

FRANCISZEK NOWAK¹

Limitująca funkcja zasady zrównoważonego rozwoju

1. Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że działalność człowieka spowodowała ocieplenie atmosfery, oceanów i lądów oraz doprowadziła do szeroko rozpowszechnionych i szybkich zmian w atmosferze, oceanie, kriosferze i biosferze². Zmiany te już teraz mają różnorodne negatywne skutki dla systemów ludzkich, w tym dla bezpieczeństwa wodnego i produkcji żywności, zdrowia i dobrobytu oraz miast, osiedli i infrastruktury³. W celu przeciwdziałania tym zagrożeniom zarówno państwa, jak i przedsiębiorstwa oraz jednostki muszą podjąć stosowne działania. Swoją rolę mają do odegrania również naukowcy zajmujący się dziedzinami prawa – powinni oni zastanowić się, jakie istniejące konstrukcje oraz pojęcia prawne mogą okazać się pomocne w zwalczaniu niebezpieczeństwa związanego z kryzysem klimatycznym. Jednym z takich narzędzi może być idea zrównoważonego rozwoju w przypadku zaakcentowania jego limitującej funkcji rozumianej jako zaakceptowanie i respektowanie przez system prawny występowania nieprzekraczalnych granic planetarnych.

1 Franciszek Nowak – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

2 *Summary for Policymakers* [w:] *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.), Cambridge University Press 2001, s. 4.

3 *Summary for Policymakers* [w:] *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.), Cambridge University Press 2022 (dalej: IPCC, 2022), s. 13.

Zasada zrównoważonego rozwoju została ukształtowana na kanwie debaty dotyczącej negatywnego wpływu działalności ludzkiej na całą biosferę. Jej twórcy, jak również ustawodawca polski transponujący ją do krajowego porządku prawnego, zdawali się dostrzegać, że rozwój społeczny musi mieć pewne granice, których ze względu na dobro współczesnych i przyszłych pokoleń nie wolno naruszać. W artykule skrótowo przedstawiono genezę pojęcia zrównoważonego rozwoju oraz jego współczesne rozumienie na gruncie polskich uregulowań, wyjaśniono także, w jaki sposób zasada ta powinna być interpretowana w celu odpowiedniej realizacji jej limitującej funkcji.

2. Geneza pojęcia

Zrównoważony rozwój jest ideą występującą w ekonomii, socjologii, a także naukach przyrodniczych czy prawnych, a jej przejawów można doszukiwać się już w starożytnych Chinach czy Niemczech XIII w.⁴ Ze względu jednak na prawniczy charakter artykułu zakres omówienia genezy tego pojęcia zostanie ograniczony do relewantnych dokumentów i inicjatyw przyjmowanych przez organizacje międzynarodowe.

Za początek dyskusji nad zrównoważonym rozwojem uznaje się drugą połowę XX w. Wtedy to w dokumentach międzynarodowych zaczął pojawiać się termin „ekorozwój”, który był poprzednikiem „zrównoważonego rozwoju”. Szukając konkretnej daty rozwoju pojęcia, można wskazać na 26 maja 1969 r., kiedy to ówczesny sekretarz generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych Sithu U Thant przedstawił Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ raport *The Problems of Human Environment*, którego tytuł przetłumaczono na język polski jako *Człowiek i jego środowisko*⁵. Raport przedstawiał konkluzje płynące z badań dotyczących stanu środowiska naturalnego i globalnych problemów środowiskowych. Wskazano w nim na zmiany klimatu, zanieczyszczenie powietrza, gleby, wody, antropogenicznej presji na gatunki fauny i flory oraz rabunkowej gospodarki wodą, zasobami żywymi i glebą. Autor raportu wskazywał: „Konieczność zapewnienia coraz większej liczbie ludzi żywności, wody, minerałów, paliw i innych podstawowych produktów stanie się problemem praktycznie we wszystkich rejonach świata i wymagać będzie starannego planowania i racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Żaden kraj nie może dłużej uniknąć tych problemów ogólnoświatowych. Stało się jasne, że wszyscy żyjemy w biosferze, której przestrzeń i zasoby, jakkolwiek olbrzymie, są jednak ograniczone”⁶. Sekretarz Generalny ONZ nawoływał

4 A. Płachciak, *Geneza idei zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekonomia/Economics*, B. Fiedor (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 140, Wrocław 2011, s. 232.

