

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.01.13>

dr Robert ORŁOWSKI

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

<https://orcid.org/0000-0001-8692-8739>

e-mail: robert.orlowski@mail.umcs.pl

Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju z perspektywy teorii prawa

Streszczenie

Konstytucyjne odesłanie do zrównoważonego rozwoju pozwala na wyinterpretowanie zasady prawa, która spełnia jednocześnie kryteria właściwe dla klauzuli generalnej oraz normy programowej. Jest to nakaz optymalizacyjny, który formułuje obowiązek kierowany do wszystkich organów władzy publicznej, aby podejmowały działania w celu urzeczywistnienia stanu zrównoważonego rozwoju. Powinny jednak brać pod uwagę prawne i faktyczne ograniczenia. Stan zrównoważonego rozwoju to urzeczywistnienie postulatów zrównoważonego rozwoju, wynikających z ukształtowanej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa materialnego i ustrojowego, a nie procesowego. Jest to bardziej zasada tworzenia prawa niż jego stosowania. Ma charakter zewnętrzny wobec systemu prawa w tym sensie, że nakierowana jest na osiąganie określonych celów w rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Słowa kluczowe: Zrównoważony rozwój, zasada prawa, klauzula generalna, norma programowa, zasada ustrojowa.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza charakteru prawnego konstytucyjnego odesłania do idei zrównoważonego rozwoju z perspektywy teorii prawa. Chodzi o jego ewentualne przyporządkowanie do kategorii zasad prawa, klauzul generalnych czy też norm programowych. Dokonanie klasyfikacji ma doprowadzić do lepszego odczytania treści normy konstytucyjnej oraz jej możliwego wpływu na kształtowanie konkretnych stosunków prawnych.

Przedmiot badań ma dużą doniosłość z dwóch powodów. Po pierwsze, mamy do czynienia z normą konstytucyjną, która ma najwyższą moc prawną. Po drugie,

zasada zrównoważonego rozwoju jest różnie przedstawiana w literaturze przedmiotu. Można spotkać poglądy, w myśl których w ogóle nie istnieje lub ma charakter niesamodzielny. Według innych zapatrywań jest to samodzielna zasada prawa. W pracy badawczej wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na analizie aktów prawnych. Analizie poddano też rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Dokonano przeglądu literatury prawniczej.

W myśl art. 5 Konstytucji RP¹, „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”. Moim zdaniem, konstytucyjne odesłanie do zrównoważonego rozwoju pozwala na wyinterpretowanie zasady prawa, która spełnia jednocześnie kryteria właściwe dla klauzuli generalnej oraz normy programowej. Jest to nakaz optymalizacyjny, który formułuje obowiązek kierowany do wszystkich organów władzy publicznej, aby podejmowały działania w celu urzeczywistnienia stanu zrównoważonego rozwoju.

Stan zrównoważonego rozwoju to urzeczywistnienie postulatów zrównoważonego rozwoju, wynikających z ukształtowanej koncepcji zrównoważonego rozwoju. Generalnie rzecz ujmując, koncepcja zrównoważonego rozwoju zakłada taki rozwój społeczny i gospodarczy, który zaspokaja potrzeby człowieka (teraźniejszego oraz każdego następnego pokolenia), a także pozwala na zachowanie środowiska naturalnego. Jest to więc racjonalne gospodarowanie zapewniające ochronę środowiska².

Podkreślenia wymaga fakt, że wiele rozwiązań prawnych motywowanych urzeczywistnieniem zrównoważonego rozwoju w istocie jest jego zaprzeczeniem, stawiając na pierwszym miejscu środowisko naturalne lub partykularne interesy ekonomiczne, nie licząc się z konsekwencjami. Dzieje się to kosztem zubożenia społeczeństwa. W tym kontekście odkodowanie rzeczywistej treści zasady zrównoważonego rozwoju jest niezwykle istotne.

Pojęcie zasad prawa

W polskiej tradycji prawniczej odróżnia się przede wszystkim zasady prawa w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym. W podstawowym znaczeniu opisowym zasada prawa oznacza wzorzec ukształtowania jakiejś określonej instytucji prawnej. Może również oznaczać „ideę” jakiejś instytucji, „zasadniczą myśl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; z 2001 r., nr 28, poz. 319; z 2006 r., nr 200, poz. 1471; z 2009 r., nr 114, poz. 946.

