

ROBERT DZIUBA

Uniwersytet Wrocławski

DOI: 10.19195/0137-1134.105.3

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA NA TLE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Problematyka zrównoważonego rozwoju nabiera na znaczeniu proporcjonalnie do wzrostu znaczenia problemów wynikających z lekceważenia zasady zrównoważonego rozwoju. Kwestie wyczerpywania się zasobów, ich nieracjonalnego wykorzystywania, niewłaściwego gospodarowania odpadami, nierównoważonej konsumpcji są wyraźnie zauważalne poprzez problemy, które pojawiają się w wyniku stosowania prostej, krótkookresowej logiki zysku. W ostatnich latach jednak, a zwłaszcza po kryzysie finansowym z 2008 r. stało się jasnym, że prosta logika wolnego rynku nie jest odpowiednia do gospodarowania zasobami i stworzenia podstaw trwałego wzrostu. Aby rozwiązać te problemy i stworzyć podstawy zrównoważonego rozwoju, konieczne jest stworzenie mechanizmów partycypacji społecznej. Zaangażowanie społeczne, stanowiące wyraz odpowiedzialności i wykorzystywania potencjału społecznego, może być narzędziem nakierowania rozwoju społeczno-gospodarczego na bardziej racjonalne i zrównoważone tory.

KONSULTACJE SPOŁECZNE JAKO WYRAZ ZAANGAŻOWANIA SPOŁECZNEGO

Świadomość społeczna jest funkcją zaangażowania społeczeństwa — obydwa czynniki są ze sobą nierozzerwalnie związane i wzajemnie na siebie oddziałują. Dostarczanie lub wymiana informacji mogą jednocześnie stymulować zaangażowanie społeczne¹. W procesie decyzyjnym zaangażowanie społeczne nie jest tożsame z wymianą informacji — jest procesem znacznie bardziej złożonym

¹ Y. Ennesser, „*Ponts Formation Edition*” Państwowej Wyższej Szkoły Mostów i Dróg — ENPC, *Techniki angażowania społeczeństwa*, [w:] *Rola konsultacji i negocjacji społecznych w procedurze uzgadniania inwestycji zmieniających środowisko*, red. W. Lenart, Gdańsk 2000.

o wyższym poziomie aktywności. Zaangażowanie społeczne musi w swej istocie być aktywne, konstruktywne, celowe, nastawione na oddziaływanie.

Zaangażowanie społeczne jest niezbędnym czynnikiem warunkującym funkcjonowanie konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne, jeśli je rozumieć jako coś więcej niż odbytą procedurę zakończoną uzyskaniem niezbędnych wskaźników, wymaga faktycznego zainteresowania i zaangażowania społecznego. Jednocześnie, aby konsultacje społeczne mogły spełnić swoją rolę, koniecznym jest stworzenie przesłanek dla poważnej i konstruktywnej — to znaczy uwzględniającej różne stanowiska i interesy — konsultacji. W przeciwnym razie narzędzie to, tak istotne z punktu widzenia zbierania informacji dotyczących potrzeb i niepokojów społecznych, traci swój walor porozumienia i staje się formalną procedurą administracyjną.

Jednocześnie możliwość konsultacji społecznych nie może być uzależniona od potencjalnego czy antycypowanego stosunku zainteresowanych grup do analizowanego tematu. Zarówno niechęć społeczna do pewnego rozwiązania obliguje do konsultacji — dzięki temu można poznać powody takiego stanowiska, jak i poparcie nie zwalnia z konsultacji społecznych — wszak zawsze mogą pojawić się nowe, korzystniejsze i realniejsze propozycje realizacji konsultowanego projektu. Konsultacje społeczne jako takie powinny być zatem narzędziem, jak i efektem zaangażowania społecznego.

Czy zaangażowanie społeczne w każdej dziedzinie jest jednakowe? Oczywiście, jest ono zróżnicowane i zależy od wagi problemu. Z pewnością kwestie dotyczące mniejszej ilości osób, o mniejszym ciężarze gatunkowym oraz nie mające większego znaczenia dla życia codziennego i jego perspektyw będzie wzbudzała mniejsze zaangażowanie niż kwestie wpływające bezpośrednio, intensywnie, długookresowo na życie społeczne. Do kwestii o dużym ciężarze gatunkowym, rosnącym wpływie na życie codzienne oraz dotyczących praktycznie wszystkich osób należy problematyka zrównoważonego rozwoju.

