

Rozdział I. Miasto zrównoważone w Agendzie 2030

Marcin Stębel, Adam Szafrński, Paweł Wojciechowski

§ 1. Prawne ramy realizacji celu dostępu do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań

I. Wprowadzenie

Miasto – nie tylko jako miejsce i przestrzeń życia, lecz także symbol rozwoju cywilizacyjnego – było niemal od zawsze obiektem zainteresowania ludzi każdej epoki. Stanowiło punkt odniesienia dla twórców kultury, fascynowało artystów, a jednocześnie inspirowało tych, którzy swoją działalnością przyczyniali się do szeroko rozumianego postępu technologicznego. Będąc środowiskiem życia dużej liczby ludzi, miasta były – i w dalszym ciągu pozostają – ośrodkami stwarzającymi olbrzymie możliwości rozwoju społecznego, ekonomicznego czy kulturalnego. Stwierdzenie to jest niezwykle aktualne, biorąc pod uwagę stały wzrost liczby ludności zamieszkującej tereny miejskie na świecie¹ i obserwowany rozwój metropolii². Urbanizacja jako jeden z czterech globalnych „megatrendów” – obok wzrostu liczby ludności, starzenia się społeczeń-

¹ Przede wszystkim regionów wschodniej i południowej Azji oraz Afryki. Por. World Cities Report 2020: Key Findings and Messages, UN-Habitat 2020, s. 2.

² W 2020 r. przeszło 1900 metropolii zamieszkiwało 60% mieszkańców terenów miejskich. Stanowi to jedną trzecią całej światowej populacji. Trzydzieści cztery metropolie przekroczyły 10 mln mieszkańców. Według szacunków liczba mieszkańców metropolii osiągnie niemal 3,5 mld w 2035 r., co stanowić będzie 39% światowej populacji. To znaczy, że w ciągu najbliższych 15 lat niemal miliard osób zamieszka w metropoliach. Por. Global State of Metropolis 2020 – Population Data Booklet, UN-Habitat 2020, s. 3, 5.

stw oraz migracji – sprawia, że w najbliższym czasie coraz więcej osób zamieszka w miastach³. Szacuje się, że do 2050 r. populacja miast podwoi się⁴. Okoliczności te sprawiają, że rozwój miast pociągać będzie za sobą poważne konsekwencje nie tylko gospodarcze czy społeczne, lecz także dotyczące środowiska naturalnego. W miastach najwyraźniej uwidaczniać się będą najważniejsze wyzwania dzisiejszego świata i to w miastach właśnie trzeba będzie stawić im czoła.

Znaczenie odpowiednio ukierunkowanego rozwoju miast dostrzeżono bardzo wyraźnie już w drugiej połowie lat 70. Znalazło to swoje odzwierciedlenie przede wszystkim na Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat osiedli ludzkich zorganizowanej w 1976 r. w Vancouver oraz w przyjętej wówczas Deklaracji (Habitat I)⁵. Już wówczas podkreślano potrzebę podejmowania przez państwa działań, które poprawią warunki życia ludzi, w szczególności w krajach rozwijających się. Sygnalizowano przy tym, że działania te powinny uwzględniać zarówno aspekty społeczne i ekonomiczne, jak i potrzebę powstrzymania degradacji środowiska. Ich celem powinno być m.in. przeciwdziałanie niekontrolowanej urbanizacji prowadzącej do pogłębiania nierówności w dostępie do podstawowych zasobów, a przez to do obniżenia standardu życia i – w konsekwencji – naruszenia godności człowieka⁶. Dwadzieścia lat później rozwinęto te postulaty podczas kolejnej Konferencji Narodów Zjednoczonych w Stambule (Habitat II, 1996), w której globalne cele rozwoju osiedli ludzkich identyfikowano bezpośrednio z założeniami zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście przyjęta wówczas deklaracja⁷ posługiwała się pojęciem zrównoważonej urbanizacji jako elementu „współzależnego i wzajemnie wzmacniającego” podstawowe cele zrównoważonego rozwoju, które wyrażono

³ Wskazuje się, że wzrost liczby ludności na świecie koncentrować się będzie głównie w miastach. Por. World Population Prospects 2019. Highlights, New York 2019, s. 37.

⁴ New Urban Agenda, Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016, pkt 2. Przyjmując, że mianem miasta określamy obszar o dużym zagęszczeniu ludności, zamieszkały przez co najmniej 50 tys. osób, liczba mieszkańców miast wzrosła ponad dwukrotnie w ostatnich 40 latach osiągając 3,5 mld osób w 2015 r. Szacuje się, że przekroczy 5 mld, a więc niemal 55% światowej populacji w 2050 r. Por. OECD/European Commission (2020), Cities in the World: A New Perspective on Urbanization, OECD Urban Studies, Paris 2020, s. 10.

⁵ United Nations Conference on Human Settlements, 11 June 1976 r., A/CONF.70/15. <http://www.un-documents.net/van-dec.htm> [dostęp: 20.4.2021 r.].

⁶ Zob. Vancouver Action Plan, <http://www.un-documents.net/vp-c.htm> [dostęp: 20.4.2021 r.].