² Zob. np. Rezolucja ONZ – Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, https://www.un.org/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [pobranodn.: 13.11.2025], Nowa Agenda Miejska (Habitat III), Quito 2016, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> [pobrano dn.: 13.11.2025].

przewodnią” czy „zasadnicze założenie”³. Zasada prawa w znaczeniu opisowym nie jest normą prawną – to jedynie pewnego rodzaju opis stanu prawnego (obowiązującego bądź alternatywnego, jedynie pomyślanego), a nie wypowiedź dyrektywalna.

Zasady dyrektywne to wiążące prawnie normy, które są w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu⁴. Po pierwsze, status zasad prawa przysługuje normom o najwyższej i wysokiej mocy obowiązującej, tj. poszczególnym normom konstytucyjnym i ustawowym. Po drugie, zasady prawa chronią wartości podstawowe dla całego systemu prawnego lub co najmniej jednej gałęzi czy działu prawa. Po trzecie, z norm tych czyni się użytek w toku zróżnicowanych rozumowań prawnych. Ukierunkowują one proces interpretacji i stosowania prawa oraz tworzenia, służą do usuwania luk w prawie, determinują sposób korzystania z luzów decyzyjnych oraz są pomocne w trakcie przeprowadzania wnioskowań *per analogiam*⁵.

W zagranicznej myśli prawniczej zasadom prawa przydaje się zupełnie inny sens. Nie chodzi o obowiązującą normę prawną o podstawowym znaczeniu. Koncepcja Roberta Alexy’ego, stanowiąca rozwinięcie myśli Ronalda Dworkina, opiera się na przyjęciu podziału norm prawnych na zasady i reguły. Charakteryzuje on zasady prawa jako normy prawne, które wymagają realizacji w jak największym stopniu w świetle prawnych i faktycznych możliwości. Zasady w związku z tym definiuje on jako nakazy optymalizacji, mogące być zrealizowane w różnym stopniu w zależności od faktycznych i prawnych możliwości. Wymiar prawnej możliwości uzależniony jest od przeciwstawnych zasad i reguł⁶. Prawnie możliwe jest zatem to, czego nie zakazują inne zasady i reguły mające w danych warunkach pierwszeństwo⁷. Zupełnie inny charakter prawny mają normy-reguły. Robert Alexy określa je jako normy, które są zawsze albo wypełnione, albo nie. Jeśli obowiązująca reguła ma zastosowanie, obowiązkiem jest postępowanie zgodnie z jej treścią – ani więcej, ani mniej⁸.

Według Szymona Obuchowskiego zagraniczna koncepcja zasad prawa wyrosła z krytyki paradygmatu pozytywizmu prawniczego, polska koncepcja

³ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001., s. 187.

⁴ Ibidem.

⁵ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, Sectio G, vol. LX, nr 1, s. 81–82.

⁶ M. Korycka, *Teoria zasad prawa Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 48–49, za: R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York 2002, s. 47, 48.

⁷ M. Korycka, *Teoria zasad...*, s. 49, za: T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 26.

⁸ S. Obuchowski, *Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4, s. 53.

nawiązuje natomiast do tradycji pozytywistycznych⁹. Poszczególne zasady prawa mogą spełniać kryteria obydwu klasyfikacji¹⁰. Otwiera to możliwości adaptacji do polskich realiów koncepcji niektórych rozwiązań zagranicznych o wielkiej doniosłości praktycznej. Chodzi o tzw. ważenie zasad lub jak podkreślają niektórzy, ważenie wartości wyrażonych przez poszczególne zasady prawa¹¹.

Używam zamiennie zwrotów „zasada prawna” oraz „zasada prawa”. Decydujące znaczenie ma tu poprawność językowa związana z użyciem zwrotu w określonym kontekście. Odwołując się do reguł języka polskiego, można obrońić twierdzenie, że „zasady prawne” to zasady określone przez prawo, natomiast „zasady prawa” to zasady, jakimi rządzi się prawo, a więc w pewien sposób zewnętrzne wobec samego prawa. Takie rozróżnienie byłoby jednak sztuczne. Nie pasowałoby też do siatki pojęciowej, która od dawna jest używana w doktrynie. Określenie „zasada prawna zrównoważonego rozwoju” brzmi lepiej niż „zasada prawa zrównoważonego rozwoju”.

Zasady prawa a klauzule generalne i normy programowe

Należy rozstrzygnąć, czy zasada prawa może być jednocześnie klauzulą generalną. Przyjmuje się, że pojęcia „klauzula generalna” i „generalna klauzula odsyłająca” są terminami języka praktyki i doktryny prawniczej i nie występują w tekście aktów normatywnych¹². Można jednak wskazać na § 155 ust. 1 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Dokument ten nie ma jednak charakteru normatywnego¹³. W myśl wskazanego przepisu, jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia. Literalne odwołanie do klauzuli generalnej w załączniku do rozporządzenia może być argumentem za stwierdzeniem, że jednak jest to pojęcie języka prawnego.