5 Rezolucja nr 2398 Zgromadzenia Ogólnego ONZ: *Problems of the human environment*.

6 Ibidem.

do podjęcia pilnych działań mających na celu zniwelowanie zagrożeń globalnych, które mimo że poważne, są możliwe do zniwelowania dzięki wspólnym działaniom. Zdaniem środowiska naukowego raport ten „wstrząsnął opinią publiczną świata, a jego liczne wątki były przez wiele lat niemal codziennie cytowane w prasie, radiu i telewizji”⁷.

W wyniku dalszych wysiłków Sekretarza Generalnego ONZ 5 czerwca 1972 r. doszło do zorganizowania pierwszej międzynarodowej konferencji dotyczącej problemów środowiskowych, której obrady odbywały się pod hasłem „Mamy tylko jedną Ziemię”. Konferencja ta zaowocowała kolejnym krokiem milowym dla formowania się idei ekorozwoju, a później zrównoważonego rozwoju, a więc przyjęciem 14 czerwca 1972 Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka (tzw. deklaracji sztokholmskiej)⁸. Zawiera ona 26 zasad dotyczących środowiska, wprowadzających obowiązek dbania o zasoby naturalne. Już w pierwszym punkcie stanowi, że: „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalaloby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń. Pod tym względem polityka popierająca lub utrwalająca apartheid, segregację rasową, dyskryminację, ucisk kolonialny lub inny oraz obcą dominację zasługuje na potępienie i musi być wyeliminowana”⁹.

W przywołanym punkcie deklaracji sztokholmskiej pierwszy raz w tego typu dokumencie wskazano na obowiązek solidarności pokoleniowej, a więc takiego postępowania z zasobami środowiskowymi, aby przyszłe pokolenia również mogły z nich korzystać. Wskazano także, że ochrona i ulepszanie środowiska mają istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego na świecie i powinny być traktowane jako obowiązek wszystkich rządów, szkody środowiskowe mają bowiem niekorzystny wpływ na środowisko pracy i zamieszkania człowieka oraz stan jego zdrowia. Zwrócono też uwagę na fakt, że problemy środowiskowe państw rozwijających się związane są z opóźnieniami w ich rozwoju oraz zaznaczono, że postęp społeczny, gospodarczy, naukowy i technologiczny zwiększa możliwości pozytywnego oddziaływania na środowisko.

Co równie istotne, w deklaracji sztokholmskiej dostrzeżono konieczność dalszego rozwoju gospodarczego i społecznego jako czynnika niezbędnego do zapewnienia człowiekowi dogodnych warunków życia i pracy oraz do stworzenia na Ziemi warunków niezbędnych do poprawy jakości życia¹⁰.

7 E. Symonides, *Człowiek i biosfera – u progu nowego stulecia*, „Wiadomości Ekologiczne” 2001, t. XLVII, z. 1, s. 22.

8 Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych z dnia 14 czerwca 1972 r. w sprawie naturalnego środowiska człowieka, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/img/NL730005.pdf?OpenElement> (dostęp: 28.06.2022).

9 Ibidem, zasada I (wyróżnienie – F.N.).

10 Ibidem, zasada VIII.

Tym samym dostrzeżono, że społeczeństwo ludzkie powinno dalej się rozwijać, co będzie wiązało się z konkretną formą oddziaływania na środowisko. Niemniej jednak podkreślono, że podejmując wszelkie działania, należy postępować rozważnie, by nie powodować poważnych i nieodwracalnych szkód w środowisku, ponieważ od jego stanu zależy życie i dobrobyt na Ziemi. Fakt, że w deklaracji sztokholmskiej wskazuje się na konieczność rozwoju społecznego, w żaden sposób nie powinien przysłaniać okoliczności, iż sama idea zorganizowania konferencji poświęconej problemom środowiskowym oraz późniejsze przyjęcie omawianego dokumentu spowodowane były dostrzeżeniem zagrożenia dla społeczności ludzkiej.

