

ROLA I ZNACZENIE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Wprowadzenie

Zarówno konstytucjonaliści, jak i doktryna ogólnego prawa administracyjnego poświęcają zasadzie zrównoważonego rozwoju stosunkowo niewiele uwagi. Dość szeroko jest ona za to opisana w literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska, która, co zrozumiale, analizuje ją z punktu widzenia tej gałęzi prawa, dostrzegając wszakże, iż zasada ta winna być odnieszona również do innych zespołów norm prawnych, w szczególności tych zaliczanych do prawa publicznego.¹ Wydaje się, że jest to trafne spostrzeżenie i ustalenia formułowane na gruncie norm prawa ochrony środowiska mogą, a nawet powinny być uogólniane, z zastrzeżeniem wszakże, iż ich przenoszenie na grunt innych szczegółowych dziedzin prawa administracyjnego względnie jego części ogólnej nie może przybrać postaci czysto mechanicznej.

Samo pojęcie „zrównoważonego rozwoju” niewątpliwie ma charakter nieoznaczony, a więc jak zauważa J. Zimmermann „winno być wypełnione konkretną treścią zarówno w procesie stanowienia jak i stosowania prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego”.²

Termin, o którym mowa, był w latach 90. XX wieku tłumaczony jako rozwój ciągły, stały, trwały,³ ekorozwój.⁴ Pewne efekty tego nieporządku pozostały w pol-

1 Por. m.in. P. Bojarski, *Konstytucyjne podstawy ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 112.

2 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 90.

3 Tłumaczenie to pojawiło się ponownie stosunkowo niedawno w polskich tekstach urzędowych z aktów prawa unijnego.

4 Termin „ekorozwój” był pierwszym nawiązującym do omawianego pojęcia – pojawił się w ustawie z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – tekst pierwotny z Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, został zastąpiony pojęciem „zrównoważony rozwój” w następstwie noweli z dokonanej ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i niektórych ustaw – Dz.U. z 1997 r. Nr 111, poz. 726.

skich tekstach urzędowych aktów prawa europejskiego, gdzie często pojawia się pojęcie trwałego rozwoju, podczas gdy np. w tekście angielskim mamy do czynienia z przymiotnikiem *sustainable*. W tym miejscu wypada uznać, że spór⁵ dotyczący najlepiej oddającego istotę rzeczy tłumaczenia przymiotnika *sustainable* jest już przebrzmiały. Z uwagi na przyjęcie przez Konstytucję i ustawę systemową w zakresie ochrony środowiska terminu „zrównoważony rozwój”, powinien on znaleźć zastosowanie również w aktach niższego rzędu, a za czym przemawia również zasada, że w aktach prawnych pojęcia o tożsamej treści winny być jednakowo określone, która dotyczy również urzędowych tłumaczeń prawa unijnego. Na marginesie uznać należy, że choć przymiotniki „trwały”, „stały” i „ciągły” mieszczą się w słownikowym znaczeniu angielskiego słowa *sustainable*,⁶ to na gruncie języka polskiego użycie ich nie akcentuje zakładanej przez tę zasadę harmonii pomiędzy rozwojem a chronionymi przez tę zasadę wartościami, natomiast kładzie nacisk na opisanie samego zjawiska wzrostu jako procesu nieprzerwanego. Z kolei termin „ekorozwój”, niezależnie od tego, że stanowi przykład swojego rodzaju nowomowy, akcentuje jedynie zgodność rozwoju z wymaganiami ochrony środowiska naturalnego, a więc pewnego rodzaju podejście biocentryczne, które na gruncie prawa polskiego nie znajduje uzasadnienia.

Omawiana zasada we współczesnej postaci⁷ wzięła swój początek z raportu światowej komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, powołanej w 1983 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, która w 1987 r. przedłożyła raport końcowy „Nasza Wspólna przyszłość”⁸ nazwany od nazwiska przewodniczącej komisji „raportem Brundtland”,⁹ w którym podstawową koncepcją była idea *sustainable development*, a więc taki rozwój, „który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb (...) w istocie swej rozwój stabilny¹⁰ oznacza taki proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, kierunki postępu technologicznego i zmiany instytucjonalne pozostają w harmonii i zachowują bieżąco i na przyszłość możliwości zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji”. Koncepcja ta była rozwijana następnie w pracach Konferencji ONZ

5 Por. M.M. Kenig–Witkowska, Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym, PiP 1998, z. 8, s. 45–58 i polemiczny artykuł M. Sitek, „Sustainable development” – ciągły czy zrównoważony rozwój?, PiP 1999, z. 2, s. 82–83.