⁹ Ibidem, s. 44.

¹⁰ M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011, s. 29.

¹¹ M. Granat, *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011, s. 133–166.

¹² L. Leszczyński, *Generalne klauzule odsyłające – ujęcie teoretycznoprawne*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2016, Sectio G, vol. LXIII, nr 2, s. 13.

¹³ G. Wierzyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 28–29.

W związku z powyższym klauzula odsyłająca jest częścią przepisu prawnego upoważniającą podmiot stosujący prawo do oparcia decyzji prawnej na wskazanych kryteriach pozaprawnych. Można jednak przyjąć, że generalną klauzulą odsyłającą jest cały przepis prawny zawierający takie upoważnienie (ujęcie szerokie) lub też że odesłaniem jest jedynie sam zwrot niedookreślony, który wskazuje kryterium pozaprawne (ujęcie wąskie)¹⁴. Klauzule generalne nie są zwrotami niedookreślonymi. Oba środki techniki legislacyjnej mogą jednak występować obok siebie w jednym przepisie prawnym¹⁵. Klasyczne klauzule generalne są znane prawu prywatnemu. Związane są z zasadami słuszności, dobrej wiary, dobrych obyczajów. Możliwe są też odesłania do interesu publicznego, społecznego czy nawet interesu państwa. Nadają się też do wprowadzania kryteriów politycznych i ideologicznych¹⁶.

Leszek Leszczyński odróżnia zasady prawa od klauzul generalnych. Kryterium podziału opiera na założeniu, że zasady prawa odwołują się do aksjologii prawnej (wewnętrznej), natomiast generalne klauzule odsyłające – do aksjologii pozaprawnej (zewnętrznej). Przychylam się do poglądu Macieja Zielińskiego, w myśl którego przepisy prawne wyrażające zasady prawa mogą być jednocześnie klauzulami generalnymi lub zawierać klauzulę generalną¹⁷.

Nie przekonuje mnie rozróżnienie na aksjologię wewnętrzną i zewnętrzną. Uważam, że każda aksjologia jest w istocie pozaprawna. Ogólnikowość sformułowań językowych przepisów prawnych składających się na zasady prawne sprawia, że nie można wyczytać z nich złożonej i usystematyzowanej aksjologii wewnętrznej. W istocie zawsze mamy do czynienia z konstrukcją odesłania. Można zastanawiać się, na ile prawodawca faktycznie wyraził wprost zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady sprawiedliwości społecznej czy zasady społecznej gospodarki rynkowej. Pewien pozór wewnętrzного charakteru może wynikać z faktu, że w wyżej wskazanych wypadkach aksjologia zewnętrzna została już opisana w uzasadnieniach decyzji stosowania prawa oraz wypowiedziach doktryny prawniczej. W związku z tym stała się czymś w rodzaju tradycji prawniczej.

Normy programowe to w istocie normy celowościowe¹⁸. Zdaniem Tomasza Gizberta-Studnickiego oraz Andrzeja Grabowskiego normy programowe to normy prawne, które nakazują dążenie do jakiegoś celu lub też jego realizację. Nie

¹⁴ L. Leszczyński, *Generalne klauzule...*, s. 13.

¹⁵ A. Choduń, [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczyła, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznictwo*, Warszawa 2013, s. 31.

¹⁶ L. Leszczyński, *Generalne klauzule...*, s. 11–12.

¹⁷ M. Zieliński, *Zasady i wartości...*, s. 39.

¹⁸ Na kwestię właściwej terminologii zwraca uwagę L. Grzonka, *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012, s. 49.

wskazują przy tym, jakich środków należy użyć, aby cel został zrealizowany. Cel wyznacza ustawodawca, natomiast środki działania – adresat normy. Skoro nakazana jest realizacja określonego celu, to nakazane jest podejmowanie działań, które zmierzają do jego realizacji lub zaniechanie działań, które uniemożliwiają (znacznie utrudniają) realizację określonego celu. Aby określić, co konkretnie jest nakazane, należy odwołać się do wiedzy o procesach społecznych, gospodarczych czy przyrodniczych¹⁹. Normy programowe są nakazami optymalizacyjnymi, a więc nakazują podjęcie działań prowadzących do realizacji przepisanego celu w stopniu wyznaczonym przez faktyczne i prawne możliwości. Niezrealizowanie celu wskazanego przez odpowiedni przepis nie przesądza zatem, że odpowiednia norma programowa została naruszona²⁰.