Krokiem, który należy uznać za przełomowy w procesie kształtowania się idei zrównoważonego rozwoju, było powołanie w 1983 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju, której pracami kierowała była premier Norwegii Gro Harlem Brundtland. Pod jej przewodnictwem Komisja w 1987 r. przygotowała raport *Nasza wspólna przyszłość*¹¹. To właśnie on zdefiniował pojęcie zrównoważonego rozwoju dla społeczności międzynarodowej. W raporcie stwierdza się, że „stabilny rozwój [ang. *sustainable development*] oznacza rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia ich potrzeb”¹². Ze zrównoważonego rozwoju wynika zaś „taki proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, kierunki postępu technicznego i zmiany instytucjonalne pozostają w harmonii i zachowują bieżąco i na przyszłość możliwość zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji”¹³.

Należy zwrócić uwagę, że we wstępie do raportu przeczytać można, iż „Obecna dekada upłynęła pod znakiem odwrotu od troski o sprawy społeczne. Naukowcy zwracają nam uwagę na pilne, ale złożone problemy, które mają wpływ na nasze przetrwanie: ocieplenie klimatu, zagrożenie warstwy ozonowej Ziemi, pustynie pochłaniające tereny rolnicze”¹⁴. W przywołanym fragmencie wyraźnie widać, że problemów środowiskowych, w tym ocieplenia klimatu, nie postrzegano jako potencjalnego powodu spadku poziomu życia czy też zahamowania wzrostu globalnego dobrobytu, a jako zagrożenie dla samego przetrwania ludzkości.

Wykładając dalej pojęcia zrównoważonego rozwoju, wskazano, że obejmuje ono dwie idee – pojęcie potrzeb, w szczególności podstawowych potrzeb ubogich tego świata, którym należy nadać najwyższy priorytet, oraz koncepcję ograniczeń narzuconych przez stan technologii i organizacji społecznej, a także zdolność środowiska do zaspokajania obecnych i przyszłych potrzeb społeczności ludzkiej¹⁵.

11 G.H. Brundtland, *Nasza wspólna przyszłość*, Warszawa 1991.

12 Ibidem, s. 67.

13 Ibidem, s. 71.

14 Ibidem, s. 60 (wyróżnienie – F.N.).

15 Ibidem, s. 67.

Skupiając się na koncepcji ograniczeń, należy wskazać, że wynikają one ze stanu technologii, organizacji społecznej oraz zdolności biosfery do absorbowania skutków działalności człowieka. O ile stan technologii oraz organizacja społeczna mogą być zmieniane, rozwijane i zarządzane, to zdolność biosfery skończonej planety nie może zostać zwiększona. Autorzy raportu wskazują w tym kontekście, że „przyroda jest obfita, ale jest też delikatna i precyzyjnie zrównoważona. **Istnieją progi, których nie można przekroczyć bez zagrożenia dla podstawowej integralności systemu.** Obecnie znajdujemy się blisko wielu z tych progów; musimy być stale świadomi **ryzyka zagrożenia przetrwania życia na Ziemi.** Co więcej, szybkość, z jaką zachodzą zmiany w wykorzystaniu zasobów, daje niewiele czasu na przewidywanie i zapobieganie nieoczekiwanym skutkom”¹⁶.

Z przytoczonych powyżej fragmentów raportu najważniejsze wydaje się założenie, iż istnieją nieprzekraczalne granice, których istnienie ludzkość musi uwzględniać. To, w jaki sposób organizujemy społeczeństwo oraz poszukujemy zasoby może się zmieniać, ale nie zmienią się fizyczne ograniczenia Ziemi. Podobnie jak w przypadku deklaracji sztokholmskiej uwzględniono konieczność rozwoju społeczeństwa ludzkiego, ale głównym postulatem było zaakceptowanie naturalnych progów możliwości planety do pochłaniania negatywnego wpływu człowieka.