⁷ A/CONF.165/14

kilka lat wcześniej podczas „Szczytu Ziemi” w Rio de Janeiro (1992)⁸. Wskazywano, że cel, jakim ma być „zrównoważony charakter globalnego środowiska i życia ludzkiego”, nie będzie mógł zostać osiągnięty bez takiego planowania, tworzenia i zarządzania obszarami miejskimi, które umożliwią zmianę wzorców produkcji i konsumpcji oraz uwzględnić będą potrzeby ochrony środowiska⁹. Dekadę później założenia te podtrzymano i ponownie wypowiedziano w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych w Quito (Habitat III, 2016 r.), którą zwieńczyło przyjęcie deklaracji określanej jako „Nowa Agenda Miejska”¹⁰. Wskazano wówczas, że ludność, działalność gospodarcza, interakcje społeczne i kulturowe, jak również skutki procesów środowiskowych i humanitarnych coraz bardziej skupiają się w miastach. Istnieje więc potrzeba wykorzystania możliwości, jakie stwarza urbanizacja stanowiąca motor zrównoważonego i społecznie włączającego wzrostu, społecznego i gospodarczego rozwoju oraz ochrony środowiska, a także ich potencjalnego wkładu do osiągnięcia przeobrażającego i zrównoważonego rozwoju¹¹. Z tego względu podejście do sposobu, w jaki miasta i osiedla ludzkie są planowane, projektowane, budowane, rządzone i zarządzane, ma znaczenie dla trwałego, inkluzywnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, a zrównoważony rozwój obszarów miejskich ma kluczowe znaczenie dla realizacji zrównoważonego rozwoju w sposób zintegrowany i skoordynowany na poziomie globalnym, regionalnym, krajowym i lokalnym¹².

Założenia i cele Nowej Agendy Miejskiej pozostają ściśle powiązane z wyrażonymi nieco wcześniej celami zrównoważonego rozwoju zawartymi w Agendzie na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030¹³. W tym kontekście szczególne miejsce w ramach celów Agendy 2030 zajmuje oczywiście cel 11, który prowadzić ma do uczynienia miast i osiedli ludzkich „bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”. Wpisanie go jako jednego z 17 celów zrównoważonego rozwoju sprawia, że szeroko rozu-

⁸ Por. Istanbul Declaration on Human Settlements, pkt 3, <http://www.un-document-s.net/ac165-14.htm> [dostęp: 20.4.2021 r.].

⁹ Por. The Habitat Agenda: Chapter IV: C. Sustainable human settlements development in an urbanizing world, pkt 101 i n., <http://www.un-documents.net/ha-4c.htm#C-1> [dostęp: 20.4.2021 r.].

¹⁰ New Urban Agenda, Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf [dostęp: 20.4.2021 r.].

¹¹ New Urban Agenda, pkt 2, 4.

¹² *Ibidem*, pkt 5, 9.

¹³ *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, A/RES/70/1.

miana tematyka miejska, w tym przede wszystkim główne wyzwania procesu urbanizacji, jest obecnie postrzegana w kontekście globalnego planu rozwoju, jaki stanowić ma Agenda 2030. Miasto zrównoważone stanowi z jednej strony swoisty punkt docelowy, którego osiągnięcie powiązано na wielu poziomach z pozostałymi celami Agendy 2030. Można wręcz powiedzieć, że powodzenie wielu innych założeń zrównoważonego rozwoju uzależnione jest od tego, czy w przyszłości miasta i obszary miejskie będą rozwijane i przekształcane w taki sposób, aby – jak to ujęto – „poprawiać efektywność wykorzystania zasobów, dążyć do ograniczenia zanieczyszczeń i przeciwdziałać ubóstwu”¹⁴. Z drugiej strony idea miasta zrównoważonego to suma tych wszystkich działań, które wpisują się w szczegółowe założenia celu 11, ujmowane w ramach jego kolejnych 7 zadań, które służyć mają ich realizacji. Dokładniejsze omówienie tych szczegółowych elementów celu 11 Agendy 2030 będzie przedmiotem rozważań ujętych w kolejnych rozdziałach prezentowanej monografii. W tym rozdziale istotne jest więc ich odpowiednie umiejscowienie w nieco szerszym kontekście samej idei zrównoważonego rozwoju oraz podstawowych pojęć, które wyznaczają warstwę znaczeniową tego zagadnienia.

II. Zrównoważony rozwój

Pojęcie zrównoważonego rozwoju – ze względu na zainteresowanie tym zagadnieniem wielu nauk – funkcjonuje w literaturze zarówno w ujęciu prawnym, ekonomicznym, jak i społecznym¹⁵. Można z przekonaniem stwierdzić, że zrównoważony rozwój jest obecnie koncepcją kluczową z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego całej społeczności międzynarodowej, postrzeganą na poziomie krajowym, a nawet lokalnym¹⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że mimo wieloletniej dyskusji pojęcie zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) nie zostało dotychczas jednoznacznie i precyzyjnie zdefiniowane¹⁷.

¹⁴ <https://www.un.org/pl/cel11> [dostęp: 20.4.2021 r.].

¹⁵ Zob. Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2012, s. 26; E. Olejarczyk, Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2016, Nr 2, s. 121.

¹⁶ Zob. Z. Bukowski, Koncepcja zrównoważonego rozwoju a prawa człowieka, [w:] B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski (red.), Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania, Toruń 2018, s. 41.

