędź, *Instytucje i transformacja*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009.
17. Płatje J., *Bodźce i koszty transakcyjne a zmiany instytucjonalne oraz stan polskiej gospodarki w latach 1970–2000*, Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie nr 387, Opole 2007.
18. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r.* Stowarzyszenie Klon/Jawor. WWW.civicpedia.ngo.pl/x/351289.
19. Sadowski Z., *Od sporu o transformację do strategii rozwoju* [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
20. Semprich Z., *Coraz gorsze prawo*, Rzeczpospolita z 19 listopada 2003.

21. Veblen T., *The Limitation of Marginal Utility*, [w:] B. W. Huebsh (ed.), *The place of Science in Modern Civilization*, New York 1919, s. 242-243, za: H. Landereth, D. C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Summary

In this chapter issues concerning institutional bases of sustainable development. Different sorts of institutions (fundamental, derivative, formal, informal and their connections) are analyzed. Overall weaknesses of fundamental and informal institutions prevents or delays establishing of formal institutions that would be sustainable development's service. Exogenous origin of formal institutions, connected with EU regulations, causes sustainable development to hardly penetrate citizens' consciousness, political debate and finally economic practice.

Tadeusz Borys

Standardy lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju – doświadczenia UNDP

Zrównoważony rozwój to nowy paradygmat rozwoju, który w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (art. 5) zyskał rangę podstawowej koncepcji rozwoju państwa w sferze ochrony środowiska, sferze gospodarczej i społecznej oraz w sferze kształtowania ładu polityczno-instytucjonalnego. Oznacza to, że obowiązek realizacji tej koncepcji spoczywa na wszystkich strukturach państwa i jego obywatelach niezależnie od doraźnych interesów czy „zawirowań” politycznych. Jednym z najważniejszych narzędzi implementacji nowego paradygmatu rozwoju jest budowa i realizacja lokalnych strategii rozwoju. Głównym celem społecznym tych strategii jest tworzenie zrębów lokalnego społeczeństwa obywatelskiego – jako głównego nośnika równoważenia rozwoju poprzez partnerstwo. W rozdziale przedstawiono syntezę polskich doświadczeń w tworzeniu standardu strategii rozwoju zrównoważonego na przykładzie specjalnego programu UNDP.

1. Wstęp

Nowy paradygmat rozwoju, określanego dalej rozwojem niekonwencjonalnym, jest urzeczywistniany w ostatnich latach pod nazwami **zrównoważonego, trwałego, samopodtrzymującego się rozwoju** czy **ekorozwoju**. Paradygmat ten przestał być już tylko ogólną, często niezrozumiałą, mętną ideą, której istotą jest sprawiedliwość międzypokoleniowa w dostępie do różnych środowisk – przyrodniczego, kulturowego, ekonomicznego, itp. Koncepcja ta jest współcześnie kategorią w dużym stopniu operacyjną – o rosnącej konkretności na różnych poziomach zarządzania. Konkretyzacja rozwoju niekonwencjonalnego odbywa się najczęściej przez identyfikację¹:

¹ *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, red. T. Borys, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 2005.

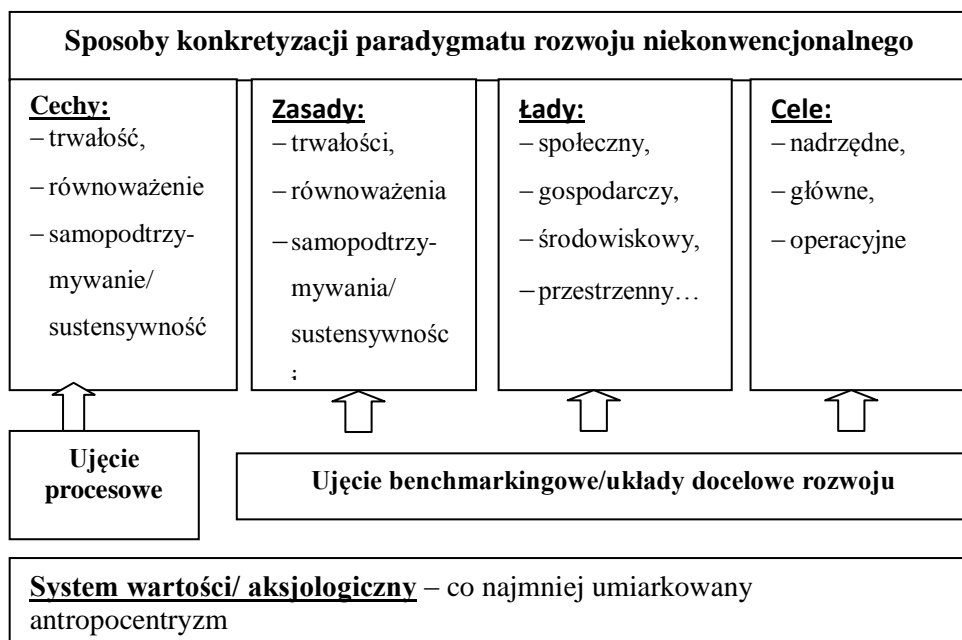
- cech rozwoju: trwałości, równoważenia, samopodtrzymywania/sustensywności,
- zasad rozwoju,
- łądów i celów rozwoju.

Możliwość kwantyfikacji, zwłaszcza wskaźnikowej, zależy w decydującym stopniu od względnej jednoznaczności wcześniej wymienionych sposobów konkretyzacji, czyli komplementarnego opisu tej koncepcji rozwoju. Wzajemne wzbogacanie tego opisu w różnych „językach” ilustruje schemat przedstawiony na rysunek. 1. Po raz pierwszy w polskiej literaturze podejście to zaprezentowano w pracy *Wskaźniki ekorozwoju*².

Wszystkie te „języki” umożliwiają zrozumienie sedna nowego paradygmatu rozwoju rozpatrywanego z różnego punktu widzenia. Konkretyzacja paradygmatu rozwoju niekonwencjonalnego poprzez cechy, zasady, a także przez łądy to również – co należy szczególnie mocno podkreślić – formy **konkretyzacji aksjologicznej**. System wartości wyrażony jest bowiem zarówno w łądach (w łądzie społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzennym), jak i w zbiorach zasad określających istotę tych łądów. Warto też zwrócić uwagę, że wymienione sposoby operacjonalizacji paradygmatu rozwoju niekonwencjonalnego wyrażają zarówno ujęcie procesowe rozwoju (cechy rozwoju), jak i ujęcie benchmarkingowe (zasady, łąd i cele rozwoju) (por. rysunek 1). Reprezentantem prawnym różnych cech rozwoju niekonwencjonalnego jest cecha równoważenia, czyli **rozwój zrównoważony**. Ta kategoria dominuje też w różnych dokumentach strategicznych – międzynarodowych, krajowych, regionalnych i lokalnych.

² *Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok, 1999; s. 63–95.

Rysunek 1. Procesowe i benchmarkingowe sposoby wyrażania istoty rozwoju niekonwencjonalnego



Źródło: opracowanie własne

2. Ogólna charakterystyka standardu lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego

Podstawowym narzędziem tworzenia nowej świadomości społecznej opartej na poszanowaniu zasobów są **strategie/plany strategiczne rozwoju**, zbudowane i realizowane w oparciu o kluczową dla obecnego stulecia kategorię **partnerstwa** różnych sektorów życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Przesłanką wprowadzenia nowej generacji planów jest zapewnienie przez zrównoważony rozwój wysokiej jakości życia mieszkańców żyjących na obszarze objętym strategią. Zrównoważony rozwój jest więc kluczowym celem strategicznym, którego realizacja powinna sprzyjać równoważeniu różnych sfer jakości życia (dobrobytu, dobrostanu

i błogostanu)³ jako nadrzędnego celu rozwoju w skali indywidualnej i zbiorowej.

Opracowywanie i realizacja różnego typu dokumentów planistycznych (strategii, programów, polityk itp.) opracowywanych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym jest bardzo ważną formą konkretyzacji rozwoju zrównoważonego. Jest to **konkretyzacja diagnostyczna i planistyczna** poprzez:

- diagnozowanie stanów zrównoważonego rozwoju,
- określanie celów rozwojowych,
- ich aktualizację i monitoring dochodzenia do tych celów.

Włączenie paradygmatu zrównoważonego rozwoju do lokalnego planowania strategicznego nastąpiło w Polsce w latach 1997–2005 i można ten proces powiązać w dużym stopniu z wynikami *Projektu Umbrella* UNDP.⁴ Dzięki niemu w 1997 roku zaoferowano samorządom lokalnym pomoc w ramach specjalnego programu „*Opracowywanie strategii zrównoważonego rozwoju gmin i powiatów zgodnie z zaleceniami Agendy 21*”. W tym też roku⁵:

- opracowano autorską metodykę prowadzenia uspołecznionego procesu budowy strategii,
- przeszkolono grupę konsultantów,
- przeprowadzono wiele misji diagnozujących stan przygotowania głównych partnerów do przeprowadzenia planowania partnerskiego, dokonano kwalifikacji gmin i powiatów do programu.

Główne cechy opracowanego w ramach *Projektu Umbrella* standardu strategii i procesu jej budowy to przede wszystkim:

³ Dobrobyt odnosi się do sfery „mieć”, dobrostan – do sfery psychicznej (emocjonalno-mentalnej), a błogostan do sfery uczuć (sfery duchowej); to te trzy sfery stanowią o holistycznej jakości życia. T. Borys, P. Rogala (red.), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*. UNDP Warszawa 2008.

⁴ T. Borys: *Jak budować programy ekorozwoju. Informacje ogólne*. Wyd. ROE. Warszawa–Jelenia Góra 1999.

⁵ Autor tego artykułu pełnił funkcję przewodniczącego Rady Naukowej tego *Projektu*.

- „rozszyfrowanie” strategiczne Lokalnej Agendy 21 (LA-21) poprzez ukazanie szczególnej roli partnerstwa różnych sektorów życia społecznego, gospodarczego i politycznego w planowaniu strategicznym i monitoringu realizacji strategii oraz w stałym podnoszeniu jej jakości,
- trójpoziomowa struktura celów,
- wykorzystanie kategorii ładu zintegrowanego,
- przyjęcie zasad rozwoju zrównoważonego jako głównego sprawdzianu poprawności celów strategicznych,
- szczególny akcent na system monitoringu realizacji strategii (koncepcja audytu rozwoju zrównoważonego) oraz jej aktualizacji.

3. Partnerstwo międzysektorowe jako podstawa Lokalnej Agendy 21

Podstawowym narzędziem realizacji zasad zrównoważonego na poziomie lokalnym ściśle sprzężonym z działaniami planistycznymi i realizacyjnymi na rzecz tej koncepcji jest **Lokalna Agenda 21** (LA-21)⁶. Zgodnie z praktyką polskich gmin i powiatów działania w ramach Agendy tworzą uspołeczniony (partnerski), dynamiczny proces realizacji zasad zrównoważonego rozwoju, w którym społeczności lokalne uczestniczą w podejmowaniu kluczowych decyzji. LA-21 jest zatem bardzo ważnym –

⁶ Szczyt Ziemi („Środowisko i rozwój”) w Rio de Janeiro w 1992 roku ukonkretnił koncepcję zrównoważonego rozwoju przede wszystkim w formie *Karty Ziemi* (Deklaracja z Rio – 27 zasad) oraz **Globalnego Programu Działań – Agenda 21**. Rolę i zadania władz i społeczności lokalnych w tworzeniu oraz realizacji **zasad zrównoważonego rozwoju** określa rozdział 28 Agendy 21, w którym czytamy m.in.: *"wiele problemów omawianych w Agendzie 21 wymaga działań na szczeblu lokalnym, czynnikiem decydującym o rozwiązaniu tych problemów będzie uczestniczenie w nich i współpraca władz lokalnych. (...) Władze lokalne powinny podjąć dialog ze społecznościami, organizacjami lokalnymi i przedsiębiorstwami prywatnymi w celu przyjęcia "lokalnej Agendy 21" (rozdział 28 Agendy 21)*. Podkreśla się w nim już w pierwszych zapisach pożądaný sposób działania tych władz – uspołecznienie procesu podejmowania decyzji, samodzielność, przejawianie inicjatywy, a nie bierne czekanie na wytyczne. W *Agendzie* zwraca się uwagę, że to właśnie społeczności lokalne i ich poszczególne sektory (samorząd, organizacje pozarządowe, biznes czy lokalni liderzy) tworzą, prowadzą i utrzymują infrastrukturę społeczną i ekonomiczną, gospodarują przestrzenią, kształtują i chronią środowisko przyrodnicze, kreują i realizują własne wizje rozwoju oraz współuczestniczą w realizacji wizji rozwoju lokalnego, regionalnego i kraju.

obecnie trochę już zapomnianym – narzędziem budowy **społeczeństwa obywatelskiego**, którego **cechą jest poszanowanie zasobów przyrodniczych**. Bez udziału społeczności lokalnych w podejmowaniu kluczowych decyzji budowa i realizacja LA-21 nie jest możliwa; nie jest też możliwa budowa społeczeństwa obywatelskiego.

LA-21 wskazuje, w jaki sposób rozwój może być praktycznie równoważony w kategoriach ekologiczno-przestrzennych, społecznych, ekonomicznych i polityczno-instytucjonalnych. Oznacza to w praktyce kreowanie w procesie uspołecznionym lokalnej strategii zrównoważonego rozwoju integrującej politykę ekologiczną z polityką gospodarczą, polityką społeczną i polityką przestrzenną. Samo tworzenie dokumentów strategicznych bez partnerstwa międzysektorowego w procesie budowy i realizacji strategii nie może być utożsamiane z *Agendą 21*. LA-21, jest to więc równoczesne:

- tworzenie spójnej opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju **strategii**,
- budowanie zdolności samorządów do **partnerstwa**,
- tworzenia solidnych podstaw dla **komunikacji społecznej** w procesie tworzenia, weryfikacji i realizacji wizji rozwoju lokalnego.

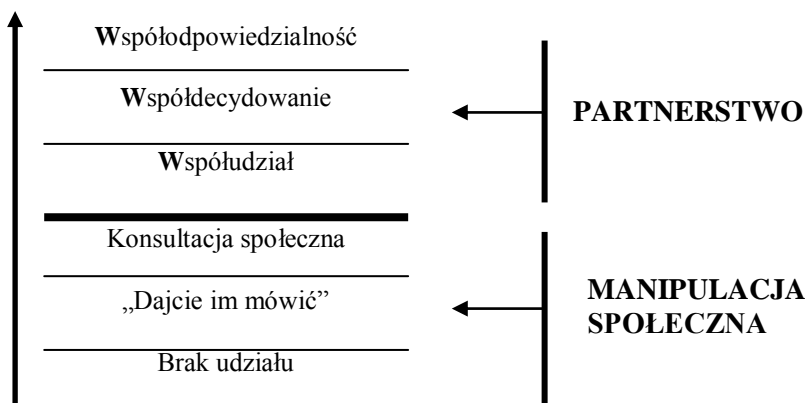
Takie założenia zostały właśnie przyjęte w budowie standardu UNDP w ramach *Projektu Umbrella*. LA-21 od samego początku została włączona w proces planowania strategicznego gmin i powiatów. Wytyczne tworzenia LA-21 zostały włączane w proces planowania rozwoju lokalnego poprzez tworzenie w sposób uspołeczniony zbioru dokumentów planistycznych, wśród których **strategia zrównoważonego rozwoju** odgrywa kluczową rolę – jako dokument integrujący wszystkie najważniejsze polityki lokalne (ekologiczną, gospodarczą, społeczną i przestrzenną)⁷.

⁷w wielu gminach powstałe LA-21 jako polityki ekologiczne lub programy ochrony środowiska zostały po pewnym czasie włączone (i zintegrowane) do powstających strategii rozwoju lokalnego. Przykładami takich procesów jest powstawanie LA-21 w Gdańsku, Warszawie czy w Jeleniej Górze. Był to również ważny etap dla tworzenia się pilotażowych koncepcji UNDP w ramach *Projektu Umbrella*.

Powstaje więc pytanie – co samorząd powinien zrobić, żeby przygotować LA-21? Standard UNDP w dużym stopniu na to pytanie odpowiada. Istotą LA-21 jest uruchomienie i wykorzystanie struktur obywatelskich w tzw. **3 W** – **W**spółdziale, **W**spółodpowiedzialności i **W**spółdecydowaniu (por. rysunek 2.) w odniesieniu do:

- Tworzenia wizji zrównoważonego rozwoju, która odpowiada na pytania – Gdzie chcemy dojść? Co osiągnąć? jakie cele urzeczywistnić?
- Określenia sposobów jej urzeczywistnienia poprzez odpowiedź na pytanie – Jak cele osiągać?
- Praktycznej realizacji tej wizji i społecznego monitorowania tego procesu kreujących odpowiedzi na pytanie – Czy zbliżamy się czy oddalmy się od celów zrównoważonego rozwoju?

Rysunek 2. Drabina udziału społecznego



Źródło: opracowanie własne.

Obecnie tworzenie Agendy powinno spełniać następujące dwa podstawowe wymogi:

- przygotowanie LA-21 nie powinno być oddzielone od procesu planowania rozwoju lokalnych jednostek samorządu terytorialnego – powinno być jego istotą;
- Agenda powinna nadać temu planowaniu cechy wyróżniające to planowanie od konwencjonalnego planowania rozwoju na poziomie lokalnym.

W praktyce **metody planowania** różnią się bardzo istotnie stopniem uspołecznienia procesu tworzenia dokumentów strategicznych⁸. Nie wszystkie więc metody planowania zgodne są z istotą LA-21. Ich przykładem są metody eksperckie, kiedy to samorządy powierzają zadania budowy planów rozwojowych wyłącznie ekspertom, nie doceniając znaczenia aktywności społeczności lokalnych jako podstawy procesu tworzenia LA-21. Metoda ta może polegać na wynajęciu przez władze samorządowe eksperta lub grupy ekspertów i zlecenie im opracowania dokumentu planistycznego lub powierzeniu tego zadania wyspecjalizowanemu personelowi planistycznemu i technicznemu zatrudnionemu w odpowiednich wydziałach urzędu gminy, starostwa czy urzędu marszałkowskiego.

Pierwszy wariant ma zarówno swoje zalety, jak i istotne wady. Do zalet zaliczyć można m.in.: na ogół wysokie kwalifikacje merytoryczne, a zwłaszcza specjalistyczne zespołu ekspertów, pracę w małej grupie, relatywnie krótki termin wykonania programu. Wady tego podejścia to przede wszystkim: wysokie koszty wykonania programu, brak bieżącej weryfikacji społecznej efektów prac, powstanie syndromu „półkownika” (plan na półkę), powszechny odruch dystansowania się odbiorców dokumentu (mieszkańców gminy, radnych) od jego treści, a w przypadku ekspertów zewnętrznych niedostateczna znajomość realiów obszaru, którego dotyczy program.

Drugi wariant zakłada, że wykorzystany dla celów programowania własny potencjał urzędu posiada zarówno odpowiednią wiedzę i umiejętności

⁸ Por. *Lokalna akcja na rzecz Środowiska – czyli jak własnymi siłami opracować program ochrony środowiska dla gminy lub powiatu*, wyd. NFOŚiGW Warszawa 2000; *Podręcznik ICLEI w zakresie zarządzania ochroną środowiska dla władz samorządowych Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. ICLEA, Freiburg, 1997.

w zakresie planowania strategicznego i operacyjnego. Nie zawsze założenie to jest spełnione, co staje się podstawową wadą metody. Jej słabą stroną jest też m.in.: brak spojrzenia z zewnątrz, nadmierne przywiązanie do spraw bieżących i trudności, brak bieżącej weryfikacji społecznej efektów prac programowych. Bardzo niskie koszty wykonania i rozwój potencjału urzędu – to istotne zalety.

LA-21 zakłada wykorzystanie metody planowania uspołecznionego (aktywnego, partycypacyjnego, obywatelskiego). Co szczególnie wyróżnia te metody? Z pewnością budowany w procesie tworzenia planu i jego realizacji **system komunikacji społecznej**. Zawiera ona m.in. takie elementy jak: styl komunikacji, budowanie zaufania i więzi pomiędzy uczestnikami procesu, w tym ze społecznością lokalną, rozwiązywanie konfliktów, praca z grupami. Ważnym elementem systemu są ankiety i inne formy sondażu opinii publicznej stosowane w procesie planowania. Częstą i zalecaną praktyką w stosowaniu metod „uspołecznionych” jest: korzystanie z pomocy merytorycznej i organizacyjnej grupy konsultantów (ekspertów) o dużych predyspozycjach do koordynowania całości procesu i spełniania w nim roli moderatorów oraz aktywne włączenie do procesu całego potencjału urzędu samorządu. Uspołecznienie procesu powinno w zasadzie dotyczyć wszystkich elementów programu. W praktyce dopuszcza się jednak często ekspercki sposób tworzenia niektórych dokumentów diagnostycznych, np. raportu o stanie gminy (powiatu, regionu itp.) czy dostosowanych do potrzeb konkretnego procesu badań ankietowych. **Planowanie partycypacyjne polega więc na praktycznej realizacji idei partnerstwa międzysektorowego w procesie planowania zrównoważonego rozwoju.**

Czy metoda ta wyklucza budowę planów własnymi siłami przez samorządy? Nie, nie wyklucza. Na przykład małe gminy często z braku środków opracowują plany własnymi siłami. Ten sposób, jeśli tylko ma zapewniony nawet niewielki udział konsultantów zewnętrznych, daje szansę na dużo większe zaangażowanie samorządu i mieszkańców niż w przypadku metody eksperckiej. Praktyczne doświadczenia społeczności lokalnej czy regionalnej łączy się

z wiedzą i umiejętnościami zespołu fachowców, a poszczególne etapy planowania są wynikiem wspólnej pracy dużego zespołu ludzi: samorządowców, liderów, mieszkańców, konsultantów i decydentów zewnętrznych.

Należy podkreślić, że społeczny charakter procesu tworzenia strategii zrównoważonego rozwoju jest niewątpliwie dużym wyzwaniem dla samorządu. Oznacza on bowiem przyjęcie na siebie pełnej odpowiedzialności organizacyjnej za sprawny przebieg całego procesu i jednocześnie otwarcie się ku społeczeństwu oraz przypisaniem mu kluczowej roli w tym procesie. Rolą samorządu jest w tym przypadku: ciągle wspieranie i animowanie społecznego ruchu wokół procesu tworzenia planu, i jego realizacji, formalne śledzenie postępu prac – w drodze uchwały rady (gminy, powiatu) lub sejmiku, akceptowanie wypracowanego przez zespół liderów planu zrównoważonego rozwoju, sposobów jego wdrażania i systemu monitorowania postępów.

Obserwacja sposobu prowadzenia prac strategicznych w wielu regionach, powiatach i gminach przeprowadzona przez autora rozdziału w czasie realizacji *Projektu Umbrella* świadczy o coraz powszechniejszym preferowaniu partycypacyjnych metod tworzenia dokumentów planistycznych, a zwłaszcza strategii rozwoju zrównoważonego. Jednak obserwuje się też nadal w wielu jednostkach samorządu terytorialnego bariery szerokiego uspołecznienia procesu tworzenia planów rozwoju lokalnego. Ich źródeł szukać należy przede wszystkim:

- w braku przygotowania władz samorządowych do uspołecznienia procesu tworzenia i realizacji planów,
- w braku wiedzy na temat możliwych form i technik włączania społeczeństwa w procesy podejmowania decyzji,
- w słabym upowszechnianiu dobrych praktyk (pozytywnych doświadczeń) w tym zakresie,
- w niewystarczającym zrozumieniu przez władze samorządowe idei uspołecznienia procesu, co przejawia się w czysto formalnym podejściu do

- zagadnienia oraz traktowaniu udziału społecznego w procesie podejmowania decyzji jako niepotrzebnego balastu, który utrudnia cały proces i niepotrzebnie go wydłuża,
- w niedostatecznym przygotowaniu społeczności lokalnej lub regionalnej do udziału w procesie tworzenia planu, przejawiającym się w niezrozumieniu do końca idei szerokiego udziału społeczności lokalnej w całym procesie i traktowaniu go nie jako współpracę z samorządem lokalnym, lecz jako okazję do torpedowania ich działań i do tzw. „przyłożenia władzy”,
 - w słabej motywacji do postaw aktywnych; jest to z reguły skutek m.in. nieznaności lub braku przekonania do idei zrównoważonego rozwoju, sceptycyzmu co do celowości tworzenia jakichkolwiek planów, niedostrzeżenie własnych korzyści, a także w braku wiary w dobre intencje osób angażujących się społecznie w cały proces (brak autentycznych liderów społeczności lokalnej i regionalnej).

W przygotowanym **standardzie UNDP** przyjęto zatem, że tworzona *strategia zrównoważonego rozwoju* jest dokumentem podsumowującym kluczowy etap budowy Lokalnej Agendy 21 i powstaje w wyniku społecznego procesu zmierzającego do osiągnięcia celu, jakim jest lokalny rozwój zrównoważony. Metodykę opracowania strategii zrównoważonego rozwoju zgodnie z zaleceniami Agendy 21 oparto na uspołecznionym procesie komunikacji, który uznano za kluczowe narzędzie budowy lokalnego społeczeństwa obywatelskiego

Praktyczna realizacja tych założeń w *Projekcie Umbrella* polegała na tym, że w procesie planowania partnerskiego trwającego od 6 do 12 miesięcy i organizowanego w formie 4–5 warsztatów strategicznych, w grupie planującej uczestniczą przedstawiciele wszystkich najważniejszych sektorów życia społeczno-gospodarczego jednostki samorządu terytorialnego, tzn. radni, przedstawiciele zarządu, liderzy lokalni, przedstawiciele organizacji pozarządowych, biznesu itp., czyli wszyscy zainteresowani rozwojem lokalnym.

W czasie warsztatów i pracy między warsztatami w drodze konsensusu określa się i przyjmuje kolejno:

- raport o stanie zrównoważonego rozwoju,
- misję i wizję rozwoju,
- strukturę celów, w której za cel główny uznaje się rozwój zrównoważony, a cel nadrzędny – jakość życia: element ten wraz z misją i wizją tworzą plan strategiczny,
- plan zadań/działań jako plan operacyjny,
- system zarządzania realizacją strategii.

4. Trójpoziomowa struktura celów lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego

W ujęciu planistycznym zmiany zachodzące w jednostce samorządu terytorialnego określane jako rozwój zrównoważony zmierzają do osiągnięcia pewnych stanów pozytywnych, czyli realizacji **celu** lub **zbioru celów**. W standardzie *Projektu Umbrella* przyjęto trójpoziomową **strukturę celów strategicznych** z jasnym umiejscowieniem w niej koncepcji rozwoju zrównoważonego, która znalazła obok jakości życia swoje eksponowane miejsce w podziale celów na nadrzędne, główne i szczegółowe (por. rysunek 3.).

Rysunek 3. Struktura celów w planowaniu zrównoważonego rozwoju



Źródło: *opracowanie własne*

Cel nadrzędny to cel najbardziej ogólny, podstawowa idea przyszłego rozwoju. Wyraża on w sposób hasłowy istotę wcześniej sformułowanej **wizji przyszłości** obszaru objętego planowaniem. To stan pozytywny (cel), jaki mamy szansę (na ogół w dużym stopniu) osiągnąć, jeśli podejmiemy działania strategiczne. W przyjętym standardzie dla konkretnej strategii określano tylko jeden cel nadrzędny – „Wysoką jakość życia mieszkańców gminy” (powiatu czy regionu/województwa)⁹. W praktyce planowania niekiedy trudno odróżnić cel nadrzędny od celu głównego. Cele te różnią się jednak istotnie stopniem osiągalności celu i zakresem odpowiedzialności za jego osiągnięcie.

Cel główny, w odróżnieniu od celu nadrzędnego, to taki cel strategiczny, który mamy osiągnąć w całości i za którego osiągnięcie w pełni ponosimy odpowiedzialność. Określenie celu głównego polega więc na odpowiedzi na pytanie – *Jaki rozwój zapewni realizację celu nadrzędnego?* Przy budowie strategii rozwoju zrównoważonego odpowiedź na to pytanie jest następująca: *rozwój społeczno-gospodarczy zharmonizowany ze środowiskiem*, czyli rozwój, w którym granicą podejmowanych działań jest trwałość zasobów środowiska lub jeszcze inaczej – rozwój realizujący zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej. W budowie planów rozwoju zrównoważonego cel główny jest więc z góry określony przez samą nazwę planu: *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy* (powiatu czy regionu/województwa). W tym ujęciu rozwój zrównoważony jest środkiem (narzędziem, celem II rzędu) realizacji celu nadrzędnego – wysokiej, zrównoważonej i tworzonej w oparciu o poszanowanie zasobów środowiska jakości życia. Czy należy ustalać jeden czy wiele celów głównych? Odpowiedź na to ważne pytanie dostarcza sama praktyka planowania, w której dominuje dekompozycja ogólnie sformułowanego celu głównego (*rozwój zrównoważony*) na cele formułowane w układzie poszczególnych sfer (ładów).

⁹ T. Borys, P. Rogala (red.), *Jakość życia na ...op.cit.*

Bardzo ważnym etapem w planowaniu lokalnym jest określenie *szczegółowych celów* zrównoważonego rozwoju. O ile deklaracja wizji, celu nadrzędnego i głównego jest przekazem pewnych intencji mieszkańców (gminy, powiatu czy regionu) w odniesieniu do przyszłości, to cele szczegółowe stanowią już konkretne „punkty docelowe”. Cele te wynikają z dwóch analiz:

- analizy sytuacyjnej, tzn.:
 - analizy podmiotów instytucjonalnych i decydentów (tzw. analiza stakeholders)¹⁰,
 - analizy stanu obszaru objętego programowaniem, jego mocnych i słabych stron oraz otoczenia – szans i zagrożeń (tzw. analiza SWOT),
- analizy problemów jakie występują na danym obszarze; celem tej analizy jest uzyskanie przybliżenia stanu rzeczywistego, obrazującego główne przeszkody i elementy negatywne obecnej sytuacji obszaru i wzajemne relacje pomiędzy tymi elementami z punktu widzenia głównego celu, tj. zrównoważonego rozwoju obszaru.

Cele szczegółowe stanowią więc odzwierciedlenie konkretnych warunków zewnętrznych, jak i konkretnych wewnętrznych możliwości zrównoważonego rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Określenie celów uzyskuje się przez przekształcenie problemów na cele; każdy z problemów (stanów negatywnych) jest przekładany na cel (stan pozytywny), który ma zostać osiągnięty w przyszłości. A oto typowe dla strategii lokalnych dwa przykłady celów szczegółowych: cel 1 – *„wysoka świadomość ekologiczna*

¹⁰ Jest to jedna z metod analizy strategicznej (angielska nazwa: stakeholders analysis). Stakeholders – termin tłumaczony na ogół jako podmioty instytucjonalne i decydenci, czyli organizacje, grupy osób w otoczeniu, np. gminy, które są w jakiś sposób uzależnione od jej funkcjonowania i/lub wpływają na jej funkcjonowanie. Analiza stakeholders jest więc w istocie rzeczy analizą potencjalnych zwolenników (sojuszników) i przeciwników strategii zrównoważonego rozwoju. Analiza koncentruje się na dwóch głównych pytaniach: Kim są stakeholders (podmioty instytucjonalne i decydenci)? Na ile są ważni z punktu widzenia gminy (powiatu, regionu itp)? Z tego wynika pytanie trzecie: jakie działania możemy podjąć, aby zapewnić sobie możliwie maksymalną współpracę z ich strony? Poprzez analizę dokonuje się podziału listy stakeholders na: podmioty, które mają nastawienie pozytywne (wspierają), podmioty, które mają nastawienie negatywne. Zespół przeprowadzający analizę zastanawia się, w jaki sposób (poprzez jakiego rodzaju działania) można: zwiększyć wsparcie ze strony podmiotów pozytywnych, zmniejszyć negatywne nastawienie drugiej grupy.

mieszkańców gminy” (jako pozytywna transformacja problemu: „*niewystarczająca świadomość ekologiczna mieszkańców gminy*”), cel 2 – „*gmina ma kompleksowy system gospodarki odpadami*” (jako pozytywna transformacja problemu: „*gmina nie ma kompleksowego systemu gospodarki odpadami*” lub „*System gospodarki odpadami nie ma charakteru kompleksowego*”).

Podobnie, jak w każdym innym przypadku, podstawową zasadą przyświecającą przy określaniu celów szczegółowych jest kierowanie się zdrowym rozsądkiem. Zrównoważony rozwój może zostać zrealizowany tylko wtedy, gdy jest jasno zaplanowany. Prawdopodobieństwo tego, że trafimy tam, gdzie powinniśmy być, będzie większe, jeśli będziemy mieli jasny pogląd, gdzie to miejsce się znajduje. Jeśli postawimy sobie niejasne określone cele, trudno będzie się skoncentrować na ich realizacji, a przy tym trudno będzie ocenić postęp na drodze do ich osiągnięcia. Oprócz uwzględniania wcześniej wymienionych cech, przy formułowaniu celów należy pamiętać, że cele :

- to nie działania (procesy), lecz obrazy (stany) przyszłych sytuacji;
- powinny być formułowane na jednakowym poziomie, a nie poprzez relację przyczynowo-skutkową

Przykładem popełnienie jednocześnie dwóch błędów przy określaniu celu jest takie jego sformułowanie: „*zmniejszanie (działanie) zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego poprzez ograniczanie ruchu pojazdów*” (relacja przyczynowo-skutkowa”).

5. Łądy jako narzędzie grupowania szczegółowych celów lokalnego rozwoju zrównoważonego

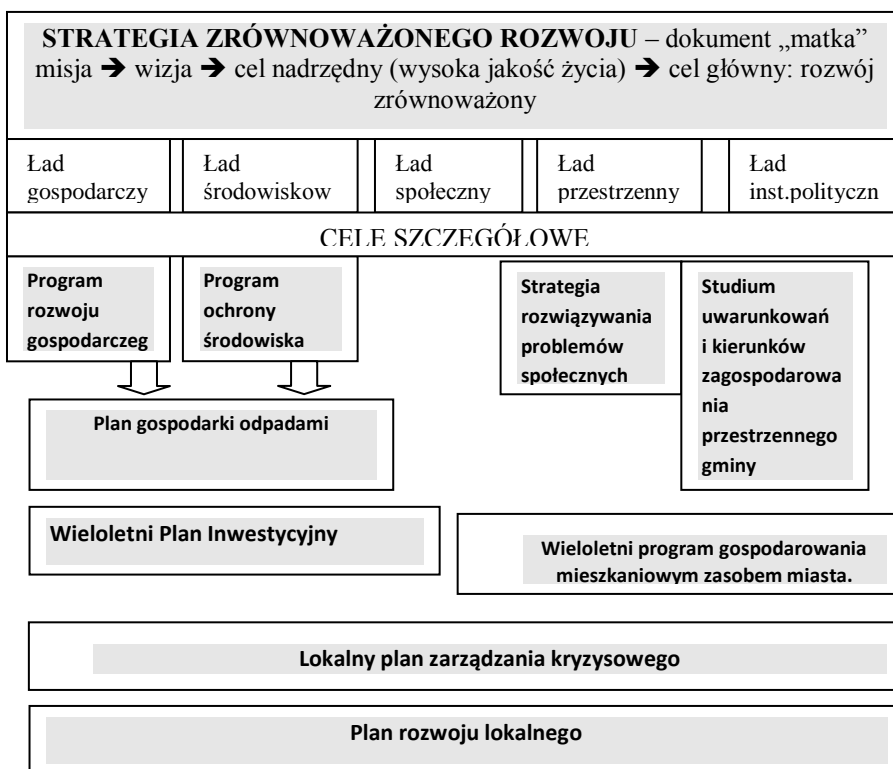
Planowanie i zarządzanie rozwojem zrównoważonym (społecznym, gospodarczym, przestrzennym, ochroną środowiska) to podstawowe zadanie władz samorządowych, funkcjonujących na poziomie regionalnym i lokalnym. Te dwie sfery są ściśle ze sobą powiązane, zaś planowanie rozwoju powinna cechować **pełna spójność**, nieodzowna dla uzyskania jak największej

skuteczności podejmowanych działań na rzecz rozwoju. Spójne powinno być także podejmowanie decyzji rozwiązujących konkretne problemy rozwojowe przekształcone na cele strategiczne w odpowiednich dokumentach planistycznych służących ukierunkowaniu rozwoju regionów, powiatów i gmin.

Jest to oczywiście tylko postulat, który w różnym zakresie jest realizowany w praktyce – diagnoza ta dotyczy zarówno stopnia spójności sfer planowania oraz stopnia integracji narzędzi planowania strategicznego dla zrównoważonego rozwoju. Praktyka ostatnich lat dowodzi, że osiągnięcie tej spójności i integracji jest coraz trudniejsze, ponieważ liczba planów na poszczególnych poziomach samorządu jest coraz większa. Na przykład na poziomie gminy opracowuje się obecnie kilkanaście rodzajów planów rozwoju lokalnego. Ważniejsze z nich przedstawiono na rysunku 4.

Jak widać na rysunku 4. ważną rolę w integrowaniu planów odnoszących się do różnych sfer odgrywa kategoria **ładu**. Właśnie w standardzie UNDP wykorzystano po raz pierwszy w procesie budowy strategii pojęcia **ładu zintegrowanego** jako podstawowego benchmarkingowego ujęcia istoty rozwoju zrównoważonego. Ład zintegrowany jako rzeczywista współzależność podstawowych stref rozwoju zrównoważonego oznacza, że musi być on kształtowany równocześnie jako ład ekologiczny, ład społeczny (cel: „zrównoważony rozwój społeczny”), ład ekonomiczny (cel: „zrównoważony rozwój gospodarczy”) i ład przestrzenny. Ważnym celem, choć rzadko formułowanym na poziomie lokalnym, jest cel lokalizowany w sferze zarządzania jednostką samorządu terytorialnego (cel: „ład polityczno-institutionalny”/„dobre rządzenie”).

Rysunek 4. Strategia rozwoju zrównoważonego i ważniejsze plany dziedzinowe / sektorowe



Źródło: opracowanie własne

Wprowadzenie ładu zintegrowanego jako spójnego zbioru ładów, zdecydowało o strukturze strategii oraz przesądziło wielosektorowy skład zespołu planującego. W standardzie UNDP układ ładów decyduje o grupowaniu celów szczegółowych strategii i o układzie planu operacyjnego (programu działań).

6. Zasady rozwoju zrównoważonego jako sprawdzian poprawności celów strategicznych

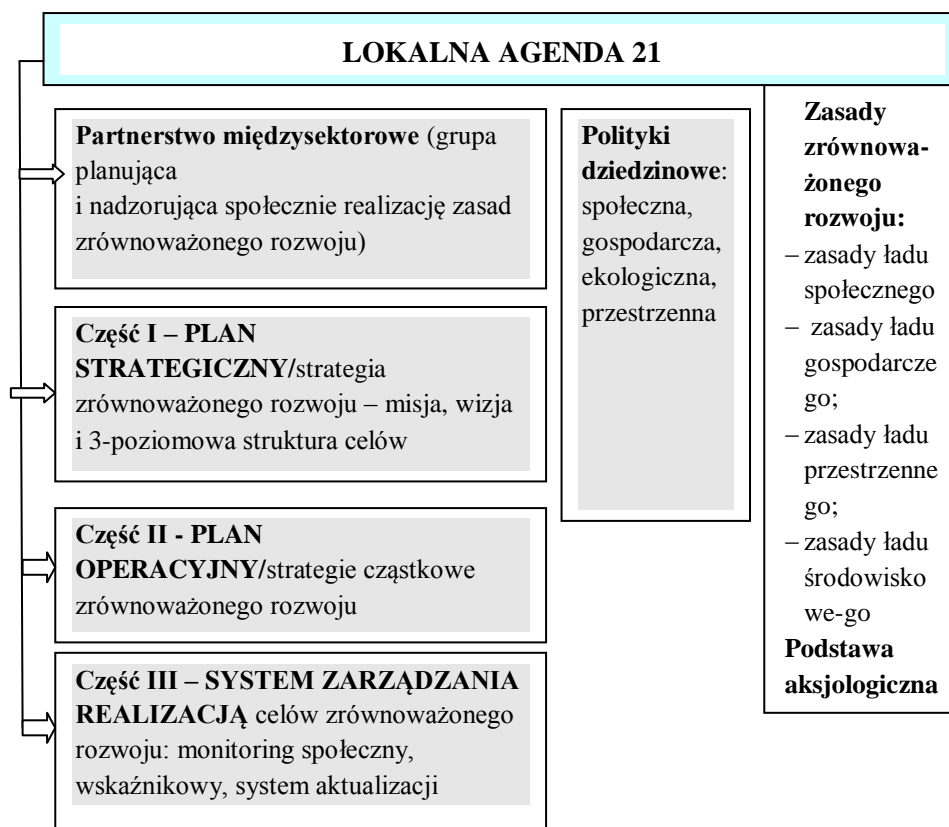
Wszystkie poziomy dokumentów strategicznych podporządkowane są realizacji zasad zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do jakości życia (jako

celu nadrzędnego) i poszczególnych ładów (społecznego, ekonomicznego, środowiskowego i przestrzennego). Zasady rozwoju zrównoważonego to główny sprawdzian, czy deklaracja wprowadzania w życie nowego paradygmatu zawarta w celach strategicznych jest zgodna z istotą tego rozwoju (rysunek. 5).

Zasady rozwoju zrównoważonego są skorelowane z zasadami trwałości, które odzwierciedlają różny poziom ekonomicznego, ekologicznego lub też czysto etycznego odniesienia. Odzwierciedlają one też istniejący konflikt pomiędzy konserwacyjnym podejściem do środowiska i ekspansywnymi w stosunku do zasobów środowiska formami gospodarowania. Pojęcie trwałości jest więc stopniowane według „surowości” czy restrykcyjności zasady zachowania kapitału naturalnego i odzwierciedla przejście od założenia doskonałej substytucji kapitałów (zasada pierwsza) do ich komplementarności (zasada druga i trzecia) i dominacji ważności kapitału naturalnego (zasada czwarta). Zasada druga i trzecia ściśle wiąże się z koncepcją rozwoju zrównoważonego i wzbogaca opis trzech filarów tego rozwoju, a mianowicie:

- 1) zasady integralności ładów poprzez zrównoważoną ochronę kapitału (środowiska) przyrodniczego (naturalnego), kapitału społecznego i ludzkiego oraz kapitału antropogenicznego (wytworzonego przez człowieka, a zwłaszcza kapitału kulturowego i ekonomicznego),
- 2) zasady subsydiarności,
- 3) zasady zrównoważonej partycypacji, w tym partnerstwa międzysektorowego.

Rysunek 5. Zasady jako sprawdzian zgodności celów strategii z istotą rozwoju zrównoważonego



Źródło: Opracowanie własne (por. też T. Borys, *Strategie i wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. J. Kronenberg i T. Bergier, wyd. Fundacja Sendzimira, Kraków, 2010, s. 232).

Jak wynika z rysunku 5. obok uniwersalnych zasad rozwoju zrównoważonego każdy z ładu można opisywać określonym zbiorem zasad bardziej szczegółowych. Na przykład, w Unii Europejskiej do najważniejszych zasad konstytuujących ład środowiskowy zalicza się ¹¹:

¹¹ *Opracowanie mierników realizacji polityki ekologicznej państwa w oparciu o wskaźniki Unii Europejskiej*, Raport z badań pod red. T. Borysa, wyd. Fundacja Karkonoska -ROE, Jelenia Góra–Warszawa, 2004.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – <i>równy dostęp do środowiska przyrodniczego,,</i> – <i>nie przekraczanie wydolności środowiska,</i> – <i>przezorność i prewencję,</i> – <i>klauzule zabezpieczające,</i> | <ul style="list-style-type: none"> – <i>stosowanie najlepszych dostępnych technik – BAT,</i> – <i>współpracę międzynarodową, zwłaszcza w kontekście transgranicznym.</i> |
|--|--|

7. Szczególna rola systemu zarządzania realizacją strategii zrównoważonego rozwoju.

Uznanie szczególnej roli systemu zarządzania realizacją strategii zrównoważonego rozwoju to ważna cecha standardu UNDP. W praktyce budowy strategii ten właśnie system jest najbardziej niedocenianym elementem *Agendy 21*, a przecież to on decyduje o tym, czy w miarę upływu czasu dynamika procesu realizacji strategii będzie rosła czy słabnąć. Z praktyki planowania lokalnego wynika, że brak utworzenia tego systemu powoduje, iż strategia zrównoważonego rozwoju staje się bardzo szybko dokumentem „martwym” (tzw. półkownikiem). Uwaga ta jest nadal aktualna i stanowi z pewnością największe wyzwanie na najbliższe lata dla planowania strategicznego uwzględniającego nowy paradygmat rozwoju. W standardzie UNDP przyjęto, że system ten tworzą przede wszystkim trzy podsystemy:

- *instrumenty realizacji strategii,*
- *monitorowanie realizacji celów strategii,*
- *aktualizacja strategii.*

Skoncentrujmy uwagę na drugim i trzecim elemencie tego systemu – monitoringu i aktualizacji strategii.

Z pewnością zjawiskiem pozytywnym jest szybkie rozprzestrzenianie się w polskich gminach i powiatach jawnego wprowadzania do nazw lokalnych strategii kategorii zrównoważonego rozwoju. Obecnie akcent przesuwają się na **monitoring** realizacji celów i zadań strategii oraz zmian w warunkach realizacji, a budowa podstaw instytucjonalnych dla monitoringu społecznego realizacji strategii zrównoważonego rozwoju – to drugi obok planowania partnerskiego społeczny filar standardu UNDP tworzenia LA-21. Dlatego w ostatnich latach za

główny problem uznano **wskaźnikowe monitorowanie stanu zrównoważonego** i szukanie wymiernej odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- 1) Czy opracowane strategie są rzeczywiście strategiami zrównoważonego rozwoju?
- 2) Jaki jest stan zrównoważonego rozwoju przed budową strategii, jaki w wyniku jej realizacji? Jaki jest stan i jak mierzyć postęp oraz efekty zrównoważonego rozwoju?

Budowa **monitoringu** realizacji strategii z wykorzystaniem pomiaru wskaźnikowego powinna uwzględniać niemożność mierzenia wszystkiego, a także związane z tym koszty. Stąd wynika konieczność stosowania specjalnie do tego celu opracowanej listy wskaźników zrównoważonego rozwoju, jakimi zamierzamy posługiwać się przy ocenie postępów w realizacji tej idei. Powinny być one określone na etapie opracowywania strategii, a nie dopiero na etapie jego wdrażania.

Zasadniczym zadaniem wskaźników jest wymierne zobrazowanie stopnia realizacji zasad i celów uznanych za odpowiednie w strategii zrównoważonego rozwoju. Przyjęte w konkretnych warunkach wskaźniki powinny:

- ułatwiać władzom danego obszaru (gminy, powiatu itp.) i jego mieszkańcom ocenę stopnia realizacji idei zrównoważonego rozwoju,
- uświadamiać tempo realizacji idei i istniejące problemy,
- pobudzać do większej aktywności w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju,
- weryfikować obowiązujące kierunki polityki i przyjęte wcześniej celów rozwojowe oraz strategie ich osiągnięcia.

Konkretna lista wskaźników jest zawsze pewnym kompromisem pomiędzy uniwersalnością istoty zrównoważonego rozwoju a specyfiką miasta, gminy czy powiatu. Od społeczności lokalnej lub regionalnej zależy w dużym stopniu, które zjawiska uznaje się za istotne z punktu widzenia realizacji

zarysowanej wizji zrównoważonego rozwoju ich „małej ojczyzny”, a co za tym idzie, które z nich powinny być monitorowane.

Oznacza to, że z bogatego zbioru („worka”) wskaźników charakteryzujących proces zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego (w tym ładu polityczno-instytucjonalnego), proces osiągnięcia ładu ekologicznego, przestrzennego powinny być każdorazowo wybierane przez zespół opracowujący i monitorujący tylko te wskaźniki, które najtrafniej oddają istotę zrównoważonego rozwoju na konkretnym obszarze. Listy te mogą się więc w mniejszym lub większym stopniu różnić przy zachowaniu pewnego wspólnego zbioru wskaźników dla zapewnienia możliwości porównań międzyregionalnych oraz między powiatami i gminami.

Dostosowanie wymiernej obserwacji realizacji strategii do jej struktury to konieczność połączenia pomiaru zrównoważonego rozwoju z pomiarem jakości życia. Jest to obecnie największe wyzwanie, jakie stoi przed monitoringiem wskaźnikowym. W Polsce funkcjonują już dwa systemy pomiaru wskaźnikowego łączące pomiar postępów realizacji nowego paradygmatu rozwoju z monitoringiem celu nadrzędnego tego rozwoju – jakością życia. Pierwszy system funkcjonuje w ramach europejskiego programu Urban Audit, drugi zaś – to oryginalny polski pomysł monitoringu wskaźnikowego realizowany w ramach Systemu Analiz Samorządowych przez Związek Miast Polskich.

Ocena jakości życia i zrównoważonego rozwoju dokonywana na poziomie lokalnym w ramach **programu Urban Audit** oparta na obiektywnych i porównywalnych danych obejmuje już 258 największych miast z krajów Unii Europejskiej. Badanie oparto na ponad 336 zmiennych, na podstawie których obliczono ponad 280 wskaźników stanowiących narzędzie do dokonywania dalszych analiz. Ta analiza wskaźnikowa łączy się z badaniem subiektywnej jakości życia w mieście (odpowiedzi na 23 pytania w wywiadzie telefonicznym). W *Programie* uczestniczą 23 polskie miasta (w tym wszystkie

wojewódzkie), a koordynacją w ramach statystyki publicznej zajmuje się Centrum Statystyki Miast Urzędu Statystycznego w Poznaniu.

Druga koncepcja monitoringu łączącego pomiar zrównoważonego rozwoju z pomiarem jakości życia na poziomie lokalnym to specyficzna i ciągle rozwijająca się inicjatywa „statystyczna” sektora samorządowego pod nazwą **System Analiz Samorządowych (SAS)**. W fazie trzeciej rozwoju SAS (tj. od roku 2007) obok celu dotychczas realizowanego (badania jakości usług publicznych) pojawił się nowy cel istotnie rozszerzający zakres SAS – wzmocnienie systemów monitoringu wskaźnikowego lokalnych polityk/strategii rozwoju poprzez budowę dwóch dodatkowych modułów wskaźnikowych: zrównoważonego rozwoju i jakości życia mieszkańców. Moduł wskaźników zrównoważonego rozwoju SAS na tle innych systemów wskaźników wyróżnia się możliwością obliczania syntetycznych miar zrównoważonego rozwoju dla dziedzin i łańdów (uwzględnia się łańd społeczny, łańd środowiskowo-przestrzenny i łańd gospodarczy). W ramach modułu możliwe są bowiem cztery poziomy analizy wskaźników zrównoważonego rozwoju dostosowane do potrzeb monitoringu realizacji strategii lokalnych. System oferuje samorządom także ankietę badania jakości życia wraz z metodyką przeprowadzenia badania oraz strukturą raportu. Moduł tego systemu liczy łącznie ponad 250 wskaźników zrównoważonego rozwoju, a jego zasilanie oparte jest na zasobach Banku Danych Regionalnych GUS.¹²

Te dwie inicjatywy umożliwiają dalsze testowanie standardu **audytu zrównoważonego rozwoju**.¹³ Audyt jest instrumentem stosowanym w różnych dziedzinach, m.in. w dziedzinie finansów, jakości, środowiska, etyki, marketingu, itd. Pomysł zastosowania tego instrumentu w ramach zarządzania zrównoważonym rozwojem na szczeblu lokalnym powstał w 2002 roku

¹² T. Borys, *Raport – wskaźniki zrównoważonego rozwoju w ramach Systemu Analiz Samorządowych*. Związek Miast Polskich, Poznań 2008.

¹³ Por. *Audit zrównoważonego rozwoju gmin i powiatów. Oferta pomocy doradczej*. UNDP Warszawa 2002; P. Rogala, *Audit lokalny jako nowy instrument zarządzania zrównoważonym rozwojem* [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem – Agenda 21 – 10 lat po Rio*, red. T. Borys, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok, 2003.

w ramach *Projektu Umbrella* realizowanego w programie UNDP. Audyt jest – jak dowiodły tego zdobyte w doświadczenia – narzędziem pozwalającym na uporządkowanie i na optymalizację procesu monitorowania wprowadzania koncepcji zrównoważonego rozwoju i może mieć charakter zewnętrzny lub też może być przeprowadzany przez pracowników samorządowych. Wówczas ma charakter audytu wewnętrznego.

Specyfika audytu zrównoważonego rozwoju sprawia, że narzędzie to może znaleźć zastosowanie także w rozwiązywaniu różnych innych problemów, z którymi muszą uporać się samorządy. Audyt ten to niezwykle skuteczne i przydatne narzędzie śledzenia postępów Lokalnej Agendy 21 – to forma monitoringu, który jest uważany za najważniejszy informacyjny instrument realizacji strategii. Łączy dwie uzupełniające się formy monitoringu:

- *społecznego*, tzn. z udziałem społeczności lokalnej, poprzez badania opinii społecznej (ankiety, sondaże), upowszechnianie wśród mieszkańców wszystkimi dostępnymi kanałami komunikacji społecznej (audycje telewizyjne, artykuły w prasie, spotkania radnych z wyborcami, itp.) informacji o postępach i efektach realizacji strategii oraz o dokonywanych w niej zmianach;
- *wskaźnikowego* dla wymiernej oceny stopnia realizacji celów strategii.

Audytowanie zrównoważonego rozwoju to także ciągły **proces podnoszenia jakości strategii** poprzez wprowadzanie niezbędnych zmian w jej dokumencie, wynikających z nowych uwarunkowań prawnych, gospodarczych, politycznych, społecznych, itp.

Drugi podsystem zarządzania realizacją strategii to jej aktualizacja. Konieczność **aktualizacji** strategii wynika z jej ponadkadencyjnego charakteru i zasady ciągłości planowania, tzn. stałego śledzenia zmian i ich bieżącego uwzględniania w dokumencie oraz przesuwania horyzontu planowania na kolejne lata (*planowanie kroczące*). System aktualizacji jest odmienny dla części dokumentu określającej wizję rozwoju oraz cele strategii (tzw. *aktualizacja*

taktyczna – co 4 lata) oraz dla części programowej (tzw. *aktualizacja operacyjna* – w cyklu rocznym).

8. Zakres implementacji standardu UNDP

Po udanym pilotażu w 1998 roku kolejne lata przyniosły dynamiczny przyrost wdrożeń wytworzonego w ramach UNDP standardu strategii w polskich gminach i powiatach. Do końca 2004 roku z pomocy *Projektu* łącznie skorzystało ponad 100 jednostek samorządu terytorialnego, w tym ponad 80 gmin. Tyle samorządów lokalnych dysponowało własnymi strategiami zrównoważonego rozwoju, opracowanymi i przyjętymi w procesie planowania partnerskiego i szeroko rozwiniętej komunikacji społecznej. W następnych latach, co nastąpiło po opublikowaniu wyników *Projektu Umbrella*, można zaobserwować wyraźny proces upowszechnienia w Polsce standardu UNDP.

Dotyczy to też w dużym stopniu standardu audytu zrównoważonego rozwoju. W latach 2002–2008 audyt zrównoważonego rozwoju przeprowadzony został w kilkudziesięciu gminach i powiatach z terenu Polski. W ramach transferu polskich doświadczeń audyty zrównoważonego rozwoju przeprowadzono także w 10 jednostkach samorządu terytorialnego z terenu Litwy i 10 jednostkach Ukrainy. Jest to więc narzędzie sprawdzone praktycznie i może bez problemów być połączone z bazą danych wskaźników zrównoważonego rozwoju funkcjonującego w ramach Systemu Analiz Samorządowych Związku Miast Polskich.

9. Podsumowanie

1. Przesłanką wprowadzenia nowej generacji planów jest zapewnienie przez **zrównoważony rozwój wysokiej jakości życia** mieszkańców określonego obszaru. W Polsce zgromadzono wiele dobrych doświadczeń w budowie lokalnej Agendy 21 łączącej tworzenie dokumentów strategicznych z partnerstwem międzysektorowym w procesie budowy i realizacji strategii. Takim pozytywnym doświadczeniem jest także zbudowany w ramach *Projektu*

Umbrella standard UNDP. Te doświadczenia traktowane jako dobra praktyka powinny być dalej upowszechniane.

2. Uwzględnienie zrównoważonego rozwoju jako **głównego celu strategicznego** różnego typu dokumentów planistycznych (strategii, programów, polityk itp.) jest kluczową formą konkretyzacji tej koncepcji rozwoju na poziomie Unii Europejskiej (np. *Odnowiona Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE* z 2006 roku), kraju, regionu i na poziomie lokalnym. Bez tej formy konkretyzacji koncepcja zrównoważonego rozwoju staje się sloganem bez pokrycia w rzeczywistości, zwłaszcza w życiu lokalnych społeczności.

3. **System zarządzania realizacją** strategii zrównoważonego rozwoju jest obecnie najważniejszym problemem, którego rozwiązanie wymaga systematycznego monitoringu (w tym wskaźnikowego) oraz ciągłego podnoszenia jakości strategii poprzez nieustanną aktualizację jej zapisów. W Polsce funkcjonuje już system pomiaru wskaźnikowego łączący pomiar postępów realizacji nowego paradygmatu rozwoju z monitoringiem celu nadrzędnego tego rozwoju – pomiarem jakości życia.

4. Standard UNDP budowy strategii zrównoważonego rozwoju w ostatnich latach został wzbogacony o standard **audytu zrównoważonego rozwoju** – jako podstawowego narzędzia diagnostycznego. Oba standardy oparte są na sprawdzaniu, na ile planowany rozwój i jego stan realizują w praktyce zasady nowego paradygmatu rozwoju.

5. Aktualizacja strategii i jej monitoring nie mogą być skuteczne bez utrzymania **partnerstwa międzysektorowego** (grupy planującej i nadzorującej społecznie realizację zasad zrównoważonego rozwoju). Bez tego nie można mówić o realizacji Agendy 21, której jednym z najważniejszych celów społecznych są realne (nie propagandowe) postępy na drodze do **społeczeństwa obywatelskiego**.

Literatura

1. *Audit zrównoważonego rozwoju gmin i powiatów. Oferta pomocy doradczej.* UNDP Warszawa 2002.
2. Borys T. (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Warszawa, 2005.
3. Borys T., Rogala P. (red.), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe.* UNDP Warszawa 2008.
4. Borys T., *Jak budować programy ekorozwoju. Informacje ogólne.* Wyd. ROE. Warszawa–Jelenia Góra 1999.
5. Borys T., *Raport – wskaźniki zrównoważonego rozwoju w ramach Systemu Analiz Samorządowych.* Związek Miast Polskich, Poznań 2008.
6. Borys T., *Strategie i wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, [w:] Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, red. J. Kronenberg i t. Bergier, wyd. Fundacja Sendzimira, Kraków, 2010.
7. *Lokalna akcja na rzecz Środowiska – czyli jak własnymi siłami opracować program ochrony środowiska dla gminy lub powiatu.* NFOŚiGW Warszawa 2000.
8. *Opracowanie mierników realizacji polityki ekologicznej państwa w oparciu o wskaźniki Unii Europejskiej*, Raport z badań pod red. T. Borysa, wyd. Fundacja Karkonoska -ROE, Jelenia Góra–Warszawa, 2004.
9. *Podręcznik ICLEI w zakresie zarządzania ochroną środowiska dla władz samorządowych Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. ICLEA, Freiburg, 1997.
10. Rogala P., *Audyt lokalny jako nowy instrument zarządzania zrównoważonym rozwojem (w:) Zarządzanie zrównoważonym rozwojem – Agenda 21 – 10 lat po Rio*, pod red. T. Borysa, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok, 2003.

Summary

Sustainable development represents a new paradigm of development which in the Constitution of The Republic of Poland of 1997 (Art. 5) gained the rank of basic state development concept in the domain of environment protection, economy, social affairs, as well as political and institutional order establishment. It means that the obligation to carry out the above concept becomes the responsibility of all state structures and its citizens, regardless of current interests or political 'turmoil'. One of the most important implementation tools indispensable for the new paradigm of development is the construction and realisation of local development strategies. The leading social goal of these strategies is to create fundamentals for local civic society – as major carrier of development sustainability by means of partnership. The article presents the synthesis of Polish experiences in establishing standard for sustainable development strategy based on special UNDP programme.

Bazyli Poskrobko

Edyta Sidorczuk-Pietraszko

System zarządzania energią jako instrument zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym

Elementem zrównoważonego rozwoju jest gospodarowanie energią na wszystkich szczeblach zarządzania – od Unii Europejskiej do gmin. Nowe podejście do gospodarowania energią umożliwia rozwiązanie wielu problemów lokalnych (lokalne bezpieczeństwo energetyczne, nowe miejsca pracy, wzrost dobrobytu społeczności lokalnych), a także służy osiągnięciu celów w zakresie ochrony klimatu. W rozdziale przedstawiono elementy systemu zarządzania energią w gminach. Wdrożenie tego systemu otworzy nowy obszar aktywności gminy – gospodarowanie energią.

1. Wstęp

Aby w działaniach osiągnąć realny sukces na rzecz wzrostu efektywności energetycznej gospodarki i zapobiegania zmianom klimatu, oprócz oddziaływania na stronę podażową, należy skierować je także na konsumentów energii, z których najbardziej problematyczną, bo liczną i rozproszoną grupą są gospodarstwa domowe i rolne oraz mikroprzedsiębiorstwa. Działania te powinny być wspierane na poziomie lokalnym poprzez system planowania energetycznego w gminach i powiatach.

Miały temu służyć nałożone na gminy przepisami prawa obowiązki w zakresie planowania energetycznego. Zobowiązanie gmin do sporządzania planów energetycznych nie jest jednak wystarczające do mobilizowania na poziomie samorządów lokalnych działań na rzecz poprawy gospodarowania energią. Niezbędne jest zaproponowanie im spójnego systemu zarządzania, zintegrowanego z ogólnym systemem zarządzania gminą, obejmującego funkcje zarządcze, inspirująco-koordynacyjne i informacyjno-edukacyjne. W niniejszym rozdziale przedstawiono propozycję takiego systemu, opracowaną w ramach

projektu badawczego-rozwojowego „Uwarunkowania i mechanizmy racjonalizacji gospodarowania energią w gminach i powiatach”.

2. Gospodarka energetyczna jako element zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została przyjęta przez Unię Europejską na szczycie w Goeteborgu¹ jako wytyczna do kształtowania procesów rozwojowych we Wspólnocie. Łącznie ze Strategią Lizbońską wyznacza ona kierunki działań, dzięki którym Unia Europejska zapewni obecnym i przyszłym pokoleniom wysoką jakość życia. Zgodnie z *Odnowioną strategią zrównoważonego rozwoju UE*² społeczeństwo europejskie oparte na zasadach zrównoważonego rozwoju powinno być społecznością wydajnie gospodarującą zasobami, wykorzystującą potencjał gospodarki w zakresie innowacji ekologicznych i społecznych, a dzięki temu zapewniającą dobrobyt, wysoką jakość środowiska i spójność społeczną. Kluczowe wyzwania w zakresie polityki rozwoju to:

- zahamowanie zmian klimatu i promocja czystej energii;
- zapewnienie, by systemy transportowe odpowiadały wymogom ochrony środowiska oraz zaspokajały potrzeby społeczeństwa,
- promowanie zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji,
- ochrona zasobów naturalnych i racjonalne gospodarowanie nimi,
- zdrowie publiczne,
- integracja społeczna, uwzględniająca solidarność międzypokoleniową i w ramach pokoleń,
- promowanie zrównoważonego rozwoju na forum międzynarodowym,

¹ Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, COM/2001/0264 final.

² Odnowiona strategia UE dotycząca zrównoważonego rozwoju, 10917/06, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r.

- zapewnienie zgodności wewnętrznych i zewnętrznych polityk UE z zasadami zrównoważonego rozwoju, a także ze zobowiązaniami międzynarodowymi Wspólnoty.

Strategia zrównoważonego rozwoju ma charakter horyzontalny, integrujący wszystkie polityki i strategie na szczeblu Wspólnoty i państw członkowskich. Dotyczy to w szczególności polityki energetycznej, która ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów w zakresie zmian klimatu i racjonalnego wykorzystania surowców energetycznych.

Polityka energetyczna UE ma trzy założenia: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ograniczanie podatności Unii na wpływ czynników zewnętrznych wynikającej z zależności od importu węglowodorów oraz wspieranie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, co zapewni odbiorcom bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię po przystępnych cenach. Pakiet energetyczno-klimatyczny Unii Europejskiej przewiduje zdecydowane działania na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu w postaci celów 3x20:

- wzrost do 2020 roku efektywności energetycznej o 20%,
- zwiększenie do roku 2020 udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% całkowitego zużycia energii finalnej w UE,
- zmniejszenie do 2020 roku emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% w porównaniu do 1990 roku, z możliwością wzrostu tej wielkości nawet do 30%, pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a wybrane kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swoich możliwości redukcyjnych.

Polska przyjęła ambitne, chociaż niższe od średnich w Unii Europejskiej zadania do realizacji:

- zwiększenie udziału sprzedaży odbiorcom końcowym energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z 7% w 2008 r. do 12% w 2015 r. i 15% w 2020 roku,
- zwiększenie udziału odnawialnych źródeł w wytwarzaniu energii cieplnej do 16,5% w 2020 roku,

- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do roku bazowego (dla Polski 1988),
- wzrost efektywności energetycznej o 20% do 2020 roku w porównaniu z rokiem 2008.

Sprostanie tym zadaniom jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe bez działań lokalnych. Zważywszy na fakt, że jeden z kluczowych elementów pakietu – wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych – jest w dużym stopniu uzależniony od działań lokalnych, instrumenty polityki krajowej i wspólnotowej będą w coraz większym zakresie skierowane na motywowanie samorządów lokalnych do prowadzenia własnej polityki energetycznej. Wymaga to istnienia na poziomie samorządów lokalnych odpowiednich struktur organizacyjnych zapewniających władzom wsparcie w planowaniu i podejmowaniu decyzji oraz umożliwiających działania wdrożeniowe.

Polityka energetyczna gminy jest z następujących powodów, oprócz realizacji celów polityki krajowej i wspólnotowej, obszarem niezwykle istotnym dla kreowania rozwoju lokalnego:

1. Ekonomicznych: niezawodne zaopatrzenie w energię jest warunkiem prowadzenia i rozwoju przedsiębiorstw, zaś lokalne systemy energetyczne (np. wykorzystujące lokalne źródła energii) mogą stwarzać możliwości rozwoju działalności gospodarczej i wzrostu dochodów mieszkańców.
2. Społecznych: bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię wpływa na jakość życia mieszkańców, zaś systemy energetyczne wykorzystujące lokalne źródła poprzez wzrost zatrudnienia i dochodów ludności mogą przynosić korzyści społeczne związane na przykład ze zmniejszeniem bezrobocia i odpływu ludności.
3. Ekologicznych: lokalna energetyka może generować istotne oddziaływanie na środowisko, zaś odpowiednia polityka gminy pozwala to oddziaływanie kontrolować i minimalizować; działania w zakresie podnoszenia efektywności energetycznej

Uwarunkowania te sprawiają, że prowadzenie na szczeblu gminy polityki energetycznej jest niezbędne i będzie w najbliższych latach nabierało coraz większego znaczenia. Oprócz horyzontalnych wytycznych wynikających z polityki na poziomie kraju i UE pojawiają się konkretne przepisy prawne adresowane do gmin, zobowiązujące je do podejmowania działań z zakresu zarządzania energią na swoim obszarze.

3. Regulacje prawne zarządzania energią na poziomie samorządów lokalnych

Zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i paliwa gazowe na mocy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 7 ust. 1 pkt 3)³ stanowi zadanie własne gminy. Ustawa Prawo energetyczne rozszerza zapisy ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzając, że w tym zakresie samorząd gminny jest odpowiedzialny za:

- planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na swoim terenie;
- planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy;
- finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych na terenie gminy⁴.