Raport *Nasza wspólna przyszłość*, mimo swojego znaczenia, pozostał opracowaniem eksperckim i nie stanowi samoistnego źródła prawa. Aktem prawa międzynarodowego dotyczącym zrównoważonego rozwoju stała się dopiero tzw. deklaracja z Rio¹⁷, powstała podczas Konferencji ONZ na temat Środowiska i Rozwoju (dalej: Szczyt Ziemi), która odbyła się w 1992 r. w Rio de Janeiro. Podczas Szczytu Ziemi wskazano, że: „Rozwój zrównoważony jest strategią przekształceń ekologicznych, społecznych, techniczno-technologicznych i organizacyjnych, których celem jest osiągnięcie racjonalnego i trwałego poziomu dobrobytu społecznego, umożliwiającego przekazanie go następnym pokoleniom bez obawy zagrożenia destrukcją zasobów przyrody i ekosystemów”¹⁸. Deklaracja z Rio zawiera 27 uniwersalnych zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska, mających znaczenie dla rozwoju prawa międzynarodowego. W pierwszej zasadzie uznano, że: „Istoty ludzkie znajdują się w centrum zainteresowania zrównoważonego rozwoju”¹⁹, co świadczy o antropocentrycznym zorientowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. Taki charakter zasady wart jest podkreślenia, gdyż oznacza, że sama idea nie stanowi

16 Ibidem, s. 57 (wyróżnienie – F.N.).

17 Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju [w:] Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”. Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r., Szczyt Ziemi, Warszawa 1993.

18 J. Gudowski, *Ignacy Sachs jako prekursor koncepcji zrównoważonego rozwoju* [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, D. Kiełczewski (red.), Białystok 2009, s. 17–18.

19 Deklaracja z Rio, zasada I.

uznania wartości Natury samej w sobie czy prawa innych istot do egzystencji, a jedynie przejaw akceptacji faktu, iż w razie dalszej eksploatacji środowiska w sposób niezrównoważony dobrobyt i trwanie człowieka są zagrożone.

Kształtowanie się idei zrównoważonego rozwoju znacznie wykracza poza przywołane akty i wydarzenia, gdyż całkowicie pominięto tutaj np. Agendę 21, Szczyt Milenijny ONZ, Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, porozumienie paryskie i wiele innych, jednak celem niniejszych rozważań nie było wyczerpujące przedstawienie genezy omawianej idei, lecz wykazanie, że jej powstaniu towarzyszyły trzy podstawowe założenia:

- 1) Problemy środowiskowe zagrażają człowiekowi i ze względu na jego dobro konieczna jest transformacja obecnego sposobu korzystania ze środowiska.
- 2) Istnieje obowiązek solidarności międzypokoleniowej.
- 3) Istnieją absolutne granice eksploatacji środowiska, których nie można przekraczać przez wzgląd na przetrwanie życia na Ziemi.

Wykładając zasadę zrównoważonego rozwoju, należy zawsze uwzględnić te założenia.

3. Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w Polsce

Do polskiego systemu prawnego zasada zrównoważonego rozwoju została wprowadzona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁰ O szczególnym znaczeniu zasady świadczy umiejscowienie jej przez ustrojodawcę już w pierwszym rozdziale Konstytucji RP, formułującym zasady systemowe²¹. Zgodnie z art. 5: „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”. Trzeba podkreślić, że przywołany artykuł wskazuje najbardziej podstawowe cele i zadania Rzeczypospolitej Polskiej, o najwyższej doniosłości, przewyższając nawet treść preambuły²². Wśród przedstawicieli doktryny nie ma jednak zgody co do tego, czy zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich zadań państwa wymienionych w art. 5 Konstytucji, czy jedynie do zapewnienia ochrony środowiska. Wydaje się, że przeważa pogląd nakazujący odnosić ją do całości przepisu i uznawać za zasadę ustrojową²³.

²⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 13.

²² P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, komentarz do art. 5.

²³ Tak np. M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 526 i n.; Z. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005, s. 34.