ZNACZENIE SPOŁECZNE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Dyskusję o pojęciu zrównoważonego rozwoju rozpoczęto w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Wtedy to zauważono, iż światowa gospodarka — poprzez nadmierną eksploatację naturalną — stwarza zagrożenie dla podstaw życia społeczeństwa globalnego. Wcześniej przedstawiciele polityczni, środowisko prawnicze, a także ekonomiści, nie przywiązywali do tego zagadnienia większej uwagi. Zasoby naturalne traktowane były jako rzecz oczywistą, dostępną bez ograniczeń, stąd też brak zasad i regulacji dotyczących ich używania i konsumowania². Dopiero pierwsza konferencja Narodów Zjednoczonych

² Pojedyncze głosy wzywające do samoograniczania konsumpcji pojawiły się w starożytności — rzymskie i perskie programy zalesiania wyrębów oraz w europejskich koloniach nowożytnych (np. Mauritius).

poświęcona problematyce środowiska naturalnego (Sztokholm, 1972 r.), a także tematyczne publikacje i wydarzenia wywołały³ dyskusję dotyczącą ryzyka osiągnięcia punktu, w którym zasoby naturalne zostaną wyczerpane.

Ideę zrównoważonego rozwoju streszcza pierwsze zdanie raportu WCED⁴ (Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju; ang. the World Commission on Environment and Development) z 1987 r. — „Nasza Wspólna Przyszłość⁵”: Na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie.

Raport ów dostrzega, że cywilizacja osiągnęła poziom dobrobytu możliwy do utrzymania pod warunkiem odpowiedniego gospodarowania. Model takiej gospodarki zakłada odpowiednio i świadomie ukształtowane relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko (nie tylko przyrodnicze, ale także sztuczne — wytworzone przez człowieka) a jakością życia (w tym zdrowiem człowieka). Doktryna zrównoważonego rozwoju dąży do sprawiedliwości społecznej poprzez m.in. ekonomiczną i środowiskową efektywność przedsięwzięć zapewnioną m.in. przez ścisły rachunek kosztów produkcji, rozciągający się również w bardzo złożony sposób na zasoby zewnętrzne (iiSBE). Szerokie zastosowanie w ekonomii zrównoważonego rozwoju ma teoria dobra publicznego.

Świadomość ta doprowadziła do uzgodnienia w 1992 r. na konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro nowych wytycznych rozwoju, które określono wspólną nazwą sustainable development (pol. zrównoważony rozwój). Mimo to przejście do mechanizmu rozwoju gospodarczego na zasadzie zrównoważonego rozwoju do tej pory nie nastąpiło. Mimo iż organizacje międzynarodowe i państwa uznały nowy model za potrzebny, a Unia Europejska wpisała zrównoważony rozwój do traktatu założycielskiego, gospodarki większości państw nie są w stanie sprostać założeniom i konsekwencjom przyjętych zasad. Niechęć do wdrożenia innowacji w zakresie zrównoważonego rozwoju może świadczyć bądź o braku woli reform, bądź też o braku koncepcji na realizację tego pomysłu na poziomie globalnym. Ostatni szczyt klimatyczny w Paryżu w grudniu 2015 r. jest krokiem w kierunku stworzenia takiego systemu, jednak dopiero z perspektywy czasu będzie można ocenić, czy faktycznie podwaliny pod funkcjonowanie takiego systemu zostały w Paryżu założone.

³ Pojęcie zrównoważonego rozwoju bierze swój początek w doktrynach ekonomicznych, zakładających jakość życia na poziomie, na jaki pozwala obecny rozwój cywilizacyjny.

Przeciwieństwem doktryny zrównoważonego rozwoju była „żelazna reguła ekonomii” Malthus.

⁴ Zwana również Komisją Brundtland.

⁵ *Our common future*, tzw. raport Brundtland — od nazwiska przewodniczącej komisji, Gro Harlem Brundtland.

INDYWIDUALNE ZNACZENIE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Tradycyjne pojmowanie rozwoju związane z pojęciem *homo oeconomicus* zawiera pewne podstawowe założenia, wpływające na sposób postępowania i planowania. Należą do nich założenia dotyczące nieograniczonych potrzeb, oceny dobrobytu jednostek poprzez preferencje jednostek, racjonalności postępowania aktorów gospodarczych oraz takich samych warunków wyjściowych aktorów gospodarki⁶.