6 Wielki słownik angielsko–polski PWN–Oxford, J. Linde–Usiekiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 1183–1184.

7 W stosunkach międzynarodowych pojęcie zrównoważenia pojawiło się w latach 90. XIX w., gdy Stany Zjednoczone w sporze z Wielką Brytanią domagały się ograniczenia połowań na fokii w celu zachowania gatunku dla dobra ludzkości, szerzej M.M. Kenig–Witkowska, Koncepcja..., *op. cit.*, s. 46.

8 Polski tekst: Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, Warszawa 1991.

9 Gro Harlem Brundtland była wieloletnim ministrem ochrony środowiska i trzykrotnym premierem Norwegii, a następnie w latach 1998–2003 dyrektorem generalnym WHO.

10 Tekst angielski *sustainable*.

„Środowisko i Rozwój” (tzw. Szczyt Ziemi) w 1992 w Rio de Janeiro¹¹ i Światowe Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. w Johannesburgu.¹²

Również akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej posługują się omawianym pojęciem. Wprowadził je w 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej¹³ (tzw. traktat z Maastricht), stawiając wśród celów Unii wymóg doprowadzenia do zrównoważonego i trwałego rozwoju (art. 2 TUE w pierwotnym brzmieniu). Liczne nawiązania do tej zasady znalazły się również w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską,¹⁴ a po ostatnich zmianach większość przepisów dotyczących tej zasady znalazła się w Traktacie o Unii Europejskiej.¹⁵ Warto zasygnalizować pewien nieporządek terminologiczny polskich wersji językowych, stanowiący regres w stosunku do stanu istniejącego przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, gdy polskie teksty urzędowe Traktatów posługiwały się konsekwentnie pojęciem „zrównoważony rozwój”. W szczególności obecnie obowiązujący art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje, iż „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”, a przepisy Traktatu o Unii Europejskiej¹⁶ w art. 3 ust. 3 wskazują trwały rozwój Europy i solidarność międzypokoleniową jako wewnętrzny cel działania Unii, natomiast w art. 3 ust. 5 trwały¹⁷ rozwój Ziemi jako cel zewnętrzny. Przepisy te znajdują rozwinięcie w szeregu regulacji szczegółowych w ramach Traktatów¹⁸ i w prawie pochodnym.¹⁹

Treść zasady w polskim porządku prawnym

Zgodnie z art. 5 Konstytucji „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”. Przepis ten został usytuowany w rozdziale I ustawy zasadniczej, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, grupującym najważniejsze normy o charakterze ustrojowym. Również

11 Najważniejszymi przyjętymi w jej ramach dokumentami były Deklaracja z Rio w Sprawie Środowiska i rozwoju i Agenda 21 – globalny program działań na rzecz współpracy w dziedzinie rozwoju i ochrony środowiska, mający na celu określenie instrumentów wdrożeniowych zawartych w Deklaracji.

12 Szerzej na temat ustaleń tych konferencji i opracowanych w ich trakcie dokumentów: Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009, s. 79–102.

13 Dz.U. UE Seria C z 1992 r. Nr 191 poz. 1.

14 Tekst skonsolidowany Dz. U. UE Seria C z 2006 r. Nr 321E.

15 Dz.U. UE. Seria C. z 2007 r. Nr 306, poz. 1.

16 Dz.U. UE. Seria C. z 2007 r. Nr 306, poz. 1.

17 W obydwu przypadkach tekst urzędowy w języku angielskim posługuje się pojęciem *sustainable development*.

18 W szczególności w przepisach TFUE zgrupowanych w tytułach XVII – Przemysł, XVIII – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, XIX – Badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna, XX – Środowisko, XXI – Energetyka, XXIII – Ochrona ludności.