Zadania z zakresu planowania energetycznego mają charakter obligatoryjny i gmina nie może się zwolnić z ich wypełniania. Zadania te powinny być realizowane zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – zgodnie z kierunkami rozwoju gminy przewidzianymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również zgodnie z programem ochrony powietrza⁵,

³ Tekst jednolity Dz. U. 2001 Nr 142 poz. 1591.

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jednolity Dz. U. 2006 Nr 89 poz. 625.

⁵ Program ochrony powietrza jest sporządzany na podstawie art. 91 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – jeśli w danej strefie nastąpiło przekroczenie dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń w powietrzu, z uwzględnieniem dopuszczalnego marginesu tolerancji.

jeśli taki dla strefy położonej na terenie gminy został przyjęty. Dokumenty dotyczące zagospodarowania przestrzennego wyznaczają obszary geograficzne działań z zakresu polityki energetycznej gminy i odzwierciedlają aspekty przestrzenne polityki rozwoju lokalnego. Gminna polityka energetyczna powinna więc być z tymi dokumentami zgodna.

Zgodnie z ustawą Prawo energetyczne gmina stanowi lokalne prawo energetyczne w postaci jednego z dwóch dokumentów: *Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe* lub *Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*. Jeżeli zapisy *Założeń do planu* nie mogą zostać zrealizowane w ramach aktualnych planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii, to gmina ma obowiązek przyjęcia *Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe* dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu jest przygotowywany na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i powinien być z nim zgodny.

Dokumenty te powinny zawierać następujące elementy:

1. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe:
 - ocena stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
 - przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
 - możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;
 - zakres współpracy z innymi gminami.
2. Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe:

- propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wraz z uzasadnieniem ekonomicznym;
- propozycje w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji;
- harmonogram realizacji zadań;
- przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć oraz źródeł ich finansowania.

Projekt założeń jest przygotowywany na okres co najmniej 15 lat i aktualizowany przynajmniej co 3 lata. Uchwala go rada gminy. Ponieważ gmina jest bardzo ograniczona w działaniach dotyczących rozwoju infrastruktury energetycznej (zwłaszcza w odniesieniu do energii elektrycznej) i w tym względzie zależy od przedsiębiorstw energetycznych, w celu realizacji planu zaopatrzenia może zawierać umowy z przedsiębiorstwami energetycznymi. Jeśli natomiast realizacja planu na podstawie umów z przedsiębiorstwami energetycznymi nie jest możliwa, rada gminy może określić, z którymi elementami planu muszą być zgodne działania przedsiębiorstw energetycznych prowadzone na terenie danej gminy.

Kompetencje gmin w zakresie planowania energetycznego, jak wskazują zapisy ustawowe, mają charakter koordynacyjny – gmina powinna być inicjatorem tworzenia na jej terenie infrastruktury energetycznej dla realizacji przyjętego planu rozwoju. W ten sposób może ograniczyć dowolność działań przedsiębiorstw energetycznych i wymusić, aby były one zgodne z potrzebami społeczności lokalnej⁶.

Ustawa Prawo energetyczne w aktualnym brzmieniu nie formułuje terminu, w jakim gminy są zobowiązane uchwalić założenia do planów lub plany energetyczne. Biorąc jednak pod uwagę obligatoryjność zadań gminnych

⁶ Por.: J. Kroik, *Percepcja przez gminy problemów zaopatrzenia w energię. Doświadczenia z Dolnego Śląska*, [Dokument elektroniczny] Tryb dostępu: http://www.cire.pl/publikacje/referat_JKroik.pdf [Data wejścia: 29.08.2010].

z zakresu planowania energetycznego, brak takiego terminu nie może stanowić uzasadnienia dla nieopracowania przewidzianych ustawą dokumentów planistycznych. Niemniej jednak, wobec faktu, że postępy w zakresie planowania energetycznego są oceniane jako niezadowolające, Ministerstwo Gospodarki przewiduje nowelizację prawa energetycznego, nakładającą obowiązek przyjęcia założeń do planu lub planu w ciągu określonego czasu od wejścia w życie zmienionej ustawy⁷.

Opóźnienia w opracowywaniu i przyjmowaniu dokumentów z zakresu planowania energetycznego są między innymi symptomem tego, że rola planowania energetycznego jest w gminach zdecydowanie niedoceniana. Jest ono postrzegane raczej jako uciążliwy obowiązek, a nie użyteczne narzędzie polityki gminy. Tymczasem dokument planistyczny zawierający rzetelne analizy stanu aktualnego oraz prognozy dotyczące popytu i podaży energii w skali lokalnej, wykorzystujący analizę ekonomiczną potencjalnych wariantów rozwoju gminnego sektora energetycznego, zawierający ocenę zgodności z innymi planami gminnymi oraz planami gmin sąsiednich, harmonogram realizacji przedsięwzięć i sposób weryfikacji realizacji planu, pozwoli każdemu z uczestników (gminie, przedsiębiorstwom energetycznym oraz odbiorcom energii) lepiej funkcjonować na lokalnym rynku energii⁸.

Gmina może poprzez dokumenty planistyczne realizować własną politykę energetyczną, osiągać cele związane z bezpieczeństwem energetycznym i jakością środowiska oraz budować społeczną akceptację dla swych działań w zakresie energetyki i gospodarki odpadami. Ład energetyczny osiągany dzięki skutecznemu planowaniu energetycznemu jest elementem sprzyjającym harmonijnemu rozwojowi obszaru gminy.

Przedsiębiorstwa energetyczne zyskują wiedzę o planowanym kształcie lokalnego rynku energii oraz przyszłym zapotrzebowaniu, co zmniejsza ich

⁷ W. Pelc, *Planowanie energetyczne w gminie w świetle przepisów prawa energetycznego, w tym ostatnio wprowadzonych zmian*, „Finanse Komunalne” 2010 nr 6.

⁸ A. Jankowski, *Planowanie energetyczne gminy a preferencje odbiorców*, „Wokół Energetyki” 2006 nr 2.

ryzyko inwestycyjne. Odbiorcy energii w efekcie mogą korzystać z niezawodnych usług energetycznych po akceptowalnych cenach.

4. System zarządzania energią w gminie

Planowanie energetyczne, który to obowiązek przepisy prawa nakładają na gminy, jest jedną z funkcji zarządzania i zgodnie teorią i praktyką zarządzania jest zaledwie jednym z elementów systemu zarządzania. Planowanie energetyczne jest narzędziem gminnej polityki energetycznej w ramach systemu zarządzania energią w gminie. Nie może być więc ono rozpatrywane jako pojedyncze zadanie, a jako element większej całości.

Realizacja gminnej polityki energetycznej, której narzędziem jest planowanie energetyczne, to proces, odbywający się w Demingowskim cyklu ciągłego doskonalenia „planuj-rób-sprawdź-działaj”. Praktyka wskazuje, że, nie mając świadomości znaczenia i przydatności planowania energetycznego dla kreowania rozwoju lokalnego, władze gminy nie widzą potrzeby angażowania zasobów kadrowych, organizacyjnych i finansowych. W dużej części przypadków nie mają wiedzy na temat sposobu opracowania planu energetycznego, w tym zwłaszcza takich elementów, jak:

- cele, jakim dokument planistyczny ma służyć,
- zawartość dokumentu i konieczne do jego opracowania informacje,
- wybór odpowiedniego wykonawcy, jeśli opracowanie planu jest zlecane ekspertom zewnętrznym,
- zakres współpracy z wykonawcą planu energetycznego,
- sposób wdrożenia zapisów planu,
- mechanizmy kontrolne.

Efektywna realizacja polityki energetycznej wymaga zaangażowania kompetentnych osób na każdym etapie – począwszy od opracowywania strategii/polityki energetycznej, dokumentów planistycznych wymaganych ustawą Prawo energetyczne, poprzez ich wdrażanie, monitoring i ewaluację.

Gminy powinny nauczyć się gospodarowania energią na swoim terenie. Gospodarowanie jest pojęciem złożonym, obejmuje zarówno działania zarządcze, jak i inicjatywy o charakterze wdrożeniowym.

Obszarem wymagającym zainteresowania i zdecydowanie nowego działania jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców i poprawa efektywności energetycznej gminy. Za długotrwałe przerwy w dostawach energii formalnie odpowiadają przedsiębiorstwa energetyczne, ale odpowiedzialność gminy nie jest mniejsza, a jej braku nie można usprawiedliwić.

Istnieją techniczne i finansowe możliwości zwiększenia efektywności i samowystarczalności energetycznej oraz bezpieczeństwa energetycznego gminy poprzez rozwój takich działań, jak:

- produkcja i lokalne wykorzystanie paliw z biomasy, w tym także z upraw energetycznych,
- instalacja kolektorów słonecznych wodnych,
- budowa lokalnych bioelektrowni metanowych,
- budowa lokalnych automatycznych ciepłowni na biomasę,
- instalowanie lokalnych kotłów na biomasę,
- budowa lokalnych (na potrzeby gminy) elektrowni wiatrowych i małych elektrowni wodnych,
- instalowanie systemów fotowoltaicznych dla zasilania systemów informatycznych urzędów i innych jednostek organizacyjnych,
- przejmowanie lokalnych sieci energetycznych i ich modernizacja,
- powszechna termomodernizacja budynków.

Aktualnie w Polsce największą barierą w rozwiązywaniu lokalnych problemów energetycznych jest świadomość mieszkańców i bezwład organizacyjny. Nowoczesne gospodarowanie należy zacząć od opracowania i wdrożenia systemu zarządzania energią w gminie. Celem systemu powinno być

1. Dążenie do efektywnego wykorzystania energii elektrycznej i ciepłej przy założeniu:
 - zmniejszenia publicznych i prywatnych wydatków na energię,
 - ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń atmosfery,
 - realizacji narodowego programu ograniczania emisji gazów cieplarnianych.
2. Zapewnienie dostaw energii elektrycznej i ciepłej w warunkach „wielkich”/poważnych awarii i długotrwałych (ponad tygodniowych) przerw w dostawach energii ze źródeł scentralizowanych.
3. Poprawa jakości życia mieszkańców gminy między innymi w wyniku:
 - zmniejszenia wydatków gospodarstw domowych na energię (elektryczną i ciepłą),
 - wyeliminowanie strat z tytułu awarii centralnych systemów zasilania,
 - radykalne ograniczenie emisji dioksyn i innych związków toksycznych z niskiej emisji (spalanie polimerów w paleniskach domowych).
4. Podniesienie świadomości ekologiczno-energetycznej społeczności gminy poprzez zapewnienie informacji, doradztwa, pokazy i demonstracje oraz inne formy oddziaływania społecznego.

System zarządzania energią powinien spełniać trzy funkcje:

1. funkcję zarządczą (w ramach uprawnień władczych gminy – prawnych i zwyczajowych),
2. funkcję inspiracyjno-koordynacyjną działań, zwłaszcza na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, poprawy efektywności energetycznej, wykorzystania odnawialnych źródeł energii,
3. funkcję informacyjno-edukacyjną.

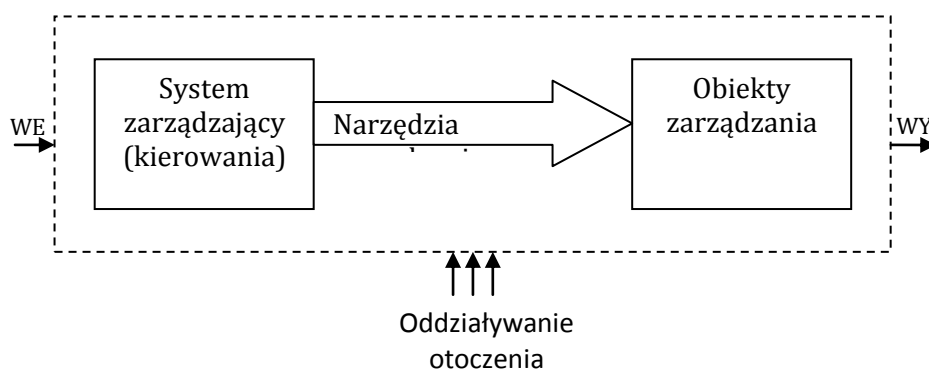
Zważywszy na szeroki zakres problemów związanych z zarządzaniem energią na poziomie gminy, należy stwierdzić, że system zarządzania energią w gminie powinien być podsystemem ogólnego systemu zarządzania gminą ze

ściśłym sprzężeniem decyzyjnym (rada gminy, wójt/burmistrz) i własnym obszarem działania i odpowiedzialności. W zależności od specyfiki i wielkości gminy, podsystem zarządzania energią może być podzielony na mniejsze podsystemy lub elementy w układzie problemowym i funkcjonalnym (na przykład energetyka gminna – zakłady energetyki ciepłej, zarządzanie zużyciem energii w jednostkach gminnych, polityka i planowanie energetyczne).

W gminnym systemie zarządzania energią można wyróżnić (Rys. 1.):

- jednostkę zarządzającą, wraz ze strukturą organizacyjną,
- narzędzia zarządzania,
- obiekt oddziaływania narzędzi zarządzania,
- charakter własności i sposób finansowania.

Rysunek 1. Ogólny model systemu zarządzania energią w gminie



W systemie zarządzającym należy wyróżnić następujące elementy:

- organy stanowiące,
- regulacje prawne,
- system informacji,
- system finansowania,
- administrowanie.

1. Organy stanowiące – prawodawcze, nadzoru i kontroli

Organem stanowiącym w systemie zarządzania energią jest rada gminy oraz wójt/burmistrz gminy/miasta. System zarządzania energią może być wdrożony na podstawie uchwały rady gminy/miasta lub decyzją wójta/burmistrza. Wybór organu decyzyjnego zależy od koncepcji systemu, zakresu, zadań i kompetencji przypisanych wyodrębnionej jednostce organizacyjnej.

2. Regulacje prawne

Uruchomienie systemu wymaga wydania kilku aktów prawa miejscowego, między innymi:

- aktu utworzenia systemu, w którym powinno się znaleźć określenie misji, wskazanie celów i zadań do realizacji oraz usytuowanie systemu zarządzania energią w ogólnym systemie zarządzania gminą,
- aktu powołania jednostki administrującej systemem zarządzania energią, koordynującej i/lub realizującej cele i zadania systemu,
- aktu powołania kierownika jednostki administracyjnej, ze wskazaniem formalnego podporządkowania jednostki administrującej, ze wskazaniem formalnego podporządkowania, zakresu uprawnień i obowiązków,
- inne aktów, na przykład określających sposób opracowania i zatwierdzania planów, programów, projektów, instrukcji i innych wewnętrznych dokumentów.

3. System informacji

Wszystkie systemy zarządzania funkcjonują dzięki przepływowi informacji. Skuteczność funkcjonowania systemu zależy więc od sposobu pozyskiwania, analizowania, oceniania, gromadzenia, przechowywania i udostępniania jej zasobów. Informacja może być wykorzystywana do celów wewnętrznych i zewnętrznych systemu. Informacja wewnętrzna powinna zapewnić wiarygodną i wyczerpującą informację dla potrzeb planowania

(długoterminowego i rocznego), bieżących decyzji zarządczych, opracowania projektów współfinansowanych z różnych środków pomocowych i prywatnych. Informacja na potrzeby zewnętrzne to swego rodzaju informatorium zawierające dane zestawione w układzie czasowym, przestrzennym, technicznym, ekonomicznym, społecznym, własnościowym i organizacyjnym, niezbędne lub interesujące różne grupy społeczności gminnej. Łatwy dostęp do danych (elektronicznie i bezpośrednio) powinien ułatwiać analizy, służyć działaniom biznesowym i edukacji energetyczno-ekologicznej mieszkańców gminy.

4. System finansowania

System zarządzania energią osiągnie właściwą efektywność funkcjonowania, jeżeli jego wewnętrzny system finansowania umożliwi:

- zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów na różnych warunkach umownych, w zależności od potrzeb,
- zlecenie wykonania prac instytucjom wyspecjalizowanym, np. przeprowadzanie badań,
- podejmowanie przedsięwzięć gospodarczych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- stosowanie bodźców finansowych stymulujących działania w zakresie energooszczędności.

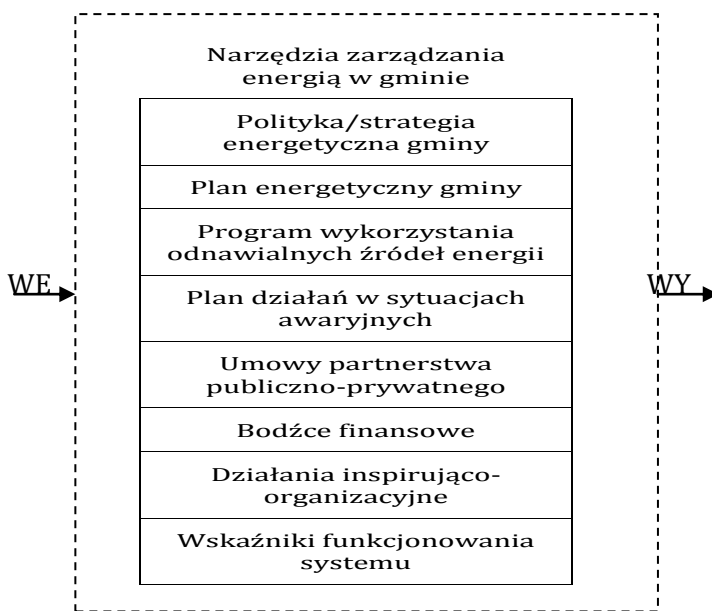
5. Administrowanie systemem

Skuteczne administrowanie systemem wymaga powołania specjalnej komórki organizacyjnej. Może to być jednostka jedno- lub wieloosobowa, podporządkowana bezpośrednio wójtowi/burmistrzowi gminy lub włączona do administracji gminy kierowanej przez sekretarza gminy (miasta). Organizacja jednostki może ewoluować od jednoosobowego stanowiska specjalisty do spraw zarządzania energią do samodzielnej jednostki organizacyjnej. Zależy to od ilości i wartości oraz sposobu finansowania realizowanych projektów.

5. Narzędzia zarządzania energią w gminie

Narzędzia zarządzania są to środki i instrumenty oddziaływania na podmioty stanowiące obiekt zarządzania lub umożliwiające współdziałanie z tymi podmiotami w realizacji przyjętych celów energetycznych. Specyfiką systemu zarządzania energią w gminie jest rozwiązywanie sytuacji problemowych, stąd konieczny jest dobór narzędzi stosownie do specyfiki gminy oraz celów i zadań systemu. W zasadzie we wszystkich gminach można wdrożyć takie narzędzia, jak: polityka energetyczna gminy, plan energetyczny, programy gospodarowania odnawialnymi źródłami energii, plan działań w sytuacjach awaryjnych, negocjacje, umowy, bodźce finansowe.

Rysunek 2. Narzędzia zarządzania energią w gminie



Polityka/strategia energetyczna gminy to dokumenty określające intencje i główne cele działań w tym obszarze zarządzania lokalnego. Mogą być stosowane zamiennie lub równolegle (raczej tylko w gminach o wysokim

potencjalne gospodarczym i/lub o dużych problemach energetycznych). Każdy z tych dokumentów powinien zawierać:

- opis sytuacji problemowych zarządzania energią w gminie,
- identyfikację i ocenę czynników powodujących każdą z opisanych sytuacji,
- długookresowe (co najmniej pięcioletnie) cele gospodarowania energią w gminie, ze wskazaniem kolejności i terminu ich realizacji,
- sposób finansowania zadań,
- efekty realizacji zadań w obszarze poprawy bezpieczeństwa energetycznego, wykorzystania lokalnych zasobów energii odnawialnej, tworzenia nowych miejsc pracy, podniesienia jakości życia mieszkańców gminy.

Dokument *Strategia energetyczna gminy* powinien zawierać wizję gospodarowania energią w gminie na koniec okresu planowania. Wizja powinna określać z „teraźniejszego” punktu widzenia docelowy sposób funkcjonowania systemu zarządzania energią i jego efekty, alternatywne drogi dojścia do stanu docelowego (scenariusze działań).

Plan energetyczny gminy to wymagany ustawą Prawo energetyczne podstawowy dokument techniczny. Wskazuje on, w jaki sposób w aspekcie technicznym będzie realizowana polityka/strategia energetyczna gminy. Plan energetyczny dotyczy rozwiązań w zakresie:

- zaopatrzenia w energię ciepłą – wytwarzaną w ciepłowniach i elektrociepłowniach oraz w indywidualnych instalacjach,
- zaopatrzenia w energię elektryczną wytwarzaną poza obszarem gminy i na obszarze gminy,
- zaopatrzenia w paliwa gazowe, ciekłe i stałe.

Właściwie sporządzony plan powinien zawierać analizę kształtowania się popytu i podaży energii w gminie.

Program wykorzystania odnawialnych źródeł energii stanowi kolejny dokument służący realizacji polityki/strategii energetycznej gminy w obszarze gospodarowania odnawialnymi źródłami energii. Program powinien obejmować następujące dokumenty szczegółowe i informacje:

- Inwentaryzację odnawialnych źródeł energii w gminie. Powinna ona zawierać informację o wszystkich odnawialnych źródłach: biomasy, energii słonecznej, wiatrowej, wodnej i geotermalnej. Inwentaryzacja biomasy i energii wodnej powinna się opierać na danych rzeczywistych, zaś w przypadku pozostałych zasobów – na danych literaturowych, ze wskazaniem obszarów preferowanych dla danego rodzaju energii oraz obszarów wyłączonych (np. z budowy wiatraków, lokalnego piętrzenia wody dla celów energetycznych lub budowy urządzeń do wykorzystania energii geotermalnej).
- Ważne jest opracowanie zasobów potencjalnych i realnych do wykorzystania przy możliwie minimalnych nakładach i kosztach eksploatacji.
- Wyznaczenie obszarów z przewagą gleb marginalnych pod uprawy energetyczne z określeniem preferowanej uprawy na każdym z wyodrębnionych obszarów. Zasady identyfikacji i wyodrębnienia obszarów muszą uwzględniać dotychczasowy sposób ich zagospodarowania (preferowane pola nieuprawiane), rodzaj ochrony przyrody bezpośrednio na obszarach i w ich otoczeniu, z uwzględnieniem odległości oddziaływania preferowanej uprawy, lokalne tradycje kulturowe, stan krajobrazu i inne.
- Przeprowadzenie wstępnej analizy techniczno-energetyczno-finansowej budowy zakładu produkcji paliw stałych i biodiesla oraz analizy kosztów i korzyści montażu kolektorów słonecznych i ogniw fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej (komunalnych).

Plan działań w sytuacjach awaryjnych dotyczy działań w przypadku awarii w systemie dostaw energii elektrycznej (z systemu scentralizowanego) oraz awarii dostaw energii cieplnej, których usunięcie musi trwać dłużej niż 24 godziny. Plan powinien zawierać:

- określenie wariantów przypuszczalnych obszarów wyłączenia z dostawy energii elektrycznej i/lub cieplnej,
- wskazanie newralgicznych punktów funkcjonowania gminy w okresie braku zasilania w energię, np. systemy komputerowe urzędów, przekaźniki telefonii komórkowej, przekaźniki radiowo-telewizyjne położone na terenie gminy, placówki służby zdrowia, szkoły i inne,
- informację o „planach awaryjnych” w tych jednostkach,
- działanie na rzecz zabezpieczenia normalnego funkcjonowania gminy w warunkach awarii, w tym sposób i źródła zasilania w energię elektryczną i ciepło,
- instrukcję działania instytucji i osób odpowiedzialnych w warunkach awarii zasilania w energię.

Samorządy terytorialne dysponują wprawdzie niewielkim, jednak liczącym się zestawem instrumentów ekonomicznych, możliwych do wykorzystania w ramach polityki energetycznej. Można wśród nich wymienić:

- ulgi w podatku od nieruchomości, np. okresowe zwolnienie z tego podatku budynków po przeprowadzeniu termomodernizacji, jeśli zapewni ona uzyskanie określonych parametrów (przenikalność ciepła),
- ulgi w podatku rolnym, np. na okres eksperymentalnej uprawy określonej rośliny na cele energetyczne,
- podejmowanie wspólnych przedsięwzięć finansowanych z różnych źródeł (montaż finansowy).

Na współczesnym etapie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego słabym ogniwem samorządności w Polsce jest umiejętność przekształcania postulatów

w czyny. W systemie zarządzania energią w gminie działania inspirująco-organizacyjne gmin powinny być wiodącą formą oddziaływania na podmioty.

Działalność ta powinna dotyczyć wszystkich obszarów, a przede wszystkim:

- inicjowania akcji energooszczędności w gospodarstwach domowych, np. wymiany żarówek na świetlówki lub diody, wprowadzania energooszczędnych systemów ogrzewania, wymiany przestarzałego, energochłonnego sprzętu gospodarstwa domowego,
- organizowania zespołów do opracowania wniosków o dofinansowanie działań w gospodarstwach domowych ze środków publicznych (UE, fundusze ochrony środowiska),
- organizowanie bezpośredniej dostawy przez producentów najbardziej energooszczędnego sprzętu gospodarstwa domowego po cenie zbytu lub z rabatem niemożliwym do uzyskania w sprzedaży detalicznej,
- organizowanie akcji propagujących energooszczędność,
- prowadzenie wśród dzieci i młodzieży edukacji na rzecz energooszczędności.

Funkcjonowanie każdego systemu musi podlegać kontroli i ocenie. Ocenę funkcjonowania systemu zarządzania energią w gminie można przeprowadzić za pomocą kilku wskaźników, których dobór powinien być adekwatny do celów polityki energetycznej gminy. Przykładowo można wymienić następujące wskaźniki:

- wskaźnik kosztocłonności systemu (Wk)
- $$Wk = \frac{\text{Koszty(wydatki)}}{\text{Wygenerowane przychody}}$$
- W dobrze funkcjonującym systemie wygenerowane przychody powinny przekraczać koszty (nakłady) ($Wk < 1$).
- wskaźnik udziału budynków z certyfikatem energetycznym i po termomodernizacji ($Wcert$)

- $Wk = \frac{\text{Liczba budynków z certyfikatem i po termomodernizacji}}{\text{Ogólna liczba budynków}}$
- Ilość i czas trwania przerw w dostawach energii elektrycznej w układzie miejscowości i dystrybutora energii,
- Efekty inspirująco-organizatorskiej działalności gminy:
 - ilość zmienionych domowych systemów ogrzewania i uzyskane efekty,
 - ilość energochłonnego sprzętu gospodarstwa domowego zmienionego na energooszczędny oraz uzyskane efekty,
 - ilość przeprowadzonych demonstracji i pokazów dla mieszkańców, dzieci i młodzieży,
 - ilość złożonych wniosków na realizację przedsięwzięć współfinansowanych ze środków pomocowych, uzyskane efekty oraz rozwiązane problemy.

6. Podsumowanie

Prawo cykliczności rozwoju dotyczy wszystkiego, także energetyki. Rozwój nowoczesnej energetyki rozpoczynał się od działań lokalnych. Po pewnym czasie wiodące znaczenie przypisano scentralizowanym źródłom energii cieplnej i elektrycznej. Działania lokalne zeszyły na dalszy plan lub całkowicie przestały być dostrzegane przez wiele samorządów lokalnych. Doświadczenie dowiodło jednak, że całkowite uzależnienie tylko od scentralizowanych źródeł energii nie jest najlepszym rozwiązaniem. Dostarczana energia jest droga. Końcowy odbiorca musi pokryć koszty strat energii w czasie przesyłu, stąd ceny w przypadku źródeł scentralizowanych są o kilkanaście procent wyższe niż byłyby, gdyby energia elektryczna była wytwarzana lokalnie. Jednocześnie w gminach jest wiele niewykorzystanych lokalnych źródeł energii, których użytkowanie mogłyby zapewnić zysk: indywidualny i społeczny, ochronę klimatu i lokalnego bezpieczeństwa energetycznego,

zwiększyłyby ilość miejsc pracy i dochody społeczności lokalnych (w tym poprzez niższe wydatki na energię).

Coraz więcej lokalnych samorządów – gmin i powiatów dostrzega ten problem. Wiele podejmuje konkretne działania i uzyskuje znaczące efekty. Większość jednak nie ma wiedzy i umiejętności koniecznych do skutecznego podjęcia i rozwiązania problemu gospodarowania energią. Stąd w ramach projektu „Uwarunkowania i mechanizmy racjonalizacji gospodarowania energią w gminach i powiatach” jest opracowywany *System zarządzania energią w gminie*. Jest to całościowe, systemowe ukazanie problemów gospodarowania energią na poziomie lokalnym, w ich wzajemnej zależności, wraz z instrukcjami postępowania w odniesieniu do opracowania poszczególnych elementów systemu.

Literatura

1. Communication from the Commission, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM/2001/0264 final.
2. Jankowski A., *Planowanie energetyczne gminy a preferencje odbiorców*, „Wokół Energetyki” 2006 nr 2.
3. Kroik J., *Percepcja przez gminy problemów zaopatrzenia w energię. Doświadczenia z Dolnego Śląska*, [Dokument elektroniczny] Tryb dostępu: http://www.cire.pl/publikacje/referat_JKroik.pdf [Data wejścia: 29.08.2010].
4. *Odnowiona strategia UE dotycząca zrównoważonego rozwoju*, 10917/06, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r.
5. Pelc W., *Planowanie energetyczne w gminie w świetle przepisów prawa energetycznego, w tym ostatnio wprowadzonych zmian*, „Finanse Komunalne” 2010 nr 6.
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1591.
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jednolity Dz.U. 2006 Nr 89 poz. 625.

Summary

Energy management at every management level – starting from the European Union and finishing with local communities - is an indispensable part of sustainable development. The new approach towards energy management makes it possible to solve many local problems (local energy security, new jobs, increased welfare of local communities) and at the same time it contributes to reducing the climate change. The paper presents elements of the energy management system in local communities. The implementation of this system will initiate a new field of local communities activity –energy management.

Anna Traut-Seliga

Etapy, formy i metody komunikacji społecznej na obszarach Natura 2000

Komunikacja społeczna to ważna część udziału społecznego w funkcjonowaniu lokalnych społeczności. Pozwala na wyartykułowanie potrzeb oraz umożliwia ich zaspokojenie. Komunikacja społeczna jest szczególnie ważna w ochronie przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000, będących formą ochrony przyrody, która nie może funkcjonować bez udziału społecznego.

W trakcie spotkań komunikacyjnych w granicach licznych obszarów Natura 2000 wypracowano formy i metody komunikacji społecznej, które pozwalają na nawiązanie dialogu pomiędzy obrońcami przyrody, urzędnikami, działaczami samorządowymi i mieszkańcami obszarów Natura 2000. Co więcej – wykorzystanie charakteryzowanych poniżej form i metod komunikacyjnych umożliwi i ułatwi wspólne działanie na rzecz ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju obszarów Natura 2000.

1. Wstęp

Komunikacja społeczna to szeroki dział wiedzy z zakresu nauk socjologicznych. Dotyczy łączności, wymiany informacji, wpływu mediów na obywateli, podejmowania wspólnych działań i wielu innych elementów (Griffin 2003), będąc jednym z podstawowych czynników umożliwiających prawidłowe zarządzanie obszarami Natura 2000. Można powiedzieć, iż właściwie prowadzona komunikacja społeczna to podstawowy warunek efektywności działań mających na celu zachowanie przedmiotów ochrony na obszarach Natura 2000, a także integralności i korzystnego stanu ochrony danego obszaru, jak również integralności całej Sieci Natura 2000 (Traut-Seliga 2009).

Komunikacja społeczna na obszarach Natura 2000 to również jeden z podstawowych i najistotniejszych elementów udziału społecznego w ochronie przyrody na tych terenach (Jermaczek [red.] 2006). Należy pamiętać, iż jest to taki sam element zarządzania obszarem Natura 2000, jak: plan zadań

ochronnych, plan zagospodarowania przestrzennego, raport oddziaływania na obszar Natura 2000 czy edukacja ekologiczna. Właściwie prowadzona na obszarach „naturowych” prowadzi do wymiany informacji, integracji środowisk i interesariuszy poszczególnych obszarów Natura 2000, a także jest podstawą podjęcia wspólnych działań (Iddle, Bines 2004, Traut-Seliga 2010a, Traut-Seliga 2010b). Jest to o tyle istotne, iż obszary Natura 2000 powinny być traktowane jako poligony wdrażania zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej (Traut-Seliga 2009a, Traut-Seliga w druku).

W związku z powyższym dziwi, iż dotychczas komunikacja społeczna dla lokalnych społeczności obszarów „naturowych” była lekceważona i uważana za zbędny wydatek. Próby zmiany tej sytuacji wciąż są rzadkością (Roy, Heras, Zamanillo i in. 2008, Traut-Seliga 2010b). Co więcej, polskie prawo traktuje komunikację społeczną jako czystą formalność (Ustawa z dnia 3 października 2008).

Komunikacja społeczna jest ważna w odniesieniu do wszystkich form ochrony przyrody, ale ma szczególne znaczenie w odniesieniu do Obszarów Natura 2000, gdyż ta forma ochrony wręcz zakłada udział społeczny i możliwie najszersze zaangażowanie lokalnych społeczności i innych interesariuszy w proces ochrony przyrody w granicach danego obszaru Natura 2000. Tymczasem powszechnie wiadomo, iż program budzi liczne kontrowersje i nieufność w lokalnych społecznościach oraz wśród działaczy samorządowych różnego szczebla. Jak wiadomo, nie są to obawy bezpodstawne, biorąc pod uwagę nieracjonalne postawy władz Polski w początkowej fazie wdrażania programu Natura 2000 w Polsce (Traut-Seliga 2010c, Traut-Seliga 2010d).

Dlatego szczególnie ważne jest naprawianie błędów przeszłości. Najważniejszym narzędziem, które jest pomocne dla celów poprawy poziomu akceptacji programu Natura 2000 jest właśnie komunikacja społeczna. Należy dołożyć wszelkich starań, aby interesariusze każdego obszaru Natura 2000 mieli możliwość wziąć udział w działaniach powiązanych z szeroko pojętą komunikacją społeczną, oczywiście w kontekście ochrony przyrody i zadań

przewidzianych dla poszczególnych grup interesariuszy (Bernacka, Jermaczek i in. 2004).

Warto pamiętać, iż interesariusze przystępujący do procesu komunikacji społecznej, często nie mają nawet podstawowej wiedzy na temat programu Natura 2000 i konkretnego obszaru Natura 2000, na którym żyją i/lub pracują. Interesariusze często nie rozumieją, czym różni się Natura 2000 od innych form ochrony przyrody i na czym polega jej specyfika. Zazwyczaj właśnie ta niewiedza jest zarzewiem konfliktów i niechęci. Postępowanie na pierwszych etapach komunikacji społecznej wymaga szczególnej delikatności i ostrożności. Często jest wtedy potrzebna pomoc wykwalifikowanego moderatora/facylitatora dbającego o prawidłowy przebieg procesu komunikacyjnego. Ważna jest absolutna szczerłość ze strony moderatora/facylitatora oraz uczciwe przyznawanie się do ewentualnej niewiedzy (Traut-Seliga 2010e).

2. Etapy komunikacji społecznej

Uczynienie komunikacji społecznej efektywną i przynoszącą oczekiwane, pozytywne skutki, to trudne i wieloetapowe zadanie (Traut-Seliga 2010e). Kolejne etapy komunikacji społecznej to:

- **Informacja**, czyli działania zmierzające do powiadomienia interesariuszy o istnieniu obszaru Natura 2000 i konsekwencjach tego faktu. Tutaj istotne jest informowanie „do skutku”, dopóki wszyscy potencjalnie zainteresowani programem i poszczególnymi obszarami Natura 2000 (tzw. interesariusze) nie otrzymają satysfakcjonującej ilości informacji. Ważne jest również odpowiadanie na wszystkie możliwe pytania stawiane przez interesariuszy. Wymagane są w związku z tym wysokie kompetencje informujących i ich przeszkolenie w zakresie programu Natura 2000 oraz procesów komunikacyjnych.
- Kolejny etap komunikacji społecznej to **pytanie interesariuszy o zdanie** odnośnie danych przekazanych w etapie informacyjnym. Przedstawiciele różnych grup interesariuszy mają dzięki temu szansę przyswoić wszelkie

uzyskane dane, usystematyzować je oraz wyrobić sobie własne stanowisko. Jest to ważny etap, na którym często dochodzi do wyłonienia pierwszych osób chętnych do współpracy na rzecz ochrony danego obszaru Natura 2000, a także liderów opozycji. Na tym etapie dowiadujemy się również o tym, czy przekazywanie informacji było skuteczne i czy metody informowania były dobrze dobrane dla poszczególnych grup odbiorców. Istnieje również szansa na korektę i uzupełnienie dotychczas przekazywanych informacji oraz wyjaśnienia kwestii spornych.

- **Podawanie przykładów** jest bardzo efektywną i angażującą metodą komunikacji społecznej na rzecz obszarów Natura 2000. Przykłady pokazujące rzeczywiste możliwości rozwiązań, już zastosowane w realnych sytuacjach, uczą szybko i skutecznie. Pozwalają też odnieść te sytuacje do przypadków konkretnych lokalnych społeczności i przedyskutować ich potencjalne zastosowanie w istniejących na danym obszarze warunkach. Można pokazywać przykłady pozytywne, ale również negatywne, na których interesariusze mogą się uczyć unikania błędów i wyciągania wniosków na przyszłość. Podawanie przykładów może odbywać się podczas wykładów i pogadanek, może jednak być również częścią pokazów, sesji terenowych lub wyjazdów studyjnych.
- **Wymiana argumentów** to zaawansowany etap komunikacji społecznej. Wszystkie strony biorące udział w spotkaniach dysponują już wiedzą na temat danego obszaru Natura 2000, innych obszarów, całego programu i problemów związanych z jego wdrażaniem. Wymiana argumentów, np. podczas prac nad planem zadań ochronnych bądź nad projektem jakiejś inwestycji, to prawdziwa „burza mózgów”, z której może wyniknąć wiele pozytywnych efektów: pomysły, plany, warianty działań i inwestycji. Etap wymaga najczęściej uczestnictwa sprawnego moderatora, aby zapobiegać eskalacji funkcjonujących konfliktów i powstawaniu nowych. Wymiana argumentów następuje najczęściej w drodze dyskusji, może być jednak

również częścią działań warsztatowych lub pracy nad rzeczywistym projektem.

- **Konkretne propozycje działań** to ważny etap procesu komunikacji, gdy przechodzimy od dyskusji i planowania do działania na rzecz ochrony przyrody danego obszaru Natura 2000 oraz na rzecz rozwoju lokalnych społeczności. Najczęściej na tym etapie liderzy poszczególnych grup interesariuszy zostali już wyłonieni. Teraz należy wyłonić osoby najbardziej chętne do pracy i gotowe na wyzwania wiążące się z ochroną przyrody lub/i rozwojem regionalnym. Te osoby do tej pory mogły być w procesie komunikacyjnym mało dostrzegalne, lecz uaktywniają się dla realizowania konkretnych planów. Dobrze, gdy do tej grupy należą właśnie liderzy – pozwala to na łatwiejsze zaakceptowanie planowanych działań oraz zaangażowanie większej grupy osób.
- **Wspólne wypracowanie stanowiska** jest bardzo trudne, zwłaszcza, że na wielu obszarach Natura 2000 istnieją liczne grupy interesów z aktywnymi liderami. Jest to etap niezbędny, aby zaistniała efektywna ochrona przyrody w granicach danego obszaru Natura 2000. Wypracowanie wspólnego stanowiska ma na celu uświadomienie wspólnoty interesów, planów, potrzeb, poglądów, a także konieczności wspólnego działania. Na tym etapie należy skoncentrować się na konkretnych, wcześniej wypracowanych (zaprojektowanych, uzgodnionych, itp.) zadaniach i dążyć do ich realizacji; uzgadnia się m.in. kosztorys, harmonogram rzeczowo-finansowy, harmonogram czasowy. Kiedy uda się wypracować wspólne stanowisko, prace ruszą szybko. Jeżeli przez dłuższy czas nie da się wypracować wspólnego stanowiska, należy wrócić do wcześniejszych etapów komunikacji społecznej, bo może to oznaczać istnienie nierozwiązanych wcześniej problemów.
- **Włączenie interesariuszy do działania** to rzeczywiste przejście od słów do czynów. Poszczególni interesariusze wykonują przydzielone im prace zgodnie z ich możliwościami, specjalizacją, itp. System wymiany informacji

między interesariuszami musi działać bez zarzutu, aby wszystkie osoby i organizacje zaangażowane w proces były na bieżąco informowane o postępach prac i działań. Na tym etapie tworzy się najczęściej spójny i efektywny zespół osób i organizacji, który po rozwiązaniu danego problemu lub przeprowadzeniu działania będzie potrafił wspólnie pracować nad nowymi wyzwaniami, często na wyższym poziomie komplikacji.

- **Włączenie interesariuszy w proces decyzyjny** – to ostateczny etap komunikacji społecznej, pozwalający interesariuszom na podejmowanie ważnych decyzji w kontekście ochrony przyrody na obszarach Natura 2000. Mowa tu o rzeczywistym wpływie na decyzje podejmowane przez Rady Gmin, Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska i inne organy bezpośrednio zaangażowane w ochronę przyrody na obszarach Natura 2000. Nie musi to oznaczać zatrudnienia w RDOŚ czy startu w wyborach samorządowych, ale np. powstanie organizacji pozarządowej związanej z ochroną danego obszaru Natura 2000 czy rozwojem zrównoważonym danego regionu, która – dzięki swojemu doświadczeniu – może stać się ważnym ciałem konsultacyjnym dla RDOŚ, Rad Gmin, sejmików, inwestorów, itp.

Wszystkie te etapy są konieczne, aby komunikacja społeczna była efektywna i przyniosła wymierne korzyści zarówno dla ochrony przyrody, jak i dla lokalnych społeczności. Zaniedbanie któregośkolwiek etapu może prowadzić do załamania się procesu komunikacji społecznej i zniechęcenia lokalnych społeczności do udziału społecznego w ochronie przyrody na obszarach Natura 2000. A to może być poważny problem, albowiem nie ma co marzyć o realnej ochronie obszarów Natura 2000 bez efektywnego udziału w tym procesie lokalnych społeczności i innych interesariuszy.

Mimo iż wydaje się, że powyższe stwierdzenie jest oczywiste, to jednak wciąż widać, że komunikacja społeczna na poszczególnych obszarach Natura 2000 nie funkcjonuje tak, jak powinna. Eksperti, inwestorzy, często również decydenci, traktują przedstawicieli lokalnych społeczności bardzo protekcyjnie i przedmiotowo. Przedstawiciele lokalnych społeczności często

nie znają swoich praw i nie wiedzą jak reagować w sytuacji, gdy ktoś chce ich wykluczyć z procesów decyzyjnych i zaniedbuje komunikację społeczną w odniesieniu do programu Natura 2000. Wymogi obecnie obowiązującego prawa wymagają od mieszkańców obszarów „naturowych” wyłącznie teoretycznego zaangażowania się w proces konsultacji społecznych, np. podczas prac nad planem zadań ochronnych dla danego obszaru Natura 2000. Trzeba mieć wielkie samozaparcie, aby dowiedzieć się więcej i zaangażować się w pracę. A stwierdzić należy, iż mało który przedstawiciel lokalnych społeczności obszarów Natura 2000 takim samozaparciem dysponuje. Tutaj otwiera się wielkie pole do popisu dla organizacji społecznych, które mają wiele prawnych możliwości uczestnictwa w ochronie przyrody na swoim terenie.

Kolejnym ważnym problemem są różnice oczekiwań poszczególnych interesariuszy. Ważnym zadaniem komunikacji społecznej i prowadzących ją moderatorów jest interpretacja tych różnic i wykazanie jak największej ilości pól wspólnych dla interesów poszczególnych zainteresowanych grup. Inne zadania moderatorów komunikacji społecznej to m.in.:

- cierpliwe wysłuchanie wszelkich żalów i uwag osób uczestniczących w procesie komunikacyjnym oraz wyłowienie z nich elementów konstruktywnych i ważnych dla sprawy;
- traktowanie wszystkich interesariuszy po partnersku, co pomaga nawiązać porozumienie i współdziałanie;
- udostępnianie wszelkiej wiedzy w sposób przystępny, umożliwienie jej wymiany pomiędzy poszczególnymi interesariuszami;
- bardzo poważne traktowanie wszelkich ustaleń, które zapadły w procesie komunikacyjnym. Taka postawa pozwala na wzajemny szacunek i buduje zaufanie niezbędne w kolejnych etapach komunikacji społecznej;

Jak wspomniano, komunikacja społeczna odgrywa ważną rolę w procesach związanych z ochroną obszarów Natura 2000, ma również kluczowy wpływ na następujące elementy zaangażowania społecznego w ochronę przyrody:

1. zapobieganie konfliktom na tle środowiskowym i społecznym na obszarach Natura 2000,
2. umożliwienie wymiany informacji,
3. umożliwienie nawiązania dialogu pomiędzy poszczególnymi interesariuszami,
4. powstawanie i łączenie się grup interesu,
5. umożliwienie wszystkim interesariuszom wypracowania wspólnego stanowiska,
6. rozpoczęcie wspólnego działania,
7. wspólne zarządzanie zasobami.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy pamiętać, iż komunikacja społeczna nie przynosi spodziewanych efektów z dnia na dzień, a uruchamianie udziału społecznego w ochronie przyrody na obszarach Natura 2000 to proces długotrwały.

Przedstawione w poniższych rozdziałach formy i metody komunikacji społecznej zostały zastosowane podczas rzeczywistych działań komunikacyjnych, m.in. dla lokalnych społeczności następujących obszarów Natura 2000: PLB 100001 „Pradolina Warszawsko-Berlińska”, PLB 100002 „Zbiornik Jeziersko”, PLH 100006 „Pradolina Bzury-Neru”, PLH 100015 „Dolina Rawki”, PLH 100028 „Polany Puszczy Bolimowskiej”, PLH „Łąki Żukowskie”, PLH 100035 „Łąki Cieblowickie”, PLH 100001 „Dąbrowa Grotnicka”, PLH 100021 „Grabia”, PLH 100003 „Lasy Spalskie”, PLH 100016 „Buczyna Gałkowska”, PLH 100032 „Silne Błota”.

3. Formy komunikacji społecznej na obszarach Natura 2000

Do form komunikacji społecznej znajdujących zastosowanie w granicach obszarów Natura 2000 zaliczamy przede wszystkim:

- **Informowanie** – jest to podstawowa forma komunikacji społecznej, baza do dalszych działań komunikacyjnych. Udostępnianie wszelkich informacji dotyczących programu Natura 2000 oraz poszczególnych obszarów, łatwy do

nich dostęp, a także przedstawianie ich w atrakcyjnej, przystępnej formie nastawia lokalne społeczności pozytywnie do osób prowadzących komunikację społeczną w zakresie programu Natura 2000. Obywatele, którzy mogą zapoznać się z interesującymi ich danymi i mają szansę przemyśleć je, sformułować pytania i oblec w treść nurtujące ich niepokoje. Sytuacja, w której wszyscy zainteresowani są dobrze poinformowani, jest dobrym stanem wyjściowym przed zastosowaniem kolejnych form komunikacji społecznej.

- **Konsultacje społeczne** – jest to ważny element komunikacji społecznej, wynikający z zapisów polskiego prawa. Szczegółowo ich zasady scharakteryzowane są w Ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dział III, rozdział 3.). Warto pamiętać, iż konsultacje społeczne są elementem dużo większej całości, jaką jest udział społeczny w ochronie środowiska. Celem konsultacji społecznych jest m.in. zapewnienie udziału społecznego w procesy związane z zarządzaniem obszarami Natura 2000 i ich ochroną. Konsultacje społeczne są częścią postępowania administracyjnego związanego m.in. ze sporządzaniem studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego gminy, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, a także – co ważne – z opracowywaniem innych polityk, strategii, planów czy programów, o ile ich realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, a nie są one bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony. Oznacza to, iż konsultacje społeczne dla członków lokalnych społeczności obszarów natura 2000 to kwestia niezmiernie istotna i nie powinna być zaniedbywana.

W zależności od sytuacji lub zaistniałego problemu konsultacje społeczne mogą mieć formę wymiany listów, maili lub spotkania otwartego. Najkorzystniejszą formą konsultacji społecznych jest właśnie otwarte spotkanie, na którym każdy może wyrazić swoją opinię, a także zadać pytania. Takie spotkania powinny być protokołowane, a wszelkie uwagi uczestników spotkania powinny być rozważone. Niektóre mogą się okazać bardzo przydatne i godne uwzględnienia w zapisach dokumentów, programów lub planów. Jest to szczególnie ważne na obszarach Natura 2000, na których działania związane z ochroną przyrody często są prowadzone na terenach prywatnych.

- **Spotkania „twarzą w twarz”** – to ważna forma komunikacji społecznej, w Polsce wciąż nie doceniana. Pozwala na kameralne spotkania z obywatelami zamieszkującymi obszary Natura 2000, bez tłumu i pośpiechu. Tego typu spotkania odbywają się w terminach ustalonych przez poszczególnych obywateli, nie muszą się oni dostosowywać do terminów ogólnie wyznaczonych przez urząd gminy, inwestora czy RDOŚ. Na takim spotkaniu nie ma tłumów, nie ma więc „widowni” i rozmówcy nie mają się przed kim popisywać niechęcią czy agresją względem omawianych spraw i osób, które w nim uczestniczą (np. członkowie organizacji pozarządowych, urzędnicy, wolontariusze). Można wówczas szczegółowo omówić dany problem (utworzenie obszaru Natura 2000, inwestycja, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w granicach obszaru Natura 2000 itp.). Tego typu spotkania są bardzo efektywne i pomagają nawiązywać przyjazne relacje członków i wolontariuszy organizacji pozarządowych czy urzędników RDOŚ zajmujących się ochroną przyrody na danym obszarze Natura 2000 z przedstawicielami lokalnych społeczności. Jednak jest to rozwiązanie kosztowne i czasochłonne. Warto również pamiętać, stosując tę formę komunikacji społecznej, aby na spotkania „twarzą w twarz” wybierać się w towarzystwie drugiej osoby, dzięki czemu zyskujemy świadka wydarzeń oraz wsparcie merytoryczne.

- **Negocjacje** – forma komunikacji społecznej bardzo przydatna przy tworzeniu nowych obszarów Natura 2000 i podczas prac nad planem ochrony lub planem zadań ochronnych dla istniejących już obszarów Natura 2000. Negocjacje stosuje się, gdy dana sytuacja nie przerodziła się jeszcze w konflikt i gdy zainteresowanych jest niewiele stron (dwie – cztery). Negocjacje prowadzi się mają do wypracowania wspólnego stanowiska, więc mogą trwać długo, mogą też w związku z tym być kosztowne. Doświadczenie uczy jednak, iż warto prowadzić je do skutku. Ostateczny efekt negocjacji nie koniecznie musi być kompromisem, gdyż – jak mówi popularne powiedzenie – „osiągnąć kompromis to doprowadzić do sytuacji, w której nikt nie jest zadowolony”. Efekt negocjacji musi być zadowalający dla wszystkich stron; dobrze, gdy w procesie uczestniczy profesjonalny, zapoznany z niuansami ochrony przyrody negocjator, który pomoże stronom poznać i zrozumieć się wzajemnie, zaakceptować różnice i różnorodność potrzeb, a co za tym idzie – osiągnąć porozumienie.
- **Mediacje** – jest to ważna forma komunikacji społecznej oparta na autorytecie bezstronnej osoby zwanej mediatorem. Mediacje odbywają się wtedy, gdy dwie strony (interesariusze) obecne w granicach danego obszaru Natura 2000 mają sprzeczne interesy lub trudności z nawiązaniem współpracy – co grozi otwartym konfliktem. Mediacje odbywają się w sytuacji, gdy nie doszło jeszcze do eskalacji konfliktu i obie strony wyrażają wolę znalezienia pokojowego rozwiązania problemów w ich wstępnej fazie. Mediator w przypadku sytuacji konfliktowej w granicach obszaru Natura 2000 musi mieć wiedzę dotyczącą ochrony przyrody i specyfiki obszarów Natura 2000.
- **Interpelacje obywatelskie** – forma komunikacji społecznej szczególnie niedoceniana w Polsce, a jest to potężna broń w ręku lokalnych społeczności. Mocną stroną interpelacji jest włączenie w dialog i działania na rzecz ochrony przyrody (oraz na rzecz przestrzegania praw obywatelskich) mieszkańców obszarów Natura 2000, samorządów i organizacji pozarządowych. Obywatele mają prawo pytać i uzyskiwać satysfakcjonujące

odpowiedzi. Mają też prawo zgłaszać sugestie, pomysły, rozwiązania lokalnych problemów i konfliktów. Wielką rolę do odegrania mają tu organizacje pozarządowe. Samorządy powinny uwzględniać lub przynajmniej rozpatrywać, zgłaszane uwagi i pomysły.

4. Metody komunikacji społecznej na obszarach Natura 2000

Niektóre metody wykorzystywane z powodzeniem w komunikacji społecznej na obszarach Natura 2000:

a. **Wykład** – jedna z prostszych metod komunikacyjnych polegająca na jednostronnym przekazie informacji, poglądów, idei, itp. Szczególnie przydatny na dużych, otwartych spotkaniach, podczas których nie ma warunków do prowadzenia rozmów czy dyskusji. Wykład jest pomocny do zarysowania sytuacji, okoliczności, przekazania danych; często staje się pretekstem do późniejszej dyskusji w grupach czy do interpelacji obywatelskich.

b. **Pogadanka** – pogadanka jest metodą wykorzystywaną w mniejszych grupach; jest nastawiona na przekazanie informacji i ukształtowanie postaw odbiorców. Jest w niej miejsce nie tylko na przekaz, ale również na pytania czy uwagi odbiorców. Pogadanka jest rodzajem „rozmowy” skoncentrowanej na konkretnych, ważnych dla prowadzącego i odbiorców treściach.

c. **Dyskusja** – bardzo ważna metoda komunikacyjna, niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania ochrony przyrody na obszarach Natura 2000; powinna towarzyszyć wszelkim działaniom w powyższym zakresie. Dyskusję prowadzi się w stosunkowo nielicznym gronie i należy jej nadać możliwie merytoryczny wymiar, pamiętając, iż nie jest to wiec wyborczy ani kiermasz. Dyskusja jest dobrą metodą, gdy omawiane są problemy, rozwiązania, projekty; pozwala wypowiedzieć się i przedstawić swoje stanowisko wszystkim zainteresowanym stronom procesu.

d. **Pokaz/wystawa/degustacja** – jest to metoda polegająca na prezentacji zgromadzonej publiczności pewnych treści na poziomie wizualnym. Może być to pokaz slajdów, obiektów ekspozycyjnych, dzieł artystycznych,

map, fotografii, itp. Pokaz może być połączony z degustacją lub inną formą wypróbowania przedstawionych obiektów, wszystko zależy od okoliczności, potrzeb i możliwości osób go organizujących oraz od grona odbiorców. Jest to atrakcyjna metoda, często wykorzystywana dla uatrakcyjnienia i lepszego przyswojenia myśli przewodniej. Pokaz często poprzedzony jest wykładem lub pogadanką i jest ich ilustracją; pozwala na utrwalenie treści wyniesionych z wykładu lub pogadanki.

e. **Warsztat** – metoda komunikacyjna zawierająca w sobie element praktycznego działania; umożliwia nabycie ważnych umiejętności, przetrenowanie ich przed przystąpieniem do realizacji prawdziwych projektów. Warsztat ma duży potencjał integracyjny, pozwala poznać się wszystkim interesariuszom danego obszaru Natura 2000 i zorientować w potencjale poszczególnych stron. Warsztat to metoda nastawiona przede wszystkim na rozwój i samodoskonalenie poszczególnych uczestników i wymaga ich osobistego zaangażowania.

f. **Projekt** – ważna metoda komunikacyjna, która pozwala wszystkim zainteresowanym stronom na wspólne działanie – od momentu uzyskania pomysłu, przez fazę planowania i projektowania, aż do wykonania i uzyskania efektów. Wspólne projekty silnie integrują środowiska związane z danym obszarem Natura 2000 i pomagają zdobywać doświadczenie w ochronie przyrody i rozwoju regionalnym, pomagają także zdobyć umiejętności związane z poszukiwaniem źródeł finansowania itp.

g. **Sesja terenowa** – metoda silnie aktywizująca, pozwalająca zapoznać się w praktyce – w granicach danego obszaru Natura 2000 – z zagadnieniami wcześniej omawianymi na wykładach, pogadankach lub pokazach. Bardzo skuteczna w sytuacjach, gdy wielu interesariuszy prezentuje rozbieżne poglądy; w terenie wszystko widać dokładnie i każde zagadnienie można szczegółowo omówić; nie zachodzi też obawa, iż w dyskurs wkradną się nieścisłości. Sesja terenowa jest dobrym pretekstem do dyskusji, daje też szansę na ujednoczenie stanowisk stron. Metoda ta może być również wykorzystana w celach czysto

poznawczych, dla poszerzenia wiedzy czy zdobycia materiałów fotograficznych do wykorzystania w późniejszym pokazie. Uczestnictwo w sesji terenowej może być nagrodą w konkursie lub elementem integrującym środowiska danego obszaru Natura 2000.

h. **Wyjazd studyjny** – bardzo ważna metoda komunikacyjna, idealnie sprawdzająca się przy silnym społecznym sprzeciwie w odniesieniu do tworzenia nowych obszarów Natura 2000. Wyjazdy studyjne organizuje się, aby zabrać liderów społecznych i przedstawicieli wszystkich interesariuszy danego obszaru Natura 2000 do innego obszaru, w którym lokalne społeczności korzystają z tego, że na ich terenie obszar Natura 2000 utworzono. Przybysze mogą obserwować działania gospodarzy i na ich przykładzie zobaczyć działanie programu w praktyce. Wyjazd studyjny jest podstawą do dyskusji i podjęcia wspólnych działań w granicach własnego obszaru; pozwala też na bliższe poznanie się interesariuszy, przedstawicieli samorządów, itp., co prowadzi do integracji i umożliwia podjęcie współpracy. Aby wyjazd studyjny przyniósł trwale efekty, powinien trwać przynajmniej trzy dni, podczas których poza wycieczkami terenowymi prowadzone są wykłady, pokazy, warsztaty, itp.

i. **Konkurs** – interesująca metoda komunikacyjna, która zachęca do poszerzenia wiedzy odnośnie danego obszaru Natura 2000 i/lub programu Natura 2000. Motywuje do zdobycia nowych informacji i spotkania z osobami zaangażowanymi na rzecz ochrony przyrody danego obszaru „naturowego”. Konkurs powinien zakończyć się uroczystym wręczeniem nagród o wysokiej atrakcyjności. Konkursy mogą być różnego rodzaju: wiedzy, fotograficzne, plastyczne, filmowe, itp. Dobrze, aby podczas wręczenia nagród spotkać się mogli w miłej atmosferze wszyscy uczestnicy, co pozwala na nawiązanie znajomości z osobami o podobnych zainteresowaniach. Zakończenie konkursu powinny uświetniać pokazy filmowe, wystawy, wykłady znanych osobistości ze świata ochrony przyrody, itp., aby nadać mu właściwą oprawę, a zarazem okazać szacunek jego uczestnikom.

j. **Wypracowanie wspólnego stanowiska** – bardzo przydatna metoda komunikacyjna, która przydaje się dla wspólnego wystosowania interpelacji obywatelskiej lub przy uczestnictwie w konsultacjach społecznych na danym obszarze Natura 2000. Działa integrująco na środowiska interesariuszy oraz pozwala na doprecyzowanie poglądów i stanowisk; wypracowanie wspólnego stanowiska w danej sprawie, a następnie przedstawienie go decydom, działa silnie motywująco na lokalne społeczności. Idealem jest, gdy uda się je wypracować przy uczestnictwie nie tylko przedstawicieli lokalnych społeczności, obrońców przyrody, przedsiębiorców, itp., lecz również decydentów i działaczy samorządowych. Wtedy tak wypracowane stanowisko może być bez trudu wdrożone, a wszystkie strony będą czuły się odpowiedzialne za przestrzeganie wspólnych postanowień.

5. Podsumowanie

Powyżej zaprezentowano ważne formy i metody komunikacji społecznej często wykorzystywane w granicach obszarów Natura 2000. Są one bardzo liczne i różnorodne, dzięki czemu można za ich pomocą angażować i aktywizować lokalne społeczności na różne sposoby. Zaangażowanie przedstawicieli lokalnych społeczności w ochronę przyrody obszarów Natura 2000 jest bardzo ważnym zadaniem, albowiem ich **pozytywne nastawienie i właściwe postępowanie jest jedynym gwarantem skuteczności ochrony przyrody w granicach obszarów Natura 2000.**

Ponieważ sytuacja w granicach obszarów Natura 2000 jest trudna i skomplikowana, potrzebne są właściwe narzędzia, aby ochrona przyrody na tych terenach mogła być efektywna. Komunikacja społeczna dostarcza takich narzędzi i pomaga zmieniać na lepsze stosunek lokalnych społeczności do programu. W chwili obecnej istnieje wyraźna potrzeba zmaksymalizowania wysiłków w tym zakresie. Daje to szerokie pole do popisu lokalnym i ponadregionalnym organizacjom pozarządowym i samorządom, które powinny dolożyć wszelkich starań, aby program Natura 2000 przestał powszechnie

kojarzyć się z plagą, a zaczął być postrzegany jako szansa zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Literatura

1. Bernacka, A., Jermaczek, A. i in. 2004. Uspołecznione planowanie ochrony przyrody na obszarach Natura 2000: przewodnik powarsztatowy. 2004. Wyd. Klubu Przyrodników. Świebodzin, ss. 3–188.
2. Griffin, E. 2003. Podstawy komunikacji społecznej. GWP, Gdańsk, ss. 7–566.
3. Iddle, E., Bines, T. 2004. Planowanie ochrony obszarów cennych przyrodniczo. Przewodnik dla praktyków i ich szefów. Wyd. Klubu Przyrodników. Świebodzin, ss. 3–62.
4. Jermaczek, A. (red.) 2006. Ochrona przyrody po europejsku. Wyd. Klubu Przyrodników. Świebodzin, ss. 7–221.
5. Roy, C., Heras, S., Zamanillo, F. S., i in. 2008. Strategia komunikacyjna na obszarach Natura 2000. Ministerstwo Środowiska, Warszawa, ss. 3–27.
6. Traut-Seliga, A. 2009a. Natura 2000 – czym jest? Przegląd Komunalny 11/2009, Wyd. ABRYS, Poznań, ss. 34–35.
7. Traut-Seliga, A. 2009b. Natura 2000 – wpływ na życie i działalność lokalnych społeczności, cz. I. Przegląd Komunalny 12/2009, Wyd. ABRYS, Poznań, ss. 22–25.
8. Traut-Seliga, A. 2010a. Natura 2000 – wpływ na życie i działalność lokalnych społeczności, cz. II. Przegląd Komunalny 1/2010, Wyd. ABRYS, Poznań, ss. 24–25.
9. Traut-Seliga, A. 2010b. Komunikacja społeczna na obszarach Natura 2000. Przegląd Komunalny 2/2010, Wyd. ABRYS, Poznań, ss. 18–19.
10. Traut-Seliga, A. 2010c. Natura 2000 – czy może się komuś przydać? Przegląd Komunalny 3/2010, Wyd. ABRYS, Poznań, ss. 22–23.
11. Traut-Seliga, A. 2010d. Konflikty społeczne na obszarach Natura 2000. [W:] Traut-Seliga, A. (red.) Natura 2000 w Województwie Łódzkim. PWSZ w Skierniewicach, Skierniewice, ss. 19–21.
12. Traut-Seliga, A. 2010e. Efektywna komunikacja społeczna na obszarach Natura 2000. [W:] Traut-Seliga, A. (red.) Natura 2000 w Województwie Łódzkim. PWSZ w Skierniewicach, Skierniewice, ss. 22–24.
13. Traut-Seliga, A. (w druku) Udział społeczny w ochronie przyrody na obszarach Natura 2000 – potrzeby i oczekiwania.
14. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 03.10.2008 r.

Summary

Social communication is an important part of public participation in the functioning of local communities. It allows them to articulate needs and make these needs possible to satisfy. Social communication is immensely important in wildlife conservation, with particular reference to Natura 2000 sites. Natura 2000 sites are in fact a form of nature protection, which can not work without public participation.

During the communication meetings at numerous Natura 2000 sites, special forms and methods of communication were developed, that allowed to bind the dialogue between environmentalists, officials, activists of local government and residents of Natura 2000 sites. What is more – using forms and methods named below of communication enables and facilitates the common work for conservation and sustainable development of Natura 2000 sites. .

Tomasz Jakubiec

Ekologiczne Zamówienia Publiczne – efektywny instrument implementacji zrównoważonej produkcji i konsumpcji

Rozdział dotyczy ekologicznych zamówień publicznych, poczynając od europejskiej definicji „zielonych przetargów”, poprzez ujęcie zagadnienia w strategiach i legislacji Unii Europejskiej i Polski, po lokalne dobre praktyki w zakresie jego upowszechniania i implementacji. Zawiera opis barier i potencjalnych korzyści związanych z wdrażaniem ekologicznych przetargów oraz przegląd lokalnych dobrych praktyk w tym zakresie.

1. Wstęp

Ekologiczne zamówienia publiczne, będąc wyjątkowo efektywnym narzędziem zrównoważonego rozwoju, są jednocześnie instrumentem w Polsce nieznanym, niepowszechnym i niestosowanym przez instytucje i podmioty publiczne, co, biorąc pod uwagę wyjątkowo duży potencjał, jaki w sobie kryją w zakresie kreowania rozwoju trwałego, stymulacji rynku ekologicznych produktów i usług, redukcji kosztów z zakresu ochrony środowiska, budowania przewag konkurencyjnych opartych na wysokiej jakości i świadomej polityce ekologicznej, jest dość niedorzeczne. Dlatego też celowa jest identyfikacja i zobrazowanie barier związanych z wdrażaniem ekologicznych przetargów oraz potencjalnych korzyści, możliwych do wygenerowania. Służy temu prezentacja Krajowych Planów Działań w zakresie ekologicznych zamówień publicznych, lokalnych dobrych praktyk, a także przegląd kryteriów środowiskowych możliwych do zastosowania w zakresie procedur przetargowych. Rozważania potwierdzają tezę, że ekologiczne zamówienia publiczne powinny w bliskiej przyszłości stać się kluczowym instrumentem wdrażania rozwoju trwałego i budowania odpowiedzialnych środowiskowo wzorców produkcji i konsumpcji w miastach i regionach chcących budować gospodarkę opartą na wiedzy i innowacji.

2. Ekologiczne Zamówienia Publiczne – definicja, kontekst zrównoważonego rozwoju

Współczesna rzeczywistość jest dynamicznym procesem socjoekonomicznych i środowiskowych zmian, w którym, aby uzyskać rozwojową homeostazę opartą na zdrowym, wysokiej jakości środowisku życia, wyrażaną pod pojęciem zrównoważonego rozwoju, potrzebujemy zarówno świadomego działania w zakresie polityki kreującej progres gospodarczo-społeczny, ujmujący w odpowiedzialny sposób aspekty środowiskowe, ale również, a może przede wszystkim, silnych, efektywnych narzędzi umożliwiających realną jego implementację.

Polskie miasta i regiony, mimo iż wykorzystują dużą część dostępnych w Europie i na świecie mechanizmów implementacji rozwoju trwałego – zaczynając od edukacji, poprzez instrumenty prawno-administracyjne, planistyczne, a kończąc na restrykcyjnych w postaci nakładanych kar i opłat za niekontrolowane emisje czynników szkodliwych dla środowiska i jakości życia mieszkańców, nie wykorzystują (albo w bardzo niewielkim stopniu wykorzystują) bodajże najbardziej dostępnego, a zarazem najbardziej skutecznego narzędzia implementacji zrównoważonego rozwoju, jakim są przetargi publiczne.

Zamówienia publiczne będąc rzeczywistym systemem implementacji rozwoju w kraju mogą i powinny stanowić doskonałą możliwość wdrażania świadomego środowiskowo rozwoju.

Podjęcie, w którym zamówienia publiczne mogą kształtować trendy produkcyjne i konsumpcyjne, a zarazem wdrażać rzeczywisty, zrównoważony rozwój oraz kreować potencjalnie możliwy znaczący popyt ze strony instytucji publicznych na „bardziej ekologiczne” towary i usługi, umożliwia stworzenie, a w przypadku istnienia, powiększenie rynków dla przyjaznych środowisku

produktów i usług, tym samym zachęcając przedsiębiorstwa do rozwijania technologii środowiskowych¹.