¹⁷ Warto wskazać, że pod koniec lat 90. miała miejsce polemika dotycząca adekwatnego przekładu terminu *sustainable development* na język polski. Maria Kenig-Witkowska wskazała, że w języku polskim odpowiednikiem pojęcia *sustainable development* jest „ciągły rozwój”. Zwracała

Powstanie koncepcji zrównoważonego rozwoju wiąże się z działalnością Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju ONZ (zwanej Komisją Brundtland)¹⁸. Dość powszechnie przytaczana jest definicja zawarta w raporcie tej komisji z 1987 r. „Nasza wspólna przyszłość” („Our Common future” – tzw. raport Brundtland)¹⁹, która definiuje zrównoważony rozwój jako „proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom”²⁰. W raporcie tym podkreślono, że niezbędna jest integracja działań w trzech kluczowych obszarach, tj. wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego oraz ochrony środowiska i zasobów naturalnych. Pojęcie to zawiera w płaszczyźnie przedmiotowej kategorię potrzeb, a jednocześnie ograniczeń nałożonych na ich zaspokajanie. W płaszczyźnie podmiotowej – kategorię obecnych i przyszłych pokoleń²¹. Najogólniej można stwierdzić, że zrównoważony rozwój oznacza rozwój społeczno-gospodarczy uwzględniający wymogi środowiskowe oraz wymogi sprawiedliwości międzypokoleniowej. Można też wskazać, że zrównoważony rozwój jest swego rodzaju ogólną strategią działania, której głównym celem ma być osiągnięcie – w wymiarze globalnym – glo-

uwagę, że takie terminy, jak rozwój ekologiczny, rozwój zrównoważony, ekorozwój itp. wydają się zdecydowanie mniej fortunate, jeśli nie wręcz źle oddające istotę samego problemu. Zob. M. Kenig-Witkowska, Koncepcja sustainable development w prawie międzynarodowym, PiP 1998, Nr 8, s. 45 i n. Z kolei w dyskusji tej M. Sitek wskazała, że koncepcja *sustainable development* powinna zmierzać nie tylko do zagwarantowania ciągłego rozwoju poszczególnych kategorii polityk (ekonomicznej, ochrony środowiska, społecznej itp.), ale do ich zharmonizowania lub też, inaczej mówiąc, do ich zrównoważenia. Zob. M. Sitek, Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój?, PiP 1999, Nr 2.

¹⁸ Zob. Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie, s. 25; *idem*, Koncepcja zrównoważonego, s. 41. Warto przy tym zaznaczyć, że początków tego pojęcia należy upatrywać w XVII w., kiedy to niemiecki zarządca kopalni srebra Hans Carl von Carlovitz wydał dzieło zatytułowane „Sylvicultura oeconomica, oder haushwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht”, w którym opisał negatywne skutki wycinania lasów, co było związane z rozwojem kopalń w Saksonii, obróbką rudy, a przede wszystkim opalaniem węglem drzewnym pieców hutniczych. W konsekwencji deforestacji całego regionu nastąpił drastyczny wzrost cen drewna, co doprowadziło do upadku wielu hut i kopalni. Hans von Carlovitz sformułował wówczas tezę, że las należy wycinać w sposób zrównoważony, czyli tak, by ubytki drzew można było zrekompensować przez zasadzenie kolejnych. Zob. szerzej R. Lusawa, Hans Carl Von Carlovitz twórca pojęcia „trwałości”, Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie 2009, Nr 1–2(III), s. 5 i n.

¹⁹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> [dostęp: 19.5.2021 r.].

²⁰ Report of the World Commission, Chapter I: A Threatened Future, pkt 49.

²¹ Zob. M. Kenig-Witkowska, Koncepcja sustainable development, s. 45.

balnej sprawiedliwości w sposobie życia oraz dostępie do zasobów²². Jako cel zrównoważonego rozwoju najczęściej wskazuje się wzrost dobrobytu społecznego i jednostkowego oraz harmonijne ułożenie relacji między człowiekiem a przyrodą. Cel ten jest więc zdecydowanie antropocentryczny²³. Zrównoważony rozwój jest uznawany za jedną z globalnych koncepcji odnoszących się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi o charakterze wielopłaszczyznowym, która ma istotne znaczenie i możliwa jest do wykorzystania na różnych szczeblach – międzynarodowym, krajowym, regionalnym oraz lokalnym²⁴.

W latach 90. koncepcja zrównoważonego rozwoju została najszerzej rozwinięta w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych Środowisko i Rozwój, która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r. Dokumenty przyjęte na tej konferencji, w tym Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju oraz Agenda 21 Globalny Program Działań nie wniosły jednak nic nowego, jeśli chodzi o samo pojęcie *sustainable development*²⁵. W kolejnych latach wydano wiele dokumentów na szczeblu międzynarodowym odnoszących się do kwestii zrównoważonego rozwoju. Na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2000 r. przyjęte zostały Milenijne Cele Rozwoju (ang. *Millennium Development Goals, MDG's*) w Deklaracji Milenijnej, gdzie pośród 8 celów znalazło się m.in. zobowiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu. Z kolei na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, która odbyła się w 2012 r. (tzw. Rio+20) w deklaracji Przyszłość jaką chcemy mieć, wyrażono wspólne zobowiązanie państw do podjęcia działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w trzech płaszczyznach: ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Zwieńczeniem kolejnych etapów kształtowania się omawianej idei stało się niewątpliwie przyjęcie 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals, SDG's*) ujętych we wspomnianej już wyżej Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030.