Do podobnych wniosków dochodzi Lesław Grzonka, który odwołuje się do zagranicznej myśli prawniczej. Opowiada się jednak za rozróżnieniem zasad prawa i norm programowych. Wskazuje przy tym, że norma programowa i zasada prawa mogą zostać wyinterpretowane z tego samego przepisu prawnego, stanowią jednak odrębne konstrukcje prawne. Obie konstrukcje łączy możliwość wypełnienia normy w różnym stopniu, jednak normy-zasady muszą być zrealizowane w pełni, jeżeli nie napotykają ograniczenia ze strony innych zasad prawa. Obie kategorie stanowią normy prawne. Zasady odwołują się do aksjologii, a normy programowe do teleologii. Zasady można interpretować z systemu prawa, a normy programowe tylko z wyraźnego wskazania ustawodawcy²¹.

Uważam, że norma programowa może być zasadą prawa, jeżeli spełnia kryteria dla obu kategorii. W zakresie oddziaływania prawa na rzeczywistość społeczno-gospodarczą nie można dokonać ścisłego rozróżnienia między aksjologią a teleologią. Każde urzeczywistnienie wartości jest działaniem celowym. Aby urzeczywistnić określone wartości, trzeba najpierw wyznaczyć zamierzony cel oraz posłużyć się metodami działania prowadzącymi skutecznie do realizacji tego celu.

Kontrowersje wokół zasady zrównoważonego rozwoju

W literaturze można wyróżnić trzy główne grupy opinii dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju. W myśl pierwszego stanowiska, zasada zrównoważonego rozwoju nie jest w ogóle zasadą prawa. W drugiej koncepcji zasada zrównoważonego rozwoju jest nierozzerwalnie związana z ochroną środowiska. Inni wskazują, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa o uniwersalnym charakterze i dotyczy realizacji wszystkich zadań państwa. To ostatnie podejście

¹⁹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 97–99, 105; Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, s. 250.

²⁰ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 108.

²¹ L. Grzonka, op. cit. s. 53–56.

jest obecnie dominujące i silnie ugruntowane. Z uwagi na to, że poszczególne stanowiska różnią się co do przyjmowanych szczegółowych tez oraz przywołanej argumentacji, poniżej przedstawiono kilka przykładowych stanowisk.

Waldemar Wołpiuk twierdzi, że zasada zrównoważonego rozwoju nie jest zasadą prawa, a stanowi jedynie określenie sposobu realizacji obowiązku ochrony środowiska. Odwołuje się on w tym względzie nie tylko do literalnego brzmienia przepisu, ale także do wykładni historycznej opierającej się na analizie stanowisk prezentowanych w ramach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Odwołanie do zrównoważonego rozwoju w ustawie zasadniczej nie obliguje do żadnych konkretnych działań, które można byłoby egzekwować²².

Jerzy Sommer zakłada, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa, skoro została zawarta w Konstytucji RP. Ma ona jednak złożony charakter. Stanowi klauzulę odsyłającą, a jej treści należy poszukiwać w koncepcjach ekonomicznych, politologicznych, filozoficznych oraz przyrodniczych. Stanowi podstawę do wyinterpretowania szczegółowych norm prawnych, uczestniczy w procesie rozstrzygania konfliktów między wartościami wskazanymi w ustawie zasadniczej²³.

Zbigniew Bukowski twierdzi, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa, która ma odniesienie do wszystkich funkcji państwa. Ma ona charakter normy programowej. Obowiązek podejmowania działań przez państwo ma charakter polityczny, więc nie odnosi się do władzy sądowniczej. Zasada zrównoważonego rozwoju może być wzorcem kontroli konstytucyjności prawa. Wywiera też wpływ na wykładnię i stosowanie prawa. Ma znaczenie przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności. Sama konstytucyjna zasada nie jest podstawą do wyinterpretowania konkretnych praw czy obowiązków²⁴.

Paweł Mysłowski uważa, że zasada zrównoważonego rozwoju jest autonomiczną zasadą prawa, która odnosi się do wszystkich sfer działania państwa. Za takim ujęciem przemawia odwołanie się do koncepcji zrównoważonego rozwoju, która ma szeroki charakter. Ważnym argumentem jest też dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który traktuje zrównoważony rozwój jako niezależną konstytucyjną zasadę ustrojową. Mysłowski krytykuje ustanowienie definicji legalnej dla pojęcia „zrównoważony rozwój”. Wskazuje na ścisłe powiązanie między zasadą zrównoważonego rozwoju a zasadą proporcjonalności w zakresie ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Z samej zasady nie można jednak wyprowadzać żadnych konkretnych praw czy obowiązków²⁵.