Wykładając zasadę zrównoważonego rozwoju, podkreśla się, że „została wyrażona w wielu dokumentach międzynarodowych, **dlatego też sposób jej rozumienia i konsekwencje obowiązywania w polskim systemie prawa powinny być spójne z tymi dokumentami.** Oznacza ona przede wszystkim, że ingerencja w środowisko powinna być jak najmniejsza, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji powinny przeważać nad szkodami. Zasada zrównoważonego rozwoju wykracza poza kwestie ściśle związane z ochroną środowiska. Mieści się w niej też m.in. rozwój infrastruktury, budowa więzi społecznych czy kształtowanie ładu przestrzennego”²⁴. Wskazuje się na międzynarodowy rodowód zasady zrównoważonego rozwoju, za jej podstawową konsekwencję dla systemu prawnego uznając wymóg czujności, by unikać szkód w środowisku, a w przypadku ich dokonywania, by korzyści społeczne osiągnięte na ich skutek były nie mniejsze niż straty poniesione przez środowisko²⁵. Pogląd ten wzmacnia także argumentację na rzecz uwzględniania podstawowych założeń twórców idei zrównoważonego rozwoju.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z rozumieniem zasady zrównoważonego rozwoju przyjmowanym przez doktrynę, zgodnie z wolą ustrojodawcy w środowisku można dokonać nawet bardzo szkodliwej dla niego ingerencji, jeżeli korzyści społeczne będą proporcjonalne lub wyższe od poniesionych strat. W tym miejscu powstaje problem dotyczący sposobu określenia wartości poniesionych strat względem osiągniętych korzyści. Doktryna nie rozwija tego zagadnienia, ale ze względu na szerszy niż gospodarczy wymiar zasady nieakceptowalne byłoby przyjęcie rozwiązania pozornie najprostszego, a więc porównanie wartości rynkowej środowiska nienaruszonego z wartością przeprowadzonej inwestycji.

Szerszej wykładni pojęcia zrównoważonego rozwoju dokonał Trybunał Konstytucyjny w 2006 r., w wyroku w sprawie dotyczącej lokalizacji drogi krajowej²⁶. Zdaniem TK zasada zrównoważonego rozwoju wymaga, aby w przypadku konfliktu między różnymi wartościami, gdy jedną z nich jest środowisko i jego ochrona, szukać kompromisu. Trybunał wskazał, 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”.

Odnosząc się do cytowanego wyroku doktryna wskazuje, że: „Trybunał wyraźnie zauważa też, że **pojęcie zrównoważonego rozwoju wyraża właściwą relację między ochroną środowiska a zagospodarowaniem przestrzennym,**

24 P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2021, komentarz do art. 5.

25 Tak np. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...* (wyróżnienie – F.N.).

26 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

obejmując też troskę o rozwój społeczny i cywilizacyjny, a w ramach tego rozwoju – o budowę dróg i autostrad. (...) Trybunał zaprezentował podejście proinwestycyjne i przychylił się do zdania o konieczności ich prowadzenia nawet kosztem środowiska. Konflikt został zatem rozstrzygnięty na korzyść inwestycji. Konieczne jest jednak dynamiczne pojmowanie zrównoważonego rozwoju. Trybunał uznał, że obecnie inwestowanie i budowa dróg są priorytetem nawet w zestawieniu ze środowiskiem. **Nie oznacza to, że w innej sytuacji nie należy dać pierwszeństwa ochronie środowiska. Wraz z postępowaniem tych inwestycji większy nacisk trzeba będzie położyć na ochronę środowiska.** W wyroku brakuje jednak pogłębionej analizy tego zagadnienia, gdyż TK poprzestał na stwierdzeniu, że w tym wypadku należy dać priorytet wartości, jaką jest inwestowanie i rozwój drogownictwa²⁷. Mimo że Trybunał przyjął stanowisko akcentujące społeczny wymiar zasady zrównoważonego rozwoju, to – jak słusznie zauważa doktryna – bilans między ochroną środowiska a np. budowaniem dróg nie jest stały i zmienia się wraz z postępującą degradacją środowiska. Z przytoczonego głosu w dyskusji wyciągnąć można wnioski, że to, co dozwolone było w XX w., ze względu na mniejszą degradację środowiska oraz mniejszą wiedzę o powiązaniach wzajemnych elementów środowiska niekoniecznie musi być dozwolone w XXI w. Z załem trzeba jednak zauważyć fakt, że zacytowany fragment wyroku TK wskazujący na konieczność budowania stosownej infrastruktury jest bezrefleksyjnie przywoływany przez sądy jako argument przemawiający za dopuszczeniem na wywołanie szkód w środowisku²⁸.