19 W tym miejscu wypada ponownie odesłać do pracy Z. Bukowskiego, Zrównoważony rozwój..., *op. cit.* i wymienionych w niej na s. 204–303 aktów prawa pochodnego i innych dokumentów UE, zwracając jednak uwagę, iż niektóre z nich od momentu wydania powołanej pozycji uległy zmianom.

preambuła do Konstytucji zawiera odniesienia do tej zasady, wskazując na zobowiązanie Narodu Polskiego do przekazania „przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku” i świadomość „potrzeby współpracy ze wszystkim krajami dla dobra rodziny ludzkiej”. Pewnego rodzaju uszczegółowieniem idei zrównoważonego rozwoju, aczkolwiek jedynie w zakresie ochrony środowiska, jest art. 74 Konstytucji zobowiązujący władze publiczne do podejmowania i wspierania działań, których celem jest ochrona środowiska.

Wskazany terminem posługują się liczne ustawy z zakresu szeroko rozumianego materialnego prawa administracyjnego, a zwłaszcza prawa ochrony środowiska. W szczególności ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰ w art. 1 wskazuje, iż przedmiotem jej regulacji są zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szeregu kolejnych przepisów definiuje to pojęcie (art. 3 pkt 50), odwołuje się do niego przy definiowaniu pojęcia ochrony środowiska (art. 3 pkt 13) i w szeregu regulacji szczegółowych, np. w kwestii ustalenia treści polityk planów i programów (art. 8), czy wskazując, jakie działania obejmuje finansowanie ochrony środowiska ze środków narodowego i wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 400a ust. 1, zwłaszcza w zakresie pkt. 32 i 42). Do zasady zrównoważonego rozwoju odwołuje się również ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne,²¹ w szczególności reguluje ona gospodarowanie wodami zgodnie z omawianą zasadą (art. 1 ust. 1), która stanowi również wytyczną do projektowania, wykonywania oraz utrzymywania urządzeń wodnych (art. 63 ust. 1). Z kolei ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² przejmując określoną w prawie ochrony środowiska definicję zrównoważonego rozwoju, wskazuje go jako podstawę podejmowanych na jej podstawie działań (art. 1 ust. 1), w szczególności sporządzania koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 47 ust. 1 pkt 1). Odesłania do omawianego pojęcia zawiera również szereg innych ustaw²³ i aktów niższego rzędu, których dalsze wyliczanie nie jest w tym miejscu celowe. Warto jednak zwrócić uwagę na różnorodność tych przepisów, która wskazuje na to, że pojęcie zrównoważonego rozwoju nie dotyczy jedynie prawa ochrony środowiska.

Jeżeli chodzi o poglądy wyrażone w literaturze J. Zimmermann pozostawia otwartym zagadnienie, czy zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wartości wymienionych w art. 5 Konstytucji, czy też jedynie do niektórych z nich, odrzucając wszakże pogląd, że odnosi się ona jedynie do ochrony środowi-

20 Tekst jednolity Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., dalej: POŚ.

21 Tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2235 ze zm.

22 Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

23 Wymienia je Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, *op. cit.*, s. 464–490.

ska.²⁴ W doktrynie zarówno I. Niżnik–Dobosz oraz P. Dobosz,²⁵ jak i W. Jakimowicz²⁶ wypowiedzieli pogląd opowiadający się za szerokim zastosowaniem zasady zrównoważonego rozwój. Wskazali oni, że konstrukcja art. 5 Konstytucji, wymieniającego w koniunkcji różnorodne dobra podlegające straży RP i oddzielająca przecinkiem dobro określone zwrotem „oraz zapewnia ochronę środowiska” od sformułowania „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, wskazuje po pierwsze, że zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter autonomiczny, charakter swoistego dobra chronionego konstytucyjnie, a po drugie, że odnosi się do wszystkich sfer stosunków społecznych charakteryzowanych postanowieniami konstytucyjnymi (w tym m.in. wskazanymi w treści art. 5 Konstytucji), do których w ogóle przystaje termin „rozwój”, a następnie „zrównoważony rozwój”. Z tym poglądem wypada się zgodzić, wskazując jednocześnie, że w mojej ocenie pojęcie „zrównoważony rozwój” przystaje do wszystkich wartości wymienionych w art. 5 Konstytucji i wielu innych, np. wolności działalności gospodarczej, czy ochrony własności. Jest to zasadniczy argument przemawiający za tym, że zasadę tę należy odnieść co najmniej do szeroko pojętego prawa administracyjnego.

