

8. Zrównoważony rozwój w orzecznictwie sądowym

Problematyka zrównoważonego rozwoju występuje coraz częściej w orzecznictwie polskich sądów, w ślad zresztą za coraz szerszym wprowadzaniem tego pojęcia do polskiego ustawodawstwa. Istnieje już wiele orzeczeń, w uzasadnieniach których pojęcie to jest analizowane. Jak na razie zdecydowanie najczęściej pojawia się wówczas, kiedy sądy cytowały określone przepisy zawierające ten termin, zwłaszcza art. 5 Konstytucji.

Nawiązanie do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju nastąpiło w takich orzeczeniach jak:

- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1997 r.,¹⁹⁵⁹
- uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 sierpnia 2000 r.,¹⁹⁶⁰
- postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 marca 2001 r.,¹⁹⁶¹
- postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2002 r.¹⁹⁶²

To ostatnie postanowienie jest stosunkowo istotne dla określenia konstytucyjnego znaczenia zrównoważonego rozwoju. Wskazano w nim, że „podjęte przez ustawodawcę działania muszą więc być oceniane przez pryzmat konieczności ochrony takich konstytucyjnych wartości jak równowaga budżetowa¹⁹⁶³ czy też obowiązek Państwa kierowania się w swojej działalności zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 *in fine* Konstytucji).” „Ocena stopnia ingerencji prawodawcy w treść konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządowych uwzględniać musi natomiast całokształt uregulowań ustawowych towarzyszących wprowadzonym ograniczeniom. Na ocenę oddziałuje również podkreślane już zakotwiczenie, jakie kwestionowana regulacja ustawowa znajduje w – innych niż zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego — wartościach i zasadach konstytucyjnych, takich jak równowaga budżetowa, czy też zrównoważony rozwój Państwa.” Zrównoważony rozwój został tutaj więc oddzielony od problematyki ochrony środowiska, co wskazuje na samodzielny w ocenie Trybunału Konstytucyjnego charakter tego pojęcia.

¹⁹⁵⁹ Sygn. akt III RN 74/97, publ. OSNP 1998/14/413, glosa krytyczna: Włodarczyk W. PiP 1999/8/107.

¹⁹⁶⁰ Sygn. akt III ZP 21/00, publ. OSNP 2001/2/30, glosa aprobuja: Hoc S. PS 2001/10/121.

¹⁹⁶¹ Sygn. akt TKP 14/00, publ. OTK 2001/3/57. W postanowieniu tym wskazano, że zasada zrównoważonego rozwoju znalazła swoje odzwierciedlenie także w ustawie z 1 stycznia 2000 r., nowelizującej ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹⁹⁶² Sygn. akt K 21/01, publ. OTK-A 2002/2/17.

¹⁹⁶³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 1999 r., sygn. U. 4/99, OTK ZU Nr 6/99, poz. 118.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawia się także w nawiązaniu do innych przepisów je zawierających. Wskazać tu można:

- wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 24 września 2002 r.¹⁹⁶⁴ — odniesienie do art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody¹⁹⁶⁵,
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2001 r.¹⁹⁶⁶ — odniesienie do art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Istnieje również kilka orzeczeń, w których problematyka zrównoważonego rozwoju w szerszy sposób stanowiła przedmiot zainteresowania sądu. Na czoło wysuwają się tu dwa orzeczenia w zakresie spraw administracyjnych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym: wyrok NSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2002 r.¹⁹⁶⁷ oraz wyrok NSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2001 r.¹⁹⁶⁸.

Orzeczenie z 25 czerwca 2002 r. dotyczy uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁹⁶⁹. W punkcie III zaskarżonego do sądu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewoda stwierdził naruszenie ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie jej przepisów dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju. Wskazał, że zasada ta

¹⁹⁶⁴ Sygn. akt II SA/Wr 3142/01, publ. OSS 2003/3/75.

¹⁹⁶⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.

¹⁹⁶⁶ Sygn. akt III RN 100/01, publ. OSNP 2003/9/212.

¹⁹⁶⁷ Sygn. akt II SA/Kr 608/02, publ. OSS 2002/4/103.

¹⁹⁶⁸ Sygn. akt II SA/Lu 629/00, publ. OSP 2002/10/136, glosa aprobująca: Taras W. OSP 2002/10/136.

¹⁹⁶⁹ Stan faktyczny w tej sprawie przedstawiał się następująco: Rada Miasta K. podjęła 28 grudnia 2001 r. uchwałę nr XCVI/910/01 w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta K. Studium to opracowane zostało przez zespół autorów pod przewodnictwem Pełnomocnika Miasta K., Głównego Architekta W.O., obejmując 55 stron tekstu i 18 rysunków (map). Uchwałę tę zakwestionował Wojewoda, który rozstrzygnięciem nadzorczym z 1 lutego 2002 r. nr PR II 0911/19/2002 stwierdził jej nieważność w całości. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda podkreślił, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest doniosłym dokumentem o charakterze politycznym. Późniejszy w stosunku do niego projekt planu zagospodarowania przestrzennego jest oceniany pod kątem jego zgodności ze studium i dlatego powinno ono być spójne i logiczne, a także realizować wszelkie stawiane mu warunki ustawowe. Decyzyjna swoboda rady gminy w zakresie przyjęcia studium nie oznacza absolutnej dowolności. Odnosi się to do procedury uchwalania studium i do jego zawartości treściowej oraz do wymogu zachowania reguł planowania przestrzennego, w tym zasady zrównoważonego rozwoju. Na podstawie tych założeń, Wojewoda zarzucił uchwale naruszenie obowiązujących w dacie jej wydania przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosło 1 marca 2002 r. Miasto K., zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.: naruszenie art. 25 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, art. 91 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 cyt. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 71 oraz art. 72 cyt. ustawy — Prawo ochrony środowiska.

wraz z zasadami ochrony środowiska stanowi podstawę do sporządzenia studium (art. 71 ust. 1). Organ nadzoru był zdania, że niektóre postanowienia studium pozostają w sprzeczności z ustawową definicją zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 50 ustawy). Oceniał również, że w studium brakuje niektórych uregulowań wymaganych ustawą w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju.

Miasto K., odnosząc się w swojej skardze do tego problemu, podniosło, że na s. 10 studium nawiązano właśnie do zasady zrównoważonego rozwoju, a wątek ten został rozwinięty poprzez określenie celów studium. Zaproponowano też regulację przestrzenną, w której szczególnie restrykcyjne warunki użytkowania i zagospodarowania terenu wyznaczono w obszarach zieleni o najwyższych wartościach krajobrazowych i w obszarach zieleni z ograniczeniem sposobów użytkowania i form zabudowy.

Odnosząc się w odpowiedzi na skargę do tych kwestii, wojewoda zauważył, że nie można się zgodzić z twierdzeniem, że zasada zrównoważonego rozwoju została w studium zrealizowana przez ustalenie restrykcyjnych warunków użytkowania i zagospodarowania terenu w obszarach zieleni o najwyższych wartościach krajobrazowych. Nie sposób też tego zaakceptować dlatego, że na znacznej części tych terenów dotychczasowy plan nie dopuszcza żadnego zainwestowania¹⁹⁷⁰.

Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając w sprawie, uznał, że trafne są stwierdzenia wojewody dotyczące naruszenia przez studium przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazał w tym zakresie m.in. na następujący element: zasada zrównoważonego rozwoju, o której mowa w ustawie i która w myśl tej ustawy ma być jedną z podstaw sporządzenia studium (art. 71 ust. 1), oznacza, że dla zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb społeczności należy ze sobą łączyć, godzić i integrować wszelkie działania: w tym działania społeczne i gospodarcze, z działaniami zmierzającymi do zachowania równowagi przyrodniczej i do utrzymania trwałości podstawowych procesów przyrodniczych (arg. z art. 3 pkt 50 ustawy). Już zastrzeżenia związane z problematyką ochrony środowiska i przyrody, zgłoszone w stosunku do studium, wskazują, że zasada ta nie została dochowana. Braki w ustaleniach dotyczących obszarów i obiektów chronionych, dopuszczanie inwestycji w obszarach zielonych, brak postanowień w sprawie systemów oczyszczania ścieków i wiele innych wad studium pozwalają na uznanie tezy wojewody za trafną, że studium „pozostaje w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Niezależnie od tego, wskazano, że skoro ustawa Prawo ochrony

¹⁹⁷⁰ Tak jest np. na K.B. Według aktualnego planu, obszar ten nie może być zabudowany, natomiast Studium dopuszcza jego zabudowę w ograniczonym zakresie. Dotyczy to również L. W., okolic T. i kompleksów leśnych.

środowiska nakazuje opieranie studium na ww. zasadzie, to i tak nie wystarczy jego niesprzeczność z nią. Należy się na nią powołać i jej istotę wprowadzić do postanowień studium. Dopiero wtedy będzie zrealizowana norma art. 71 ust. 1 ustawy. Tymczasem analizowane studium nigdzie nawet nie nawiązuje do tej zasady¹⁹⁷¹.