III. Zrównoważony rozwój jako zasada konstytucyjna

Znaczenie koncepcji zrównoważonego rozwoju w takim wymiarze, jaki krótko opisano w poprzednim punkcie, można odczytywać w perspektywie wspomnianych 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju, a przy tym mających

²² Zob. Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie, s. 26.

²³ Zob. *ibidem*, s. 30.

²⁴ Zob. *ibidem*, s. 37.

²⁵ Zob. M. Kenig-Witkowska, Koncepcja sustainable development, s. 47

służyć ich realizacji 169 zadań szczegółowych. Tak wyrażony globalny plan działań odnoszący się do wszystkich istotnych aspektów życia ludzkiego i przenoszący podstawowe wyzwania związane z rozwojem cywilizacyjnym na grunt ustaleń międzynarodowych ma też swoje odzwierciedlenie w warstwie prawnej. Dokładniejsze omówienie tego, w jaki sposób zrównoważony rozwój oddziałuje na ustawodawstwo tak na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym, wykraczałoby zdecydowanie poza ramy tego wprowadzającego rozdziału. Z tego powodu ograniczono się tu wyłącznie do zaakcentowania tych podstaw prawnych analizowanej koncepcji, które z uwagi na ich rangę mają uniwersalne, a jednocześnie nadrzędne znaczenie dla kształtowania się dalszych rozwiązań szczegółowych. Nawiązanie do unormowań konstytucyjnych, bo o takich będzie dalej mowa, pokazuje jednocześnie, że zrównoważony rozwój już od bez mała ćwierćwiecza obowiązywania Konstytucji RP stanowi jedno z jej istotnych założeń systemowych.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ze względu na brzmienie tego przepisu oraz jego umiejscowienie w systematyce konstytucyjnej niemal od początku obowiązywania tej regulacji bardzo różnie postrzegano charakter zasady zrównoważonego rozwoju, jej znaczenie i treść²⁶. Podstawowy dylemat dotyczył tego, czy ma ona charakter zasady prawnej (ustrojowej)²⁷, co implikuje obowiązek po stronie organów kierowania się nią w realizacji podstawowych funkcji państwa, czy też powinna być postrzegana wyłącznie jako zasada polityki państwa, pozbawiona jednak znaczenia normatywnego²⁸. Inna wątpliwość wynikająca z przyjętej redakcji art. 5 Konstytucji RP, dotyczyła tego, czy zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się wyłącznie do działań w sferze ochrony środowiska czy też powinna dotyczyć również innych zadań państwa, o których mowa w tym przepisie. Wy-

²⁶ Zob. B. Rakoczy, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] B. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2013, art. 5, pkt 1.

²⁷ Zob. Z. Bukowski, Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji, Włocławek 2005, s. 34.

²⁸ Zob. W. Wołpiuk, Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie 2003, Nr 1, s. 7–18; E. Olejarczyk, Zasada zrównoważonego rozwoju, s. 128 wraz z przywołaną tam literaturą.

daje się, że na tle rozbieżnych interpretacji trafne jest podejście, które postrzega omawianą zasadę w wymiarze przekraczającym problematykę ochrony środowiska²⁹, a jednocześnie – niejako w konsekwencji – nadaje jej znaczenie zasady ustrojowej, która może być wykorzystywana do konstruowania norm konstytucyjnych³⁰. Pełni ona zatem w tym wymiarze rolę dyrektywy wykładni³¹, która powinna być uwzględniana zarówno przez ustawodawcę, jak i organy stosujące prawo³².

Wyjaśniając treść zasady zrównoważonego rozwoju, dostrzec można jej związek m.in. z uniwersalnymi wartościami, do których odwołuje się preambuła Konstytucji RP. W tym kontekście istotne znaczenie ma przede wszystkim obowiązek wyrażający się w słowach „zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”, który wprost wyraża zasadę solidarności i troski o możliwość korzystania w przyszłości z tych zasobów i dóbr, którymi dysponujemy obecnie. W tej perspektywie nawiązać można również do społecznego wymiaru zasady zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu o podkreślenie znaczenia zgody i współpracy jako podstaw życia społecznego i państwowego mających swoje normatywne odzwierciedlenie chociażby w zasadzie współdziałania władz czy zasadzie dobra wspólnego³³. Zrównoważony rozwój to również istotna normatywna dyrektywa dopełniająca właściwe rozumienie zasady społecznej gospodarki rynkowej, dla której czynnik zysku nie może stanowić jedyne i wystarczającego celu.

Zasada zrównoważonego rozwoju odwołuje się wyraźnie do koncepcji odpowiedzialności i zawiera w swej treści dwa podstawowe elementy: potrzeby teraźniejszych i przyszłych pokoleń oraz ograniczenia, którym podlega rozwój gospodarczy i społeczny³⁴. W orzecznictwie TK wskazano więc, że w ramach tej zasady mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, lecz także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny,

²⁹ Por. odmiennie *M. Florczak-Wątor*, [w:] *M. Safjan, L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016, art. 5, Nb 41, s. 290.

³⁰ Por. *A. Bałaban*, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *L. Garlicki, A. Szmyt* (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 20.

³¹ *B. Rakoczy*, *Komentarz do Konstytucji*, [w:] *B. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy*, *Prawo ochrony środowiska*, art. 5, pkt 2.