Uważam, iż na gruncie polskiego systemu prawnego najlepszą metodą opisanie treści tejszej zasady będzie wskazanie podstawowych treści kryjących się za nią, przy świadomości, że koncepcja zrównoważonego rozwoju ma charakter interdyscyplinarnej, gdyż do jej wypracowania przyczyniły się z jednej strony nauki społeczne – ekonomia, politologia, socjologia, etyka i – bynajmniej nie w najpośledniejszym zakresie – nauki prawne, a z drugiej nauki przyrodnicze.

Zdaniem G. Grabowskiej, „zasada zrównoważonego rozwoju ma zapewnić realizację i osiągnięcie czterech podstawowych celów: ekologicznych (powstrzymanie degradacji środowiska i eliminacja jego dalszych zagrożeń), ekonomicznych (zaspokajanie podstawowych potrzeb materialnych człowieka, rozwój gospodarczy osiągany z uwzględnieniem przyjaznych środowisku technik i technologii oraz zaprzestanie produkcji na cele wojenne), humanitarnych i społecznych (likwidacja nędzy, głodu, ochrona zdrowia, edukacja i zabezpieczenie społeczne)”.²⁷

W tym miejscu warto wskazać, że koncepcja ta przyjęta na konferencji w Rio zakłada, że w centrum zrównoważonego rozwoju znajduje się człowiek, który ma prawo i obowiązek rozwijać się w harmonii z przyrodą. Celem zrównoważonego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania potrzeb przez ludzi. Uważam, że nie muszą być to jedynie podstawowe potrzeby, ale także te, które są możliwe do pogodzenia z innymi wartościami, które państwo powinno chronić. W mojej ocenie zasada zrównoważonego rozwoju nie stoi na przeszkodzie dążeniu do dobro-

24 J. Zimmermann, Prawo administracyjne..., *op. cit.*, s. 90.

25 I. Skrzydło–Niżnik, P. Dobosz, Pojęcie zrównoważonego rozwoju w systemie prawa i nauce prawa administracyjnego, [w:] J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Bielsko–Biała 2003, s. 624.

26 W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006, s. 86.

27 G. Grabowska, Europejskie prawo ochrony środowiska, Warszawa 2001, s. 196.

bytu. Poza tym należy pamiętać, że kategoria podstawowych potrzeb nie ogranicza się już jedynie do potrzeb biologicznych.

Innym celem zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie możliwości sprawiedliwego korzystania zarówno z zasobów środowiska naturalnego, jak i wytworów szeroko pojętej działalności człowieka – w wymiarze międzypokoleniowym oraz międzynarodowym. Korzystanie z tych zasobów nie może prowadzić do ich całkowitego wyniszczenia, jeśli chodzi o zasoby odnawialne, a w przypadku zasobów nieodnawialnych winniśmy dążyć do ograniczenia ich zużycia. Rozwój musi dokonywać się z uwzględnieniem potrzeby utrzymania na niezmiennym poziomie zasobów i jakości środowiska.²⁸ Rozwój nie powinien prowadzić do ograniczenia wolności i praw obywatelskich oraz powstania niebezpieczeństw, tak w wymiarze ogólnonarodowym, jak i pojedynczych jednostek (zwłaszcza, jeśli chodzi o bezpieczeństwo ekologiczne, które jest pojęciem węższym od zrównoważonego rozwoju).