NSA wskazał więc, że wymogi ustawowe dotyczące zawartości samego studium określone zostały w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 71 i art. 72 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska. Należy je interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy sformułowano go tak, by wynikały z niego jasno określone dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich „ogólnikowość” i „hasłowość” nie pozwalają na realizację celów, które ma ono do spełnienia. Teza ta, pomimo uchylenia ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, pozostaje aktualna nie tylko w zakresie odniesienia do ustawy Prawo ochrony środowiska, co jest szczególnie istotne właśnie ze względu na zasadę zrównoważonego rozwoju, ale też do obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazać tu można na szereg istotnych zagadnień związanych z problematyką zrównoważonego rozwoju poruszonych w orzeczeniu. Odnosząc się do ustawowej definicji zrównoważonego rozwoju, NSA podkreślił wynikającą z niej konieczność integracji (łączenia, godzenia i integrowania) działań społecznych i gospodarczych z działaniami zmierzającymi do zachowania równowagi przyrodniczej i do utrzymania trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Jest to nawiązanie do jednego z elementów zawartych w tej definicji, kluczowego w tej sprawie.

Ponadto NSA w ślad za sformułowaniami ustawowymi, uznał, że mamy do czynienia z zasadą zrównoważonego rozwoju — w tym zakresie trzeba by przyjąć, że zasadą prawną, która zresztą winna mieć swoje praktyczne zastosowanie i której

¹⁹⁷¹ W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zarzuty, które sformułował Wojewoda wobec uchwały Rady Miasta K. z 28 grudnia 2001 r. nr XCVI/910/01, okazały się trafne. Uchwała ta jest sprzeczna z art. 6 ust. 4 i ust. 5 cyt. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz z art. 71 ust. 2 i art. 72 ust. 1, 2, 3 i 4 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska. W tej sytuacji Sąd uznał, że Wojewoda nie naruszył prawa, stwierdzając nieważność ww. uchwały, i z tego powodu oddalił skargę Miasta K. na rozstrzygnięcie nadzorcze, na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.).

„istotę” należy wprowadzić do studium nie tylko przez powołanie się na nią (choć NSA uznał to za konieczne), ale przez rozwinięcie elementów z nią związanych w tymże dokumencie. Co więcej, NSA przyjął, że zasada ta posiada swoją pozytywną merytoryczną treść — nie wystarczy wykazanie „niesprzeczności z nią”, konieczne jest wskazanie środków czy też sposobów jej realizacji w studium.

Kolejnym z orzeczeń dotyczących problematyki zrównoważonego rozwoju jest wyrok NSA w Lublinie za dnia 20 listopada 2001 r., który łączy się zresztą z problematyką planowania przestrzennego i mimo że odnosi się do nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie zasady zrównoważonego rozwoju jest także dalej aktualny, gdyż również ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa tę zasadę jako podstawę działań. Orzeczenie to dotyczyło negatywnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w związku z zamierzeniem zabudowy mieszkaniowo-usługowo-biurowej ze względu m.in. na jej sprzeczność z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 ustawy z 7. VII. 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym) poprzez pogłębienie dysproporcji w rozmieszczeniu miejsc pracy i miejsc zamieszkania¹⁹⁷².

¹⁹⁷² Stan faktyczny w tej sprawie był następujący: Główny Architekt Miasta L. decyzją z 21.02.2000 r. odmówił ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu do realizacji przez „Fundusz Mieszkaniowy” Sp. z o.o. w L. zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z częścią usługowo-biurową przy ul. Zana i Filaretów w L. (...). Podstawą prawną decyzji organu I instancji był art. 39 ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415 ze zm.) oraz plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Zespołu Miejskiego w L. (uchwała Nr XV/91/86 Miejskiej Rady Narodowej w L. z 30.12.1986 r. z późniejszymi zmianami, Dz. Urz. Woj. L. Nr 17/93, poz. 100). W uzasadnieniu organ wskazał, że nieruchomości leży w określonym w planie ogólnym obszarze usług ponadpodstawowych i ogólnomiejskich z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (II A 8 AUC), przy czym w ustaleniach realizacyjnych zapisano wielofunkcyjny ośrodek II stopnia dzielnicowych i ogólnomiejskich urządzeń usługowych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną. Zabudowa mieszkaniowa ma więc pełnić funkcję wtórną, uzupełniającą w stosunku do usług, zaplanowanych na potrzeby ok. 125 tys. mieszkańców. Realizowana dotychczas na tym terenie zabudowa mieszkaniowa wyczerpuje całkowicie ustalenia zawarte w planie, a rezerwy winny być wykorzystane wyłącznie do realizacji programu usługowego. Przeznaczenie, zgodnie z wnioskiem, jedynie 25% inwestycji na potrzeby usług powoduje, iż zamierzenie nie jest zgodne z ustaleniami planu. Organ wskazał także, że w przypadku budowy dalszych budynków mieszkalnych nastąpiłoby naruszenie interesów mieszkańców dzielnicy „R.”, którzy uczestniczyli w procedurze opracowania planu, oraz naruszenie interesu społecznego (art. 7 k.p.a.). Wnioskowana inwestycja byłaby też sprzeczna z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym) poprzez pogłębienie dysproporcji w rozmieszczeniu miejsc pracy i miejsc zamieszkania.

W odwołaniu od decyzji „Fundusz Mieszkaniowy” Sp. z o.o. w L. wniósł o jej uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. decyzją z 3.04.2000 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

„Fundusz Mieszkaniowy” w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając decyzji naruszenie prawa materialnego, a zwłaszcza art. 40 ust. 1 i art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji. Naczelny Sąd Administracyjny — Ośrodek

Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej części uzasadnienia orzeczenia dość szeroko odniósł się do problematyki interpretowania przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego — dzisiaj rozważania te odgrywają już mniejszą rolę, bo plan nie stanowi podstawy do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie tego zagospodarowania¹⁹⁷³. Przyjął, że „wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów planu wsparta została dodatkowo przez argument aksjologii systemowej, polegający na nawiązaniu do zasady prawa wyraźnie sformułowanej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. W jej art. 1 ust. 1 wyrażona została bowiem zasada rozwoju zrównoważonego, będąca podstawą działań podejmowanych w wyniku jej stosowania. Norma wyrażająca tę zasadę jest z jednej strony artikulacją celu prawodawczego (co ma znaczenie przy interpretacji zarówno przepisów tej ustawy, jak też przepisów planów miejscowych, jako swoistych „przepisów wykonawczych” w stosunku do tej ustawy), ale jednocześnie jest normą zadaniową, nakładającą na organy podejmujące decyzję na podstawie planu obowiązek przyjmo-

Zamiejscowy w Lublinie po rozpoznaniu sprawy ze skargi „Funduszu Mieszkaniowego” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w L. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia 3.04.2000 r. w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu — oddalił skargę.

¹⁹⁷³ Jednakże aktualne są ustalenia w zakresie samej interpretacji planu. Tutaj NSA przyjął, że „interpretacja przepisów planu, podobnie jak każdego przepisu, podlega pewnym rygorom, które odnoszą się także do administracyjnego typu stosowania prawa. Może opierać się na regułach językowych, systemowych, celowościowych lub funkcjonalnych. W rozpatrywanej przez sąd administracyjny sprawie organ — jak to wynika z odwzorowania jego rozumowań (uzasadnienie jest oszczędne we wskazywaniu na argumenty interpretacyjne wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji) — wykorzystuje te reguły. W związku z tym można ocenić, iż interpretacja jest wszechstronna, chociaż wykorzystanie poszczególnych reguł nie jest właściwie udokumentowane i podkreślone.

Organ wykorzystał reguły językowe, zarówno semantyczne jak i syntaktyczne, wiążąc znaczenie zwrotu z literalnym sformułowaniem przeznaczenia terenu, wskazanym przez plan. Wyrażenie „usługi ponadpodstawowe i ogólnomiejskie z zabudową mieszkaniową wielorodzinną” zinterpretował w ten sposób, iż pierwszeństwo w określeniu tego zadania mają usługi, a funkcja mieszkaniowa ma charakter uzupełniający. Jest to wynik wykładni zgodny z regułami składni języka polskiego, wskazującymi na relację podrzędności drugiego człon u powyższej wypowiedzi. Drugi człon ma tym samym charakter uzupełnienia członu pierwszego, nadrzędnego. Stanowiło to podstawę stwierdzenia, iż rzutuje to na określenie proporcji w zamierzeniach inwestycyjnych w ten sposób, że funkcja usługowa powinna mieć znaczenie dominujące. W zamierzonej przez wnioskodawców inwestycji, relacja ta zostaje odwrócona, bowiem usługi mają zająć w jednej wersji (budynki 4-kondygnacyjne) 25%, w wersji innej (budynki 9-kondygnacyjne) — ok. 11%. Interpretacja w zakresie ustaleń językowych nie budzi zatem wątpliwości, a ustalenie w drodze wykładni proporcji między funkcjami prowadzi wprost do treści podjętej decyzji.