³² Por. *M. Florczak-Wątor*, [w:] *M. Safjan, L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, art. 5, Nb 42, s. 290.

³³ Por. *A. Bałaban*, *Konstytucyjna zasada*, s. 21.

³⁴ Zob. *A. Krzywoń*, *Konstytucja RP a środowisko*, *PiP* 2012, Nr 8, s. 7.

związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia³⁵.

IV. Pojęcie miasta

Powiązanie zasady zrównoważonego rozwoju z rozwojem miast akcentuje potrzebę odpowiedniego, zaplanowanego i właściwie zorganizowanego kształtowania i zarządzania przestrzenią miejską. Stoi za tym przekonanie, że odpowiednio zarządzane miasta mogą stać się swoistym kołem zamachowym postępu rozumianego przede wszystkim w odniesieniu do poprawy jakości życia i ogólnego dobrobytu³⁶. W tym kontekście warto zauważyć, że mówiąc o mieście, trudno odnosić to pojęcie do konkretnych i precyzyjnych kryteriów³⁷. W poszczególnych naukach wskazuje się na takie kryteria wyodrębnienia miast od obszarów wiejskich jak: rodzaj i charakter zabudowy, rodzaj zatrudnienia, stan środowiska, wielkość jednostki osadniczej, gęstość zaludnienia, zróżnicowanie społeczne, mobilność czy system interakcji społeczno-kulturowych³⁸. Miasto można zatem definiować przez odnoszenie się do fizycznej przestrzeni o ściśle określonej strukturze zagospodarowania, układzie przestrzennym, zwartej zabudowie i miejskiej architekturze, gęstym zaludnieniu oraz wysokim wskaźniku zabudowy (stosunek liczby mieszkań do liczby budynków mieszkalnych), niewielki udział zabudowy zagrodowej, co odróżnia je od obszarów wiejskich³⁹.

Pojęcie „miasta” można ustalać nie tylko przez nawiązanie do układu przestrzennego czy gęstości zaludnienia, lecz także w odniesieniu do jego funkcji. Często identyfikuje się je z ośrodkami władzy, a także z ośrodkiem wiedzy, handlu, przemysłu czy kultury⁴⁰. Przyjęta w kulturze żydowskiej prawna de-

³⁵ Wyr. TK z 6.6.2006 r., K 23/05, OTK ZU Nr 6/A/2006, poz. 62, cz. III, pkt 6.

³⁶ World Cities Report 2020: Key Findings and Messages, s. 7.

³⁷ Por. R. Szmytkie Kryteria morfologiczne w procedurze administracyjnej nadawania statusu miasta, Wiadomości Statystyczne 2018, Nr 12, s. 40.

³⁸ Zob. P. Wojciechowski, Infrastruktura telekomunikacyjna w rozwoju obszarów wiejskich, Studia Iuridica Agraria 2016, Nr 14, s. 104.

³⁹ Zob. R. Szmytkie, Kryteria morfologiczne, s. 43–45.

⁴⁰ Zob. I. Zachariasz, Prawo do miasta jako publiczne prawo podmiotowe, Open Eyes Book 3, Kraków 2018, s. 186, https://oees.pl/wp-content/uploads/2020/01/OEES_2018_OE-book_PL_www-1.pdf [dostęp: 22.4.2021 r.].

inicja miasta (odróżniająca je od wsi) głosi, że miasto w przeciwieństwie do wsi posiada co najmniej 10 *batlanim*, „ludzi, którzy nie pracują”, zaniechawszy własnych korzyści, by studiować dla pożytku gminy⁴¹.

Dopuszczalne jest także oparcie się na kryterium granic administracyjnych miast, a zatem na kryterium wyodrębnienia opartym na rozstrzygnięciu prawodawcy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 SamGminU, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia m.in. nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice. Wydanie rozporządzenia nadającego gminie lub miejscowości status miasta i ustalającego jego granice wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego ds. administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw (art. 4a SamGminU). Zmiany statusu gmin i miejscowości następują z dniem 1 stycznia. Dopuszczalne jest wydanie takiego rozporządzenia na wniosek rady gminy skierowany do ministra właściwego ds. administracji publicznej za pośrednictwem wojewody (art. 4b SamGminU). Corocznie kilka miejscowości zyskuje status miasta, a zatem granice administracyjne miast ulegają w Polsce ciągłemu poszerzaniu. W latach 1980–2018 liczba miast w Polsce wzrosła z 803 do 930⁴². Warto przy tym zwrócić uwagę, że w większości były to jednostki osadnicze o długich, zwykle kilkunastowiekowych tradycjach miejskich, które utraciły status miasta stosunkowo niedawno, bo w 2. poł. XIX w. lub w 1. poł. XX w., a obecnie otrzymują prawa miejskie na zasadzie restytucji⁴³. Oznacza to, że czynnik „miejskości” stanowi bardzo często niewątpliwe dziedzictwo kulturowe⁴⁴.

Zasadne jest uznanie, że z miastem mamy do czynienia w przypadku osad o ściśle określonej strukturze zagospodarowania i układzie przestrzennym,

⁴¹ Zob. I. Zachariasz, Prawo do miasta jako publiczne prawo podmiotowe, s. 187.

⁴² W 2018 r. status miasta uzyskało 7 miejscowości, w 2019 r. 10 miejscowości, w 2020 r. 4 miejscowości.

