



IMPLEMENTACJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU DO PORZĄDKU PRAWNEGO I EDUKACJI

Zbigniew Bukowski
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W PRAWIE, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PRAWA GOSPODARCZEGO

Streszczenie

W artykule poddano przeglądowi zastosowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego. Koncepcja ta wywiera istotny wpływ na prawo międzynarodowe i Unii Europejskiej, natomiast niewielki w prawie polskim.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, prawo gospodarcze, prawo ochrony środowiska.

Kody JEL: K32

Wstęp

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest wprowadzana w życie także poprzez systemy prawa międzynarodowego, Unii Europejskiej oraz krajowy – polski. Sposób jej przeniesienia na grunt przepisów prawnych jest bardzo różnorodny¹. Pojawia się nawet czasem pytanie czy nie powstaje już prawo zrównoważonego rozwoju².

Pomijając w tym miejscu analizy filozoficzne i terminologiczne nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż koncepcja ta ma swoje istotne przełożenie gospodarcze. Celem dalszej analizy w tym artykule jest zagadnienie uwzględnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju zwłaszcza w segmencie prawa gospodarczego. Wskazywać to będzie na sposób jej

¹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009.

² Z. Bukowski, *Prawo zrównoważonego rozwoju w Polsce – realny byt czy iluzja?*, (w:) D. Kielczewski (red.), *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, WSE, Białystok 2011, s. 95-110.

wykorzystania w określonym systemie prawnym. Kwestie te do tej pory nie podlegały odrębnym analizom teoretycznym³.

W artykule najpierw przedstawione zostanie wykorzystanie problematyki zrównoważonego rozwoju w międzynarodowym prawie gospodarczym, dalej w gospodarczym prawie Unii Europejskiej, a wreszcie w polskim prawie gospodarczym.

Problematyka zrównoważonego rozwoju w międzynarodowym prawie gospodarczym

Problematyka zrównoważonego rozwoju obecna jest w prawie międzynarodowym, w tym w prawie gospodarczym. Analiza wykorzystania pojęcia zrównoważonego rozwoju w umowach międzynarodowych wskazuje, iż występuje ono w 215 tego typu aktach⁴. Pierwsze takie umowy, jednakże zasadniczo bezpośrednio odnoszące się do ochrony środowiska, powstały jeszcze w latach 80. Częstsze uwzględnianie w nich interesującej nas tematyki nastąpiło oczywiście po Konferencji w Rio de Janeiro po 1992 r. Im nowsze umowy, tym więcej znajduje się w nich regulacji odnoszących się do zrównoważonego rozwoju i są one coraz bardziej szczegółowe. Następuje też rozszerzenie zakresu ujęcia koncepcji ze *stricte* ochrony środowiska także na rolnictwo, rybactwo, a wreszcie na umowy gospodarczo-handlowe. W tym kontekście warto pamiętać o wpływie umów międzynarodowych na prawo wewnętrzne poszczególnych państw. Rozszerzenie uwzględnienia w umowach zrównoważonego rozwoju pociąga za sobą podobne zjawisko w prawach krajowych. Jako nowego typu umowa jawi się *Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat*⁵. *Odnosi się ona do szeregu dziedzin społeczno-gospodarczych, wykraczając zdecydowanie poza problematykę ochrony środowiska.*

Termin „zrównoważony rozwój” pojawia się najczęściej w preambułach i regulacjach ogólnych umów jako główny, podstawowy cel umowy. W ten sposób staje się on wyznacznikiem interpretacyjnym całej ich treści.

Jeśli chodzi o umowy globalne to dominują te związane z kwestiami ochrony środowiska i problemów gospodarczych: *Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*⁶, *Konwencja Rotterdamska w sprawie procedury wcześniejszego informowania w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi chemikaliami i pestycydami*⁷, *Konwencja Sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych*⁸ czy *Międzynarodowa Umowa w sprawie drewna tropikalnego z 2006 rokiem*⁹.