Z tych założeń wynikają kolejne, będące konsekwencją wyżej wskazanych założeń. Wynika z nich, iż cele społeczne nie istnieją, a tym, co istnieje i co ma znaczenie, jest decyzyjność konsumencka, narzucająca logikę gospodarowania. Logika gospodarowania, oceniana jako racjonalna wg tradycyjnych szkół ekonomicznych, opiera się na osiąganiu korzyści w krótkiej perspektywie oraz wygrywaniu konkurencji.

Tego typu założenia niejako wymazują możliwość oceny decyzji ludzkich jako „dobrych” i „złych”, podejmowanych w interesie indywidualnym bądź w interesie społecznym. Racjonalne postępowanie konsumenckie, z punktu widzenia tych założeń, wymazuje niejako współodpowiedzialność za stan otaczający świat, wynikający z indywidualnych decyzji. Nie ma w takim podejściu również miejsca na odpowiedzialność bądź choćby na refleksję na stanem przyszłych pokoleń i przyszłego stanu świata.

Może się wydawać, iż tego typu podejście jest bardziej odpowiednie na obecne czasy. Czysty egoizm jest utożsamiany z racjonalnością i zyskuje powszechną akceptację społeczną. Nie ma miejsca na głębszą refleksję aktorów gospodarczych. W przeszłości kwestie moralności i etyki społecznej zajmowały szczególne znaczenie ze względu na przewidywalne konsekwencje. Formy ustrojowe uwzględniające interesy panujących jednostek uważano, nie bez podstaw, za niestabilne i niebezpieczne zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz. Tymczasem neoklasyczna szkoła myśli ekonomicznej traktuje wszystkich aktorów życia społeczno-gospodarczego i politycznego na równi.

Współcześnie tego typu podejście nie jest uważane za niebezpieczne, ale raczej za rzeczywistość, którą trzeba zaakceptować. Tego typu nastawienie zostało niejako wszczepione w umysłach ludzi (konsumentów) i stanowi w tej chwili podstawę życia społecznego. Do niedawna obowiązywało ono w życiu gospodarczym, natomiast w życiu społecznym nie cieszyło się uznaniem. Jednak w ostatnich de-

⁶ Tego typu założenia powinny w konsekwencji wskazać na idealne stosunki handlowe. Sprawiedliwe transakcje wymiany kończyłyby się zawsze optymalnym wynikiem dla wszystkich partnerów wymiany. W rzeczywistości jednak decyzje gospodarcze podejmowane są w warunkach niepewności i ryzyka, a przyczynami takiego stanu rzeczy są niedostępność informacji oraz wysokie koszty ich uzyskania. Zdarza się również, że ludzie działają krótkowzrocznie ponosząc straty pod wpływem różnych czynników społeczno-ekonomicznych.

kadach podejście to staje się obowiązujące również w stosunkach międzyludzkich, w miarę postępującej ekonomizacji społeczeństwa oraz ekonomizacji prawa.

Sytuacja w tej chwili przypomina pewien paradoks, w której jednostronny obraz *homo oeconomicus* jest powszechnie akceptowalny, mimo iż teoria gier wskazuje, że większość indywidualnych decyzji nie jest racjonalna, lecz jest podejmowana w wyniku całego spłotu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, takich jak normy i oczekiwania społeczne, reklama, intuicja i podświadomość. Niemniej, jak wykazują badania teorii gier, większość ludzi podejmuje decyzje zgodnie z wewnętrznym poczuciem uczciwości, nawet pomimo utraty korzyści. Dostrzegli to również autorzy raportu Banku Światowego z 2006 r., którzy doszli do wniosku, iż „[...] w naszym poczuciu sprawiedliwości i uczciwości musi odgrywać rolę coś głębokiego i fundamentalnego”⁷. Fakt ten stanowi podstawę nadziei, jaką można upatrywać w partycypacji społecznej w zagwarantowaniu faktycznie bardziej sprawiedliwego, trwałego i zrównoważonego rozwoju.