Wyznaczone takim podejściem działania definiowane są jako Ekologiczne Zamówienia Publiczne (z ang. *Green Public Procurement*) i oznaczają politykę czy wręcz instrumenty polityki rozwojowej organizacji, miasta, regionu, w której ramach podmioty publiczne włączają kryteria i/lub wymagania ekologiczne do procesu zakupów (procedur udzielania zamówień publicznych) i poszukują rozwiązań minimalizujących negatywny wpływ wyrobów/usług na środowisko oraz uwzględniających cały cykl życia produktów, wpływając tym samym na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych i podwyższenie jakości życia mieszkańców².

Definicja ta dotyczy sytuacji, gdy zamawiający uwzględnia jeden lub więcej aspektów środowiskowych na różnych etapach procedury przetargowej takich, jak: określenie potrzeb, zdefiniowanie przedmiotu zamówienia, sformułowanie specyfikacji technicznych, wybór kryteriów udzielania zamówienia bądź też sposobu jego wykonania. Stąd też bezpośrednim celem ekologicznych zamówień publicznych jest osiągnięcie w możliwie najszerszym zakresie uwzględniania kwestii środowiskowych w procedurach przetargów publicznych, budując zarówno świadomość ekologiczną wszystkich interesariuszy procesu, jak również implementując faktyczny zrównoważony rozwój w zakresie inwestycji, produktów i usług publicznych³.

Ponadto w kontekście działań o charakterze ekologicznego marketingu terytorialnego, który w sferze „zielonej” promocji miast i regionów na zachodzie Europy święci już od dawna triumfy, wpływając na uzyskiwanie przewag konkurencyjnych (zarówno w kontekście infrastrukturalnym, gdzie bardziej

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, KOM(2008) 400 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 16.7.2008, s. 3.

² Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 5,

http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html(12.10.2010).

³Urząd Zamówień Publicznych, M. Pchałek, A. Jachnik, P. Kupezyk, Prawne aspekty „zielonych” zamówień publicznych, Zielone Zamówienia Publiczne, GPKO, Warszawa 2009, s. 9.

prośrodowiskowa infrastruktura jest warunkiem ściągnięcia wartościowego inwestora, lub też w kontekście turystyczno-kulturalnym – ekologiczne miasto postrzegane jest jako miasto zdrowe, przyjazne środowisku, dobre miejsce do życia i odwiedzenia) właśnie ekologiczne przetargi stanowią niezastąpiony, a w Polsce nowy, innowacyjny instrument promocji terytorium.

Zamówienia publiczne z racji bezpośredniego przełożenia na zarządzanie gospodarką finansową organizacji, miasta, regionu, których w zakresie wydatkowania środków są bardzo istotnym komponentem poprzez możliwość wygenerowania wartości dodanej w postaci efektów ekologicznych, ale również poprzez wspomniany efekt stymulujący rynek i wpływający na budowanie bardziej zrównoważonych, ekologicznych podejść stanowią szansę dla upowszechnienia innowacji i promocji zrównoważonej (ekologicznej, opartej na standardach jakościowych i cyklu życia produktu) produkcji, ale także wśród odbiorców, głównie mieszkańców wyuczenia świadomej, zrównoważonej konsumpcji i bardziej racjonalnych środowiskowo postaw. To pokazuje że potencjał, jaki tkwi w przetargach publicznych z zaimplementowaną treścią ekologiczną jest bardzo istotny i powinien w szerokim zakresie służyć budowaniu zrównoważonego rozwoju.

3. Znaczenie Ekologicznych Zamówień Publicznych – ujęcie gospodarcze

Władze i instytucje publiczne Unii Europejskiej, nabywając produkty i usługi, wydają ponad 2 biliony EUR rocznie, co stanowi ponad 16% Produktu Krajowego Brutto Unii Europejskiej (w 2008r.) (stanowiąc dla porównania równowartość połowy PKB Niemiec)⁴. Wartość rynku zamówień publicznych w Polsce stanowiła natomiast w roku 2008 ponad 109,5 mld zł, czyli ok. 9% Produktu Krajowego Brutto⁵.

⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący ekologicznych zamówień publicznych, Dokument Roboczy Pracowników Komisji, Bruksela, 18.08.2004 SEC(2004) 1050, s. 7.

⁵ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 29,

http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html(12.10.2010).

Ta siła nabywcza to wielki potencjał umożliwiający istotny, świadomy środowiskowo, wpływ na działania konsumpcyjne oraz podaż rynku „zielonych” towarów i usług, w tym upowszechnienie technologii środowiskowych. Za pomocą swojej siły nabywczej oraz poprzez wybór produktów oraz usług, które są jednocześnie przyjazne środowisku, podmioty te w zdecydowany sposób mogą przyczynić się do generowania rozwoju trwałego. Ekologiczne przetargi obejmują szeroki zakres takich produktów i usług, jak: zakup energooszczędnych komputerów oraz budynków, wyposażenia biurowego wykonanego z materiałów, których wykorzystanie nie narusza równowagi środowiskowej, zakup papieru nadającego się do recyklingu, pojazdów na paliwa odnawialne bądź niskoemisyjnych, przyjaznego środowisku transportu publicznego, np. o restrykcyjnych normach paliwowych bądź wykorzystujących np. biopaliwa, naturalnej żywności dla np.: szkolnych, przedszkolnych stołówek, energii i ciepła pochodzących z odnawialnych źródeł, systemów klimatyzacji wykorzystujących najnowocześniejsze rozwiązania ekologiczne (kryteria BAT)⁶.

Podmioty publiczne, biorąc pod uwagę koszty czasu trwania umowy, powinny postrzegać ekologiczne zamówienia publiczne również jako instrument finansowy pozwalający wygenerować oszczędności na działania stricte związane z ochroną środowiska. Dokonując zatem w sposób świadomy i racjonalny zamówień i zakupów publicznych, można wytworzyć znaczące oszczędności w zakresie materiałów i energii, gospodarowania odpadami oraz zachęcić do przyjmowania postaw postępowania zgodnych z ideą zrównoważonego rozwoju.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, KOM(2008) 400 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 16.7.2008, s. 3-4.

Komisja Wspólnot Europejskich, Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący ekologicznych zamówień publicznych, Dokument Roboczy Pracowników Komisji, Bruksela, 18.8.2004 SEC(2004) 1050, s. 7-8.

Niestety, tylko kilka procent organizacji publicznych systematycznie wykorzystuje kryteria środowiskowe przy wyborze dostawców, usługodawców i kontrahentów, a ekologiczne zamówienia publiczne nie są szeroko stosowane.

Bardzo interesująco w kontekście traconych lub może niewykorzystywanych korzyści związanych z praktyczną implementacją ekologicznych zamówień publicznych wyglądają rezultaty europejskiego projektu RELIEF realizowanego w latach 2001–2003 analizującego oddziaływanie na środowisko przy uwzględnianiu ekologicznego podejścia w przetargach publicznych. Projekt realizowano ze środków Kluczowej Akcji „Miasto Jutra oraz Dziedzictwo Kulturowe” w ramach 5 Programu Ramowego dla Badań i Postępu Technicznego.

Tabela 1. Wybrane rezultaty projektu RELIEF

Komisja Europejska współfinansowała projekt badawczy – pod nazwą RELIEF – przeprowadzony dla dokonania naukowej oceny potencjalnych korzyści dla środowiska w przypadku, gdyby ekologiczne zamówienia publiczne wprowadzone zostały w Unii Europejskiej na szeroką skalę. Wyniki prac są następujące:

– Gdyby wszystkie instytucje publiczne działające na obszarze UE zażądały dostaw elektryczności ekologicznej, przyczyniłoby się to do redukcji CO₂ o 60 milionów ton, co z kolei stanowi redukcję gazu wywołującego efekt cieplarniany o 18% , do której to redukcji UE zobowiązała się zgodnie z postanowieniami Protokołu z Kyoto. Prawie takie same oszczędności można byłoby uzyskać, gdyby instytucje publiczne dokonywały wyboru budynków o wysokiej jakości ekologicznej.

– Gdyby wszystkie instytucje publiczne działające na obszarze UE domagały się bardziej energooszczędnych komputerów, doprowadziłoby to do sytuacji, w której cały rynek poszedłby w tym kierunku, przyczyniając się do redukcji emisji CO₂ o 830.000 ton.

– Gdyby wszystkie europejskie instytucje publiczne preferowały montowanie toalet oraz zaworów pozwalających na oszczędne zużycie wody w swoich budynkach, przyczyniłoby się to do zmniejszenia zużycia wody o 200 milionów ton (stanowi to równowartość 0,6% ogólnego zużycia wody w gospodarstwach domowych na obszarze UE).

Źródło: Komisja Wspólnot Europejskich, *Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący ekologicznych zamówień publicznych, Dokument Roboczy Pracowników Komisji, Bruksela, 18.8.2004 SEC(2004) 1050, s. 7-8*

<http://www.iclei-europe.org/products-activities/?cmd=view&aid=74>

4. Podstawy prawne ekologicznych zamówień publicznych

Politykę zielonych zamówień publicznych na szczeblu UE kształtują przede wszystkim Komunikaty i Zalecenia Komisji Europejskiej wyznaczające strategiczne cele oddziaływania polityk wspólnotowych, z których pierwsze ujmujące ten aspekt pojawiły się już w 2001 i 2003 r. tj.: Komunikat Komisji w sprawie prawa wspólnotowego mającego zastosowanie do zamówień publicznych oraz możliwości włączenia aspektów środowiskowych do zamówień publicznych – KOM (2001) 274, Komunikat Komisji dotyczący zintegrowanej polityki produktowej (IPP) – KOM (2003) 302 oraz obecnie najbardziej aktualny, wprost odwołujący się do środowiskowego podejścia w przetargach Komunikat Komisji – Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska - KOM (2008) 400.

W pierwszym z nich celem była analiza, a następnie wskazanie możliwości włączania aspektów środowiskowych w procedury zamówień publicznych w ramach obowiązujących wspólnotowych ram prawnych w taki sposób, by podmioty zamawiające mogły poprzez przetargi publiczne przyczynić się do realizacji wyzwań zrównoważonego rozwoju. W Komunikacie przeanalizowano i wyjaśniono możliwości uwzględniania kryteriów środowiskowych na poszczególnych etapach procedury udzielania zamówień – zarówno w świetle przepisów dyrektyw wspólnotowych dotyczących zamówień publicznych jak i zasad traktatowych.

W drugim wymieniono jako istotne, wśród instrumentów wspierających wdrażanie polityki produktowej, stosowanie kryteriów środowiskowych w przetargach publicznych. W planach prac nad zintegrowaną polityką produktową Komisja Europejska założyła, że do końca 2006 r. państwa członkowskie przedstawią plany działań w zakresie zielonych zamówień publicznych⁷.

⁷ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 7, [http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html\(12.10.2010\)](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html(12.10.2010)).

Komunikat Komisji – Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska – KOM (2008) 400 stanowi natomiast konsekwentną kontynuację działań zmierzających do „uśrodowiskowienia” zamówień publicznych w ramach Wspólnoty. W dokumencie zaleca się przejście przez państwa członkowskie kryteriów GPP opracowanych dla grup wyrobów i usług w 10. priorytetowych sektorach. Celem wdrożenia Komunikatu jest harmonizacja kryteriów środowiskowych w procedurach przetargowych w ramach całej UE⁸.

Do innych bardzo istotnych dla wdrożenia systemowego podejścia do ekologicznych zamówień publicznych dokumentów strategicznych Komisji należy:

- Komunikat Komisji – Stymulowanie technologii dla zrównoważonego rozwoju. Plan Działań w dziedzinie Technologii Środowiskowych dla Unii Europejskiej (ETAP) - KOM (2004) 38.
- Komunikat Komisji – Sprawozdanie z realizacji Planu Działania w dziedzinie Technologii Środowiskowych w 2004 roku – KOM (2005).
- Odnowiona Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE, 10917/06.
- Komunikat Komisji dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej – KOM (2008) 397.
- Komunikat Komisji Inicjatywa rynków pionierskich dla Europy – KOM (2007).
- Komunikat Komisji – Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat stanu wdrażania Zintegrowanej Polityki Produktowej – KOM (2009) 693.

⁸ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 7,8

http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html (12.10.2010).

- Zalecenie Rady UE z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008) (2005/601/WE).
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego COM(2005) 218 końcowy z dnia 25.05.2005, Projekt Deklaracji zasad przewodnich w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- Komunikat Komisji – EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – KOM (2010) 2020.

Bardzo istotnym wśród tych dokumentów, gdyż stanowiącym nowe spojrzenie na proces lizboński i wzmocnienie konkurencyjności gospodarki UE w oparciu o wykreowanie innowacyjnego i kreatywnego obszaru ekonomicznego bazującego na wiedzy i zrównoważonym rozwoju jest wspomniany Komunikat Komisji – EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – KOM (2010) 2020. Europa 2020 stanowiąca swego rodzaju „odnowioną strategię lizbońską z perspektywą 2020 r.”, czyli nową strategię innowacyjnego wzrostu, obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W ramach dokumentu Komisja przedstawiła siedem projektów przewodnich mających umożliwić postępy w ramach każdego z priorytetów tematycznych, z których praktycznej implementacji ekologicznych zamówień publicznych i wzorców zrównoważonej produkcji i konsumpcji służy, w ramach priorytetu „rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej

korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej”, projekt przewodni: „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”. Zakłada on „poprawienie ram prawnych stosowania instrumentów rynkowych (np. handel emisjami, przegląd zasad opodatkowania energii, pomoc państwa, sprzyjanie szerszemu wykorzystaniu ekologicznych zamówień publicznych). Ponadto zawiera postulat, by przyjąć i zrealizować zmieniony Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii i propagować podstawowy program na rzecz efektywnego korzystania z zasobów (wspierając zarówno MŚP, jak i gospodarstwa domowe) z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i innych, aby pozyskać nowe środki w oparciu o już działające i bardzo skuteczne innowacyjne modele programów inwestycyjnych, co powinno „przyczynić się do zmiany wzorców produkcji i konsumpcji”⁹.

Ponadto odnowiona Strategia Zrównoważonego Rozwoju wnosi bardzo znaczące cele w zakresie ekologicznych zamówień publicznych. Ustalono w niej formalny cel dotyczący ekologicznych przetargów, który przewiduje, że do 2010 r. średni poziom ekologicznych zamówień publicznych powinien być równy ich obecnemu poziomowi (tzn. poziomowi z roku 2006) w przodujących państwach członkowskich.

Co do celów to kilka państw członkowskich przodujących w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, a w następstwie tego w zakresie ekologicznych zamówień publicznych, wyznaczyło bardzo ambitne cele. Rząd holenderski wyznaczył cel 100% zrównoważonych zamówień, który ma zostać osiągnięty do 2010 r.; rząd austriacki określił różne cele, które mają zostać osiągnięte do 2010 r., w odniesieniu do 5 grup produktów obejmujących technologie informacyjne: 95%, papier: 30%, środki czyszczące: 95%, pojazdy: 20%. We Francji do 2010 r., 20% wszystkich nowych pojazdów zakupionych przez rząd centralny powinny stanowić pojazdy „czyste”, 20% nowych budowli powinno być

⁹ Komunikat Komisji KOM(2010) 2020 wersja ostateczna z dnia 3.03.2010, EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_pl.pdf).

zgodnych z normami HQE lub równoważnymi, a 50% wszystkich wyrobów z drewna powinno pochodzić z legalnych i trwałych źródeł. W Wielkiej Brytanii plan działań w zakresie zrównoważonych zamówień ściśle powiązano z szeregiem celów w zakresie zrównoważonych działań dotyczących budynków rządowych, w tym ze zobowiązaniem do osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2012 r. oraz ograniczeniem tych emisji o 30% do 2020 r. Niedawne badanie nt. wyników w zakresie ekologicznych zamówień publicznych w państwach członkowskich UE dostarczyło Komisji jasnych wskazówek co do ich obecnego poziomu w przodujących państwach członkowskich, który stanowi punkt odniesienia dla celu ustalonego w odnowionej strategii zrównoważonego rozwoju. Na tej podstawie Komisja Europejska na chwilę obecną proponuje, aby do 2010 r. 50% wszystkich procedur przetargowych miało „ekologiczny” charakter, przy czym „ekologiczny” oznacza w tym przypadku zgodny z zatwierdzonymi wspólnymi „podstawowymi” kryteriami dotyczącymi ekologicznych przetargów. Odsetek ten dotyczyłby zarówno liczby, jak i wartości zamówień ekologicznych w porównaniu do całkowitej liczby i wartości umów zawartych w sektorach, dla których określono wspólne „podstawowe” kryteria dotyczące ekologicznych zamówień publicznych^{10,11}.

Jak łatwo zauważyć, władze UE dostrzegają bardzo istotny potencjał w instrumentach, które wpływają na kreowanie zrównoważonego, ale i innowacyjnego rozwoju, jak również wyznaczają nowe trendy zachowań w zakresie generowania prośrodowiskowych, odpowiedzialnych wzorców produkcji i konsumpcji.

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, KOM(2008) 400 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 16.7.2008, s. 10.

¹¹ S. Kowalski-Paszko, Zielone zamówienia publiczne, <http://www.przetargipubliczne.pl/numery/kwiecien-2009/zielone-zamowienia-publiczne.html>

Oczywiście, w zakresie legislacji ujmującej na wspólnotowym poziomie aspekty środowiskowe w systemie zamówień publicznych, odpowiednie zapisy znalazły wyraz w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady.

Do głównych dyrektyw artykułujących ekologiczny wymiar w przetargach publicznych należy zatem: Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi i Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Wyjaśniają one, w jaki sposób instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska oraz promowania zrównoważonego rozwoju poprzez wskazanie możliwych do wykorzystania w tym celu środowiskowych kryteriów oceny ofert, systemów i środków zarządzania środowiskiem, a także eko-etykiet. W preambułach do dyrektyw podkreślono, że wymogi ochrony środowiska powinny być włączane do procedur przetargowych w celu realizacji zasad zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienia możliwości uzyskania zamówień o najkorzystniejszej relacji jakości do ceny, przewidując możliwość uwzględniania kwestii środowiskowych w kolejnych fazach procedury udzielania zamówień publicznych:

- na etapie opisu przedmiotu zamówienia (art. 23 dyr. 2004/18/WE),
- na etapie kwalifikacji wykonawców (art. 45, 48 i 50 dyr. 2004/18/WE),
- na etapie wyboru najkorzystniejszej oferty za pomocą środowiskowych kryteriów oceny ofert (art. 53 dyr. 2004/18/WE),
- na etapie określania warunków realizacji umowy (art. 26 dyr. 2004/18/WE)¹².

¹² Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 11–12 http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html(12.10.2010).

5. Realia polskie – prawodawstwo krajowe

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zamówień publicznych w Polsce jest Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 Nr 19 poz. 177 z późn. zm.) Ustawa w aktualnym brzmieniu odnosi się bezpośrednio do kwestii środowiskowych w trzech artykułach. W art. 30 ust. 6 dopuszcza możliwość odstąpienia przez zamawiającego od opisu przedmiotu zamówienia za pośrednictwem polskich, europejskich lub międzynarodowych norm, jeżeli zapewni on dokładny opis przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie wymagań funkcjonalnych. Wymagania te mogą obejmować opis oddziaływania na środowisko. Art. 91 ust. 2 stanowi natomiast, iż kryterium oceny ofert stanowi cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Wśród innych kryteriów ustawa wymienia m.in. zastosowanie BAT, czyli najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko. Ponadto w celu implementacji postanowienia art. 45 ust. 2 lit. c i d i tezy 43 preambuły Dyrektywy 2004/18/WE oraz uwzględniając znaczenie ochrony środowiska, katalog przestępstw skutkujących wykluczeniem z procedury przetargowej w obecnym brzmieniu PZP został rozszerzony o przestępstwa przeciwko środowisku (art. 24 ust. 1 pkt 4 – 8)¹³.

Dodatkowo w zakresie ujmowania aspektów środowiskowych w procedurach przetargowych są dostępne przepisy wykonawcze w postaci Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy PZP. Przewidują one, że dla potwierdzenia, iż oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego, zamawiający może żądać m.in.:

¹³ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 22–23

[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html\(12.10.2010\)](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html(12.10.2010)).

- zaświadczenia podmiotu uprawnionego do kontroli jakości potwierdzającego, że dostarczane produkty odpowiadają określonym normom lub specyfikacjom technicznym,
- zaświadczenia niezależnego podmiotu zajmującego się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z normami jakościowymi, jeżeli zamawiający odwołują się do systemów zapewniania jakości opartych na odpowiednich normach europejskich,
- zaświadczenia niezależnego podmiotu zajmującego się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z europejskimi normami zarządzania środowiskiem, jeżeli zamawiający wskazują środki zarządzania środowiskiem, które wykonawca będzie stosował podczas realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, odwołując się do systemu zarządzania środowiskiem i audytu (EMAS) lub norm zarządzania środowiskiem opartych na europejskich lub międzynarodowych normach poświadczonych przez podmioty działające zgodnie z prawem Unii Europejskiej, europejskimi lub międzynarodowymi normami dotyczącymi certyfikacji¹⁴.

Powyższe, istniejące zapisy w prawodawstwie polskim umożliwiają zatem stosowanie ekologicznych zamówień publicznych, jednakże tu pojawia się problem istniejących barier, w tym zbudowania świadomości i upowszechnienia informacji wśród podmiotów publicznych. Wydaje się również, że nowelizowane w kontekście dynamicznie zmieniających się realiów gospodarczo-społecznych prawodawstwo polskie, w kolejnych odsłonach może powinno podchodzić do ujmowania kryteriów i efektów środowiskowych bardziej wprost, czyniąc je tym samym swego rodzaju standardem, a nie „trudną do ugryzienia” alternatywą, do której instytucje publiczne w Polsce podchodzą z dużą dozą lęku i rezygnacji.

¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. 2009, Nr 226, poz. 1817).

6. Bariery dla szerszego wdrożenia ekologicznych zamówień publicznych

Główne bariery dla szerokiego wdrożenia ekologicznych zamówień publicznych przez krajowe podmioty publiczne to:

- brak świadomości administracji publicznej o roli, jaką może odgrywać ten instrument w strategiach na rzecz zrównoważonego rozwoju i realizacji celów sektora ochrony środowiska,
- brak informacji wśród urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi na temat możliwości włączenia wymogów ochrony środowiska do procedur przetargowych,
- brak świadomości uzyskania dodatkowych efektów i możliwości wpływania na lokalne, regionalne, a nawet krajowe wzory produkcji i konsumpcji,
- brak świadomości możliwości wykorzystania tego instrumentu jako efektywnego elementu wzmacniającego konkurencyjność terytorium (miasta, regionu) w ramach promocji gospodarczej, szeroko pojętego marketingu terytorialnego, budując przewagę konkurencyjną w oparciu o nowe podejście do polityki ekologicznej czy strategii rozwojowej opartej na zasadzie zrównoważonego rozwoju,
- obawy i niepewność związana z sięganiem po coś nieznanego, nowego, potencjalnie trudnego,
- obawy przed „rzekomym komplikowaniem” i tak niełatwych procedur związanych z „specjalistyczną” wiedzą z zakresu realizowania w praktyce przetargów publicznych,
- obawy dotyczące niewłaściwego postrzegania przez instytucje i organy nadzorujące, w kontekście podważania „jedynie słusznego kryterium ceny”, niszczącego podejścia opartego na wysokiej jakości i rozwoju trwałym,
- bariery prawne dotyczące pośredniego, bardziej w kontekście dużej alternatywy, traktowania ujęcia w procedurach przetargowych aspektów środowiskowych, nie bezpośrednio odwołujących się do ich stosowania, powodujących niekorzystną implikację wpływającą negatywnie na

- świadomość stron procedujących, które wolą w związku z tym wybrać mniej uporczywą, zestandaryzowaną procedurę,
- brak prioryteżacji ekologicznych zamówień publicznych jako podstawowej drogi działań w zakresie publicznych procedur zakupów produktów i usług.

7. Kryteria ekologiczne produktów i usług

Idąc za dyrektywą 2004/18/WE, ujmowanie kryteriów środowiskowych w procedurach przetargowych ma za zadanie przyczynianie się do ochrony środowiska oraz promowania zrównoważonego rozwoju, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskania przez instytucje zamawiające zamówień o najkorzystniejszej relacji jakości do ceny. Dyrektywa ta zakłada możliwość uwzględniania kwestii środowiskowych w kolejnych fazach procedury udzielania zamówień publicznych tj.:

- opisu przedmiotu zamówienia,
- kwalifikacji wykonawców,
- kryteriów udzielenia zamówienia,
- warunków realizacji zamówienia.

Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do opracowania wspólnych kryteriów dot. zielonych zamówień publicznych możliwych do stosowania w państwach członkowskich. Pierwszy zestaw kryteriów został opracowany dla 10 grup wyrobów i usług, które uznano za najbardziej odpowiednie do wdrożenia ekologicznych zamówień publicznych – zarówno ze względu na wartość zamówień, jak i na wpływ na środowisko.

Sektory, dla których opracowano wspólne kryteria to:

1. budownictwo,
2. usługi gastronomiczne i cateringowe,
3. transport i usługi transportowe,
4. energetyka,
5. urządzenia biurowe i komputery,
6. odzież, uniformy i inne wyroby włókiennicze,

7. papier i usługi drukarskie,
8. meble,
9. środki czyszczące i usługi w zakresie sprzątanania,
10. ogrodnictwo oraz usługi w tym zakresie.

Komisja Europejska proponuje formalne zatwierdzenie istniejących kryteriów na szczeblu krajowym oraz ustanowienie kolejnych wspólnych kryteriów dotyczących ekologicznych zamówień publicznych dla większej liczby grup produktów, we współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami.

Formalne zatwierdzenie przez państwa członkowskie oznacza włączenie wspólnych kryteriów ekologicznych zamówień publicznych do krajowych planów działań oraz wytycznych w zakresie zielonych zamówień publicznych¹⁵.

W lipcu bieżącego roku (2010) Komisja Europejska, (Dyrektoriat ds. Środowiska) zakończyła proces opracowywania drugiego zestawu kryteriów¹⁶ dla ekologicznych zamówień publicznych dla 8 nowych grup produktów:

1. telefony komórkowe,
2. klimatyzacja i systemy grzewcze,
3. izolacja termiczna,
4. panele ściienne,
5. twarde pokrycia podłogowe,
6. okna, oszklone drzwi i świetlówki,
7. oświetlenie drogowe i sygnalizacja świetlna,
8. roboty drogowe i znaki drogowe.

Przedmiotem konsultacji pozostały natomiast kryteria dla dodatkowych 2 grup produktów do których należą bojler i klimatyzacja oraz pompy ciepła. Ich ostateczne zdefiniowanie zostało przełożone na moment po przyjęciu przez

¹⁵ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 6
[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html\(12.10.201\)](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html(12.10.201)).

¹⁶ Nowe kryteria są dostępne wraz z raportami technicznymi.

Komisję Europejską wskaźników Eko-projektowania przygotowywanych właśnie dla tych dwóch grup produktów¹⁷:

Tabela 2. Wybrane kryteria ekologicznych zamówień publicznych - urzędzenia biurowe i komputery

1.1	Komputery stacjonarne, komputery przenośne i monitory
<p>Kryteria dotyczące komputerów stacjonarnych, komputerów przenośnych i monitorów zostały ujęte w jednej grupie.</p> <p>Kryteria podstawowe dotyczące komputerów stacjonarnych, komputerów przenośnych i monitorów koncentrują się na uwzględnieniu specyfikacji technicznych związanych ze zużyciem energii, gdyż aspekt ten określono jako wywierający najistotniejsze oddziaływanie na środowisko. Wymogi zostały oparte na wymogach ENERGY STAR. Kryteria podstawowe uwzględniają ponadto pewne proste, łatwe do zrozumienia (i zweryfikowania) kryteria dotyczące cyklu życia produktu. Owe kryteria odnoszące się do okresu życia zostały dobrane w oparciu o wspólnotowe oznakowanie ekologiczne, oznakowanie „Błękitny anioł” (Blue Angel) i oznakowanie „Nordycki łabędź” (Nordic Swan).</p> <p>W zestawie kryteriów kompleksowych uwzględniono wiele kolejnych aspektów w specyfikacjach i na etapie udzielania zamówienia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • emisje hałasu • zastosowanie rtęci w układzie przedświetlenia monitorów LCD • demontaż sprzętu • zastosowanie w częściach z tworzyw sztucznych środków zmniejszających palność, określonych niektórymi oznaczeniami ryzyka (rakotwórcze, mutagenne lub szkodliwe dla rozrodczości). 	
1.2	Urządzenia do przetwarzania obrazu
<p>Kryteria podstawowe w odniesieniu do urządzeń do przetwarzania obrazu koncentrują się na uwzględnieniu specyfikacji technicznych obejmujących wymóg dotyczący funkcji drukowania dwustronnego (w przypadku gdy urządzenie ma funkcje drukowania), zużycia energii oraz dostępności części zamiennych, gdyż parametry te mają największy wpływ na środowisko. Kryteria dotyczące drukowania dwustronnego zostały zaczerpnięte z oznakowań ekologicznych „Nordycki łabędź” i „Błękitny anioł”. Kryteria dotyczące zużycia energii zostały oparte na wymogach normy ENERGY STAR lub „Błękitny anioł”.</p> <p>W zestawie kryteriów kompleksowych uwzględniono wiele kolejnych aspektów w specyfikacjach i na etapie udzielania zamówienia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • emisje hałasu • demontaż sprzętu • zastosowanie w częściach z tworzyw sztucznych środków zmniejszających palność, określonych niektórymi oznaczeniami ryzyka (rakotwórcze, mutagenne lub szkodliwe dla rozrodczości). 	

Źródło: *Zestaw narzędzi szkoleniowych Komisji Europejskiej w zakresie GPP – Moduł 3: Zalecenia dotyczące dokonywania zakupów*, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=1216> (10.10.2010)

Istnienie zestawów kryteriów ekologicznych zamówień publicznych, możliwych do zastosowania w zakresie procedur przetargowych, powinno być bardzo przydatnym kompendium wiedzy w zakresie praktycznego wdrażania „zielonych zamówień”, o ile będą one upowszechniane wśród podmiotów publicznych.

8. Krajowe Plany Działań

Komisja Europejska za pośrednictwem Komunikatu dotyczącego zintegrowanej polityki produktowej (IPP) - KOM (2003) 302 wydanego w 2003

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/second_set_en.htm (10.10.2010).

r. zobligowała państwa członkowskie Unii Europejskiej do przygotowania tzw. krajowych Planów Działań w zakresie zielonych zamówień. Zintegrowana polityka produktowa ma na celu ściśle powiązanie szeroko rozumianej polityki produktowej z ochroną środowiska poprzez odniesienie do tzw. cyklu życia produktu¹⁸. Komunikat Komisji Europejskiej KOM (2003) 302 wymienia, wśród instrumentów wspierających wdrażanie ekologicznych zamówień publicznych, stosowanie kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych, co stało się zasadniczą podstawą do przyjęcia takich planów również przez Rząd Polski. Pierwszy Plan Działań – Krajowy Plan Działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007–2009 przyjęty przez Rząd Polski 30 stycznia 2007 r., mimo iż stanowił pewien krok w kierunków „zazielenienia” przetargów publicznych, nie będąc dokumentem właściwej rangi z powodu braku referencji dla grup produktów i braku polskojęzycznego przewodnika po kryteriach środowiskowych oraz braku zdefiniowania jakichkolwiek kwantyfikowalnych celów dla Polski w tym zakresie. Przykładał jedynie pewną niewielką wagę do szkoleń realizowanych za pośrednictwem Urzędu Zamówień Publicznych¹⁹. Mała objętość (13 stron tekstu) oraz brak powszechnej informacji na temat istnienia tego typu dokumentu powodował, że temat ekologicznych zamówień publicznych w ogóle nie funkcjonował w powszechnej świadomości środowisk zajmujących się problematyką przetargów publicznych.

Nowy Plan Działań, Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, przyjęty przez Radę Ministrów 14 czerwca 2010 r. jest dużo doskonalszym dokumentem wyznaczającym swego rodzaju wizję, którą definiuje jako promocję rozwiązań przewidzianych w procedurach przetargowych, mogących pozytywnie wpłynąć na rozwój ekoinnowacji oraz postaw pro-społecznych, stąd, co innowacyjne potraktowanie przymiotnika zrównoważony, wyżej niż ekologiczny, w kontekście szerszego

¹⁸ Urząd Zamówień Publicznych, Krajowy Plan Działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007-2009, Warszawa 2007.

¹⁹ National_GPP_strategies_en.pdf (2007–2009), http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf (10.03.2010).

ujęcia aspektów przetargów publicznych wpływających na włączenie społeczne tzw. inclusive growth.

Bardzo ważnym, pozytywnym akcentem, podkreślonym w dokumencie, jest podniesienie znaczenia społecznej odpowiedzialności zamówień publicznych rozumianych w sposób zgodny z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju. Ponadto bardzo pozytywne są szerokie, trafne odniesienia dokumentu do polityk i aktów prawnych z poziomu zarówno kraju jak i Wspólnoty Europejskiej, a także wskazanie kwantyfikowalnych punktów odniesienia – wskaźników realizacji planu wraz z realistycznym harmonogramem. Dokument stanowi swoistą strategię dochodzenia do zwiększenia stopnia stosowania ekologicznych zamówień publicznych poprzez zdefiniowany system celów, do których zalicza:

1. W ramach celów ogólnych:

- podwyższenie poziomu zielonych zamówień publicznych na szczeblu krajowym do 20% (w oparciu o metodologię UZP),
- stymulowanie rozwoju rynku poprzez kreowanie popytu na produkty spełniające wysokie standardy środowiskowe oraz innowacyjne technologie środowiskowe po stronie administracji publicznej.

2. W ramach celów szczegółowych:

- wzrost świadomości w zakresie ekologicznych zamówień publicznych mierzony liczbą osób przeszkolonych,
- wzrost odsetka postępowań o udzielenie zamówienia uwzględniających aspekty środowiskowe (wzrost odsetka GPP do poziomu 20%, wzrost liczby osób przeszkolonych o 20%),
- zwiększenie liczby podmiotów legitymujących się zweryfikowanym systemem zarządzania środowiskiem (SZŚ), (np. EMAS lub PN-EN ISO 14001:2005) (o 20% w stosunku do aktualnego stanu),

- zwiększenie liczby krajowych produktów certyfikowanych polskim Ekoznakem i/lub znakiem UE Ecolabel (o 50% w stosunku do aktualnego stanu)²⁰.

Dokument jest zatem dość sprawnym kierunkowskazem dla działań w zakresie ekologicznych zamówień publicznych i kompendium informacji o „zielonych przetargach”. Jedynym mankamentem jest brak upowszechnienia tego dokumentu wśród instytucji i podmiotów publicznych, co znacznie ogranicza możliwość jego efektywnej implementacji. Jest to jednakże bariera, którą można przewyżczać również za pomocą lokalnych i regionalnych działań oraz projektów, jak np. GPPinfoNET, o którym szerzej w dalszej części opracowania.

9. Statystyka krajowa

W zasadzie brak miarodajnych informacji na temat udziału ekologicznych przetargów w zamówieniach publicznych w ogóle. Jednakże podczas przygotowywania powyżej wspomnianych planów działań Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził badania, w odniesieniu do losowych prób ogłoszeń o przetargach, uzyskując pewne, dość interesujące wartości. Na potrzeby opracowania pierwszego Planu Działań (w 2006 r.) Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził (w oparciu o próbę losową 400 ogłoszeń) analizę treści ogłoszeń o zamówieniu publicznym opublikowanych w krajowym i unijnym publikatorze. Na tej podstawie stwierdzono, że 4% spośród wszystkich badanych ogłoszeń zawierało „zielony” przedmiot zamówienia lub kryteria o charakterze środowiskowym. Wyszczególnione przypadki odwoływały się m.in. do parametrów technicznych, eksploatacyjnych lub użytkowych zamawianych samochodów, poziomu zużycia wody przez aparaturę czy też zastosowania najlepszych technologii (dotyczących ochrony środowiska) przy budowie oczyszczalni ścieków i regulowaniu gospodarki ściekowej.

²⁰ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010, s. 30

http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html (12.10.2010).

W roku 2009 Urząd Zamówień Publicznych dokonał ponownej analizy ogłoszeń o zamówieniu publicznym (na podstawie próby losowej 600 ogłoszeń zamieszczonych w I–III kwartale 2009 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych) oraz takiej samej liczby ogłoszeń opublikowanych w tym czasie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Stwierdzono wówczas, że ogółem 10,5% zamówień miało „zielony” charakter – dotyczyły m.in. termomodernizacji budynków (tj. wymiany stolarki okiennej, ocieplenia budynku) czy też przebudowy sieci wodno-kanalizacyjnej (np. instalacja tłoczni, przepompowni ścieków itp.). Dostawy o charakterze prośrodowiskowym dotyczyły przeważnie sprzętu komputerowego i medycznego spełniającego odpowiednie wymogi równoważne parametrom technicznym stosowanych certyfikatów.

Bez względu na poprawność przeprowadzonych analiz, łatwo dostrzec wzrost przetargów definiowanych jako ekologiczne, co pokazuje rosnącą środowiskową świadomość społeczeństwa w ogóle, a przede wszystkim wzrost świadomości instytucji publicznych w tym zakresie. A zatem widać ukryty wielki potencjał, który będzie decydował o zrównoważonym rozwoju miast i regionów Polski. Aby to zrealizować, potrzeba jednakże upowszechnić tego typu narzędzia i wiedzę, a także zastanowić się nad systemem mierników ekologicznych efektów wygenerowanych w ramach stosowania ekologicznych przetargów.

10. Działania regionalne i lokalne – GPPinfoNET

Istnieje wielka luka świadomościowa w zakresie istnienia i możliwości realizowania ekologicznych przetargów i każde działanie o charakterze promocyjno-edukacyjnym jest kroplą żłobiącą skałę, krokiem ku zbudowaniu systemu prawdziwie zrównoważonych, ekologicznych zamówień publicznych. Biorąc to pod uwagę, zgodnie z zasadą „agendy 21” „myśl globalnie, działaj lokalnie”, Miasto Łódź zaangażowało się w projekt promocyjno-komunikacyjny upowszechniający wiedzę, informacje i prawodawstwo w zakresie ekologicznych zamówień publicznych.

Projekt GPPinfoNET realizowany w ramach mechanizmu LIFE+ ma na celu dotarcie do podmiotów publicznych z informacją na temat możliwości wykorzystania w przetargach publicznych aspektów ochrony środowiska oraz przybliżenie europejskiego i krajowego prawodawstwa dotyczącego zagadnienia Ekologicznych Zamówień Publicznych, w tym promocji Krajowego Planu Działań na rzecz Ekologicznych Zamówień Publicznych. Dotyczy on upowszechnienia wiedzy i wypromowania Ekologicznych Zamówień Publicznych jako istotnego instrumentu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju miast i regionów. Utworzona międzynarodowa sieć ma stać się platformą wymiany informacji, doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie zielonych zamówień publicznych dla podmiotów publicznych w regionie łódzkim, a także stymulować praktyczne wykorzystanie tych narzędzi w przetargach publicznych. Inicjatorem i koordynatorem europejskim projektu jest Prowincja Cremona we Włoszech we współpracy z regionami: Ligurii, Sardenui, Stowarzyszenia Italia Local Agenda 21 i organizacji środowiskowej Ecosistemi. Partnerem i koordynatorem projektu w Polsce jest Miasto Łódź, zaś partnerem operacyjnym Europejskie Regionalne Centrum Ekohydrologii PAN pod auspicjami UNESCO.

10 marca 2010 r. w Łodzi odbyło się spotkanie, które oficjalnie zainaugurowało powstanie sieci w Polsce. Miasto przyjęło na siebie rolę lidera utworzenia regionalnej sieci ekologicznych zamówień publicznych w regionie łódzkim. Sieć (mając zamiar powiększenia grona partycypantów) działała w oparciu o generowane materiały informacyjne (emaile, newsletter, strona www) oraz poprzez organizację seminariów o charakterze warsztatowo-dyskusyjnym (powszechnych wśród podmiotów publicznych w regionie łódzkim), a także wśród urzędów i organizacji o zasięgu krajowym bezpośrednio zaangażowanych w tematykę Ekologicznych Zamówień Publicznych. Sieć prowadzi ewaluację realizowanych działań dokumentowaną w raportach i rekomendacjach dotyczących tematyki ekologicznych przetargów. Obecnie (październik 2010 r.) liczy przeszło 30 uczestników (spośród 254 podmiotów, do

których – w ramach zrealizowanej analizy interesariuszy – rozesłano zapytanie o chęć uczestnictwa i identyfikację przedmiotu zainteresowania). Udział pozytywnych odpowiedzi wyniósł przeszło 10%. Wśród partycypantów sieci jest Urząd Zamówień Publicznych, Unia Metropolii Polskich, Urząd Wojewódzki w Łodzi, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, cztery wydziały Uniwersytetu Łódzkiego, Politechnika Łódzka, Akademia Humanistyczno Ekonomiczna w Łodzi, Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna im. Leona Schillera w Łodzi, Łódzka Spółka Infrastrukturalna, Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich, cztery departamenty Urzędu Miasta Łodzi, Miasta: Skierniewice, Piotrków Trybunalski, Zduńska Wola, Brzeziny, Złoczew, cztery powiaty, siedem gmin wiejskich, Instytut Naukowy PAN, firma doradcza i NGO. Dzięki projektowi Miasto Łódź jako jedyny samorząd w Polsce aktywnie uczestniczył w konsultacjach w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012

Ogólne cele Sieci Informacyjnej Ekologicznych Zamówień Publicznych:

- zmniejszenie zużycia zasobów i ilości zanieczyszczeń powstających w wyniku stosowania zamówień publicznych,
- przygotowanie gruntu do wprowadzenia i realizacji krajowych planów w zakresie ekologicznych zamówień publicznych,
- wspieranie realizacji ekologicznych zamówień publicznych na szczeblu krajowym i europejskim.

Kluczowe cele projektu realizowane przez regionalną sieć w Polsce:

- inicjacja i stymulacja debaty dot. Ekologicznych Zamówień Publicznych w regionie i kraju,
- wymiana dobrych praktyk pomiędzy władzami, podmiotami publicznymi,
- promocja ekologicznych zamówień publicznych przez stworzenie praktycznych wskaźników efektywności ekologicznej w przetargach

publicznych wzmacniających informację o możliwościach wykorzystanie ekologicznych zamówień publicznych i Krajowym Planie Działań na rzecz Ekologicznych Zamówień Publicznych,

- stworzenie platformy wymiany doświadczeń, informacji i wiedzy w zakresie rozwiązań dotyczących ekologicznych przetargów,
- stworzenie podstaw praktycznego stosowania Ekologicznych Zamówień Publicznych i rozwiązań w obszarze zrównoważonej konsumpcji i produkcji.

Korzyści z utworzenia sieci regionalnej ekologicznych zamówień publicznych w ramach projektu GPPinfoNET:

- wsparcie w organizacji i promocji sieci pomiędzy władzami lokalnymi,
- dostarczanie narzędzi operacyjnych oraz wytycznych dla realizacji ekologicznych zamówień publicznych,
- aktualizacja europejskich polityk i prawodawstwa w zakresie zielonych zamówień publicznych,
- wymiana dobrych praktyk w tym zakresie pomiędzy władzami lokalnymi w regionie,
- widoczność na poziomie europejskim poprzez stronę internetową projektu,
- możliwość uczestniczenia w międzyregionalnych spotkaniach na rzecz wymiany doświadczeń z innymi europejskimi regionami²¹.

Projekt GPPinfoNET będzie realizowany do końca 2011 r., a spodziewanym rezultatem będzie wyposażenie uczestników sieci w kompendium wiedzy na temat realizacji ekologicznych zamówień publicznych poprzez m.in. praktyczne przykłady z kraju i zagranicy, a także zbudowanie trwałej platformy dyskursu nt. aspektów implementacji

²¹http://www.uml.lodz.pl/miasto/inne/regionalna_siec_ekologicznych_zamowien_publicznych_w_województwie_lodzkiem/(14.10.2010).

zrównoważonego rozwoju poprzez system przetargów publicznych. Wynikiem będzie również zbudowanie systemu indyktorów efektywności ekologicznej w przetargach publicznych wzmacniających informację o możliwościach wykorzystania ekologicznych zamówień publicznych i Krajowym Planie Działań na rzecz Ekologicznych Zamówień Publicznych.

11. Łódzka Spółka Infrastrukturalna – przykład łódzki

Łódź w działaniach na rzecz realizacji polityki ekologicznej sukcesywnie implementuje technologie proekologiczne w inwestycjach związanych z gospodarką komunalną. Zaczyna się tu stosować kryteria wyboru wykonawcy inwestycji poprzez wybór zastosowania przez niego konkretnej metody technologicznej minimalizującej uciążliwość dla mieszkańców i negatywne oddziaływanie na środowisko, wychodząc naprzeciw działaniom zgodnym z założeniami ekologicznych zamówień publicznych. Są to przede wszystkim działania z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami oraz zarządzania gospodarką wodno-ściekową realizowane za pośrednictwem Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej.

Dzięki ekologicznym technologiom, oprócz osiągnięcia celów inwestycji – utworzenia określonych nowoczesnych obiektów infrastrukturalnych, miasto uzyskało szereg korzyści pośrednich związanych z oszczędnościami z zakresu redukcji zużycia energii, ograniczenia emisji CO₂, ograniczenia materiałochłonności oraz minimalizacji niekorzystnego oddziaływania inwestycji na codzienne funkcjonowanie mieszkańców.

Przykładem efektywnego wykorzystywania kryterium ekologicznej technologii jest modernizacja dystrybucyjnej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w Łodzi. Zadanie to wchodzi w zakres działań komunalnej Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej będącej zarządcą infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oraz beneficjentem funduszy unijnych przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji z zakresu infrastruktury miejskiej i zarazem głównym inwestorem inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych w mieście. Celem zadania była

kompleksowa modernizacja sieci wodociągowej rozdzielczej, magistral wodociągowych oraz kanalizacji sanitarnej. Zakres inwestycji został wytypowany przez eksploatatora sieci – Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Łodzi, który, w uzgodnieniu z Łódzką Spółką Infrastrukturalną, zdefiniował potrzeby w zakresie wymiany i modernizacji najbardziej awaryjnych wodociągów i kanałów sanitarnych znajdujących się w złym stanie technicznym na nowoczesne, uwzględniające zarówno wykonanie z materiałów ekologicznych jak i ekologiczne technologie ich realizacji.

Wytypowane technologie określane potocznie mianem „bezwykopowych” umożliwiają wykonanie modernizacji bez wykonywania robót ziemnych lub w przypadku, gdy jest to nieodzowne, znacznie je ograniczając, redukując tym samym w istotny sposób środowiskowe koszty realizacji inwestycji.

Tabela 3. Przykładowe technologie racjonalizujące koszty środowiskowe wykorzystywane w specyfikacjach przetargowych ŁSI

Rodzaj sieci	Zastosowane technologie
Kanalizacja sanitarna	Wprowadzenie rękawa nasączonego żywicami, utwardzonego pod wpływem promieniowania ultrafioletowego; technologia pozwala na remont bez jakichkolwiek robót ziemnych, rękaw oraz wszelkie urządzenia są wprowadzane do kanalizacji przez istniejące studnie rewizyjne.
Kolektory sanitarne przełazowe	Nakładanie na ściany kolektora zapraw uszczelniających; po jego wyczyszczeniu ściany są pokrywane szybkowiązującymi zaprawami na bazie cementu, których zadaniem jest ograniczenie ilości wód infiltracyjnych przedostających się do kolektora z gruntu; remont bez prowadzenia jakichkolwiek robót ziemnych, wszelkie działania są prowadzi się z istniejących studni rewizyjnych.
Magistrale wodociągowe	– Relining – wprowadzanie do istniejących magistral rur o mniejszej średnicy na płozach dystansowych i wypełnienie pianobetonem przestrzeni pomiędzy rurociągami; technologia umożliwia zastosowanie nowych rur tylko na odcinkach prostoliniowych, na załamaniach trasy, w miejscach instalacji armatury oraz na węzłach wymagane jest jedynie wykonanie wykopów punktowych.

	<ul style="list-style-type: none"> – Cementowanie – w przypadkach, kiedy nie ma potrzeby zmniejszenia średnicy magistrali, na jej ściany wewnętrzne po uprzednim dokładnym wyczyszczeniu zostaje nałożona zaprawa cementowa przy użyciu specjalistycznego urządzenia do natryskowego nakładania zaprawy; technologia wymaga wykonania wykopów kontrolnych na większych załamaniach oraz w miejscach montażu armatury i w węzłach.
Sieć wodociągowa rozdzielcza	<ul style="list-style-type: none"> – Kraking statyczny – rozcinięcie i niszczenie rurociągów żeliwnych i wprowadzenie w ich miejsce nowych rurociągów; technologia wymaga wykonania wykopów na załamaniach trasy, w miejscach montażu armatury, w węzłach i na wszystkich włączeniach przyłączy. – Metoda ciasnopasowana – wciągnięcie do istniejącego wodociągu nowej rury, która stanowi wewnętrzną wykładzinę; technologia wymaga wykonania wykopów na załamaniach trasy, w miejscach montażu armatury, w węzłach i na wszystkich włączeniach przyłączy.

Źródło: dane uzyskane od Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej 19.02.2009 r.

Prezentowane technologie stosowane w realizacji inwestycji infrastrukturalnych z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, poza osiągnięciem zamierzonego celu funkcjonalnego, umożliwiają realizację znaczących korzyści środowiskowych w skali całego miasta. Jeśli porównać je z metodami konwencjonalnymi, to są droższe o ok. 20–30%. Mimo to należy brać pod uwagę koszty środowiskowe i społeczne związane z uciążliwością spowodowaną realizacją standardowych robót ziemnych, a wówczas szala korzyści jednoznacznie przechyla się w stronę technologii prośrodowiskowych. Należy do nich przede wszystkim znaczące:

- ograniczenie zakresu robót ziemnych,
- ograniczenie ilości zużywanego paliwa przez sprzęt budowlany, z którym wiąże się bezpośrednio ograniczenie emisji CO₂ i pyłu zawieszzonego,
- redukcja utrudnień w ruchu pojazdów w mieście, z którym wiąże się zmniejszenie kosztów zintensyfikowanej kongestii,

- ograniczenie utrudnień związanych z prowadzeniem robót w terenie zurbanizowanym (dostęp do budynków, lokali usługowych, itp.),
- w przypadku modernizacji kanałów brak konieczności odwadniania wykopów,
- eliminacja potrzeby zużycia energii potrzebnej do odwadniania oraz brak niekorzystnych zjawisk związanych z założeniem depresji w rejonie robót.

12. Podsumowanie

Reasumując, ekologiczne zamówienia publiczne stanowią bardzo ważny, choć ciągle jeszcze nieznaną bądź niedoceniany instrument praktycznej implementacji zrównoważonego rozwoju, ale jednocześnie istotny element wzmacniania rynku – postrzeganego zarówno w kontekście lokalnym jak i regionalnym. Stymulują ekologiczną innowacyjność, stanowiąc ważny element w socjo-ekonomicznym współzawodnictwie miast i regionów, mogąc stać się czynnikiem decydującym o sukcesie rozwojowym terytorium. Ujmowanie w świadomy środowiskowo sposób procedur przetargowych stanowi zatem bez wątpienia bardzo ważny wskaźnik jakościowy miasta i regionu, decydujący o rozwoju i dobrostanie dostępnym przyszłym generacjom, o trwałym rozwoju. Warto tu również podkreślić, że system ekologicznych zamówień publicznych wymaga wiedzy, wymiany informacji, bazowania na innowacji i technologicznym know how, czyli ewidentnie jest elementem wpisującym się w tworzenie opartego na procesie lizbońskim społeczeństwa informacyjnego i konkurencyjnej ekonomii opartej na wiedzy. Ekologiczne zamówienia publiczne to bez wątpienia zgodna z ideą zrównoważonego rozwoju przyszłość, postęp, który warto propagować i wiedza o kluczowym znaczeniu dla nowoczesnych gospodarek opartych na innowacyjności i równowadze.

Literatura

1. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, KOM(2008) 400 wersja ostateczna, Bruksela 2008,

2. Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, UZP, Warszawa 2010,
http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:974;podstawowe_informacje.html(12.10.2010)
3. Urząd Zamówień Publicznych, M. Pchałek, A. Jachnik, P. Kupczyk, Prawne aspekty „zielonych” zamówień publicznych, Zielone Zamówienia Publiczne, GPKO, Warszawa 2009,
4. Komisja Wspólnot Europejskich, Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący ekologicznych zamówień publicznych, Dokument Roboczy Pracowników Komisji, Bruksela 2004 SEC(2004) 1050,
5. Komunikat Komisji KOM(2010) 2020 wersja ostateczna z dnia 3.03.2010, EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_pl.pdf)
6. S. Kowalski-Paszko, Zielone zamówienia publiczne,
<http://www.przetargipubliczne.pl/numery/kwiecien-2009/zielone-zamowienia-publiczne.html>,
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. 2009, Nr 226, poz. 1817),
8. Krajowy Plan Działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007–2009, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007,
9. National_GPP_strategies_en.pdf (2007-2009),
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/national_gpp_strategies_en.pdf (10.03.2010)
10. Informacja nt. projektu GPPinfoNET,
http://www.uml.lodz.pl/miasto/inne/regionalna_siec_ekologicznych_zamowien_publicznych_w_województwie_lodzkiem/(13.10.2010),
11. Informacje nt. projektu RELIEF, <http://www.iclei-europe.org/products-activities/?cmd=view&aid=74>,
12. Zestaw narzędzi szkoleniowych Komisji Europejskiej w zakresie GPP – Moduł 3: Zalecenia dotyczące dokonywania zakupów,
<http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=1216> (10.10.2010),
13. Materiał uzyskany od Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej 19.02.2009,
14. Komunikat Komisji w sprawie prawa wspólnotowego mającego zastosowanie do zamówień publicznych oraz możliwości włączenia aspektów środowiskowych do zamówień publicznych – KOM (2001) 274,
15. Komunikat Komisji dotyczący zintegrowanej polityki produktowej (IPP) – KOM (2003) 302,
16. Komunikat Komisji - Stymulowanie technologii dla zrównoważonego rozwoju. Plan Działań w dziedzinie Technologii Środowiskowych dla Unii Europejskiej (ETAP) – KOM (2004) 38,
17. Komunikat Komisji - Sprawozdanie z realizacji Planu Działania w dziedzinie Technologii Środowiskowych w 2004 roku – KOM (2005),
18. Odnowiona Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE, 10917/06,
19. Komunikat Komisji dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej - KOM (2008) 397,
20. Komunikat Komisji Inicjatywa rynków pionierskich dla Europy - KOM (2007),
21. Komunikat Komisji – Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat stanu wdrażania Zintegrowanej Polityki Produktowej – KOM (2009) 693,
22. Zalecenie Rady UE z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008) (2005/601/WE),
23. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego COM(2005) 218 końcowy z dnia 25.05.2005, Projekt Deklaracji zasad przewodnich w zakresie zrównoważonego rozwoju,
24. Komunikat Komisji - EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu - KOM (2010) 2020

25. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi,
26. Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

Summary

In the chapter Green Public Procurements are defined. Next, such issues as local good practices, obstacles and opportunities connected with their implementation are discussed.

Bożydar Ziółkowski

Rola badań foresight w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju

W procesie kształtowania społecznej świadomości równoważonego rozwoju przydatnym narzędziem jest foresight. Rozdział prezentuje teoretyczne założenia tej metody oraz wyniki badań w projekcie „Priorytetowe Technologie dla zrównoważonego rozwoju województwa podkarpackiego”.

Zrównoważony rozwój oznacza poprawę jakości życia człowieka, prowadzonego w granicach pojemności środowiskowej wspierających ekosystemów¹.

1. Wstęp

Idea zrównoważonego rozwoju została wprowadzona do regulacji prawnych wielu państw świata. Nie przełożyło się to jednak na trwały sukces zaprojektowanej w ten sposób polityki rozwoju. Widocznym tego przykładem jest brak postępu w realizacji wielu strategicznych celów sektorowych na terenie Unii Europejskiej. Raport z 2009 roku na temat transportu stwierdza, że europejski system transportu nie znajduje się na ścieżce zrównoważonego rozwoju z kilku powodów. Wydajność energetyczna transportu wzrasta, ale wyższa efektywność nie została w pełni wykorzystana do redukcji ogólnego zużycia paliwa i nie była wystarczająca, aby przewyższyć większą masę transportowanych ładunków². Zachodzące procesy stanowią dowód, że dla osiągnięcia sukcesu polityka zrównoważonego rozwoju powinna skupiać się nie tylko na wyznaczaniu ambitnych celów w sferze technologicznej, ale także na równoczesnym planowaniu oddziaływania społecznego. Nieodłącznym etapem budowania gospodarki opartej na ekorozwoju powinna być implementacja jego instytucjonalnych zapisów do sfery społecznej. Jest to jednak skuteczne dopiero

¹ The World Conservation Union (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP), World Wide Fund for Nature (WWF), Caring for the Earth, IUCN, UNEP, WWF, Gland 1991.

² European Communities, *A sustainable future for transport*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009.

wówczas, gdy społeczności lokalne i regionalne w ślad za informacją otrzymają możliwość partycypacji w kształtowaniu i wdrażaniu polityki ekorozwoju.

Jednym ze skutecznych instrumentów na polu budowania partycypacji społecznej są badania foresight. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie ich istoty w kontekście wyników projektu „Priorytetowe Technologie dla zrównoważonego rozwoju województwa podkarpackiego”³ realizowanego w latach 2006–2008. Poza wskazaniem korzyści płynących z inicjatyw foresightowych przedstawione zostaną również, w charakterze dobrych praktyk, założenia metodologiczne zastosowane na etapie badań.

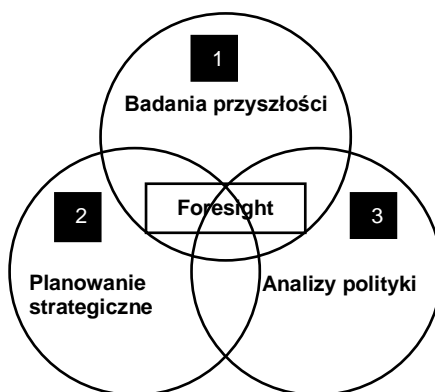
2. Istota i zakres przedmiotowy badań foresight

Fascynacja wyzwaniem przyszłości od dawna funkcjonowała w świadomości społecznej pod postacią fantastycznych wizji. Z tego względu badacze u początków rozwoju nauki postrzegani byli jako uprzywilejowana grupa z racji głębszej wiedzy o przyczynach zjawisk naturalnych i możliwości przewidywania przyszłych wydarzeń na zasadzie analogii. Jednak wraz z rozwojem cywilizacyjnym i postępującą złożonością rzeczywistości uniwersalna wiedza okazywała się bezużyteczna. W tej sytuacji odwieczne oczekiwania narodów (co do poznania kształtu przyszłości) skłoniły wielu poszukiwania odpowiedzi na nurtujące pytania poza sferą badawczą. W wyniku istniejącego zapotrzebowania przedstawiciele świata nauki wypracowali więc modele foresightu, stwierdzając, iż: „przyszłość jest zbyt ważna dla gatunku ludzkiego, aby można ją było pozostawić wróżkom używającym nowych wersji starych kryształowych kul. Nadszedł czas, aby wyrocznia wyprowadziła się,

³ Inicjatywa ta była koordynowana przez Politechnikę Rzeszowską w ramach projektu „Priorytetowe Technologie dla zrównoważonego rozwoju województwa podkarpackiego” [z Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”, lata 2004–2006. Priorytet 1. Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu. Działanie 1.4 Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką (Nr WKP 1/1.4.5/2/2006/21/24/602/2006/U)] finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwa Nauki i Informatyzacji. Autor niniejszej publikacji był jednym z głównych wykonawców tego projektu.

a wprowadziła nauka”⁴. Celem wspomnianych luminarzy nie było jedynie prognozowanie przyszłości, ale przede wszystkim jej kreowanie. Ideę tego postępowania wyraził m.in. A. Oetker, stwierdzając, iż „proces foresight zawiera się w przestrzeni społecznego tworzenia konsensusu, politycznego wsparcia i formułowania priorytetów w polityce, nauce i gospodarce”⁵. Egzemplifikację tego podejścia przedstawia (na rysunku 1) model integrujący trzy trendy, które determinują zainteresowanie i projektowanie metodologii foresight.

Rysunek 1. Konwergencja trzech trendów determinujących zainteresowanie foresightem



Źródło: B. Ziółkowski, Foresight w strategicznym rozwoju ekoinnowacji regionu – pierwsze doświadczenia Polski, Wydawnictwo i Drukarnia Diecezji Rzeszowskiej, Rzeszów 2009, s. 47, za: J. P. Gavigan, F. Scapolo, M. Keenan, I. Miles, F. Farhi, D. Lecoq, M. Capriati, T. D. Bartolomeo (eds), A practical Guide to Regional Foresight, FOREN, Foresight for Regional Development Network, European Communities, 2001 (<http://forera.jrc.es/documents/eur20128en.pdf> (stan na 2008-02-08), s. 5.

⁴ H. A. Linstone, M. Turoff (eds), *The Delphi Method, Techniques and Applications*, Murray Turoff and Harold A. Linstone, 2002, s. 559, za: H. Sackman, Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting, and Group Process, The RAND Corporation, R-1283-PR, April 1974.

⁵ A. Oetker, *Kartografie der Wissenschaft*, (in:) *Foresight Priotaetensetzung in der Forschungsfinanzierung*, (Hrsg.) A. Radlanski, M. M. A. Sonnabend, Dokumentation des Expertengespraechs am 8./9. Februar 2001 in Potstam, Stifverband fuer die Deutsche Wissenschaft, Essen 2002, s. 4.

Istotą foresightu w aspekcie prognozowania i kreowania przyszłości jest społeczna partycypacji w ramach współpracujących sieci. Jest to cecha, której B. R. Martin przypisuje pierwszorzędą rolę, podkreślając, że odpowiednio zaprojektowany foresight powinien „zbliżyć kluczowych uczestników należących do różnych grup interesariuszy (tj. społeczności naukowej, rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych i innych konsumentek oraz społecznych grup interesu, przedstawicieli przedsiębiorstw) w celu przedyskutowania kwestii dotyczących rodzaju świata, jaki chcieliby oni stworzyć w nadchodzących dziesięcioleciach”⁶.

Jedna z bardziej kompleksowych definicji mówi, iż „foresight jest procesem obejmującym systematyczne próby wglądu w przyszłość nauki, technologii, gospodarki, środowiska i społeczeństwa, podejmowane w celu zidentyfikowania powstających kluczowych technologii i pobudzenia obszarów strategicznych badań, które z dużym prawdopodobieństwem przyniosą największe korzyści ekonomiczne i społeczne”⁷. W kontekście istoty tego pojęcia należy zauważyć, że badania te występują najczęściej jako dwie kategorie, tj. narzędzie i proces⁸. „Foresight traktowany jest w kategorii narzędzia, także wtedy, gdy jego realizacja ma charakter jednorazowy. Z kolei, w przypadku iteracyjnego tj. wielokrotnego zastosowania foresight nabiera cech procesu. Warto także podkreślić, iż foresight, będąc zbiorem wielu metod, następujących wzajemnie jedna po drugiej, również i w tym ujęciu może nosić w sobie znamiona procesu”⁹.

„Badania foresight prowadzi się najczęściej z zamiarem określenia kierunków rozwoju konkretnych technologii, regionów lub obydwu tych

⁶ B. R. Martin, *Foresight in Science and Technology, Technology Analysis & Strategic Management* 7 (2), 1995, s. 139–168.

⁷ Ibidem.

⁸B. Ziółkowski, K. Moszkowicz, Foresight, narzędzie czy proces, [w:] *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Edukacja w gospodarce opartej na wiedzy*, (red.) M. Hopej, M. Moszkowicz, J. Skalik, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 232–238.

⁹ Ibidem.

elementów. Z tego powodu mówi się o trzech rodzajach projektów, wyróżniając foresight: technologiczny, regionalny i regionalno-technologiczny”¹⁰.

Światowe doświadczenia z opisywanymi modelami sięgają końca II wojny światowej. „Jednakże powstanie tego, co dziś nazywamy jako „foresight” miało miejsce na początku lat siedemdziesiątych w Japonii”¹¹. W Polsce, pierwszy „Pilotażowy Projekt Foresight w Dziedzinie Zdrowie i Życie” podjęto w roku 2004, natomiast od roku 2006 wdrażano regionalne projekty w obrębie wybranych województw. W kolejnej części opracowania przedstawiona została metodologia i wyniki badań po realizacji projektu foresight dla Podkarpacia w kontekście wsparcia procesu budowy strategii zarządzania opartej na zrównoważonym rozwoju.

3. Foresight na rzecz zrównoważonego rozwoju województwa podkarpackiego

Badania foresight wykorzystywane są od niedawna także w zakresie wsparcia zrównoważonego rozwoju. Inicjatywy te zawierały do pewnego czasu jedynie elementy ekorozwoju, natomiast w ostatnim dziesięcioleciu wiele badań foresight dedykowanych jest już w całości tej koncepcji, co obrazuje m.in. projekt „Priorytetowe Technologie dla zrównoważonego rozwoju województwa podkarpackiego”. Wiodącym jego celem, w grupie wielu innych, było wskazanie w województwie podkarpackim takich technologii, które powinny być traktowane priorytetowo w planowaniu strategicznym. Priorytetowy charakter został określony na podstawie zaprojektowanej metodologii badawczej, która pozwoliła zidentyfikować zakres a ostatecznie i stopień wpływu poszczególnych technologii na zrównoważony rozwój.

¹⁰ B. Ziółkowski, *Foresight w strategicznym rozwoju ekoinnowacji regionu...*, op. cit., s. 32.

¹¹ L. Woźniak, B. Ziółkowski, *Foresight technologiczny jako koncepcja zarządzania strategicznego*, [w:] Trocki S., Gregorczyk S., (red.), *Nowoczesne zarządzanie, koncepcje i instrumenty*, SGH, Warszawa 2006, Wyd. I., s. 131–136, na podstawie: K. Akio, Y. Yoshiko, T. Terutaka, *A challenge of integrating technology foresight and assessment in industrial strategy development and policymaking*, *Technological Forecasting and Social Change* 71 (6), 2004, s. 579–598.