Zrównoważony rozwój powinien przyczyniać się do zmniejszenia nierówności w rozwoju gospodarczym i społecznym poszczególnych krajów i regionów, jednak z zachowaniem mechanizmów rynkowych. „Powinien polegać na takim prowadzeniu wszelkich procesów rozwojowych, żeby zachować równowagę między regionami, między ludzkimi potrzebami, a aspiracjami ludzi oraz między podejmowanymi inwestycjami, a ograniczeniami, jakie mogą one spowodować, między potrzebami bieżącymi a potrzebami następných pokoleń”.²⁹

Wypada wskazać, że zasada zrównoważonego rozwoju jest dostrzegana i stosowana w procesie argumentacyjnym przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności w uzasadnieniu wyroku z 6 czerwca 2006 r. w sprawie K 23/05³⁰ przyjął on, że: „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, 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 wyważenia”.

Dążenie do zrównoważonego rozwoju będzie leżało w interesie publicznym, stanowiąc konstytucyjnie określony cel państwa.³¹ Implikuje to, że pojęcie zrównoważonego rozwoju odgrywa zasadniczą rolę w prawie publicznym, a w prawie prywatnym jego rola jest znacznie mniejsza.

Jak już wskazałem, w prawie polskim istnieje definicja legalna zrównoważonego rozwoju sformułowana w art. 3 pkt 50 POŚ, w myśl której jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycz-

28 M. Stoczkiewicz, Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, „Prawo i Środowisko” (dalej: PiŚ) 2001, nr 1, s. 127.

29 J. Zimmermann, Prawo administracyjne..., *op. cit.*, s. 91.

30 Sprawa dotyczyła konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721 ze zm.).

31 Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój..., *op. cit.*, s. 460.

nych, 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.” W tym miejscu rodzi się refleksja nad sensem definiowania w tekście prawnym pojęcia, które niejako z samej swej istoty ma charakter nieoznaczony, co m.in. ma zapewnić odpowiednią elastyczność w stosowaniu prawa, którą jest tracona z uwagi na konieczność dekodowania pojęcia z zagmatwanej i mało precyzyjnej definicji. Warto wskazać, że w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie K 27/00³² Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż pojęcia konstytucyjne mają nadrzędny charakter wobec obowiązującego ustawodawstwa, a zatem znaczenie terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych. Teza ta nie budzi wątpliwości w nauce prawa i wynika z jednej strony z gwarancyjnego charakteru konstytucji, a z drugiej z hierarchicznej nadrzędności w znaczeniu formalnym, ale również treściowym i aksjologicznym jej norm nad ustawodawstwem zwykłym. Uważam więc, że definicja zrównoważonego rozwoju jako zawarta w ustawie o charakterze systemowym, która w swoim art. 1 wskazuje iż „określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju” ma charakter wiążący jedynie na gruncie regulacji POŚ i innych ustaw dotyczących ochrony środowiska. Na gruncie pozostałych gałęzi prawa winna być ona stosowana jedynie subsydiarnie, zresztą z powodu jej niedoskonałości *de lege ferenda* należałoby postulować w ogóle usunięcie jej z systemu prawa.

Problem charakteru prawnego zasady zrównoważonego rozwoju

Po wskazaniu, czym jest zrównoważony rozwój, wypada zastanowić się nad charakterem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju – niektórzy autorzy³³ przypisują jej walor jedynie zasady politycznej, wywodząc to z treści tej zasady i jej miejsca w prawie międzynarodowym. W mojej ocenie taka argumentacja jest nieuprawniona. Fakt, że na gruncie międzynarodowym jest ona wyrażana zazwyczaj w niewiążących deklaracjach, mających w najlepszym razie charakter *soft law*, nie zmienia faktu, że w prawie polskim jest ona konstytucyjną zasadą ustroju państwa. Wypada zgodzić się z powołanymi już I. Niżnik–Dobosz i P. Doboszem,³⁴ iż omawiana zasada ma charakter normy programowej i w ten sposób wyznacza ogólny

32 OTK 2000, z. 1, poz. 3.

33 B. Rakoczy, Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2006, s. 150, 157; J. Boć, [w:] J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji 1997 r., Wrocław 1998, s. 26; J. Sommer, Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury, Wrocław 2005, s. 57.