²² W.J. Wołpiuk, *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144, s. 22, 25.

²³ J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papużyński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 81.

²⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 455–463.

²⁵ P. Mysłowski, *Rola i znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14, s. 256–262.

Bartosz Rakoczy uważa, że zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter uniwersalny i wykracza poza sferę ochrony środowiska. Analizując jej aspekty procesowe, dochodzi do wniosku, że nie jest to zasada ogólna postępowania administracyjnego. Jej procesowy wymiar ujawnia się tylko w zakresie postępowań dotyczących ochrony środowiska. Obliguje rozstrzygający organ do tego, by w ramach konkretnej sprawy zważył wszystkie racje i sprzeczne wartości. Zasada zrównoważonego rozwoju wiąże się bardziej z prawem materialnym niż procesowym. Jej realizacja następuje też w procesie stanowienia prawa²⁶.

Ewa Olejarczyk wskazuje na rozbieżności poglądów w przedmiocie charakteru prawnego zasady zrównoważonego rozwoju, przychyliła się jednak do zapatrywania, w myśl którego zasada ta odnosi się do wszystkich sfer działania państwa. Jako ważny argument przywołuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Uważa, że nie można interpretować konstytucyjnego pojęcia zrównoważonego rozwoju przez pryzmat ustawowej definicji legalnej. Twierdzi, że istnieje obowiązek skierowany do wszystkich organów państwa, aby podejmowały działania w celu doprowadzenia do stanu zrównoważonego rozwoju²⁷. Odwołuje się przy tym do poglądów Marcina Stoczkiewicza²⁸ oraz Anny Haładyj²⁹.

Joanna Kielin-Maziarz nie ma wątpliwości, że zasada zrównoważonego rozwoju jest konstytucyjną zasadą ustrojową o charakterze dyrektywalnym. W szczególności dotyczy ona obowiązku ochrony środowiska, chociaż możliwe jest jej zastosowanie do innych obowiązków państwa, które zostały ujęte w art. 5 ustawy zasadniczej. Za taką interpretacją przemawiają pozajęzykowe dyrektywy wykładni. Uznanie zasady zrównoważonego rozwoju za samodzielną zasadę ustrojową oznacza, że może się ona stać wzorcem kontroli konstytucyjności prawa³⁰.

Andrzej Bałaban i Ewa Milczarek uważają, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą konstytucyjną, która została powołana obok innych zasad ustrojowych. Została więc bardziej wyeksponowana niż wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Wskazani autorzy nie ograniczają tej zasady wyłącznie do kwestii ochrony środowiska, ale nie odnoszą jej też do wszystkich wartości wymienionych w art. 5 ustawy zasadniczej. Dokumenty opisujące pracę

²⁶ B. Rakoczy, *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 43.

²⁷ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 127–131.

²⁸ M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 2.

²⁹ A. Haładyj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] A. Graczyk (red.), *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, Wrocław 2007, s. 140.

³⁰ J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 1, s. 215, 224–226.

Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wskazują, że użycie pojęcia „zrównoważony rozwój” było świadomym nawiązaniem do dorobku literatury światowej³¹.

Dla określenia charakteru prawnego zasady zrównoważonego rozwoju decydujące znaczenie ma stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Stosowne orzecznictwo zebrał i przeanalizował Jarosław Wyrembak³². Z jego ustaleń wynika, że Trybunał Konstytucyjny traktuje zasadę zrównoważonego rozwoju jako samodzielną zasadę ustrojową. Funkcjonuje ona odrębnie od zasady ochrony środowiska. Samo pojęcie „zrównoważony rozwój” oceniane jest autonomicznie, bez związku z ustawową definicją legalną. Przywołany autor dystansuje się jednak od omawianej linii orzeczniczej, oceniając ją jako niezgodną z wnioskami płynącymi z wykładni art. 5 Konstytucji RP³³.

Wnioski

Konstytucyjne odwołanie do koncepcji zrównoważonego rozwoju pozwala na wyinterpretowanie zasady prawa, gdyż taka norma prawna spełnia kryteria przyjmowane w rodzimej oraz zagranicznej teorii prawa. Ugruntowane w doktrynie jest twierdzenie, że zasada zrównoważonego rozwoju jest samodzielną, konstytucyjną zasadą prawa. Znajduje to swoje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Mniej eksponowana jest funkcja zasady zrównoważonego rozwoju jako klauzuli generalnej i normy programowej.