INDYWIDUALNA PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Model *homo oeconomicus*, człowieka nastawionego na własne korzyści, w nowych warunkach wydaje się być nieprzydatny. Mimo iż w myśli ekonomicznej argumentuje się, że działanie we własnym interesie jest jednocześnie działaniem w interesie społecznym, to jednak taka teza nie wytrzymuje krytyki. Szacunek dla prawa własności innych ludzi nie jest tożsamy z działaniem na rzecz grupy — działanie samo w sobie nosi pierwiastek aktywności, tymczasem sam szacunek nie jest postawą aktywną, lecz bierną. Podobnie ma się rzecz z szacunkiem dla innych praw i dotrzymywania umów społecznych.

Koncepcja *homo cooperativus* w ekonomii zrównoważonego rozwoju uwzględnia w większym stopniu rzeczywistość, przyjmując, iż człowiek jest istotą o zróżnicowanych cechach, postępując w różnorodny sposób w różnych czasie. Model *homo cooperativus* postępuje czasem interesownie (racjonalnie w koncepcji *homo oeconomicus*), czasem idealistycznie. Ma skłonność do dobrych i złych zachowań, do myślenia krótkookresowego i długookresowego. Jego zachowanie zależy od różnego rodzaju źródeł, m.in. empatii czy przewagi wynikającej z działań kooperacyjnych.

Można zaryzykować twierdzenie, iż racjonalnie działający człowiek prawdopodobnie nie byłby zdolny do przetrwania zarówno jako jednostka, jak i gatunek. Stąd też wydaje się słuszny wniosek, iż *homo cooperativus* trafniej oddaje złożoną rzeczywistość, w jakiej żyjemy. Potwierdza to m.in. teoria gier, która wskazuje, że ludzie zazwyczaj zachowują co najmniej minimum uczciwości, co z punktu

⁷ Weltbank (2006): Weltentwicklungsbericht 2006 — Chancengerechtigkeit und Entwicklung, Bonn.

widzenia ekonomicznego nie zawsze jest racjonalne. Można więc stwierdzić, że *homo cooperativus* nie jest jednostką jednowymiarową — działa w sposób zróżnicowany, ma zdolność do dobrych i złych działań, jest interesowny i zarazem zdolny do poświęceń, współczucia, współdziałania, uczciwości i odpowiedzialności. Dzięki tym cechom, *homo cooperativus* może rozwijać swoją zdolność do współpracy i odpowiedzialności, umożliwiając partycypację społeczną w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W LOKALIZOWANIU INWESTYCJI

Niechęć społeczeństwa do lokalizowania inwestycji rozwiązujących problemy środowiskowe jest faktem znanym i bezspornym — oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów czy spalarnie nie kojarzą się, na pierwszy rzut oka, pozytywnie. Również lokalizacja przedsiębiorstw przemysłowych w różnych sektorach, wykorzystujących zasoby środowiska naturalnego, może być dla społeczności lokalnej uciążliwa. Wobec sprzeciwu lokalnej społeczności lokalizacja inwestycji na danym terenie czasem nie dochodzi do skutku.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są rozmaite. Niekiedy mamy do czynienia z nierozwiązanymi podstawowymi problemami ochrony środowiska — wylwanie nieoczyszczonych ścieków bezpośrednio do rzeki czy odpady wyrzucane na przypadkowe składowiska śmieci. Omijając tego typu zagrożenia brak lokalizacji oznacza jednocześnie utratę szans dla gminy — przedsiębiorca mógłby przecież zasilić budżet gminy płaconymi przez siebie podatkami, opłatami czy stworzeniem miejsc pracy. Stąd wynikają niekiedy kłopoty finansowe gminy. Gdzie zatem znaleźć punkt równowagi między skrajnymi rozwiązaniami? Wydaje się, że można pokusić się o określenie pewnych czynników, stanowiących barierę w partycypacji społeczności lokalnej w lokalizowaniu inwestycji.

Po pierwsze, społeczności lokalne nie zawsze zdają sobie sprawę i są poinformowane o tym, iż mogą zgodnie z prawem uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym związanym z lokalizowaniem inwestycji. Prawo to jest szczególnie istotne w przypadku inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi lub mających potencjał niszczyielski dla środowiska.

Po drugie, społeczeństwo nie zawsze jest informowane o rzeczywistym wpływie zaplanowanej inwestycji na stan środowiska naturalnego⁸. Niekiedy informacja o planowanej inwestycji pojawia się niejako przypadkowo lub wypływa z innych źródeł — organizacji pozarządowych lub innych zainteresowanych grup społecznych.