Sformułowana na potrzeby badań definicja technologii została rozbudowana o wiele istotnych aspektów i „mówiła, że mogą to być klasycznie rozumiane technologie, ale także całe grupy technologii o podobnej charakterystyce i celu wykorzystania, także rozwiązania systemowe i organizacyjne, metody, sposoby, rozwiązania, techniki bądź procedury”¹². W trakcie foresightu dla województwa podkarpackiego dokonano rozróżnienia pomiędzy trzema grupami technologii, były to:

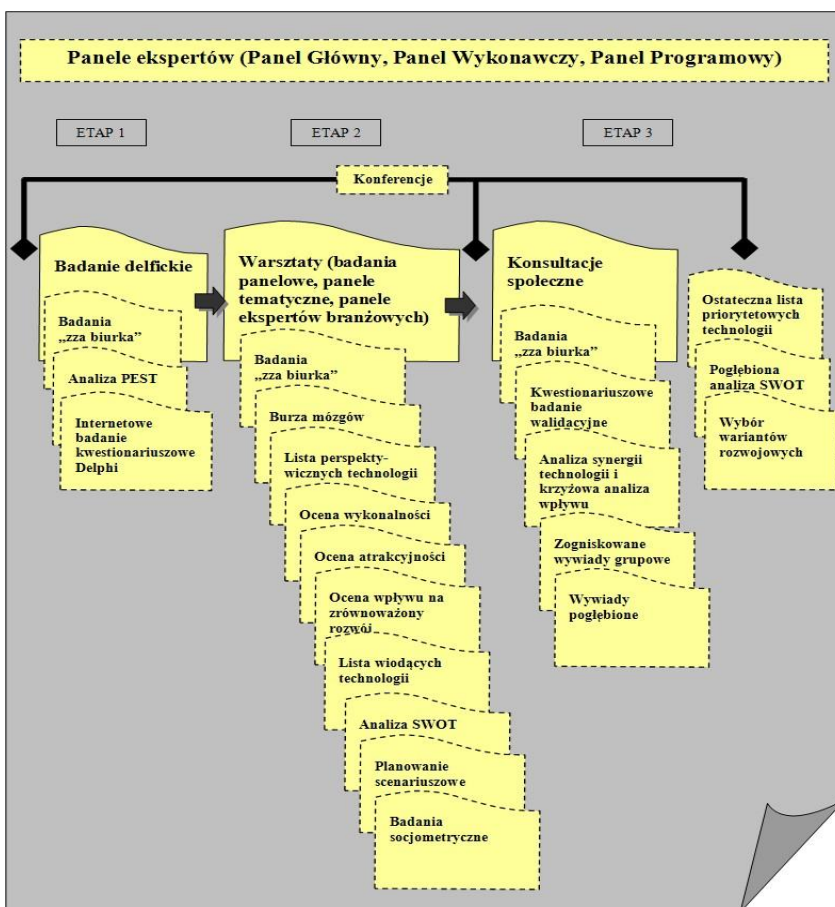
- „technologie perspektywiczne – oznaczające grupę zdefiniowanych w badaniach rozwiązań charakteryzujących się potencjalną długookresową atrakcyjnością rynkową i zasługujących na rozwijanie,
- technologie wiodące – oznaczające grupę zdefiniowanych w badaniach rozwiązań charakteryzujących się najwyższą atrakcyjnością, wykonalnością i wpływem na zrównoważony rozwój w ramach poszczególnych branż (ostatecznie wyłoniono 44 takie technologie),
- technologie priorytetowe – oznaczające grupę zdefiniowanych w badaniach rozwiązań charakteryzujących się najwyższą atrakcyjnością, wykonalnością i wpływem na zrównoważony rozwój w ramach poszczególnych branż, zasługujących na pierwszoplanowe wsparcie w polityce regionu (ostatecznie wyłoniono dziewięć priorytetowych technologii)”¹³.

Identyfikacja każdego z wymienionych rozwiązań przebiegała w ramach trzech dających się wyodrębnić etapów foresightu, z których każdy obejmował zestaw odrębny metod. Porządkujący schemat wykorzystanej w projekcie metodologii prezentuje rysunek 2.

¹² L. Woźniak (red.), B. Ziółkowski, S. Dziedzic, A. Nowak, D. Wyrwa, W. Adamski, T. Cebulak, M. Cierpień-Wolan, K. Drozd, A. Grzesik, W. Kalita, J. Kluska, K. Kud, J. Łunarski, A. Sobkowiak, A. Sobkowiak, J. Stec-Rusiecka, A. Tomczyk, P. Wacnik, E. Wałajtys-Rode, M. Woźniak, *Końcowy Raport z Badań Foresight Priorytetowe Technologie dla Zrównoważonego Rozwoju Województwa Podkarpackiego*, Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2008, s. 21.

¹³ Ibidem.

Rysunek 2. Etapy i metody badania foresight w województwie podkarpackim



Źródło: L. Woźniak (red.), B. Ziółkowski i in., *op. cit.*, s. 22.

W wyniku realizacji pierwszego etapu, którego kluczowym elementem była analiza delficka, udało się wyodrębnić 7 kluczowych branż tj.:

1. Technologie budownictwa.
2. Technologie informacyjne.
3. Technologie infrastruktury ochrony środowiska i energetyki.
4. Technologie produkcji rolniczej i przetwórstwa.

5. Technologie przemysłu chemicznego, farmaceutycznego i biotechnologie.
6. Technologie przemysłu lotniczego i maszynowego.
7. Turystyka, rekreacja i rehabilitacja, zdrowie¹⁴.

W ramach każdej z branż utworzono niezależny zespół roboczy, określany mianem panelu tematycznego, którego rolą było wypracowanie rekomendacji priorytetowych technologii oraz scenariuszy wraz podstawowymi założeniami przyszłej strategii rozwoju regionu. Następnie dokonano oceny ich atrakcyjności, wykonalności oraz wpływu na zrównoważony rozwój pod kątem identyfikacji priorytetowych technologii. Ocena ta prowadzona była na podstawie pięciopunktowej skali, w której poszczególne liczby (wraz z interpretacją) określono tak jak w tabeli 1.

Tabela 1. Skala oceny technologii w projekcie foresight dla województwa podkarpackiego

Ocena	Atrakcyjność technologii	Wykonalności technologii	Wpływ technologii na zrównoważony rozwój
5	wysoce atrakcyjna	zupełnie wykonalna	bardzo istotny
4	Atrakcyjna	prawdopodobnie wykonalna	istotny
3	nie posiada cech atrakcyjności ani nieatrakcyjności	może być wykonalna, ale nie musi	dość istotny (średni)
2	nieatrakcyjna (niepożądana, niekorzystna)	prawdopodobnie niewykonalna	niezbyt istotny
1	wysoce nieatrakcyjna	zdecydowanie niewykonalna	zupełnie nieistotny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: L. Woźniak (red.), B. Ziółkowski i in., *op. cit.*, s. 31-33.

Liczba analizowanych czynników w ramach oceny atrakcyjności, wykonalności, a także wpływu na zrównoważony rozwój była różna i charakteryzowała się proporcją 5:3:40. „Zestawienie wszystkich ocen dla

¹⁴ Ibidem, s. 29.

trzech parametrów, umożliwiło wyłonienie wiodących technologii tj. takich, które charakteryzują się największą wykonalnością, atrakcyjnością i maksymalnym wsparciem dla czynników zrównoważonego rozwoju, ekoinnowacyjnością¹⁵. Było to etapem poprzedzającym proces identyfikacji technologii priorytetowych, które zostały ostatecznie wyselekcjonowane podczas prac Panelu Głównego dla każdej z siedmiu branż, co przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Priorytetowe technologie w badaniach foresight dla województwa podkarpackiego

Lp.	Nazwa branży	Nazwa technologii
1	technologie budownictwa	technologie budownictwa energooszczędnego i heliogrzewczego
2	technologie informacyjne	systemy e-usług
3	technologie infrastruktury ochrony środowiska i energetyki	Nniskoodpadowe lub bezodpadowe technologie produkcyjne (przyjazne dla środowiska)
4	technologie produkcji rolniczej i przetwórstwa	technologie produkcji i przetwórstwa żywności ekologicznej oraz żywności regionalnej i tradycyjnej
5	technologie przemysłu chemicznego, farmaceutycznego i biotechnologie	biopolimery – technologie wytwarzania tworzyw biodegradowalnych bazujących na surowcach odnawialnych jako alternatywa dla tworzyw ropopochodnych, przykładowo polimery i kopolimery kwasu mlekowego, polihydroksykwasy
6	technologie przemysłu lotniczego i maszynowego	1. wykonywanie części metodami HSM (<i>high speed machining</i>) i HPM (<i>high performance machining</i>) 2. technologia monokryształów 3. technologie wytwarzania i obróbki materiałów kompozytowych (w tym materiałów typu GLARE)
7	turystyka, rekreacja i rehabilitacja, zdrowie	rozwój agroturystyki i ekoturystyki; stworzenie klastrów gospodarstw agroturystycznych oferujących usługi turystyczne, terapeutyczne i rekreacyjne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: L. Woźniak (red.), B. Ziółkowski i in., op. cit., s. 276–280.

¹⁵ Ibidem, s. 34.

Wynikiem badań foresight były również scenariusze rozwoju wraz z rekomendacjami założeń strategicznych w przyszłej polityce regionu, co systematyzuje tabela 3.

Tabela 3. Rekomendacje strategicznych kierunków rozwoju województwa podkarpackiego

Lp.	Nazwa branży	Nazwa strategicznego kierunku
1	technologie budownictwa	1. Fundusze pomocowe i klastry firm budowlanych 2. Rozwój zaplecza naukowo-badawczego oraz pozyskiwanie nowych technologii i materiałów
2	technologie informacyjne	1. Dynamiczny rozwój centrum szeroko rozumianych usług informatycznych 2. Dynamiczny rozwój rzeszowskiego ośrodka akademickiego kształcącego w zakresie ICT
3	technologie infrastruktury ochrony środowiska i energetyki	1. Rozwój nowoczesnych, ekoinnowacyjnych, wizjonerskich technologii ochrony środowiska i energetyki 2. Zachowanie naturalnego potencjału regionu
4	technologie produkcji rolniczej i przetwórstwa	1. Województwo podkarpackie liderem w produkcji, przetwórstwie i dystrybucji żywności ekologicznej zasilającym rynek regionalny, krajowy i zagraniczny 2. Zielona turystyka, wyróżnik województwa podkarpackiego 3. Podkarpackie grupy producenckie oferują swoim klientom przede wszystkim żywność ekologiczną
5	technologie przemysłu chemicznego, farmaceutycznego i biotechnologie	1. Ekspansywny rozwój biotechnologii 2. Intensywne poszukiwanie nowoczesnych materiałów oraz środków finansowych
6	technologie przemysłu lotniczego i maszynowego	1. Dynamiczny rozwój doliny lotniczej 2. Tworzenie i rozwój gron przedsiębiorczości 3. Nowoczesne technologie kluczem do obniżania kosztów

7	turystyka, rekreacja i rehabilitacja, zdrowie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Udostępnić wieś podkarpacką celom turystycznym, zachowując jej wartości środowiskowe i kulturowe 2. Stworzenie odpowiedniej jakości produktu agro- i ekoturystycznego 3. Stworzenie centralnego systemu wojewódzkiej bazy agroturystycznej 4. Popieranie wizerunku turystycznego podkarpackiej wsi
---	---	--

Źródło: B. Ziółkowski, L. Woźniak, S. Dziedzic, A. Sobkowiak, *Priority technologies for sustainable development of Podkarpacie Province – eco-innovative vision for region – proposals for cooperation and leading research directions*, *Journal of Polish-American Science and Technology* (w druku), na podstawie: L. Woźniak (red.), B. Ziółkowski i in., *op. cit.*, s. 219–333.

Końcowe wyniki badań foresight zostały włączone (jako przyszła rekomendacja) w strukturę Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Podkarpackiego na lata 2005–2013. „Umożliwia to kształtowanie innowacyjnej polityki regionalnej z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju, co oznacza równoczesne zaspokojenie oczekiwań leżących po stronie sfery gospodarczej, społecznej i środowiskowej”¹⁶. Jednak warunkiem powodzenia na tym polu jest uznanie przez decydentów wyników foresightu za priorytetowy wyznacznik w planowaniu strategicznym.

4. Podsumowanie

Zaprezentowane na przykładzie województwa podkarpackiego metodologia i wyniki badań foresight stanowią przykład dobrej praktyki kreowania zrównoważonego rozwoju regionu. Zgodnie z założeniem tego typu inicjatyw, winny być one (jak również ich wyniki) włączane w strategiczne ramy rozwoju na każdym poziomie organizacji samorządowej. Dzięki temu możliwe jest zwiększenie systematycznego zaangażowania najważniejszych interesariuszy w procesie kształtowania polityki kraju, regionu, powiatu czy gminy. Trwałe wpisanie narzędzia foresight w politykę regionu stanowi przykład pozytywnego czynnika warunkującego zrównoważony rozwój. Wynika

¹⁶ B. Ziółkowski, *Foresight w strategicznym rozwoju ekoinnowacji regionu...*, *op. cit.*, s. 32.

to głównie stąd, że foresight wspiera partycypację społeczną, która z kolei decyduje o wydajności i efektywności tworzonych planów przez decydentów wszystkich szczebli. Jest on ponadto instrumentem pomagającym skutecznie przekazywać wiedzę o potrzebach i potencjale w zakresie zrównoważonego rozwoju ze sfery badawczo-rozwojowej do sfery samorządowej. Pozwala to stwierdzić, że foresight stanowi – nieobecny w dotychczasowej koncepcji rozwoju regionalnego – rodzaj łącznika w komunikacji dwóch wymienionych obszarów. To z kolei ułatwia harmonizację posiadanego potencjału oraz realizowanej strategii rozwoju, co przekłada się na większą ekoinnowacyjność regionalnego systemu zarządzania.

Literatura

1. Akio K., Yoshiko Y., Terutaka T., *A challenge of integrating technology foresight and assessment in industrial strategy development and policymaking*, Technological Forecasting and Social Change 71 (6), 2004, s. 579–598.
2. European Communities, *A sustainable future for transport*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009.
3. Gavigan J. P., Scapolo F., Keenan M., Miles I., Farhi F., Lecoq D., Capriati M., Bartolomeo T. D. (eds), *A practical Guide to Regional Foresight*, FOREN, *Foresight for Regional Development Network*, European Communities 2001 (<http://foren.jrc.es/documents/eur20128en.pdf> (stan na 2008-02-08)).
4. Linstone H. A., Turoff M. (eds), *The Delphi Method, Techniques and Applications*, Murray Turoff and Harold A. Linstone, 2002
5. Martin B. R., *Foresight in Science and Technology*, Technology Analysis & Strategic Management 7 (2), 1995, s. 139–168.
6. Oetker A., *Kartografie der Wissenschaft, (in:) Foresight Priortatensetzung in der Forschungsfinanzierung*, (Hrsg.) A. Radlanski, M. M. A. Sonnabend, Dokumentation des Expertengespraechs am 8./9. Februar 2001 in Potstam, Stifverband fuer die Deutsche Wissenschaft, Essen 2002, s. 4.
7. Sackman H., *Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting, and Group Process*, The RAND Corporation, R-1283-PR, April 1974.
8. The World Conservation Union (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP), World Wide Fund for Nature (WWF), *Caring for the Earth*, IUCN, UNEP, WWF, Gland 1991.
9. Woźniak L., Ziółkowski B., *Foresight technologiczny jako koncepcja zarządzania strategicznego*, [w:] Trocki S., Gregorczyk S., (red.), *Nowoczesne zarządzanie, koncepcje i instrumenty*, SGH, Warszawa 2006, Wyd. I.
10. Ziółkowski B., Moszkowicz K., *Foresight, narzędzie czy proces*, [w:] *Wiedza w gospodarce i gospodarka oparta na wiedzy. Edukacja w gospodarce opartej na wiedzy*, (red.) M. Hożej, M. Moszkowicz, J. Skalik, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 232–238.
11. Woźniak L. (red.), Ziółkowski B., Dziedzic S., Nowak A., Wyrwa D., Adamski W., Cebulak T., Cierpień-Wolan M., Drozd K., Grzesik A., Kalita W., Kluska J., Kud K., Łunarski J., Sobkowiak A., Sobkowiak A., Stec-Rusiecka J., Tomczyk A., Wacnik P., Wałajtys - Rode E., Woźniak M., *Końcowy Raport z Badań Foresight Priorytetowe Technologie dla*

Zrównoważonego Rozwoju Województwa Podkarpackiego, Politechnika Rzeszowska, Rzeszów 2008.

12. Ziółkowski B., *Foresight w strategicznym rozwoju ekoinnowacji regionu-- pierwsze doświadczenia Polski*, Wydawnictwo i Drukarnia Diecezji Rzeszowskiej, Rzeszów 2009.

Summary

In the process of creation of social awareness on the sustainable development the foresight is a useful instrument. The paper presents theoretical assumptions of this method and research results in the project "Priority technologies for sustainable development in Podkarpacie Province".

Agnieszka Sobol

Kategorie potrzeb i jakości życia w kontekście lokalnego rozwoju zrównoważonego

Jednostki lokalne stanowią podstawę globalnej przemiany w stronę zrównoważonego rozwoju. Kierunek tych przemian wyznacza człowiek poprzez realizację swoich potrzeb, których zaspokajanie determinuje z kolei jakość życia. Rozdział prezentuje znaczenie tych kategorii w kontekście lokalnego rozwoju zrównoważonego, zwłaszcza w odniesieniu do roli poszczególnych aktorów lokalnych, w tym w szczególności mieszkańców i władz lokalnych.

1. Wstęp

Od końca lat 70. XX wieku obserwujemy wzrost zainteresowania problematyką rozwoju lokalnego i społeczności lokalnych. B. Jałowiecki zauważył, iż zwiększenie uwagi sprawami lokalnymi spowodowane było ogromnym rozczarowaniem zjawiskami, jakie przyniosła ze sobą cywilizacja przemysłowa¹. Krytyka procesów zachodzących w miastach dotyczyła przede wszystkim zmiany podejścia do kwestii postępu rozumianego wyłącznie przez pryzmat wzrostu gospodarczego. Ujawnione i uświadomione zostały rzeczywiste koszty społeczne oraz środowiskowe, które nierozdzielnie towarzyszyły temu postępowi. Krytyka ta dotyczyła także innego aspektu przemian towarzyszących cywilizacji przemysłowej. Związana ona była mianowicie z efektami postępującej instytucjonalizacji życia zbiorowego oraz rozrostem struktur i mechanizmów biurokratycznych. Wpływ tych procesów na życie społeczne przyniósł wyjątkowo negatywne zmiany, często o nieodwracalnych skutkach. W rezultacie tradycyjne, niesformalizowane sposoby rozwiązywania problemów zastąpione zostały działalnością szeregu zbiurokratyzowanych i wyspecjalizowanych instytucji. Spowodowało to indywidualizację zachowań ludzi i nadało stosunkom społecznym cechy

¹ B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, 1989, ss. 15–26.

powierzchności i anonimowości. Utrata naturalnych więzi społecznych stanowi natomiast istotne zagrożenie dla poczucia tożsamości tak z ludźmi, jak i z danym terenem, co w rezultacie wpływa na brak dbałości o dobro wspólne.

W ostatnich latach obserwujemy zwrot ku społecznościom lokalnym i odchodzenie od wydawałoby się utopijnej wizji społeczeństwa globalnego. Przeciwwagę dla negatywnych efektów globalizacji stanowi renesans lokalizmu rozumianego jako światopogląd i postawa akcentująca ważną rolę samorządu gminnego.

2. Lokalny rozwój zrównoważony

Rozwój lokalny jest procesem obejmującym zmianę parametrów ilościowych, jak i przekształcenia jakościowe, w których wątki o charakterze ekonomicznym przenikają się z tymi o charakterze społecznym, a całość uwarunkowana jest danymi zasobami i walorami środowiskowymi. Ponadto rozwój lokalny przebiega w warunkach określonych przez zjawiska i procesy zachodzące tak w jego strukturach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Zasadniczo uznać można, iż rozwój lokalny jest procesem kompleksowych przeobrażeń struktury jednostki lokalnej w celu poprawy jakości życia. Zależy on w dużej mierze od cech charakterystycznych dla danego społeczeństwa tj. postaw, światopoglądu i poziomu świadomości. Proces rozwoju lokalnego przypisany jest do najbliższego ludziom układu organizacji życia społecznego. Lokalny charakter mają bowiem wszelkie działania, których bezpośrednim adresatem jest mieszkaniec.

Rozwój miast następuje w wyniku splotu wielu czynników o charakterze historycznym, geograficznym, ekonomicznym, społecznym. Decydują o nim zatem różnorodne determinanty rozwoju. Rola poszczególnych czynników i ich wpływ na rozwój lokalny zależy często od połączonego efektu ich działań. Znaczenie poszczególnych czynników rozwoju nie jest zatem jednoznaczne i wynika z ich systemowego oddziaływania oraz specyfiki konkretnego obszaru. W dobie procesów globalizacyjnych, przemian w uwarunkowaniach

gospodarowania, systemach społecznych i politycznych zmienia się również znaczenie poszczególnych czynników rozwoju lokalnego. Rozwój lokalny rozumiany może być zatem jako integralne tworzenie nowych wartości w wymiarze gospodarczym, społeczno-kulturalnym, ekologicznym i przestrzennym. „Tymi nowymi wartościami są nowe firmy i miejsca pracy oraz nowe dobra i usługi zaspokajające popyt lokalny i ponadlokalny. To atrakcyjne lokalizacje oferujące tzw. *twarde* czynniki lokalizacyjne w formie nieruchomości i infrastruktury, a także wysokiej jakości środowisko przyrodnicze. Wreszcie tymi wartościami są *miękkie* czynniki niematerialne, takie jak: wiedza oraz coraz wyższe kwalifikacje i nowe umiejętności”². Na współczesne procesy rozwojowe coraz większy wpływ mają czynniki o charakterze niematerialnym, łączone przede wszystkim z kapitałem ludzkim.

W wyniku obserwacji zmian zachodzących w miastach, w tym zwłaszcza mechanizmów rozrastania się miast, powstawały i ewoluowały teorie rozwoju lokalnego. W teorii ekonomii proces rozwoju lokalnego wyjaśniany jest przez szereg koncepcji, które akcentują znaczenie rozmaitych czynników i funkcji. Kryzys gospodarczy oraz negatywne efekty wpływu nieograniczonego wzrostu gospodarczego na społeczną i środowiskową sferę życia człowieka stały się bodźcem do poszukiwania nowych dróg rozwoju lokalnego. W nurcie rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju ukształtowała się także związana z nią teoria dotycząca szczybla lokalnego, tj. lokalny rozwój zrównoważony (*local sustainable development*). W rozwoju lokalnym prowadzonym zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju wyróżnić można podstawowe kierunki, do których należą:

- *systemowe, kompleksowe podejście do rozwoju jednostki lokalnej;*
- *duży nacisk na rozwój jakościowych aspektów rozwoju, tzw. czynników miękkich, w tym zwłaszcza kapitału społecznego;*

² A. Klasik, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, Wyd. AE Wrocław, Prace Naukowe nr 734, 1996, ss. 23-30.

- *działania na rzecz uspołecznienia rozwoju i wprowadzenia mechanizmów współrzędzenia rozwojem lokalnym.*

Koncepcja lokalnego rozwoju zrównoważonego wskazuje na konieczność równoważnego ujmowania kwestii ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Taka perspektywa rozwoju na wszystkich szczeblach zarządzania opiera się na kategorii trwałości i ciągłej poprawy jakości życia. W tym duchu zdefiniowany został przez Rezołazyego rozwój lokalny, jako zharmonizowane, systematyczne działanie dla dobra społeczności lokalnej, przyczyniające się do ogólnego postępu, przy zachowaniu tradycji lokalnych, wartości i zwyczajów³. Przedstawiona przez R. Broła definicja rozwoju lokalnego także wpisuje się w paradygmat rozwoju zrównoważonego. Według tego autora rozwój lokalny jest to „...zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenie korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienie ładu przestrzennego i ekologicznego”⁴. Rozwój lokalny postrzegany jest jako zrównoważony, wówczas kiedy procesy zachodzące w układzie lokalnym gwarantują trwały rozwój we wszystkich obszarach jego funkcjonowania.

3. Aktorzy lokalnego rozwoju zrównoważonego

Współczesne kierunki lokalnego rozwoju zrównoważonego wiążą się z silniejszymi akcentami humanistycznymi, w których podkreśla się znaczenie i rolę człowieka. Rozwój lokalny jest wynikiem wielu przedsięwzięć realizowanych w drodze współdziałania różnych aktorów, uczestników czy użytkowników wpływających na przebieg tego procesu.

³J. L. Siemiński, *Koncepcje rozwoju lokalnego*, CUP – Biuro Planowania Regionalnego, z. 104, Warszawa, 1994 w: *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, red. A. Klasika, Wyd. AE Katowice, 2001, s. 148.

⁴ R. Broł, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, Wyd. AE Wrocław, prace naukowe nr 785, 1998, ss. 11–15.

Wykorzystanie lokalnego potencjału ludzkiego, w rozumieniu aktywizacji społeczności lokalnej w imię dobra wspólnego stanowi jeden z kluczowych czynników lokalnego rozwoju zrównoważonego. Jak trafnie ujął Z. Wierzbicki: „...aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych jest działalnością ludzi zamieszkałych na określonym terytorium, którzy wspólnym wysiłkiem pragną zaspokoić swe potrzeby oraz poprawić zarówno warunki swojego życia jak i warunki bytowania grupy lokalnej”⁵. Możliwości aktywizacji czy mobilizacji lokalnego czynnika ludzkiego na rzecz dobra wspólnego zależą jednak od warunków bytowych i generalnego poziomu rozwoju. Faktem jest, iż aktywność obywatelska jest wyższa w sytuacji utrzymywania się w dłuższym okresie poziomu życia mieszkańców na satysfakcjonującym dla nich poziomie. Potrzeby ludzkie są co prawda nieograniczone, lecz ważny jest tutaj próg bezpieczeństwa socjalnego oraz poczucie możliwości rozwoju osobistego.

Jednym z najistotniejszych czynników wspierających proces zrównoważonego rozwoju miasta jest zintegrowana wewnętrznie wspólnota lokalna. Integracja nie musi jednak wynikać ze wspólnych związków o charakterze historycznym i jednorodnej tradycji. Może ona wręcz w sposób pozytywny i ze zwielokrotnionym efektem wykorzystywać wielość i różnorodność tradycji kulturowych. Ważna jest w tym przypadku więź z miastem i poczucie tożsamości z pozostałymi współmieszkańcami. Istotną rolę w tym przypadku może odegrać władza lokalna, która, wprowadzając mechanizmy uspołecznienia, może wyzwać partnerstwo i współodpowiedzialność w procesie rozwoju miasta. Podstawą do uspołecznienia rozwoju jest zatem przyznanie mieszkańcom prawa do inicjatywy i wykorzystywanie ich aktywności w zakresie pomnażania dobra wspólnego.

Relacje i powiązania pomiędzy poszczególnymi aktorami przekładają się na teorię nauk społecznych, a tym bardziej na praktykę funkcjonowania samorządów lokalnych. Zazębianie się roli władz lokalnych i społeczności

⁵ *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, red. Z. T. Wierzbickiego, PAN, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, 1973, s. 20.

lokalnej jest widoczne w teorii wyboru publicznego oraz teorii wyboru społecznego. Teoria wyboru publicznego, zwana ekonomiczną teorią polityki, zwłaszcza w nurcie ekonomii instytucjonalnej ukazuje znaczenie instytucji, w tym na poziomie samorządów gminnych – władz lokalnych w procesach rozwojowych. W przypadku lokalnego rozwoju zrównoważonego istotne znaczenie ma zbieżność polityki władz z potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnej. Na tym polu wkracza teoria wyboru społecznego, która zajmuje się analizą podstaw wyboru decyzji społecznych, biorąc pod uwagę preferencje i decyzje indywidualne. Kluczowe i jednocześnie trudne pozostaje agregowanie preferencji indywidualnych w preferencje ogólnospołeczne, tak aby mogły stać się one podstawą do decyzji politycznych⁶. Akcent humanistyczny, znaczenie człowieka i jego potrzeb odgrywa coraz większą rolę w decyzjach politycznych. Wyraźnie widoczne jest to również w nauce, gdzie na gruncie coraz większego zainteresowania ekonomią instytucjonalną i koncepcją zrównoważonego rozwoju coraz więcej uwagi poświęca się takim kategoriom jak kapitał społeczny, dobro wspólne czy jakość życia.

Do podstawowych aktorów lokalnych zalicza się: mieszkańców i władze lokalne, a także środowisko biznesu. Oni wszyscy mają wpływ na kierunek oraz intensywność procesów zachodzących w jednostce lokalnej. Najliczniejszą i jednocześnie najsilniejszą grupę stanowi społeczność lokalna. Poprzez swoje zachowania i postawy determinuje ona realizację polityki lokalnej. W polityce tej zatem, aby mogła być skuteczna, uwzględniać się powinno właściwe danemu układowi potrzeby, preferencje i hierarchię wartości jego mieszkańców.

Ocena mieszkańców w zakresie stanu i rozwoju jednostki lokalnej powinna być szczególnie znacząca dla polityki władz lokalnych. Odrzucając przesłanki oceny związane z sytuacją osobistą, a także te wynikające

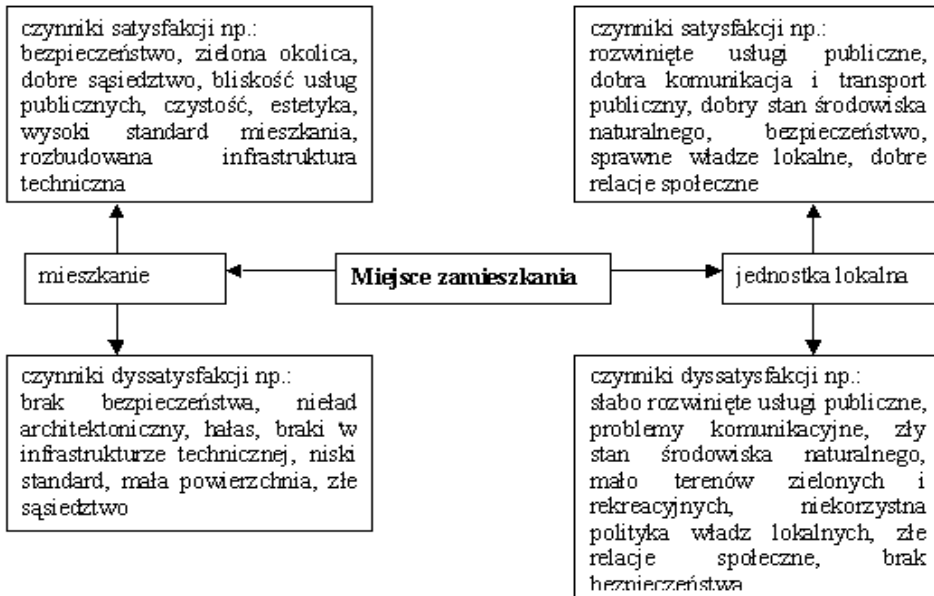
⁶ J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego: wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, J. Wilkin, (red.), Wyd. Scholar, Warszawa 2005, s. 9–29.

z uwarunkowań w skali makro, mieszkańcy dokonują oceny jednostki lokalnej w oparciu o następujące podstawowe kategorie czynników:

- *społeczne – bezpieczeństwo, sytuacja mieszkaniowa, usługi publiczne: szkolnictwo, służba zdrowia, kultura, rekreacja, usługi handlowe, sytuacja komunikacyjna;*
- *ekonomiczne – rynek pracy i możliwości zatrudnienia, koszty życia;*
- *środowiskowe – stan środowiska naturalnego, krajobraz, rodzaj i estetyka zagospodarowania przestrzennego;*
- *administracyjno – prawne – polityka władz lokalnych, relacje mieszkańców – władza i administracja lokalna.*

Mieszkańcy oceniają miejsce zamieszkania, biorąc pod uwagę szeroki wachlarz czynników, które dotyczą tak ich mieszkania, jak i uwarunkowań ogólnych danej jednostki lokalnej. Inną, niezależną kwestią pozostaje ocena pracy władz lokalnych. Nie jest oczywistą regułą, że oceny w tym zakresie są spójne. Poziom zadowolenia mieszkańców z procesu rozwoju lokalnego jest funkcją czasu. Ewolucyjny charakter ma także znaczenie poszczególnych czynników rozwoju, co wynika z poziomu rozwoju cywilizacyjnego. Ponadto ocena dokonywana przez mieszkańców determinowana jest różnymi doświadczeniami – czy nawet stanem emocjonalnym w chwili badania. W przypadku oceny prac władz lokalnych ważnym kryterium jest otwartość na mieszkańców, prowadzenie przez władze dialogu społecznego i generalnie zasadniczo całokształt zabiegów składających się na uspołecznienie procesu rozwoju lokalnego. Poniższy Rysunek 1 przedstawia główne czynniki satysfakcji i dyssatysfakcji mieszkańców z miejsca zamieszkania w kontekście uwarunkowań o charakterze indywidualnym dotyczących mieszkania, jak i całokształtu funkcjonowania danej jednostki lokalnej.

Rysunek 1. Czynniki oceny miejsca zamieszkania



Źródło: *opracowanie własne.*

Rozwój lokalny prowadzić powinien do podnoszenia atrakcyjności jednostki lokalnej zgodnie z potrzebami mieszkańców oraz innych aktorów lokalnych. Kategoria atrakcyjności jednostki lokalnej jest złożona i zależy od grup docelowych oraz funkcji pełnionych przez jednostkę. Poszczególni użytkownicy miasta mają własne kryteria oceny atrakcyjności. Główne kryteria oceny atrakcyjności jednostki lokalnej w podziale na podstawowe grupy docelowe zebrane zostały w poniższej Tabeli 1.

Tabela 1. Kryteria oceny atrakcyjności jednostek lokalnych

Kryteria oceny atrakcyjności jednostek lokalnych	Grupy docelowe		
	Mieszkańcy	Podmioty gospodarcze	Turyści
	sytuacja mieszkaniowa, stan środowiska naturalnego, rynek pracy i możliwości zatrudnienia, usługi publiczne: szkolnictwo, służba zdrowia, kultura, rekreacja, usługi handlowe, bezpieczeństwo	dostępność przestrzeni i polityka zagospodarowania przestrzennego, sytuacja komunikacyjna, regulacje prawne, w tym opłaty i podatki lokalne, współpraca z władzami i administracją lokalną, możliwość współpracy gospodarczej, wielkość rynku (popyt), bezpieczeństwo	dostępność usług turystycznych: informacja, hotele, restauracje, sklepy, atrakcje turystyczne: muzea, imprezy, krajobraz, klimat i stan środowiska naturalnego, bezpieczeństwo

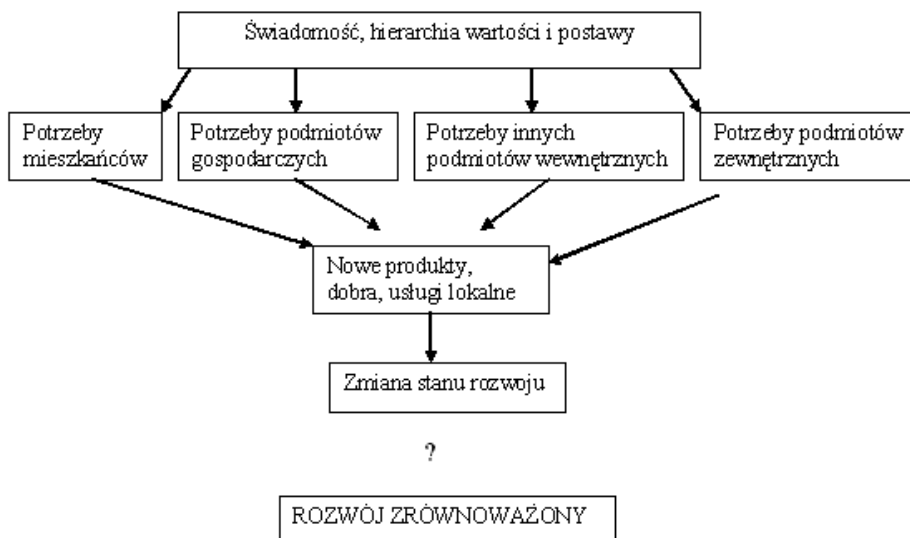
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Berg L. van den, Meer J. van der, Otgaar A.H.J., *The attractive city. Catalyst for economic development and social revitalization*, European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam, 2000, w: *Featuring the quality of urban life in contemporary cities of Eastern and Western Europe*, eds. I. Sagan, M. Czepczyński, University of Gdańsk, Wyd. Naukowe Bogucki, Gdańsk–Poznań, 2004, s. 41.

4. Kategoria potrzeb w lokalnym rozwoju zrównoważonym

Do najważniejszych determinant lokalnego rozwoju zrównoważonego należą świadomość, hierarchia wartości oraz postawy społeczności lokalnej. Czynniki te determinują kolejno złożone potrzeby indywidualne oraz zbiorowe, których zaspokajanie przyczynia się do kreowania nowych produktów lokalnych, nowych dóbr oraz usług. Realizacja całości kształtu rozmaitych potrzeb zaspokajanych przez różnych aktorów sceny lokalnej przyczynia się do szeregu zmian w obrazie i wizerunku układu lokalnego. To, jakie zmiany w stanie rozwoju jednostki lokalnej zostaną dokonane, zależy zatem zasadniczo od tego, co napędza zbiór potrzeb. Świadomość, hierarchia wartości i postawy decydują

tym samym czy rozwój lokalny będzie zgodny z koncepcją zrównoważonego rozwoju czy też nie. Poniższy Rysunek 2 ilustruje w sposób modelowy układ czynników społecznych determinujących lokalny rozwój zrównoważony.

Rysunek 2. Wpływ czynników społecznych na lokalny rozwój zrównoważony



Źródło: opracowanie własne.

Ważnym elementem procesu zrównoważonego rozwoju jest kształtowanie świadomości społecznej. Świadomość ta może bowiem w istotnym stopniu ułatwić, zakłócić lub wręcz uniemożliwić jego realizację. Kategoria ta jest złożona i obejmuje postawy, poglądy, idee, wartości wyznawane przez grupę społeczną. W procesie kształtowania świadomości ekologicznej szczególnie istotne miejsce zajmuje wychowanie i nauka. W skali lokalnej szczególne korzyści przynosi połączenie edukacji ekologicznej z edukacją obywatelską.

Skala procesów zachodzących w układzie lokalnym, tak pod względem liczebności, kompleksowości, jak i skali przestrzennej, sprawia, iż istnieje

wyjatkowo złożona sieć czynników rozwoju lokalnego. Czynniki te wpływają na wszystkie sfery życia, realizowane funkcje, poziom oraz tempo rozwoju lokalnego. Można rozpatrywać je w uniwersalnym układzie odniesienia, czyli bez względu na analizowany podmiot oraz w kontekście szczegółowym, tj. wynikającym ze specyfiki danej jednostki lokalnej. Analizy czynników rozwoju lokalnego prowadzone przez różnych autorów pozwalają wyodrębnić zbiór czynników uniwersalnych, do których zaliczyć można⁷:

- potrzeby mieszkańców;
- potrzeby podmiotów gospodarczych;
- zasoby i walory środowiska naturalnego;
- zagospodarowanie infrastrukturalne;
- potencjał gospodarczy;
- potencjał ludzki;
- potencjał instytucjonalny.

Brak zbieżności polityki lokalnej z potrzebami aktorów lokalnych prowadzi do ich niezadowolenia z zakresu lub/i standardu usług publicznych. W procesie kreowania pozytywnych zmian w jednostce lokalnej wyjątkową rolę odgrywa zatem właściwe rozpoznanie potrzeb, oczekiwań, preferencji oraz hierarchii wartości ludności ją zamieszkującej. Strategia działania wielu władz lokalnych nastawiona jest w szczególności na maksymalizację czynników wpływających na poprawę bytu materialnego. Przesłanką takiego postępowania jest postrzeganie potrzeb i celów społeczności lokalnej niemal wyłącznie przez pryzmat wzrostu konsumpcji dóbr materialnych. Błąd takiego ogólnego założenia wynika często z braku rozpoznania rzeczywistych potrzeb mieszkańców. Co prawda, na przykład w warunkach polskich wciąż widoczny jest odczuwalny niedosyt w procesie zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych, to jednak wydaje się, iż w sferze działalności publicznej waga problemów dotyczy

⁷ Zob. m.in.: R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa, 2002; J. Regulski, *Ekonomika miasta*, PWN, Warszawa, 1982; B. Jałowiecki, 1989, op. cit.; J. Kot, 2003, op. cit.; S. L. Bagdziński., *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń, 1994.

często kwestii „istotniejszych”, jak choćby poziomu bezpieczeństwa. Jak słusznie zauważa J. Kot, prawidłową praktyką w tej sytuacji jest inwestowanie „w te sfery warunków bytowych, które są bądź najgorzej rozwinięte, bądź na które jest największe zapotrzebowanie społeczne, a więc tam, gdzie brak poszczególnych elementów lub walorów jest najbardziej odczuwalny i powoduje największe uciążliwości”⁸.

Potrzeby aktorów sceny lokalnej, w tym zwłaszcza mieszkańców powinny być głównym motorem rozwoju lokalnego i realizowanych funkcji. Potrzeby mieszkańców powinny wyznaczać kierunki rozwoju jednostki lokalnej. W efekcie zaspokajania ich złożonych potrzeb kreowane są nowe produkty lokalne, nowe dobra i usługi.

Analogicznie, realizacja potrzeb podmiotów gospodarczych przyczynia się do rozwoju lokalnego, w tym zwłaszcza do rozwoju gospodarki lokalnej. Rozpoznanie potrzeb podmiotów gospodarczych, ich zachowań, preferencji i wyborów lokalizacyjnych, jak i relacji z innymi aktorami, jest ważne w procesie prowadzenia polityki rozwoju lokalnego. Analizując zachowania przestrzenne podmiotów gospodarczych, przedstawiciele władz lokalnych koncentrują nader często swoją uwagę na kapitale i inwestorach zewnętrznych. Ich rola jest jednak zbyt często przeceniana przy jednoczesnym niezauważaniu podmiotów gospodarczych dotychczas już funkcjonujących. Natomiast to właśnie one znacznie częściej wymagają wsparcia ze strony lokalnych decydentów, aniżeli silne podmioty zewnętrzne. Funkcjonujące już podmioty gospodarcze stanowią często ważną grupę w ramach społeczności lokalnej, znają strukturę potrzeb swoich klientów i mają duży udział w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Są to często nieduże firmy rodzinne, o niewielkim kapitale, stosunkowo mało elastyczne i związane ze specyfiką danej lokalizacji. Jak słusznie zauważył J. Kot: „...w ramach dobrze pojętego interesu wspólnego

⁸ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Uniwersytet Łódzki, 2003, s. 41.

*władze lokalne i sektor gospodarczy są niejako skazane na współdziałanie*⁹. Władze lokalne w relacjach z podmiotami gospodarczymi pamiętać jednak muszą, iż jednostki te kierują się przede wszystkim swoimi partykularnymi interesami. Rzadko kiedy ich przedsięwzięcia mają charakter altruistycznych działań na rzecz wspólnoty lokalnej. Władze lokalne prezentują w tym aspekcie skrajne wartości i potrzeby, gdyż w przeciwieństwie do podmiotów gospodarczych muszą dbać o dobro całej wspólnoty lokalnej.

W skali lokalnej istotne są potrzeby zbiorowe, które przyczyniają się do poprawy dobra wspólnego. Aby potrzeby miały przełożenie na politykę wspierania poszczególnych czynników rozwoju muszą, być wyartykułowane przez strony zainteresowane ich realizacją. Kolejno przez odpowiednie kanały dystrybucji informacji powinny one dotrzeć do podmiotów decyzyjnych, w tym zwłaszcza do władz lokalnych.

Kompleksowa realizacja potrzeb społecznych przyczynia się do poprawy jakości życia. Zarówno potrzeby, jak i jakość życia to kategorie wyjątkowo złożone, zmienne w czasie i zróżnicowane dla poszczególnych społeczności. Nie ma zatem stałego i uniwersalnego zestawu potrzeb, jak i standardowego rozumienia i odczuwania jakości życia. Niezbędne jest zatem rozpoznanie katalogu potrzeb danej społeczności, jego bieżący monitoring oraz uwzględnianie ich w prowadzonej polityce lokalnej. Tylko tak rozumiane zarządzanie rozwojem lokalnym może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju.

5. Jakość życia a zrównoważony rozwój

Jakość życia stanowi nadrzędną kategorię zrównoważonego rozwoju. Jakość życia odnosi się do zaspokajania zarówno materialnych, jak i niematerialnych potrzeb, które mogą mieć charakter indywidualny lub zbiorowy. Składają się na nią złożone aspekty egzystencji człowieka. „Definicja encyklopedyczna uwzględnia dwie płaszczyzny rozumienia pojęcia jakość

⁹ J. Kot, *op. cit.*, 2003, s. 102.

życia: obiektywistyczną, wiążącą jakość życia z obiektywnymi warunkami bytu oraz subiektywistyczną, w myśl której jakość życia utożsamiana jest z satysfakcją społeczną¹⁰. Jakość życia łączona jest z funkcjonowaniem człowieka w różnych wymiarach życia, tj.: fizycznym, społecznym, psychicznym i duchowym oraz z percepcją i oceną własnego życia w ich kontekście. Jakość życia wyznaczana jest przez konsumpcję dóbr oraz usług, stopień realizacji potrzeb pozakonsumpcyjnych oraz stopień zadowolenia z kompleksowego zaspokojenia potrzeb. Potrzeby pozakonsumpcyjne czy pozamaterialne związane są m.in. ze stanem środowiska naturalnego, charakterem więzi międzyludzkich, poziomem wolności i swobód obywatelskich, ilością czasu wolnego oraz możliwościami rozwoju i samorealizacji. Wartościowanie jakości życia zależy nie tylko od struktury potrzeb materialnych i stopnia ich zaspokojenia, lecz także od czynników ze sfery pozamaterialnej, jak m.in.: rozumienie sensu życia i wyznawany system wartości. W badaniach jakości życia, poza poziomem materialnym, rozważany jest zatem również stan emocjonalny oraz stopień zadowolenia ludzi, którzy stanowią podmiot badawczy.

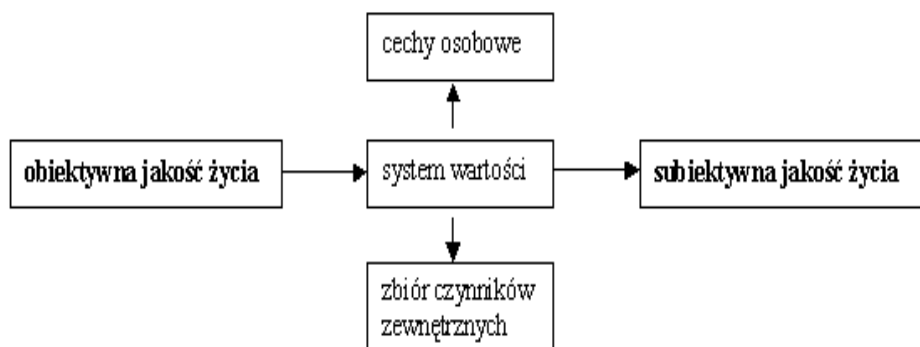
Odczuwanie jakości życia jest natomiast zjawiskiem subiektywnym i należącym do sfery psychiki. Zjawiska o charakterze psychicznym wpływają na stopień zadowolenia lub satysfakcji, tak w sposób pozytywny, jak i negatywny. Na tej podstawie wywnioskować można, iż jakość mierzyć można za pomocą stopnia zadowolenia i satysfakcji lub niezadowolenia i braku satysfakcji. Powiązania pomiędzy obiektywnie a subiektywnie rozumianą jakością życia przedstawia poniższy Rysunek 3.

Jak zauważa T. Borys w relatywizacji jakości życia ogromne znaczenie ma wyznawany system wartości. System wartości oraz tzw. pole etyczne w sposób istotny kształtują zachowania ekonomiczne, modele konsumpcji czy preferowany styl życia. System wartości, czyli przyjęta postawa aksjologiczna,

¹⁰ M. Johann, *Polska – UE porównanie poziomu życia*, Difin, Warszawa, 2005, s. 15.

wpływa na ludzkie postawy, w tym charakter oddziaływania na środowisko naturalne. Kształtowane w tym aspekcie mogą być tzw. postawy proekologiczne lub nieekologiczne.

Rysunek 3. Obiektywna i subiektywna jakość życia



Źródło: opracowanie własne.

Rozwój lokalny, zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju, powinien w sposób optymalny wykorzystywać potencjały danej jednostki, sprzyjając godzeniu ekonomicznej sfery życia człowieka, rozwój przedsiębiorczości i funkcji gospodarczych z rozwojem funkcji społecznych w duchu solidarności i sprawiedliwości oraz w harmonii ze środowiskiem naturalnym. Taki rozwój jest efektem koncentracji i koordynacji wspólnych wysiłków danej społeczności i władz lokalnych wokół priorytetów integrujących składowe o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Jest on także efektem usystematyzowanego, tj. zaplanowanego działania we wszystkich obszarach istotnych dla poprawy jakości życia.

Uniwersalnym celem zrównoważonego rozwoju każdej jednostki lokalnej jest maksymalizacja dobrobytu społecznego. Każdy wyznaczony poziom dobrobytu, stan, jak i struktura potrzeb i preferencji, jest jednak stanem przejściowym wynikającym z poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego,

postępu cywilizacyjnego i zmian globalnych. Dlatego też ocena poziomu dobrobytu czy, szerzej rzecz ujmując, jakości życia, uwzględniać powinna rzeczywiste, istniejące potrzeby, jak i możliwości, jakie stwarza teraźniejszość dla zaspokajania potrzeb w przyszłości. Uniwersalizm tak sformułowanego celu wskazuje jednocześnie, iż z uwagi na przytoczone powyżej uwarunkowania poziom akceptowanego dobrobytu, jak i sposoby jego osiągnięcia, będą różne w różnych jednostkach lokalnych.

Pojęcie jakości życia wpisane jest centralnie w koncepcję zrównoważonego rozwoju. W związku z tym monitoring tego procesu powinien być również ukierunkowany na pomiar wyznaczników związanych z tą kategorią. W XX wieku badania nad jakością życia koncentrowały się wokół kategorii „mieć”. Dotyczyły one zagadnień, w jakich ilościach i co ludzie posiadają oraz porównań ilościowych z innymi jednostkami stanowiącymi przedmiot badań. Koncentracja na posiadaniu i aspektach ekonomicznych doprowadziła do zaniedbania w analizach zjawisk i czynników o charakterze społecznym, a także środowiskowym. W monitoringu procesów rozwojowych pomijane były zagadnienia relacji międzyludzkich, poziomu zadowolenia czy analizy szerokiego spektrum uwarunkowań środowiskowych. Nie uwzględniano ponadto wzajemnego wpływu czynników z różnych sfer życia. Badania, a także całokształt działań praktycznych, ukierunkowane zasadniczo były na pojęciu „posiadania dobrego życia” (*having a good life*), a nie na „przeżywanie dobrego życia” (*living a good life*)¹¹.

Jakość życia, pomimo iż jest kategorią w dużym zakresie subiektywną, jest mierzalna. Jak słusznie zauważa T. Borys, nie jest właściwe postrzeganie zjawisk jakościowych jako „...z natury niemierzalnych”¹². W przypadku pomiaru wieloaspektowej kategorii, jaką jest jakość życia, niezbędne jest jednak stosowanie tak cech ilościowych, jak i jakościowych. Pierwsza kategoria cech

¹¹ Featuring the quality of urban life in contemporary cities of Eastern and Western Europe, 2004, op. cit., ss. 14–15.

¹² *Ocena i analiza jakości życia*, W. Ostasiewicz, (red.), Wyd. AE Wrocław, 2004, s. 55.

odnosi się do zjawisk i elementów mierzalnych, wartość których wyrażany jest poprzez wielkość liczbową. W przypadku cech jakościowych, które dotyczą cech niemierzalnych, stosowany jest natomiast opis. Zarówno cechy opisowe, jak i cechy liczbowe posiadają ugruntowane podstawy teoretyczne. Różne podejścia do pomiaru i oceny jakości życia wynikają nie tyle z podziałów teoretycznych, ale raczej z różnic interpretacyjnych powodowanych odmiennymi systemami wartości. Mierniki jakości życia muszą odnosić się bowiem do stopnia zaspokojenia potrzeb w wymiarze ilościowym oraz do analizy subiektywnych odczuć ludzi związanych ze stopniem ich zadowolenia. Jakość życia postrzegana subiektywnie jest zatem kategorią o charakterze poznawczo-emocjonalnym, a jej pomiar oparty jest o indywidualne i zbiorowe oceny składające się na satysfakcję czy na zadowolenie z życia. W zależności od kryterium obiektywizmu czy subiektywizmu ocen, mierniki jakości życia można podzielić na dwie grupy¹³:

- mierniki obiektywne – ilościowe, jak i jakościowe miary określające poziom lub intensywność badanego zjawiska lub procesu przebiegającego poza człowiekiem;
- mierniki subiektywne – miary charakteryzujące odczucia pojedynczych jednostek względem analizowanych zjawisk czy procesów.

W ewolucji teorii badań nad jakością życia zauważalny jest silny rozwój mierników subiektywnych. Miary obiektywne nie są bowiem w stanie objąć oceny wielu zjawisk wychodzących poza materialną sferę oceny jakości życia. Kategorie jakości życia, jak i zrównoważonego rozwoju, mają charakter złożony i wysoce interdyscyplinarny. Jakość życia determinowana jest bowiem przez szereg zmiennych, jak m.in.: stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i potrzeb żywnościowych, możliwość realizacji potrzeb edukacyjnych i zdrowotnych, sytuacja zawodowa, stopień integracji społecznej i bezpieczeństwa, ilość oraz formy spędzania wolnego czasu, itd. Większość

¹³ Ibidem., s. 158–159.

z tych zmiennych ma charakter jakościowy, subiektywnie odczuwany przez poszczególne jednostki.

Badania jakości życia powinny być prowadzone z dwóch perspektyw. Pierwsza z nich dotyczy ogólnej czy też holistycznej jakości życia. Polega ona na badaniu poszczególnych jednostek pod kątem ich zadowolenia w ramach danych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, kulturowych, środowiskowych, itp., a także uwarunkowań indywidualnych wynikających np.: ze stanu zdrowia, z relacji społecznych, sytuacji materialnej, itp. Ocena poziomu zadowolenia determinowana jest ponadto przez indywidualne oczekiwania, potrzeby i cele. Druga perspektywa badań nad jakością życia dotyczy oceny zadowolenia z poszczególnych aspektów życia, jak np.: mieszkalnictwo, rynek pracy, środowisko naturalne, itd. Indywidualna ocena jakości życia jest wypadkową oceny sytuacji bieżącej determinowanej przez wiele czynników, a także dotychczasowych doświadczeń, systemu wartości, potrzeb czy stylu życia. Badania nad jakością życia ulegają ewolucji zgodnie z duchem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Do głównych determinant oceny zrównoważonego rozwoju zaliczyć można:

- duże znaczenie życia osobistego, w tym życia rodzinnego;
- duże znaczenie poczucia odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności za dobro wspólne;
- duże znaczenie samodoskonalenia, w tym procesu ciągłego doształcania.

6. Podsumowanie

Zrównoważony rozwój w skali lokalnej, w tym w szczególności w odniesieniu do miast, urasta obecnie do jednego z głównych nurtów w ramach teorii zrównoważonego rozwoju i gospodarki samorządowej. Uwaga, jaką poświęca się kwestii rozwoju lokalnego, w tym zwłaszcza możliwościom realizacji na szczeblu lokalnym drogi zrównoważonego rozwoju, jest odbiciem

współczesnego znaczenia miast. Miasta stanowią bowiem główny obszar procesów rozwojowych w skali globalnej.

Pojęcie jakości życia wpisane jest centralnie w koncepcję zrównoważonego rozwoju, który wymaga jednoczesnej realizacji spójnych ze sobą celów: społecznych, gospodarczych i środowiskowych. W polityce rozwoju zrównoważonego nie można się bowiem kierować względami czy kryteriami w zakresie któregośkolwiek obszaru z pominięciem pozostałych. Jednocześnie podstawową zasadą jest równorzędne traktowanie materialnych (twardych) oraz niematerialnych (miękkich) czynników rozwoju. Priorytet w jakimkolwiek aspekcie wynikać może natomiast z danych, konkretnych uwarunkowań. Zaznaczyć należy, iż kierunki i przedsięwzięcia rozwojowe wymagają dostosowań do specyficznych uwarunkowań danej jednostki.

W mieście rozwijającym się w sposób zrównoważony cel nadrzędny prowadzi w stronę ciągłej poprawy warunków życia mieszkańców. To społeczność lokalna i poprawa jej jakości życia stanowić powinny siłę napędową wszelkich przedsięwzięć podejmowanych na terenie miasta. Miasto ukierunkowane na zrównoważony rozwój jest miastem kreującym szanse rozwoju osobistego dla swych mieszkańców oraz możliwości realizowania przez nich indywidualnych stylów życia. Jest to miasto, które wsłuchuje się w głos społeczności lokalnej, działając zgodnie z wyznawanymi przez nią wartościami, jej potrzebami i oczekiwaniami.

W hierarchii wartościowej czynników prorozwojowych nurtu zrównoważonego rozwoju zauważalne jest rosnące znaczenie czynników pozamaterialnych o charakterze społecznym. Czynniki te odgrywają wpływ tak na sferę gospodarczą (wręcz ją kreują) oraz na sferę środowiskową. Całość musi być zatem traktowana integralnie, lecz w związkach i wątkach synergicznych pomiędzy wszystkim sferami wyróżnia się wyjątkowo istotny wpływ ze strony jakościowych i ilościowych parametrów czynników o charakterze społecznym.

Coraz bardziej dochodzi do głosu fakt, iż otaczająca nas rzeczywistość przesiąknięta jest problemami związanymi z funkcjonowaniem człowieka.

Środowisko społeczne współtworzone jest przez szereg składowych o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym. Jednakże to przede wszystkim ludzie poprzez relacje społeczne, zachowanie, wyznawane wartości i postawy decydują o kierunkach procesów rozwojowych. Na kształt rozwoju lokalnego wpływ ma zatem przede wszystkim kapitał ludzki czy szerzej kapitał społeczny.

Równoległe do rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju rośnie zainteresowanie badaniami z zakresu jakości życia. A. Zeliaś łączy to zainteresowanie z odejściem od wąsko rozumianego rozwoju gospodarczego oraz fascynacji postępem technicznym i ekonomicznym do głębszej refleksji nad korzyściami i zagrożeniami, jakie postęp cywilizacyjny niesie dla człowieka¹⁴. Ocena procesu zrównoważonego rozwoju jest zadaniem niezwykle skomplikowanym. Proces ten uzależniony jest bowiem od czynników o charakterze ilościowym, jak i od bardzo wielu czynników o charakterze jakościowym. Od końca XX wieku zaczęto w większym zakresie prowadzić badania nad metodologią pomiaru zrównoważonego rozwoju. Pojawiło się wiele zestawów mierników tworzonych dla różnego typu jednostek, tj. mierniki charakteryzujące gospodarki narodowe, regiony, gminy czy przedsiębiorstwa. Tworzone zestawy mierników czy indeksów mogą mieć charakter uniwersalny, dotyczący procesów zachodzących w skali globalnej czy krajowej. Podejmowane są ponadto liczne inicjatywy opracowania zestawów mierników analizujących w tym kontekście sytuację poszczególnych jednostek lokalnych.

Literatura:

1. Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń, 1994.
2. Berg L. van den, Meer J. van der, Otgaar A.H.J., *The attractive city. Catalyst for economic development and social revitalization*, European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam, 2000.
3. Bról R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, Wyd. AE Wrocław, Prace Naukowe nr 785, 1998.
4. Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa, 2002.

¹⁴ *Poziom życia w Polsce i krajach UE*, red. A. Zeliasia, PWE, Warszawa, 2004,

5. Featuring the quality of urban life in contemporary cities of Eastern and Western Europe, eds. I. Sagan, M. Czepczyński, University of Gdańsk, Wyd. Naukowe Bogucki, Gdańsk–Poznań, 2004.
6. Jałowicki B., *Rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, 1989.
7. Johann M., *Polska – UE porównanie poziomu życia*, Difin, Warszawa, 2005.
8. Klasik A., (red.), *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, Wyd. AE Katowice, 2001.
9. Klasik A., *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, Wyd. AE Wrocław, prace naukowe nr 734, 1996.
10. Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Uniwersytet Łódzki, 2003.
11. Ostasiewicz W., (red.), *Ocena i analiza jakości życia*, Wyd. AE Wrocław, 2004.
12. Regulski J., *Ekonomika miasta*, PWN, Warszawa, 1982.
13. Wierzbicki Z. T., (red.), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, PAN, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, 1973.
14. Wilkin J., (red.), *Teoria wyboru publicznego: wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wyd. Scholar, Warszawa, 2005.
15. Zeliaś, A., (red.), *Poziom życia w Polsce i krajach UE*, PWE, Warszawa, 2004.

Summary

Local units make up a basis for a global change towards sustainable development. The directions of these changes are created by human being through a realization of his needs, satisfaction of which determines a level of living. The article presents significance of these categories in the context of local sustainable development, especially with reference to the roles of the particular local actors, in particular inhabitants and local governments.

Ewa Malinowska

Wykorzystanie narzędzi doskonalenia jakości w działalności środowiskowej przedsiębiorstwa

W rozdziale przedstawiono możliwości wykorzystania narzędzi doskonalenia jakości na przykładzie analizy działalności zakładów żywienia zbiorowego w świetle obowiązujących przepisów prawnych dotyczących systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Przeprowadzone badania przedstawiają wzrost intensywności korzystania z dóbr środowiska przyrodniczego przez zakłady, które zajmują się działalnością gastronomiczną.

1. Wstęp

Tempo rozwoju gospodarki światowej w drugiej połowie dwudziestego wieku uległo znacznej intensyfikacji. Ekspansja gospodarcza okazała się przyczyną poszukiwań nowych rozwiązań, które mogą przyczynić się do wprowadzenia innowacji w różnych dziedzinach życia. Rozwój gospodarczy – zarówno w skali makro, jak i mikro – nie jest obojętny dla środowiska przyrodniczego. Jednym z kluczowych celów działalności przedsiębiorstwa jest zwiększenie jego konkurencyjności w ciągle zmieniającym się otoczeniu. Związane jest to z rosnącymi oczekiwaniami i preferencjami klientów. Dlatego też przedsiębiorstwa, aby sprostać zmieniającym się wymaganiom, stawiają sobie za główny cel zwiększenie wydajności i efektywności pracy oraz prowadzą działania zmierzające ku ciągłemu doskonaleniu.

Dopiero w połowie ubiegłego wieku zaczęto łączyć fakt niekorzystnego wpływu oddziaływania populacji ludzkiej na stan środowiska z myślą, że konsekwencje tego mogą w przyszłości być barierą wzrostu gospodarczego oraz zagrożeniem dla zdrowia tejże populacji. Wówczas narodziła się myśl ekorozwoju, która jest rozumiana jako prowadzenie wszelkiej działalności gospodarczej w harmonii z przyrodą tak, aby nie spowodować w niej nieodwracalnych zmian. Działania zmierzające do współdziałania organizacji,

człowieka i środowiska przyrodniczego przyczyniły się do powstania nowoczesnych narzędzi i metod, które mogą być wykorzystywane podczas poszczególnych etapów cyklu życia produktu lub usługi, do poszukiwań rozwiązań zmierzających do ewaluacji ekorozwoju.

W niniejszym rozdziale zasygnalizowano problem zwiększenia intensywności wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego przez zakłady żywienia zbiorowego w świetle obowiązujących przepisów prawnych. Dokonano próby wyodrębnienia krytycznych etapów działania organizacji, jak również poszczególnych czynności, które w istotnym wymiarze wpływają na wzrost oddziaływania badanych organizacji na środowisko przyrodnicze. Badaniu została poddana działalność pionów żywieniowych wybranych jednostek oświatowych z terenu Trójmiasta. Wybór tego typu placówek został podyktowany przede wszystkim możliwością dostępu do niezbędnych do analizy problemu danych pierwotnych (faktur, sprawozdań).

W rozdziale przedstawiono możliwość zastosowania wybranych narzędzi używanych w procesach doskonalenia jakości. Powszechnie stosowane: burza mózgów oraz diagram systematyki posłużyły do zidentyfikowania i uporządkowania czynników wpływających na zwiększenia intensywności wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego przez zakłady żywienia zbiorowego. Analizy ilościowej dokonano, wykorzystując ideę metodyki tzw. Domu Jakości (HoQ). W celu wyznaczenia kluczowych czynników oddziałujących na stopień zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego zastosowano zasadę 80/20.

2. Charakterystyka działalności zakładów żywienia zbiorowego w świetle wymagań prawnych

Warunki ekonomiczne, przyzwyczajenia konsumentów są wyznacznikiem intensywnego rozwoju działalności sektora usług gastronomicznych w wielu krajach europejskich i pozaeuropejskich. Również i w Polsce zauważana jest tendencja dynamicznego rozwoju tego typu usług.

Ograniczenia czasowe ludności, zmiana trybu pracy, aktywizacja zawodowa kobiet, model rodziny (2+0) są czynnikami, które wywarły wpływ na zmianę zwyczajów żywieniowych społeczeństwa, a to przekłada się na rozwój rynku omawianych usług. Według danych statystycznych przychody z działalności gastronomicznej¹ w 2008 roku w stosunku do 2007 wzrosły o około 6%, przy czym jest to zasługą zwiększenia przychodów sektora prywatnego usług gastronomicznych o 6,28%. Produkcja gastronomiczna² tego sektora zanotowała znaczący wzrost wskaźnika dynamiki, który w 2008 roku wyniósł 11,8%.³

Placówki gastronomiczne, typu: restauracje, bary, kawiarnie, stołówki szkolne, przedszkolne, jak również firmy zajmujące się przygotowaniem żywności dla odbiorców zewnętrznych, tzw. firmy cateringowe, wg nomenklatury PKWiU świadczą rodzaj usług o nazwie: usługi związane z wyżywieniem⁴. Głównym zadaniem tego typu usług jest zaspokojenie wymagań klienta poprzez serwowanie odpowiednich posiłków zgodnych z jego wymaganiami.

Działalność placówek będących przedmiotem badań, zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego, przystosowana jest do produkcji i serwowania posiłków w zakresie zorganizowanego żywienia określonych grup konsumentów⁵. Placówki takie umiejscowione są np.: w szpitalach, szkołach, przedszkolach, internatach, sanatoriach. Ich działalność charakteryzuje brak wyboru jakościowego i ilościowego pożywienia. Konsument spożywa taki posiłek, który został przyrządzony wg ściśle wyznaczonej procedury dla jego grupy żywieniowej przez specjalnie wyodrębnione zasady żywienia. Obok

¹ Przychody z działalności gastronomicznej (łącznie z podatkiem VAT) definiuje się jako wartość przychodów uzyskanych z działalności gastronomicznej, która obejmuje przychody ze sprzedanych: towarów handlowych, wyrobów (produkcji gastronomicznej) oraz świadczonych usług w placówkach. [www.stat.gov.pl/gus/definicje].

² Sprzedaż produkcji gastronomicznej jest to wartość wytworzonych i sprzedanych we własnych placówkach potraw, napojów gorących, wyrobów ciastkarskich i innych wyrobów kulinarnych. [www.stat.gov.pl/gus/definicje].

³ Rynek wewnętrzny w 2008 r., (2009), Wyd. GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl [01.07.2010].

⁴ PKWiU (sekcja I dział 56), http://msp.money.pl/zakladam_firme/pkwiu/ [01.07.2010].

⁵ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. Nr 171 poz. 1225 z 27.09.2006 r.

zakładów żywienia zbiorowego typu zamkniętego wyróżnia się zakłady typu otwartego, ukierunkowane na obsługę klienta zróżnicowanego pod względem takich kryteriów, jak: wiek, dieta, możliwości finansowe. Do tego typu placówek należą m.in.: restauracje, bary, punkty gastronomiczne, kawiarnie, itp. Tutaj konsument sam dokonuje wyboru ilości i różnorodności spożywanego posiłku.

Zarówno zakłady żywieniowe typu otwartego, jak i zamkniętego charakteryzuje podobna struktura przebiegu procesu produkcyjnego, jak i wymagania techniczne oraz sanitarne. W myśl ustawodawstwa polskiego placówki żywieniowe muszą spełnić narzucone założenia, zapewnić odpowiednie warunki, aby według określonych zasad mieć możliwość udowodnienia, że posiłki wytwarzane są w ustalonych warunkach przez wykwalifikowane osoby według zatwierdzonych procedur. Wówczas produkt oferowany klientowi jest produktem bezpiecznym.

Podstawowym dokumentem mówiącym o zapewnieniu bezpieczeństwa żywności i żywienia w Polsce jest Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia z dnia 25 sierpnia 2006 r. Innymi dokumentami, które określają procedury postępowania przedsiębiorstw uczestniczących w łańcuchu żywnościowym są także: Dyrektywa 93/43, która podkreśla potrzebę nadzoru sanitarno-higienicznego nad produkcją żywności w całym cyklu życia produktu oraz przedstawia zasady systemu HACCP⁶, „Zielona Księga”, w której podkreślona jest rola współpracy międzynarodowej na płaszczyźnie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego⁷. Do ważnych dokumentów, oprócz wspomnianych, w których zawarte są zagadnienia dotyczące funkcjonowania systemu bezpieczeństwa żywnościowego należą: Rozporządzenie (WE) 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające

⁶ Dyrektywa Rady 93/43/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych.