Organ wykorzystał, jako materiał uściślający interpretację wyżej wskazanego zwrotu normatywnego, ustalenia realizacyjne zawarte w planie miejscowym. Wspierają one przyjęty kierunek interpretacji. Według tych ustaleń realizacyjnych bowiem, do realizacji w terenie II A 8 AUC przewidziany jest wielofunkcyjny ośrodek II stopnia dzielnicowych i ogólnomiejskich urządzeń usługowych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, w programie którego znajdują się między innymi: hotel miejski, urząd pocztowy, budynek administracyjny, kluby, domy kultury, kino „O”-ekranowe, biblioteka, przychodnia czy pełnowymiarowa sala gimnastyczna. Należy zatem przyjąć, iż dominacja funkcji usługowej w całym zakładanym planie nie budzi wątpliwości. Także zatem reguły celowościowo-funkcjonalne wykładni wykorzystane zostały przez organ prawidłowo.”

wania zasady rozwoju zrównoważonego, jako podstawy postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest więc także zasadą braną pod uwagę przy ustalaniu planów zagospodarowania przestrzennego. Zrównoważenie rozwoju danego terenu wymagać może sięgnięcia do stanu zastanego w zakresie realizowanych już na danym terenie funkcji zaspokajania potrzeb mieszkańców i usługobiorców. Trafnie więc, zdaniem NSA, organ argumentuje, że realizowana w poprzednich latach funkcja mieszkaniowa wyczerpała już w dużej mierze ten element całego planu zagospodarowania, który był przeznaczony na zabudowę mieszkaniową. Dalsze rozwijanie tej funkcji dodatkowo zmieniałoby proporcje z ustaleń planu między funkcją usługową i mieszkaniową, wynikające ze składni wypowiedzi normatywnej sformułowanej w planie. Zasada zrównoważonego rozwoju, rozumiana jako zrównoważenie udziału obu wskazanych w planie funkcji, także w kontekście już zrealizowanych składników jednej z nich, wzmacnia zatem konieczność przestrzegania wskazanych proporcji. W tym sensie zasadę prawa wykorzystano jako argument interpretacyjny, służący do rekonstrukcji normy zawartej w przepisie planistycznym. Rezultat wykładni językowej (syntaktycznej) zostaje w ten sposób dodatkowo potwierdzony¹⁹⁷⁴.

Analizując to orzeczenie w kontekście problematyki zrównoważonego rozwoju, wskazać należy, że NSA stanął tu na stanowisku, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa (co zresztą kilkakrotnie podkreślono). Wskazano co prawda, że jest zasadą wynikającą z ustawy o planowaniu przestrzennym, jednakże w związku z meritem sporu nie rozważano tutaj innych regulacji prawnych. Niezmiennie istotne jest natomiast wskazanie dwóch funkcji tej zasady:

1. celu prawodawczego, co powiązano z kwestią interpretacji przepisów w procesie stosowania prawa,
2. normy zadaniowej, nakładającej na organy administracji publicznej określone obowiązki.

¹⁹⁷⁴ Na tej bazie NSA przyjął, że „Należy zatem uznać brak zasadności zarzutu skargi, iż z faktu, że plan nie zawiera sformułowania określającego, która z funkcji terenu ma charakter dominujący, wnioskować należy o dowolności treści decyzji. Dominujące znaczenie jednej z funkcji można bowiem ustalić w drodze wykładni przepisów, która jest niezbędnym elementem każdego procesu decyzyjnego i może stanowić podstawę treści decyzji, jeżeli jest dokonana poprawnie. Niesłusznie skarga odwołuje się do braku obiektywnych kryteriów pomiaru intensywności funkcji. Kryteria takie istnieją, i sama skarga zwraca w tym samym zdaniu na nie uwagę. Problemem może być natomiast wybór któregoś z tych kryteriów do przesądzenia in abstracto o takiej intensywności. W rozpatrywanej sprawie jednakże nie ma to miejsca, ponieważ organ wskazuje na jedno z możliwych kryteriów podziału — powierzchnia przeznaczona na realizację każdej z funkcji. W zakresie powyższej wykładni przepisów planu w powiązaniu z interpretacją art. 1 ust. 1 ustawy z 7.07.1994 r. NSA stwierdził poprawność argumentacji.”

Trafnie też zastosowano tę zasadę, odnosząc ją do stanu faktycznego w sprawie, analizując potrzeby społeczne, które nie tylko dotyczą zasobów mieszkaniowych, ale zwłaszcza w obszarach osiedli zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (ok. 125 tys. mieszkańców) także dostarczania usług. Na tej bazie zasada ta może powodować ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzennym danego terenu (czy też szerzej w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej).

Problematyka zrównoważonego rozwoju analizowana była przez NSA również w odniesieniu do szczegółowych kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, mając na względzie podstawowy charakter zrównoważonego rozwoju w zakresie tej właśnie regulacji. Rozstrzygano tę kwestię w stosunku do zarzutów stawianych projektowi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwsze z takich orzeczeń dotyczyło odmowy zmiany sposobu zagospodarowania gruntów rolnych o niskiej klasie bonitacyjnej¹⁹⁷⁵. Rada gminy, podejmując miejscowy plan, zdecydowała o możliwości zabudowy działek w pasie do 100 m od istniejącej ulicy, pozostawiając pozostałą część tych działek obszarami otwartymi, co uzasadniano zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁹⁷⁶. Wnoszący zarzut i zarazem skarżący uchwałę o jego odrzuceniu współwłaściciele działki, której część nie została przeznaczona pod zabudowę, podnosili, że rada gminy niesłusznie wzięła pod rozważenie interes ogółu, przyjmując zasadę zrównoważonego rozwoju terenu objętego planem i stawiając go nad interesem skarżących¹⁹⁷⁷. NSA, rozważając ten problem, wskazał, że gmina zgodnie z art. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska ma obowiązek uwzględniania w planach miejscowych zasad zrównoważonego rozwoju i w tym przypadku rada gminy dała pierwszeństwo interesowi publicznemu polegającemu na zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju przed interesem prawnym skarżących, wykazując zarazem szczegółowo przyczyny takiego swego wyboru w uzasadnieniu do uchwały. W orzeczeniu tym wyraźnie podkreślono publiczny (wspólnotowy, ogólny) charakter zasady zrównoważonego rozwoju, co potwierdza wcześniej dokonaną teoretyczną jej interpretację.

¹⁹⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 5 września 2003 r., sygn. akt IV SA 514/03.

¹⁹⁷⁶ W uzasadnieniu do zmiany planu Rada wskazała, że na terenie gminy N. występują ciągi ekologiczne o znaczeniu regionalnym, a bazą ich tworzenia są między innymi doliny rzek; Utraty, Zimnej Wody i Mrówki. Obszary te stanowią system odnowy i zasilania przyrody, należą do większych struktur biologicznie aktywne kształtujących potencjał ekologiczny gmin N., B. i G.-M. i dlatego teren ten winien pozostać otwartym przyrodniczo aktywnym. Takie też jego przeznaczenie ustalały dotychczas obowiązujący plan ogólny zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

¹⁹⁷⁷ Domagali się oni przeznaczenia na cele budownictwa mieszkaniowego całej działki, która miała szerokość 180 metrów, a nie tylko pasa o szerokości 100 m.

Drugie orzeczenie dotyczyło zmiany planu w kontekście lokalizacji stacji telefonii komórkowej¹⁹⁷⁸. NSA ponownie wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „podstawą planowania przestrzennego jest zrównoważony rozwój”. Rada rozważając zarzuty wniesione do planu, winna mieć na uwadze „okoliczności, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz to, aby rozwój był zrównoważony”. Przyjęto przy tym, że przez zrównoważony rozwój „należy rozumieć rozwój, który ma na względzie wszystkie aspekty życia człowieka”. NSA w orzeczeniu tym dokonał więc próby zdefiniowania pojęcia zrównoważonego rozwoju, biorąc pod uwagę, że definicja taka nie występowała w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (nie istniało też tam odesłanie do definicji zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak ma to miejsce w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jednakże definicja zaproponowana przez NSA nie wydaje się zasługiwać na uwzględnienie — jest ona przykładem wyjątkowo ogólnikowego podejścia do problematyki zrównoważonego rozwoju, *de facto* nie odnosząc się do jego najważniejszych elementów. Potwierdzając typowo antropocentryczny charakter zrównoważonego rozwoju, wskazuje ona na konieczność uwzględnienia w związku z tym rozwojem wszystkich aspektów życia człowieka. Nie wydaje się to jednak wynikać z koncepcji zrównoważonego rozwoju, która wskazuje głównie na trzy aspekty: środowiskowy, społeczny i gospodarczy, a zarazem na zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, a nie wszelakich. Istnieją więc takie aspekty życia ludzkiego, które przy zrównoważonym rozwoju uwzględniane być nie muszą — np. związane z konsumpcją niepodstawowych dóbr materialnych albo nawet z nadmierną konsumpcją podstawowych. Ponadto nieodłącznym elementem zasady zrównoważonego rozwoju jest zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej, która nie została w ogóle w tej definicji wzięta pod uwagę. Wracając do rozważanej przez nas sprawy, NSA podsumował podobnie jak w poprzednim orzeczeniu, że „rozpoznając zarzuty właściwy organ gminy musi skonfrontować interes indywidualny z interesem przemawiającym za ustaleniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania” i odpowiednio uzasadnić przyjęte przez siebie stanowisko.