Intencją twórców obowiązującej ustawy zasadniczej było odwołanie się do koncepcji zrównoważonego rozwoju, która została ukształtowana przy udziale organizacji międzynarodowych oraz znalazła istotne miejsce w dyskursie naukowym z różnych dziedzin wiedzy. Nie można więc kwestionować jego charakteru jako zwrotu ustanawiającego klauzulę generalną. Konstytucyjne odesłanie do zrównoważonego rozwoju zostało zawarte w przepisie regulujących podstawowe zadania władzy publicznej. Wszystkie mają charakter stopniowalny, a więc nakaz ich realizacji musi mieć charakter nakazu optymalizacyjnego, właściwego dla zasad prawa ujmowanych w myśl zagranicznych koncepcji teoretycznych. Jest to również norma programowa (celowościowa), gdyż nakazuje realizację celów (postulatów) zrównoważonego rozwoju.

³¹ A. Bałaban, M. Milczarek, *Prawa człowieka jako cel realizacji zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] D. Bieńkowska, R. Kozłowski (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, Warszawa 2020, s. 44, 47.

³² J.G. Wyrembak, *Istota i status konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5 (63), s. 259 i nn.

³³ Ibidem, s. 262–263, 270.

Nie mam wątpliwości, że normę wyinterpretowaną z art. 5 należy traktować jako zasadę konstytucyjną, spełnia ona bowiem kryteria wskazywane w teorii prawa: 1) kryterium hierarchicznej nadrzędności w strukturze systemu; 2) kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm danego systemu (wedle którego norma jest zasadą prawa, jeśli stanowi „rację” dla całej grupy norm systemu); 3) kryterium szczególnej roli spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji pewnej instytucji prawnej (pojmowanej jako zespół norm); 4) kryterium doniosłości społecznej³⁴.

Należy opowiedzieć się za autonomicznym znaczeniem terminu „zrównoważony rozwój” na gruncie regulacji konstytucyjnej. Szerokie rozumienie tego pojęcia znalazło zresztą swoje umocowanie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie stwierdził, że w ramach zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody³⁵. Błędne jest zatem patrzanie na konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju przez pryzmat definicji ustawowej, która została zamieszczona w Prawie ochrony środowiska³⁶.

Definicja legalna zrównoważonego rozwoju to definicja zakresowa i niepełna. Jej sens można ująć w następującym stwierdzeniu: „ilekroć prawodawca posługuje się pojęciem zrównoważonego rozwoju, rozumie przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, który realizuje koncepcję zrównoważonego rozwoju ujętą w dokumentach międzynarodowych”. Pierwszoplanowe znaczenie ma więc wykładnia celowościowo-funkcjonalna oraz systemowa, redukując przy tym znaczenie wykładni językowej³⁷.

Odwołując się do zasad języka powszechnego, zwrot „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” może odnosić się albo do wszystkich obowiązków władzy publicznej, albo tylko do ostatniego z nich, a więc obowiązku ochrony środowiska. Należy opowiedzieć się za pierwszym rozwiązaniem, co wynika z prawnego charakteru klauzuli generalnej oraz z treści postulatów koncepcji zrównoważonego rozwoju, które nie ograniczają się wyłącznie do ochrony środowiska.

Zrealizowanie wymagań stawianych wprost przez art. 5 Konstytucji RP jest konieczne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Zaniedbanie któregośkolwiek z nich powoduje, że nie mamy do czynienia z rozwojem, a z upadkiem państwa, społeczeństwa oraz jego gospodarki. Agresja zewnętrzna lub niepokoje wewnętrzne uniemożliwiłyby zrównoważony rozwój. Istnieje zatem funkcjonalne powiązanie między zasadą zrównoważonego rozwoju a wszystkimi wymienionymi w przepisie zadaniami państwa.

³⁴ M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 63.

³⁵ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62; wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125; wyrok TK z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK-A 2015, nr 8, poz. 123.

³⁶ Podobnie: E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, s. 133–134.

³⁷ R. Orłowski, *O definicji legalnej zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 1, s. 47.

Wszystkie z wymienionych w art. 5 zadań państwa mają charakter stopniowalny i mogą być relatywizowane z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Granice państwa mogą pozostawać bezpieczne przy różnym nakładzie sił i środków. Inne będą potrzeby w zakresie uzbrojenia armii w czasach powszechnego pokoju, a inne, gdy niedaleko toczy się otwarty konflikt zbrojny. Stopniowalność jest zatem ewidentna. Nigdy też nie można spodziewać się bezpieczeństwa (wewnętrznego czy zewnętrznego) o charakterze absolutnym, nie jest bowiem możliwe ustrzeżenie się od wszystkich teoretycznie możliwych zagrożeń. Można jednak być na nie lepiej lub gorzej przygotowanym.