⁷ „Zielona Księga” Generalne zasady Prawa żywnościowego w Unii Europejskiej COM/1997719/final), 2000.

procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁸, Rozporządzenie (WE) 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych⁹, Rozporządzenie (WE) 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹⁰ i Rozporządzenie (WE) 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt¹¹.

Rozporządzenie (WE) 852/2004 reguluje zagadnienia dotyczące higieny żywności oraz systemu HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points), który nazwany jest w języku polskim Analizą Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli. System ten stał się na polskim rynku narzędziem zarządzania w przemyśle rolno-spożywczym oraz w usługach żywieniowych, umożliwiającym kontrolę zagrożeń związanych z żywnością na każdym etapie łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego. System HACCP opiera się na głównym założeniu – braku zagrożeń. Stan ten można osiągnąć poprzez ścisłe stosowanie odpowiednich procedur, podejmowanie działań zapobiegawczych, jak również korygujących, kiedy to konieczne. HACCP jest obecnie najbardziej uniwersalnym i znanym systemem, dzięki któremu kształtowane jest i zapewnione bezpieczeństwo żywnościowe. Jego celem jest pełny i skuteczny nadzór nad etapami produkcji żywności we wszystkich ogniwach łańcucha żywnościowego. Założeniem głównym tego systemu jest możliwie

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 lutego 2002 roku ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności.

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie higieny środków spożywczych.

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego

¹¹ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

najskuteczniejsze zabezpieczenie przed występowaniem zagrożeń żywnościowych.

Integralną częścią systemu bezpieczeństwa żywnościowego są zasady Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) i Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP) (Rysunek 1). Ich zastosowanie jest podstawą funkcjonowania systemu bezpieczeństwa żywnościowego.

Dobra Praktyka Produkcyjna definiowana w Ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia jest jako działania, które muszą być podjęte i warunki, które muszą być spełnione, aby produkcja żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością odbywały się w sposób zapewniający bezpieczeństwo żywności, zgodnie z jej przeznaczeniem. Dobrą Praktykę Higieniczną przedstawia się jako działania, które muszą być podjęte, i warunki higieniczne, które muszą być spełniane i kontrolowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu, aby zapewnić bezpieczeństwo żywności¹².

Rysunek 1. Obszary GMP/GHP w systemie HACCP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Turlejska H., Szponar L., Pelzner U. (1998), *Dobra Praktyka Produkcyjna w zakładach produkcji i przetwórstwa żywności*, Wydawnictwo IŻŻ, Warszawa.

Wymagania dotyczące stanu technicznego zakładów określone są w Rozporządzeniu 852/2004, gdzie mowa jest, że jednym z podstawowych

¹² Op. cit.

warunków zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jest to, aby tak dokonać usytuowania poszczególnych pomieszczeń koniecznych do użycia w procesie technologicznym, by drogi surowców, produktów gotowych (tzw. drogi czyste) nie przecinały dróg odpadów, dostawców (dróg brudnych). Wspomniane rozporządzenie przedstawia także wymagania dotyczące ochrony zakładu przed szkodnikami, przechowywania i usuwania odpadów, określa istotę stosowania właściwych narzędzi i urządzeń oraz utrzymania prawidłowego stanu infrastruktury (Załącznik II Rozdział II Rozporządzenia 852/2004).

W rozdziale VII Załącznika II Rozporządzenia 852/2004 określone są warunki, jakie musi spełniać woda wykorzystywana w procesie technologicznym. W myśl tego rozporządzenia zakłady znajdujące się w łańcuchu żywnościowym muszą zapewnić odpowiednie zaopatrzenie w wodę pitną, „która powinna być używana w każdym przypadku, gdy jest to niezbędne w celu zapewnienia, że środki spożywcze nie są zanieczyszczone.” Higiena osobista personelu zakładowego określona jest wymaganiami zawartymi w Rozdziale VIII Załącznika II Rozporządzenia 852/2004. W myśl tych wymagań „każda osoba pracująca w styczności z żywnością powinna utrzymywać wysoki stopień czystości osobistej i nosić odpowiednie, czyste i, gdzie stosowne, ochronne okrycie wierzchnie.” Rozporządzenie 852/2004, jak i Rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2 lutego 2006 roku¹³ oraz z 10 lipca 2006 roku¹⁴, regulują również wytyczne dotyczące stanu zdrowia osób, które są w kontakcie z żywnością.

Ogólnie pojęta higiena produkcji zawiera w sobie m.in. takie aspekty, jak: sposób magazynowania surowców, półproduktów, produktów gotowych, ochronę przed zanieczyszczeniami, ciągłość łańcucha chłodniczego, sposób segregacji i rozmrażania żywności, magazynowania i oznakowania substancji

¹³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2006 roku w sprawie badań do celów sanitarno-epidemiologicznych, Dz. U. nr 25, poz. 191.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 lipca 2006 roku w sprawie wykazu prac, przy których wykonywaniu istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby, Dz. U. nr 133, poz. 939.

niebezpiecznych oraz niejadalnych, zabezpieczenia zakładu przed szkodnikami. Wymagania dotyczące wymienionych aspektów zawarte są w Rozdziale IX Załącznika II Rozporządzenia 852/2004.

Do obszaru higieny produkcji należą ponadto aspekty dotyczące sposobu przechowywania sprzętu i środków używanych do sprzątania, mycia i dezynfekcji, o czym traktuje rozdział I wspomnianego Rozporządzenia, jak i dotyczące pakowania żywności, co określone jest w rozdziale X Rozporządzenia. Wg Artykułu 5 Rozporządzenia 852/2004 „wszystkie przedsiębiorstwa sektora spożywczego opracowują, wykonują i utrzymują stałą procedurę lub procedury na podstawie zasad HACCP”, a co się z tym wiąże – systemów GMP i GHP. Działania wykonywane przez pracowników winny być potwierdzone przez odpowiednie zapisy w dokumentacji, którą należy utworzyć i utrzymywać. W przypadku kontroli zewnętrznej stanowi ona potwierdzenie wykonywania wymaganych działań i świadczy o ich poprawności. Cykliczne szkolenia pracowników wszystkich szczebli pionów żywieniowych są niezbędnym elementem prawidłowych działań mających na celu zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego w placówce gastronomicznej.

Spełniając zasady GHP i GMP w praktyce, wszystkie pomieszczenia zakładów gastronomicznych muszą posiadać powierzchnie, które w łatwy sposób można poddać procesowi mycia i dezynfekcji. Muszą być również zaopatrzone w odpowiednie zabezpieczenia przez możliwością dostania się do procesu technologicznego różnego typu zagrożeń (owadów, ciał obcych, odłamków tworzyw sztucznych, szkła). Zakład musi być wyposażony w odpowiednią ilość urządzeń grzewczych i chłodniczych (nie można przechowywać wspólnie surowców, półproduktów, produktów gotowych, próbek żywności). Urządzenia te muszą być wyposażone w instrumenty miernicze stosowane do pomiaru temperatury, wilgotności (w przypadku pomieszczeń magazynowych). Termometry, pirometry i higrometry muszą być cyklicznie wzorcowane przez uprawnione instytucje. Wyposażenie pionu żywieniowego (regały, szafki, stojaki) musi być dostosowane do szybkiego

i skutecznego utrzymania w czystości. Ilość drobnego sprzętu kuchennego jest uzależniona od możliwości produkcyjnych i zapotrzebowania, poza tym jednak systemy wskazują na konieczność używania osobnych narzędzi w przypadku pracy z poszczególnymi grupami żywności.¹⁵

Ważnym elementem jest zachowanie prawidłowego stopnia higieny osobistej pracowników. W tym celu pracodawca jest zobowiązany do zapewnienia odpowiednich warunków, które będą umożliwiały stosowanie GHP przez zatrudnionych. Pomieszczenia sanitarne i socjalne powinny zapewnić skuteczne oddzielenie strefy brudnej i czystej.

W działalności gastronomicznej systemy GMP/GHP zalecają posiadanie w pomieszczeniach produkcyjnych osobnych stanowisk do przygotowania potraw mięsnych, mącznych i pozostałych oraz posiadania takiej ilości komór w zlewozmywakach, aby obróbki: wstępna mięs, warzyw i owoców nie krzyżowały się. Wymagane jest również, aby w tych pomieszczeniach, gdzie jest to konieczne, zamontowany był zlew do mycia rąk z doprowadzoną zimną i gorącą wodą.

Wszystkie urządzenia i sprzęty muszą być utrzymane w nienagannej czystości. Do przeprowadzania procesu mycia i dezynfekcji zaleca się stosowanie specjalistycznych środków przeznaczonych dla przemysłu spożywczego. Należy zatem zapewnić odpowiednie urządzenia do mycia i dezynfekcji pomieszczeń, aparatury, sprzętu oraz wyznaczyć pomieszczenie do przechowywania środków i urządzeń przeznaczonych do zapewnienia odpowiednich warunków higienicznych.

W zakładzie żywienia zbiorowego powinny być wydzielone niezależne zmywalnie naczyń, sprzętu kuchennego oraz naczyń stołowych. W zmywalni powinno znajdować się urządzenie do wyparzania i suszenia umytych naczyń oraz tzw. szafa przelotowa, która ułatwia przekazywanie do strefy czystej umytych naczyń i sztućców. Odpady żywnościowe muszą być składowane

¹⁵ W myśl systemu GMP i GHP w gastronomii należy używać osobnych noży oraz desek do krojenia dla ryb, drobiu, mięsa zwierząt rzeźnych, warzyw i owoców surowych i gotowanych.

w zamykanych pojemnikach, odpowiednio skonstruowanych, utrzymanych w dobrym stanie i łatwych do czyszczenia i dezynfekcji, w wyznaczonym do tego celu miejscu.¹⁶ Jeżeli odpady gastronomiczne oraz przeterminowane środki spożywcze nie stwarzają zagrożenia dla ludzi i zwierząt, mogą być wykorzystywane w przydomowych kompostownikach. Pozostałe niejedalne odpady mogą być przekazywane osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym, niebędącymi przedsiębiorcami.¹⁷ W zakładach żywienia zbiorowego powinien funkcjonować sprawny system usuwania odpadów nieorganicznych. Odpady i śmieci powinny być gromadzone w określonych miejscach poza pomieszczeniami z żywnością i systematycznie usuwane wg określonego harmonogramu. Istotnym czynnikiem utrzymania systemu bezpieczeństwa żywnościowego jest zabezpieczenie zakładu przed szkodnikami. Działań takich mogą dokonywać jedynie wyspecjalizowane w tym kierunku firmy. Współpraca z tego typu organizacją musi zostać udokumentowana.

System zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego działa w Polsce od dnia wejścia naszego kraju do UE. Jak przedstawiono powyżej, organizacje pracujące w obrębie tzw. łańcucha żywnościowego, muszą ściśle dostosować swoją działalność do wymagań zapisanych w obowiązujących przepisach prawnych. W przypadku zakładów żywienia zbiorowego dostosowanie działalności gastronomicznej do wytycznych bardzo często połączone było z pełną modernizacją cyklu technologicznego. Poza tym należało zwiększyć ilości urządzeń chłodniczych, zamrażalniczych, dokonać modyfikacji ilości punktów mycia i dezynfekcji (przede wszystkim zwiększono ilość umywalek służących do mycia rąk pracowników) oraz zmienić rodzaje i ilości środków do mycia i dezynfekcji.

W wyniku prac dostosowawczych w organizacjach usługowych, zajmujących się wyżywieniem ludności, nastąpiło zwiększenie poboru energii,

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie higieny środków spożywczych, Załącznik II, Roz. IV

¹⁷ Stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie młynków koloidalnych w zakładach żywnościowych. 31.05.2010 [www.wsse.gda.pl]31.08.2010.

zużycia wody, ilości odpadów organicznych i nieorganicznych, co nie jest zapewne obojętne dla środowiska przyrodniczego. Dlatego też w rozdziale dokonano próby wyodrębnienia krytycznych etapów działania organizacji, czy poszczególnych czynności, które w istotnym wymiarze wpływają na wzrost oddziaływania organizacji na środowisko przyrodnicze. W tym celu wykorzystano wybrane narzędzia stosowane w doskonaleniu jakości.

3. Klasyfikacja narzędzi i metod doskonalenia jakości

Aby uzyskać odpowiednią, wymaganą przez klienta jakość czy też udoskonalić tę, która została już osiągnięta, można posłużyć się wybranymi narzędziami, których celem jest usprawnienie pracy organizacji. Literatura przedmiotu prezentuje kilka klasyfikacji narzędzi i metod stosowanych dla doskonalenia jakości.

Według jednego z podziałów metody i narzędzia dzielą się na tzw. tradycyjne (które zaproponował Ishikawa) i nowe, które określane są także, jako "wielka siódemka". Do tradycyjnych zaliczane są: diagram przebiegu procesu (schemat blokowy), karta kontrolna, arkusz analityczny, diagram przyczynowo-skutkowy, diagram Pareto (Lorenza), histogram, punktowy diagram korelacji. Wśród „wielkiej siódemki” można wyróżnić: diagram pokrewieństwa, diagram relacji, diagram macierzowy, macierz analizy danych, diagram strzałkowy, drzewo decyzyjne oraz wykres programowy procesu decyzyjnego. Pośród dodatkowych narzędzi warto wymienić wizualizację danych, analizę pola sił, metodę ABCD, metodę ABC, analizę oddziaływań czy burzę mózgów¹⁸.

Według propozycji innej klasyfikacji należy wymienić grupę narzędzi, które służą do zbierania danych: arkusz kontrolny, histogram, karta kontrolna oraz do analizy danych – diagram Ishikawy, diagram Pareto, diagram rozproszenia oraz schemat blokowy¹⁹. Poza przytoczonymi klasyfikacjami spotyka się podziały oparte na rodzaju danych wyjściowych (jakościowe

¹⁸ <http://wawak.pl/pl/content/historeczny-rozwoj-definicji-jakosci> [dostęp 18.06.2010].

¹⁹ Hamrol A., Zarządzanie jakością z przykładami, Warszawa, Wyd. PWN 2005, s.228.

i ilościowe), sposobie przetwarzania danych (opisowe, kreatywne i statystyczne)²⁰. Literatura podaje również klasyfikację metod oraz narzędzi opartą na etapach cyklu Deminga²¹. Według tej klasyfikacji do metod kreowania pomysłów i planowania zalicza się m.in.: burze mózgów, diagram pokrewieństwa, przyczynowo-skutkowy czy metodę ABCD. Wśród metod i narzędzi wykorzystywanych na etapie wdrażania można zauważyć np.: arkusz kontrolny, histogram czy Lean Management. Praktykę 5S, diagram Pareto-Lorenza oraz metodę Servqual spotyka się wśród metod służących do sprawdzania i kontroli. Natomiast ocenę działań w organizacji można przeprowadzić za pomocą np. analizy kosztów jakości, parametrów krytycznych, matrycy plan-rezultaty.

Każde przedsiębiorstwo dla poprawy swoich działań powinno zastosować określone instrumenty, za pomocą których będzie realizować główne działania mające na celu kształtowanie jakości. Wśród tych instrumentów wyróżnia się zasady, których zastosowanie służy do osiągnięcia celów strategicznych firmy. Nie przedstawiają one konkretnych propozycji zmian, charakteryzują się oddziaływaniem długotrwałym. Do takich zalicza się zasady Deminga lub „zero defektów”. Metody stosowane w procesie doskonalenia jakości wyznaczają ramy działań, pozwalają kształtować jakość organizacji, a ich stosowanie gwarantuje widoczne efekty. Są to np. QFD czy FMEA. Aby móc dokonać analizy konkretnego problemu, zagadnienia, należy zastosować narzędzie, które w dość prosty sposób przedstawi stan obecny i możliwości poprawy.

W rozdziale przedstawiono możliwość zastosowania wybranych narzędzi. Na etapie identyfikacji przyczyn składających się na badany problem, posłużono się powszechnie stosowanym narzędziem – burzą mózgów. Natomiast dzięki diagramowi systematyki dokonano uporządkowania wcześniej

²⁰ Tamże s. 230.

²¹ Łuczak J., Matuszak-Flejszman A., *Metody i techniki zarządzania jakością. Kompendium wiedzy*, Poznań, Wyd. Quality Progress, 2007, s. 9.

zidentyfikowanych czynników. W dalszej części badania, w celu określenia współczynników ważności poszczególnych czynników, wykorzystano metodykę analizy zaczerpniętą z tzw. Domu Jakości. Otrzymane wartości współczynników ważności uszeregowano wg procedury stosowanej w zasadzie 80/20, dzięki czemu wyznaczono kluczowe czynniki, które charakteryzują się największą siłą oddziaływania na badany problem.

4. Wpływ działalności placówek żywienia zbiorowego na środowisko przyrodnicze

Działalność każdej organizacji ściśle powiązana jest z oddziaływaniem na środowisko przyrodnicze. Aby móc prowadzić działalność, potrzebne są nakłady pozyskiwane ze środowiska, czyli woda, energia. W wyniku działalności emituje się do środowiska emisje gazów, ścieki, gromadzone odpady. Działalność gastronomiczną charakteryzuje przede wszystkim duże zużycie wody oraz produkcja znacznej ilości ścieków, jak również zużycie dużej ilości energii. Nie obserwuje się natomiast znaczącej emisji gazów do powietrza.

Identyfikacji jakościowej oraz ilościowej czynników, które mogą mieć wpływ na stan środowiska przyrodniczego, a są wynikiem działalności zakładów żywienia zbiorowego, przeprowadzono przy współudziale pracowników pionów żywieniowych wybranych placówek oświatowych z terenu Gdyni. Do badań przystąpiły cztery placówki przedszkolne (10,8% spośród gdyńskich przedszkoli), które posiadają podobną charakterystykę: zbliżoną wielkość placówek, wielkość produkcji, podobne wyposażenie techniczne, układ pomieszczeń oraz ilość pracowników i organizację ich pracy. Informacje, które otrzymano od pracowników placówek, dotyczyły: okresowej ilości zużycia wody, energii, wytwarzanych odpadów organicznych i nieorganicznych, intensywności wykorzystania poszczególnych maszyn i urządzeń niezbędnych w procesie technologicznym. Ponadto dokonano obserwacji organizacji pracy w badanych placówkach.

W przypadku działalności gastronomicznej, głównym jej zadaniem jest produkcja smacznego, zdrowego, atrakcyjnego sensorycznie i bezpiecznego pożywienia.

W wyniku analizy warunków, jakie muszą być spełnione, aby placówka gastronomiczna w świetle uwarunkowań prawnych mogła funkcjonować, wyodrębniono aspekty środowiskowe, które oddziałują pośrednio lub bezpośrednio na środowisko przyrodnicze. Aspekt środowiskowy wg PN-EN ISO 14001:2005²² jest elementem działań organizacji, jej wyrobów lub usług, który może wzajemnie oddziaływać ze środowiskiem. Z aspektem środowiskowym ściśle związane jest pojęcie wpływu na środowisko, przez który rozumie się „każdą zmianę w środowisku, zarówno niekorzystną, jak i korzystną, która w całości lub częściowo jest spowodowana aspektami środowiskowymi organizacji”. Aspektami tymi są: zużycie wody i emisja ścieków²³, zużycie energii elektrycznej²⁴ oraz wytwarzanie odpadów organicznych i nieorganicznych.

W kolejnym etapie badań należało określić „czynniki środowiskowe”, które przyczyniają się do powstawania przedstawionych powyżej aspektów środowiskowych. W tym przypadku, obok charakterystyki procesu produkcyjnego w gastronomii, kierowano się koniecznością stosowania zasad Dobrej Praktyki Produkcyjnej oraz Higienicznej warunkujących występowanie poszczególnych aspektów. Woda w zakładach gastronomicznych używana jest przede wszystkim w głównym procesie produkcyjnym jako składnik przygotowywanych posiłków i czynnik zapewnienia czystości produktu spożywczego oraz do utrzymania higieny w poszczególnych pomieszczeniach

²² PN-EN ISO 14001:2005 „Systemy zarządzania środowiskowego – wymagania i wytyczne stosowania”, pkt 4.3.1.

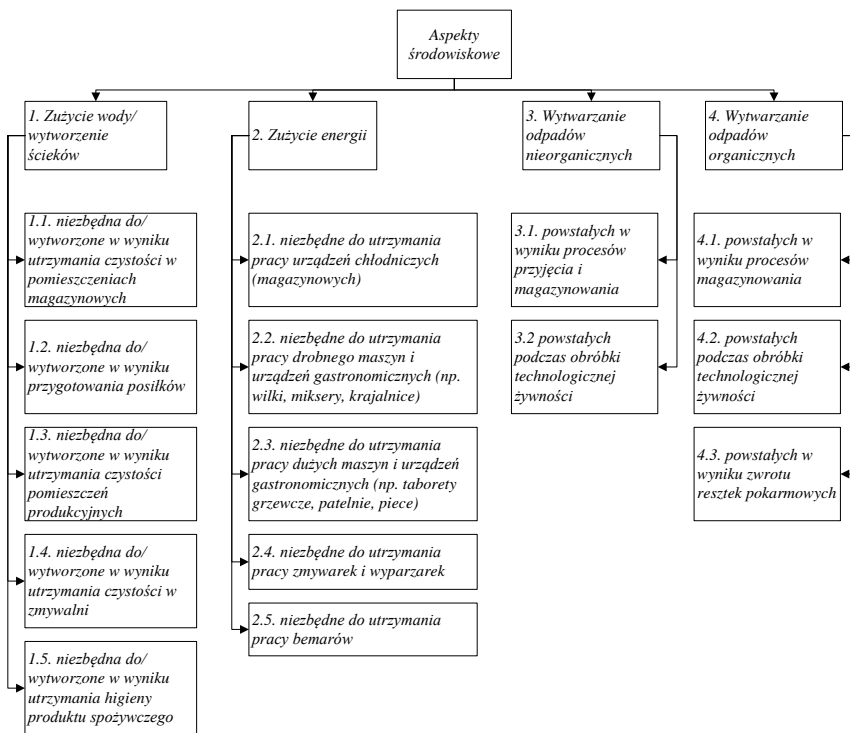
²³ Oszacowania ilościowe poszczególnych czynników odbywały się na podstawie: odczytów z liczników oraz na podstawie analizy dowodów księgowych. Dlatego też pobór wody i ilość wyprodukowanych ścieków traktuje się jako jeden czynnik oddziałujący na środowisko, nie ma możliwości wg przedstawionych danych źródłowych na rozdzielenie go na poszczególne elementy: pobór wody oraz produkcję ścieków.

²⁴ Do badań wyselekcjonowano placówki, które w procesie produkcyjnym używają tylko energii elektrycznej.

produkcyjnych. Rozdzielenie poszczególnych pomieszczeń produkcyjnych jest istotne, gdyż częstotliwość oraz intensywność zużycia wody określona w Planie Higieny zależy od przeznaczenia poszczególnych pomieszczeń. Wytwarzanie określonej ilości ścieków jest ściśle powiązane z ilością zużytej wody (Rys. 2).

Kolejnym wyodrębnionym aspektem wpływającym na stan środowiska przyrodniczego jest energia i wielkość jej zużycia. Zużycie energii następuje przede wszystkim w wyniku utrzymania zasad Dobrej Praktyki Produkcyjnej, utrzymania prawidłowych parametrów poszczególnych procesów (Rysunek 2).

Rysunek 2. Aspekty środowiskowe w procesie technologicznym zakładu żywienia zbiorowego



Źródło: opracowanie własne

Następne aspekty środowiskowe dotyczą wytwarzania odpadów zarówno organicznych (żywnościowych, gastronomicznych²⁵), jak i nieorganicznych – najczęściej zużytych opakowań. Odpady mogą powstawać na wszystkich etapach cyklu produkcyjnego: od przyjęcia i magazynowania, gdzie może się zdarzyć wystąpienie produktu niezgodnego z wymaganiami (uszkodzone opakowanie, przekroczony termin przydatności do spożycia), poprzez obróbkę wstępną, która charakteryzuje się występowaniem dużej ilości odpadów żywnościowych i obróbkę termiczną, aż do usuwania pozostałości resztek pokarmowych, co występuje podczas procesu określonego jako „zmywanie i wyparzenie naczyń” (Rysunek 2).

System bezpieczeństwa żywnościowego zawiera w swoich zaleceniach przedstawienie w dokumentacji systemowej schematu planu produkcyjnego z zaznaczeniem poszczególnych etapów. Plan ten ma służyć w kolejnych fazach jako podstawa do przeprowadzenia analizy zagrożeń przez czynniki biologiczne, fizyczne i chemiczne. W badanych placówkach żywienia zbiorowego ogólne plany produkcyjne zostały opracowane przez Zespoły ds. HACCP. Dalszą analizę występowania poszczególnych czynników tworzących aspekty środowiskowe w niniejszym rozdziale oparto na elementach wejściowych i wyjściowych z poszczególnych etapów procesu technologicznego przedstawionych na udostępnionych przez personel placówek schematach (Tabela 1).

W wyniku funkcjonowania badanych pionów żywieniowych na poszczególnych etapach procesu technologicznego używane są wyodrębnione wcześniej aspekty środowiskowe generowane poprzez pobór lub wytworzenie tzw. czynników środowiskowych, zidentyfikowanych i uporządkowanych dzięki zastosowaniu narzędzi: „burzy mózgów” oraz diagramu systematyki.

²⁵ Zamienności tych określeń w pracy używa się za dokumentem: Stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie młynków koloidalnych w zakładach żywnościowych. 31.05.2010, źródło: www.wsse.gda.pl, [31.08.2010].

Tabela 1. Etapy procesu technologicznego i czynniki środowiskowe wpływające na jego funkcjonowanie

Czynnik środowiskowy zużywany w poszczególnych etapach procesu	Etapy procesu	Czynnik środowiskowy wytwarzany w poszczególnych etapach procesu
-	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">I. Przyjęcie towarów</div> <div style="text-align: center;">↓</div>	<ul style="list-style-type: none"> - Odpady nieorganiczne powstałe w wyniku przyjęcia towaru (3.1) - Odpady organiczne powstałe w wyniku przyjęcia towaru (4.1)
<ul style="list-style-type: none"> - Woda niezbędna do utrzymania czystości w pomieszczeniach magazynowych (1.1) - Energia niezbędna do utrzymania pracy w pomieszczeniach magazynowych (2.1) 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">II. Przechowywanie towarów: A) w warunkach chłodniczych B) w warunkach zamrażalniczych C) w warunkach „suchych”</div> <div style="text-align: center;">↓</div>	<ul style="list-style-type: none"> - Ścieki wytworzone w wyniku prac niezbędnych do utrzymania czystości w pomieszczeniach magazynowych (1.1) - Odpady nieorganiczne powstałe w wyniku magazynowania towaru (3.1) - Odpady organiczne powstałe w wyniku magazynowania towaru (4.1)
<ul style="list-style-type: none"> - Woda niezbędna do zapewnienia higieny produktu spożywczego (1.5) - Woda niezbędna do utrzymania czystości w pomieszczeniach produkcyjnych (1.3) - Energia niezbędna do utrzymania pracy drobnego maszyn i urządzeń gastronomicznych (2.2) 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">III. Obróbka wstępna</div> <div style="text-align: center;">↓</div>	<ul style="list-style-type: none"> - Ścieki wytworzone w wyniku zapewnienia higieny produktu spożywczego (1.5) - Ścieki wytworzone w wyniku utrzymania czystości w pomieszczeniach produkcyjnych (1.3) - Odpady nieorganiczne powstałe w wyniku obróbki technologicznej żywności (3.2) - Odpady organiczne powstałe w wyniku obróbki technologicznej żywności (4.2)
<ul style="list-style-type: none"> - Woda niezbędna do zapewnienia higieny produktu spożywczego (1.5) - Woda niezbędna do przygotowania posiłków (1.2) - Woda niezbędna do utrzymania czystości w pomieszczeniach produkcyjnych (1.3) 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">IV. Obróbka cieplna</div> <div style="text-align: center;">↓</div>	<ul style="list-style-type: none"> - Ścieki wytworzone w wyniku zapewnienia higieny produktu spożywczego (1.5) - Ścieki wytworzone w wyniku utrzymania czystości w pomieszczeniach produkcyjnych (1.3)

<ul style="list-style-type: none"> – Energia niezbędna do utrzymania pracy drobnego maszyn i urządzeń gastronomicznych (2.2) – Energia niezbędna do utrzymania pracy dużych maszyn i urządzeń gastronomicznych (2.3) 		<ul style="list-style-type: none"> – Odpady nieorganiczne powstałe w wyniku obróbki technologicznej żywności (3.2) – Odpady organiczne powstałe w wyniku obróbki technologicznej żywności (4.2)
<ul style="list-style-type: none"> – Woda niezbędna do utrzymania czystości w pomieszczeniach produkcyjnych (1.3) – Energia niezbędna do utrzymania pracy ład beमारowych (2.5) 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">V. Wydawanie posiłków</div> <div style="text-align: center; margin: 5px 0;">↓</div>	<ul style="list-style-type: none"> – Ścieki wytworzone w wyniku utrzymania czystości w pomieszczeniach produkcyjnych (1.3) – Odpady organiczne powstałe w wyniku obróbki technologicznej żywności (4.2)
<ul style="list-style-type: none"> – Woda niezbędna do utrzymania czystości w zmywalni (1.4) – Energia niezbędna do utrzymania pracy zmywarek i wyparzonek (2.4) 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">VI. Zmywanie i wyparzenie naczyń</div>	<ul style="list-style-type: none"> – Ścieki wytworzone w wyniku utrzymania czystości w zmywalni (1.4) – Odpady organiczne powstałe w wyniku zwrotu resztek pokarmowych (4.3)

Źródło: *opracowanie własne*

Kolejnym etapem badań jest określenie intensywności występowania poszczególnych czynników środowiskowych. W tym celu posłużono się macierzą powiązań zaczerpniętą z metodyki Domu Jakości - *House of Quality* (HoQ). Składa się on z sześciu obszarów. Pierwszy z nich grupuje wymagania, potrzeby klienta poddawane analizie ważności w obszarze drugim – w macierzy planowania. W sektorze pierwszym zawarto kolejne etapy cyklu produkcyjnego. W kolejnym – trzecim obszarze oryginalnego HoQ zawarte są tzw. cechy techniczne, technologiczne, stanowiące odpowiedź na potrzeby klienta. W analizowanym przypadku w sektorze trzecim umieszczono czynniki środowiskowe. Obszar czwarty zawiera korelacje pomiędzy elementami zawartymi w sektorach: pierwszym i trzecim. W piątym dokonuje się analizy ważności cech technicznych oraz przedstawia się ich docelowe wartości.

W ostatnim obszarze – szóstym badane jest wzajemne oddziaływanie na siebie cech technologicznych²⁶.

Za pomocą macierzy przedstawiono obraz intensywności korelacji pomiędzy poszczególnymi etapami cyklu produkcyjnego a czynnikami środowiskowymi. Występowanie czynników środowiskowych na poszczególnych etapach cyklu technologicznego obrazuje tabela 1, natomiast siłę ich korelacji, określaną przez personel badanych placówek, ukazują tabele: 2, 3, 4, 5. W przypadku ciągłego zużycia/powstawania w trakcie danego etapu czynnika środowiskowego, przyznawano korelację o wartości 3, okresowego – 2, a jeżeli czynnik środowiskowy jest zużywany/powstaje sporadycznie, korelacja równa jest 1.

Tabela 2. Zużycie wody, wytworzenia ścieków komunalnych na poszczególnych etapach procesu technologicznego w gastronomii

	1.1. do/ w wyniku utrzymania czystości w pomieszczeniach magazynowych	1.2. do/ w wyniku przygotowania posiłków	1.3. do/ w wyniku utrzymania czystości pomieszczeń produkcyjnych	1.4. do/ w wyniku utrzymania czystości w zmywalni	1.5 do/ w wyniku utrzymania higieny produktu spożywczego	Suma (C _w) [↓]
I. Przyjęcie towaru						0
II. Przechowywanie	2					2
III. Obróbka wstępna		1	3		2	6
IV. Obróbka cieplna		2	3		2	7
V. Wydawanie posiłków			3			3
VI. Zmywanie, wyparzenie naczyń				3		3
Suma [↓]	2	3	9	3	4	21

Źródło: *opracowanie własne*

²⁶ Hamrol A. „Zarządzanie jakością z przykładami” Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s.314–326.

Woda jest zużywana przede wszystkim do utrzymania czystości w pomieszczeniach pionu żywieniowego, przy czym magazyny są poddawane czynności mycia i dezynfekcji rzadziej niż pomieszczenia bezpośrednio produkcyjne (przygotownia, kuchnia właściwa, zmywalnia), dlatego też zaznaczono dla tych powiązań niższą siłę korelacji. Znaczna ilość wody jest zużywana na etapie obróbki wstępnej, która według zasad technologii gastronomicznej polega na sortowaniu, myciu, obieraniu, płukaniu i ewentualnie dalszym procesom: rozdrabnianiu, mieszaniu. Woda zużywana w czasie obróbki cieplnej służy do przygotowania poszczególnych potraw lub ich składników: zup, sosów, gotowania warzyw czy składników skrobiowych (Tabela 2).

Tabela 3. Zużycie energii na poszczególnych etapach procesu technologicznego w gastronomii

	2.1. niezbędne do utrzymania pracy urządzeń chłodniczych (magazynowych)	2.2. niezbędne do utrzymania pracy drobnego maszyn i urządzeń gastronomicznych	2.3. niezbędne do utrzymania pracy dużych maszyn i urządzeń gastronomicznych	2.4. niezbędne do utrzymania pracy zmywarek i wyparzonek	2.5. niezbędne do utrzymania pracy bemaarów	Suma (C _e) ↓
I. Przyjęcie towaru						0
II. Przechowywanie	3					3
III. Obróbka wstępna		2				2
IV. Obróbka cieplna		2	3			5
V. Wydawanie posiłków					3	3
VI. Zmywanie, wyparzenie naczyń				3		3
Suma ↓	3	4	3	3	3	16

Źródło: *opracowanie własne*

Energia zużywana jest w trakcie procesu technologicznego dla utrzymania pracy urządzeń chłodniczych, zamrażalniczych oraz systemów wentylacyjnych w magazynach. Dzięki temu zapewnione są odpowiednie warunki przechowywania poszczególnych grup produktów spożywczych.

Należy zauważyć również, że prace polegające na rozdrabnianiu surowca, mieszaniu, łączeniu składników przebiegają bardzo często za pomocą urządzeń mechanicznych. Także trzony kuchenne, piece i patelnie zasilane są za pomocą prądu. Duże zużycie energii elektrycznej następuje na etapie wydawania posiłków oraz podczas zmywania i wyparzania naczyń (Tabela 3). Ciągłość pracy ład beमारowych jest konieczna do utrzymania stałej, określonej temperatury potraw podczas procesu serwowania posiłków, natomiast nieprzerwalność procesu technologicznego zależy od dostępności czystych naczyń i sztućców.

Odpadami nieorganicznymi w procesie gastronomicznym są przede wszystkim opakowania, które mogą ulec uszkodzeniu podczas przyjęcia towaru czy też magazynowania, wówczas należy je usunąć z procesu technologicznego. Odpady nieorganiczne występują także podczas obróbki wstępnej i cieplnej (Tabela 4).

Tabela 4. Wytwarzanie odpadów nieorganicznych na poszczególnych etapach procesu technologicznego w gastronomii

	3.1. powstałych w wyniku procesów przyjęcia i magazynowania	3.2 powstałych podczas obróbki technologicznej żywności	Suma (C_{on}) ↕
I. Przyjęcie towaru	1		1
II. Przechowywanie	2		2
III. Obróbka wstępna		2	2
IV. Obróbka cieplna		1	1
V. Wydawanie posiłków			0
VI. Zmywanie, wyparzanie naczyń			0
Suma ↕	3	3	6

Źródło: *opracowanie własne*

Odpady organiczne, zwane również gastronomicznymi lub żywnościowymi, występują głównie w trakcie obróbki wstępnej (przy obieraniu,

rozdrabnianiu) oraz podczas usuwania resztek pokarmowych przed myciem naczyń. Poza tym można spotkać się z przeterminowanym środkiem spożywczym na etapie przyjęcia lub magazynowania produktów spożywczych lub z ubytkami, które mogą wystąpić podczas obróbki cieplnej czy też wydawania posiłków.

Tabela 5. Wytwarzanie odpadów organicznych na poszczególnych etapach procesu technologicznego w gastronomii

	4.1. powstałych w wyniku procesów przyjęcia i magazynowania	4.2 powstałych podczas obróbki technologicznej żywności	4.3. powstałych w wyniku zwrotu resztek pokarmowych	Suma (C _{oo})↓
I. Przyjęcie towaru	1			1
II. Przechowywanie	1			1
III. Obróbka wstępna		2		2
IV. Obróbka cieplna		1		1
V. Wydawanie posiłków		1		1
VI. Zmywanie, wyparzanie naczyń			2	2
Suma ↓	2	4	2	8

Źródło: *opracowanie własne*

Jak przedstawiają wyniki sum przedstawionych w tabelach 2,3,4,5 najwyższym współczynnikiem ważności (W) charakteryzuje się aspekt środowiskowy – zużycie wody i wytworzenia ścieków komunalnych na poszczególnych etapach procesu technologicznego w gastronomii 0,41. Kolejny aspekt – użycie energii – charakteryzuje się współczynnikiem równym 0,31, natomiast wytwarzanie odpadów nieorganicznych jest aspektem środowiskowym istotnym, wg przedstawionej w rozdziale analizy, na poziomie 0,12, a odpady organiczne – 0,16.

Tabela 6. Wyznaczenie współczynnika ważności poszczególnych czynników środowiskowych wpływających na powstawanie obciążeń środowiskowych na tle korelacji występowania ich w poszczególnych etapach procesu technologicznego

Etapy cyklu technologicznego	Czynniki środowiskowe wpływające na powstawanie obciążeń środowiskowych													Współczynnik ważności (W)												
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	3.1	3.2	4.1		4.2	4.3										
I. Przyjęcie towaru											1		1			0,04										
II. Przechowywanie	2					3					2		1			0,16										
III. Obróbka wstępna		1	3		2		2					2		2		0,24										
IV. Obróbka cieplna		2	3		2		2	3				1		1		0,27										
V. Wydawanie posiłków			3							3				1		0,14										
VI. Zmywanie, wyparzenie naczyń				3					3						2	0,16										
Iloczyn wartości korelacji i współczynnika ważności poszczególnych etapów	3,11	0,32	7,59	0,78	18,97	1,95	4,48	9,92	1,02	4,48	9,92	1,02	7,88	0,81	4,48	4,09	3,36	7,30	0,75	1,95	0,20	8,66	0,89	3,11	0,32	10,28
W _w %	3,11	0,32	7,59	0,78	18,97	1,95	4,48	9,92	1,02	4,48	9,92	1,02	7,88	0,81	4,48	4,09	3,36	7,30	0,75	1,95	0,20	8,66	0,89	3,11	0,32	100

Źródło: opracowanie własne

Celem analizy jest określenie istotności wpływu poszczególnych elementów (czynników środowiskowych), niezbędnych przy zachowaniu ciągłości procesu technologicznego w zakładach żywienia zbiorowego środowiskowych.

Wykorzystano do tego metodykę zawartą w sektorze piątym Domu Jakości (HoQ), gdyż pozwala na wyznaczenie współczynnika ważności poszczególnych czynników środowiskowych generujących powstawanie aspektów środowiskowych na tle korelacji występowania ich w poszczególnych etapach procesu technologicznego.

Tabela 7. Wyznaczenie współczynnika ważności dla poszczególnych etapów cyklu technologicznego

Etapy cyklu technologicznego	C_w	C_e	C_{on}	C_{oo}	Suma	Współczynnik ważności (W)
I. Przyjęcie towaru	0	0	1	1	2	0,04
II. Przechowywanie	2	3	2	1	8	0,16
III. Obróbka wstępna	6	2	2	2	12	0,24
IV. Obróbka cieplna	7	5	1	1	14	0,27
V. Wydawanie posiłków	3	3	0	1	7	0,14
VI. Zmywanie, wyparzenie naczyń	3	3	0	2	8	0,16
Suma	21	16	6	8	51	X

Źródło: *opracowanie własne*

Procentową wartość współczynników ważności (W_w) dla poszczególnych czynników środowiskowych generujących aspekty środowiskowe określono na podstawie sumy iloczynów wartości korelacji i współczynnika ważności (W) (Tabela 7) odpowiadającemu etapowi cyklu technologicznego (Tabela 6). Przykładowo, wartość dla czynnika środowiskowego 4.2 – odpady organiczne powstałe podczas obróbki technologicznej żywności otrzymano po zsumowaniu następujących iloczynów: $2 \times 0,4 + 1 \times 0,27 + 1 \times 0,14$.

Tabela 8. Wyznaczenie istotnych czynników środowiskowych za pomocą zasady 80/20

Czynniki wpływające na powstawanie obciążeń środowiskowych		W _w %	Skumulowany W _w %
1.3	zużycie wody/wytwarzanie ścieków do/ w wyniku utrzymania czystości pomieszczeń produkcyjnych	18,97	18,97
1.5	zużycie wody/wytwarzanie ścieków do/ w wyniku utrzymania higieny produktu spożywczego	9,92	28,89
2.2	zużycie energii niezbędne do utrzymania pracy drobnego maszyn i urządzeń gastronomicznych	9,92	38,81
4.2	wytwarzanie odpadów organicznych powstałych podczas obróbki technologicznej żywności	8,66	47,47
2.3	zużycie energii niezbędne do utrzymania pracy dużych maszyn i urządzeń gastronomicznych	7,88	55,35
1.2	zużycie wody/wytwarzanie ścieków do/ w wyniku przygotowania posiłków	7,59	62,94
3.2	wytwarzanie odpadów nieorganicznych powstałych podczas obróbki technologicznej żywności	7,30	70,23
1.4	zużycie wody/wytwarzanie ścieków do/ w wyniku utrzymania czystości w zmywalni	4,67	74,90
2.1	zużycie energii niezbędne do utrzymania pracy urządzeń chłodniczych (magazynowych)	4,67	79,57
2.4	zużycie energii niezbędne do utrzymania pracy zmywarek i wyparzarek	4,67	84,24
2.5	zużycie energii niezbędne do utrzymania pracy bumarów	4,09	88,33
3.1	wytwarzanie odpadów nieorganicznych powstałych w wyniku procesów przyjęcia i magazynowania	3,50	91,83
1.1	zużycie wody/wytwarzanie ścieków do/ w wyniku utrzymania czystości w pomieszczeniach magazynowych	3,11	94,94
4.3	wytwarzanie odpadów organicznych powstałych w wyniku zwrotu resztek pokarmowych	3,11	98,05
4.1	wytwarzanie odpadów organicznych powstałych w wyniku procesów przyjęcia i magazynowania	1,95	100,00

Źródło: opracowanie własne

Do określenia istotnych czynników środowiskowych, które w największym stopniu generują wielkości aspektów środowiskowych, wykorzystano zasadę 80/20. Jak przedstawia tabela 8, spośród piętnastu zidentyfikowanych czynników środowiskowych, które wpływają na

powstawanie obciążeń środowiskowych, istotnych – oddziałujących w największym stopniu na środowisko przyrodnicze w świetle systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego – jest dziewięć. Czynniki związane ze zużyciem wody do wybranych czynności technologicznych i w związku z tym produkcją ścieków, tworzą grupę, która posiada wysoki (ponad 50%) udział pośród czynników silnie oddziałujących. Drugą grupę stanowią czynniki związane z poborem energii (28%) i pozostałe: czynniki dotyczące gromadzenia odpadów nieorganicznych (9%) i organicznych (11%).

5. Podsumowanie

Różnorodność i możliwość zastosowania metod i narzędzi w doskonaleniu jakości jest szeroka. Mogą być one wykorzystywane do przeprowadzania badań nie tylko przy analizowaniu jakości produktu, procesu czy usługi. Mogą być stosowane na różnych etapach działalności przedsiębiorstwa, można je łączyć dla utrzymania ciągłości etapów poszczególnych badań. Mogą również zostać poddawane modyfikacji, dzięki czemu badane obszary można poddać szerszej, głębszej analizie. W rozdziale przedstawiono jedną z możliwości łączenia różnych narzędzi. Literatura wskazuje, że takie działania są powszechnie stosowane^{27,28,29,30}.

Oczywiście, organizacje gastronomiczne, podobnie jak i inne przedsiębiorstwa, nie mogą funkcjonować bez zużywania zidentyfikowanych w pracy aspektów środowiskowych. Należy jednak zwrócić uwagę na systematycznie rosnącą tendencję zużycia nośników energetycznych, wody oraz

²⁷ Wiśniewska M. Integracja Metody Servqual i Modelu KANO na rzecz pomiaru jakości usługi edukacyjnej, Inżynieria jakości w przedsiębiorstwach produkcyjnych, usługowych i sektorze publicznym, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2009, s. 72–77.

²⁸ Malinowska E. Using the Concept of the Weighted Ishikawa Diagram for Defining the Impact of Catering Enterprises on the Environment, *Contemporary Issues in Economy*, Wydawnictwo PTE Toruń, 2009, s. 142.

²⁹ Malinowska E. Ocena stopnia satysfakcji klienta wewnętrznego systemu bezpieczeństwa żywności z wykorzystaniem metody KANO, *Zarządzanie jakością. Doskonalenie organizacji*. T. 2, Wydawnictwo Naukowe PTTŻ, Kraków 2010, s.467–477.

³⁰ Malinowska E. Wykorzystanie metody Servqual do badania poziomu jakości usług edukacyjnych, *Gdyński Kwartalnik Oświatowy Nr 2*, Gdynia 2010, s. 53–61.

składowania odpadów, odprowadzania ścieków, co może być skorelowane z wymaganiami systemowymi. Takie wytyczne przedstawia wspomniany w pracy system HACCP, którego celem jest wytwarzanie na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego produktu spożywczego bezpiecznego dla konsumenta. W tym celu zaostrzono wymagania dotyczące higieny produkcji, częstotliwości mycia i dezynfekcji, infrastruktury utrzymującej ciągłość procesów technologicznych. Wszystkie te działania mają zmniejszyć ryzyko wystąpienia zagrożeń fizycznych, chemicznych czy też biologicznych. W przypadku pionów żywieniowych zakładów gastronomicznych zmiany te wpłynęły na zwiększenie kosztów, jakie organizacje muszą ponosić na utrzymanie warunków systemowych³¹. W kalkulacjach zauważa się również wzrost wartości opłat związanych z wykorzystaniem poddanych analizie w pracy aspektów środowiskowych, co może wskazywać na wzrost ich zużycia/ wytwarzania.

Literatura

1. Dyrektywa Rady 93/43/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych.
2. Hamrol A., Zarządzanie jakością z przykładami, Warszawa, Wyd. PWN 2005.
3. <http://wawak.pl/pl/content/histeryczny-rozwoj-definicji-jakosci> [dostęp 18.06.2010].
4. Łuczak J., Matuszak-Flejszman A., Metody i techniki zarządzania jakością. Kompendium wiedzy, Poznań, Wyd. Quality Progress, 2007.
5. Malinowska E. Koszty jakości w systemie bezpieczeństwa żywności i żywienia, [w:] Jakość i bezpieczeństwo produktów w zrównoważonym rozwoju, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2008.
6. Malinowska E. Ocena stopnia satysfakcji klienta wewnętrznego systemu bezpieczeństwa żywności z wykorzystaniem metody KANO, [w:] Zarządzanie jakością. Doskonalenie organizacji. T. 2, Wydawnictwo Naukowe PTTŻ, Kraków 2010.
7. Malinowska E. Using the Concept of the Weighted Ishikawa Diagram for Defining the Impact of Catering Enterprises on the Environment, [w:] Contemporary Issues in Economy, Wydawnictwo PTE Toruń, 2009.
8. Malinowska E. Wykorzystanie metody Servqual do badania poziomu jakości usług edukacyjnych, [w:] Gdyński Kwartalnik Oświatowy Nr 2, Gdynia 2010.
9. PKWiU (sekcja I dział 56), http://msp.money.pl/zakladam_firme/pkwiu/ [01.07.2010].
10. PN-EN ISO 14001:2005 „Systemy zarządzania środowiskowego – wymagania i wytyczne stosowania”.
11. Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 lutego 2002 roku ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące

³¹ Malinowska E. Koszty jakości w systemie bezpieczeństwa żywności i żywienia, Jakość i bezpieczeństwo produktów w zrównoważonym rozwoju, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2008, s. 50–54.

- Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności.
12. Rozporządzenie (WE) Nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie higieny środków spożywczych.
 13. Rozporządzenie (WE) Nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie higieny środków spożywczych, Załącznik II, Roz. IV.
 14. Rozporządzenie (WE) Nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego
 15. Rozporządzenie (WE) Nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.
 16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 lipca 2006 roku w sprawie wykazu prac, przy których wykonywaniu istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby, Dz. U. Nr 133, poz. 939.
 17. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2006 roku w sprawie badań do celów sanitarno-epidemiologicznych, Dz. U. Nr 25, poz. 191.
 18. Rynek wewnętrzny w 2008 r., (2009), Wyd. GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl [01.07.2010].
 19. Stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie młynków koloidalnych w zakładach żywnościowych. 31.05.2010 [www.wsse.gda.pl] 31.08.2010.
 20. Turlejska H., Szponar L., Pelzner U.(1998), Dobra Praktyka Produkcyjna w zakładach produkcji i przetwórstwa żywności, Wydawnictwo IŻŻ, Warszawa.
 21. Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. Nr 171 poz. 1225 z 27.09.2006 r.
 22. Wiśniewska M. Integracja Metody Servqual i Modelu KANO na rzecz pomiaru jakości usługi edukacyjnej, [w:] Inżynieria jakości w przedsiębiorstwach produkcyjnych, usługowych i sektorze publicznym, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2009.
 23. www.stat.gov.pl/gus/definicje
 24. Zielona Księga, Generalne zasady Prawa żywnościowego w Unii Europejskiej COM/1997719/final), 2000.

Summary

The organizations that implement HACCP cause as well the environmental loads that have negative impact on environment. Concerning above mentioned issue, the article undertakes a study on the answer of the question, which environmental aspect closely connected with the maintenance of the HACCP system in an institutional food service unit, has the largest impact on the pollution of the environment.

Katarzyna Kaźmierska-Stępnia

System EMAS jako prawny instrument realizacji zrównoważonego rozwoju

Współczesne przedsiębiorstwa, chcąc pozytywnie kształtować swój wizerunek, biorąc pod uwagę zwiększające się wymagania konsumentów, rosnącą nie tylko konkurencję na rynku, ale i wymagania prawne w zakresie ochrony środowiska, powinny dostosowywać swą działalność produkcyjną do wymogów i założeń koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju. Praktycznym instrumentem służącym realizacji założeń tej koncepcji na poziomie przedsiębiorstwa jest system zarządzania środowiskowego. Celem wdrożonych systemów zarządzania środowiskowego jest nie tylko zmniejszenie presji przedsiębiorstwa na środowisko, ale również możliwość udowodnienia, że organizacja swoją działalność prowadzi zgodnie z prawem.

Należy zaznaczyć, iż na płaszczyźnie europejskiej w zakresie zarządzania środowiskowego istnieje system wprowadzony rozporządzeniem Rady 1836/93 z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa firm przemysłowych w systemie zarządzania ochrony środowiska i przeglądów ekologicznych we Wspólnocie. Obecnie kwestie te reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1221/2009 w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) Nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, zwane rozporządzeniem EMAS III.

Wspólnotowy system ekozarządzania i audytu oparty na zasadzie dobrowolności służyć ma ocenie i doskonaleniu efektów działalności środowiskowej organizacji oraz zapewnieniu społeczeństwu i innym zainteresowanym stronom dostępu do wiarygodnej informacji na ten temat. Może on zostać zdefiniowany jako zespół środków podejmowanych przez przedsiębiorstwo dla ochrony środowiska, uwzględniających procesy techniczne, wyposażenie, środki zaradcze, zasady nadzoru i kontroli. System ten powinien stanowić część ogólnego systemu zarządzania przedsiębiorstwem, obejmującego strukturę organizacyjną, czynności planowania, zakresy odpowiedzialności, procedury, sposoby postępowania i zasoby środków służące do określania realizacji polityki środowiskowej i zarządzania aspektami środowiskowymi. Eko-audyt jest elementem nowej koncepcji działania, polegającej na częściowej rezygnacji z systemu nakazowego na rzecz obowiązku kontroli spełnienia odpowiednich wymagań przez przedsiębiorstwo. To systemem publicznoprawny, gdyż akty go wprowadzające zastrzegają prawo nadzoru nad prawidłowym wypełnianiem przez przedsiębiorstwo założeń systemu. Nadzór sprawowany jest przez wiele instytucji: niezależnych weryfikatorów środowiskowych, organy zajmujące się przyznawaniem

akredytacji, państwa członkowskie, a wreszcie opinię publiczną weryfikującą jego skuteczność. System służy realizacji zasadniczego celu: wzmocnieniu ochrony środowiska na płaszczyźnie przedsiębiorstwa na drodze dobrowolnej samokontroli.

1. Wstęp

Współczesne przedsiębiorstwa funkcjonujące w warunkach dynamicznie rozwijającej się gospodarki rynkowej, postępującej globalizacji, wzrostu nie tylko konkurencji na rynku, ale i wymagań prawnych w zakresie ochrony środowiska, chcąc rozwijać swoją działalność oraz zdobywać wysoką pozycję, zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach międzynarodowych, powinno dostosowywać swą działalność produkcyjną do wymogów i założeń koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju. Realizacja założeń tej koncepcji – nazywanej też koncepcją samopodtrzymującego się rozwoju oraz ekorozwoju¹ – na szczeblu przedsiębiorstwa może następować przez stosowanie systemów zarządzania środowiskowego². Zdaniem A. Ociepy³ system zarządzania środowiskowego jest narzędziem służącym stosowaniu ekorozwoju w praktyce przemysłowej. Systemy zarządzania środowiskowego stanowią rezultat nowego podejścia, mającego na celu poprawę relacji między efektami działalności człowieka i środowiskiem. Można więc postawić tezę, że system zarządzania środowiskowego jest narzędziem służącym stosowaniu zrównoważonego rozwoju w praktyce przemysłowej. Celem wdrożonych systemów zarządzania środowiskowego jest nie tylko zmniejszenie presji przedsiębiorstwa na środowisko, ale również możliwość udowodnienia, że organizacja swoją działalność prowadzi zgodnie z prawem.

Próby opracowania systemów zarządzania środowiskowego pojawiły się w latach osiemdziesiątych dwudziestego wieku wraz ze wzrastającym

¹ Szerzej na ten temat T. Borys, *Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego [w:] Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, red. T. Borys, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005, s. 56.

² Szerzej na ten temat A. Matuszak-Flejszman, *Determinanty doskonalenia systemu zarządzania środowiskowego zgodnego z wymaganiami normy ISO 14001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s.27–34.

³ A. Ociepa, *Zarządzanie w zgodzie z ekologią*, Business Forum 1999, Nr 5, s.13.

zainteresowaniem ochroną środowiska w przedsiębiorstwie. W rezultacie działania te doprowadziły do opracowania koncepcji systemu zarządzania ochroną środowiska w przedsiębiorstwie i przeglądów ekologicznych. System ten został nazwany systemem EMAS (ang. *Eco-Management and Audit Scheme*) bądź eko-audytem. System EMAS do wspólnotowego porządku prawnego został wprowadzony rozporządzeniem Rady 1836/93 z 29 czerwca 1993 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa firm przemysłowych w systemie zarządzania ochrony środowiska i przeglądów ekologicznych we Wspólnocie, które weszło w życie 13 lipca 1993 r.⁴ Podstawą dla wprowadzenia systemu były założenia przyjęte w V Programie Działania, w którym uznano potrzebę „ujednoczenia kontroli zanieczyszczeń” i założono, że zadania przedsiębiorstw i ich odpowiedzialność w zakresie ochrony środowiska powinny zostać wzmocnione. Program podkreślał rolę, jaką przedsiębiorstwa, zarówno publiczne jak i prywatne, mają do spełnienia zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska, zwracając uwagę, iż w znacznej mierze to właśnie one są odpowiedzialne za naruszenie wymogów ochrony środowiska⁵.

Rozporządzenie 1836/93 początkowo umożliwiała dobrowolny udział przedsiębiorstw z sektora przemysłowego oraz komunalnego w unijnym programie ekozarządzania i audytu. Celem wprowadzenia tego rozporządzenia było:

1. Ciągłe poprawianie stanu środowiska w przedsiębiorstwie ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko do poziomu odpowiadającego stosowaniu najlepszych ekonomicznie opłacalnych technik (artykuł 3a),

2. Ciągłe zmniejszanie szkodliwych oddziaływań na środowisko (artykuł 1) w miejscu, w którym zakład został zlokalizowany,

3. przestrzeganie przepisów ochrony środowiska,

⁴ OJ L161, 2.07.1993, p.4; tekst aktu opublikowanego po polsku – *Prawo Ochrony Środowiska Wspólnoty Europejskiej*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1997, suplement 1.

⁵ Zob. red. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 134.

4. sformułowanie celów ekologicznych oraz poszczególnych kroków do osiągnięcia tych celów z wyszczególnionymi terminami oraz osobistą odpowiedzialnością,

5. wdrażanie systemu zarządzania ochroną środowiska jako narzędzia do realizacji polityki ekologicznej,

6. informowanie społeczeństwa w sprawach dotyczących ochrony środowiska,

7. zobowiązanie pracowników najemnych, podwykonawców oraz dostawców do przestrzegania norm zakładowych dotyczących ochrony środowiska⁶.

Rozporządzenie 1836/93 było ówczesnie istotnym elementem publicznoprawnego systemu zarządzania ochroną środowiska, umożliwiło zainteresowanym organizacjom skonstruowanie indywidualnej koncepcji ochrony środowiska, najbardziej przydatnej i efektywnej dla danego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. Pod koniec ubiegłego wieku rozpoczęto prace zmierzające do nowelizacji rozporządzenia i unowocześnienia jego rozwiązań. Nowe regulacje, w postaci rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 761/2001 z 19 marca 2001 r. dopuszczającego dobrowolny udział organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie⁷, zostały uchwalone na podstawie art. 175 Traktatu i obowiązują od 27 kwietnia 2001 r. Zasadniczą zmianą wprowadzoną w znowelizowanym rozporządzeniu EMAS było dopuszczenie udziału w systemie organizacji pozaprzemysłowych, a także zastąpienie dotychczasowej treści załącznika I do rozporządzenia EMAS, zawierającego wymagania w stosunku do systemu zarządzania środowiskowego, tekstem normy międzynarodowej ISO 14001. Ponadto zmieniono definicję podmiotu, który może zostać zarejestrowany. Zrezygnowano bowiem z zasady,

⁶ Szerzej na ten temat P. Dilly, *Europejskie perspektywy powiązania wymagań normy ISO 14001:1996 z wymaganiami Rozporządzenia Rady EWG Nr 1836/93 EMAS z 20 czerwca 1993 roku*, Materiały Konferencyjne, Biuletyn Informacyjny ISO 14000, Warszawa 1997, s. 8.

⁷ Dz. Urz. UE L.2001.114.1, w dalszej części opracowania określane jako EMAS II.

że rejestrowane są pojedyncze obiekty i obecnie możliwe jest zarejestrowanie organizacji, która może być częścią obiektu lub też składać się z kilku obiektów.

Obecnie obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1221/2009 z 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ek zarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) Nr 761/2001, oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, zwane rozporządzeniem EMAS III⁸, które weszło w życie 11 stycznia 2010 r. Celem rozporządzenia 1221/2009 jest wzmocnienie dotychczasowego systemu ek zarządzania i audytu EMAS poprzez zwiększenie jego wydajności i atrakcyjności dla organizacji. Przede wszystkim zmiany objęły pięć zasadniczych obszarów:

- system zarządzania środowiskowego;
- zasady i procedury akredytacji i weryfikacji;
- zakres geograficzny;
- środki służące ograniczeniu obciążeń administracyjnych i tworzeniu zachęt;
- działania promocyjne⁹.

Akt ten uznano za kontynuację dotychczas obowiązujących rozwiązań co oznaczało, że pozostały w mocy stworzone w oparciu o poprzednie rozporządzenie krajowe systemy akredytacyjne, wewnętrzne rozwiązania organizacyjne, utrzymane są kompetencje weryfikatorów środowiskowych oraz utrzymana jest ważność rejestrów przedsiębiorstw spełniających wymagania eko-audytu.

⁸ Dz. Urz. WE L 09.342.1 z 22 grudnia 2009; w dalszej części opracowania określane jako rozporządzenie 1221/2009. Rozporządzenia 1221/2009 zobowiązuje Polskę, jako państwo członkowskie do zmiany dotychczas obowiązującej ustawy z 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ek zarządzania i audytu (EMAS), obecnie bowiem funkcjonujący system nie zapewnia faktycznej realizacji postanowień rozporządzenia 1221/2009. Wszystkie państwa członkowskie winny dostosować się do nowych wymogów w terminie do 11 stycznia 2011 r.

⁹ Zob. A. Matuszak-Flejszman, *System zarządzania środowiskowego w organizacji – ISO 14001 czy EMAS*, [w:] red. J. Łańcucki, *Rola znormalizowanych systemów zarządzania w zarządzaniu organizacjami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 21–48.

Należy podkreślić, że w wymienionych przypadkach formą aktu wprowadzającego omawiane kwestie jest rozporządzenie, czyli akt w systemie prawa wspólnotowego obowiązujący bezpośrednio. Przepisy rozporządzenia obowiązują wprost, nie wymagając implementacji do porządku wewnętrznego państw członkowskich, dzięki czemu uzyskuje się jednolitość systemu w całej Wspólnocie. Nie oznacza to jednak, że dla funkcjonowania systemu w określonym państwie wystarczy oparcie się na przepisach rozporządzenia, zwykle bowiem dla prawidłowego stosowania rozporządzeń niejednokrotnie wymagane jest także odpowiednie stosowanie prawa wewnętrznego, w tym zwłaszcza poprzez określenie kompetencji odpowiednich organów czy stworzenie właściwych procedur postępowania. Powodować to może konieczność wydania przepisów wewnętrznych, w tym również rangi ustawowej – ustawa może mieć wówczas charakter aktu wykonawczego do przepisów rozporządzenia. Taka sytuacja dotyczy między innymi przepisów związanych z wdrożeniem wspólnotowego systemu ekzarządzania i audytu. System EMAS został wdrożony w Polsce poprzez przyjęcie ustawy z 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS)¹⁰, trzech aktów wykonawczych do niej oraz poprzez wprowadzenie zmian w kilku innych aktach prawnych. Przepisy te ulegały zmianom wraz ze zmianami pojawiającymi się w wewnętrznym porządku prawnym, które były spowodowane tworzeniem nowych struktur organów administracji działających w zakresie ochrony środowiska i przenoszeniem kompetencji do wykonywania tego rodzaju zadań¹¹.

¹⁰ Dz. U. Nr 70, poz. 631 z późn. zm.; w dalszej części stosowany będzie zwrot ustawa o EMAS.

¹¹ Zob. M. Górski, *System ekzarządzania i audytu EMAS narzędziem doskonalenia SZŚ*, [w:] A. Matuszak-Flejszman, *Doskonalenie systemu zarządzania środowiskowego a zrównoważony rozwój*, PZliTS, Poznań 2009 s. 178.

2. System EMAS w prawie wspólnotowym

System zarządzania środowiskowego określany jest w przepisach rozporządzenia 1221/2009 jako zespół środków podejmowanych przez przedsiębiorstwo w celu ochrony środowiska, uwzględniających procesy techniczne, wyposażenie, środki zaradcze, zasady nadzoru i kontroli¹². System ten powinien stanowić część ogólnego systemu zarządzania przedsiębiorstwem obejmującego strukturę organizacyjną, czynności planowania, zakresy odpowiedzialności, procedury, sposoby postępowania i zasoby środków służące do określania realizacji polityki środowiskowej i zarządzania aspektami środowiskowymi. Podstawowymi cechami systemu ma być dobrowolność uczestnictwa oraz wprowadzenie instytucji zintegrowanej ochrony środowiska w przedsiębiorstwie, realizowanej poprzez zróżnicowane instytucje prawne, w tym poprzez systemy zarządzania i audytu. Szczególnie należy zwrócić uwagę na bardzo szerokie rozumienie „zintegrowanego podejścia” do ochrony środowiska w przedsiębiorstwie, realizowanego nie tylko przez narzędzia reglamentacji administracyjnej (pozwolenia zintegrowane), ale również instrumenty dobrowolne, przyjmowane z woli przedsiębiorstwa, niejako z przekonania o potrzebie realizacji tych idei i wymagań¹³.

Należy podkreślić, że eko-audyt opiera się na prywatnoprawnym systemie zarządzania środowiskowego, zgodnym z wymaganiami międzynarodowej normy ISO 14001, bowiem przedsiębiorstwo już działające w sposób uwzględniający zweryfikowane normy ISO 14001 o zakresie podobnym do wymagań systemu EMAS może się w nim zarejestrować na podstawie uprawnień z tych norm wynikających¹⁴. Istnieją pewne różnice pomiędzy wymaganiami zawartymi w tych dokumentach¹⁵. Do dodatkowych

¹² Zgodnie z art.2 pkt 13 rozporządzenia 1221/2009.

¹³ Zob. M. Górski, *System ek zarzadzania i audytu EMAS narzedziem doskonalenia SZS...*, op.cit., s.179.

¹⁴ Wymogi dotyczące systemu zarządzania środowiskowego na mocy EN ISO 14001:2004 określa załącznik II część A do rozporządzenia 1221/2009.

¹⁵ Zob. A. Matuszak-Flejszman, *System zarządzania środowiskowego w organizacji – ISO 14001 czy EMAS...*, op. cit., s.21–48.

wymagań wymuszających na organizacji działania w kierunku wdrożenia systemu EMAS należą m.in.

- wykazanie ciągłej poprawy działalności środowiskowej organizacji;
- wykazanie pełnej zgodności¹⁶ z unijnymi i krajowymi przepisami prawa ochrony środowiska obowiązującymi organizację;
- informowanie (za pomocą deklaracji środowiskowej) opinii publicznej i zainteresowanych stron¹⁷ o aspektach środowiskowych¹⁸ oraz celach i zadaniach, wpływie na środowisko oraz efektach działalności środowiskowej¹⁹;
- włączenie pracowników w proces poprawy działalności środowiskowej organizacji.

Można stwierdzić, że proces rejestracji, okresowe audyty weryfikacyjne oraz wymaganie publikowania zweryfikowanych danych dotyczących efektów działalności środowiskowej sprawia, iż system ek zarządzenia i audytu EMAS jest bardziej wiarygodnym systemem zarządzania niż system zarządzania środowiskowego oparty na wymaganiach normy ISO 14001. Mechanizmy kontrolne zapewniają większą wiarygodność środowiskową przedsiębiorstwa legitymującego się świadectwem EMAS niż certyfikatem ISO 14001²⁰.

Podstawowe cele systemu ek zarządzenia i audytu EMAS określone zostały w art. 1 rozporządzenia 1221/2009. Cele te powinny być osiągnęte poprzez wspieranie ciągłej poprawy efektów działalności środowiskowej organizacji w ramach ustanawiania i wdrażania przez organizacje systemów zarządzania środowiskowego, systematyczną, obiektywną i okresową ocenę

¹⁶ Zgodnie z art.2 pkt 3 – *"zgodność z prawem"* oznacza pełne wdrożenie mających zastosowanie wymagań prawnych, w tym warunków zezwoleń, dotyczących środowiska.

¹⁷ Zainteresowane strony to, m.in. sąsiedzi, mieszkańcy, pozarządowe organizacje, klienci, dostawcy, wykonawcy, inwestorzy, służby ratownicze, urzędy państwowe, grupy ekologiczne, studenci.

¹⁸ Zgodnie z art.2 pkt 4 – *"aspekt środowiskowy"* oznacza składnik działalności, produktów lub usług organizacji, który wpływa lub może wpływać na środowisko.

¹⁹ Zgodnie z art.2 pkt 2 – *"efekty działalności środowiskowej"* oznaczają wymierne wyniki zarządzania przez organizację swoimi aspektami środowiskowymi.