Jedno z najszerszych odniesień do zrównoważonego rozwoju znaleźć można w Konwencji o zmianach klimatu. Tak szerokie ujęcie akurat w tej umowie związane jest ze ściśle gospodarczym jej znaczeniem (jak i *Protokołu z Kioto*)¹⁰.

³ D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2006.

⁴ Według Ecolexu – dostęp 8 maja 2012 r. Według danych z 13 sierpnia 2008 r. pojęcie to występowało w 110 umowach, w tym 20 globalnych.

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 96, poz. 634.

⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

⁷ Konwencja z dnia 10 września 1998 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 158, poz. 990).

⁸ Konwencja z dnia 22 maja 2001 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 14, poz. 76). Na temat konwencji zob.: M.A.Olsen, *Analysis of The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, Dobbs Ferry 2003.

⁹ Umowa z dnia 27 stycznia 2006 r., zawarta w Genewie pod auspicjami Konferencji ONZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), Dz. U. z 2012 r. poz. 257.

¹⁰ L.Karski, *Przyczyny powstania ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1.

Interesujące uwzględnienie ujęcia zrównoważonego rozwoju następuje w *Protokole Kartageńskim o bezpieczeństwie biologicznym*¹¹. W preambule wskazano na konieczność wzajemnego wspierania się umów handlowych i umów w dziedzinie ochrony środowiska na rzecz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Związane jest to z charakterem tej umowy odnoszącej się do tych dwu kwestii¹².

Problematyka zrównoważonego rozwoju zaczyna się także pojawiać w umowach globalnych z zakresu rolnictwa, rybołówstwa czy kultury. Przykładem z tej pierwszej dziedziny jest *Międzynarodowy Traktat o zasobach genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa*, sporządzony w Rzymie dnia 3 listopada 2001 roku¹³. W zakresie rybołówstwa wskazać natomiast można na umowę w sprawie wykonania postanowień *Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r.*, odnoszących się do ochrony i zarządzania zasobami rybnymi międzystrefowymi i zasobami rybnymi masowo migrującymi sporządzonej w Nowym Jorku dnia 4 sierpnia 1995 rokiem¹⁴. Umowa ta jest wyrazem kompromisu pomiędzy koniecznością zapewnienia dalszej eksploatacji zasobów rybnych a ich ochroną w kontekście wytrzebienia łowisk (stąd zawarte w niej pojęcie optymalnego bądź zrównoważonego wykorzystania tych zasobów).

Podobna tendencja następuje w umowach regionalnych, w tym europejskich. Z takich aktów bardzo istotne znaczenie w zakresie zrównoważonego rozwoju ma przyjęta w Kijowie 22 maja 2003 r. *Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat*, i to nie tylko dlatego, że w samej nazwie odnosi się do koncepcji zrównoważonego rozwoju, ale też z tego powodu, iż jej treść jest przeniknięta całym szeregiem odwołań w tym zakresie¹⁵. Oceniając sam zakres konwencji wskazać trzeba, że jest on szerszy od tradycyjnych umów międzynarodowych z zakresu ochrony środowiska. Odnosi się ona do takich zagadnień, jak rolnictwo, transport, infrastruktura, turystyka, przemysł, energia, dziedzictwo kulturowe, co więcej ustaleń odnoszących się do sektora gospodarczego jest więcej niż dotyczących *stricto* środowiska. Używając w stosunku do większości z tych dziedzin pojęcia „zrównoważony rozwój” wskazuje się na szczególny sposób ich realizacji, zgodny z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Analizując treść tych przepisów zauważyć można, że oznacza to uwzględnienie w stosunku do danej dziedziny gospodarczej skutków w szczególności środowiskowych, ale także społecznych.