¹⁹⁷⁸ Wyrok z dnia 20 listopada 2003 r., sygn. akt SA/Bd 2037/03. *De facto* spór wynikł z konfliktu skarżących z gminą, która nie wyraziła zgody na zlokalizowanie stacji na działce skarżących ze względu na niezgodność z miejscowym planem. Inwestor wskazał wówczas inną lokalizację, wobec protestu mieszkańców wycofał się z niej, ostatecznie wskazując działkę Lasów Państwowych sąsiadującą z działką skarżących i występując o zmianę sposobu jej zagospodarowania w miejscowym planie, wobec czego skarżący złożyli zarzut, motywując go spadkiem atrakcyjności ich nieruchomości. NSA, oddalając skargę, wskazał, że nie jest uprawniony do wnikania w zasadność sporu pomiędzy gminą a skarżącymi, ponieważ sprawuje tylko kontrolę pod względem zgodności z prawem.

Zasada zrównoważonego rozwoju analizowana była także w kontekście zasady dobrego sąsiedztwa¹⁹⁷⁹. Sprawa dotyczyła lokalizacji budynku mieszkalnego o wysokości 192 m, a kwestionowano głównie właśnie tę wielkość nienawiażającą, zdaniem skarżących, do budynków usytuowanych na działkach sąsiednich¹⁹⁸⁰. Sąd uznał, biorąc pod uwagę wyniki analizy przeprowadzone przez organ administracji, że ten trafnie przyjął, iż projektowana inwestycja nie narusza zasady dobrego sąsiedztwa¹⁹⁸¹. Dodatkowo Sąd orzekł, że przy interpretacji zasady

¹⁹⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 2410/06.

¹⁹⁸⁰ W tym zakresie Sąd przyjął, że art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje normatywnie ujęcie tzw. zasady dobrego sąsiedztwa, mającej na celu zapewnienie ładu przestrzennego na danym terenie. Zgodnie z tą zasadą zmiana w zagospodarowaniu terenu jest uzależniona od dostosowania planowanej inwestycji do określonych cech urbanistycznych i architektonicznych zagospodarowania terenu sąsiedniego. Przez pojęcie „sąsiedztwa” nie należy rozumieć wyłącznie bezpośredniej styczności działki, na której ma powstać planowana inwestycja z działką sąsiednią. W literaturze prawa administracyjnego i orzecznictwie sądów administracyjnych pojęciu temu nadaje się szersze znaczenie. Oznacza to, że przez pojęcie „działka sąsiednia” należy rozumieć nieruchomość znajdującą się w pewnym obszarze wokół działki, na której ma powstać planowana inwestycja, tworzącą pewną urbanistyczną całość.

Sąd nie podzielił zatem stanowiska pełnomocnika skarżących dotyczącego interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”. Wąskie rozumienie sąsiedztwa (tylko działki bezpośrednio graniczące z terenem inwestycji) prowadzi do znacznego rygoryzmu odnośnie możliwości zagospodarowania terenów pozbawionych planów miejscowych. Blokowałoby to możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy, mimo że ład przestrzenny nie byłby zagrożony daną inwestycją. Takie stanowisko — wskazujące na konieczność nadania pojęciu działki sąsiedniej szerszego znaczenia — reprezentowane jest obecnie jednolicie zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego [tak m.in. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r. (IIOSK 657/06 LEX nr 322451), w którym Sąd stwierdził, że działką sąsiednią jest każda działka, znajdująca się w obrębie obszaru analizowanego, wyznaczanego na podstawie przepisu § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego].

W okolicznościach sprawy Sąd uznał, że podnieść należy, iż obszar analizowany został prawidłowo określony to jest zgodnie ze wskazaniem zawartym w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1580), czego nie kwestionują skarżący. Z treści tej analizy wynika, że w bezpośrednim sąsiedztwie projektowanego zamierzenia inwestycyjnego znajduje się zróżnicowana zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (zwana dalej „W.” o wysokości 63 m, punktowe budynki wysokościowe 32-, 40-, 42- kondygnacyjne), budynek biurowo-usługowy „I.” o wysokości 156 m. W obszarze analizowanym znajduje się również P. o wysokości (wraz z iglicą) 230 m. Od strony południowej kwartał terenu analizowanego zabudowany jest m.in. wieżowcem „Z.” o wysokości ok. 140 m. W sąsiedztwie znajdują się także budynki o wysokości do 100 m, a dalej za budynkiem Dworca C. i (...) budynek hotelu „M.” o wysokości ok. 140 m.

¹⁹⁸¹ Uzasadniając to w następujący sposób:

„Jeśli chodzi o funkcję projektowanej inwestycji: mieszkalno — usługowa podkreślić należy, że nie ma w niej żadnej wątpliwości, że jest ona kontynuacją obowiązującej w chwili obecnej funkcji omawianego terenu. Również parametry planowanej inwestycji nie stoją na przeszkodzie ustaleniu warunków zabudowy. Rozumienie zabudowy jest bowiem dopuszczalne o tyle, o ile można ją pogodzić z już istniejącą funkcją. Rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu należy rozumieć szeroko zgodnie z wykładnią...”

dobrego sąsiedztwa należy uwzględnić wykładnię celowościową tego przepisu, a w tym zakresie przede wszystkim odnieść trzeba się do celu, jaki ustawa stawia planowaniu przestrzennemu tj. ochrona i zabezpieczenie fundamentalnych wartości — ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Biorąc pod uwagę definicje tych dwóch pojęć, Sąd stwierdził, iż przedmiotowa inwestycja nie stoi w sprzeczności z powołanymi zasadami, a zatem zaskarżona decyzja w tej kwestii nie narusza prawa. Ten sposób uwzględnienia pojęcia zrównoważonego rozwoju wskazuje, że nawet jako cel ogólny może ono powodować istotne implikacje w zakresie szczegółowych instrumentów prawnych.

Na aspekt praktyczny zastosowania zasady zrównoważonego rozwoju wskazać też można w dwóch sprawach zakończonych wyrokiem NSA dotyczących aspektów finansowych. Pierwsza odnosiła się jeszcze do przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, która przewidywała finansowanie ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zadań w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (art. 87 a)¹⁹⁸². Na tej podstawie rada nadzorcza jednego z funduszy wojewódzkich zdecydowała o sfinansowaniu wyposażenia w majątek trwały Regionalnego Stowarzyszenia na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju¹⁹⁸³, co zostało zakwestionowane przez wojewodę. Sąd, rozstrzygając sprawę, wskazał, że środki wojewódzkich funduszy służą realizacji przedsięwzięć związanych

systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora. Przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy w kontekście omawianego problemu może być tylko projektowana inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu, tylko niedająca się z nią w praktyce pogodzić. Nie można natomiast kwestii funkcji interpretować zawężająco np. jako możliwość powstania budynków tylko tego samego rodzaju co już istniejące (tak: Niewiadomski ZagospPrzestrzU Komentarz, 3 wyd. art. 61 s. 500). W konsekwencji zatem należało przyjąć, że parametry planowanej inwestycji (w szczególności jej wysokość — 192 m) nie pozostają w sprzeczności z dotychczasowym sposobem zainwestowania terenu. Planowany budynek nie naruszy zasady ładu przestrzennego, a zgodnie z treścią art. 1 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu należy podkreślić, że na analizowanym obszarze istnieje już wysoki budynek tj. P w W., który jest dominantą na tym terenie, co tym bardziej uzasadnia uznanie za spełniony — dla planowanej inwestycji — warunek w zakresie parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych. Przyjęcie stanowiska, iż wysokość przedmiotowej inwestycji jest przeszkodą dla jej realizacji w przestrzennym, prowadziłoby do absurdalnej sytuacji, w której w ogóle nie byłaby możliwa realizacja obiektów wysokościowych na terenie Polski. Nie ma bowiem obecnie obszaru, na którym budynek o wysokości ponad 150 m stanowiłby kolejną inwestycję z zachowaniem kontynuacji linii zabudowy. Owszem, istnieją pojedyncze budynki o takiej wysokości lecz nie występują one jako zwarta zabudowa."

¹⁹⁸² Wyrok z dnia 28 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA/Po 1307-1309/99.
¹⁹⁸³ Chodziło o dotację na budowę zaplecza oraz zatwierdzenie udzielonej przez zarząd darowizny samochodu.

ze zrównoważonym rozwojem (także ochroną środowiska i gospodarką wodną), lecz dotyczy to konkretnych przedsięwzięć, o których mowa jest w art. 88 i 88 a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a stworzenie bytu instytucjonalnego nowego stowarzyszenia w tym katalogu zadań nie mieści się.