⁸ J. Kawalczevska, *Udział społeczeństwa w lokalizowaniu inwestycji z punktu widzenia ochrony środowiska*, [w:] *Rola konsultacji i negocjacji w procedurze uzgadniania inwestycji zmieniających środowisko*, red. W. Lenart, Gdańsk 2000.

Stąd też istotne jest, aby włączać zainteresowane grupy społeczne w proces uzgadniania warunków inwestycji wpływających na stan środowiska. Taki też ma cel ustawa z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. 2013.1235 z dnia 2013.10.24) o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Ustawa ta określa m.in. zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska (art. 1, pkt 2). Realizację tego udziału rozumie się jako zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. Czy jednak tak definiowany udział może być tożsamy z udziałem na prawach strony? W uzasadnieniu faktycznym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 listopada 2015 r. (IV SA/Po 621/15) sąd stwierdził, iż w świetle art. 28, ust. 2 Prawa budowlanego stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Z kolei obszar oddziaływania obiektu został zdefiniowany w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, przez co należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu.

Jednakże, zgodnie z art. 31 par. 1 pkt 2 k.p.a., organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Niemniej, stosownie do treści przepisu art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego, przepisu art. 31 par. 1 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniach w sprawie pozwolenia na budowę. Z kolei jeśli postępowanie to wymaga udziału społeczeństwa zgodnie z ww. ustawą z dnia 3 października 2008 r., należałoby stosować art. 44 ww. ustawy, który stanowi, iż organizacje ekologiczne, powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestnictwa w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestnicząc w nich na prawach stron.

KATALOG SPRAW GWARANTUJĄCY UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA

Stojąc na gruncie obowiązującego stanu prawnego, katalog spraw, w których udział społeczeństwa w postępowaniu o pozwolenie na budowę musi być zagwarantowany, został bardzo precyzyjnie określony. Wymóg udziału społeczeństwa występuje bowiem tylko w takich postępowaniach, w których wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa został przewidziany konkretnym przepisem administracyjnego prawa materialnego. Stąd te logiczny jest wniosek, iż brak takowej regulacji jest równoznaczny z zaliczeniem określonego postępowania do grupy spraw niewymagających udziału społeczeństwa.

Niemniej z przepisów art. 61 ust. 1, art. 88 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 pkt 1 ustawy wynika, iż w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na bu-

dowę, udział społeczeństwa jest wymagany wyłącznie w przypadku postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli konieczność takiej oceny (dokonywanej już w trakcie postępowania o pozwolenie na budowę) została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w przypadku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, która jest dokonywana w ściśle określonych sytuacjach, tj. na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, który musi być złożony na etapie postępowania o pozwolenie na budowę. Konieczne jest również, aby organ właściwy do wydania decyzji pozwolenia na budowę stwierdził, że we wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

ZAKOŃCZENIE

Udział społeczeństwa w inwestycjach środowiskowych jest ważnym aspektem zagwarantowania zasady zrównoważonego rozwoju. Zagwarantowanie udziału społecznego znalazło wyraz w przepisach ww. ustawy poprzez m.in. zagwarantowanie uprawnień do uczestniczenia w postępowaniu i wnoszeniu środków odwoławczych przez organizacje ekologiczne. Należy zauważyć, że w postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony, co daje większe możliwości realizacji swoich uwag. Do kwestii otwartych należy znalezienie równowagi między zagwarantowaniem udziału społecznego w lokalizacji inwestycji a sprawnością jej realizacji. Konieczne jest odpowiednie stosowanie prawa, tj. takie, które przy zagwarantowaniu zasady zrównoważonego rozwoju będzie jednocześnie gwarantować ochronę inwestora.

SOCIAL PARTICIPATION AGAINST THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary

The problems of sustainable development take on meaning in proportion to growth of the meaning of these problems, which result from disrespect of principle of sustainable development. The matters of drawing out of resources, irrational using of them, inappropriate management of waters, the unbalanced consumption are clearly perceptible through these problems, which appear as result from applying the simply and short-term logic of profit. In last years however, especially after financial crisis from 2008 it is quite clear, that the logic of free market is not appropriate to manage of supplies and to create stable and sustainable economic growth. In order to solve these problems and create the terms of sustainable development, it is necessary to create the mechanisms of social participation. The social commitment, which is evidence of responsibility and using a social potential can be tool to direct of social-economic development to more reasonable and sustainable tendency.