Problematyka zrównoważonego rozwoju występuje także w porozumieniach handlowych. Przykładami mogą być *Północnoamerykańskie Porozumienie w sprawie wolnego handlu* (NAFTA)¹⁶ oraz *Środkowoamerykańskie Porozumienie w sprawie wolnego handlu* (CEFTA)¹⁷. NAFTA zawarte zostało 17 grudnia 1992 r. pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, Kanadą a Meksykiem, a CEFTA 28 maja 2004 r. pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, Kostaryką, Hondurasem, Salwadorem, Nikaraguą i Gwatemalą, a 5 sierpnia 2004 r. poszerzono je o Republikę Dominikany. Celem obu tych porozumień jest usunięcie celných

¹¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 216, poz. 2201.

¹² J. Jendrońska, M. Bar, Z. Bukowski, *Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej. Komentarz*, Wrocław – Radzików 2004, s. 26-30.

¹³ Dz.U. z 2006 r. Nr 159, poz. 1128.

¹⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 64.

¹⁵ Konwencja, jak wynika z jej tytułu ma charakter ramowy – a więc stosunkowo ogólny. Uzupełniające, szczegółowe regulacje znaleźć się mają w protokołach – art. 2 pkt 3 (wzorem jest tu *Konwencja Alpejska*). Na temat przeniesienia jej regulacji na poziom krajowy zob. *A Heightened Perspective. Regional Assessment of the Policy, Legislative and Institutional Frameworks Implementing the Carpathian Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, The European Academy Bolzano, Szentendre 2007.

¹⁶ The North American Free Trade Agreement.

¹⁷ The Central American Free Trade Agreement.

pomiędzy stronami w celu zwiększenia wolnej wymiany dóbr i usług¹⁸. W preambułach do obu tych porozumień wskazano jako jeden z celów promowanie zrównoważonego rozwoju. Analizując przepisy zawarte w obu porozumieniach, można zwrócić uwagę, że problematyka zrównoważonego rozwoju występuje w regulacjach odnoszących się do ochrony środowiska jako cel działań w tym zakresie. Biorąc pod uwagę fakt, że mamy do czynienia z porozumieniami handlowymi, przydatne byłoby bardziej szczegółowe odniesienie się do zagadnienia zrównoważonego rozwoju.

W umowach międzynarodowych pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się po raz pierwszy w pochodzącym z 1985 r. *Porozumieniu ASEAN w sprawie ochrony przyrody i zasobów naturalnych*. Stosunkowo szeroko pojęcie to występuje w globalnej Konwencji w sprawie zmian klimatu. Także w późniejszych globalnych oraz regionalnych umowach jednakże głównie z zakresu ochrony środowiska wykorzystywano na coraz szerszą skalę pojęcie zrównoważonego rozwoju oraz różne terminy zawierające pojęcie zrównoważony (które miały wskazywać na odmienny od klasycznego sposób realizacji danej dziedziny). Najczęściej zrównoważony rozwój występuje w preambułach i przepisach ogólnych jako cel działań społeczności międzynarodowej. Ostatnio coraz częstsza jest jego szczegółowa konkretyzacja poprzez określenie instrumentów realizacyjnych. Ma to miejsce na wszystkich kontynentach oraz w odniesieniu do szeregu zagadnień środowiskowych – zasobów wodnych, środowiska górskiego czy ochrony przyrody, ale też i do umów z zakresu rolnictwa czy rybołówstwa. Zrównoważony rozwój występuje też w umowach tworzących organizacje międzynarodowe jako jeden z celów ich działania, w tym także w porozumieniach handlowych. Na tle powyższych umów szczególnego znaczenia nabiera pochodząca z maja 2003 r. ramowa *Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat*. Odnosi się ona nie tylko do problematyki ochrony środowiska, ale ma o wiele szerszy charakter związany z problematyką gospodarczą i społeczną, co sytuuje ją w zakresie szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju jako umowę nowego typu (choć w wielu elementach nawiązującą do systemu stworzonego wokół konwencji alpejskiej).

Problematyka zrównoważonego rozwoju w prawie gospodarczym Unii Europejskiej.

Problematyka zrównoważonego rozwoju występuje już na poziomie prawa pierwotnego Unii Europejskiej – w traktatach. W zakresie celów działania Unii zrównoważony rozwój Europy pojawia się więc wśród celów wewnętrznych działania Unii (art. 3 ust. 3 *Traktatu o Unii Europejskiej*¹⁹), a zrównoważony rozwój Ziemi wśród celów zewnętrznych (art. 3 ust. 5 TUE).