Drugi wyrok wydany został, zresztą także przez NSA w Poznaniu w dniu 21 marca 2003 r.¹⁹⁸⁴. Na zasadę zrównoważonego rozwoju powoływał się tam nie sąd, lecz Miasto i Gmina B. w swojej skardze. Sprawa dotyczyła wydatkowania środków z funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Gmina chciała przeznaczyć je na spłatę kapitału kredytów i pożyczki na gazyfikację i kanalizację sanitarną zgodnie z realizowanym programem ochrony środowiska. W uzasadnieniu skargi gmina wskazała, że środki funduszu gminnego ochrony środowiska przeznacza się na „finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, w rozumieniu art. 3 pkt 50 ustawy oraz w szczególności w art. 406 ustawy — Prawo ochrony środowiska. W pkt 12 wymienionego art. 406 ustawy ustawodawca przyzwala na wydatkowanie Funduszu na „inne zadania ustalone przez radę gminy, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym na programy ochrony środowiska”, a spłata uprzednio zaciągniętych kredytów może stanowić zadanie funduszu, jak uchwalono w zakwestionowanej uchwale Rady. Budowa kanalizacji sanitarnej oraz instalacji gazowej należą bez wątpienia do inwestycji służących ochronie środowiska. Istotne jest, aby realizacja wprowadzonego zadania do funduszu wynikała z zasady zrównoważonego rozwoju.

Skarga ta została oddalona, ponieważ zgodnie z ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁹⁸⁵ spłaty rat kapitałowych to rozchody budżetu gminy, a odsetki od rat kapitałowych są klasyfikowane jako wydatki budżetu gminy. Sąd przyjął też, że nie mieszczą się one w pojęciu „zadania”, o którym mowa w art. 406 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie wnikając już w *meritum* tamże wymienionych zadań. Jednakże sprawa ta może stanowić przykład praktycznego realizacji zasady zrównoważonego rozwoju poprzez odwołanie się do tej zasady na bazie zastosowania konkretnego przepisu ustawy Prawo ochrony środowiska.

Problematyka zrównoważonego rozwoju występuje także w działalności Trybunału Konstytucyjnego. Na czoło wysuwa się tutaj wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r.¹⁹⁸⁶ Po raz pierwszy badana była zgodność przepisów ustawy z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju określoną w art. 5 Konstytucji. Sprawa dotyczyła przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania

¹⁹⁸⁴ Sygn. akt I SA/Po 3096/02, publ. OSS 2004/1/20.
¹⁹⁸⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych¹⁹⁸⁷, która uchylała w tym zakresie szereg wymogów związanych z ochroną środowiska i planowaniem przestrzennym, jak twierdził wnioskodawca — fundamentalnych. Zarzuty w kwestii naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju dotyczyły uchylenia stosowania:

- przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 10),
- części przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko — art. 49–52 oraz 55–57 ustawy Prawo ochrony środowiska (art. 11),
- przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz opłat z tym związanych (art. 21),
- następujących przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska art. 31–36, art. 46, 47, art. 49–53, art. 55–57 oraz art. 135 ust. 4 odnośnie realizacji inwestycji drogowej (w zakresie regulacji zawartych w rozdziale czwartym ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych).

Ponadto zaskarżony został art. 25 określający, w związku z decyzją o pozwoleniu na budowę drogi, wymóg sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia drogowego na środowisko oraz dokonania uzgodnień z właściwymi organami, jak też zakres tego raportu.

W związku ze zmianami w polskim systemie ocen oddziaływania na środowisko poprzez ustawę z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁸⁸, uchylone zostały m.in. art. 11, art. 25 i art. 33 w ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, co spowodowało, w związku z utratą mocy obowiązującej tych przepisów, umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w zakresie ich dotyczącym.

W kwestii niezgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju badane więc były jedynie art. 10 i art. 21 zaskarżonej ustawy, przy czym w odniesieniu do art. 10

¹⁹⁸⁶ Sygn. akt K 23/05, sentencja ogłoszona w Dz.U. Nr 106, poz. 720. Trybunał odniósł się w nim do wniosku Rady Gminy Chelmiec o zbadanie zgodności

1) art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 10 i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) z art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 166 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 10, art. 11, art. 21, art. 25 oraz art. 33 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji.

¹⁹⁸⁷ Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm. Aktualnie nosi ona nazwę ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

¹⁹⁸⁸ Dz.U. Nr 113, poz. 954.

Trybunał w uzasadnieniu wyroku jedynie wskazał na ich treść (co w pewien sposób można by tłumaczyć tym, że artykuł ten podlegał analizie, co do zgodności z innymi przepisami konstytucyjnymi, we wcześniejszej części orzeczenia, lecz faktem pozostaje, że nie przeprowadzono szczegółowych rozważań tego przepisu w kontekście zrównoważonego rozwoju, co jest tym poważniejszym zarzutem, że rozwój ten stanowi podstawę zagospodarowania przestrzennego). Bardziej szczegółowa analiza dotyczyła natomiast zwolnienia z opłat związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych oraz usuwania drzew i krzewów (jak też obowiązku użytkowania w tym zakresie zezwoleń). Podzielić tu można pogląd Trybunału odnośnie tych pierwszych opłat, że „kwestionowane wyłączenie zastosowane zostało w celu obniżenia i tak wysokich kosztów budowy dróg krajowych”, rozciągając go także na drugie wskazane wyżej opłaty.

Analizy pojęcia zrównoważonego rozwoju Trybunał dokonał w kontekście wzajemnych związków pomiędzy art. 5 i art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przede wszystkim wskazano na obowiązek władz publicznych „prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (art. 74 ust. 1). Zwrócono uwagę, że „sformułowanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki.”

Analizując obowiązek wynikający z art. 74 ust. 1, wskazano, że „pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka”. W związku z tym „ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze — obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój”.

Jako podstawową metodę uzyskania celu, jakim jest bezpieczeństwo ekologiczne wskazano „nakazane przez art. 5 Konstytucji — kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i nast.).” Przyjęto, 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.”

Analizując powyższą wykładnię przepisów art. 5 w powiązaniu z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji, wskazać trzeba na dokonanie pozytywnego zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego oraz na określenie nakazu kierowania się przez państwo zasadą zrównoważonego rozwoju.

Jednakże w szczegółach wydaje się, że pewne pojęcia zostały błędnie zinterpretowane. Zrównoważony rozwój jest na niwie teoretycznej z pewnością pojęciem szerszym od bezpieczeństwa ekologicznego, a nie odwrotnie, jak przyjął to Trybunał Konstytucyjny¹⁹⁸⁹. Bezpieczeństwo ekologiczne stanowi jeden z celów zrównoważonego rozwoju, ale nie jedyny, chociaż oczywiście kierowanie się w działalności państwowej zasadą zrównoważonego rozwoju winno doprowadzić do stanu bezpieczeństwa ekologicznego (trudno, aby działania w ramach tego rozwoju podejmowane prowadziły do pogorszenia bezpieczeństwa środowiska dla człowieka)¹⁹⁹⁰.

Trybunał słusznie wskazując na różne wartości konstytucyjne, jakie muszą być w jego orzecznictwie wzięte pod uwagę i konieczność stosownego ich wyważenia *de facto* nie dokonał tego, a przynajmniej w orzeczeniu nie uzasadnił swojego wyboru — w odniesieniu właśnie do zrównoważonego rozwoju (zwłaszcza w zakresie zgodności art. 10 zaskarżonej ustawy).

Trudności w analizie orzeczenia sprawia zagadnienie czy taki wyrok zostałby podjęty także w sytuacji, gdyby ograniczenia wprowadzane przez ustawę miały charakter trwały. Wielokrotnie w orzeczeniu wskazano, że ustawa ma charakter epizodyczny ze względu na okres jej obowiązywania¹⁹⁹¹. Tę jej cechę zmieniono ustawą z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁹⁹², która nie tylko znacząco wydłużyła okres jej obowiązywania, ale także rozszerzyła zakres przedmiotowy z dróg krajowych na wszystkie drogi publiczne. W tym względzie można mieć już bardzo poważne wątpliwości co do zgodności art. 10 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji

¹⁹⁸⁹ Co zresztą zostało także skrytykowane w opinii Rady Legislacyjnej z dnia 18 czerwca 2007 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (RL-0303-51/07).

¹⁹⁹⁰ Chociaż przecież tak się faktycznie i dzisiaj na świecie dzieje, czego przykładem, może najbardziej wyrazistym, ale nie jedynym jest emisja gazów cieplarnianych.

¹⁹⁹¹ Chociaż Rada Legislacyjna we wskazanej wyżej opinii komentując orzeczenie Trybunału uznała, że „Wyłączenie takiej reglamentacji nie ma uzasadnienia w świetle podstawowych zasad ochrony środowiska i proporcji rozwoju cywilizacyjnego w koncepcji zrównoważonego rozwoju nawet w ustawodawstwie o charakterze tzw. epizodycznym.”

¹⁹⁹² Dz.U. Nr 220, poz. 1061 z późn. zm.

inwestycji w zakresie dróg publicznych z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5).

Kolejne odniesienie do problematyki zrównoważonego rozwoju nastąpiło w wyroku z 7 maja 2001 r.¹⁹⁹³. W uzasadnieniu do orzeczenia Trybunał analizował problem udziału państwa w gospodarce, przyjmując, że państwo nie może całkowicie swobodnie kształtować swojego udziału (lub całkowicie go zaniechać) w życiu gospodarczym. „Po pierwsze, z art. 20 Konstytucji wypływa wniosek, iż prowadzenie przez państwo i jego agendy działalności gospodarczej winno mieć charakter wyjątku. Z uwagi na sytuację faktyczną, wynikającą z założeń poprzedniej formacji ekonomicznej, założenie to jest w stadium realizacji, stąd m.in. skala problemu, którego dotyczy niniejsze postępowanie. Po drugie, prowadzenie przez państwo działalności gospodarczej winno być uzasadnione realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności służyć powinno zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonemu rozwojowi (art. 5 Konstytucji). Po trzecie, działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Łączy się to ściśle z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. Po czwarte, zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych.”