Zgadzam się z poglądem, że nie wystarczy formalnie zagwarantować w przepisach Konstytucji RP praw i wolności o charakterze osobistym, politycznym, gospodarczym, socjalnym i kulturalnym³⁸. Konieczne jest podejmowanie realnych działań kształtujących sytuację społeczno-gospodarczą. Takie ujęcie pokazuje wyraźnie zewnętrzny charakter zasady zrównoważonego rozwoju wobec systemu prawnego. Zasada zrównoważonego rozwoju nie może zostać zrealizowana jedynie przez swoje oddziaływanie na system prawnych. Musi być zrealizowana w świecie rzeczywistym.

Należy podkreślić, że zasada zrównoważonego rozwoju posiada swoje normatywne ograniczenia. Jest to zasada legalizmu (art. 7), zasada ochrony prawa własności (art. 64) oraz zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3). Jeżeli działanie władzy publicznej będzie ingerować w konstytucyjne prawa i wolności jednostki, zawsze musi istnieć wyraźna podstawa prawna takiego działania, a sama ingerencja musi być proporcjonalna. Przesądza to o szczególnym, co do zasady pośrednim, charakterze społecznego oddziaływania zasady zrównoważonego rozwoju.

Rzeczywiste oddziaływanie zasady zrównoważonego rozwoju jest ograniczone przez jeszcze jeden mechanizm, który jest związany z powszechnie przyjętymi regułami wykładni prawa. Norma szczegółowa stanowi bowiem wyjątek od normy ogólnej i podlega pełnej realizacji kosztem normy ogólnej. Zagrożeniem dla realizacji stanu zrównoważonego rozwoju jest nie tylko brak odpowiednich norm kompetencyjnych, ale także istnienie wielu norm szczegółowych, których realizacja pogłębia stan niezrównoważenia w rozwoju społeczno-gospodarczym.

W odróżnieniu od klauzul generalnych prawa prywatnego, zasada zrównoważonego rozwoju nie wyznacza w sposób bezpośredni obowiązków między pomiotami prawa cywilnego w indywidualnych stosunkach prawnych. Może jednak tworzyć prawa dla jednostki, które są odbiciem obowiązku władzy publicznej do realizacji określonych celów w rzeczywistości społecznej. Są one niewystarczająco konkretne, więc nie można dochodzić ich przymusowej realizacji, chyba że podstawą do tego będzie konkretna norma prawna uszczegóławiająca zasadę.

Nie jest jednak wykluczone, że w szczególnych wypadkach będzie można skutecznie dochodzić roszczeń odszkodowawczych, gdy organy władzy

³⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 200–201.

publicznej nie wywiązują się ze swojego obowiązku zapewnienia stanu zrównoważonego rozwoju. Dzieje się tak wtedy, gdy stan rzeczywistości społecznej znacząco odbiega od zakładanego, a organy władzy publicznej nie starają się podejmować odpowiednich działań lub podejmują takie, które pogarszają jeszcze sytuację społeczno-gospodarczą i środowiskową.

Brak wyraźnego wskazania środków realizacji stanu zrównoważonego rozwoju nie oznacza, że nie ma obowiązku prawnego dążenia do jego osiągnięcia. To organy państwa i samorządu terytorialnego powinny poszukiwać odpowiednich rozwiązań oraz zadbać o to, aby ustanowić adekwatne normy kompetencyjne, pozwalające na rzeczywistą realizację postawionych celów. W tym kontekście realizacja zasady zrównoważonego rozwoju zależy w największym stopniu od prawidłowego wykorzystania kompetencji prawodawczych. Zasada zrównoważonego rozwoju to bardziej zasada tworzenia prawa niż jego stosowania.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa materialnego i ustrojowego, a nie procesowego. Nie jest to więc zasada ogólna postępowania administracyjnego, nawet gdyby ograniczyć jej zastosowanie tylko do spraw z zakresu ochrony środowiska. Konieczność wagi różnych wartości w ramach rozstrzygnięcia sprawa administracyjnych jest konsekwencją przyjętych przez ustawodawcę przesłanek wydania określonej decyzji. Ważne znaczenie mają również zasady ogólne postępowania administracyjnego, a w szczególności zasada legalizmu (art. 6 i 7 k.p.a.³⁹), zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.). Obligują one organy administracji publicznej do przestrzegania prawa, dokładnego zbadania stanu faktycznego oraz wzięcia pod uwagę wszelkich racji publicznych i prywatnych przy wydawaniu decyzji.