Natomiast w zakresie wykorzystania pojęcia zrównoważonego rozwoju w aktach prawa wtórnego, zauważyć trzeba, że występuje w szeregu dyrektyw i rozporządzeń dotyczących różnej tematyki. Użycie tego terminu wraz z upływem czasu od konferencji w Rio de Janeiro jest coraz częstsze, a zwiększyło się znacząco zwłaszcza po 2005 roku. Zdecydowanie dominuje użycie tego sformułowania w preambułach oraz tych częściach aktu, które odnoszą się do jego celów lub ogólnych zasad. Potwierdza to, iż zrównoważony rozwój jest głównie pojmowany jako ogólnie określony cel działania UE. Jednakże w najnowszych aktach coraz częstsze jest określenie zrównoważonego rozwoju jako szczegółowej przesłanki podjęcia określonych działań. Pokazuje to, że powoli mamy do czynienia

¹⁸ P. Hastings, *North American Free Trade Agreement: Summary and Analysis*, New York 1993.

¹⁹ Dz. Urz. UE z 2010 r. Nr C 83, s. 13.

ze zmianą podejścia do tego terminu, który coraz częściej ma już nie tylko mieć znaczenie ogólne, ale także konkretne odnoszące się do ściśle określonej dziedziny.

Zdecydowanie najczęściej mamy do czynienia z wykorzystaniem pojęcia zrównoważonego rozwoju w przepisach dotyczących ochrony środowiska (jest to też najdłużej występujące użycie tego terminu). Jednakże następuje to w sposób nie w pełni ujednolicony – trudno jest powiedzieć, dlaczego wspomniane powyżej pojęcie wykorzystano w tych właśnie aktach prawa środowiska, a nie w innych. Nie ma to nic wspólnego ani z ważnością danego aktu dla problematyki ochrony środowiska, ani też z zagadnieniami rozwoju gospodarczego.

Drugim z największych obszarów zastosowania pojęcia zrównoważonego rozwoju są przepisy o rybołówstwie. Związane jest to zarówno z ich związkiem z ochroną środowiska, jak i szczególnymi trudnościami powodowanymi przez zmniejszanie się zasobności łowisk, co powoduje także skutki gospodarcze i społeczne. Ponadto dziedzina ta zarezerwowana jest dla wyłącznego prowadzenia wspólnej polityki, co powoduje, że akty prawne w tym zakresie są stosunkowo szczegółowe. W przeciwieństwie do ochrony środowiska wydaje się, że sposób użycia pojęcia zrównoważonego rozwoju jest tutaj bardziej uporządkowany, co częściowo wiązać się może z częstszym wykorzystywaniem terminów z zakresu tej koncepcji.

Trzecim dużym polem zastosowania pojęcia zrównoważony rozwój są akty prawne dotyczące funduszy pomocowych działających zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i na zewnątrz jej struktur. Tutaj, poza wykorzystaniem tego terminu do określenia celu działania Unii, następuje też próba jego włączenia do działań aplikacyjnych w ramach starań o fundusze. Zwrócić trzeba uwagę na istotną rolę uregulowania zrównoważonego rozwoju w kontekście funduszy europejskich – wymuszającą na państwach członkowskich i innych podmiotach pomocy, zarówno państwach spoza Unii, jak i podmiotach poza-państwowych, odpowiedni wzorzec zachowań. Zdecydowane zwiększenie uwzględniania interesującej nas koncepcji nastąpiło w aktach prawnych dotyczących okresu programowania 2007-2013.