²⁰ Szerzej na ten temat J. Łunarski (red.), *Systemy zarządzania środowiskowego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2009, s. 46 i nast.

efektywności takich systemów, dostarczanie informacji o efektach działalności środowiskowej, prowadzenie otwartego dialogu ze społeczeństwem i innymi zainteresowanymi stronami oraz aktywne zaangażowanie pracowników organizacji a także odpowiednie szkolenia. Ustanowiony system ekozarządzania i audytu uważany jest za ważny instrument planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej.

Podmiotami ubiegającymi się o rejestrację w systemie EMAS może być nie tylko przedsiębiorstwo przemysłowe, ale także firmy handlowe, komunikacyjne, usługowe, banki czy towarzystwa ubezpieczeniowe. Z tego powodu rozporządzenie 1221/2009 nie posługuje się co do zasady, odnośnie podmiotów uczestniczących w systemie, pojęciem „przedsiębiorstwo”, a pojęciem „organizacja”.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 21 rozporządzenia 1221/2009 organizacja to spółka, korporacja, firma, przedsiębiorstwo, organ lub instytucja, znajdujące się we Wspólnocie lub poza nią, albo ich część lub kombinacja posiadająca osobowość prawną lub nie, prawa publicznego lub prywatnego, mająca swoje własne funkcje i administrację. Rozporządzenie nie wprowadza również rozróżnienia pomiędzy organizacjami uczestniczącymi w eko-audycie z punktu widzenia ich wielkości, rodzaju prowadzonej działalności czy też charakteru organizacyjnego.

Przedmiotem audytu może być przedsiębiorstwo jako całość, ale równie dobrze w skład przedsiębiorstwa może wchodzić wiele obiektów będących odrębnymi przedmiotami rejestracji. Rozporządzenie określa obiekt jako wyodrębnioną przestrzennie część przedsiębiorstwa podlegającą kontroli zarządczej organizacji, obejmującą działania, produkty i usługi, łącznie z całą infrastrukturą, wyposażeniem i materiałami²¹.

²¹ Zgodnie z art.2 pkt 22 rozporządzenia 1221/2009. Decyzja o wdrożeniu i późniejszej rejestracji wydzielonych części organizacji musi być odpowiednio uzasadniona, a wydzielona część musi spełniać określone rozporządzeniem wymagania, nie może prowadzić do objęcia systemem

Rozporządzenie 1221/2009 wprowadza rejestrację grupową, która umożliwia wnioskowanie o wspólną rejestrację wszystkich lub niektórych obiektów jednej organizacji zlokalizowanych w jednym lub kilku krajach leżących na terenie Unii Europejskiej lub poza nią (art. 2 pkt 29 rozporządzenia). Z możliwości takiej mogą korzystać np. sieci sklepów, zakładów usługowych, instytucje finansowe, biura podróży, itp. Obiekty te są wtedy rejestrowane pod jednym numerem.

Ponadto przepisy umożliwiają tworzenie klastrów, czyli grup organizacji powiązanych ze sobą ze względu na bliskie położenie lub rodzaj działalności gospodarczej, pozwalające im na wspólne wdrożenie systemu zarządzania środowiskiem (art. 2 pkt 23 rozporządzenia). Grupy takie wspólnie wdrażają system zarządzania środowiskowego, obniżając w ten sposób jednostkowe koszty przedsięwzięcia. Jednak w tym przypadku każda organizacja wchodząca w skład klastra rejestruje się samodzielnie²².

Przedsiębiorstwo przystępujące do systemu zobowiązane jest do przeprowadzenia określonej procedury. Procedura ta według rozporządzenia 1221/2009 powinna objąć następujące podstawowe działania: a/przyjęcie polityki ochrony środowiska, b/przeprowadzenie oceny środowiskowej obiektu, c/wdrożenie – na podstawie wyników oceny – programu ochrony środowiska dla obiektu oraz systemu zarządzania ochroną środowiska, d/przeprowadzenie bądź zapewnienie przeprowadzenia przeglądów środowiskowych w objętych systemem obiektach, e/określenie na najwyższym właściwym szczeblu kierowniczym celów zmierzających do stałej poprawy efektów środowiskowych, w świetle wyników przeglądu i odpowiedniej weryfikacji

zarządzania jedynie działów organizacji o nieproporcjonalnie małym wpływie na środowisko i jednocześnie pominięcia działów, których oddziaływanie na środowisko jest najistotniejsze. Nie ma możliwości rejestracji samego działu pakowania wyrobów gotowych w zakładzie produkcyjnym, gdzie najważniejsze oddziaływanie na środowisko wynika z działalności w innym obszarze. Przykładem objęcia systemem zarządzania środowiskowego części organizacji jest Urząd Miasta w Trzebini, gdzie rejestracji podlega tylko Wydział Gospodarki Komunalnej Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa. Jest to jednostka, która poprzez podejmowane decyzje ma największy wpływ na środowisko.

²² Zob. www.emas.mos.gov.pl, tj. oficjalna strona systemu EMAS w Polsce powstała w roku 2005 w ramach projektu Phare 2002/000 605.06.01.

programu ochrony środowiska, f/przygotowanie deklaracji środowiskowej, g/przekazanie zatwierdzonej deklaracji środowiskowej kompetentnemu organowi państwa członkowskiego.

Zgodnie z rozporządzeniem 1221/2009 pierwszym etapem eko-audytu jest postępowanie wewnętrzne, związane z obowiązkiem przygotowania i wdrożenia polityki środowiskowej²³, która odnosi się do całego przedsiębiorstwa, nie tylko do obiektu, a jej wdrożenie oznacza, że przedsiębiorstwo zobowiązuje się do osiągnięcia zgodności prowadzonej działalności z przepisami dotyczącymi środowiska. Podstawowe zasady dotyczące tworzenia polityki środowiskowej określone są w załączniku II część A.1–A.2 do rozporządzenia. Polityka środowiskowa powinna być okresowo oceniana i w miarę potrzeby korygowana, głównie na podstawie wyników przeglądów środowiskowych²⁴, zaś jej założenia należy przedstawić wszystkim osobom pracującym dla organizacji lub w jej imieniu, ponadto powinna być także powszechnie dostępna.

Po opracowaniu polityki środowiskowej należy przygotować i wdrożyć program ochrony środowiska, ustalający opis działań, obowiązków i środków podjętych lub zaplanowanych dla osiągnięcia celów²⁵ i zadań środowiskowych²⁶ służących zapewnieniu bardziej skutecznej ochrony środowiska w obiekcie wraz z określeniem terminów ich osiągnięcia (art. 2 pkt 10).

²³ Zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia 1221/2009 – „*polityka środowiskowa*” oznacza ogólne zamiary i kierunek działania organizacji w odniesieniu do efektów jej działalności środowiskowej w kształcie wyrażonym formalnie przez najwyższe kierownictwo, w tym zgodność ze wszystkimi mającymi zastosowanie wymaganiami prawnymi dotyczącymi środowiska, a także zobowiązanie do ciągłej poprawy efektów działalności środowiskowej. Stwarza ona ramy dla działania oraz wyznaczenia celów i zadań środowiskowych.

²⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 9 rozporządzenia 1221/2009 – „*przegląd środowiskowy*” oznacza wstępną kompleksową analizę aspektów środowiskowych, wpływu na środowisko i efektów działalności środowiskowej związanych z działalnością, produktami i usługami organizacji. Zasady dotyczące tworzenia przeglądu środowiskowego są zawarte w załączniku I do rozporządzenia.

²⁵ Zgodnie z definicją zawartą w art.2 pkt 11 – „*cel środowiskowy*” oznacza ogólny cel środowiskowy wynikający z polityki środowiskowej, jaki organizacja wyznacza sobie do osiągnięcia, i który jest, w miarę możliwości, określony ilościowo.

²⁶ Zgodnie z definicją zawartą w art.2 pkt 12 – „*zadanie środowiskowe*” oznacza szczegółowy wymóg efektywności, wynikający z celów środowiskowych, mający zastosowanie do organizacji lub jej części, który należy określić i spełnić, aby osiągnąć te cele.

Program środowiskowy dla obiektu powinien obejmować:

- a) przypisanie odpowiedzialności za osiągnięcie celów i zadań odpowiednim służbom oraz odpowiednim szczeblom organizacji,
- b) wskazanie środków, przy pomocy których cele mają być osiągnięte i terminów ich realizacji (załącznik II część A.3.3. do rozporządzenia).

Opracowanie i przyjęcie przez przedsiębiorstwo polityki środowiskowej, programu działania, celów środowiskowych pozwala na przeprowadzenie podstawowego elementu pierwszego etapu udziału w systemie – wewnętrznego audytu środowiskowego prowadzącego do uzyskania oceny środowiskowej, czyli wstępnej całościowej analizy problemów środowiskowych, występujących oddziaływań i uzyskiwanych efektów środowiskowych, dotyczących działalności w obiekcie.

Wewnętrzny audyt przeprowadzają audytorzy²⁷ posiadający (indywidualnie lub zbiorowo) kwalifikacje niezbędne do przeprowadzenia tych zadań oraz wystarczająco niezależni i bezstronni w stosunku do działalności, które audytują, żeby dokonać obiektywnej oceny (art. 9 ust. 2). Na audytorach spoczywa obowiązek przygotowania pisemnego raportu z audytu we właściwej formie i o właściwej treści dla zapewnienia pełnego, formalnego dostarczenia kierownictwu organizacji najwyższego szczebla informacji na temat stanu zgodności z polityką środowiskową danej organizacji oraz postępów organizacji w dziedzinie ochrony środowiska oraz skuteczności i rzetelności rozwiązań dotyczących monitorowania wpływu organizacji na środowisko, a także wskazanie, w stosownych przypadkach, potrzeby podjęcia działań

²⁷ Zgodnie z art.2 pkt 17 rozporządzenia 1221/2009 „*audytor*” oznacza osobę lub grupę osób należących do personelu organizacji albo osobę fizyczną lub prawną spoza organizacji, działającą w imieniu organizacji, przeprowadzającą w szczególności ocenę stosowanego systemu zarządzania środowiskowego oraz zgodności z polityką środowiskową i programem środowiskowym organizacji, w tym zgodności z mającymi zastosowanie wymaganiami prawnymi dotyczącymi środowiska.

naprawczych²⁸. Audytor przygotowuje raport z ustaleniami i wnioskami z audytu na koniec każdego przeglądu i cyklu przeglądów.

Zarejestrowana organizacja ustanawia program audytów, który powinien określać cele każdego audytu lub cyklu audytów, w tym częstotliwość audytu dla każdego działania.

Cała działalność organizacji podlega wewnętrznemu audytowi środowiskowemu w okresie nieprzekraczającym trzech lat (odstęp czasu nie dłuższe niż cztery lata to odstępstwo przewidziane dla małych organizacji). Natomiast audyty w odniesieniu do działań o bardziej znaczącym wpływie na środowisko, tzn. efektów działalności środowiskowej organizacji oraz przestrzegania przez organizację mających zastosowanie obowiązków prawnych dotyczących środowiska, organizacja jest zobowiązana przeprowadzać co najmniej raz w roku, gdyż pomoże to w wykazaniu jej kierownictwu i weryfikatorowi środowiskowemu, że organizacja kontroluje swoje znaczące aspekty środowiskowe. Wewnętrzny audyt środowiskowy przeprowadzany jest zgodnie z wymogami określonymi w załączniku III do rozporządzenia 1221/2009.

Kolejnym etapem systemu jest sprawozdanie z przeglądu wpływu działalności przedsiębiorstwa na środowisko, przyjmujące postać formalnego dokumentu określanego mianem raportu lub deklaracji środowiskowej. Deklaracja środowiskowa to dokument opracowany przez organizację, spełniający wymagania załącznika IV B do rozporządzenia²⁹, mający na celu

²⁸ Załącznik III pkt C do rozporządzenia 1221/2009 określa podstawowe cele pisemnego raportu z audytu.

²⁹ Załącznik IV B do rozporządzenia określa wymagane w deklaracji informacje:

- a) jasny i jednoznaczny opis organizacji rejestrującej się w EMAS i streszczenie dotyczące jej działalności, produktów i usług oraz jej związków ze wszelkimi organizacjami macierzystymi, w stosownych przypadkach;
- b) politykę środowiskową i krótki opis systemu zarządzania środowiskowego organizacji;
- c) opis wszystkich znaczących bezpośrednich i pośrednich aspektów środowiskowych, powodujących istotny wpływ organizacji na środowisko oraz wyjaśnienia dotyczące charakteru wpływu w odniesieniu do tych aspektów (załącznik I.2);
- d) opis celów i zadań środowiskowych w odniesieniu do znaczących aspektów środowiskowych i wpływu na środowisko;

dostarczenie społeczeństwu i innym zainteresowanym stronom informacji dotyczącej aspektów środowiskowych i ich wpływu na środowisko oraz efektów działalności środowiskowej i zgodności z mającymi zastosowanie obowiązkami prawnymi organizacji.

Deklaracja podlega weryfikacji³⁰ przeprowadzonej przez niezależnego weryfikatora środowiskowego, co powinno zapewnić jej obiektywność i rzetelność. Po zatwierdzeniu i opublikowaniu powinna być publicznie dostępna, co nie oznacza ujawnienia informacji mających postać tajemnicy handlowej czy produkcyjnej. Wymagane jest również coroczne przedkładanie opinii publicznej przez zarejestrowane organizacje zaktualizowanej wersji deklaracji środowiskowej³¹.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia 1221/2009 zarejestrowana organizacja przynajmniej co trzy lata odnawia rejestrację, m.in. przygotowując deklarację środowiskową i uzyskuje jej walidację przez weryfikatora środowiskowego. Przepisy rozporządzenia dopuszczają zastosowanie odstępstwa od tej zasady w odniesieniu do małych organizacji³², bowiem na

e) streszczenie dostępnych danych dotyczących efektów działalności środowiskowej organizacji w porównaniu z jej celami i zadaniami środowiskowymi, w odniesieniu do znaczącego wpływu organizacji na środowisko. Sprawozdawczość obejmuje główne wskaźniki i inne istniejące wskaźniki efektywności środowiskowej określone w sekcji C;

f) inne elementy dotyczące efektów działalności środowiskowej, w tym efektywność w świetle przepisów prawnych w odniesieniu do znaczącego wpływu na środowisko;

g) odniesienie do mających zastosowanie wymagań prawnych dotyczących środowiska;

h) nazwisko i numer akredytacji lub licencji weryfikatora środowiskowego oraz datę walidacji.

Uaktualniona deklaracja środowiskowa zawiera co najmniej elementy określone w lit. e)-h) i spełnia minimalne wymogi określone tych literach.

³⁰ Zgodnie z art.2 pkt 24 rozporządzenia 1221/2009 – „weryfikacja” oznacza proces oceny zgodności przeprowadzany przez weryfikatora środowiskowego w celu wykazania, czy przegląd środowiskowy, polityka środowiskowa, system zarządzania środowiskowego i wewnętrzny audyt środowiskowy organizacji oraz jej wdrożenie spełniają wymogi niniejszego rozporządzenia.

³¹ Zgodnie z definicją zawartą w art.2 pkt 19 – „zaktualizowana deklaracja środowiskowa” oznacza wyczerpujące informacje udzielane społeczeństwu i innym zainteresowanym stronom, zawierające aktualizacje ostatniej zwalidowanej deklaracji środowiskowej jedynie w odniesieniu do efektów działalności środowiskowej organizacji oraz zgodności z mającymi zastosowanie obowiązkami prawnymi dotyczącymi środowiska, jak określono w załączniku IV.

³² Zgodnie z art.2 pkt 28 rozporządzenia 1221/2009 – „małe organizacje” oznaczają a) mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa zdefiniowane w zaleceniu Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącym definicji mikroprzedsiębiorstw lub b) władze lokalne zarządzające mniej niż 10.000 mieszkańców lub inne władze publiczne zatrudniające

wniosek małej organizacji organy właściwe przedłużają roczny okres składania zaktualizowanej wersji deklaracji środowiskowej na nie więcej niż dwa lata, natomiast trzyletni okres dotyczący przedłożenia deklaracji środowiskowej po odnowieniu rejestracji przedłużają na nie więcej niż cztery lata, pod warunkiem, że weryfikator środowiskowy, który dokonał weryfikacji organizacji, potwierdza, że zostały spełnione wszystkie następujące warunki:

- nie występują znaczące zagrożenia dla środowiska;
- organizacja nie planuje istotnych zmian³³;
- nie występują znaczące lokalne problemy związane ze środowiskiem, do których organizacja się przyczynia.

Organizacje korzystające z przedłużenia na nie więcej niż dwa lata przekazują zaktualizowaną deklarację środowiskową, która nie została zwalidowana, organowi właściwemu każdego roku, w którym są zwolnione z obowiązku uzyskania walidacji zaktualizowanej deklaracji środowiskowej.

Zarejestrowane organizacje udostępniają publicznie swoje deklaracje środowiskowe i zaktualizowane deklaracje środowiskowe w ciągu jednego miesiąca od rejestracji oraz jednego miesiąca po odnowieniu rejestracji. Mogą spełnić ten wymóg poprzez udostępnienie deklaracji środowiskowej i zaktualizowanej deklaracji środowiskowej na wniosek lub poprzez utworzenie linków do stron internetowych, na których możliwy jest dostęp do tych deklaracji. Zarejestrowane organizacje określają sposób, w jaki zapewniają publiczny dostęp, w formularzach przewidzianych w załączniku VI do rozporządzenia 1221/2009 (art. 6 ust. 3).

mniej niż 250 osób w tym: 1) organy administracji rządowej lub inne organy administracji publicznej lub publiczne organy doradcze na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym; 2) osoby fizyczne lub prawne, które na mocy prawa krajowego sprawują publiczne funkcje administracyjne, obejmujące obowiązki, działania lub usługi związane ze środowiskiem; 3) osoby fizyczne lub prawne sprawujące publiczne obowiązki lub funkcje lub świadczące publiczne usługi związane ze środowiskiem, podlegające kontroli organu lub osoby, o których mowa w lit. b.

³³Zgodnie z art.2 pkt 15 rozporządzenia 1221/2009 – „*istotna zmiana*” oznacza każdą zmianę w funkcjonowaniu, strukturze, administracji, procesach, działaniach, produktach lub usługach organizacji, która wywiera lub może wywierać znaczący wpływ na system zarządzania środowiskowego organizacji, na środowisko lub na zdrowie ludzkie.

Weryfikacja deklaracji przeprowadzona przez niezależnego audytora polega na sprawdzeniu jej zgodności z wszystkimi wymogami rozporządzenia, w tym związanymi z obowiązkiem przeprowadzenia wstępnego przeglądu, analizy systemu zarządzania oraz zbadania rzetelności, wiarygodności i prawidłowości danych i informacji zawartych w deklaracji środowiskowej, zaktualizowanej deklaracji środowiskowej i wszelkich informacjach dotyczących środowiska, które mają zostać zwalidowane (art. 18 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia). Przepisy rozporządzenia 1221/2009 (art. 18 ust. 5) podkreślają rolę pierwszej weryfikacji, podczas której weryfikator powinien sprawdzić czy organizacja spełnia przynajmniej poniższe wymogi:

- wdrożony jest w pełni funkcjonujący system zarządzania środowiskowego (zgodnie z wymogami załącznika II do rozporządzenia),
- został zaplanowany program audytu (zgodnie z wymogami załącznika III do rozporządzenia),
- zakończono przegląd systemu zarządzania (część A załącznika II do rozporządzenia), a także czy
- przygotowano deklarację środowiskową (zgodnie z wymogami załącznika IV do rozporządzenia).

Zgodnie z art. 25 ust. 8 rozporządzenia 1221/2009 po przeprowadzeniu weryfikacji weryfikator środowiskowy waliduje deklarację środowiskową organizacji lub zaktualizowaną deklarację środowiskową oraz potwierdza, że spełnia ona wymogi rozporządzenia, pod warunkiem że wyniki weryfikacji i walidacji potwierdzają, że:

- informacje i dane zawarte w deklaracji środowiskowej organizacji lub zaktualizowanej deklaracji środowiskowej są rzetelne i prawidłowe oraz spełniają wymogi rozporządzenia oraz
- nie ma dowodów na to, że organizacja nie spełnia mających zastosowanie wymagań prawnych dotyczących środowiska.

Po walidacji weryfikator środowiskowy wydaje podpisane oświadczenie³⁴ stwierdzające, że weryfikacji i walidacji dokonano zgodnie z wymogami rozporządzenia 1221/2009 (art. 25 ust. 8 i ust.9). W razie wystąpienia okoliczności uniemożliwiających podjęcie decyzji pozytywnej, weryfikator jest zobowiązany do omówienia potrzebnych zmian z kierownictwem przedsiębiorstwa. Weryfikator powinien wówczas sporządzić właściwe zalecenia dla kierownictwa organizacji na temat potrzebnych zmian lub uzupełnień i do czasu, gdy jego zalecenia nie zostaną wprowadzone, deklaracja nie może zostać zatwierdzona (art. 25 ust. 7). Załącznik IV E do rozporządzenia 1221/2009 wskazuje, że organizacje zarejestrowane w systemie EMAS mogą zdecydować się na przygotowanie jednej zbiorczej deklaracji środowiskowej obejmującej pewną liczbę różnych lokalizacji geograficznych.

Przepisy rozporządzenia 1221/2009 określają weryfikatora środowiskowego jako organizację, która uzyskała akredytację w określonych branżach lub osobę fizyczną lub prawną, która otrzymała licencję na dokonywanie weryfikacji i walidacji (art. 2 pkt 20). Zgodnie z art. 28 rozporządzenia to państwa członkowskie ustanawiają system akredytacji niezależnych weryfikatorów środowiskowych oraz system nadzoru nad ich czynnościami weryfikacyjnymi lub walidacyjnymi. Państwa powinny gwarantować, że system taki daje gwarancję niezależności i bezstronności audytorów w realizacji przypisanych im zadań. Weryfikatorzy środowiskowi akredytowani lub licencjonowani w jednym z państw członkowskich mogą przeprowadzać czynności weryfikacji i walidacji w każdym innym państwie członkowskim oraz w organizacjach znajdujących się w państwie trzecim, zgodnie z wymogami ustanowionymi w rozporządzeniu.

Organizacje pochodzące spoza Wspólnoty, w tym organizacje starające się o rejestrację zbiorową, które posiadają jedynie obiekty znajdujące się poza Wspólnotą, zapewniają, aby weryfikator środowiskowy, który dokona

³⁴ Zob. załącznik VII do rozporządzenia 1221/2009.

weryfikacji oraz walidacji systemu zarządzania środowiskowego organizacji, posiadał akredytację lub licencję w państwie członkowskim, w którym organizacja składa wniosek o rejestrację (art. 3 rozporządzenia). Wymogi dotyczące weryfikatorów środowiskowych (art. 20–22 rozporządzenia 1221/2009) oraz nadzoru nad ich działalnością (art. 23–24 rozporządzenia 1221/2009) określa rozdział V rozporządzenia 1221/2009, natomiast zasady akredytacji określa rozdział VI rozporządzenia 1221/2009.

Przedsiębiorstwo, które uzyskało pozytywny wynik weryfikacji, może żądać umieszczenia swojej nazwy w rejestrze prowadzonym przez właściwy organ państwa członkowskiego. Zgodnie z rozporządzeniem 1221/2009 państwa członkowskie mogą postanowić, że wyznaczone przez nie właściwe organy zajmują się rejestracją organizacji znajdujących się poza Wspólnotą i są za tę rejestrację odpowiedzialne. Rozporządzenie zakłada, iż organy właściwe kontrolują wpisywanie organizacji do rejestru i ich utrzymywanie w rejestrze, w tym zawieszanie rejestracji i usuwanie z rejestru (art. 11 rozporządzenia).

Podstawy procedury rejestracji organizacji w systemie EMAS zostały przedstawione w art. 13 rozporządzenia 1221/2009, natomiast art. 15 rozporządzenia nakłada obowiązek przyjęcia przez państwa członkowskie wytycznych dotyczących zawieszenia i wykreślenia organizacji z rejestru. Organizacje w danym państwie członkowskim składają wnioski o rejestrację organowi właściwemu w tym państwie. Organizacja, która posiada obiekty znajdujące się w jednym lub większej liczbie państw członkowskich lub w krajach poza Wspólnotą może złożyć wniosek o jedną rejestrację zbiorową³⁵ wszystkich lub niektórych z tych obiektów. Wnioski o jedną rejestrację zbiorową składa się organowi właściwemu w państwie członkowskim, w którym znajduje się siedziba główna organizacji lub centrum zarządzania wyznaczone do tych celów. Wnioski o rejestrację pochodzące od organizacji spoza Wspólnoty, w tym o rejestrację zbiorową dotyczącą jedynie obiektów

³⁵ Zgodnie z art.2 pkt pkt 29 rozporządzenia 1221/2009.

znajdujących się poza Wspólnotą, składa się jakimkolwiek organowi właściwemu w tych państwach członkowskich, które przewidują rejestrację organizacji spoza Wspólnoty³⁶ (art. 3 rozporządzenia). Rejestracja jest odpłatna a ustalenie dopłaty dopuszcza art. 39 rozporządzenia.

Rejestr organizacji³⁷ uczestniczących w eko-audycie jest formalnym, zewnętrznym dowodem spełnienia wymogów systemu, a organizacja może powoływać się na fakt rejestracji w kontaktach z organami administracji lokalnej czy też ze społecznością lokalną.

Kolejnym zewnętrznym dowodem spełnienia warunków systemu jest logo EMAS. Rozporządzenie 1221/2009 w art. 10 definiuje dokładnie uwarunkowania, jakie musi spełnić zarejestrowana organizacja, aby móc je stosować. Organizacje zarejestrowane (i tylko w okresie ważności ich rejestracji) mogą wykorzystywać fakt udziału w eko-audycie w celach marketingowych poprzez wykorzystanie logo EMAS opatrzone numerem rejestracyjnym organizacji. Nie można natomiast stosować logo EMAS na produktach i opakowaniach. Zgodnie z załącznikiem V do rozporządzenia logo EMAS występuje w czterech wersjach kolorystycznych – trójkolorowej (zielonym, żółtym, niebieskim), białej, czarnej oraz w odcieniach szarości. Logo EMAS bez numeru rejestracyjnego może być stosowane do celów marketingowych i promocyjnych związanych z EMAS przez organy właściwe, jednostki akredytujące, jednostki licencjonujące, organy krajowe i inne zainteresowane strony. W takich przypadkach wykorzystanie logo EMAS określonego w załączniku V nie może sugerować, że użytkownik jest zarejestrowany, jeżeli nie odpowiada to prawdzie (art. 35 rozporządzenia). Zgodnie z art. 40 rozporządzenia 1221/2009 państwa członkowskie zostały

³⁶ Zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 1221/2009. Państwa członkowskie mogą postanowić, że wyznaczone przez nie organy właściwe zajmują się rejestracją organizacji znajdujących się poza Wspólnotą zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i są za tę rejestrację odpowiedzialne.

³⁷ Zgodnie z art.12 rozporządzenia 1221/2009 rejestr organizacji jest publicznie dostępny na jej stronie internetowej.

zobowiązane do wprowadzenia przepisów określających odpowiedzialność za nieuprawnione stosowanie logo EMAS.

Państwo członkowskie powinno ustanowić właściwe organy odpowiedzialne za wykonywanie zadań określonych rozporządzeniem. Ich skład powinien dawać gwarancję niezależności i neutralności oraz tego, że organy te będą stosować przepisy rozporządzenia w sposób spójny. Właściwy organ jest odpowiedzialny za rejestrowanie organizacji w ramach EMAS i sprawuje kontrolę nad wprowadzeniem i utrzymywaniem organizacji w rejestrze.

3. Eko-audyt w polskim porządku prawnym

Rozporządzenie Nr 1221/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 25 listopada 2009 r. dopuszczające dobrowolny udział organizacji w systemie zarządzania środowiskowego i audytu we Wspólnocie (EMAS) obowiązuje w polskim porządku prawnym w sposób bezpośredni, co oznacza że podstawowe wymagania dotyczące przystąpienia do systemu i obowiązków, jakie zainteresowany powinien spełnić, wynikają wprost z rozporządzenia. Zauważyć tu i podkreślić należy, iż akt ten zakłada, że to państwa członkowskie powinny ustanowić właściwe organy odpowiedzialne za wykonywanie przepisów w nim zawartych. Skład właściwych organów powinien dawać gwarancję ich niezależności, bezstronności oraz tego, że organy te będą stosować przepisy rozporządzenia w sposób spójny, a także będą uczestniczyć w regularnej ocenie wzajemnej³⁸. Właściwy organ jest odpowiedzialny za rejestrację organizacji w ramach EMAS i sprawuje kontrolę nad wprowadzeniem i utrzymywaniem organizacji w rejestrze, w tym zawieszanie rejestracji i usuwanie z rejestru. Określenie kompetencji odpowiednich organów i stworzenie właściwych procedur nastąpiło w ramach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ek zarządzania i audytu (EMAS). Zgodnie

³⁸ Zgodnie z art.17 rozporządzenia 1221/2009 forum organów właściwych organizuje ocenę wzajemną w celu określenia zgodności systemu rejestracji każdego organu właściwego z przepisami rozporządzenia oraz w celu opracowania zharmonizowanego podejścia w odniesieniu do stosowania zasad dotyczących rejestracji. Ocena wzajemna przeprowadzana jest regularnie i co najmniej raz na cztery lata. W ocenie wzajemnej biorą udział wszystkie organy właściwe.

z art. 1 ustawy jej celem jest określenie instytucji właściwych do wykonania zadań wynikających z przepisów Unii Europejskiej dopuszczających dobrowolny udział organizacji w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS). System organizacyjny eko-audyту w Polsce ulegał zmianom wraz ze zmianami w systemie aparatu administracji zajmującego się ochroną środowiska, ostatnie z tych zmian miały miejsce w końcu 2008 r. wraz z powołaniem nowych organów w postaci dyrektorów ochrony środowiska³⁹.

Z dniem 15 listopada 2008r., po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, strukturę organizacyjną systemu EMAS w Polsce tworzą:

1. minister właściwy do spraw środowiska;
2. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ)⁴⁰;
3. regionalni dyrektorzy ochrony środowiska (RDOŚ)⁴¹;
4. Polskie Centrum Akredytacji (PCA);
5. Krajowa Rada Ekozarządzania.

W konsekwencji wprowadzonych zmian w podziale kompetencji podstawowym obecnie zadaniem ministra właściwego do spraw środowiska jest prowadzenie polityki w zakresie rozwoju systemu EMAS oraz współpraca z właściwymi organami Unii Europejskiej – Komisją Europejską (art. 2a ustawy o EMAS). Natomiast pozostałe obowiązki ministra środowiska przejął Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, który w ramach swoich zadań,

³⁹ Zgodnie z działem VII ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.; dalej określana jako ustawa d.u.o.ś.

⁴⁰ Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do realizacji zadań, o których mowa w art. 127 ust. 1. ustawy d.u.o.ś, podlega ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

⁴¹ Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej niezespolonej, właściwym do realizacji zadań, o których mowa w art. 131 ust. 1 d.u.o.ś., na obszarze województwa.

prowadzi rejestr krajowy organizacji zarejestrowanych w systemie (art. 3 ust. 1 ustawy o EMAS). Informacje jakie zawiera rejestr krajowy określa art. 3 ust. 2 ustawy o EMAS (nazwę, siedzibę i adres, datę rejestracji, daty weryfikacji organizacji). Organizacja wpisana do rejestru krajowego uzyskuje w nim numer, składający się z oznaczenia "PL", oznaczenia województwa, przyporządkowanego mu trzycyfrowego numeru organizacji oraz liczby porządkowej rejestru krajowego.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi także rejestr weryfikatorów środowiskowych (art. 3 ust. 4 ustawy o EMAS). Wpis do tego rejestru jest dokonywany na wniosek osoby fizycznej lub organizacji, która powinna dołączyć do wniosku certyfikat akredytacji. W drodze rozporządzenia ustalony został wzór wniosku o wpis podmiotu do rejestru weryfikatorów środowiskowych⁴².

Zgodnie z ustawą o EMAS dane zawarte w obu rejestrach są gromadzone w formie elektronicznej i są publicznie dostępne. Ustawa nie przewiduje obowiązku publikowania tych danych w Biuletynie Informacji Publicznej, także ustawa d.u.o.ś. nie wprowadza takiego obowiązku wobec tych rejestrów⁴³.

Do zadań regionalnych dyrektorów ochrony środowiska należy prowadzenie regionalnego rejestru organizacji EMAS, w tym wpisywanie do rejestru organizacji (art.4 ust.1 ustawy o EMAS), po spełnieniu wymagań wynikających z art. 13 ust. 2 rozporządzenia 1221/2009 i wniesieniu odpowiedniej opłaty⁴⁴.

Wniosek rejestracyjny⁴⁵ organizacje składają do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska wraz ze zwalidowaną przez

⁴² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie wzoru wniosku o wpis podmiotu do rejestru weryfikatorów środowiskowych, Dz. U. Nr 247, poz. 1842.

⁴³ Zob. M. Górski, *System ekozarządzania i audytu EMAS narzędziem doskonalenia SZŚ...*, op. cit., s. 184.

⁴⁴ Zgodnie z art. 7 ustawy EMAS za wpis do rejestru regionalnego regionalny dyrektor ochrony środowiska pobiera opłatę rejestracyjną.

⁴⁵ Wymogi dotyczące wniosku o rejestrację określa art. 5 ust.2 rozporządzenia 1221/2009.

weryfikatora deklaracją środowiskową. Zakres danych umieszczonych w tym rejestrze (w tym m.in. lista organizacji aktualnie zarejestrowanych w systemie ek zarządzania z informacją o miejscu udostępnienia deklaracji środowiskowej) oraz wzór wniosku o dokonanie wpisu ustala rozporządzenie wykonawcze⁴⁶.

RDOŚ sprawdza wniosek pod względem formalnym, uwzględniając: 1/jego kompletność, 2/ oświadczenie weryfikatora środowiskowego dotyczące przeprowadzonej weryfikacji i walidacji (podpis weryfikatora i numer akredytacji, zakres uprawnień), 3/spójność informacji dotyczących zakresu systemu zarządzania środowiskowego i aspektów środowiskowych zawartych w deklaracji z danymi w złożonym wniosku, 4/prawidłowość naliczenia opłaty rejestracyjnej, 5/zgodność z prawem działania organizacji. Jeśli wniosek spełnia wszystkie wymogi formalne, organizacja jest informowana o pozytywnym jego rozpatrzeniu i wezwana do wniesienia opłaty rejestracyjnej. Po uiszczeniu przez organizację opłaty rejestracyjnej, RDOŚ wpisuje ją do regionalnego (wojewódzkiego) rejestru EMAS, o czym informuje organizację. Przekazuje również Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska informację zawierającą dane o wpisaniu organizacji do tego rejestru oraz jej numer (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o EMAS). Do publicznej wiadomości trafia zaś informacja o umieszczeniu w rejestrze deklaracji środowiskowej organizacji. GDOŚ umieszcza organizację w rejestrze krajowym, nadając jej numer. Następnie organizacja na piśmie jest informowana o nadanym numerze i od tego momentu może stosować logo EMAS⁴⁷.

W razie zawieszenia organizacji albo wykreślenia jej z rejestru regionalnego RDOŚ niezwłocznie informuje o tym fakcie pisemnie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (art. 4 ust. 5 ustawy o EMAS).

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu danych, które zawiera rejestr wojewódzki oraz wzoru wniosku o rejestrację organizacji w rejestrze wojewódzkim; Dz. U. z 2004 r. nr 94, poz. 931. Formularz służący do rejestracji organizacji w systemie EMAS jest dostępny na stronie internetowej rządowego serwisu poświęconego Krajowemu Systemowi Ek zarządzania i Audytu www.emas.mos.gov.pl.

⁴⁷ Więcej informacji na temat procedury rejestracyjnej na stronie www.emas.mos.gov.pl/jakrejestr0.html

Ustawa o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) nie wprowadza obowiązku gromadzenia określonych informacji i publicznego udostępniania. Wymagane jest natomiast umieszczenie w rejestrze regionalnym deklaracji środowiskowej organizacji i podanie tej informacji do publicznej wiadomości przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art.4 ust.4 ustawy o EMAS). Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 32 ustawy d.u.o.ś. regionalny dyrektor tę informację powinien wprowadzić do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach, zawierających informacje o środowisku. Publicznie dostępne wykazy prowadzi się w formie elektronicznej i udostępnia poprzez Biuletyn Informacji Publicznej⁴⁸. Oznacza to, iż zainteresowana osoba może uzyskać dostęp do deklaracji środowiskowej poprzez złożenie wniosku do regionalnego dyrektora w trybie określonym w przepisach działu II ustawy d.u.o.ś⁴⁹.

Centrum Akredytacji, pełniące w Polsce rolę organu akredytującego weryfikatorów EMAS. Ma za zadanie, działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁵⁰, sprawować nadzór nad akredytowanymi jednostkami certyfikującymi lub kontrolującymi oraz akredytowanymi laboratoriami lub innymi akredytowanymi podmiotami przestrzegającymi oceny zgodności lub weryfikacji w zakresie przestrzegania przez nie warunków akredytacji.

W przypadku naruszenia warunków akredytacji może nastąpić ograniczenie jej zakresu, zawieszenie akredytacji lub jej cofnięcie. Ograniczenie zakresu akredytacji ma miejsce wówczas, gdy akredytowany podmiot nie wypełnia warunków określonych w certyfikacie. Natomiast zawieszenie następuje, jeżeli akredytowany podmiot nie spełnia wszystkich warunków określonych w certyfikacie akredytacji albo nie wywiązuje się z wynikających

⁴⁸ Art. 23 ust.1 ustawy d.u.o.ś.

⁴⁹ Zob. M. Górski, *System ekzarządzania i audytu EMAS narzędziem doskonalenia SZŚ...* op. cit., s. 184.

⁵⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 z późn. zm.; dalej określana jako ustawa o systemie zgodności.

z niej zobowiązań. Z kolei cofnięcie akredytacji powinno nastąpić w przypadku nieusunięcia przez akredytowany podmiot przyczyn będących podstawą zawieszenia. Zawieszenie, cofnięcie lub ograniczenie zakresu akredytacji może nastąpić również na wniosek akredytowanego podmiotu (art. 16 ustawy o systemie zgodności). W przypadku odmowy udzielenia cofnięcia, zawieszenia lub ograniczenia zakresu akredytacji zainteresowanemu podmiotowi przysługuje odwołanie.

Polskie Centrum Akredytacji ma obowiązek niezwłocznego poinformowania ministra właściwego do spraw środowiska o ograniczeniu, zawieszeniu lub cofnięciu akredytacji jednostce notyfikowanej (art. 16 ust. 8 ustawy o systemie zgodności). Centrum może zawierać z zagranicznymi jednostkami akredytującymi porozumienia o wzajemnym uznawaniu kompetencji akredytowanych jednostek certyfikujących lub kontrolujących oraz akredytowanych laboratoriów lub innych akredytowanych podmiotów przeprowadzających oceny zgodności lub weryfikacje (art. 26 ust. 2 ustawy o systemie zgodności).

Do zadań Centrum należy także prowadzenie akredytacji weryfikatorów środowiskowych⁵¹. W Polsce o akredytację⁵² mogą ubiegać się zarówno osoby fizyczne – tzw. weryfikatorzy indywidualni, jak i osoby prawne – tzw. weryfikatorzy instytucjonalni (jednostki certyfikujące systemy zarządzania). Akredytacja jest udzielana na wniosek zainteresowanego podmiotu przeprowadzającego oceny zgodności lub weryfikacje, po dokonaniu ich oceny i potwierdzeniu, że spełniają wymagania i warunki określone w odpowiednich Polskich Normach, a w przypadku braku Polskich Norm – w odpowiednich dokumentach organizacji międzynarodowych. Centrum Akredytacji, w terminie

⁵¹ Wymogi dotyczące weryfikatorów środowiskowych (art. 20–22 rozporządzenia 1221/2009) oraz nadzoru nad ich działalnością (art. 23–24 rozporządzenia 1221/2009) określa rozdział V rozporządzenia 1221/2009, natomiast zasady akredytacji określa rozdział VI rozporządzenia 1221/2009.

⁵² Zgodnie z art.5 pkt 11 ustawy o systemie oceny zgodności – „akredytacja” oznacza uznanie przez jednostkę akredytującą kompetencji jednostki certyfikującej, jednostki kontrolującej oraz laboratorium do wykonywania określonych działań.

nie dłuższym niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie akredytacji, jest obowiązane do zawiadomienia wnioskującego o udzieleniu bądź odmowie udzielenia akredytacji (art. 15 ust.1 i ust. 3 ustawy o systemie zgodności). Dokumentem potwierdzającym udzielenie akredytacji jest certyfikat akredytacji, o którym mowa w art. 16 ustawy o systemie zgodności.

Krajowa Rada Ekozarządzania to organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw środowiska w sprawach ekozarządzania i audytu. Do jej podstawowych zadań wskazanych w art. 6 ust. 5 ustawy EMAS należy:

- inicjowanie działań służących promowaniu stosowania systemu, w szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach;
- analizowanie funkcjonowania systemu oraz przedstawianie ocen, opinii i wniosków w tym zakresie;
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących systemu;
- przyznawanie honorowych wyróżnień organizacjom uczestniczącym w systemie.

Organizację i tryb pracy Rady oraz tryb przyznawania wyróżnień, o których mowa w powyższym wyliczeniu, określa regulamin uchwalony przez Radę i zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw środowiska.

4. Podsumowanie

Z dokonanego omówienia łatwo wywnioskować, iż założeniem wspólnotowego systemu ekozarządzania i audytu jest działanie na rzecz zasad zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do konsumpcji i produkcji oraz tworzenie ram dla efektywnej, ciągłej poprawy, polegającej na minimalizacji wpływu przedsiębiorstw na środowisko naturalne. Jest to instrument dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej, oparty na zasadzie dobrowolności, co oznacza, że decyzja kierownictwa przedsiębiorstwa o przystąpieniu do stosowania systemu nie jest podejmowana pod przymusem, bowiem przepisy rozporządzenia 1221/2009 nie dają możliwości zastosowania publicznoprawnego przymusu w tym zakresie. Jednak organizacje, których

kierownictwo podejmie decyzje o wprowadzeniu systemu, są zobowiązane do skutecznego wdrożenia i utrzymania systemu ek zarządzania i audytu oraz wypełnienia wszystkich wymagań określonych w rozporządzeniu 1221/2009. Założeniem przyjmowanym obligatoryjnie w trakcie stosowania omawianego systemu jest zobowiązanie do ciągłego doskonalenia polityki ochrony środowiska w przedsiębiorstwie, głównie przez dążenie do eliminowania rozwiązań mało skutecznych, a w ich miejsce wprowadzenie nowych, bardziej efektywnych projektów. Szczególnie ważne jest przyjęcie zasady, że dobrowolność stosowania się do zasad EMAS oznacza konieczność wprowadzenia zunifikowanego systemu samooceny i samokontroli w przedsiębiorstwach, uzupełniającego tradycyjne sposoby ochrony środowiska, polegające na egzekwowaniu przestrzegania odpowiednich wymogów prawnych przez kontrolę zewnętrzną.

Literatura

1. Borys T., *Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego* [w:] *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, red. Borys T., Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005.
2. Górski M., *System ek zarządzania i audytu EMAS narzędziem doskonalenia SZŚ* [w:] *Doskonalenie systemu zarządzania środowiskowego a zrównoważony rozwój*, red. Matuszak-Flejszman A., PZLiTS, Poznań 2009.
3. Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
4. Matuszak-Flejszman A., *System zarządzania środowiskowego w organizacji – ISO 14001 czy EMAS* [w:] *Rola znormalizowanych systemów zarządzania w zarządzaniu organizacjami*, red. Łańcucki J., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
5. Matuszak-Flejszman A., *Determinanty doskonalenia systemu zarządzania środowiskowego zgodnego z wymaganiami normy ISO 14001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
6. Łunarski J. (red.), *Systemy zarządzania środowiskowego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2009.
7. Ociepa A., *Zarządzanie w zgodzie z ekologią*, Business Forum 1999, nr 5.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ek zarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dz. Urz. WE L 09.342.1 z dnia 22 grudnia 2009
9. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ek zarządzania i audytu (EMAS), Dz. U. Nr 70, poz. 631 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

11. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 z późn. zm.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu danych, które zawiera rejestr wojewódzki, oraz wzoru wniosku o rejestrację organizacji w rejestrze wojewódzkim, Dz. U. Nr 94 poz. 931.
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie wzoru wniosku o wpis podmiotu do rejestru weryfikatorów środowiskowych, Dz. U. Nr 247, poz. 1842.

Summary

Contemporary companies which want to create a positive image of themselves - taking into consideration growing consumer demands, increasing competition and also legal requirements for environmental protection – should adjust their manufacturing processes to requirements of the concept of sustainable development. A practical mean used to implement assumptions of this concept on organizational level is an environmental management scheme (EMS). A goal of applied EMSs is not only to lower environmental pressure created by a particular company but also to show that an organization operates in accordance with the law.

It needs to be stated that in European community there is an environmental management scheme available. It was introduced by Council Regulation (EEC) No 1836/93 of 29 June 1993 but a participation was originally restricted to companies in industrial sectors. Currently in use there is a regulation (EC) No 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the voluntary participation by organizations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC called EMAS III.

European Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) based on voluntary participation is used to evaluate and improve effects of company environmental activities as well as to provide to society and all interested parties a reliable source of information in this area. It can be defined as a set of measures taken by a company in order to protect environment which consists of technical processes, equipment, countermeasures, rules of supervision and control. This scheme should be a part of a more general company management process covering organizational structure, planning actions, responsibilities, procedures and resources used to define environmental policy and management of environmental aspects. Eco-audit is a component of a new conception of action which relies on a resignation from a prescriptive system for an obligation of company's compliment with all requirements. This is a public law scheme with several institution supervising its correct enforcement: independent environmental verifiers, accreditation institutions, member states of EU and public opinion which verifies its effectiveness. The scheme is used to achieve a principal objective which is strengthening of environmental protection on organizational level using voluntary self-control.

Małgorzata Szymańska-Brąkowska

Ekologiczny Lean jako metoda doskonalenia działalności środowiskowej przedsiębiorstwa

Rozdział porusza problematykę wykorzystania metodologii *Lean* w doskonaleniu działalności środowiskowej przedsiębiorstwa. Celem pracy jest ukazanie metody *Lean* w proekologicznym zarządzaniu przedsiębiorstwem w oparciu o przykłady przedsiębiorstw wdrażających omawianą metodę. W wyniku wykorzystania narzędzi szczupłego wytwarzania *Lean Manufacturing*, takich jak: 5S, *Kanban*, komórki (*Cellular Manufacturing*), skrócenie czasu przebrojeń (SMED), standaryzacja pracy, wizualizacja (*Visual Management*), 3P, mapowanie procesów, w oparciu o koncepcję *Kaizen* następuje eliminacja marnotrawstwa poprzez wyszczuplenie i optymalizację procesów produkcyjnych oraz minimalizację stanów magazynowych. Korzyści ekologiczne przejawiające się w działaniach prowadzących do racjonalizacji produkcji, stają się widoczne w bardziej efektywnym wykorzystaniu materiałów, siły roboczej, mniejszej emisji zanieczyszczeń, zmniejszeniu poziomu zapasów i ilości braków produkcyjnych oraz zmniejszeniu zużycia energii. Jak pokazują doświadczenia przedsiębiorstw, koncepcja *Lean* może być wykorzystywana do doskonalenia działalności środowiskowej przedsiębiorstwa, a zastosowanie *Lean* w oparciu o japońską filozofię ciągłego doskonalenia *Kaizen* jest istotnym i niskokosztowym podejściem w proekologicznym zarządzaniu przedsiębiorstwem.

1. Wstęp

Silna konkurencja na rynku międzynarodowym skłania przedsiębiorstwa do poszukiwania możliwości optymalizacji procesów produkcyjnych dających możliwość redukcji kosztów, doskonalenia jakości wytwarzanych produktów oraz reagowania na zmieniające się wymagania globalnego konsumenta. Z drugiej strony postępująca degradacja środowiska naturalnego wymaga podjęcia działań minimalizujących negatywne oddziaływanie przedsiębiorstwa na środowisko naturalne. Rosnąca świadomości ekologiczna konsumentów (polegająca między innymi na zakupie produktów wytwarzanych z poszanowaniem środowiska) stawia przed producentami nowe wymagania

związane ze stworzeniem proekologicznej strategii biznesowej¹, wdrożenia jej i właściwego zakomunikowania. Świadomy ekologicznie konsument, podejmując decyzje o zakupie, zwraca uwagę na spełnienie przez określony wyrób standardów ekologicznych, a tym samym na informację o relacji danego wyrobu ze środowiskiem². Producent, chcąc spełnić wymagania świadomego ekologicznie konsumenta, staje przed koniecznością minimalizacji negatywnego wpływu na środowisko naturalne oraz uwzględniania aspektów ekologicznych w działalności gospodarczej. Tym samym wyznaczony zostaje nowy kierunek funkcjonowania przedsiębiorstw, oparty na identyfikacji i eliminacji potencjalnych czynników zagrażających środowisku naturalnemu i reagowaniu na wymagania świadomego ekologicznie konsumenta.

Lean jest wywodzącą się z Japonii strategią biznesową, opartą na wykorzystaniu szeregu narzędzi „szcuplego wytwarzania”. Wykorzystanie tej metody w warunkach przedsiębiorstwa produkcyjnego stworzyło system szcuplej produkcji zwany *Lean Manufacturing*, znany również pod nazwą systemu produkcyjnego Toyoty – *Toyota Production System* (TPS). Obserwowane współcześnie duże zainteresowanie omawianą metodą wśród przedsiębiorstw świadczy o uniwersalności japońskich technik zarządzania jakością i rosnącej potrzebie eliminacji strat i marnotrawstwa. *Lean* w oparciu o filozofię ciągłego doskonalenia *Kaizen* staje się skutecznym sposobem wyszczuplania procesów oraz eliminacji działań nieprzynoszących wartości dodanej. Jak pokazują doświadczenia przedsiębiorstw przedstawionych w pracy, omawiana metoda może być wykorzystana w działalności środowiskowej

¹ Van der Zee B., *Green Business, Essential Managers*, Dorling Kindersley Limited, London 2008, s. 6.

² Adamczyk W., *Jakość produktu w zarządzaniu środowiskowym*, [w:] *Jakość w badaniach i dydaktyce szkół wyższych. Monografia naukowa z cyklu „Techniczne i ekonomiczne aspekty jakości”*, red. Doroszewicz S., Kobylińska A., Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Zarządzania Jakością, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007, s. 12, Poskrobko T., *Proekologiczne kształtowanie produktów*, [w:] *Zarządzanie środowiskiem*, red. Poskrobko B., PWE, Warszawa 2007, s. 279.

przedsiębiorstwa, minimalizując jego negatywny wpływ na środowisko naturalne.

Celem rozdziału jest przedstawienie metody *Lean* jako skutecznego narzędzia doskonalenia działalności środowiskowej przedsiębiorstwa w oparciu o doświadczenia przedsiębiorstw produkcyjnych działających na rynku globalnym.

2. *Lean* – japońska koncepcja szczupłego wytwarzania

Termin *Lean* jest wielopłaszczyznowy, a jego znaczenie interpretowane jest w literaturze jako sposób myślenia, filozofia biznesowa, strategia biznesowa, system szczupłej produkcji *Lean Manufacturing*, jak również koncepcja zarządzania przedsiębiorstwem *Lean Management*³. Sposób myślenia – *Lean thinking* – koncentruje się na eliminacji strat i na działaniach przynoszących wartość dodaną w przedsiębiorstwie, a tym samym na zwiększaniu produktywności⁴. Filozofia *Lean* oparta jest na japońskiej filozofii ciągłego doskonalenia, eliminacji marnotrawstwa, wprowadzeniu usprawnień, dzięki którym skrócony zostaje czas pomiędzy zamówieniem, a ostateczną wysyłką do klienta. Zastosowanie omawianego podejścia w przedsiębiorstwie produkcyjnym oznacza *Lean Manufacturing*, który po raz pierwszy wprowadzony został przez Toyota Motor Company w latach 50. XX wieku. Natomiast *Lean Management* oznacza wykorzystanie koncepcji *Lean* w kompleksowym zarządzaniu przedsiębiorstwem⁵ i może być zastosowane w działalności produkcyjnej, jak i usługowej oraz w administracji⁶.

³ Trent R.J., *End-to-End Lean Management. A Guide to Complete Supply Chain Improvement*, J. Ross Publishing Inc., Fort Lauderdale 2008, s. 4.

⁴Womack J.P., Jones D. T., Roos D., *The Machine that Changed the World. The Story of Lean Production – Toyota Secret Weapon in the Global Car Wars that in Now Revolutionizing World Industry*, Harper Collins Publishers, New York 1991.

⁵ Mann D., *Creating a Lean Culture. Tools to Sustain Lean Conversions*, Productivity Press, New York 2005, s. 17.

⁶ Pograniczny K., *Kaizen – tajemnica japońskiej filozofii ciągłego doskonalenia*. Kamień filozoficzny, „Top Logistyk”, nr 5 (11), październik-listopad 2009, ss. 4–11, s. 5.

Koncepcja *Lean* wywodzi się z Japonii i stworzona została w Toyota Motor Company w formie szczupłej produkcji – *Lean Production*, nazwanej systemem produkcyjnym Toyoty (*Toyota Production System* – TPS), opartym na produkcji *Just-In-Time*⁷. Model produkcji stworzony w zakładach Toyoty określany jest w literaturze również jako *Lean Manufacturing*.

W literaturze wspomina się jednak o początkach metody *Lean* w zakładach Forda w latach 20. XX wieku, jednak jej szerokie zastosowanie nastąpiło w Kraju Kwitnącej Wiśni i przyczyniło się do sukcesu przedsiębiorstw z tego kraju⁸. Filozofia *Lean* oparta na samodoskonaleniu i eliminacji marnotrawstwa, bezpośrednio wiąże się z japońską kulturą, tradycją i stylem życia, przez co w sposób naturalny została wprowadzana wśród Japończyków. Wykorzystanie koncepcji *Kaizen* do modelu szczupłej produkcji w Toyocie pomogło zmobilizować pracowników do codziennych, drobnych usprawnień. *Kaizen* oznacza w języku japońskim zmianę na lepsze i ciągłe doskonalenie osiąganymi drobnymi krokami, wywodzi się z japońskiej kultury pracy⁹ i jest charakterystyczne dla japońskiego stylu życia. Stosując koncepcję *Kaizen* w Toyocie, dążono do wyszczuplenia przedsiębiorstwa poprzez ciągłe doskonalenie i eliminację strat. *Kaizen* określany jest również jako filozofia produktywności, ponieważ koncentruje się na eliminacji elementów nieprzynoszących wartości dodanej, a powodujących straty.

Podstawowe zasady określające kulturę stworzoną w zakładach Toyoty zostały opisane w postaci modelu 4P, dla każdego P oznaczającego¹⁰:

- *Philosophy* – filozofię – planowanie decyzji biznesowych w oparciu o długoterminowe myślenie,

⁷ Liker J.K., *The Toyota Way: 14 Management Principles from The World's Greatest Manufacturer*, McGraw-Hill, New York 2004, s. 4.

⁸ Dennis P., *Lean Production Simplified. Second Edition. A Plain-Language Guide to the World's Most Powerful Production System*, Productivity Press, New York 2007, s.4, 9, Liker J.K., *The Toyota Way...*, *ibidem*, s. 4.

⁹ Imai M., *Gemba Kaizen. Zdroworozsądkowe, niskokosztowe podejście do zarządzania*, MT Biznes, Warszawa 2006, s.39–40, Imai M., *Kaizen. Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii*, MT Biznes, Warszawa 2007, s. 27.

¹⁰ Liker J.K., *The Toyota Way...*, *ibidem*, s. 6.

- *Process* – proces – eliminacja marnotrawstwa poprzez wprowadzenie produkcji typu *pull*, ciągłych przepływów *flow*, standaryzacji pracy, stosowanie *jidhoka*¹¹ – zatrzymanie maszyny/urządzenia, gdy pojawi się problem,
- *People and Partners* – ludzie i partnerzy – motywowanie i szanowanie pracowników, szkolenie liderów, szacunek dla partnerów biznesowych, w tym dla dostawców (motywacja dostawców oraz pomoc i wspólne rozwiązywanie problemów),
- *Problem Solving* – rozwiązywanie problemów oparte na nauce oraz ciągłym doskonaleniu poprzez narzędzia *Kaizen* oraz *genchi gembutsu*¹² – należy koncentrować się na stanowisku pracy i na konkretnych przedmiotach znajdujących się w miejscu pracy.

Kultura zarządzania stworzona przez omawiane przedsiębiorstwo w połączeniu z systemem produkcyjnym TPS tworzą charakterystykę działania Toyoty, opartą na poszanowaniu pracownika i dostawcy, eliminacji marnotrawstwa, ciągłym doskonaleniu i drobnych usprawnieniach *Kaizen* oraz produkcji w oparciu o zasadę *Just-In-Time*, oznaczającą minimalizację stanów magazynowych, produkcję pod konkretne zamówienie klienta. Toyota stała się przykładem przedsiębiorstwa stosującego *Lean* w połączeniu z całym wachlarzem narzędzi, umożliwiających stosowanie szczupłej produkcji oraz wprowadzanie zmian doskonalących przedsiębiorstwo, przez co stało się ono bardziej produktywnie i zdobyło pozycję lidera na globalnym rynku motoryzacyjnym. Jednakże ostatnie wydarzenia związane z wprowadzeniem na rynek wybranych modeli samochodów z usterkami fabrycznymi spowodowało spadek zaufania do koncernu. Problemy Toyoty wywołały dyskusję nad zarządzaniem jakością w koncernie oraz nad sposobami zapobiegania podobnym błędom w przyszłości. Prezes Toyoty, Akio Toyoda zapowiedział większą koncentrację na wymaganiach i oczekiwaniach klienta oraz usprawnienia

¹¹ Imai M., *Gemba Kaizen...*, *ibidem*, s. 29.

¹² Tamże, s. 28, Liker J.K., *The Toyota Way...*, *ibidem*, s. 6.

przepływu informacji w całym koncernie, jak również wzmocnienie kadry odpowiedzialnej za zarządzanie jakością¹³.

3. Narzędzia wykorzystywane w koncepcji *Lean*

Podjęcie *Lean* opiera się na ciągłym doskonaleniu działalności przedsiębiorstwa, eliminacji strat przy wykorzystaniu pakietu narzędzi, takich jak między innymi: 5S, *Kanban*, komórki (*Cellular Manufacturing*), skrócenie czasu przezbrojeń (SMED), standaryzacja pracy, wizualizacja (*Visual Management*), 3P, wykorzystaniu produkcji ciągłonej – *pull* i ciągłych przepływów produkcyjnych – *flow* (patrz tabela 1).

Tabela 1. Wybrane narzędzia koncepcji *Lean* – charakterystyka

<i>Narzędzie</i>	<i>Charakterystyka</i>
5S	<i>organizacja stanowiska pracy oparta na następujących zasadach: selekcja, systematyka, sprzątnięcie, standaryzacja, samodyscyplina.</i>
<i>Kanban</i>	<i>narzędzie komunikacji w systemie Just-in-Time, gdzie występuje produkcja partiami (oznacza tabliczkę, kartę)</i>
<i>Komórki (Cellular Manufacturing)</i>	<i>taki sposób zaprojektowania stanowiska pracy, aby zminimalizować przestoje, zbędny transport, ułatwić swobodny przepływ materiałów i komponentów</i>
<i>Skrócenie czasu przezbrojeń (Single Minute Exchange of Die - SMED¹⁴)</i>	<i>prowadzi do skrócenia czasu realizacji zamówienia klienta poprzez skrócenie czasu przezbrojenia maszyny</i>
<i>Standaryzacja pracy</i>	<i>udokumentowanie najlepszej metody wykonania danej czynności.</i>
<i>Wizualizacja (Visual Management)</i>	<i>przedstawienie informacji w widoczny sposób</i>
3P	<i>proces przygotowania produkcji – metoda wykorzystywana do projektowania produktu/procesu stosowana w modelu szczupłej produkcji</i>

¹³ Toyota begins radically reshaping operations to meet customer expectations, March 30, 2010, www.toyota.co.jp/en/news, data wejścia 25.08.2010.

¹⁴ Schutta J.T, Business Performance Through Lean Six Sigma. Linking the knowledge Worker, the Twelve Pillars, and Baldrige, American Society for Quality, Quality Press, Milwaukee 2006, s. 84.

<i>Produkcja ciągniona – pull</i>	<i>produkcja wychodzi od zamówienia klienta – według M. Imai ten typ produkcji występuje gdy: "proces wcześniejszy produkuje tylko tyle wyrobów, ile może być wykorzystane przez proces następnny"¹⁵ – jest to jeden z filarów Just-in-Time</i>
<i>Ciągle przepływy produkcyjne – flow</i>	<i>produkcja przepływa płynnie – nie ma przestojów, strat – jest to jeden z filarów Just-in-Time</i>
<i>Mapowanie procesów</i>	<i>narzędzie służące do graficznego opisu procesów</i>
<i>System sugestii</i>	<i>włączenie wszystkich pracowników w poszukiwanie usprawnień i zgłaszanie propozycji zmian.</i>
<i>Praca zespołowa</i>	<i>praca w zespołach – jej celem jest rozwiązanie problemów na stanowisku pracy</i>
<i>System motywacji pracowników</i>	<i>nagradzanie pracowników aktywnych pod względem zgłaszanych udoskonaleń</i>
<i>System szkoleń pracowników</i>	<i>umożliwia zapobieganie błędom, lepsze poznanie wykonywanej pracy, podnoszenie kwalifikacji pracowników, samodoskonalenie</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie; *The Environmental Professional's Guide to Lean and Six Sigma*, United States Environmental Protection Agency, Ross & Associates Environmental Consulting, Ltd., Industrial Economics Inc., August 2009, www.epa.gov/lean, data wejścia 20.08.2010, s.14, Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, PWN, Warszawa 2008, s. 71, *The Lean and Environment Toolkit*, United States Environmental Protection Agency, EPA-100-K-06-003, Revised - October 2007, www.epa.gov/lean, data wejścia 20.08.2010, s. 50, Liker J. K., Hoseus M., (przełożył M. Kowalczyk), *Kultura Toyoty. Serce i dusza filozofii Toyoty*, MT Biznes, Warszawa 2009, s. 26, 157, Schutta J.T, *Business Performance Through Lean Six Sigma. Linking the knowledge Worker, the Twelve Pillars, and Baldrige*, American Society for Quality, Quality Press, Milwaukee 2006, s. 84.

Omawiane podejście korzysta również z narzędzi wykorzystywanych w koncepcji *Kaizen*, w tym między innymi z systemu sugestii wprowadzającego drobne usprawnienia na miejscu pracy (w języku japońskim – *GEMBA*), pracy zespołowej opartej na tworzeniu zespołów *Kaizen* pracujących nad usprawnieniami działalności przedsiębiorstwa. Istotnym narzędziem *Kaizen* wykorzystywanym w koncepcji *Lean* jest system szkoleń pracowników, umożliwiający właściwe wyjaśnienie wykonywanych czynności na miejscu pracy, eliminujący tym samym potencjalne błędy wynikające z braku dostatecznej wiedzy potrzebnej do wykonywania określonych czynności. Aktywne uczestnictwo pracowników we wprowadzaniu usprawnień wymaga

¹⁵ Imai M., *Gemba Kaizen...*, *ibidem*, s. 33.

zastosowania systemu motywacji, który wprowadzi materialne i niematerialne zachęty mobilizujące ich do sugerowania zmian. Właściwie przeszkoleni pracownicy, uczestniczący w usprawnianiu przedsiębiorstwa, przyczyniają się do wzrostu produktywności. Prezentowany w literaturze model R. Fukudy, wyjaśnia wzrost produktywności spowodowany wzrostem nakładów na szkolenia i doskonalenie kwalifikacji pracowników¹⁶. Jest to alternatywa dla inwestycji w nowe technologie, musi być jednak poparta ciągłym doskonaleniem i właściwym przywództwem. Stosując narzędzia koncepcji *Kaizen*, przedsiębiorstwo zmierza do wyszczuplenia poszczególnych elementów swojej działalności poprzez eliminację marnotrawstwa (w języku japońskim – *MUDA*), staje się tym samym bardziej produktywną, gdyż eliminuje wszystkie zbędne działania, nieprzynoszące wartości dodanej.

Poszczególne kategorie strat (*MUDA*) według koncepcji *Kaizen*¹⁷ to:

1. *MUDA* nadprodukcji – produkty wytworzone ponad ilość zamówioną przez klienta, powodujące wzrost stanów magazynowych, produkty wadliwe wyprodukowane wskutek awarii maszyn i urządzeń oraz błędów pracownika,
2. *MUDA* zapasów – produkty, komponenty, surowce, półfabrykaty, które znajdując się w magazynie, zajmują powierzchnię magazynową,
3. *MUDA* napraw, braków produkcyjnych – wadliwe produkty powodujące przestoje w produkcji, awarie maszyn, poprawki błędów produkcyjnych, dodatkowy transport związany z naprawami, dodatkowy czas pracy maszyn i pracowników, dodatkowa energia zużyta na naprawy,
4. *MUDA* ruchu – każdy zbędny ruch, który nie przynosi wartości dodanej,

¹⁶ Dahlgaard J. J., Kristensen K., Kanji G. K., *Podstawy zarządzania jakością*, PWN 2004, s. 47–49.

¹⁷ Imai M., *Gemba Kaizen...*, *ibidem*, s. 121.

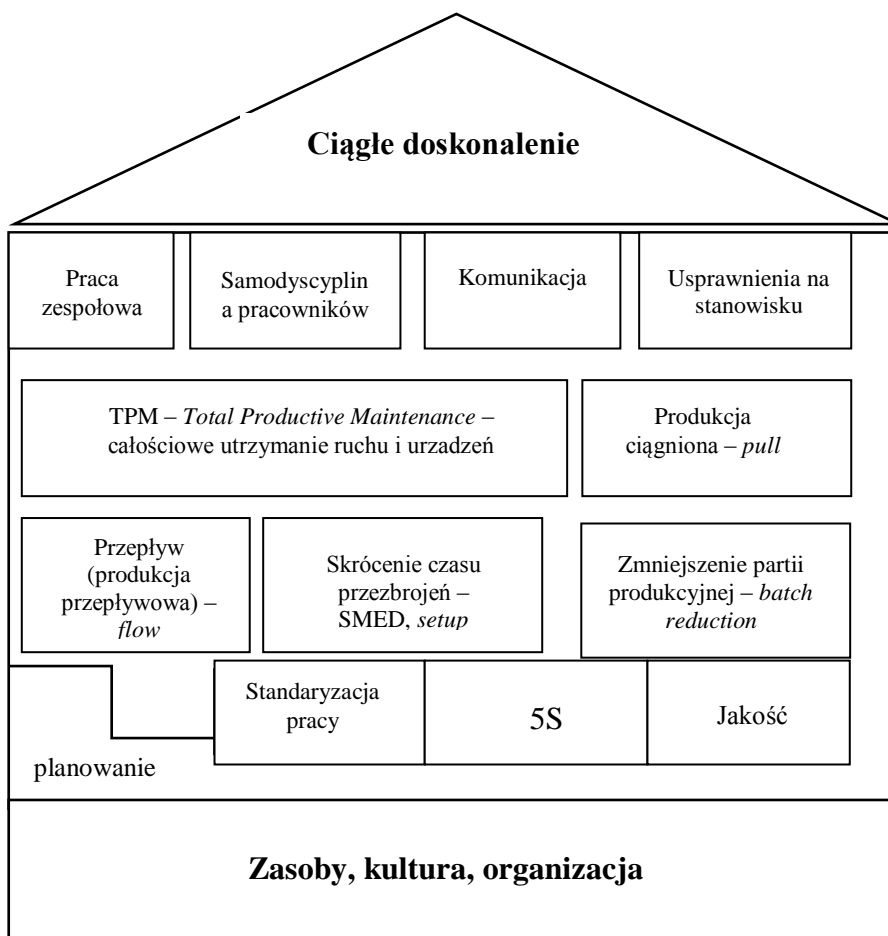
5. *MUDA* przetwarzania – zastosowanie niewłaściwych technologii, projektów, urządzeń do wykonania określonych czynności,
6. *MUDA* oczekiwania – przestoje w produkcji, na stanowisku pracy,
7. *MUDA* transportu – zbędny transport.