W orzeczeniu tym wskazano zrównoważony rozwój jako wartość konstytucyjną, która uzasadniać może prowadzenie przez państwo działalności gospodarczej. Potraktowano go więc jako określenie jednego z celów działalności państwa,

¹⁹⁹³ Sygn. akt K 19/00, publ. OTK 2001/4/82. Trybunał odniósł się w nim do wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1 pkt 1, 4–7, a także pkt 2 i 3 w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1–7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5–13 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.) z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji;
- 2) art. 4 ust. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 26 ust. 1 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi z art. 2 Konstytucji.

co wskazuje na przyjęcie, iż regulacja w tym względzie zawarta w art. 5 Konstytucji staje się zasadą ustrojową państwa.

Problematyka zrównoważonego rozwoju poruszona była także w związku z badaniem konstytucyjności części przepisów nowelizacji ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹⁹⁴ wprowadzających kontrolę lokalizowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych przez radę gminy w zakresie potrzeby budowy tych obiektów oraz skutków, jakie ta budowa powoduje dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb interesów konsumentów¹⁹⁹⁵. Prokurator Generalny, oceniając zaskarżone przepisy jako zgodne z Konstytucją wskazał, że „uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych umożliwia realizację celów ustawy, tj. doprowadzenie do zrównoważonego rozwoju różnych form handlu”, a przez to np. niedopuszczenie do gwałtownego zaniku drobnych form handlowych. W tym względzie można zdecydowanie rozpatrywać zrównoważony rozwój jako element nadrzędnego charakteru interesu publicznego nad jednostkowym, na co zresztą wskazuje dalsza argumentacja, iż „wprowadzenie ograniczenia co do sposobu korzystania z własności jest niezbędne z punktu widzenia całej wspólnoty samorządowej”. Podobne wnioski wysnuł Marszałek Sejmu, który w swoim odniesieniu do rozważanego zagadnienia wyraził pogląd, że gmina ma nie tylko „obowiązek respektowania prawa każdego, kto posiada tytuł prawny do danego terenu, do jego zagospodarowania”, ale „jednocześnie gmina powinna dbać o „zrównoważony rozwój gminy” jako wspólnoty mieszkańców”. Na tej podstawie zauważył, że „sposób zagospodarowania przestrzennego, ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie tylko wpływa na wykonywanie prawa własności przez konkretnego właściciela nieruchomości, ale dotyczy każdego mieszkańca danej gminy”, co musi być przez gminę w ramach realizacji jej zadań wzięte pod uwagę. „Stąd też, w celu ochrony interesów mieszkańców, zachodzi konieczność ograniczenia swobodnego gospodarowania posiadany terenem.”

Sam Trybunał Konstytucyjny tak szczegółowo już problematyki uwzględnienia zrównoważonego rozwoju w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie analizował. Wskazał jedynie, że w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „podstawową zasadą gospodarki przestrzennej jest zasada zrównoważonego rozwoju”. Tą zasadą, jak też innymi określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy,

¹⁹⁹⁴ Ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 124).

¹⁹⁹⁵ Wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00. Badane przepisy zostały uznane za zgodne z Konstytucją. Sentencja wyroku została opublikowana w M.P. Nr 6, poz. 99.

muszą się kierować organy gminy, co stanowi ograniczenie władztwa planistycznego gminy o charakterze materialno-prawnym.

Z powyższej analizy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wysnuć można wniosek, że zasada zrównoważonego rozwoju jest przez ten sąd traktowana jako samodzielna zasada ustrojowa. Wskazuje się przy niej też na jej charakter potwierdzający zasadniczo prymat interesu publicznego, ogólnego nad jednostkowym, indywidualnym. Jednakże, jak na razie, Trybunał uniknął bardziej szczegółowego wnioskowania w samą jej treść merytoryczną.

Zrównoważony rozwój stał się także podstawą skargi konstytucyjnej, która jednakże ze względów formalnych została nierozpatrzona¹⁹⁹⁶. Zdaniem skarżącego uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dopuszczając realizację kolejnej dużej inwestycji na terenie osiedla zamieszkałego przez skarżącego, narusza zasadę zrównoważonego rozwoju. Względ na związane z tą inwestycją zagrożenie ekologiczne, uzasadnia zarzut naruszenia praw skarżącego do bezpieczeństwa ekologicznego, ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska oraz niedochowania obowiązku władz publicznych „tworzenia warunków sprzyjających urzeczywistnieniu prawa obywateli do równoprawnego korzystania z wartości środowiska”¹⁹⁹⁷.

Mamy w tym przypadku po raz pierwszy do czynienia z obywatelskim powołaniem się na zasadę zrównoważonego rozwoju w skardze konstytucyjnej złożonej zresztą raczej w interesie publicznym niż jednostkowym.

9. Podsumowanie

Problematyka zrównoważonego rozwoju stosunkowo szybko pojawiła się w polskich aktach prawnych, choć pierwotnie o charakterze powszechnie nieobowiązującym — w uchwałach Sejmu RP. Stosowano zresztą wówczas zamiennie pojęcia

¹⁹⁹⁶ Skarga Henryka M. dotyczyła zgodności:

- 1) uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr X/352/99 z 17 czerwca 1999 r. w sprawie odrzucenia zarzutów wniesionych przez mieszkańców Wrocławia do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakładu utylizacji odpadów i składowiska odpadów w rejonie ulicy Janowskiej obrębu Pracze Odrzańskie (Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia Nr 6, poz. 309);
- 2) uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr XXI/671/00 z 18 maja 2000 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wrocławia dla obszaru w rejonie ul. Janowskiej obrębu Pracze Odrzańskie (Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia Nr 5, poz. 155) z art. 5, art. 68 i art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁹⁹⁷ Zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2000 r. (sygn. akt Ts 139/00, publ. OTK 2001/2/39) oraz z 6 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 139/00, publ. OTK 2001/2/40).

zrównoważony rozwój i ekorozwój. W ustawodawstwie pojęcie to, jako ekorozwój, pojawiło się w 1994 r. w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym.

Znaczące zmiany w podejściu do problematyki zrównoważonego rozwoju w prawie związane są z przyjęciem Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Była to pierwsza europejska konstytucja, w której pojawiło się to pojęcie. Co więcej, jego ulokowanie w art. 5 spowodowało nadanie zasadzie zrównoważonego rozwoju charakteru ogólnej zasady ustrojowej¹⁹⁹⁸. Potwierdzeniem tego statusu jest także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Pojawiające się w doktrynie prawa ochrony środowiska wątpliwości bardziej dotyczą treści pojęcia niż charakteru zasady ustrojowej¹⁹⁹⁹. Jednakże nawet zwolennicy zaliczenia zasady zrównoważonego rozwoju do zasad politycznych, a nie prawnych, wskazują, że ma ona swoje normatywne znaczenie²⁰⁰⁰. Jest to też norma programowa — nakazująca realizację określonego celu — właśnie zrównoważonego rozwoju.

Konstytucyjne usytuowanie w Polsce problematyki zrównoważonego rozwoju zasługuje na pełną aprobatę. Przez to konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju wywiera wpływ na stanowienie, wykładnię i stosowanie prawa, choć jest on jeszcze cały czas nieadekwatny do znaczenia tej zasady.

Poza art. 5 także w innych regulacjach Konstytucji doszukać można się związków z koncepcją zrównoważonego rozwoju. W szczególności dotyczy to preambuły oraz art. 74 ust. 1 odnoszącego się do zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego w kontekście zasady sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej.

Konstytucyjne uregulowanie zasady zrównoważonego rozwoju spowodowało ujednolicenie terminologiczne w polskim prawie — od tego czasu już jednolicie w przepisach używa się terminu zrównoważony rozwój. Nastąpiło też wprowadzanie tego pojęcia do szeregu aktów prawnych, w zdecydowanej większości związanych bezpośrednio lub pośrednio z ochroną środowiska.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało w prawie polskim zdefiniowane. Najpierw od 1997 r. w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, potem w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

¹⁹⁹⁸ Takie podejście zdaje się utrzymywać w najnowszej literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska. Zob. A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 35.

¹⁹⁹⁹ 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, z. 1, Warszawa 2003, s. 7–18.

²⁰⁰⁰ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji*, Ruch Prawniczy, Administracyjny i Socjologiczny, 2000, nr 1, s. 183. Autor ten dalej nawet twierdzi, że „pomijanie aspektu uniwersalnego”. Tamże, s. 183.