Kolejną dziedziną, w której występuje pojęcie zrównoważonego rozwoju jest rolnictwo, chociaż głównie odbywa się to w powiązaniu z ochroną środowiska. Ponadto problematyka zrównoważonego rozwoju włączana jest do coraz szerszego kręgu regulacji prawa unijnego – także do transportu, energetyki, pomocy rozwojowej. Przykładem mogą być też akty prawne z zakresu wspólnej polityki handlowej (rozporządzenie Rady nr 980/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. wprowadzające plan ogólnych preferencji taryfowych²⁰; rozporządzenie Rady Nr 732/2008 z dnia 22 lipca 2008 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2011 r.²¹).

Regulacje unijne w kwestii zrównoważonego rozwoju pojawiły się jako współtowarzyszące przepisom ochrony środowiska. Zdecydowanie najistotniejsze znaczenie ma określenie zrównoważonego rozwoju jako traktatowego celu działania Unii Europejskiej. Jednakże pojęcie zrównoważonego rozwoju coraz częściej występuje też w aktach prawa wtórnego. Dostrzec tu można tendencje do zdecydowanego zwiększenia jego wykorzystywania porównując regulacje z końca lat 90. XX w., z pierwszej połowy obecnej dekadzie XXI w., a wreszcie z jej drugiej części. Nie są to tylko akty związane z problematyką ochrony środowiska (choć w nich mamy z tym pojęciem do czynienia najczęściej), ale także z innych dziedzin, w szczególności rybołówstwa, funduszy strukturalnych, rozwoju regionalnego, rozwoju międzynarodowego, ale także rolnictwa, transportu i energetyki.

²⁰ Dz. Urz. Nr L 169, 30.06.2005, s. 1.

²¹ Dz. U. Nr L 211, 06.08.2008, s. 1.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju najczęściej występuje, tak jak w prawie międzynarodowym, w preambułach aktów prawnych, w których przedstawiane są przesłanki polityczne podjęcia odpowiedniego aktu. Najczęściej jest w nich zrównoważony rozwój przedstawiany jako cel działań. Podobnie zresztą rzecz się ma, jeśli chodzi o zastosowanie tego pojęcia w samej treści tych aktów. Często jest też odwołanie się do unijnych programów z nim związanych. Jest to wówczas klauzula odsyłająca, umożliwiająca nadanie treści temu pojęciu poprzez analizę określonych programów czy strategii. Zwrócić zresztą trzeba uwagę na interpretacyjną dla samej treści aktu rolę preambuły.

W najnowszych aktach prawa wtórnego zauważalne jest też coraz bardziej nowe ujęcie problematyki zrównoważonego rozwoju – coraz bardziej szczegółowa regulacja odnosząca się do tego zagadnienia. Zrównoważony rozwój staje się zatem coraz częściej przesłanką określonych działań.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju w polskim prawie gospodarczym

Rozpoczynając analizę uwzględnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju w polskim prawie gospodarczym wskazać trzeba na jej konstytucyjne usadowienie. Pojęcie zrównoważonego rozwoju występuje w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku²². Przyjęcie tego aktu stało się zresztą punktem przełomowym w stosowaniu tego terminu – odpadły przez to różne sposoby tłumaczenia na język polski terminu „*sustainable development*” w języku prawnym²³, zwłaszcza określanie go mianem ekorozwoju. Doprowadziło to do ujednolicenia języka prawnego²⁴.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawia się w Konstytucji wyłącznie jeden raz – w art. 5. Nie zostało ono tam zdefiniowane, ale praktycznie rzecz biorąc w przepisach konstytucyjnych zasadniczo nie definiuje się żadnych pojęć²⁵. Na wagę tego przepisu wywiera wpływ fakt umieszczenia go w pierwszym rozdziale Konstytucji zatytułowanym *Rzeczpospolita*, wprowadzającym podstawowe zasady ustrojowe²⁶. Takie ułożenie zasady zrównoważonego rozwoju ma fundamentalne znaczenie z prawnego punktu widzenia. Artykuł piąty określa podstawowe funkcje państwa. Są to:

- 1) strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium,
- 2) zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela,
- 3) zapewnienie bezpieczeństwa obywateli,
- 4) strzeżenie dziedzictwa narodowego,
- 5) zapewnienie ochrony środowiska.