34 I. Skrzydło–Niżnik, P. Dobosz, Pojęcie..., *op. cit.*, s. 615 i wskazana tam literatura.

kierunek działania organów państwa, co nie zmienia faktu, że posiada ona, zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania konstytucji, charakter normatywny i wiąże tak ustawodawcę, jak i organy administracji posiadające kompetencje prawotwórcze zarówno przy kreowaniu norm prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa wewnętrznego oraz wszystkie organy administracyjne przy stosowaniu prawa. Normy programowe wyznaczają cele i etapy działania państwa oraz środki ich realizacji. Odzwierciedlając najczęściej oczekiwania nie formułują praw podmiotowych.³⁵ Omawiana zasada zawiera wyraźnie wyartykułowany nakaz określonego zachowania się polegającego na ochronie wymienionych w treści art. 5 Konstytucji wartości i kierowaniu się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju. Adresatem tej normy jest Rzeczpospolita Polska reprezentowana przez swoje szeroko rozumiane organy, w tym – jak uważam – również sądy.³⁶ Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji, jej przepisy są stosowane bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej – w tym przypadku ustawodawca nie przewidział takiego wyjątku. Nie bez znaczenia jest również argument językowy, który wskazuje M. Stoczkiewicz – racjonalny ustawodawca nie nadawałby tej normie nazwy „zasada zrównoważonego rozwoju” i nie posługiwałby się tym określeniem tak konsekwentnie, gdyby nie chciał ustanowić zasady prawa,³⁷ a poza tym nie umieszczałby zasady zrównoważonego rozwoju w rozdziale I Konstytucji, grupującym najważniejsze normy ustrojowe, a poprzestałby na odwołaniach do niej zawartych w preambule. Powołany autor trafnie wskazuje, iż zasada ta pełni funkcje prawotwórcze (wyznaczając kierunek ustawodawstwa), interpretacyjne (jest dyrektywą wykładni wpływającą na wykładnię i stosowanie prawa) i kolizyjne (przesądza o stosowaniu norm prawnych niższego rzędu w przypadku ich kolizji).³⁸

Jak już wskazano treść i lokalizacja zasady zrównoważonego rozwoju nie daje obywatelom żadnych roszczeń w stosunku do administracji, nie tworzy zatem publicznego prawa podmiotowego. Tym niemniej sposób jej sformułowania pozwała zaryzykować twierdzenie, że daje ona obywatelom refleks prawa przedmiotowego,³⁹ polegający na nałożeniu na organy państwa obowiązku zapewnienia obecnym obywatelom odpowiednich warunków życia z zachowaniem perspektyw rozwojowych i samych zasobów naturalnych, kulturowych i społecznych dla przyszłych pokoleń bez możliwości prawnego egzekwowania tego obowiązku z uwagi na niedookreśloność samej zasady.

35 J. Boć, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 23.

36 Tak też J. Przybojewski, *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 96.

37 M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, *op. cit.*, s. 130.

38 *Ibidem*, s. 130.

39 Szerzej o tym pojęciu W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, PiP 1999, z. 1, s. 41 i powołana tam literatura.

Zrównoważony rozwój jako podstawa ograniczenia wolności i praw

Powstaje pytanie, czy realizacja zasady zrównoważonego rozwoju może stanowić podstawę do ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw, a jeżeli tak, to czy jest to podstawa samoistna, czy też wymaga zaistnienia jeszcze innych przesłanek? W szczególności z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju może kolidować korzystanie przez podmioty prawa z konstytucyjnej wolności prowadzenia działalności gospodarczej, czy prawa własności, których realizacja może w szczególności polegać na realizacji określonych inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Bezsportny jest fakt, że katalog przesłanek materialnych uprawniających ustawodawcę do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki jest zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco. W mojej ocenie z tego wynika, iż sama realizacja zasady zrównoważonego rozwoju nie może stanowić podstawy do ograniczenia gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Z drugiej jednak strony trudno znaleźć taką wartość, wskazaną w art. 5 Konstytucji, realizowaną z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, która nie mogłaby być zaliczona do grupy przesłanek materialnych umożliwiających ustawodawcy ograniczenie możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Wypada więc zgodzić się z B. Rakoczym,⁴⁰ iż „treści wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju mogą stanowić przesłankę ograniczenia praw i wolności jednostki, o ile znajdują umocowanie w jakiegokolwiek przesłance materialnej określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Polski”. Należy zauważyć, że zachodzi także ścisły związek między zasadą zrównoważonego rozwoju a zasadą proporcjonalności rozumianą ściśle, która zobowiązuje ustawodawcę do wyważenia ograniczenia praw i wolności jednostki z osiągniętym dobrem. W tym aspekcie zasada zrównoważonego rozwoju powinna „służyć do ustalania równowagi pomiędzy określonymi elementami, jakimi są pozostające w konflikcie wartości konstytucyjne”.⁴¹ Niewątpliwie ograniczając konstytucyjne prawa i wolności z uwagi na realizację treści, jakie niesie ze sobą zasada zrównoważonego rozwoju warto jednak pamiętać, iż w ujęciu konstytucyjnym zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter antropo-