Metoda *Lean* opiera się na maksymalnym wykorzystaniu zasobów organizacji, w tym przede wszystkim surowców i komponentów potrzebnych do produkcji oraz potencjału siły roboczej. Efektywne wykorzystanie zasobów, skrócenie cyklu produkcyjnego, dostarczanie wyrobów we właściwym czasie według zasady *Just-in-Time*, ma na celu zapewnienie maksymalnej satysfakcji klientowi i elastyczności produkcji¹⁸. Stosowanie szeregu narzędzi doskonalenia jakości (w tym: koncepcji *Kaizen*, systemu produkcyjnego *Just-in-Time*) tworzy fundamenty Domu Lean (rysunek 1).

Efektywne dążenie do *Lean* następuje poprzez stworzenie właściwej atmosfery pracy, poszanowanie pracownika, słuchanie przez kierownictwo uwag pracowników niższych szczebli oraz komunikację w całym przedsiębiorstwie. Motywacja pracowników do zgłaszania usprawnień oraz system szkoleń umożliwiający podnoszenie kwalifikacji zawodowych przyczynia się do wzrostu produktywności działalności przedsiębiorstwa. Stworzenie kultury organizacji opierającej się na zaufaniu, współpracy i poszanowaniu pracownika i ciągłym doskonaleniu jest warunkiem do efektywnego wyszczuplenia organizacji metodą *Lean*¹⁹.

¹⁸ Patrz: Grudowski P., Zajkowska E., Bigand M., Castelain E., Wdrożenie Lean Six Sigma w MŚP sektora produkcyjnego, [w:] Inżynieria jakości w przedsiębiorstwach produkcyjnych, usługowych i sektorze publicznym, red. Grudowski P., Dobrzyński M., Preihs J., Waszczur P., Katedra Technologii Maszyn i Automatykacji Produkcji Wydział Mechaniczny Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2009, s. 276–277.

¹⁹ Patrz szerzej: Tracey M.W., Flinchbaugh J., HR's Role in the Lean Organizational Journey, "World at Work Journal", Fourth quarter 2008, pp. 49–58.

Rysunek 1. Dom Lean – House of Lean

Źródło: Opracowanie własne na podstawie; Chatterjee B., *Applying Lean Kaizen. A catalyst for organizational change*, *Pharmaceutical Processing*, February 2008, www.pharmpro.com/Articles/2008/02/Applying-Lean-Kaizen/, data wejścia 20.08.2010, Dennis P., *Lean Production Simplified. Second Edition. A Plain-Language Guide to the World's Most Powerful Production System*, Productivity Press, New York 2007, s. 8–11.

4. Zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwie

Zarządzanie procesami użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska w pełni zintegrowane z ogólnym systemem zarządzania

przedsiębiorstwem przedstawia definicję zarządzania środowiskowego²⁰. Procesy użytkowania środowiska skupiają się na zagospodarowaniu powierzchni i przestrzeni, korzystaniu z ożywionych i nieożywionych zasobów naturalnych (w tym z naturalnych źródeł energii) oraz na usuwaniu odpadów²¹. Ochrona środowiska to działania podejmowane w celu ograniczenia korzystania z ożywionych i nieożywionych zasobów i walorów przyrody w celu zapewnienia ciągłości ich użytkowania, czyli skupiające się na racjonalnym gospodarowaniu zasobami naturalnymi między innymi poprzez redukcję zanieczyszczeń oraz oszczędność zasobów i energii²². Celem zarządzania środowiskowego jest minimalizacja negatywnego wpływu działalności przedsiębiorstwa na środowisko naturalne. Oznacza to uwzględnianie na każdym etapie działalności aspektów środowiskowych będących każdym elementem działań przedsiębiorstwa (jego wyrobów lub usług), który może wzajemnie oddziaływać ze środowiskiem²³. Aspektami środowiskowymi są między innymi: emisje zanieczyszczeń do powietrza, do gleby, zużycie surowców i zasobów naturalnych, energii oraz wytwarzane odpady i produkty uboczne (patrz rysunek 2). Proekologicznie zarządzane przedsiębiorstwo powinno uwzględniać aspekty środowiskowe w działaniach produkcyjnych, logistycznych, projektowych w zarządzaniu gospodarką magazynową i odpadami²⁴. Minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne oznacza dążenie do minimalizacji zużycia surowców i zasobów naturalnych oraz redukcję zużycia energii²⁵.

²⁰ Poskrobko B., Teoretyczne podstawy budowy systemu zarządzania środowiskiem, [w:] Zarządzanie środowiskiem, red. Poskrobko B., PWE, Warszawa 2007, s. 15.

²¹ Tamże, s. 12.

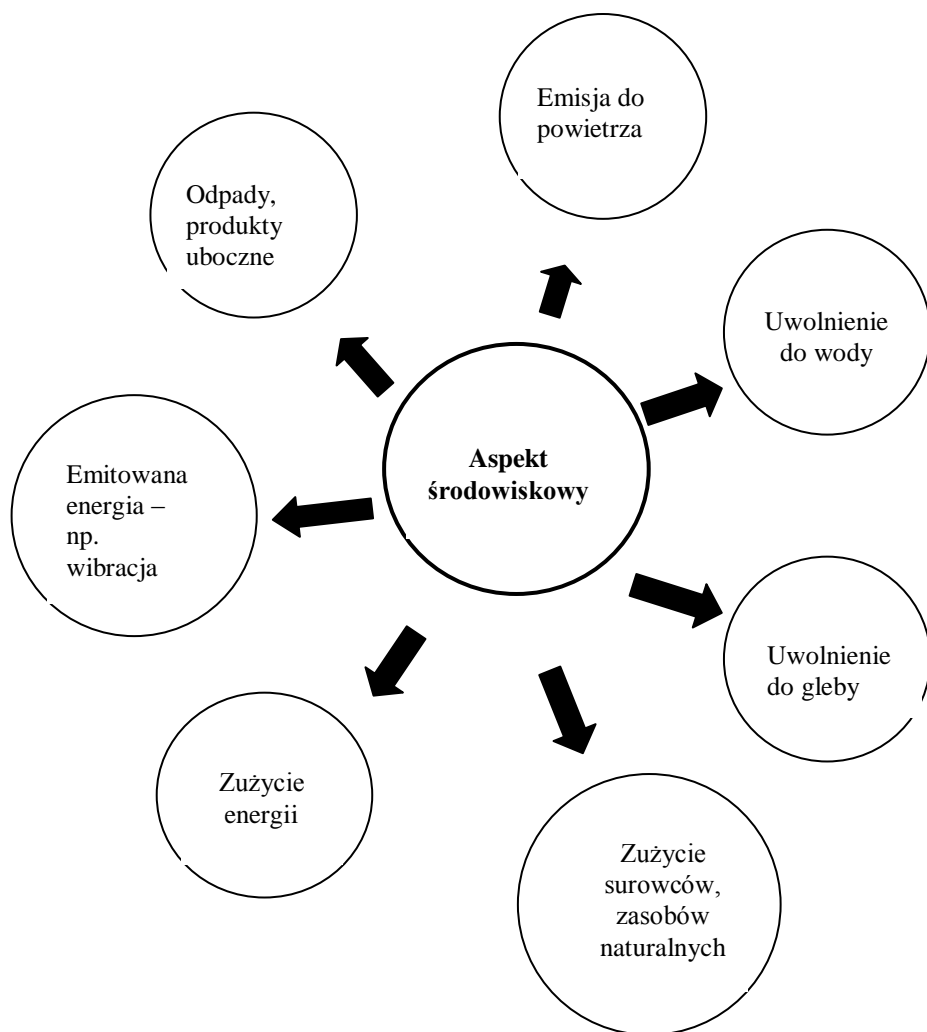
²² Tamże, s. 13.

²³ Patrz: PN-EN ISO 14001:2005, PKN, Warszawa 2005, s. 15.

²⁴ Patrz: Beske P., Koplín J., Seuring S., The Use of Environmental and Social Standards by German First-Tier Suppliers of the Volkswagen AG, „Corporate Social Responsibility and Environmental Management”, No 15 (2008), pp. 63–75, s. 63.

²⁵ Patrz: Czaja S., Becla A., Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 240, Van der Zee B., *ibidem*, s. 32.

Rysunek 2. Wybrane przykłady aspektów środowiskowych w przedsiębiorstwie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie; PN-EN ISO 14001:2005, PKN, Warszawa 2005, s. 35.

Poprzez minimalizację odpadów przedsiębiorstwo redukuje koszty, a racjonalna gospodarka magazynowa w połączeniu z efektywnym wykorzystaniem materiałów i surowców do produkcji przyczynia się do

uzyskiwania wyższej jakości wyrobów i usług. Racjonalizacja działalności przedsiębiorstwa w kierunku proekologicznym przyczynia się również do poprawy wizerunku firmy na rynku oraz dotarcia do szerszego grona świadomych ekologicznie klientów²⁶.

Konsekwencją proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem może być wprowadzenie sformalizowanych zasad w formie systemu zarządzania środowiskowego (*Environmental Management System* – EMS) według normy ISO 14001 bądź rejestracji w systemie EMAS²⁷ (Europejski System Zarządzania Środowiskowego). Wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego łączy się z szeregiem korzyści ekonomicznych i ekologicznych działalności gospodarczej, a także prawnych. Przedsiębiorstwo wyznacza cele środowiskowe, w których określa najważniejsze obszary działalności oraz związane z nimi priorytety, politykę środowiskową określającą kierunek wdrożenia i doskonalenia systemu²⁸. Ponadto identyfikuje wymagania prawne odnoszące się do aspektów środowiskowych, co wzmacnia jego sytuację prawną²⁹.

Doskonaląc efekty działalności środowiskowej, będące wynikami zarządzania aspektami środowiskowymi, przedsiębiorstwo dąży do minimalizacji negatywnego wpływu na środowisko naturalne. W konsekwencji

²⁶ Curkovic S., Sroufe R., Landeros R., *Measuring TQEM Returns from the Application of Quality Frameworks*, „Business Strategy and the Environment” No 17, pp. 93-106, s. 94, Darnall N., Jolley G.J., Handfield R., *Environmental Management Systems and Green Supply Chain Management: Complements for Sustainability?*, „Business Strategy and the Environment”, No 18, pp. 30-45, s. 32.

²⁷ *Ecology Management and Audit Scheme*.

²⁸ PN-EN ISO 14001:2005, PKN, Warszawa 2005, s. 33.

²⁹ Nawrocka D., *Inter-Organizational Use of EMSs in Supply Chain Management: Some Experiences from Poland and Sweden*, „Corporate Social Responsibility and Environmental Management”, No 15 (2008), pp. 260-269, s. 268, Schylander E., Martinuzzi A., *ISO 14001 – Experiences, Effects and Future Challenges: a National Study in Austria*, „Business Strategy and the Environment” No 16, pp. 133-147, s. 137.

następuje obniżenie kosztów poprzez bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów oraz wzrost efektywności gospodarowania³⁰.

5. Ekologiczny *Lean*

Działalność środowiskowa przedsiębiorstwa obejmuje szereg decyzji podejmowanych w celu minimalizacji jego negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Maksymalne wykorzystanie zasobów i przede wszystkim eliminacja strat prowadzi do wyszczuplenia działalności przedsiębiorstwa i pozostawienia tylko tych elementów, które przynoszą wartość dodaną. Metoda *Lean* została rekomendowana przez Amerykańską Agencję Ochrony Środowiska (*United States Environmental Protection Agency – US EPA*), jako skuteczne narzędzie w zarządzaniu środowiskowym w przedsiębiorstwie.

Na podstawie badań przeprowadzonych wśród amerykańskich przedsiębiorstw stworzono zestaw narzędzi ułatwiający osiągnięcie głównych korzyści wynikających z metody *Lean* (identyfikacja i eliminacja marnotrawstwa, wzmocnienie jakości wyrobów i usług, dostarczanie wartości dodanej³¹) przy jednoczesnym wzmocnieniu działalności środowiskowej przedsiębiorstwa. Stworzono tym samym drogę do zastosowania omawianej metody w doskonaleniu działalności środowiskowej przedsiębiorstwa.

³⁰ Zobel T., *Characterisation of environmental policy implementation in an EMS context: a multiple-case study in Sweden*, "Journal of Cleaner Production", No 16 (2008), pp. 37–50, s. 38, Schylander E., Martinuzzi A., *ibidem*, s. 137.

³¹ The Lean and Environment Toolkit, United States Environmental Protection Agency, *ibidem*, s. 2.

Tabela 2. Etapy wprowadzenia metody Lean w doskonaleniu działalności środowiskowej przedsiębiorstwa według Amerykańskiej Agencji Ochrony Środowiska (US EPA)

Etap	Nazwa	Poziom przedsiębiorstwa	Charakterystyka
1.	Identyfikacja marnotrawstwa	organizacyjny	identyfikacja działań nieprzynoszących wartości dodanej w odniesieniu do aspektów środowiskowych
2.	Mapowanie strumienia wartości	przepływ wartości	skupienie się na metodzie mapowania strumienia wartości w celu identyfikacji ukrytego marnotrawstwa, poszukiwanie dróg i sposobów usprawnienia procesów
3.	<i>Kaizen</i>	proces	wykorzystanie narzędzi <i>Kaizen</i> do doskonalenia procesów związanych z działalnością środowiskową przedsiębiorstwa, tworzenie zespołów <i>Kaizen</i>
4.	6S (5S plus bezpieczeństwo)	stanowisko pracy	wykorzystanie metody 6S (5S plus bezpieczeństwo) do uporządkowania, organizacji miejsca pracy (zmniejszenie zużycia materiałów, mniejsza ilość odpadów, porządek w miejscu pracy)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie; Lean and Environment Toolkit, United States Environmental Protection Agency, ibidem, s. 7.

Pierwszym etapem rozpoczęcia wprowadzania metody *Lean* w działalności proekologicznej jest identyfikacja podstawowych kategorii marnotrawstwa ze szczególnym naciskiem na działalność środowiskową (patrz: tabela 2). Jest to etap obejmujący poziom organizacyjny przedsiębiorstwa, w którym identyfikowane zostają kategorie marnotrawstwa w odniesieniu do aspektów środowiskowych (patrz: rysunek 2), czyli elementy działalności przedsiębiorstwa, które mają wpływ na środowisko naturalne (np. emisja gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń, płynne odpady komunalne, zużyty materiał,

odpady produkcyjne, braki produkcyjne, zużycie wody i energii elektrycznej). Pomocne na tym etapie jest wykorzystanie siedmiu kategorii *MUDA* według koncepcji *Kaizen*, które wyznaczają podstawowe rodzaje marnotrawstwa w podejściu *Lean* (patrz: tabela 3). Identyfikacja działań nieprzynoszących wartości dodanej i negatywnie wpływających na środowisko naturalne powinna dotyczyć wszystkich obszarów działalności przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem: produkcji i pakowania, transportu i logistyki, w tym przede wszystkim gospodarki magazynowej i gospodarki odpadami oraz projektowania.

Tabela 3. Wybrane kategorie marnotrawstwa (*MUDA*) w odniesieniu do aspektów środowiskowych przedsiębiorstwa

Kategoria <i>MUDA</i>	Oddziaływanie na środowisko – aspekty środowiskowe
<i>MUDA</i> Nadprodukcji	niepotrzebnie wykorzystane zasoby (energia elektryczna, praca, materiały), emisja gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń do atmosfery, stałe i płynne odpady komunalne (śmieci, ścieki)
<i>MUDA</i> Zapasów	energia elektryczna wykorzystywana do oświetlenia i ogrzania magazynu, przestrzeń magazynowa, praca magazynierów (niepotrzebny transport, zużycie urządzeń magazynowych np. sztaplerek, wózków widłowych)
<i>MUDA</i> Napraw/Braków	energia i surowce wykorzystywane do produkcji wadliwych produktów, emisja zanieczyszczeń, transport wadliwych produktów, zajmowane miejsce w magazynie
<i>MUDA</i> Ruchu	dotatkowa przestrzeń potrzebna do przemieszczania
<i>MUDA</i> Przetwarzania	energia i surowce wykorzystywane do produkcji (nieadekwatna technologia), niewłaściwe wykorzystanie parku maszynowego, niewłaściwy projekt
<i>MUDA</i> Oczekiwania	energia elektryczna, energia zużyta na ogrzewanie pomieszczenia podczas przestoju.
<i>MUDA</i> Transportu	zanieczyszczenie środowiska wywołane niepotrzebnym transportem, energia zużyta na transport

Źródło: Opracowanie własne na podstawie; *The Environmental Professional's...*, wyd. cyt., s. 33, Imai M., *Gemba Kaizen*, wyd. cyt., s. 122.

Etap drugi odnosi się do przeniesienia udoskonaleń ekologicznych na strumień wartości samego produktu i poprzez ukazanie sekwencji działań i przepływu informacji, dojście do ukrytego marnotrawstwa. Działanie to umożliwi również identyfikację dróg i sposobów usprawnienia procesów poprzez stosowanie metody mapowania strumienia wartości.

Trzecim etapem jest zastosowanie narzędzi *Kaizen* do usprawnień pojedynczych procesów (kluczowych dla działalności środowiskowej przedsiębiorstwa) oraz poszukiwanie możliwości doskonalenia działalności proekologicznej przedsiębiorstwa poprzez drobne usprawnienia. W wyniku wprowadzenia pracy zespołowej w formie zespołów *Kaizen* pracownicy koncentrują się na usprawnieniach pojedynczych działań i procesów mających wpływ na środowisko³². Zastosowanie narzędzi *Kaizen* umożliwi ciągle doskonalenie działalności środowiskowej przedsiębiorstwa.

Etap czwarty zastosowania metody *Lean* do minimalizacji negatywnego wpływu na środowisko naturalne, skupia się na obszarze stanowiska pracy, wykorzystując narzędzie 5S rozszerzone o bezpieczeństwo pracy (6S). Metoda ta wykorzystywana jest w celu dobrej organizacji miejsca pracy, utrzymywania porządku na stanowisku pracy i jest pomocna w doskonaleniu działalności środowiskowej poprzez mniejsze zużycie materiałów i generowanie mniejszej ilości odpadów.

Zastosowanie 5S w metodzie *Lean* prowadzi do eliminacji marnotrawstwa na stanowisku pracy, wprowadza również porządek oraz systematykę doskonalącą działania pracowników. Jest to narzędzie umożliwiające ciągle doskonalenie miejsca pracy oraz efektywne wykorzystanie zasobów. Omawiana metoda może być skutecznie stosowana w przedsiębiorstwie, ułatwiając organizację i porządek w każdym dziale, lecz szczególnie pomocna jest w zarządzaniu gospodarką materiałową w logistyce

³² Patrz szerzej: Farris J.A., Van Aken E.M., Doolen T.L., Worley J., Learning from Less Successful Kaizen Events: A Case Study, "Engineering Management Journal" Vol. 20, No 3, September 2008, pp. 10–20.

w celu minimalizacji stanów magazynowych oraz usprawnia gospodarkę odpadami. Pozwalając na usunięcie elementów utrudniających pracę, omawiana metoda przyczynia się do wzrostu efektywności siły roboczej. Natomiast poprzez wprowadzenie etapu opartego na sprzątanii, wzmocnione zostaje bezpieczeństwo i komfort wykonywanej pracy. Omawiana metoda jest również wartościowym narzędziem do organizacji pracy w biurze oraz w życiu codziennym w celu oszczędności energii, miejsca oraz zasobów.

Tabela 4. Zastosowanie 6S (5S plus bezpieczeństwo pracy) w metodzie *Lean* w doskonaleniu działalności środowiskowej przedsiębiorstwa

Etap 6S (5S plus bezpieczeństwo pracy)	Charakterystyka z uwzględnieniem działalności środowiskowej przedsiębiorstwa
Selekcja (z języka japońskiego <i>Seiri</i>)	Selekcja rzeczy na stanowisku pracy na niezbędne do wykonywania określonych czynności oraz niepotrzebne (oznaczone czerwoną kartką). Selekcja umożliwia oszczędność miejsca, energii, elastyczność miejsca pracy, zachowanie tylko tych elementów, które są wykorzystywane. Wzrasta komfort i efektywność pracy.
Systematyka (z języka japońskiego <i>Seiton</i>)	Następuje po selekcji. Właściwe ułożenie rzeczy w porządku zapewniającym sprawną pracę, pozostawienie wolnych i oznakowanych ciągów komunikacyjnych. Oszczędność miejsca, pracy, energii.
Sprzątanie (z języka japońskiego <i>Seiso</i>)	Następuje po systematyce. Polega na sprzątanii miejsca pracy. Umożliwia dokładną inspekcję stanowiska pracy.
Standaryzacja (z języka japońskiego <i>Seiketsu</i>)	Oznacza utrzymywanie czystego stanowiska pracy, dzięki stosowaniu standardów (np. odzież ochronna). Powtarzanie poprzednich etapów.
Samodyscyplina, samodoskonalenie (z języka japońskiego <i>Shitsuke</i>)	Samodyscyplina w wykonywaniu obowiązków na stanowisku pracy. Stosowanie się do zasad i standardów.
Bezpieczeństwo pracy ³³	Stworzenie bezpiecznego miejsca pracy.

Źródło: Imai M., *Gemba Kaizen*, *ibidem*, s. 103–114.

³³ W tłumaczeniu z języka angielskiego; *safety*, patrz szerzej; *Lean and Environment Toolkit*, United States Environmental Protection Agency, *ibidem*, s. 50.

Wykorzystanie metody *Lean* w zarządzaniu środowiskowym w przedsiębiorstwie występuje poprzez dążenie do większej efektywności gospodarowania, co związane jest z eliminacją strat powiązanych z aspektami środowiskowymi. Bardziej efektywna produkcja oznacza mniejsze zużycie energii na wyprodukowaną jednostkę oraz surowców, czego konsekwencją są mniejsze odpady oraz zanieczyszczenia emitowane do atmosfery. Z samego założenia metoda *Lean* związana jest w sposób naturalny z oszczędnością zasobów oraz z emisją zanieczyszczeń³⁴. Stanowi dobry przykład powiązania eliminacji marnotrawstwa i ciągłego doskonalenia działalności proekologicznej przedsiębiorstwa.

6. Przykłady zastosowania

Wykorzystanie metody *Lean* w doskonaleniu działalności środowiskowej potwierdzają przykłady przedsiębiorstw działających globalnie. Należą do nich między innymi: koncern Lockheed Martin Corporation, General Motors, Baxter International Healthcare Corporation, 3M oraz Canyon Creek Cabinet Company i Woodfold MfG., Inc. Poprzez zastosowanie takich narzędzi *Lean*, jak: między innymi praca zespołowa, mapowanie strumienia wartości oraz racjonalne zarządzanie gospodarką materiałową i odpadami, udało się zredukować zapasy, zmniejszyć nadprodukcję, zmniejszyć emisję zanieczyszczeń do atmosfery oraz zredukować ilość odpadów stałych i płynnych. Zastosowanie metody *Lean* umożliwiło redukcję kosztów oraz zmniejszyło negatywny wpływ omawianych przedsiębiorstw na środowisko naturalne (Tabela 5). Jak pokazują omawiane przykłady, metoda ta jest wprowadzana przez duże koncerny produkcyjne działające na rynkach międzynarodowych, co może świadczyć o mniejszym zainteresowaniu wśród małych i średnich przedsiębiorstw.

³⁴ Kidwell M., *Lean Manufacturing and the Environment*, "Target", Association for Manufacturing Excellence, Sixth Issue 2006, pp. 13–18, s. 13.

Tabela 5. Wybrane przedsiębiorstwa stosujące metodę *Lean* w doskonaleniu działalności środowiskowej

Nazwa przedsiębiorstwa	Charakterystyka działalności	Zastosowane narzędzia	Efekty w zarządzaniu środowiskowym
Lockheed Martin Corporation (Lockheed Martin Maritime Systems and Sensors – Undersea Systems, fabryka w Manassas, USA)	produkcja maszyn wojskowych i uzbrojenia (m. in. samoloty wojskowe)	system <i>Just-in-Time</i> w zarządzaniu materiałami chemicznymi, praca zespołowa (zespoły <i>Lean</i>)	racjonalizacja gospodarki magazynowej, racjonalizacja gospodarki odpadami chemicznymi, zmniejszenie zapasów substancji chemicznych
General Motors	przemysł motoryzacyjny – produkcja samochodów	<i>Kanban</i> , zespoły <i>Kaizen</i> , mapowanie strumienia wartości	skrócenie czasu realizacji, punktualność dostarczanych zamówień do klienta, poprawa przepływów produkcyjnych, oszczędność, zmniejszenie ilości odpadów płynnych
Baxter International Healthcare Corporation	produkcja sprzętu medycznego	mapowanie strumienia wartości	zmniejszenie zużycia wody i energii
3M	produkcja m. in. tworzyw sztucznych, komponentów do przemysłu motoryzacyjnego, farmaceutycznego	<i>Lean Six Sigma</i>	zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery, zmniejszenie ilości odpadów, zwiększenie efektywności wykorzystania energii, wprowadzenie projektów zapobiegających zanieczyszczeniu środowiska
Canyon Creek Cabinet Company, USA	produkcja mebli	mapowanie strumienia wartości, praca zespołowa (zespoły <i>Kaizen</i>)	skrócenie terminu realizacji zlecenia, skrócenie czasu produkcji w toku, zmniejszenie ilości wadliwych produktów, zmniejszenie nadprodukcji, redukcja odpadów stałych i płynnych, redukcja zużycia wody
Woodfold Mfg., Inc., USA	produkcja mebli	mapowanie strumienia wartości, praca zespołowa (zespoły <i>Lean</i>)	standaryzacja pracy, zredukowanie nadprodukcji, zmniejszenie zużycia wody i energii, zmniejszenie ilości odpadów stałych i płynnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie; *Lean and Environment Toolkit, United States Environmental Protection Agency, ibidem, s. 50, "Vision and Policy", www.lockheedmartin.com, data wejścia 30.08.2010, Kidwell M., ibidem, s. 14, Lean Green Manufacturing. Case Study: Woodfold Mfg, Inc., Pacific Northwest Pollution Prevention Resource Center, www.pprc.org/solutions/woodfoldcasestudy_12_07.pdf, s. 1–2, data wejścia 21.08.2010.*

Metoda *Lean* wprowadzana jest również na rynku polskim wśród przedsiębiorstw przemysłu motoryzacyjnego, artykułów gospodarstwa domowego oraz przemysłu spożywczego, jednakże bez zwrócenia uwagi na jej proekologiczne zastosowanie. Oprócz wymienionych w tabeli 5 przedsiębiorstw metodę *Lean* wdraża również Kolekcja Mebli Klose Sp. z o.o. (sprzedaż mebli) oraz Klose – Gościcińska Fabryka Mebli Sp. z o.o. (produkcja mebli), Projekt Stal Sp. z o.o. (produkcja konstrukcji stalowych), International Paper Shorewood Poland (produkcja opakowań)³⁵. Metoda *Lean* stosowana jest również w Flextronics International Poland Sp. z o.o. w Tczewie³⁶.

Tabela 6. Wybrane przedsiębiorstwa stosujące metodę *Lean* w Polsce

Nazwa przedsiębiorstwa	Charakterystyka działalności	Zastosowane narzędzia	Efekty
Takata-Petri Parts Polska Sp. z o.o.	przemysł motoryzacyjny	standaryzacja pracy, praca zespołowa,	zmniejszenie powierzchni produkcyjnej, eliminacja wąskich gardeł, wzrost produktywności, optymalizacja wykorzystania siły roboczej
Bahlsen Sp. z o.o.	przemysł spożywczy	3P, praca zespołowa (wspólne rozwiązywanie problemów z dostawcami),	zmniejszenie powierzchni magazynowych, redukcja ilości opakowań, eliminacja wąskich gardeł w procesie produkcyjnym, zmniejszenie ilości zapasów (likwidacja magazynu)
Volkswagen Poznań Sp. z o.o.	przemysł motoryzacyjny	praca zespołowa (zespoły <i>Kaizen</i>), 3P, mapowanie procesów, system motywacji i szkoleń pracowników (Akademia VW Poznań)	usprawnienia procesów produkcyjnych i logistycznych
Whirlpool Wrocław Sp. z o.o.	produkcja artykułów gospodarstwa domowego	praca zespołowa (zespoły <i>Kaizen</i>), mapowanie strumienia wartości, karty <i>Kanban</i> ,	usprawnienia procesów produkcyjnych i logistycznych, obniżenie poziomu zapasów, wprowadzenie programu <i>Lean Explosion</i>

³⁵ „Lista klientów”, www.leaninpractice.pl, data wejścia 25.08.2010.

³⁶ Wywiad bezpośredni.

Hochland Polska Sp. z o.o.	przemysł spożywczy	5S, wizualizacja, standaryzacja pracy, <i>Kaizen</i>	usprawnienia organizacji stanowisk pracy
-------------------------------	-----------------------	--	---

Źródło: Dane uzyskane na podstawie wywiadu bezpośredniego na VI Międzynarodowym Kongresie Gemba Kaizen, 24–25.11.2009, Wrocław.

Omawiane przedsiębiorstwa, stosując narzędzia *Lean*, usprawniły procesy logistyczne i produkcyjne, zredukowały ilość zapasów oraz strat wynikających z nadprodukcji, przyczyniając się również do zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Ekologiczny wymiar omawianej metody wymaga jednak koncentracji na ochronie środowiska i wpływie, jaki wywiera działalność danego przedsiębiorstwa na otoczenie. Duże zainteresowanie w Polsce wzbudza *Kaizen* jako metoda ciągłego doskonalenia i wprowadzania usprawnień małymi krokami. Wprowadzenie jej nie wymaga wysokich nakładów i może być również wykorzystane do doskonalenia działalności środowiskowej przedsiębiorstwa.

7. Podsumowanie

Zastosowanie *Lean* w doskonaleniu działalności środowiskowej przedsiębiorstwa przynosi szereg korzyści ekonomicznych i ekologicznych. Do korzyści ekonomicznych zalicza się: redukcję kosztów (poprzez m. in. optymalizację procesów produkcyjnych, efektywne zużycie zasobów, zmniejszenie ilości braków i odpadów produkcyjnych, skrócenie terminów realizacji zamówień), dotarcie do nowych rynków zbytu (zieloni klienci, wzrost satysfakcji klienta), poprawę jakości, większe zaangażowanie pracowników (zwiększenie wydajności pracowników). Natomiast korzyści ekologiczne to: lepsze wykorzystanie materiałów (mniejsza ilość odpadów, recykling), bardziej efektywne wykorzystanie siły roboczej poprzez wprowadzenie systemu motywacji pracowników oraz szkoleń (podwyższenie kwalifikacji pracowników, zwiększenie roli pracownika w doskonaleniu przedsiębiorstwa, w którym pracuje). Stosując *Lean* w zarządzaniu środowiskowym, przedsiębiorstwa

koncentrują się na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń do atmosfery, dbają o mniejsze zużycie energii. Minimalizacja negatywnego wpływu na środowisko naturalne daje możliwości eliminacji marnotrawstwa związanego z aspektami środowiskowymi, a przede wszystkim prowadzi do oszczędności. Przedsiębiorstwo, mając do dyspozycji szereg narzędzi, może doskonalić działalność proekologiczną poprzez *Lean*, dzięki temu dociera do świadomych ekologicznie klientów, nastawionych na produkty przyjazne środowisku naturalnemu.

Jak pokazują przykłady omawianych przedsiębiorstw, metoda ta jest skutecznie wprowadzana przez duże koncerny produkcyjne. Staje się popularna również na polskim rynku wśród przedsiębiorstw z branży motoryzacyjnej, artykułów gospodarstwa domowego i przemysłu spożywczego. Jednakże zastosowanie takich pojedynczych narzędzi, jak: 5S, mapowanie procesów, wizualizacja czy elementy filozofii *Kaizen*, może przynieść pozytywne efekty w każdym przedsiębiorstwie, ponieważ oparte są one na prostocie, samodyscyplinie i ciągłym doskonaleniu. Omawiane narzędzia mogą być również wykorzystane w doskonaleniu działalności środowiskowej przedsiębiorstwa. Natomiast przeniesienie elementów japońskiego stylu życia w jego prostocie stanowi ciekawe rozwiązanie dla polskich przedsiębiorstw, dając możliwość identyfikacji marnotrawstwa i eliminacji działań nieprzynoszących wartości dodanej.

Metoda *Lean* w naturalny sposób umożliwia eliminację strat, a dzięki temu może być wykorzystywana w zarządzaniu środowiskowym.

Literatura

1. Adamczyk W., *Jakość produktu w zarządzaniu środowiskowym*, [w:] *Jakość w badaniach i dydaktyce szkół wyższych*. Monografia naukowa z cyklu „Techniczne i ekonomiczne aspekty jakości”, red. Doroszewicz S., Kobylińska A., Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Zarządzania Jakością, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.
2. Beske P., Koplin J., Seuring S., *The Use of Environmental and Social Standards by German First-Tier Suppliers of the Volkswagen AG*, „Corporate Social Responsibility and Environmental Management”, No 15 (2008), pp. 63–75.
3. Chatterjee B., *Applying Lean Kaizen. A catalyst for organizational change, Pharmaceutical Processing*, February 2008, www.pharmpro.com/Articles/2008/02/Applying-Lean-Kaizen/, data wejścia 20.08.2010.

4. Curkovic S., Sroufe R., Landeros R., *Measuring TQEM Returns from the Application of Quality Frameworks*, „Business Strategy and the Environment”, No 17, pp. 93–106.
5. Czaja S., Becla A., *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
6. Dahlgaard J.J., Kristensen K., Kanji G. K., *Podstawy zarządzania jakością*, PWN, Warszawa 2004.
7. Darnall N., Jolley G.J., Handfield R., *Environmental Management Systems and Green Supply Chain Management: Complements for Sustainability?*, “Business Strategy and the Environment”, No 18, pp. 30–45.
8. Dennis P., *Lean Production Simplified. Second Edition. A Plain-Language Guide to the World's Most Powerful Production System*, Productivity Press, New York 2007.
9. Farris J.A., Van Aken E.M., Doolen T.L., Worley J., *Learning from Less Successful Kaizen Events: A Case Study*, “Engineering Management Journal”, Vol. 20, No 3, September 2008, pp. 10–20.
10. Grudowski P., Zajkowska E., Bigand M., Castelain E., *Wdrożenie Lean Six Sigma w MŚP sektora produkcyjnego*, [w:] Inżynieria jakości w przedsiębiorstwach produkcyjnych, usługowych i sektorze publicznym, red. Grudowski P., Dobrzyński M., Preihs J., Waszczur P., Katedra Technologii Maszyn i Automatykacji Produkcji Wydział Mechaniczny Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2009.
11. Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, PWN, Warszawa 2008.
12. Imai M., Gemba Kaizen. *Zdroworozsądkowe, niskokosztowe podejście do zarządzania*, MT Biznes, Warszawa 2006.
13. Imai M., *Kaizen. Klucz do konkurencyjnego sukcesu Japonii*, MT Biznes, Warszawa 2007.
14. Kidwell M., *Lean Manufacturing and the Environment*, “Target”, Association for Manufacturing Excellence, Sixth Issue 2006, pp. 13-18.
15. *Lean Green Manufacturing. Case Study: Woodfold Mfg, Inc.*, Pacific Northwest Pollution Prevention Resource Center, www.pprc.org/solutions/woodfoldcasestudy_12_07.pdf, data wejścia 21.08.2010.
16. Liker J. K., Hoseus M., *Kultura Toyoty. Serce i dusza filozofii Toyoty*, MT Biznes, Warszawa 2009.
17. Liker J.K., *The Toyota Way: 14 Management Principles from The World's Greatest Manufacturer*, McGraw-Hill, New York 2004.
18. „Lista klientów”, www.leaninpractice.pl, data wejścia 25.08.2010.
19. Mann D., *Creating a Lean Culture. Tools to Sustain Lean Conversions*, Productivity Press, New York 2005.
20. Nawrocka D., *Inter-Organizational Use of EMSs in Supply Chain Management: Some Experiences from Poland and Sweden*, “Corporate Social Responsibility and Environmental Management”, No 15 (2008), pp. 260-269.
21. PN-EN ISO 14001:2005, PKN, Warszawa 2005.
22. Pograniczny K., *Kaizen – tajemnica japońskiej filozofii ciągłego doskonalenia. Kamień filozoficzny*, „Top Logistyk”, nr 5 (11), październik–listopad 2009, ss. 4–11.
23. Poskrobko B., *Teoretyczne podstawy budowy systemu zarządzania środowiskiem*, [w:] Zarządzanie środowiskiem, red. Poskrobko B., PWE, Warszawa 2007.
24. Poskrobko T., *Proekologiczne kształtowanie produktów*, [w:] Zarządzanie środowiskiem, red. Poskrobko B., PWE, Warszawa 2007.
25. Schutta J.T., *Business Performance Through Lean Six Sigma. Linking the knowledge Worker, the Twelve Pillars, and Baldrige*, American Society for Quality, Quality Press, Milwaukee 2006.
26. Schylander E., Martinuzzi A., *ISO 14001 – Experiences, Effects and Future Challenges: a National Study in Austria*, “Business Strategy and the Environment” No 16, pp. 133–147.
27. *The Environmental Professional's Guide to Lean and Six Sigma*, United States Environmental Protection Agency, Ross & Associates Environmental Consulting, Ltd., Industrial Economics Inc., August 2009, www.epa.gov/lean, data wejścia 20.08.2010.

28. *The Lean and Environment Toolkit*, United States Environmental Protection Agency, EPA-100-K-06-003, Revised - October 2007, www.epa.gov/lean, data wejścia 20.08.2010.
29. *Toyota begins radically reshaping operations to meet customer expectations*, March 30, 2010, www.toyota.co.jp/en/news, data wejścia 25.08.2010.
30. Tracey M.W., Flinchbaugh J., *HR's Role in the Lean Organizational Journey*, "World at Work Journal", Fourth quarter 2008, pp. 49–58.
31. Trent R.J., *End-to-End Lean Management. A Guide to Complete Supply Chain Improvement*, J. Ross Publishing Inc., Fort Lauderdale 2008.
32. Womack J.P., Jones D. T., Roos D., *The Machine that Changed the World. The Story of Lean Production – Toyota Secret Weapon in the Global Car Wars that in Now Revolutionizing World Industry*, Harper Collins Publishers, New York 1991.
33. Van der Zee B., *Green Business, Essential Managers*, Dorling Kindersley Limited, London 2008.
34. "Vision and Policy", www.lockheedmartin.com, data wejścia 30.08.2010.
35. Zobel T., *Characterization of environmental policy implementation in an EMS context: a multiple-case study in Sweden*, "Journal of Cleaner Production", No 16 (2008), pp. 37–50.

Summary

The paper presents the concept of Lean as a method to improve company's environmental performance. Its aim is to show how Lean is used in minimizing company's impact on environment by using various tools such as: 5S, Kanban, Cellular Manufacturing, Single Minute Exchange of Die (SMED), Visual Management, Standard work, 3P, pull production, flow production, Value Stream Mapping, and the concept of continuous improvement *Kaizen* and its tools. As a result of Lean implementation into environmental management the company reduces the costs, improves process flow, reduces lead times, improves employee' morale and commitment. By implementing Lean company identifies waste (type of wastes MUDA - overproduction, inventory, transportation, motion, defects, over processing, waiting) and eliminates it, so it is more efficient and productive. The process of MUDA elimination may be used in elimination of waste that has an impact on environment. In that case the company is reducing its impact on environment and it is more eco friendly. Consequently company reduces costs, saves money, discovers the new markets and improves the environmental quality of its products so it reaches new eco aware customers. The Lean is a valuable and universal method specially for production companies not only to optimize the production and logistics, but also to improve the environmental performance. Moreover the tools provided by Lean and *Kaizen* can be used separately in continuous improvement in any company and in everyday life.

Natalia Szubska

Spoleczna odpowiedzialność biznesu w regionie łódzkim

Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu opiera się na budowaniu pewnego rodzaju więzi przedsiębiorstwa z otoczeniem społecznym. Realizacja celów koncepcji CSR coraz częściej odbierana jest jako modernistyczna strategia umożliwiająca przedsiębiorstwu uczestnictwo w rozwoju technologicznym, technicznym i społecznym świata. Poniższy rozdział uwidacznia problem rozwoju CSR w firmach należących do sektora MŚP. Barięrou rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu jest przeświadczenie o wysokich kosztach wdrażania koncepcji. Dlatego też poniżej zostaną zaprezentowane proste działania, które umożliwią zaistnienie społecznej odpowiedzialności biznesu w małych firmach z województwa łódzkiego. Idealnym wzorcem jest strategia Grupy IKEA, której wytyczne nakreśliły działania możliwe do wdrożenia w małych firmach.

1. Wstęp

Przyjęcie koncepcji zrównoważonego rozwoju jako strategii mobilizuje oraz skłania państwa do przejścia „na wyższy poziom”¹ działalności przemysłowej, usługowej oraz konsumpcyjnej. Społeczna odpowiedzialność biznesu – *Corporate Social Responsibility* (CSR) jest strategią powstałą na skutek wprowadzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju do działalności przedsiębiorstw. Jest odpowiedzialnością biznesu na wyzwania związane z wdrażaniem Agendy 21. Coraz częściej porównuje się osiąganą przewagę konkurencyjną przedsiębiorstw ukierunkowanych tylko i wyłącznie na zysk z przewagą konkurencyjną przedsiębiorstw uwzględniających dobro społeczności lokalnych i środowiska naturalnego. Co więcej, zadowalające zarządzanie firmą

¹ Przejście gospodarki „na wyższy poziom” rozwoju tzn. wypracowanie takiej umiejętności wytwarzania, która umożliwi maksymalne ograniczenie wykorzystywanych zasobów przy zaangażowaniu wszelkich nowości technologicznych. Niezbędny jest zatem angaż w rozwój strefy B+R, jak również podnoszenie kwalifikacji otoczenia (kapitału ludzkiego), poszanowanie środowiska naturalnego i społecznego.

uwzględnia kluczowe obszary zrównoważonego rozwoju, tj.: zmiany klimatu, utratę różnorodności biologicznej, ubóstwo, nierówność społeczną, ochronę praw człowieka².

Społeczna odpowiedzialność biznesu to „podstrategia” koncepcji zrównoważonego rozwoju i, podobnie jak ona, CSR próbuje znaleźć odpowiednią drogę do uzyskania harmonijnego rozwoju uwzględniającego obszar ekonomiczny, środowiskowy oraz społeczny. Równowaga pomiędzy tymi obszarami może zostać osiągnięta tylko wtedy, kiedy przedsiębiorstwa dobrowolnie będą podejmować zobowiązania odpowiednie dla lokalnych społeczności i środowiska naturalnego przy minimalizacji ryzyka wystąpienia negatywnych skutków prosperowania przedsiębiorstwa. Przejście przedsiębiorstwa na ścieżkę zrównoważonego rozwoju zdeterminowane jest przez postępujący proces globalizacji. Rynki poszczególnych państw są otwarte na wymianę międzynarodowych nowości technicznych, wiedzy, kapitału ludzkiego. Wynikiem otwartości gospodarek są rosnące wymagania dostawców zagranicznych wobec przedsiębiorców krajowych. Następuje ujednolicanie standardów jakości produkcji, a także rozpowszechnianie dobrych praktyk biznesowych. Dodatkowo rozwój społeczeństwa informacyjnego skutkuje we wzroście wymagań konsumenckich oraz etycznych („zero tolerancji dla błędów”). Wzmoczona konkurencja na rynku światowym powoduje wzrost znaczenia wartości niematerialnych. Przedsiębiorstwa budują swoją reputację w oparciu o wartości etyczne, wykorzystując je jako narzędzia umacniające pozycję konkurencyjną na rynku³. „Społeczna odpowiedzialność zaczyna się tam, gdzie kończy się zasięg oddziaływania prawa”⁴. Wykorzystanie strategii CSR w zarządzaniu przedsiębiorstwem jest całkowicie dobrowolne i oznacza robienie czegoś więcej dla społeczeństwa i środowiska przyrodniczego niż to, co

² Gasiński T., Piekalski G., *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, str. 12.

³ Tamże, str. 13, 14.

⁴ Davis K., 1973 [w:] Filek J., *Społeczna Odpowiedzialność Biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Kraków 2006, str. 4.

jest obligatoryjne z mocy prawa. Prawdą jest, iż rosnąca liczba przedsiębiorstw stosujących strategię CSR wymaga od swoich kooperatorów uwzględnienia w otoczeniu firmy wartości społecznych i środowiskowych. Może się zdarzyć, że przedsiębiorstwa niespełniające wymogów, zostaną wykluczone z rynku w długim okresie, ponieważ nie będą w stanie same prosperować w gospodarce⁵.

CSR oznacza ciągły proces nauki, stosowanie odpowiednich narzędzi, które dostosowują produkty/usługi do potrzeb wymagających klientów. Instrumenty te umożliwiają elastyczność działań oraz wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań. CSR ma do odegrania szczególną rolę, zwłaszcza w państwach rozwijających się i słabo rozwiniętych, gdzie przedsiębiorstwa muszą uwzględniać wieloaspektowe rozwiązania wynikające z ubóstwa, konfliktów społecznych, stanu środowiska naturalnego i ochrony zdrowia⁶.

Poniższy tekst ukazuje poziom zaawansowania małych i średnich firm z województwa łódzkiego w realizację społecznej odpowiedzialności biznesu. Wnioski zostały opracowane na podstawie wyników z badania przeprowadzonego w 2010 roku na potrzeby pracy magisterskiej p.t.: „Rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu w województwie łódzkim”⁷. Dodatkowo jako modelowy przykład stosowania koncepcji CSR jako strategii zarządzania przedsiębiorstwem zostanie zaprezentowana Grupa IKEA.

2. Społeczna odpowiedzialność biznesu jako strategia globalnych korporacji

Obecnie zauważa się zaangażowanie dużych korporacji w zrównoważony rozwój oraz wykorzystywanie narzędzi biznesowych w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu. Społeczny dialog zgodny

⁵ Gasiński T., Piekalski G., *Zrównoważony biznes...*, dz. cyt., str. 13, 14.

⁶ European Multistakeholder Forum on CSR, *Final results & recommendations*, Final Report, 29 June 2004, str. 2 – 4, [w:] http://circa.europa.eu/irc/empl/csr_eu_multi_stakeholder_forum/info/data/en/CSR%20Forum%20final%20report.pdf

⁷ Promotor: dr hab. Małgorzata Burchard-Dziubińska, prof. nadzw. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Łódź 2010.

z CSR jest to przede wszystkim szerzenie efektywnej komunikacji, która ma się opierać na szeregu prowadzonych negocjacji, dyskusji, konsultacji oraz współdziałaniu⁸. Dobra komunikacja przedsiębiorstwa ze społeczeństwem lokalnym jest niezbędna do efektywnego prosperowania, jak również do realizacji strategii CSR. Przykładem może być aktywna komunikacja przedstawicieli grupy *Shell Prospecting and Development Peru (SPDP)* ze społecznością lokalną Camisea (mała miejscowość w górnej części Amazonki). Obszar ten bogaty był w złoża naturalnego gazu ziemnego, natomiast znajdował się w pobliżu słynącego z różnorodności ekosystemów parku narodowego Manu zamieszkiwanego również przez ludy tubylcze. Zadawalający finisz przedsięwzięcia możliwy był dzięki ciągłym konsultacjom i współpracy z lokalną społecznością. Wynikiem przeprowadzonych rozmów było zaproponowanie miejscowej ludności zatrudnienia, jak również udzielenie gwarancji odpowiedniej opieki zdrowotnej nie tylko pracownikom, ale również pozostałej społeczności. Dzięki takim działaniom grupa SPDP umożliwiła polepszenie dobrobytu miejscowej ludności przy równoczesnej korzyści wynikającej z prowadzonego przedsięwzięcia. Grupa ta, współpracując z lokalną ludnością oraz prowadząc odpowiednią strategię, umożliwiła rozwój tej części Peru. Stała się również przykładowym modelem dla przyszłych przedsięwzięć oraz otworzyła drogę dla innych przedsiębiorców, którzy mają możliwość pracy w równie odległych i wrażliwych regionach świata⁹. Społeczna odpowiedzialności biznesu stała się furtką umożliwiającą podbijanie nowych rynków zagranicznych. Obecnie obserwuje się mnogość dużych korporacji handlowo-usługowych mających siedzibę w różnych państwach. W województwie łódzkim odpowiednim przykładem korporacji stosującej wzorcowe rozwiązania CSR w zarządzaniu jest Grupa IKEA.

⁸ <http://www.csreurope.org>

⁹ Holme L., Watts P., Tinto R., Shell International, *Meeting changing...*, dz. cyt., str. 11, [w:] <http://www.wbcsd.org/DocRoot/hbdf19Txhmk3kDxBQDWW/CSRmeeting.pdf>

Początki Grupy IKEA przypadają na lata 1940–1950. Łódzka IKEA została otwarta w 2010 roku. Wizją firmy jest tworzenie lepszego świata i życia na co dzień dla wszystkich mieszkańców Ziemi. Natomiast jej idea to wzięcie odpowiedzialności za ludzi i środowisko naturalne. Odpowiedzialność jest warunkiem niezbędnym do prowadzenia dobrego biznesu. Zrównoważony rozwój jest dla Grupy IKEA jednym z czterech założeń strategii firmy: „Growing IKEA together”. Realizując koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu, Grupa współpracuje m.in. z WWF (Światowa Organizacja Ochrony Przyrody), UNICEF, *Save the Children* (największa niezależna światowa organizacja działająca na rzecz dzieci). Co więcej, korporacja wprowadziła w 2000 roku kodeks postępowania IWAY, w którym znajdują się wymogi stawiane dostawcom produktów i usług. Dodatkowo kodeks ukazuje to, czego mogą się spodziewać dostawcy w zamian za podporządkowanie się owym regułom. Natomiast suplementy stanowią wymogi dotyczące poszczególnych gałęzi przemysłu oraz specjalny kodeks postępowania wobec pracy nieletnich. Grupa IKEA prowadzi regularne i niezapowiedziane audyty realizowane przez inspektorów IKEA na całym świecie dla upewnienia się, iż współpracownicy bezwzględnie dostosowują się do wymogów firmy¹⁰.

Do najważniejszych osiągnięć w roku 2009 Grupa IKEA zalicza:

- wprowadzenie idei zrównoważonego rozwoju do wszystkich strategii IKEA;
- podjęcie decyzji o wyposażeniu 150 budynków w panele słoneczne;
- powstanie czterech nowych projektów klimatycznych we współpracy z WWF;
- realizacja projektu IKEA Social Initiative, który obejmuje ponad 100 milionów dzieci;

¹⁰ <http://www.ikea.com>

- wprowadzenie „Niekończącej się listy”, która jest narzędziem realizującym polepszenie komunikacji Grupy z klientem¹¹.

Korporacja, prowadząc odpowiedzialny biznes, ma na uwadze niekorzystne zmiany klimatyczne zachodzące na świecie. Celem nadrzędnym grupy jest m.in. wprowadzenie odnawialnych źródeł energii oraz zwiększenie wydajności energetycznej IKEI o 25% w stosunku do roku 2005. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez stosowanie energooszczędnych świetlówek, instalację dodatkowej izolacji, oświetlenie sklepu tylko w godzinach otwarcia. Co więcej, emisja dwutlenku węgla minimalizowana jest poprzez zmniejszanie ilości dostaw towarów, co możliwe jest dzięki zastosowaniu płaskich paczek, które umożliwiają większy załadunek. IKEA w Polsce zaangażowana jest w realizację programu „Ratujemy kasztanowce”. Gatunek tych drzew zagrożony jest przez insekty. Co roku jesienią koordynuje akcję zbierania opadłych kasztanów przez dzieci ze szkół, przedszkoli oraz swoich klientów. Tak zebrane kasztany sprzedawane są firmom farmaceutycznym, a dochód ze sprzedaży przekazywany jest na ratowanie kasztanowców. Dzięki przeprowadzanej corocznie inicjatywie w roku 2008 zaszczipiono 372 drzewa, a tysiące kasztanowców objęto ratownictwem manualnym polegającym na grabieniu i paleniu opadłych liści z chorujących drzew. Grupa IKEA w swych sklepach z żywnością oferuje produkty, które spełniają wymogi legislacyjne danego kraju, w jakim prosperuje korporacja, jak również wymogi międzynarodowe. Dodatkowo w kodeksie IWAY określone są minimalne wymogi dla dostawców żywności współpracujących z grupą. Zarządzający sklepikami szwedzkimi kładą nacisk na rozwój zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Żywność ekologiczna stanowi 11% ogółu oferowanych produktów. Kawa oferowana klientom posiada certyfikat UTZ (niezależna organizacja *not-for-profit* prowadząca program odpowiedzialnej produkcji kawy). Dostawcy łososia muszą być członkami „Salomon Dialogue” inicjatywy koordynowanej przez WWF promującej

¹¹ „Niekończąca się praca. Zrównoważony rozwój IKEA. Raport 09”, [w:] <http://www.ikea.com>

hodowlę odpowiedzialnej z perspektywy ekonomicznej, społecznej i środowiska naturalnego. Bawełna oferowana klientom również pochodzi z zrównoważonej produkcji. W Pakistanie i Indiach Grupa IKEA w partnerstwie z WWF wprowadziła Szkoły Rolnicze, które uczą tamtejszą społeczność jak efektywniej wykorzystywać wodę do produkcji, jak używać nawozów i pestycydów w taki sposób, aby były mniej szkodliwe dla ludzi i środowiska naturalnego. Inicjatywa przyniosła w Pakistanie spadek: zużycia wody o 50%, pestycydów o 50%, nawozów o 30%¹².

Grupa IKEA w swojej strategii, oprócz przedstawionych przykładowych rozwiązań wprowadzających korporację w realizację zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności biznesu, wykorzystuje również działania, które są osiągalne dla firm należących do sektora MŚP. Co więcej, koszt wdrożenia tych rozwiązań jest relatywnie niski i mało czasochłonny. Działania, które umożliwiają początkową realizację strategii społecznej odpowiedzialności biznesu, zostaną przedstawione w siedmiu głównych obszarach zainteresowań owej koncepcji. Zaproponowane działania zgodne są z strategią prowadzoną przez Grupę IKEA i mogą skutkować przybliżeniem małych firm do wdrażania strategii CSR. Do przykładowych rozwiązań można zaliczyć:

1. W obszarze ład organizacyjny:

- współpracę z dostawcami, którzy kierują swą działalnością zgodnie z zasadami CSR;
- stworzenie pewnego rodzaju kodeksu postępowania (przykładem jest kodeks IWAY), który określać będzie główne kierunki działań firmy, wymogi skierowane do dostawców.

2. W obszarze prawa człowieka:

- stworzenie kodeksu postępowania uwzględniającego prawa pracownicze i człowieka tj.: zakaz pracy nieletnich, równość szans i płci.

3. W obszarze praktyki pracownicze:

¹² <http://www.ikea.com>

- organizację szkoleń dla pracowników (IKEA umożliwia swoim współpracownikom dostęp do narzędzi e-learningowych, które mają na celu pomoc w zrozumieniu koncepcji zrównoważonego rozwoju jako strategii prowadzenia firmy);
- wykazanie troski i zrozumienia dla pracowników na stanowiskach obciążonych największym ryzykiem fizycznym i psychicznym w danej firmie (Grupa IKEA wykazała troskę o pracowników narażonych na silny stres fizyczny i psychiczny, uznając, iż kasjerzy należą do tej grupy ze względu na duży przepływ gotówki przez ich ręce, jak również ciężkich towarów. Postanowiono, że w 180 sklepach zostaną wprowadzone kasy samoobsługowe, które wyeliminują obciążenie fizyczne osób pracujących na tym stanowisku. Jednocześnie kasjerzy pełnili funkcję opiekunów klientów. Co więcej, w Norwegii i Francji wprowadzono zamknięte systemy obsługi gotówki, w których kasa automatycznie oblicza i wydaje resztę);
- umożliwienie anonimowego wypowiedzenie się pracownikom na temat wad i zalet pracy w firmie (IKEA wprowadziła anonimową ankietę VOICE przeprowadzaną wśród pracowników, która umożliwia poznanie stosunku do różnych aspektów pracy).

4. W obszarze środowisko:

- organizację spotkań służbowych poprzez videokonferencję, spotkania online lub telefoniczne, co wpływa na uzyskanie mniejszych kosztów dla firmy, jak również ogranicza zanieczyszczenie powietrza spowodowane transportem osób do miejsca spotkania służbowego;
- ograniczanie zużycia wody poprzez zainstalowanie wodooszczędnych urządzeń sanitarnych (IKEA oferuje baterie wyposażone w system PCA – Pressure Compensating Aerator, który pozwala ograniczyć zużycie wody nawet o 30% poprzez zmniejszenie ciśnienia i dodanie powietrza do strumienia wody);

- zmniejszanie zużycia energii poprzez stosowanie narzędzi energooszczędnych tj.: płyty indukcyjne czy też żarówki energooszczędne oparte na trzech głównych technologiach, tj.: fluorescencyjnej, halogenowej oraz LED (energooszczędne żarówki pracują do dziesięciu razy dłużej oraz zużywają nawet do 80% mniej energii w czasie całego okresu funkcjonowania. Jedna 20 watowa świetlówka daje tyle samo światła co 100 watowa żarówka i jednocześnie dużo mniej ciepła);
- segregację odpadów;
- ograniczenie emisji dwutlenku węgla poprzez odpowiedzialną dystrybucję opartą na najkrótszych drogach transportu oraz maksymalnym wykorzystaniu jednego załadunku (opatentowane przez IKEA listwy załadunkowe, które można zastosować do ładunków o różnej kubaturze. Jest to alternatywne rozwiązanie dla drewnianych palet. Listwy wykonane są z polipropylenu – plastiku, który podlega recyklingowi dowolną ilość razy. Wielkość i kształt listew dopasowany jest do kontenerów i wózków widłowych. Dodatkowo dzięki ich niewielkiej wadze, do kontenera można załadować o dwie tony więcej produktów niż w przypadku stosowania palet drewnianych. Dzięki listwom zmniejsza się koszt transportu, jak również emisja dwutlenku węgla do atmosfery poprzez zmniejszenie liczby dostaw).

5. W obszarze etyka biznesu:

- współpracę z dostawcami stosującymi praktyki CSR;
- udostępnienie żywności ekologicznej na terenie firmy (n.p.: zakup towarów ogólnie dostępnych dla pracowników w firmie, tj.: herbata, kawa, itd. pochodzących z odpowiedzialnej produkcji).

6. W obszarze klienci/konsumenci:

- poprawę komunikacji z klientem (IKEA wprowadziła „Niekończącą się listę”, poprzez którą na stronie internetowej zbierane są informacje oraz

pomysły klientów dotyczące ulepszenia dotychczas stosowanych metod prowadzenia działalności).

7. W obszarze rozwój społeczny:

- umożliwienie jak najlepszej harmonii pomiędzy czasem wolnym a pracą (możliwie jak największa eliminacja podróży służbowych na rzecz videokonferencji, spotkań online lub telefonicznych)¹³.

3. Charakterystyka badania przeprowadzonego w firmach należących do sektora MŚP z województwa łódzkiego

Próbie stanowiło czterdzieści firm z branż: finansowej, usługowo-handlowej i odzieżowej. Dodatkowo ankieta została rozesłana do trzech większych firm konsultingowych zajmujących się m.in. wdrażaniem norm ISO 14001 i ISO 18000. Otrzymano zwrot tylko szesnastu ankiet, w tym nie wszystkie zostały wypełnione do końca. Co więcej, żadna z firm konsultingowych, pomimo wcześniejszych uzgodnień i deklaracji pomocy, w ostateczności nie przystąpiła do badania. Mimo szeregu trudności w uzyskaniu odpowiedzi na pytania, utworzona została eksploracyjna grupa respondentów składająca się z dwunastu firm. Tę grupę stanowią trzy firmy działające w branży usługowo-handlowej (firma zajmująca się sprzedażą sprzętu IT i serwisem, przedsiębiorstwo transportowe, solarium), trzy firmy zajmujące się sprzedażą nieruchomości, trzy firmy działające w branży odzieżowej (hurtownie tkanin), trzy oddziały banków działających w branży finansowej (reprezentanci oddziałów).

Przeprowadzone badanie miało pozwolić na uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania: Jaka jest rola CSR? Czy małe firmy skłonne są wprowadzić tę koncepcję jako narzędzie kreujące rozwój firmy? Czy w małych firmach widoczne są elementy stanowiące koncepcję CSR? Czy koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu ma szanse zaistnieć w małych firmach? Przeprowadzono dwanaście wywiadów ankietowych wśród małych firm

¹³ Tamże.

z województwa łódzkiego. Badanie składało się z dwóch części. Część pierwszą stanowił wywiad ankietowy zawierający siedemnaście pytań. Ta część miała celu pozwolić na wstępne rozpoznanie firmy. Część druga powstała w oparciu o analizę zgodną z modelem Deminga PDCA (Plan-Do-Check-Act). Badanie poprzez ową analizę otoczenia firmy miało na celu wyodrębnienie obszarów, w których istnieje możliwość wprowadzenia koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. W analizie zastosowano zasadę rozszerzonego pareto 30% i zgodnie z nią wyodrębniono dwa najistotniejsze obszary działalności dla organizacji.

Charakterystyka obszarów zawartych w drugiej części badania, polegającej na analizie otoczenia firmy, jest zgodna z obszarami zaprezentowanymi w punkcie II:

1. Ład organizacyjny (zgodność z prawem, zasady etyczne, rozpoznanie interesariuszy).
2. Prawa człowieka (prawa cywilne i polityczne, prawa społeczne, ekonomiczne, kulturowe, podstawowe prawa pracy, grupy szczególnie wrażliwe).
3. Praktyki Pracownicze (zatrudnienie i stosunki pracy, warunki pracy, opieka społeczna, dialog społeczny/pracowniczy, BHP w pracy, rozwój kapitału ludzkiego).
4. Środowisko (zapobieganie zanieczyszczeniom, ochrona i naprawa szkód w środowisku).
5. Etyka Biznesu (zapobieganie defraudacji i korupcji, uczciwa konkurencja, wspieranie odpowiedzialności społecznej w łańcuchu dostaw, poszanowanie praw własności).
6. Klienci/konsumenci (odpowiedzialny marketing, informacje o produktach, zasady sprzedaży, ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, usługi/produkty pozytywnie oddziałujące na społeczeństwo i środowisko, serwis i rozpatrywanie reklamacji,

ochrona i bezpieczeństwo danych klientów, zrównoważona konsumpcja, edukacja i świadomość).

7. Rozwój Społeczny (zaangażowanie w społeczności, udział we wzroście gospodarczym)¹⁴.

4. Analiza wyników przeprowadzonego badania

Średni okres funkcjonowania firmy na rynku, biorąc pod uwagę branżę odzieżową, usługowo-handlową, rynek nieruchomości, to 8 lat. Średnia żywotność firm zawyżana jest przez firmy należące do branży odzieżowej, odpowiednio o 9, 10, 15 lat. Najkrócej na rynku (5 lat) prosperują dwie firmy zajmujące się sprzedażą nieruchomości oraz jedna należąca do branży handlowo-usługowej (przedsiębiorstwo transportowe). Dodatkowo jedna firma handlowo-usługowa zadeklarowała obecność na rynku od 6 lat (solarium) oraz 13 lat (sklep oferujący produkty IT z serwisem). Okres 6 lat działalności zgłosiła także ostatnia firma należąca do grupy zajmującej się handlem nieruchomościami. Oddzielny obszar analizy stanowiły badania przeprowadzone w branży finansowej ze względu na inny rodzaj pełnionej funkcji osób wypełniających ankietę (tę część grupy respondentów stanowiły osoby pełniące funkcję menedżera oddziału banku, a nie właściciele małych firm). Średni okres pracy wyniósł 15 lat, biorąc pod uwagę staże pracy: 17, 15, 13 lat. Z zaprezentowanych danych wynika, iż firmy małe charakteryzują się krótszym okresem działalności, co skutkować może mniejszym doświadczeniem w zarządzaniu, kontaktach z klientami, rozeznaniu w rynku. Firmy należące do branży finansowej cechuje długi staż pracy w danej gałęzi, a więc większe doświadczenie w analizach rynku¹⁵.

Analiza otoczenia firmy powinna przybliżyć zachowanie konkurencyjnych podmiotów rynkowych oraz uświadomić trendy i konfigurację zjawisk. Otoczenie firmy należy rozpatrywać z punktu widzenia rynkowo-

¹⁴ Opracowanie własne na podstawie: Gasiński T., Piekalski G., *Zrównoważony biznes...*, dz. cyt., str. 36–38.

¹⁵ Analiza na podstawie przeprowadzonego badania.

geograficznego. Jeśli wziąć pod uwagę to założenie, tylko jeden z przebadanych respondentów działający w branży usługowo-handlowej wykazał, iż działa na rynku lokalnym (właściciel solarium). Pozostali uczestnicy badania prosperują na rynku krajowym. A zatem rozwój technologicznych rozwiązań i postęp techniczny umożliwiają mikro i małym firmom rozszerzenie pola działalności od rynku lokalnego do krajowego. Właściciel solarium, ze względu na rodzaj prowadzonej działalności, może działać tylko w środowisku lokalnym, ponieważ rozwój tego rodzaju usług wymaga od klienta odwiedzenia firmy w jej siedzibie, a technologie informatyczne skutkować mogą tylko podniesieniem efektywności reklamy obiektu¹⁶.

Po przeprowadzonej wstępnej i pogłębionej analizie obszarów istotności w badaniu, wykazano obszary, które są najważniejsze dla firmy pod względem strategicznym. Obszary nacechowane najwyższym poziomem istotności mogą stać się tymi płaszczyznami, w których istnieje możliwość wprowadzenia niektórych zasad koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Zaproponowane obszary dla poszczególnych branż wybrane zostały w oparciu o wspólne wystąpienie – zarówno we wstępnej, jak i w pogłębionej analizie. Można dostrzec, iż obszar ładu organizacyjnego oraz kwestie związane z klientami/konsumentami są płaszczyznami najważniejszymi dla wszystkich firm, bez względu na rodzaj branży. Społeczna odpowiedzialność w zakresie tych obszarów winna opierać się przede wszystkim na działalności uwzględniającej zgodność z prawem, zasady etyczne, jak również doskonałe rozpoznanie wśród interesariuszy poprzez odpowiedni dialog. Skuteczna komunikacja wpływa na brak szumów informacyjnych między zainteresowanymi stronami, co może wpływać na prawidłowe rozpoznanie otoczenia rynkowego i służyć dobremu prosperowaniu firmy. Takie rozwiązanie zgodne jest z pierwszą zasadą ustanowioną przez CRT (the Caux Round Table): poszanowanie otoczenia przez przedsiębiorców. Właściciele winni są oferować

¹⁶ Oblój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, str. 204–207.

odpowiedzialne produkty/usługi zaspokajające potrzeby konsumentów oraz niewpływające negatywnie na zdrowie jednostek. W tym przypadku dość kłopotliwym prowadzeniem działalności zajmuje się właściciel firmy prosperującej w branży usługowo-handlowej. „Studio solarium” oferuje usługi związane z kosmetyką, która nie jest odbierana pozytywnie przez ogół społeczeństwa. Opalanie w solariach w większości opinii ekspertów niekorzystnie wpływa na kondycję zdrowotną osób z nich korzystających. Co więcej, może skutkować wystąpieniem poważnych chorób, np. raka skóry. Właściciel solarium winny jest przestrzegać wszelkich norm związanych ze sprawnością łóżek do opalania oraz czystości. Dodatkowo „Studio”, chcąc zminimalizować niekorzystne opinie o prowadzonej działalności oraz pozyskać nowych klientów, którzy dotąd nie korzystali z łóżek do opalania z obawy przed pogorszeniem kondycji skóry i chorobami, winna zainwestować w kabinę opalającą natryskowo. Przy takim rozwiązaniu właściciel owej firmy zatrzyma dotychczasowych klientów, jak również istnieje duże prawdopodobieństwo pozyskania nowych. Co więcej, firma ta może zaangażować się w działalność filantropijną poprzez chociażby przeznaczania corocznie 1% podatku z prowadzenia działalności gospodarczej na rzecz chorych na raka skóry. Właściciel solarium jako jedyny z firm należących do branży usługowo-handlowej wykazał zaangażowanie w pomoc społeczności lokalnej, wspierając kościół parafialny.