Na koniec należy zadać sobie pytanie, czy da się w ogóle zrealizować cel normatywny, jakim jest urzeczywistnienie stanu zrównoważonego rozwoju. Koncepcja zrównoważonego rozwoju ma także swoich zagorzałych krytyków. Wiesław Sztumski wskazuje, że jest ona irracjonalną utopią, która wręcz przybiera postać oszustwa. Ograniczenie konsumpcji, a przez to presji na środowisko naturalne, jest możliwe jedynie w przypadku społeczeństw, które konsumują o wiele za dużo w stosunku do swoich potrzeb biologicznych i społecznych. Trudno wyobrazić sobie dobrowolne ograniczanie konsumpcji. Przeszkodą dla realizacji idei może okazać się ustrój demokratyczny oraz mechanizmy wolnego rynku. Nie jest też pewne, czy ograniczenie konsumpcji przyniesie ludziom szczęśliwe życie. Wspomniany autor wątpi, czy ludzkość jest w stanie skutecznie przewidywać zjawiska społeczno-gospodarcze⁴⁰.

³⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, z 2025 r., poz. 769.

⁴⁰ W. Sztumski, *Refleksje na temat rozwoju zrównoważonego. (Czy rozwój zrównoważony jest fikcją, utopią, iluzją czy oszustwem?)*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, vol. 3, no. 2, s. 135–139.

Tego rodzaju krytykę należy traktować bardzo poważnie. Charakter prawny zasady zrównoważonego rozwoju jako nakazu optymalizacyjnego przemawia za podejmowaniem jedynie działań możliwych w kontekście prawnych i faktycznych ograniczeń. Powinny być proporcjonalne i znajdować uzasadnienie w zasadach racjonalnego gospodarowania. Myśląc o środowisku naturalnym nie można gubić z pola widzenia człowieka oraz jego potrzeb. Realizacja postulatów zrównoważonego rozwoju nie może być jedynie ciężarem dla społeczeństwa. Konieczna jest gruntowna rewizja w zakresie tego, czy działania podejmowane w imię zrównoważonego rozwoju rzeczywiście do niego prowadzą, czy też od niego oddalają.

Bibliografia

Literatura

- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford – New York 2002.
- Bałaaban A., Milczarek M., *Prawa człowieka jako cel realizacji zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] D. Bieńkowska, R. Kozłowski (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój. Konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, Warszawa 2020.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Choduń A., [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji* [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.
- Granat M., *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] A. Bałaaban, P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Grzonka L., *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012.
- Haładyj A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] A. Graczyk (red.), *Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i w praktyce*, Wrocław 2007.
- Kielin-Maziarz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 1.
- Korycka M., *Teoria zasad prawa Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1.

- Leszczyński L., G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, Sectio G, vol. LX, nr 1.
- Leszczyński L., *Generalne klauzule odsyłające – ujęcie teoretycznoprawne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016 Sectio G, vol. LXIII, nr 2.
- Mysłowski P., *Rola i znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14.
- Obuchowski S., *Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Orłowski R., *O definicji legalnej zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Legislacyjny”, 2024, nr 1.
- Rakoczy B., *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015.
- 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*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Sztumski W., *Refleksje na temat rozwoju zrównoważonego. (Czy rozwój zrównoważony jest fikcją, utopią, iluzją czy oszustwem?)*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, vol. 3, no. 2.
- Wierzyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wołpiuk W.J., *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144.
- Wronkowska S. [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wyrembak J.G., *Istota i status konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju (według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5 (63).
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997.
- Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; z 2001 r., nr 28, poz. 319; z 2006 r., nr 200, poz. 1471; z 2009 r., nr 114, poz. 946.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, z 2025 r. poz. 769.

Inne

Rezolucja ONZ – Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [pobrano dn.: 13.11.2025].

Nowa Agenda Miejska (Habitat III), Quito 2016, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> [pobrano dn.: 13.11.2025].

Constitutional principle of sustainable development from the perspective of legal theory

Summary

The constitutional reference to sustainable development allows to interpret the principle of law that simultaneously meets the appropriate criteria for the general clause and program standard. That is the optimisation order. formulating the obligation addressed to all public authorities to undertake activities in order to accomplish the state of sustainable development. However, they should take the legal and factual restrictions into consideration. The state of sustainable development is the accomplishment of sustainable development requirements, arising from the well-developed idea of sustainable development. The sustainable development principle is the principle of substantive and constitutional law, and not of procedural law. It is the principle of law making rather than of law application. It is external in relation to the legal system as it is aimed at achieving particular objectives in the social-economic reality.

Keywords: Sustainable development, principle of law, general clause, program standard, constitutional principle.