⁴³ Zob. R. Szmytkie, Kryteria morfologiczne, s. 46. Wskazuje się, że w latach 1978–2018 odsetek jednostek osadniczych, którym przywrócono prawa miejskie wynosił 68,8% ogółu nowych miast.

⁴⁴ W miastach powstałych z miast zdegradowanych i dawnych osiedli miejskich średnie zaludnienie wynosiło odpowiednio: 2640 i 2892 osoby, w miastach zupełnie nowych – 3715 osób, a w miastach przywróconych w wyniku secesji – aż 13 309 osób, co może świadczyć o tym, że społeczności zamieszkujące miejscowości nieposiadające żadnych tradycji miejskich decydują się na zainicjowanie procedury o nadanie statusu miasta dopiero po osiągnięciu określonego potencjału ludnościowego. Zob. R. Szmytkie, Kryteria morfologiczne, s. 47.

zwartej zabudowie i miejskiej architekturze oraz gęstym zaludnieniu i wysokim wskaźniku zabudowy, które powinny być lokalnymi lub regionalnymi ośrodkami władzy, wiedzy, handlu, przemysłu i kultury, a od strony czysto formalnej powinny posiadać status prawny miasta. Chodzi tu więc, w najogólniejszym wymiarze, o „bogatą kulturowo i zróżnicowaną przestrzeń zbiorową, która dotyczy wszystkich jego mieszkańców”⁴⁵.

V. Miasto zrównoważone

Wielopłaszczyznowy rozwój miast jest jednym z 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju określanych – w ramach celu 11 – jako uczynienie miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu. Takie ukierunkowanie działań odnoszących się do miast stanowi, jak już wspomniano wyżej, konsekwencję stopniowego wprowadzania tematyki miejskiej w orbitę zagadnień zrównoważonego rozwoju. W efekcie wyraża je przekonanie, że bez nadania problematyce postępującej urbanizacji wymiaru zrównoważonego nie będzie możliwe osiągnięcie globalnych celów zorientowanych na rozwój w znacznie szerszym wymiarze niż tylko ten, który dotyczy miast. Nie zmienia to oczywiście faktu, że koncepcja zrównoważonego miasta w takim wymiarze, jaki określa cel 11 Agendy 2030, wyznacza bardzo ambitne zadania, które odnoszą się do niezwykle zróżnicowanych aspektów funkcjonowania miast.

Dokładniejsza analiza 7 szczegółowych zadań wyliczonych w ramach celu 11 Agendy 2030 wskazuje, że zrównoważone miasto to takie, które – w najogólniejszym ujęciu – zapewnia jego mieszkańcom odpowiednie warunki życia, a jednocześnie ogranicza swój negatywny wpływ na środowisko. Dotyczy to w pierwszej kolejności samego dostępu do mieszkania, które – jak wskazano – ma być „odpowiednie, bezpieczne i przystępne cenowo” (zadanie 11.1). Chodzi tu zatem o zaspokojenie najbardziej podstawowej dla każdego człowieka potrzeby korzystania z miejsca zapewniającego schronienie i umożliwiającego egzystencję. To – mogło by się wydawać – oczywiste zadanie napotyka liczne przeszkody związane przede wszystkim z ubóstwem oraz nierów-

⁴⁵ Zob. art. I pkt 3 World Charter on the Right to the City. Karta ta została uchwalona na kongresie Forum Społecznego Ameryk w Quito w lipcu 2004 r. i przyjęta przez World Urban Forum w Barcelonie we wrześniu 2004 r. Zob. H. Izdebski, Prawo do miasta – perspektywa prawnika, ST 2017, Nr 12, s. 9.

nościami, które dostrzega się wyraźnie w miastach na całym świecie⁴⁶. Nie bez powodu w ramach wspomnianego zadania mowa jest zatem o potrzebie poprawiania warunków życia w slumsach⁴⁷. Świadczy to jednocześnie o ścisłym powiązaniu tej sfery niezbędnych działań, jak i całego celu 11 Agendy 2030 z jej innymi celami, m.in. celem 1 dotyczącym eliminowania ubóstwa, celem 3 zakładającym zapewnienie wszystkim ludziom zdrowego życia czy celem 6, który nakierowany jest na umożliwienie ludziom dostępu do wody i warunków sanitarnych.

Oprócz podstawowej warstwy, którą możemy określić mianem bytowej, a więc związanej z dostępnością miejsca do zamieszkania, poszczególne zadania celu 11 Agendy 2030 akcentują także te aspekty życia w miastach, które odnoszą się do szerzej rozumianych warunków naszej aktywności. Można tu wskazać – z jednej strony – odpowiednio zorganizowany system transportu, w szczególności transportu publicznego, gwarantujący bezpieczeństwo w komunikacji (zadanie 11.2), poprawę jakości powietrza oraz stworzenie efektywnego systemu gospodarowania odpadami i innymi zanieczyszczeniami (zadanie 11.6), czy takie organizowanie przestrzeni miejskiej, która zapewni „łatwy i powszechny dostęp do bezpiecznych i inkluzyjnych terenów zielonych i przestrzeni publicznej” (zadanie 11.7). W ten sposób idea miasta zróżnicowanego zdaje się wskazywać na tworzenie takich warunków egzystencji jego mieszkańców, które – oprócz zaspokojenia podstawowych potrzeb – charakteryzować będzie ich przestrzeń życiową jako dostępną, wygodną, bezpieczną i niezagrażającą ich zdrowiu.