Mimo wielu podobieństw pomiędzy nimi, późniejsza z definicji jest bardziej rozbudowana i ma merytorycznie poprawniejszy charakter, wskazując na szerszą gamę czynników składających się na zrównoważony rozwój. W ramach jej normatywnej treści można wyróżnić następujące elementy: rozwój społeczno-gospodarczy, którego celem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, ukierunkowany na społeczność, choć uwzględniający także interesy indywidualne, zarówno obecnego pokolenia, jak i przyszłych. Istotą tego rozwoju jest integracja działań ludzkich (politycznych, gospodarczych i społecznych) z niezależnymi od człowieka warunkowaniami przyrodniczymi (czynnik obiektywny). Oczywiście pomimo takiego uszczegółowienia definicja ta nie jest w pełni precyzyjna. Pytanie tylko czy powinna być? Z punktu widzenia procesu stosowania i wykładni prawa wydaje się, że pewna świadoma niedookreśloność powoduje możliwość jej swobodniejszego wykorzystania²⁰⁰¹. Biorąc to pod uwagę, polska definicja zrównoważonego rozwoju zasługuje na pełną aprobatę, odnosząc się do wszystkich podstaw koncepcji zrównoważonego rozwoju, we właściwy zresztą sposób.

Analizując akty prawne, w których występuje pojęcie zrównoważonego rozwoju, zwrócić można uwagę na niejednolite ustawowe ujęcie tego zagadnienia. Występują w nich takie pojęcia jak: zrównoważony rozwój, zasada zrównoważonego rozwoju oraz zasady zrównoważonego rozwoju, przy czym pierwsze dwa w kontekście polskiego prawa mają merytoryczne uzasadnienie. Zdecydowanie najszerszej pojęcie to wprowadzono do ustawy Prawo ochrony środowiska, w którym oprócz definicji występuje w odniesieniu do zakresu ustawy, merytorycznej treści rozmaitych aktów, przeznaczenia funduszy, działalności określonych organów oraz materialnej treści pewnych działań. W większości zastosowanie tego pojęcia umożliwia wyjście poza typowo socjologiczne traktowanie określonych instytucji prawnych, jednakże w niektórych przypadkach jest ono tylko „ozdobnikiem”, który nie ma merytorycznego uzasadnienia i nic nie wnosi do treści normatywnej przepisu. Istotna jest taka większościowa regulacja, zwłaszcza w odniesieniu do działań o charakterze bezpośrednio wykonawczym (a w ich ramach do zadań organizatorskich) administracji publicznej²⁰⁰². W pozostałych regulacjach z zakresu ochrony środowiska pojęcie zrównoważonego rozwoju zastosowano w większości jako cel określonych w ustawie działań.

Drugą z ustaw, w których w szerszym stopniu wykorzystano pojęcie zrównoważonego rozwoju jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co zresztą ma znaczące merytoryczne uzasadnienie. Wskazano

²⁰⁰¹ Tamże, s. 190.

²⁰⁰² Bazując tu na typologii zadań przeprowadzonej przez M. Górskiego. Zob. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.

w niej na zrównoważony rozwój jako podstawę działań, co jak widzieliśmy na bazie orzecznictwa odnoszącego się do poprzedniej ustawy w tym zakresie, która zawierała akurat identyczną regulację, ma swoje ważne praktyczne normatywne znaczenie. Taka lokalizacja tego pojęcia wpływa na zastosowanie go do wszelkich instrumentów prawnych uregulowanych w ustawie. Ponadto w ustawie nakazano, aby w treści koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju uwzględnione zostały zasady zrównoważonego rozwoju kraju, co biorąc pod uwagę, iż jest to jeden z kluczowych dokumentów politycznych w działalności państwowej odgrywa także znaczącą rolę.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju występuje również w aktach prawnych spoza obszaru ochrony środowiska, chociaż już na o wiele mniejszą skalę. Ma to miejsce w ustawach o: Narodowym Planie Rozwoju, zasadach prowadzenia polityki rozwoju, samorządzie województwa, Prawie energetycznym, gdzie z reguły jest to też regulacja o charakterze ogólnym. Termin ten pojawił się też w kilku projektach ustaw bądź przyjętych przez Sejm ustawach, które nie weszły w życie lub zostały później uchylone. W nich to właśnie przez jego wprowadzenie usiłowano uzasadnić *ratio legis* określonej regulacji.

W przyszłości pożądanym byłoby zwiększenie zakresu wykorzystania pojęcia zrównoważonego rozwoju w polskim prawie. Z aktów odnoszących się do ochrony środowiska zwłaszcza winno to mieć miejsce w regulacjach dotyczących gospodarowania zasobami, np. w prawie górniczym. Jest to również pożądane we wszystkich aktach regulujących problematykę gospodarczą i społeczną, o ile znajduje to swoje merytoryczne uzasadnienie, np. dotyczyć to winno ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Natomiast zdecydowanie konieczne jest wprowadzenie regulacji związanych ze zrównoważonym rozwojem jako celem działania rozmaitych podmiotów administracji publicznej zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym. Dziś dość mocno podkreśla się, że budzi obawy realizacja tej koncepcji w skali kraju, województwa, powiatu i gminy, m.in. z powodu braku struktur organizacyjnych zajmujących się tym zagadnieniem²⁰⁰³. Konieczność stworzenia odpowiednich podstaw prawnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju podkreślana jest też w literaturze przez osoby niebędące prawnikami²⁰⁰⁴.

Problematyka zrównoważonego rozwoju występuje też w coraz większej ilości aktów planistycznych o charakterze wewnętrznym i dokumentów politycznych,

²⁰⁰³ S. Kozłowski, *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego, luty 2004, s. 8. Podobnie K. Równy, *Prawne zintegrowanie działań w ochronie środowiska. Część pierwsza, Prawo i Środowisko* 2001, nr 3, s. 64–66.

²⁰⁰⁴ Zob. W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, op.cit., s. 272.

zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego i polityki rozwojowej. W niektórych przypadkach ma to swoje ustawowe uzasadnienie. Na tej bazie wskazuje się, że zrównoważony rozwój to idea polityczna o charakterze teoretycznym, a nie praktycznym²⁰⁰⁵. Jednakże biorąc pod uwagę jej normatywny charakter oraz narastające tendencje do jej stosowania w systemach prawnych wydaje się, że staje się ona w coraz szerszym stopniu ideą o charakterze praktycznym, która wymaga szeregu środków i instrumentów realizacyjnych. Ustalane są one z reguły właśnie w dokumentach politycznych przed ich ewentualnym transformowaniem na grunt prawny.

Analizując dokumenty odnoszące się do problematyki zrównoważonego rozwoju, S. Kozłowski wskazuje na ich życzeniowy i mało konkretny w warstwie realizacyjnej charakter²⁰⁰⁶. Faktycznie w wielu miejscach mają one stosunkowo ogólnikowy charakter, przedłużający ich żywotność, ułatwiający odwołanie się do nich, ale zdecydowanie utrudniający konkretne ich wykonanie. Zarazem częsty jest chaos pojęciowy występujący w tych dokumentach i brak jednolitego podejścia do tejże koncepcji²⁰⁰⁷. Zwłaszcza dotyczy to zagadnienia czy zrównoważony rozwój oznacza ograniczenie ochrony środowiska z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, czy też jest wymogiem dla gospodarki i społeczeństwa w zakresie uwzględnienia w tego rodzaju działaniach uwarunkowań ochrony środowiska. Rozwiązanie tego dylematu wydaje się konieczne dla właściwej percepcji zrównoważonego rozwoju w kraju (pomijając, że jest to tak naprawdę pytanie retoryczne). Wskazać należy też na konieczność większego powiązania pomiędzy dokumentami, zwłaszcza międzyresortowymi, w zakresie odpowiedniego implementowania zadań z zakresu zrównoważonego rozwoju. Szczególnie ważne jest też wprowadzenie problematyki zrównoważonego rozwoju do dokumentów gospodarczych i społecznych, co ma na razie miejsce w dość słabym jeszcze stopniu²⁰⁰⁸.

Z pewnością istotnym problemem jest brak obowiązującej długofalowej strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Po niezbyt dobrze uzasadnionym uchynieniu dokumentu „Polska 2025 — Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju” jesteśmy jednym z nielicznych państw europejskich, które nie posiada takiego strategicznego aktu. Biorąc pod uwagę trudności związane z realizacją w Polsce

²⁰⁰⁵ H. Lisicka, *Blaski i cienie dokumentu „Nowej polityki ekologicznej”*, op.cit., s. 49.

²⁰⁰⁶ S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, op.cit., s. 464.

²⁰⁰⁷ Przykładem nieomawianym w niniejszym opracowaniu w tym zakresie może być także pierwotna wersja przygotowanej przez ministra finansów Grzegorza Kołodkę wersja „Strategii dla Polski”, w której wykorzystywano pojęcie „strategiczna koncepcja zrównoważonego rozwoju”. Jednak nie miało ono żadnego faktycznego odzwierciedlenia. Dokument ten m.in. w ogóle nie odnosił się do zagadnień związanych z ochroną środowiska, jak też do szeregu innych kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem.

konceptji tego rozwoju, stworzenie i wprowadzanie w życie takiego dokumentu jest tym bardziej ważne.