40 B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 195.

41 *Ibidem*, s. 197.

centryczny – zrównoważony rozwój ma służyć człowiekowi, a jednym z jego zasadniczych elementów jest sprawiedliwość społeczna.⁴²

Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, zasada zrównoważonego rozwoju zasługuje na miano jednej z zasad ogólnych prawa administracyjnego. Wpisuje się ona w system zasad znajdujących uzasadnienie w antropocentrycznym systemie wartości wyrażanym we współczesnym prawie publicznym. Chociaż jej początki wywodzą się z prawa ochrony środowiska i pierwotnie stanowiła ona postulat polityczny, obecnie nie sposób odmówić jej prawnego charakteru, a zakres jej zastosowania dawno wykroczył poza regulacje środowiskowe. Zasada ta z jednej strony sama przez się nie może stać się podstawą do ograniczenia wolności i praw obywateli, z drugiej obywatele nie mogą wywodzić z niej roszczeń w stosunku do Państwa, tym niemniej w ostatnich kilkunastu latach nastąpił dynamiczny wzrost jej znaczenia, który należy ocenić pozytywnie.

BIBLIOGRAFIA

- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Bojarski P., *Konstytucyjne podstawy ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Grabowska G., *Europejskie prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, PiP 1999, z. 1.
- Jakimowicz W., *Wykładowa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Kenig–Witkowska M.M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, PiP 1998, z. 8.
- Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska Rozwoju* Warszawa 1991.
- Przybojewski J., *Konstytucyjne ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Sitek M., „Sustainable development” – ciągly czy zrównoważony rozwój?, PiP 1999, z. 2.

42 J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 82.

- Skrzydło–Niżnik I., Dobosz P., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w systemie prawa i nauce prawa administracyjnego, [w:] J. Filipek (red.), Jednostka w demokratycznym państwie prawa, Białsko–Biała 2003.
- Sommer J., Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury, Wrocław 2005.
- Sommer J., Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju, [w:] A. Papuziński (red.), Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka, Bydgoszcz 2005.
- Stoczkiewicz M., Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, PiŚ 2001, nr 1.
- Wielki słownik angielsko–polski PWN–Oxford, Linde–Usiekiewicz J. (red.), wyd. 1, Warszawa 2011.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 4, Warszawa 2010.

ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN ADMINISTRATION LAW – GENERAL ISSUES

The paper describes the role and significance of the principle of sustainable development in Polish law. The principle is perceived from the angle of the general part of administration law but its international origin and significance in European Union law are taken into account as well. According to the stand presented here, this principle should be interpreted in a broad manner and treated as a general principle of administration law broadly considered. It provides examples of applying this principle in normative texts as well as methods of its interpretation in judicature of the Polish Constitutional Tribunal. In the light of the paper, the principle of sustainable development has normative character but it does not create public subjective rights for the citizens. The need of ensuring sustainable development can constitute a core for restriction of civil rights and liberties if the material premises outlined in the Constitution of the Republic of Poland are fulfilled and, what is more, the following questions are emphasised: the connection between the principle of sustainable development and the principle of proportionality considered strictly as well as its anthropocentric character.

Keywords: sustainable development, law, environmental protection, freedom of business activity, European Union, Constitution, public interest, principle of proportionality