Po przedstawieniu powyższego katalogu istotnych spraw, którymi obowiązkowo ma zająć się państwo *in fine* art. 5, wprowadzona została zasada zrównoważonego rozwoju.

²² Dz.U. Nr 78, poz. 43 z późn.zm.

²³ K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 2, s. 66-67.

²⁴ Poparcia wymaga pogląd, że pojęcie zrównoważonego rozwoju jako konstytucyjne musi być obowiązujące dla całego systemu prawa. Zob. J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 31, 174.

²⁵ J. Sommer zwraca uwagę, że „sens tego terminu można ustalić”, bo „Konstytucja nie została stworzona w pustce prawnej” i terminem tym posługują się m.in. traktaty i ustawy. J. Sommer, *Unijne i krajowe uwarunkowania prawne kształtowania zrównoważonego rozwoju*, (w:) B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, PAN, Białystok-Warszawa 2005, s. 166.

²⁶ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 13.

Biorąc pod uwagę treść artykułu piątego oraz lokalizację samego pojęcia²⁷, przyjąć trzeba, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wymienionych tam ogólnych funkcji państwa, które odgrywają swoje istotne znaczenie w sferze gospodarczej, społecznej i ochronie środowiska. Oznacza to wobec powyższej analizy, że mamy do czynienia z zasadą ustrojową.

Podniesienie zasady zrównoważonego rozwoju do rangi ustrojowej zasady konstytucyjnej powoduje obowiązek kierowania się nią przez państwo w realizacji swoich podstawowych funkcji określonych w art. 5 Konstytucji. Na tej bazie należy wskazać adresatów tej zasady. Są z nimi z pewnością wszelkie organy państwa, a więc organy władzy publicznej, które to pojęcie obejmuje organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze w całej ich działalności. W odniesieniu do organów prawodawczych oznacza to chociażby konieczność uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w stanowieniu prawa²⁸. Konsekwencją może być zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych w związku z ich niezgodnością z tą zasadą, czego pierwsze próby w odniesieniu do skargi konstytucyjnej miały już miejsce. Dotyczy to oczywiście także stosowania i wykładni prawa. Jest to więc bardzo szeroko konstytucyjnie określony obowiązek, którego wpływ rozciąga się także, jak to trafnie zauważył B. Rakoczy, na prawa, wolności i obowiązki obywateli²⁹. Oddziaływanie to jest jednakże związane wyłącznie bądź z bezpośrednim stosowaniem środków ochrony przewidzianych w Konstytucji, bądź ze skutkami działań organów władzy publicznej. Sama konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju nie powoduje powstania żadnych indywidualnych obowiązków dla nikogo innego niż te organy.

Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi też normę programową – nakazującą realizację określonego celu działania państwa³⁰ – w tym przypadku – tego właśnie rozwoju. Biorąc pod uwagę, że Konstytucja określa rozmaite kategorie celów³¹ – zrównoważony rozwój może być zaliczony na podstawie kryterium zakresu urzeczywistniania celów do tych, których nie można w pełni osiągnąć, ale do których państwo stale się zbliża (które zresztą stanowią dominującą kategorię w Konstytucji).

Pojęcie zrównoważonego rozwoju jest zdefiniowane na gruncie prawa krajowego, jednakże nie gospodarczego, lecz ochrony środowiska. Definicja taka występuje w podstawowym akcie polskiego prawa ekologicznego, którym jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³². Zgodnie z nią, przez zrównoważony rozwój rozumie się taki „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno

²⁷ Po wymienienu wszelkich funkcji państwa – po przecinku.

²⁸ Także w kształtowaniu polityki państwa i to we wszelkich jej wymiarach. Stąd M. Rudnicki wskazuje na wiodącą rolę zasady zrównoważonego rozwoju dla polityki ekologicznej państwa. M. Rudnicki, *Prawno finansowe Aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 35-36.

²⁹ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 151.