Nie bez powodu jednym z najczęściej przywoływanych i niewątpliwie najbardziej popularnych określeń zrównoważonego miasta – przewijającym się w poszczególnych zadaniach celu 11 – jest przymiotnik inkluzywny⁴⁸. Chodzi tu w uproszczeniu o miasto, które stanie się przestrzenią włączającą, co stanowić ma antonim wykluczenia zarówno w warstwie społecznej, jak i ekonomicznej⁴⁹. Kiedy więc mowa o „zwiększeniu stopnia inkluzji” i zapewnieniu

⁴⁶ Wskazuje się, że odpowiednio zarządzane miasta, a więc takie, które w ramach rozwoju dostrzegają znaczenie czynnika społecznego, mogą stać się skutecznymi przestrzeniami zwalczania ubóstwa (*real poverty fighters*). Zob. World Cities Report 2020: Key Findings and Messages, s. 19.

⁴⁷ Podaje się – wg stanu na lipiec 2019 – że na świecie 883 mln ludzi mieszka w slumsach, głównie we wschodniej i południowo-wschodniej Azji. Zob. <http://www.un.org/pl/cel11> [dostęp: 25.5.2021 r.].

⁴⁸ Jest to swoista kalka językowa z angielskiego określenia celu 11, który wprost mówi o „uczynieniu miast i osiedli ludzkich inkluzywnymi” (*make cities and human settlements inclusive*).

⁴⁹ Nawiązuje to do bardzo popularnego i wielokrotnie podkreślanego stwierdzenia odnoszącego się do zrównoważonej urbanizacji, które postrzega miasto jako miejsce, które „nie pozostawia

„partycypacji w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi” (zadanie 11.3), dostępie do „bezpiecznych i inkluzyjnych” terenów miejskich (zadanie 11.7) czy zwiększeniu „inkluzji i wydajności wykorzystywania zasobów” (zadanie 11.B), chodzi tu – jak można przyjąć – o zmianę paradygmatu postrzegania samego miasta i jego otoczenia. Zmiana ta polegać ma na zwiększeniu faktycznej dostępności miasta dla jego mieszkańców oraz włączeniu ich w rozstrzyganie kluczowych spraw związanych z jego funkcjonowaniem. Podkreśla to wyraźnie społeczny wymiar zarówno samego celu 11, jak i – w ogólniejszym wymiarze – całej Agendy 2030 i wyrażonej w niej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wspomniane tu włączenie (integracja), obok poprawy jakości życia i wyrównywania szans osób w trudniejszej sytuacji, słabszych czy niepełnosprawnych, stanowi kluczowy element tego, co oznaczać ma społeczny aspekt zrównoważonej urbanizacji⁵⁰. Dotyczy więc tego, co następnie wyrażono w samym celu 11 Agendy 2030, gdzie mowa jest o potrzebie zwrócenia „szczególnej uwagi na potrzeby grup wrażliwych, kobiet, dzieci, osób niepełnosprawnych i osób starszych” (zadanie 11.2), zapewnieniu „zrównoważonej urbanizacji” (zadanie 11.3) oraz potrzebie „skupienia się na ochronie osób ubogich i grup szczególnie wrażliwych” (zadanie 11.5).

Charakterystykę zadań ujętych w ramach celu 11 Agendy 2030 warto uzupełnić o ten istotny kontekst, który odnosi się do ochrony środowiska. Wyraża przez to jedno z podstawowych założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju, jakim jest takie korzystanie z zasobów naturalnych, które nie doprowadzi do ich całkowitego zużycia, ale pozwoli na ich zachowanie – na odpowiednim poziomie – dla przyszłych pokoleń. Kwestię tą najpełniej ujmuje zadanie, w którym mowa o konieczności „obniżenia niekorzystnego wskaźnika negatywnego oddziaływania miasta na środowisko per capita” (zadanie 11.6) oraz ukierunkowanie działań w sposób, który doprowadzi do zwiększenia „wydajności wykorzystywania zasobów, łagodzenia skutków i przystosowania do zmian klimatycznych”, a także „odporności na skutki katastrof” (zadanie 11.B).

Nawiązanie do aspektów środowiskowych pokazuje też, że założenia leżące u podstaw celu 11 Agendy 2030, a następnie ujęte w szczegółowe zadania wykraczają – jako takie – poza to, co w istocie ujmuje samo określenie tego celu. Inaczej mówiąc, nie można tych szczegółowych zadań postrzegać

wia nikogo samemu sobie” (*leaves no one behind*). Zob. World Cities Report 2020: Key Findings and Messages, s. 12, 28, 38.

⁵⁰ Por. World Cities Report 2020: Key Findings and Messages, s. 7

wyłącznie w perspektywie miast, bowiem z istoty rzeczy odnoszą się one do działań mających wymiar ogólnopanaństwowy, a w ten sposób także globalny. Można to dostrzec, wskazując choćby na planowane „zmniejszenie liczby zgonów w wyniku katastrof naturalnych, w tym powodzi oraz zmniejszyć liczbę osób nimi dotkniętych” (zadanie 11.5). Podobny wymiar ma też ujęte w ramach celu 11 zadanie „wzmocnienia wysiłków na rzecz ochrony i zabezpieczenia światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego” (zadanie 11.4). Z pewnością miasta zrównoważone mają w tym zakresie do odegrania istotną rolę choćby z uwagi na to, że są wszechstronnymi ośrodkami kultury, nauki, przemysłu, produktywności i rozwoju społecznego. To jednak świadczy też o takim postrzeganiu miast, które dostrzega ich naturalny potencjał w promowaniu i kształtowaniu polityk, bez których nie będzie możliwe osiągnięcie rozwoju określanego jako zrównoważony.