Drugim obszarem, najistotniejszym dla wszystkich firm biorących udział w badaniu, są klienci/konsumenci. Płaszczyzna ta umożliwia wprowadzenie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu w oparciu o odpowiednie informacje o produktach, etyczne zasady sprzedaży, ochronę zdrowia, zrównoważoną konsumpcję, edukację i szerzenie świadomości klienta. W przypadku firm działających w branży odzieżowej właściciele, przystępując do działań na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu, mogą wykazać zaangażowanie w sferze Fair Trade. Jest to koncepcja w Polsce wciąż mało znana, ale mająca już duże znaczenie w innych krajach wysoko rozwiniętych.

Firmy wykazały w badaniu, iż towar proponowany do sprzedaży sprowadzany jest przede wszystkim z krajów Dalekiego Wschodu. Zaangażowanie w rozwój strategii CSR opierać się może na zakupie towarów wiadomego pochodzenia, przy których produkcji nie zostały złamane podstawowe prawa pracownicze i prawa człowieka (np. przymusowa praca dzieci).

Dodatkowo firmy prosperujące w branży finansowej oraz odzieżowej uznały, iż obszar praktyki pracowniczej jest istotny dla rozwoju organizacji. Praktyki pracownicze to przede wszystkim godziwe warunki pracy, umożliwienie kształcenia, odpowiedni dialog pomiędzy właścicielem/zarządzającym a pracownikami poprzez m.in. niestosowanie przymusu psychicznego i fizycznego. Narzędziem społecznej odpowiedzialności biznesu w tym obszarze jest norma SA 8000 wspierająca realizację CSR poprzez rygorystyczne przestrzeganie praw człowieka, praw dziecka i pracy.

Obecnie w sferze CSR kładzie się także duży nacisk na rozwój ochrony środowiska i zapobieganie zanieczyszczeniom. Badanie wykazało, iż większość firm nie uznaje obszaru środowiskowego jako istotnego ze względów strategicznych. Jedynie firmy należące do branży usługowo-handlowej wykazały umiarkowanie istotny wpływ obszaru środowiska na wzrost wartości firmy. W branży odzieżowej jedynie z firm wykazała niewielką istotność płaszczyzny środowiskowej. Natomiast firmy działające w branży finansowej oraz na rynku nieruchomości wykazały znikomą istotność tego obszaru na funkcjonowanie firmy. Wyniki te świadczą o niewielkiej popularności kwestii ekologicznych w badanej grupie, co skutkować może utrudnieniami w rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu. Co więcej, w badaniu nie zostały uwidocznione żadne narzędzia mogące wspomóc rozwój obszaru środowiskowego w strategiach firm.

Rozwój społeczny został wskazany jako obszar umiarkowanie istotny przez firmy należące do branży finansowej oraz prosperujące na rynku nieruchomości. Firmy należące do branży finansowej (oddziały banków)

dostrzegają konieczność rozwoju społecznego do osiągnięcia efektywnej działalności. Również firmy działające w branży nieruchomości uwidoczniły taką potrzebę. Podniesienie stopy życiowej społeczeństwa skutkować może zwiększeniem ilości pozytywnie zakończonych transakcji na rynku mieszkaniowym.

Badając otoczenie dalsze i bliższe poszczególnych branż, można stwierdzić istnienie różnic w istotności poszczególnych interesariuszy dla firm działających w tej samej gałęzi. Tabela 1. zawiera dane dotyczące interesariuszy wykazanych w przeprowadzonym badaniu i istotnych dla poszczególnych branż.

Tabela 1. Istotni interesariusze według branż

Interesariusze	Branża usługowo-handlowa	Branża nieruchomości	Branża finansowa	Branża odzieżowa	Suma
klient	+		+	+	3
pracownicy	+	+	+	+	4
podwykonawcy	+				1
społeczność lokalna	+		+		2
konkurencja	+				1
rząd/regulatorzy	+	+		+	3
media	+		+		2
analitycy		+	+		2
właściciele		+		+	2
banki		+			1

Źródło: *opracowanie własne*

Z analizy danych z tabeli 1. wynika, że wszystkie organizacje, bez względu na branżę, uznały, iż wykwalifikowana kadra pracownicza jest niezbędna do wzrostu wartości firmy. Bez odpowiedniego systemu motywacyjnego nie można liczyć na innowacyjność i zaangażowanie ze strony pracowników. Takie postępowanie ma negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu wartości i narusza strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa. Otwartość właściciela na innowacyjność pracowniczą stymuluje aktywność osób

pracujących w firmie. Właściciele mikro i małych firm odpowiadają za poprawny przepływ informacji pomiędzy jednostkami w organizacji. Nieprawidłowa komunikacja między ludźmi skutkować może nieodpowiednim zarządzaniem i zachwianiem w poszczególnych ogniwach łańcucha produkcji, co niekorzystnie wpływa na wzrost wartości firmy. Zadowolony pracownik współtworzy kulturę i wizerunek firmy, które przekładają się na pozyskiwanie klientów. Kiedy zarządzanie zasobami ludzkimi opiera się na założeniu, że człowiek jest w firmie wartością najcenniejszą, pracownicy z reguły są zdolni wykonywać pracę powyżej oczekiwań związanych z danym stanowiskiem pracy¹⁷.

Klient jest znaczącym interesariuszem niezbędnym dla firm prosperujących w branżach finansowej, odzieżowej oraz usługowo-handlowej, natomiast nie został wskazany jako jednostka niezbędna przez firmy prosperujące na rynku nieruchomości. Te firmy wskazały banki jako czynnik istotnie wpływający na ich dobre funkcjonowanie, ponieważ umożliwiają klientom pozyskanie środków niezbędnych do zakupu produktów oferowanych przez organizacje z branży nieruchomości. Na wysokim miejscu został odnotowany rząd/regulatorzy jako jednostka mająca duży wpływ na funkcjonowanie firm. Państwo pełni funkcję regulacyjną na rynku i jest podmiotem interwencjonizmu. Wypowiedzi respondentów skłaniają się raczej ku przekonaniom liberalnym niż koncepcjom etatystycznym¹⁸. Analitycy są grupą istotną dla branży finansowej oraz firm działających na rynku nieruchomości. Branże te charakteryzuje konieczność wysokich inwestycji, dlatego też organizacje nie mogą pozwolić sobie na nietrafione decyzje. Analitycy jako interesariusze są niezbędni do właściwego rozpoznania mechanizmów rynku. Kompetentni właściciele są niezbędni w branżach

¹⁷ Klimek J., *Pracownicy małych i średnich przedsiębiorstw – ich rola i znaczenie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, str. 68–84.

¹⁸ Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, str. 402–404.

charakteryzujących się wysoką specjalizacją w prowadzonej działalności, tj.: branży odzieżowej i na rynku nieruchomości. Społeczeństwo lokalne jest odbierane przez respondentów jako potencjalni klienci w branży finansowej oraz usługowo-handlowej. Firmy prosperujące w tych branżach zdają sobie sprawę z wysokiej konkurencji, dlatego też dobra lokalizacja firmy umożliwi szybsze pozyskanie klientów. Firma prosperująca w otoczeniu klasy zamożnej może pozwolić sobie na dobór oferty ekskluzywnej, natomiast organizacja zlokalizowana w otoczeniu charakteryzującym się dużym przepływem osób (np.: centrum miasta) powinna odznaczać się konkurencyjną ofertą odpowiadającą większej społeczności. Konkurencja zmusza organizacje do obniżania cen, jak również ciągłych poszukiwań nowoczesnych rozwiązań umożliwiających wyróżnienie firmy na rynku. Branżą świadomą zagrożenia od strony konkurencji jest branża usługowo-handlowa. Wynika to z dużej liczby firm prosperujących w tym sektorze.

Respondenci wykazali zysk jako cel główny prosperowania firmy. Czynniki ten stanowi przeszkodę we wdrożeniu i dalszej realizacji CSR. Problem zarysowuje się w kontekście samego pojmowania zysku, tzn. koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu opiera się m.in. na założeniu, iż zysk nie musi być wyznacznikiem kierunku działalności firmy. Organizacje winny rozszerzać swoją działalność w perspektywie ogólnie pojmowanego dobra tzn. ochrony środowiska, wspomagania społeczeństwa lokalnego, działalności charytatywnej¹⁹.

Innym narzędziem wymienionym przez wszystkie firmy biorące udział w badaniu istotnym w realizacji strategii firmy był podbój nowych rynków. Wnioskować można, iż odpowiedź ta zależy od głównego celu strategicznego firmy (maksymalizacja zysku), jak również od postępującego procesu globalizacji wpływającego na łatwość dostępu do nowych rynków zagranicznych. Motyw ekonomiczny to jeden z najczęstszych motywów,

¹⁹ Piasecki B., *Przedsiębiorczość i mała firma. Teoria i praktyka*, Wydanie drugie, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, str. 58–60.

powodujących chęć rozwoju na rynkach zagranicznych. Dodatkowo firmy działające w branży odzieżowej kierują się motywem zaopatrzeniowym oraz kosztowym. Tkaniny sprowadzane głównie z rynków wschodnich charakteryzują się niższą ceną oraz większym wyborem wzorów ze względu na składniki naturalne występujące w tej części globu oraz wykorzystywane do produkcji²⁰. Ponadto firmy z branży finansowej oraz odzieżowej wykazały konieczność udoskonalenia narzędzia pozyskiwania klienta oraz poprawy jakości obsługi. Wynika to ze świadomości zwiększania roli konsumenta w otoczeniu gospodarczym. Obecnie to konsument wyznacza trendy produkcji i umożliwia przetrwanie firmom oferującym produkty o wymaganej jakości.

Powyższa prezentacja obszarów istotności z perspektywy wdrażania koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu pozwala sformułować dość niepokojące wnioski. Obszary istotne z punktu widzenia polityki zrównoważonego rozwoju: ochrona środowiska, prawa człowieka, etyka biznesu są płaszczyznami w niewielkim tylko stopniu istotnymi dla firm biorących udział w badaniu. Efektywne wprowadzenie społecznej odpowiedzialności biznesu jest w tym momencie niemożliwe ze względu na nieświadomość właścicieli istnienia takiej koncepcji, a nawet brak intuicyjnego wyczuwania jej zasad. Konieczny jest ciągły rozwój kształcenia oraz promocja społecznej odpowiedzialności biznesu jako narzędzia służącego realizacji polityki zrównoważonego rozwoju.

Społeczna odpowiedzialność biznesu w biorących udział w badaniu firmach z województwa łódzkiego jest na etapie wstępnym (łącznie jest sześć etapów), tzn. przed-prawnym lub przed-etycznym, który odznacza się brakiem świadomości odpowiedzialności za popełnione czyny²¹. Wynik ten uwidacznia

²⁰ Rymarczyk J., *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, str. 57–68.

²¹ Filek J., *Społeczna Odpowiedzialność Biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Kraków 2006, str. 4–8.

istnienie dużych przeszkód związanych z wprowadzaniem strategii CSR oraz realizacji polityki zrównoważonego rozwoju w sektorze MŚP.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane w punkcie 2. działania Grupy IKEA stanowią tylko wycinek z ogółu działań stosowanych przez tę korporację. Wyodrębnienie tych konkretnych rozwiązań podparte zostało założeniem, iż będą one osiągalne dla małych firm z województwa łódzkiego. Powyższa analiza przeprowadzonego badania wykazała, iż właściciele małych firm z województwa łódzkiego biorących udział w badaniu nie wykazują żadnego zaangażowania bądź też w minimalnym stopniu realizują cele CSR. Wdrożenie działań zaproponowanych przez Grupę IKEA możliwe jest pod warunkiem, iż każdy z zarządzających biorących udział w badaniu posiada chociażby podstawową wiedzę w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu. Warunek ten jest niezbędny, gdyż sama świadomość istnienia tej koncepcji może przyczynić się do realizacji odpowiedzialnych wyborów koniecznych do prowadzenia działalności gospodarczej.

Małe firmy z województwa łódzkiego wykazują znacznie mniejszą odpowiedzialność społeczną niż Grupa IKEA. Każda z nich wykazała zysk jako czynnik nadrzędny w jej działalności. Co więcej, każdy z respondentów wykazał, iż obszar *klienci/konsumenci* jest czynnikiem warunkującym zysk, a więc konkurencyjne ceny towarów/usług są niezbędne dla utrzymania należytych przychodów. Natomiast Grupa IKEA dba o niskie ceny swoich produktów. Konkurencyjne ceny tworzy w oparciu o redukcję kosztów tak, aby produkty nie straciły swojej jakości i funkcjonalności. IKEA zakłada, iż branie na siebie odpowiedzialności za ludzi i środowisko to warunek niezbędny do prowadzenia dobrego biznesu²². Troska o środowisko naturalne to jeden z głównych filarów strategii grupy. Korporacja stosuje min. model klatki

²² <http://www.ikea.com>

schodowej, który zakłada stawianie coraz to wyższych wymagań dostawcom drewna do produktów IKEA. Drewno nie może pochodzić z:

- nielegalnych wycinków lasów;
- regionów konfliktów społecznych;
- lasów dziewiczych bez certyfikatów;
- lasów o wyjątkowej wartości przyrodniczej;
- naturalnych lasów zwrotnikowych lub podzwrotnikowych przekształconych w plantacje leśne²³.

Respondenci wykazali, iż obszar *środowisko* jest znikomo istotny dla prosperowania firmy, dlatego też działania proekologiczne są stosunkowo trudne do osiągnięcia w małych firmach. Zarządzający winni wykazać minimalną inicjatywę, aby społeczna odpowiedzialność biznesu miała szansę zaistnieć. Tym bardziej, iż rozwiązania przedstawione w punkcie II, dokładnie w obszarze *środowisko*, wymagają przede wszystkim chęci realizacji społecznej odpowiedzialności biznesu przez samego zarządzającego, natomiast koszt wdrożenia nie jest wysoki. Przykładem takich działań jest umożliwienie segregacji odpadów w firmie poprzez zakup odpowiednich pojemników na śmieci czy też wymiana żarówek na energooszczędne, zastosowanie wodoszczędnych urządzeń sanitarnych oraz odpowiedzialne zarządzanie dystrybucją towarów poprzez wybór najkrótszych dróg transportu przy maksymalnym wykorzystaniu załadunku w celu ograniczenia emisji dwutlenku węgla.

Grupa IKEA i małe firmy biorące udział w badaniu wykazały, iż obszar *praktyki pracownicze* jest uwzględniany w strategii firmy. Rozwój pracowników poprzez umożliwienie uczestnictwa w szkoleniach oraz proporcjonalny stosunek godzin pracy do czasu wolnego zapewnia zadowolenie pracownika. Osoby zatrudnione wykazują ponadprzeciętną chęć wykonywania zadań, która warunkuje wzrost wartości firmy. Co więcej, obszar *etyka biznesu* jest

²³ Tamże.

podrzednym filarem strategii dla zarządzających małymi firmami. A przecież proponowane działania w tym obszarze nie odznaczają się relatywnie wysokimi kosztami. Właściciele małych firm, wykazując chęć prowadzenia własnej działalności gospodarczej zgodnie z zasadami CSR, na przykład mogą udostępnić żywność ekologiczną dla pracowników na terenie firmy, tj.: kawę i herbatę pochodzącą z odpowiedzialnej produkcji czy też preferować kooperację z dostawcami stosującymi praktyki społecznej odpowiedzialności biznesu. Grupa IKEA w obszarze etyka biznesu wykazuje duże zaangażowanie, realizując działania zwalczające korupcję poprzez stworzenie własnej polityki antykorupcyjnej. Każdy z dostawców zobowiązany jest do podpisania listu intencyjnego, w którym jasno określono stanowisko grupy²⁴. Korporacja odznacza się pełnym zaangażowaniem w rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu. Natomiast przedstawiciele małych firm z województwa łódzkiego biorący udział w badaniu dopiero rozpoczynają wdrażanie i realizację CSR, zakładając, iż każdy z respondentów wykaże chęć wprowadzenia zasad społecznej odpowiedzialności biznesu we własnej firmie.

Dane zebrane na potrzeby pracy pozwalają stwierdzić istnienie znikomych szans na rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu w małych firmach sektora MŚP województwa łódzkiego. Dodatkowo pojawia się obawa o realizowanie przesłania CSR, a tym samym zrównoważonego rozwoju w Polsce. Niewątpliwie sytuacja ta jest wynikiem zbyt małego nacisku na szerzenie wiedzy na ten temat, jak również braku skutecznego przekazywania właścicielom firm informacji odnośnie nowych rozwiązań strategicznych spójnych z polityką Unii Europejskiej. Co więcej, mała popularność współpracy firm z uczelniami wyższymi nie pomaga w dalszym rozpowszechnianiu społecznej odpowiedzialności biznesu i realizacji zrównoważonego rozwoju.

Powodzenie zrównoważonego rozwoju, a w tym społecznej odpowiedzialności biznesu, zależy od skuteczności zmian przekonań

²⁴ Tamże

społeczeństwa. Nie dokona się tego bez wzmoczonej edukacji w tym zakresie. Dodatkowo zmiana przekonań społecznych nie powinna być realizowana w perspektywie ogółu, tylko w zakresie odrębnej jednostki. Jednostka tworzy społeczeństwo i jednostce łatwiej będzie dotrzeć do grupy osób. Koncepcja ma szanse rozwoju poprzez nawiązanie nici porozumienia jednostki/firm z uczelniami wyższymi.

Niewiedza małych firm z województwa łódzkiego na temat strategii społecznej odpowiedzialności biznesu wzbudza niepokój dotyczący dalszego rozwoju polskich firm w świetle Unii Europejskiej. CSR jest koncepcją dopiero kształtującą się w obszarach polskiej gospodarki. Przeprowadzone badanie ukazuje, iż jednostki oraz podmioty gospodarcze w Polsce charakteryzują się negatywną społeczną odpowiedzialnością biznesu narzucaną przez prawo. Natomiast dalsze rozpowszechnianie CSR nie będzie możliwe bez wymuszenia społecznej odpowiedzialności biznesu. Niezbędna jest świadomość przedsiębiorcy, iż istnieją konsekwencje prawne w przypadku działania poza prawem, a także dobrowolna społeczna odpowiedzialność biznesu świadomie realizowana przez przedsiębiorcę, który prowadzi działania uwzględniające cele społeczne i środowiskowe.

Właściwy rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu w firmach z województwa łódzkiego oraz w całym kraju skutkować może szerzeniem efektywnej komunikacji między jednostkami gospodarczymi oraz społecznościami. Dodatkowo CSR umożliwia jednostkom zagrożonym wykluczeniem społecznym reaktywację zawodową. Co więcej, społeczna odpowiedzialność biznesu kreuje rozwój innowacji społecznych oraz nowe wzorce produkcji i konsumpcji, dlatego jest koncepcją przyszłościową warunkującą efektywny rozwój gospodarczy. Powinna stać się solidnym fundamentem, na którym ludność rozpocznie budowę nowego, lepszego świata.

Literatura

1. Berdo J., *Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą*, Earth Conservation, Sopot 2006.
2. Bernatt M., *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
3. Borys T. (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
4. Brdulak A., *CSR jako nowa koncepcja rozwoju firm*, [w:] Brdulak H., Gołębiowski T. (red.), *Zrównoważony rozwój przedsiębiorstwa a relacje z interesariuszami*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.
5. Carley M., Spapens P., *Dzielenie się światem. Zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI wieku*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowiska, Warszawa 2000.
6. CSR Europe, Roadmap. A European Roadmap for business. Towards a Sustainable and Competitive Enterprise, CSR Europe 2005.
7. Davis K., 1973 [w:] Filek J., *Społeczna Odpowiedzialność Biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Kraków 2006.
8. European Multistakeholder Forum on CSR, Final results & recommendations, Final Report, 29 June 2004, [w:] http://circa.europa.eu/irc/empl/csr_eu_multi_stakeholder_forum/info/data/en/CSR%20Forum%20final%20report.pdf
9. European Commission, Responsible entrepreneurship. A collection of good practice cases among small and medium-sized enterprises across Europe, Enterprise publications, Brussels 2003.
10. Filek J., *Społeczna Odpowiedzialność Biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Kraków 2006.
11. Fliess B., Hyung-Jong L., Dubreuil O. L., Agatiello O., *CSR and trade: informing consumers about social and environmental conditions of globalised production*, Organisation for Economic Co-operation and Development, January 2007.
12. Hoinkis E., *Pozytywne aspekty stosowania strategii społecznej odpowiedzialności w przedsiębiorstwie*, [w:] red. Howania H., Waszkielewicz W., *Współczesne problemy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Techniczno – Humanistycznej, Bielsko – Biała 2008.
13. Holme R., Watts P., *Corporate social responsibility: making good business sense*, World Bussines Council for Sustainable Development, January 2000, [w:] <http://www.wbcsd.org/DocRoot/hbdf19Txhmk3kDxBQDWW/CSRmeeting.pdf>
14. Jastrzębska E. M., *Wybrane inicjatywy w ramach koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu*, [w:] Jeżowski P. [red.], *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2007.
15. Gasiński T., Piekalski G., *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, [w:] <http://www.mg.gov.pl>
16. Jedynak M., *Implementacja zasad społecznej odpowiedzialności biznesu w systemach logistycznych organizacji*, [w:] Potocki A. [red.], *instrumenty i obszary przeobrażeń i zmian organizacyjnych w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2009.
17. Kielczowski D., *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
18. Klimek J., *Pracownicy małych i średnich przedsiębiorstw – ich rola i znaczenie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
19. „*Niekończąca się praca. Zrównoważony rozwój IKEA. Raport 09*”, [w:] <http://www.ikea.com>
20. Noga A., *Teorie przedsiębiorstw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

21. Piasecki B., *Przedsiębiorczość i mała firma. Teoria i praktyka*, Wydanie drugie, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
22. Pierścionek Z., *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007.
23. Rymarczyk J., *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
24. Obłój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
25. The Caux Round Table, Principles for Business, [w:] <http://www.cauxroundtable.org>
26. Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
27. <http://www.ikea.com>
28. <http://www.csreurope.org>

Summary

The CSR is the strategy which arised as a result of introduction of sustainable development to prosperity of enterprises. It is the answer of business on challenges of Agenda 21. The Corporate Social Responsibility is “under-strategy” of sustainable development and like it, the CSR tries to find suitable road to harmonious development which respect area: economic, environment and social.

This paper is based on my diploma work: “Development of Corporate Social Responsibility in Lodz Province”. M. A. thesis includes various research. Respondents were twelve firms which three of them were with financial branch, three of them were with trade and service branch, three of them were with clothing branch, three of them were with real estate branch. This research was had teaching aid in answer on questions: what is the role of CSR? Are small firms willing to introduce CSR as tool which creating development of firm? Are elements which make CSR visible in small firms? Has a chance Corporate Social Responsibility to existence in small firms?

What is more global corporations involve in sustainable development and use business tool in CSR area. Therefore in this paper was appeared solutions adapted by IKEA Group which are model example realization of CS R. This is the hint for small firm of Lodz Province how use simple rule to introduce principle of CSR.

Lucyna Cichy

Czynniki warunkujące zrównoważony rozwój – studium przypadku rozwoju energetyki wiatrowej w województwach pomorskim, śląskim i podkarpackim

Rozdział prezentuje wyniki badań dotyczące wykorzystania elektrowni wiatrowych jako odnawialnego źródła energii. Zawiera analizę wybranych czynników (społecznych, środowiskowych i ekonomicznych) mogących mieć wpływ na zrównoważony rozwój energetyki wiatrowej w woj. pomorskim, śląskim i podkarpackim.

1. Wstęp

Ogólnoświatowy wzrost gospodarczy przyczynił się do zwiększonego zapotrzebowania na energię. Jak dotychczas w największym stopniu pozyskuje się ją, wykorzystując nieodnawialne źródła energii¹. Świadomość konsekwencji takiego działania (wyczerpanie się surowców, wpływ na środowisko) spowodowała, iż zaczęto poszukiwać innych rozwiązań. Jednym z nich jest np. realizacja idei zrównoważonego rozwoju godzącego interes społeczny, ochronę środowiska i ekonomię. Wykorzystanie energetyki wiatrowej wkomponuje się w realizację ww. idei. Stąd celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie opinii nt. wybranych czynników warunkujących zrównoważony rozwój w kontekście rozwoju energetyki wiatrowej w woj. pomorskim, śląskim i podkarpackim.

Kanwą rozdziału stały się badania dotyczące wykorzystania elektrowni wiatrowych jako alternatywnego źródła energii. Wybranim narzędziem badawczym była ankieta składająca się z 28 pytań. Została przeprowadzona w woj. pomorskim, śląskim i podkarpackim. W badaniu uczestniczyło 150 osób (kobiety i mężczyźni). Na podstawie uzyskanych danych określono czynniki

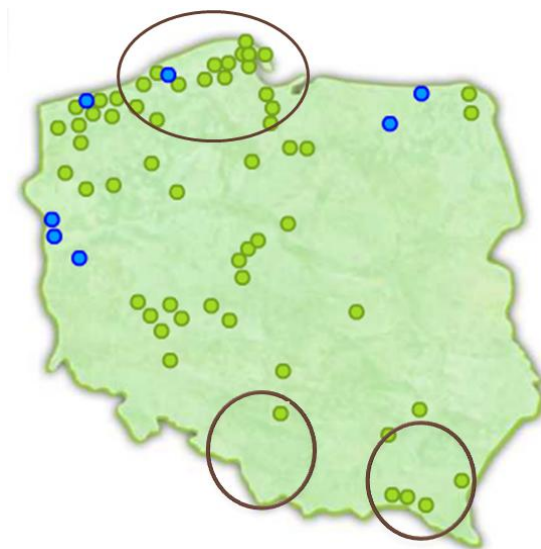
¹G. Jastrzębska, Odnawialne źródła energii i pojazdy proekologiczne, Wyd. Naukowo – Techniczne, Warszawa 2007; E. Lorek, (red.) Zrównoważony rozwój regionów uprzemysłowionych. Monografie Naukowe, t. 2. Akademia ekonomiczna, Katowice 2009.

istotne dla zrównoważonego rozwoju w kontekście energetyki wiatrowej. Spośród wszystkich analizowanych czynników wybrano 11, usystematyzowano je wg aspektów społecznych, środowiskowych i ekonomicznych oraz dokonano ich interpretacji.

2. Wybrane czynniki warunkujące zrównoważony rozwój

W ramach czynników społecznych wyróżniono 5 kwestii. Ujęto je w następujące pytania. Pierwsze z nich brzmiało: „Czy Pana/Pani zdaniem farmy wiatrowe pozytywnie wpływają na krajobraz?”. Rozmieszczenie elektrowni na terytorium Polski przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Elektrownie wiatrowe w Polsce

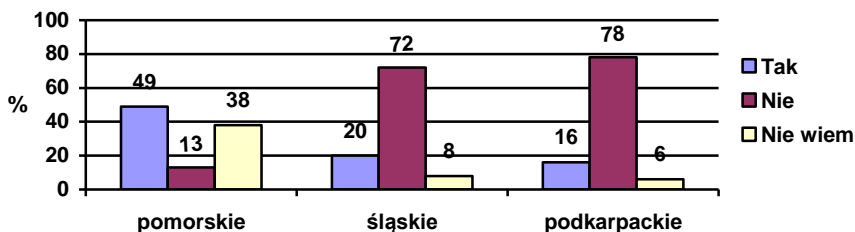


Źródło: <http://psew.pl> z dnia 29.07.2010 r.

Jak można zauważyć, najwięcej elektrowni wiatrowych wykorzystywanych jest w woj. pomorskim, a najmniej w podkarpackim

i śląskim. Graficzną prezentację danych uzyskanych od ankietowanych osób zawarto na rysunku 2.

Rysunek 2. Czy Pana/Pani zdaniem farmy wiatrowe pozytywnie wpływają na krajobraz? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 2. pozwala na przedstawienie dość ciekawych wyników. Stają się one jeszcze bardziej interesujące, gdy zostaną zestawione z danymi zawartymi na rys. 1. Jak wynika z udzielonych odpowiedzi, w woj. pomorskim (gdzie elektrownie wiatrowe wykorzystywane są w największym stopniu) zdaniem ankietowanych – farmy wiatrowe pozytywnie wpływają na krajobraz. Natomiast w woj. śląskim i pomorskim (gdzie elektrownie wiatrowe wykorzystywane są w znacznie mniejszym stopniu) wpływają negatywnie na otaczający krajobraz.

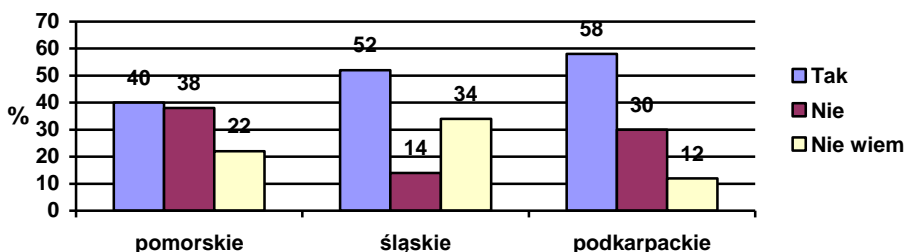
Elektrownie wiatrowe to budowle, których wysokość może wynosić od ok. 30 do 150 m. Pozytywne bądź negatywne postrzeżenie elektrowni jest subiektywne i zależy np. od ukształtowania terenu, sposobu jego zagospodarowania, typu i liczby posadowionych w jednym miejscu urządzeń, zmian dotychczasowego charakteru otoczenia². Jedna osoba może postrzegać elektrownie wiatrowe jako symbol nowoczesności, którego wykorzystanie jest opłacalne z ekonomicznego jak i ekologicznego punktu widzenia. Inna

² <http://www.elektrownie-wiatrowe.org.pl/faq.htm>; data odczytu: 18.08.2010 r.

natomiast uzna konstrukcje za znacząco szpecące dotychczasowy wygląd okolicy.

Kolejne pytanie nawiązywało do utrudnień, a brzmiało następująco: „Czy funkcjonowanie elektrowni wiatrowych będzie uciążliwe dla mieszkańców?” Elektrownie wiatrowe odznaczają się kontrastowym kolorem w stosunku do tła nieba oraz powierzchni ziemi. Poruszające się śmigła bądź też efekt stroboskopowy mogą przyczyniać się do odbierania ich jako dokuczliwe. Tak stan rzeczy potwierdzają odpowiedzi respondentów. Rysunek 3. ukazuje, iż we wszystkich badanych województwach ankietowani są zgodni co do niedogodności związanych z wykorzystywaniem elektrowni wiatrowych (w woj. pomorskim odpowiedzi „Tak” nie przeważają znacząco nad liczbą odpowiedzi „Nie”).

Rysunek 3. Czy funkcjonowanie elektrowni wiatrowych będzie uciążliwe dla mieszkańców? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów

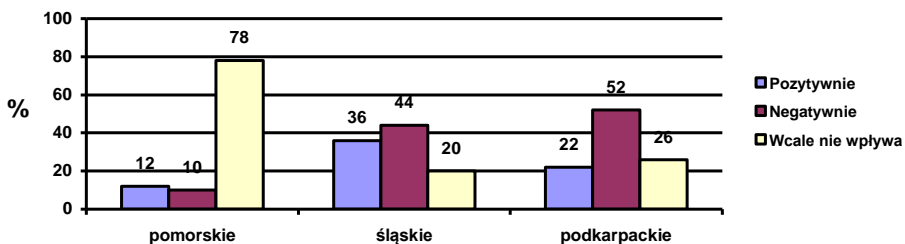


Źródło: Opracowanie własne

W kolejnym pytaniu próbowano ustalić wpływ elektrowni wiatrowych na turystykę. Na zadane pytanie: „Jak Pana/Pani zdaniem elektrownia wiatrowa wpływa na turystykę?” odpowiedzi ujęte w graficznej formie prezentuje rysunek 4. Z danych można wywnioskować, iż w odczuciu ankietowanych zamieszkujących woj. pomorskie, elektrownie wiatrowe nie wpływają na turystykę. Natomiast w opinii respondentów z woj. śląskiego i podkarpackiego –

wpływają w sposób negatywny. Zaprezentowanych wyżej wyników nie potwierdza literatura. Turbiny wiatrowe w coraz większym stopniu postrzegane są jako atrakcje turystyczne lub też lokalne symbole. Mają korzystny wpływ na rozwój regionu. Przyczyniają się do poprawy infrastruktury, promocji gminy jako przyjaznej środowisku. Również środki finansowe uzyskane z tytułu podatków mogą być przeznaczane m.in.: na rozwój turystyki, projekty edukacyjne czy inne projekty ekologiczne, które zachęcić mogą turystów do przyjazdu i wypoczynku na terenie danej gminy. W wielu krajach europejskich w miejscu posadowienia turbin tworzone są także centra edukacji ekologicznej chętnie odwiedzane przez dzieci, młodzież i dorosłych.

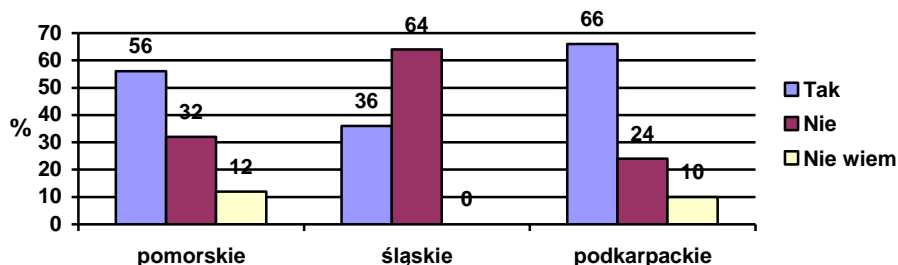
Rysunek 4. Jak Pana/Pani zdaniem elektrownia wiatrowa wpływa na turystykę? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Na zadane pytanie: „Czy chciał/a by Pan/Pani posiadać małą elektrownię wiatrową?” przeważająca część respondentów z woj. Pomorskiego i podkarpackiego odpowiedziała twierdząco (rysunek 5).

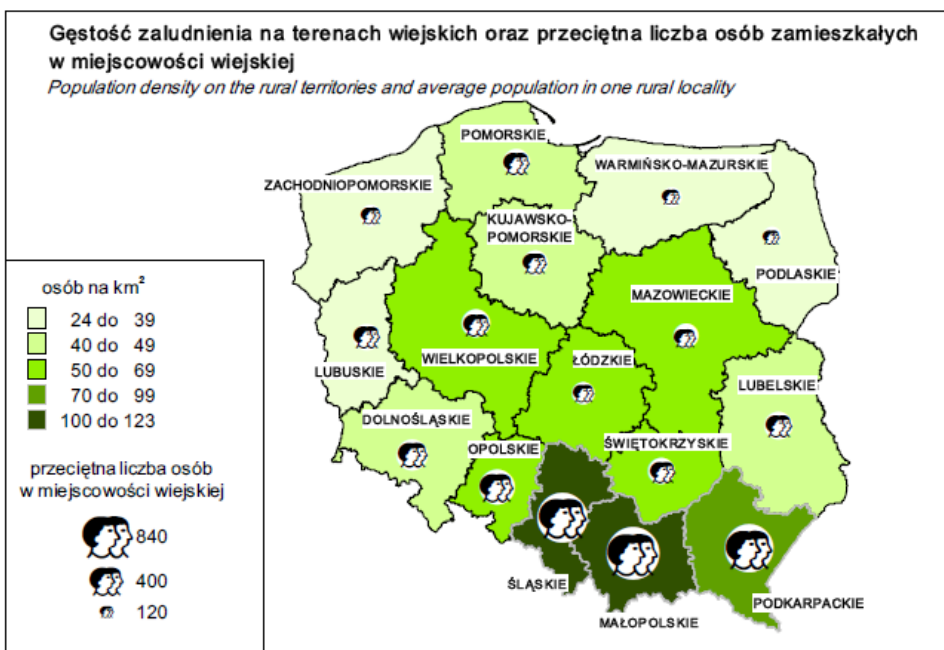
Rysunek 5. Czy chciał/a by Pan/Pani posiadać małą elektrownię wiatrową? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Na taki stan rzeczy wpływ może mieć m.in. gęstość zaludnienia oraz przeciętna liczba osób zamieszkałych w badanych województwach (rysunek 6), a także warunki klimatyczne występujące na danym terenie (rysunek 8).

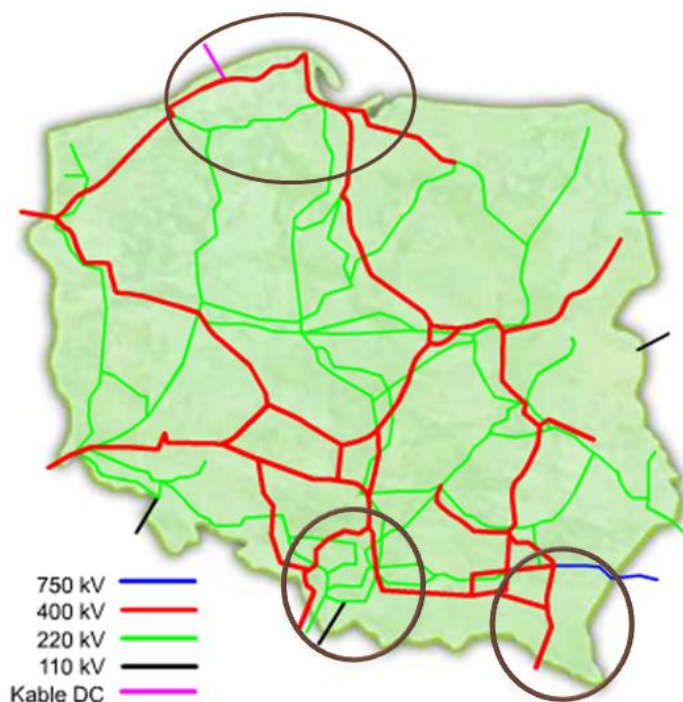
Rysunek 6. Gęstość zaludnienia oraz przeciętna liczba osób zamieszkałych w Polsce



Źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_L_powierzchnia_ludnosc_teryt_2010.pdf; data odczytu: 23.08.2010 r.

Najmniejsze zaludnienie (40–49 osób na km²) występuje w woj. pomorskim, duże w woj. podkarpackim (70–99 osób na km²) i bardzo duże w woj. śląskim (100–123 osoby na km²). Innym powodem uzasadniającym chęć posiadania elektrowni wiatrowej może być również dążenie do uniezależnienia się, mieszkańców tych województw od systemu elektroenergetycznego. Mapę sieci przesyłowych na terenie Polski przedstawia rysunek 7.

Rysunek 7. Mapa sieci przesyłowych

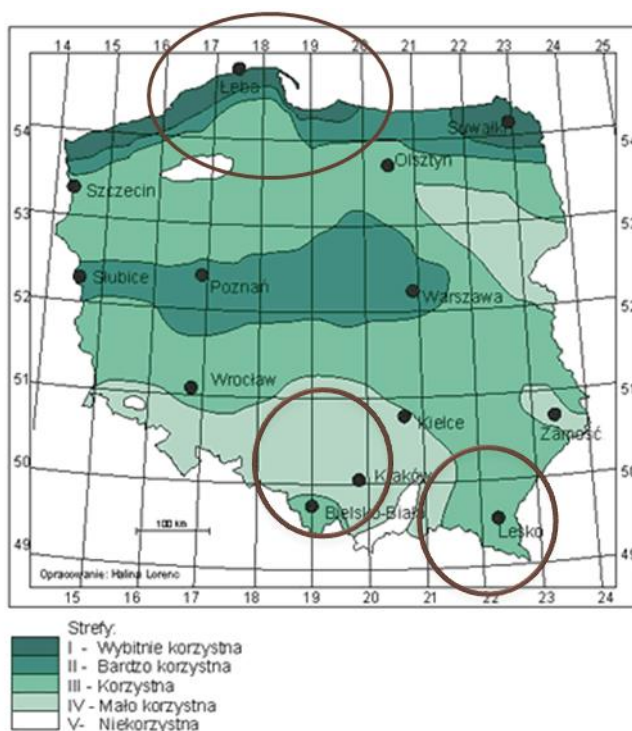


Źródło: <http://www.psew.pl>; data odczytu: 29.07.2010 r.

Jeszcze inną przyczyną może być np. chęć indywidualnego obniżenia wydatków na energię albo też pozyskania dodatkowego źródła dochodu (dot. woj. pomorskiego). Potwierdzać to może oferta „Energetyczny Dom” holdingu elektroenergetycznego – ENERGA (obejmującego obszarem swojego działania

północną część Polski). Wspomniana oferta „(...) pozwala klientom stworzyć ekologiczną mikroelektrownię w ich domu, z wykorzystaniem przydomowych źródeł odnawialnych takich, jak: pompy ciepła, kolektory słoneczne, turbiny wiatrowe. (...) Klient, który zdecyduje się na instalację zielonych mikroelektrowni we własnym domu, otrzyma możliwość odsprzedaży energii elektrycznej do sieci elektroenergetycznej oraz możliwość pozyskania przychodów z zielonych certyfikatów, bez konieczności przechodzenia przez żmudne procedury związane z uzyskaniem koncesji na wytwarzanie energii³.

Rysunek 8. Strefy energetyczne wiatru w Polsce

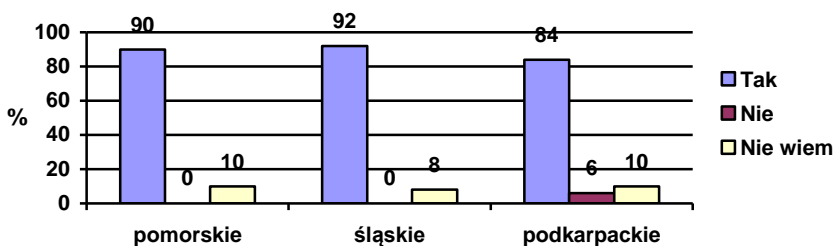


Źródło: W.M. Lewandowski, *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, Wydawnictwa Naukowo - Techniczne, Warszawa 2010; A., Chochowski (red.) *Zarządzanie w energetyce - koncepcje, zasoby, strategie, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, DIFIN Warszawa 2008; ŁuboŃny Z., *Farmy wiatrowe w systemie elektroenergetycznym*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2009.

³http://energetyka.wnp.pl/energia-oferuje-kolektory-sloneczne-z-45-proc-doplata,117363_1_0_0.html; data odczytu: 17.08.2010 r.

Na zadane pytanie: „Czy elektrownie wiatrowe przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy?” respondenci ze wszystkich badanych województw zgodnie odpowiedzieli twierdząco. Potwierdza to rysunek 9.

Rysunek 9. Czy elektrownie wiatrowe przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych związanych jest szereg czynności, np. produkcja elektrowni wiatrowych, podzespołów bądź też komponentów. W przypadku planu uruchomienia kilku pojedynczych aeroelektrowni bądź też parku wiatraków konieczne jest ich:

- zaprojektowanie – zaangażowanie ze strony firm budowlanych, geodezyjnych, energetycznych, specjalistycznych (ekspertyzy środowiskowe i energetyczne), itp.
- wykonanie – pomoc firm budowlanych, transportowych, zaopatrzeniowych, wykonujących systemy telekomunikacyjne i informatyczne, ubezpieczeniowych, zajmujących się usługami finansowymi, doradztwem podatkowym, itd.

Ostatnio można spotkać się również z tzw. developingiem projektów, czyli dostarczeniem potencjalnych korzyści płynących z wykorzystania danej przestrzeni. Możliwość ta sprowadzić może się do np. pozyskania gruntu, zorganizowania finansowania dla całego cyklu inwestycyjnego oraz przeprowadzenia skutecznej komercjalizacji wybranej powierzchni.

Tabela 1. Wpływ wybranych czynników społecznych na odbiór elektrowni wiatrowych w odczuciu badanych respondentów

Czynnik	Województwo		
	Pomorskie	Śląskie	podkarpackie
Wpływ na krajobraz	+	-	-
Uciążliwość dla mieszkańców	-	-	-
Wpływ na turystykę	wcale nie wpływa	-	-
Chęć posiadania elektrowni	+	-	+
Nowe miejsca pracy	+	+	+
Podsumowanie	3+/1-/ wcale nie wpływa	1+/4-	2+/3-

Źródło: Opracowanie własne Oznaczenia: + (ogólna pozytywna ocena dla danego czynnika), – (ogólna negatywna ocena dla danego czynnika).

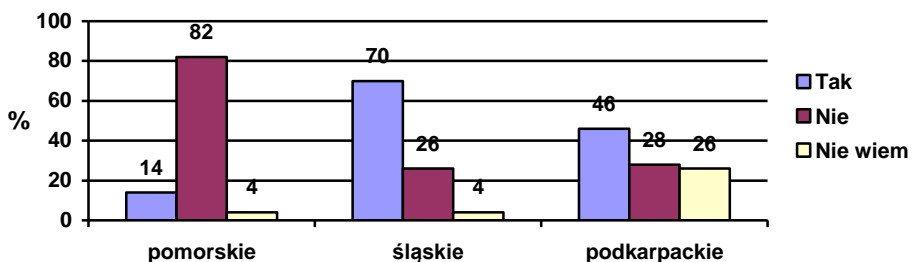
Zestawienie wpływu wybranych czynników społecznych na odbiór elektrowni wiatrowych przez badanych respondentów znajduje się w tabeli 1.

Podsumowując uzyskane wyniki, można dostrzec, że pod względem społecznym woj. pomorskie jest w największym stopniu pozytywnie nastawione na wykorzystywanie energetyki wiatrowej. Wśród analizowanych czynników 3 z nich uważa za pozytywne dla rozwoju energetyki wiatrowej w woj. pomorskim (wpływ na krajobraz, chęć posiadania elektrowni, nowe miejsca pracy), zaś tylko jeden (uciążliwość dla mieszkańców) za ujemny aspekt związanych z ich wykorzystaniem.

W dalszej kolejności zapytano o kwestie natury środowiskowej. Zadano następujące pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem elektrownie wiatrowe zagrażają ptakom?” Z uzyskanych odpowiedzi wynika, iż tylko w woj. Śląskim

i podkarpackim, badani respondenci skłaniają się ku takiemu twierdzeniu. Potwierdza to rysunek 10.

Rysunek 10. Czy Pana/Pani zdaniem elektrownie wiatrowe zagrażają ptakom? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: *Opracowanie własne*

Respondenci z woj. pomorskiego są przeciwni takiemu twierdzeniu. Ich stanowisko potwierdzają również dane literaturowe. Poniższa tabela 2 pokazuje, iż o wiele większym problemem dla ptaków okazują się być np. budynki, koty, czy pojazdy. Same elektrownie wiatrowe w minimalnym stopniu przyczyniają się do śmiertelności ptaków.

Tabela 2. Przyczyny śmierci ptaków na 10000 przypadków

Przyczyny śmierci ptaków na 10000 przypadków	
Budynki	5500
Koty	1000
Pojazdy	700
Elektrownie wiatrowe	<1

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie Boczar T., Energetyka wiatrowa. Aktualne możliwości wykorzystania, PAK, Warszawa 2008*

Jak podaje literatura wpływ elektrowni wiatrowych na ptaki zależy może od następujących czynników:

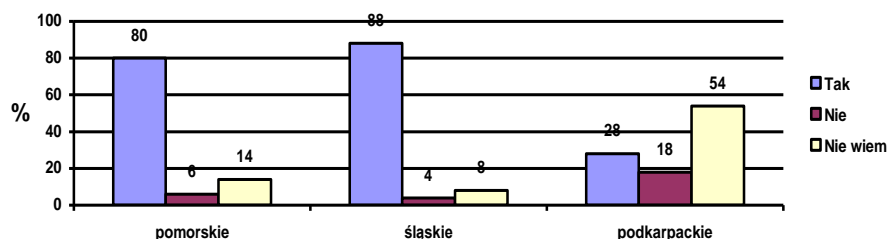
- wyboru lokalizacji inwestycji – w największym stopniu ,

- zastosowanego typu urządzeń,
- ich wysokości,
- liczby,
- ustawienia względem siebie.

Aeroelektrownie mogłyby stanowić przeszkodę na trasie przelotu ptaków (również jako pojedyncze budowle). Ponieważ jednak są poruszającymi się obiektami o dużej wysokości, uznaje się zatem, iż są widoczne i możliwe do ominięcia przez ptaki [2].

Drugie z zadanych pytań brzmiało: „Czy wykorzystanie energii wiatrowej zapobiega globalnemu ociepleniu?” Jak wynika z badań, tylko respondenci z woj. pomorskiego i śląskiego są o tym przekonani. Natomiast ponad połowa badanych w woj. podkarpackim nie miała zdania w tej kwestii (rysunek 11).

Rysunek 11. Czy wykorzystanie energii wiatrowej zapobiega globalnemu ociepleniu? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych związany jest brak jakiegokolwiek emisji gazów, w tym i cieplarnianych (tj. pary wodnej, dwutlenku węgla, metanu, freonów, podtlenku azotu, halonów). W związku z powyższym wykorzystanie energii wiatrowej ma istotne znaczenie w przeciwdziałaniu tworzenia się zjawiska globalnego ocieplenia. Zestawienia wpływu wybranych czynników środowiskowych dokonano w tabeli 3.

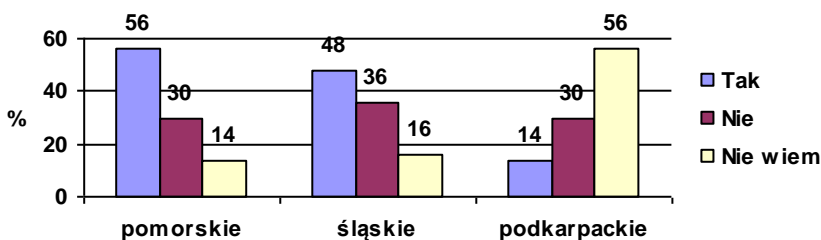
Tabela 3. Wpływ wybranych czynników środowiskowych na odbiór elektrowni wiatrowych w odczuciu badanych respondentów

Czynnik	Województwo		
	pomorskie	Śląskie	podkarpackie
Zagrożenie dla ptaków	+	-	-
Wpływ na globalne ocieplenie	+	+	-
Podsumowanie	2+/0-	1+/1-	0+/2-

Źródło: *Opracowanie własne*

Podsumowując, pod względem środowiskowym, woj. pomorskie w największym stopniu jest ponownie pozytywnie nastawione do energetyki wiatrowej. Nie upatruje ono w wykorzystaniu aeroelektrowni zagrożenia dla ptaków i jest świadome korzystnego ich wpływu na zmniejszenie zjawiska globalnego ocieplenia.

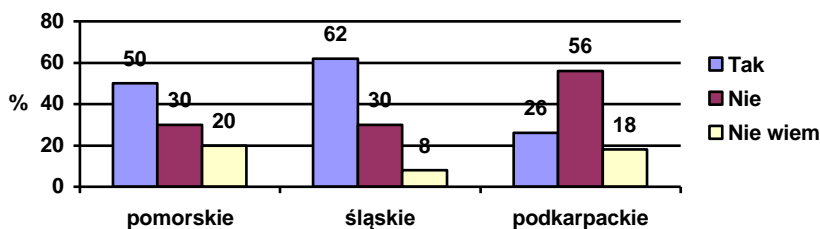
Ostatnim z analizowanych zagadnień był aspekt ekonomiczny. W ramach tej kwestii zadano 4 pytania. Pierwsze z nich brzmiało: „Czy inwestycja i użytkowanie elektrowni wiatrowej są opłacalne?” Jak wynika z odpowiedzi otrzymanych od respondentów (rysunek 12.), tylko badani z woj. pomorskiego i śląskiego są o tym przekonani. Ponad połowa ankietowanych z woj. podkarpackiego nie ma zdania odnośnie tej kwestii.

Rysunek 12. Czy inwestycja i użytkowanie elektrowni wiatrowej są opłacalne? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów

Źródło: *Opracowanie własne*

Kolejne pytanie związane było okresem zwrotu inwestycji. Brzmiało ono: „Czy zwrot inwestycji w ciągu 6–7 lat jest dla Pana/Pani do zaakceptowania?” Tutaj, podobnie jak w poprzednim pytaniu, respondenci z woj. pomorskiego i śląskiego uważają wskazany okres za akceptowalny, w przeciwieństwie do ankietowanych w woj. podkarpackim (rysunek 13).

Rysunek 13. Czy zwrot inwestycji w ciągu 6–7 lat jest dla Pana/Pani do zaakceptowania? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: *Opracowanie własne*

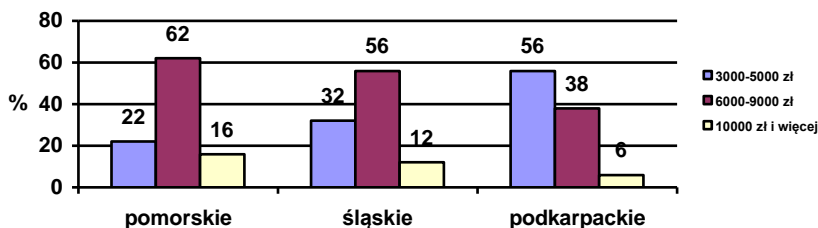
Podany czas zwrotu inwestycji jest uważany za średni okres. Można spotkać się z okresem zwrotu inwestycji związanej z budową elektrowni wiatrowej liczącym np. 7, 8. czy ponad 10 lat⁴. W istotny sposób zależy on od środków finansowych (własnych i obcych) możliwych do wykorzystania przez inwestora, ale i również od prędkości wiatru występującego na danym terenie.

W dalszej kolejności próbowano się dowiedzieć, czy respondenci zainteresowani byłoby posiadaniem przydomowej aeroelektrowni i w związku z tym, jaką kwotę skłonni byłoby wydać na jej zakup. Na pytanie: „Ile byłby/byłaby Pan/Pani skłonny/sklonna wydać na zestaw małej przydomowej elektrowni wiatrowej?” respondenci z woj. podkarpackiego odpowiedzieli, że

⁴ S. Gomuła, A. Woźniak Wpływ charakterystyki elektrowni wiatrowej na wykorzystanie jej mocy nominalnej i wskaźniki ekonomiczne produkcji energii, Małopolsko – Podkarpacki Klaster Czystej energii, Czysta energia – czyste środowisko 2008; Z. Lubośny, Farmy wiatrowe w systemie elektroenergetycznym, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2009; M. Ligus, Efektywność inwestycji w odnawialne źródła energii. Analiza kosztów i korzyści, CeDeWu, Warszawa 2010.

wydaliby od 3000–5000 zł, natomiast woj. pomorskiego i śląskiego od 6000–9000 zł (rysunek 14.).

Rysunek 14. Ile byłby/byłaby Pan/Pani skłonny/sklonna wydać na zestaw małej przydomowej elektrowni wiatrowej? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Wysokość przeznaczanej kwoty może zależeć od majątności poszczególnych województw. Zdają się to potwierdzać dochody uzyskiwane przez mieszkańców badanych województw (rysunek 15).

Dodatkowym argumentem uzasadniającym wybrane przedziały kwotowe, może być fakt, iż poddane badaniu osoby indywidualne, nie zawsze dysponujące znacznymi środkami finansowymi.

Chcąc przeanalizować, jakiej mocy aeroelektrownie można by zakupić za wyznaczoną kwotę, dokonano przeglądu ofert przydomowych elektrowni wiatrowych dostępnych na polskim rynku. Jak wynika z tabeli 4., do 9000 zł można kupić przydomowe elektrownie wiatrowe o mocach 300W i 500W. Koszt używanych elektrowni wiatrowych, bardziej znanych producentów, o mocach rzędu kilkuset kW przekracza kwoty 300 000 zł.

Tabela 4. Przegląd ofert przydomowych elektrowni wiatrowych

Firma	Przydomowa elektrownia wiatrowa	Cena
P. H. U. AGROBUD	300 W	2 878 zł
P. H. U. AGROBUD	500 W	4 618 zł
P. H. U. AGROBUD	1 kW	33 319 zł
Vestas V25 – używana, rok produkcji 1992	200 kW	310 000 zł
Vestas V27 – używana, rok produkcji 1993	225 kW	320 000 zł
Vestas V39 – używana, rok produkcji 1997	500 kW	700 000 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://www.tanieelektrowniewiatrowe.pl/>; data odczytu 28.08.2010 r. <http://allegro.pl/>; data odczytu: 28.08.2010 r.

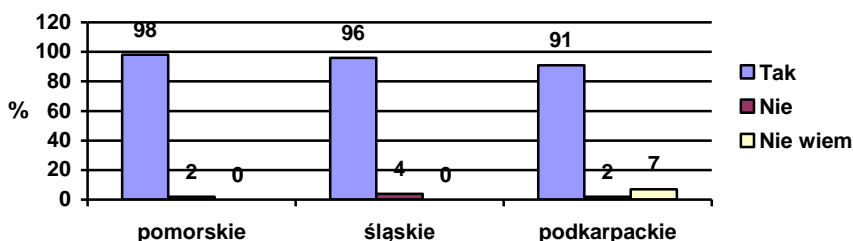
Rysunek 15. Dochody na mieszkańca wg badanych województw

GUS BDR				
Dane według podgrup cech				
Okres sprawozdawczy: Dane roczne				
Kategoria: LUĐNOŚĆ				
Grupa: GOSPODARSTWA DOMOWE				
Podgrupa: Przeciętny miesięczny dochód na 1 osobę				
Wymiary: Rodzaje dochodów, Lata				
Ostatnia aktualizacja: 2009-09-23				
Objaśnienia...				
Kod	Jednostka terytorialna	rozporządzalny ogółem		
		2006	2007	2008
2240000000	ŚLĄSKIE	847,92	919,27	1 041,08
3180000000	PODKARPACKIE	646,76	700,67	791,27
6220000000	POMORSKIE	910,51	1 030,16	1 102,19
1995 - 2009 © Główny Urząd Statystyczny				

Źródło: http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_podgrup.katgrup; data odczytu 23.08.2010 r.

Ostatnie z zadanych pytań dotyczyło konieczności dofinansowania budowy przydomowych elektrowni. Jak podaje literatura budowa jednej turbiny wiatrowej, to koszt rzędu 1-10 mln zł⁵. Na zadane pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem budowa przydomowej elektrowni wiatrowej powinna być dofinansowana przez rząd?” ponad 90% badanych ze wszystkich województw stwierdziła, iż działalność tego typu powinna zostać wsparta przez rząd (rysunek 16.).

Rysunek 16. Czy Pana/Pani zdaniem budowa przydomowej elektrowni wiatrowej powinna być dofinansowana przez rząd? – zestawienie odpowiedzi uzyskanych od respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Zestawienie wpływu wybranych czynników ekonomicznych zawarto w tabeli 5. Dokonując zestawienia i oceny wybranych czynników ekonomicznych, założono, że średni okres zwrotu inwestycji (6–7 lat) jest umiarkowanie krótkim przedziałem czasowym. Jeśli zostanie wybrany przez respondentów, może świadczyć o ich pozytywnym nastawieniu do działalności inwestycyjnej związanej z elektrowniami wiatrowymi. Przeprowadzając analizy, uznano także, iż udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące kwot związanych z zakupem aeroelektrowni, jest pozytywnym impulsem wskazującym na skłonność wydatkowania dostępnych dla respondenta środków na rzecz zakupu elektrowni wiatrowej.

⁵ A. Graczyk, (red.), Eksploatacja złożeń nieodnawialnych w aspekcie zrównoważonego rozwoju i wymogów Unii Europejskiej, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki, Polkowice 2008.

Tabela 5. Wpływ wybranych czynników ekonomicznych na odbiór elektrowni wiatrowych w odczuciu badanych respondentów

Czynnik	Województwo		
	pomorskie	Śląskie	Podkarpackie
Inwestycja i użytkowanie są opłacalne	+	+	nie wiem
Akceptowalny okres zwrot inwestycji (6-7 lat)	+	+	-
Suma przeznaczona na zakup przydomowej elektrowni	+	+	+
Dofinansowanie przez rząd	+	+	+
Podsumowanie	4+/0-	4+/0-	2+/1-/nie wiem

Źródło: *Opracowanie własne*

Reasumując rozważane aspekty ekonomiczne, można stwierdzić, iż woj. pomorskie oraz śląskie pozytywnie ustosunkowują się do analizowanych czynników, dając tym samym przyzwolenie na rozwój tego odnawialnego źródła energii.

3. Podsumowanie

Podsumowując wyniki przeprowadzonych badań dotyczących czynników warunkujących zrównoważony rozwój w aspekcie wykorzystania energii wiatrowej, można wyciągnąć kilka wniosków. Za najważniejszy uznaje się, iż należałoby dążyć do spotęgowania działań na rzecz edukacji prowadzącej do zwiększenia świadomości w zakresie czynników warunkujących rozwój energetyki wiatrowej. W ramach czynników społecznych proponuje się uwzględnić przekazanie wiedzy z zakresu możliwości rozwoju infrastruktury, promocji gminy, korzyści finansowych, itp. związanych z energetyką wiatrową. W przypadku czynników środowiskowych szczególnie ważne jest wyjaśnienie kwestii związanych z wpływem funkcjonowania aeroelektrowni na klimat (globalne ocieplenie). Natomiast w kwestiach ekonomicznych zasadne wydaje się większe propagowanie aspektów związanych z opłacalnością stosowania

tychże elektrowni. Ponadto z analizy danych wynika, iż w przypadku czynników społecznych ankietowani z woj. pomorskiego, śląskiego i podkarpackiego w pełni zgadzają się z twierdzeniem, że budowa elektrowni wiatrowych przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy. Znając warunki wiatrowe Polski i jej możliwości lokalizacyjne odnośnie budowy nowych elektrowni wiatrowych oraz nastawienie ankietowanych do chęci posiadania aeroelektrowni, proponuje się, aby umożliwić funkcjonowanie firm związanym z energetyką wiatrową (firmy budowlane, geodezyjne, energetycznych, specjalistyczne itp.) we wszystkich analizowanych województwach, natomiast instalować elektrownie tam, gdzie istnieją ku temu szczególnie korzystne warunki wiatrowe. Wszyscy respondenci podkreślali fakt, iż funkcjonowanie elektrowni wiatrowej może być uciążliwe dla mieszkańców. W związku z powyższym proponuje się dołożenie wszelkich starań, aby zidentyfikować te uciążliwości, a następnie je wyeliminować lub w miarę możliwości zniwelować. W ramach czynników środowiskowych niepodważalnym atutem jest wskazanie, iż funkcjonowanie aeroelektrowni zapobiega powstawaniu globalnego ocieplenia. Ze względu na fakt, że takiego zdania są ankietowani tylko z woj. pomorskiego i śląskiego, natomiast w woj. podkarpackim aż 54% nie wie, czy istnieje związek pomiędzy wykorzystaniem aeroelektrowni a zmianami klimatu, zaleca się podjęcie działań edukacyjnych w tym zakresie. Negatywnym aspektem podkreślanym przez badanych z woj. śląskiego i podkarpackiego jest zagrożenie dla ptaków związane z funkcjonującymi elektrowniami wiatrowymi. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż taki punkt widzenia nie pojawił się wśród respondentów z województwa pomorskiego, w którym w największym stopniu wykorzystuje się aeroelektrownie. Stąd też rekomenduje się zbadanie rozwiązań przyjętych w woj. pomorskim, a następnie wdrożenie ich w innych regionach, w których będą funkcjonowały elektrownie wiatrowe. Analiza czynników ekonomicznych pozwoliła na stwierdzenie, iż ankietowani uważają inwestowanie w energetykę wiatrową za opłacalne. Jeśli mieliby dokonać zakupu elektrowni wiatrowej, to byliby skłonni wydatkować pieniądze na małe

elektrownie rzędu 300W i 500W. Niewielki rozwój elektrowni wiatrowych jest spowodowany wysokimi kosztami ich zakupu. Stąd też wszyscy respondenci uznali, iż konieczne jest dofinansowanie przez rząd budowy przydomowych elektrowni wiatrowych.

Literatura

1. Boczar T., *Energetyka wiatrowa. Aktualne możliwości wykorzystania*, PAK, Warszawa 2008
2. Chochowski A. (red.), *Zarządzanie w energetyce : Koncepcje, zasoby, strategie, struktury, procesy i technologie energetyki odnawialnej*, DIFIN, Warszawa 2008
3. Graczyk A. (red.), *Eksploatacja złóż nieodnawialnych w aspekcie zrównoważonego rozwoju i wymogów Unii Europejskiej*, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki, Polkowice 2008
4. Gumuła S., Woźniak A., *Wpływ charakterystyki elektrowni wiatrowej na wykorzystanie jej mocy nominalnej i wskaźniki ekonomiczne produkcji energii*, Małopolsko-Podkarpacki Klastr Czystej Energii, Czysta energia — Czyste środowisko 2008
5. Jastrzębska G., *Odnawialne źródła energii i pojazdy proekologiczne*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2007
6. Lewandowski W. M., *Proekologiczne odnawialne źródła energii*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2010
7. Ligus M., *Efektywność inwestycji w odnawialne źródła energii. Analiza kosztów i korzyści*, CeDeWu, Warszawa 2010
8. Lorek E. (red.), *Zrównoważony rozwój regionów uprzemysłowionych*, Monografie Naukowe, tom 2, Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009
9. Lubośny Z., *Farmy wiatrowe w systemie elektroenergetycznym*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2009
10. <http://allegro.pl>; data odczytu: 28.08.2010 r.
11. http://energetyka.wnp.pl/energa-oferuje-kolektory-sloneczne-z-45-procdoplata,117363_1_0_0.html; data odczytu: 17.08.2010 r.
12. <http://www.psew.pl>; data odczytu: 29.07.2010 r.
13. (www4) http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_podgrup.katgrup; data odczytu 23.08.2010 r.
14. (www5) http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_L_powierzchnia_ludnosc_teryt_2010.pdf; data odczytu: 23.08.2010 r.
15. (www6) <http://www.tanieelektrowniewiatrowe.pl/>; data odczytu 28.08.2010 r.

Summary

The paper shows results of a research concerning use of wind power plants as renewable energy sources. It includes an analysis of selected social, environmental and economic factors, which can influence sustainable development of wind energy sector in 3 selected voivodeships of Poland (pomorskie, slaskie and podkarpackie).

Nota o autorach

Bogusz Bomanowski, magister, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki;

Tadeusz Borys, profesor dr hab., Katedra Zarządzania Jakością i Środowiskiem, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu;

Małgorzata Burchard – Dziubińska, profesor UŁ dr hab., Katedra Ekonomii Rozwoju, Uniwersytet Łódzki;

Lucyna Cichy, doktor inżynier, Śląska Wyższa Szkoła Zarządzania im. gen. Jerzego Ziętka w Katowicach;

Kazimierz Górka profesor dr hab., Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Tomasz Jakubiec magister inżynier., Urząd Miasta Łodzi;

Agnieszka Jaworowicz – Rudolf, doktor, Zakład Prawa Ochrony Środowiska, Uniwersytet Łódzki;

Katarzyna Kaźmierska-Stępiak, magister, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki;

Ewa Malinowska, doktor inżynier, Zakład Zarządzania Jakością i Środowiskiem, Uniwersytet Gdański;

Bazyli Poskrobko, profesor dr hab., Katedra Zrównoważonego Rozwoju i Gospodarki Opartej na Wiedzy, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku;

Edyta Sidoreczuk-Pietraszko, doktor, Katedra Zrównoważonego Rozwoju i Gospodarki Opartej na Wiedzy, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku;

Agnieszka Sobol, doktor, Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach;

Natalia Szubska, magister, doktorantka Uniwersytet Łódzki;

Małgorzata Szymańska-Bralkowska doktor, Zakład Zarządzania Jakością i Środowiskiem, Uniwersytet Gdański;

Anna Traut-Seliga, doktor, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Skierniewicach;

Bożydar Ziółkowski, doktor inżynier, Katedra Przedsiębiorczości, Zarządzania i Ekoinnowacyjności, Politechnika Rzeszowska.