³⁰ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, (w:) K. Działocha (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Biblioteka Sejmowa Warszawa 1997; J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 23. J. Boć zwraca zresztą uwagę na to, że normy programowe zawarte w Konstytucji mają z reguły charakter pojęć niedookreślonych lub częściowo niedookreślonych.

³¹ Na temat tej kategoryzacji zob., K. Complak, *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?*, (w:) L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 52-55.

³² J. Rotko, *Rozdroża polskiego prawa wodnego*, (w:) Z. Bukowski (red.), *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Bydgoszcz-Toruń 2004, s. 303.

współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Krótko podsumowując, bez wnika-
nia tutaj w szczegółową analizę, definicja ta jest zasadniczo prawidłowo sformułowana,
wskazując konkretny normatywny zakres tego pojęcia, nadający się do wykorzystania
w praktyce stosowania prawa i jego wykładni.

Jeśli chodzi o polskie prawo gospodarcze to jego podstawowym aktem jest ustawa
z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³³. Brak w nim jest w ogóle
wykorzystania pojęcia zrównoważonego rozwoju. Ustawa ta reguluje podejmowanie, wy-
konywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Pol-
skiej oraz zadania organów administracji publicznej w tym zakresie³⁴. Nie jest to jednak
regulacja wyłączna i przepisy w tym zakresie znajdują się także w całym szeregu ustaw,
odnoszących się do działalności gospodarczej w ogóle lub do szczególnego jej rodzaju.

Analizując te szczegółowe akty prawne regulujące określonego rodzaju działalność
gospodarczą, zauważyć można, że pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się właśnie
w ustawach dotyczących takich szczególnych form. Dotyczy to ustawy z dnia 10 kwietnia
1997 r. Prawo energetyczne³⁵, która określa zasady kształtowania polityki energetycznej
państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw oraz energii, w tym ciepła,
jak również działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe
w sprawach gospodarki paliwami i energią. Wykorzystano pojęcie zrównoważony rozwój
dwukrotnie – w art. 1 ust. 2 w kontekście celów ustawy oraz w art. 15 odnoszącym się do
treści polityki energetycznej państwa.

Jednym z celów ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju
(zresztą podkreślić trzeba, że jest to pierwszy z wymienionych celów). Przepis ten ma
charakter ogólny i winien znaleźć zastosowanie przy stosowaniu wszelkich instrumentów
prawnych w tej ustawie określonych.

Dalej poszukując pojęcia zrównoważonego rozwoju w tego typu aktach, natknijemy się
na nie w ustawach odnoszących się do rozwoju regionalnego: ustawie z dnia 20 kwietnia
2004 r. Narodowym Planie Rozwoju³⁶ i ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach pro-
wadzenia polityki rozwoju³⁷. Aktualnie podstawowym aktem określającym zasady prowa-
dzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między
nimi jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Pojęcie zrównoważonego roz-
woju występuje w niej w zakresie definicji polityki rozwoju (art. 2). Przez politykę rozwo-
ju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych
w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-go-
spodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz
tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Zrównoważo-
ny rozwój kraju jest więc podstawowym celem polityki rozwoju.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju nie zostało natomiast wykorzystane w innych waż-
nych aktach prawnych odnoszących się do różnych form i sposobów prowadzenia dzia-
łalności gospodarczej – na przykład w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o działalności
komunalnej³⁸, czy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych³⁹.
Nie występuje też w przepisach prawa produktowego: ustawie z dnia 19 czerwca 1997 r.

³³ Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

³⁴ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005.

³⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.

³⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.

³⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

³⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

³⁹ Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 600 z późn. zm.

o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest⁴⁰, ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin⁴¹, w ustawie z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach⁴² czy ustawie z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych⁴³.

Pojęcia zrównoważonego rozwoju nie zastosowano także w aktach prawnych odnoszących się do socjalnej działalności państwa.