Istotnym zagadnieniem jest instytucjonalizacja działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Oprócz, jak to już wskazano, określenia organów administracji publicznej, które winny prowadzić działania w tym zakresie, konieczne jest też powołanie instytucji pomocniczych o charakterze doradczym. Jak na razie mamy do czynienia z ich efemerycznym pojawianiem się i znikaniem²⁰⁰⁹. Wskazuje się tutaj na potrzebę powołania fachowej niezależnej komisji²⁰¹⁰.

Niezmienne istotne jest także prowadzenie działań w zakresie zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, zwłaszcza przez samorządy terytorialne, które są faktycznym gospodarzem terenu. Prowadzone badania wykazują umiarkowane zainteresowanie samorządów terytorialnych przygotowywaniem programów zrównoważonego rozwoju²⁰¹¹. Jak dotychczas, administracyjnie-nadzorczo nie analizuje się uwzględnienia zrównoważonego rozwoju w dokumentach, w których jest to wymagane, takich jak np. strategia rozwoju województwa — następuje jedynie formalne sprawdzenie odwołania się do tej koncepcji. Zmiany w zakresie podejścia samorządów do koncepcji zrównoważonego rozwoju wymagają zmian ustawowych, zwłaszcza w zakresie określenia ich zadań. Na poziomie gminnym konieczne byłoby stworzenie ustawowych podstaw przyjmowania strategii rozwoju gminy zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Problematyka zrównoważonego rozwoju w ślad za jej wprowadzaniem do aktów prawnych stała się też przedmiotem orzecznictwa. Jak na razie głównie

²⁰⁰⁸ Jednym z chlubnych wyjątków w tym zakresie jest przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i przyjęta w dniu 14 października 2003 r. przez Radę Ministrów „Strategia zmian wzorców produkcji i konsumpcji na sprzyjające realizacji zasad trwałego, zrównoważonego rozwoju”. W jej podstawach wskazuje się na unijną Strategię z Goeteborga oraz ONZ-owski Plan działań z Johannesburga. Jej trzema priorytetowymi celami są:

- zwiększenie zakresu odpowiedzialności za skutki środowiskowe działalności produkcyjnej i usługowej oraz konsumpcji,
- tworzenie warunków dla zwiększania inwestycji proekologicznych,
- dostosowanie procesów wytwarzania, dystrybucji i wykorzystywania energii do zasad zrównoważonego rozwoju.

²⁰⁰⁹ R. Janikowski, *Nieład instytucjonalno-polityczny a trwały i zrównoważony rozwój*, [w:] *Zrównoważony rozwój — doświadczenia polskie i europejskie*, op.cit., s. 183–184.

²⁰¹⁰ S. Kozłowski, *Kształtowanie polskiej koncepcji zrównoważonego rozwoju w latach 1989–2004*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, op.cit., s. 290–291.

²⁰¹¹ Badania K. Giordano dotyczące gmin wykazały, że 28% spośród analizowanych posiada opracowania związane z zrównoważonym rozwojem. Zob. K. Giordano, *Ocena udziału polskich regionów (województw) w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Wybrane aspekty równoważenia rozwoju*, red. M. Czyż, Białystok 2005, s. 68.

dotyczy to zagospodarowania przestrzennego (jednakże tam też została ona najwcześniej wprowadzona), ale także do Konstytucji RP oraz ustawy Prawo ochrony środowiska. Poglądy wyrażone w orzecznictwie potwierdzają ustrojowy charakter konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Zwraca się też w nich uwagę na praktyczny charakter tej koncepcji i konieczność jej faktycznego, a nie tylko formalnego uwzględnienia. Wskazuje się też, że nawet jako instytucja ogólna rzutować musi na wykładnię wszelkich przepisów danej ustawy.

Pomimo występowania pojęcia zrównoważonego rozwoju w szeregu polskich aktów prawnych, dokumentach politycznych i orzecznictwie znaczenie polityczne koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce jest minimalne. Trudno jest też mówić o celowej realizacji tej koncepcji. W. Toczyski wskazuje, że na gruncie praktyki rozwojowej na szczeblu krajowym i regionalnym koncepcja zrównoważonego rozwoju znajduje „wątle odzwierciedlenie”²⁰¹².

Przeciwieństwem są oficjalne oceny realizacji zrównoważonego rozwoju w Polsce, które są wyjątkowo optymistyczne. W raporcie zaprezentowanym na konferencji w Johannesburgu tak przedstawiliśmy sytuację w tym względzie: „Analiza naszego potencjału gospodarczego i dotychczasowych dokonań na drodze transformacji ustrojowej pozwala jednak sformułować tezę, że Polska może już dzisiaj zostać zaliczona do grupy krajów kształtujących zrównoważony i trwały rozwój w skali globalnej, które zbudowały w tym celu podstawy prawne, instytucjonalne i techniczne”²⁰¹³. W raporcie tym zresztą w ogóle bagatelizuje się problemy, a wyolbrzymia osiągnięcia, co gdyby miało mieć tylko swój wymiar zewnętrzny — wybielania się na arenie międzynarodowej, byłoby może nie aż tak istotne, jak fakt, że jest to oficjalny państwowy pogląd na realizację zrównoważonego rozwoju. Podobne samozadowolenie widoczne było we wcześniejszych raportach dotyczących realizacji Agendy 21²⁰¹⁴.

Na koniec trzeba wreszcie podkreślić nawiązując do dwóch ostatnich rozdziałów, kwestię udziału Polski w Unii Europejskiej i zarazem zgodności polskiego prawa z prawem unijnym²⁰¹⁵. Wejście Polski do Unii zapoczątkowało proces głębokich zmian społecznych, gospodarczych, także w zakresie ochrony środowiska

²⁰¹² W. Toczyski, *System monitoringu rozwoju zrównoważonego w Polsce północnej*, [w:] *Zrównoważony rozwój — doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, op.cit., s. 454.

²⁰¹³ *Agenda 21 w Polsce. 10 lat po Rio 1992–2002*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa 2002, s. 212.

²⁰¹⁴ Co szczegółowo analizuje K. Równy na bazie publikacji: *Agenda 21 — sprawozdanie z realizacji w Polsce w latach 1992–1998*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa 1998. Zob. K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, *Przegląd Prawa Europejskiego* 2000, nr 2, s. 64–66.

²⁰¹⁵ J. Sommer, *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo ochrony środowiska w Polsce*, op.cit., s. 20–37.

i zrównoważonego rozwoju²⁰¹⁶. Kluczową kwestią jest sposób ich przeprowadzenia. Na razie wskazuje się na nasilenie tendencji sprzecznych z koncepcją zrównoważonego rozwoju (m.in. antyekologiczne wzorce konsumpcji, intensywne rolnictwo, rozwój indywidualnej motoryzacji, wzrost popularności wyrobów i opakowań jednorazowych)²⁰¹⁷. W tym zakresie usprawiedliwieniem nie może być dystans istniejący pomiędzy Polską a starymi krajami członkowskimi Unii²⁰¹⁸. Nie może nim być też krajowy stan formalno-prawny, który w zakresie regulacji odnoszących się do zrównoważonego rozwoju uznać można za stosunkowo zadowalający. Jednakże mając na względzie proces transpozycji prawa Unii Europejskiej, wydaje się, że nie wszystkie, lecz tylko niektóre przepisy związane ze zrównoważonym rozwojem, zwłaszcza w aktach spoza ochrony środowiska, zostały przeniesione na grunt polskiego prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że najgorzej przedstawia się kwestia wprowadzania ich w życie i kontrola tego stopnia ich realizacji w stosunku do innych przepisów niż te, które bezpośrednio zawierają pojęcie zrównoważonego rozwoju, w tym z zakresu ochrony środowiska²⁰¹⁹.

²⁰¹⁶ Właściwie zapoczątkowało ten proces już stowarzyszenie. W sporządzonym w dniu 16 grudnia 1991 r. Brukseli Układzie Europejskim ustanawiającym stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.) znalazły się regulacje odnoszące się do zrównoważonego rozwoju. W art. 71 dotyczącym współpracy gospodarczej przyjęto, że „Polityka skierowana na realizację rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, a w szczególności polityka odnosząca się do przemysłu, włączając w to górnictwo, inwestycje, rolnictwo, energetykę, transport, rozwój regionalny oraz turystykę, powinna kierować się zasadą trwałego rozwoju. Konieczne jest zagwarantowanie, że wymogi ochrony środowiska naturalnego będą od samego początku w pełni włączone do takiej polityki. Taka polityka uwzględni również wymogi trwałego rozwoju społecznego.”

²⁰¹⁷ Ocena zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) w procesie transformacji polskiej gospodarki, red. S. Kozłowski, Warszawa 2002.

²⁰¹⁸ J. Ciechanowicz-McLean ocenia, że jest to aż dziesięcioletnie opóźnienie w realizacji zrównoważonego rozwoju w Polsce w stosunku do Unii Europejskiej. Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform*, op.cit., s. 469.

²⁰¹⁹ J. Szreniawski zauważa, że ma to miejsce w szczególności w przypadku przepisów związanych z ochroną środowiska. Zob. *Wybrane problemy europeizacji stosowania prawa administracyjnego*, [w:] *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, op.cit., s. 257.