W kontekście problematyki zrównoważonych miast warto zasygnalizować jeszcze jedną kwestię. Mianowicie na początku XXI w. zaczęła być rozwijana koncepcja „inteligentnych miast” (ang. *smart city*), która powinna być wiązana ze zrównoważonym rozwojem. Koncepcja ta jest przedmiotem debaty, ulega zmianom i nie jest ujmowana w sposób jednolity, a jej rozumienie zależy od kontekstu geopolitycznego i konkretnych problemów pojawiających się w poszczególnych państwach lub będących w ramach zainteresowania różnych instytucji. Najczęściej pojęcie inteligentnego miasta (*smart city*) wiązane jest z miastami, w których wykorzystywane są różne inicjatywy oparte na innowacyjnych technologiach, mające na celu zwiększenie wydajności świadczenia usług miejskich, a tym samym zwiększenie ogólnej konkurencyjności społeczności⁵¹. Miasto inteligentne ujmowane jest jako przestrzeń, w której tradycyjne sieci i usługi są usprawniane z wykorzystaniem technologii cyfrowych i telekomunikacyjnych z korzyścią dla jego mieszkańców i biznesu⁵². Jak się przy tym zaznacza, inteligentne miasto wykracza poza wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w celu lepszego wykorzystania zasobów i zmniejszenia emisji, oznacza ono dążenie do zrównoważonego rozwoju przez inteligentniejsze sieci transportu miejskiego, zmodernizowane instalacje

⁵¹ Szerokie omówienie definicji pojęcia *smart city* w państwach OECD zawarte zostało [w:] *Smart Cities and Inclusive Growth, Building on the outcomes of the 1st OECD Roundtable on Smart Cities and Inclusive Growth*, OECD 2020, s. 9 https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD_Policy_Paper_Smart_Cities_and_Inclusive_Growth.pdf [dostęp: 20.5.2021 r.].

⁵² Zob. European Commission, *strategy, Shaping Europe's digital future, Smart Cities – Smart Living* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/smart-cities-smart-living> [dostęp: 20.5.2021 r.].

cje zaopatrzenia w wodę i usuwanie odpadów oraz bardziej wydajne sposoby oświetlania i ogrzewania budynków⁵³.

Idea inteligentnych miast jest zakorzeniona w tworzeniu i łączeniu kapitału ludzkiego, kapitału społecznego oraz infrastruktury technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu generowania większego i bardziej zrównoważonego rozwoju gospodarczego i lepszej jakości życia⁵⁴. Miasta tego typu charakteryzują się innowacyjnością, która dominuje nad tradycyjnymi funkcjami miejskimi, takimi jak praca, wypoczynek, mieszkalnictwo czy transport. Dokonując uproszczenia, można stwierdzić, że miasto, które staje się „inteligentne”, potrafi przełożyć ten status na sukces gospodarczy⁵⁵.

Wykorzystywanie osiągnięć technologicznych w rozwoju miast nie powinno stanowić celu samego dla siebie, więc to nie ilość wykorzystywanych przez poszczególne miasta rozwiązań technologicznych, ale raczej ich przydatność w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju pozwala mówić o inteligentnym mieście.

VI. Podsumowanie

Włączenie problematyki miast i osiedli ludzkich do katalogu globalnych Celów Zrównoważonego Rozwoju świadczy dobitnie o tym, że działania mające służyć poprawieniu warunków życia w szeroko rozumianej przestrzeni miejskiej są bez wątpienia jednym z kluczowych wymogów osiągnięcia założeń zrównoważonego rozwoju w perspektywie kolejnej dekady. Agenda 2030 i jej cel 11 stanowią przy tym potwierdzenie i rozwinięcie założeń, które w odniesieniu do tematyki miejskiej wiążą się ściśle z zagadnieniem zrównoważonej urbanizacji. Oprócz wspomnianych uprzednio ustaleń poczynionych w ramach kolejnych trzech Konferencji Narodów Zjednoczonych (Habitat I, II, III), warto zauważyć, że właściwe, a więc zrównoważone planowanie, budowanie i zarządzanie miastami jest elementem agendy politycznej realizo-

⁵³ Zob. European Commission, strategy, Shaping Europe's digital future.

⁵⁴ Zob. F. Russo, C. Rindone, P. Panuccio, The process of smart city definition at an EU level, Conference: SUSTAINABLE CITY 2014, Volume: 191, s. 2. Autorzy w cytowanym opracowaniu prezentują szereg definicji proponowanych w literaturze i dokumentach różnych organizacji., https://www.researchgate.net/publication/269030924_The_process_of_smart_city_definition_at_an_EU_level [dostęp: 20.5.2021 r.].

⁵⁵ M. Sokołowicz, J. Zasina, Sektor kultury jako czynnik transformacji miasta przemysłowego w kierunku miasta kreatywnego i inteligentnego? Przykład łodzi, AUL FO 2016, Nr 4(324), s. 6.