Podstawowym przedmiotem zastosowania pojęcia zrównoważonego rozwoju są regulacje z zakresu ochrony środowiska. Wskazać tutaj można, że najważniejsze znaczenie mają trzy ustawy: z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁴, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁵ oraz ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁴⁶. Ważne znaczenie koncepcja zrównoważonego rozwoju ma także w kontekście dwóch aktów dotyczących środowiska przyrodniczego – ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach. Wreszcie wzmiankowo jedynie potraktowano interesującą nas problematykę w przepisach dotyczących gospodarki wodnej, górnictwa, jak i większości aktów z zakresu prawa odpadowego. Jednakże w sporej grupie ustaw z zakresu ochrony środowiska, w tym dotyczących gospodarowania określonymi zasobami środowiska, nie znajduje się w ogóle odniesienie do zrównoważonego rozwoju. Takie zjawisko występuje też w najnowszych aktach prawnych. W przeciwieństwie więc do prawa unijnego, w którym występuje narastający trend wykorzystania koncepcji zrównoważonego rozwoju także w najnowszych aktach z zakresu ochrony środowiska, w prawie polskim taka sytuacja nie nastąpiła.

Warto nadmienić, iż w zakresie sposobu wykorzystania pojęcia zrównoważony rozwój (jak też zwrotów wykorzystujących termin zrównoważony), jest ono głównie stosowane jako pojęcie ogólne (w tym zasada ogólna), co oczywiście wymaga jego zastosowania do całokształtu określonych regulacji. Wykorzystywane jest też w odniesieniu do określonych aktów planistycznych – określając ich zakres bądź wpływając na ich treść. Czasem występuje także jako szczegółowa przesłanka odpowiednich działań. Jednakże jak na razie wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju na polskie ustawy z zakresu ochrony środowiska ocenić można jako dość słaby.

Podsumowanie

Podsumowując zauważyć można, że koncepcja zrównoważonego rozwoju wywiera istotny wpływ na międzynarodowe i unijne prawo gospodarcze. Natomiast na gruncie polskich przepisów niestety pojęcie zrównoważonego rozwoju w aktach prawnych odnoszących się do działalności gospodarczej prawie w ogóle nie występuje. Wyjątkiem są regulacje dotyczące rozwoju, w tym w szczególności regionalnego oraz energetyki, a i tam z reguły pojawia się to pojęcie w bardzo ogólnym charakterze. Występuje tu zdecydowana różnica w zestawieniu z prawem unijnym, stawiająca w niektórych dziedzinach pod znakiem zapytania prawidłowość transpozycji dyrektyw, w których pojęcie to zostało wykorzystane. Wskazuje to na minimalne zainteresowanie koncepcją tego właśnie rozwo-

⁴⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 3, poz. 20 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.

⁴² Dz. U. z 2001 r. Nr 42, poz. 473 z późn. zm.

⁴³ Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1433 z późn. zm.

⁴⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051 z późn. zm.

ju ustawodawcy w odniesieniu do wspomnianych dziedzin zarówno działalności państwa, jak i obywateli oraz innych jednostek. Stawia to pod dużym znakiem zapytania faktyczną w polskim systemie prawnym wartość funkcjonalną koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia

- Bukowski Z. (red.), *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009.
- Kielczewski D., *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, WSE, Białystok 2011.
- Poskrobko B., Kozłowski S. (red.), *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, PAN, Białystok-Warszawa 2005.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, UMK, Toruń 2006.
- Rudnicki M., *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, UMCS, Lublin 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 2000.

The Concept of Sustainable Development in Provisions of Law, in Particular in Business Law

Summary

In the article, there was revised application of the concept of sustainable development in provisions of law, in particular in business law. The concept has a significant impact on international and European Union law, while its impact on Polish legislation is little.

Key words: sustainable development, business law, environmental law.

JEL codes: K32

Концепция устойчивого развития в законах, с особым учетом хозяйственного права

Резюме

В статье провели обзор применения концепции устойчивого развития в законах, с особым учетом хозяйственного права. Эта концепция оказывает существенное влияние на международное право и на законы Европейского Союза, тогда как небольшое на польское законодательство.

Ключевые слова: устойчивое развитие, хозяйственное право, право о защите окружающей среды.

Коды JEL: K32