Konstytucja nie definiuje zasady zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca czyni to dopiero w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁹, stanowiąc, że 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 współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. W przepisie tym widać dwie naczelne myśli obecne w koncepcji zrównoważonego rozwoju, wyrażone w omawianych już dokumentach prawa międzynarodowego – konieczność limitowania aktywności ludzkiej ze względu na równowagę przyrodniczą i podstawowe procesy przyrodnicze oraz solidarność międzypokoleniową.

Zajmując się wykładnią zasady zrównoważonego rozwoju Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że: „Zasada zrównoważonego rozwoju

27 B. Rakoczy, *Lokalizacja drogi krajowej. Glosa do wyroku TK z dnia 6 czerwca 2006, K 23/05*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4, s. 130–135 (wyróżnienie – F.N.).

28 Tak np. w wyrokach: WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Lu 988/18; NSA z dnia 28 października 2011 r., II OSK 1755/11; NSA z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11 – wszystkie w CBOSA.

29 Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.; dalej: p.o.ś.

pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współzycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju³⁰. Pogląd podobny, nadający zasadzie zrównoważonego rozwoju walor podobny do cywilistycznych klauzul generalnych, występuje także w doktrynie³¹.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zasada zrównoważonego rozwoju skierowana jest do organów władzy publicznej stanowiących i stosujących prawo. Organy te muszą zaś działać na podstawie i w granicach prawa. Tym samym celowe jest dookreślenie treści zasady zrównoważonego rozwoju, aby możliwe było klarowne wskazanie, czy organ ten nie wykracza poza ustanowione prawo. Co więcej, wskazuje się, że generalna klauzula odsyłająca to „celowa konstrukcja prawodawcza będąca elementem przepisu prawnego. Upoważnia ona organ stosujący prawo do włączenia odesłania do procesu operatywnej wykładni prawa prowadzącej finalnie do ustalenia podstaw kwalifikacji stanu faktycznego i ustalenia jej normatywnych konsekwencji na podstawie wyrażonych w klauzuli kryteriów (wartości, norm), lecz ani nieinkorporowanych do systemu regulacji, ani nie określonych treściowo (choć wskazanymi kierunkowo). Przykładami takich konstrukcji są – mające różny charakter językowy i aksjologiczny – odesłania do słuszności, wymagań dobrej wiary, zasad współzycia społecznego, interesu społecznego, dobra dziecka itp.”³².

Zasada zrównoważonego rozwoju nie ma charakteru niedookreślonego i nie odsyła do pojęć, które – tak jak np. zasady współzycia społecznego – z samej swej natury muszą pozostać niedookreślone. **Definicja zrównoważonego rozwoju ma charakter normatywny.** Przytaczając słuszny pogląd wyrażony w doktrynie, należy wskazać, że: „Wbrew opinii komentatorów tego przepisu [art. 3 pkt 50 p.o.ś. – F.N.] można wyodrębnić określoną normatywną treść. Po pierwsze, zrównoważony rozwój oznacza specyficzny rozwój społeczno-gospodarczy, z określonym celem i o oznaczonym charakterze”³³.

30 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, CBOSA.

31 Tak np. B. Rakoczy, *Wolność działalności gospodarczej a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju*, „Rzeczpospolita”, 31 maja 2006 r., s. C4.

32 L. Leszczyński, *Konstytucyjne klauzule generalne – między konstrukcją legislacyjną a jej implementacją*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1, s. 44–54.

33 Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim [w:] Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005, s. 113.

Tym samym przymiotem zrównoważonego rozwoju odznaczać się może tylko taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym ze względu na potrzebę zapewnienia bytu następnych pokoleń wykorzystywanie nieodnawialnych zasobów środowiska będzie wykazywało tendencję malejącą, a jednocześnie należy podjąć działania zmierzające do znalezienia substytutów dla wspomnianych elementów środowiska³⁴. Pogląd o normatywnym, ściśle określonym charakterze zasady zrównoważonego rozwoju nie jest jednak szeroko akceptowany.

Rozumienie omawianej zasady głównie jako dyrektywy wykładni powoduje jej dewaluację oraz stwarza pole do naruszeń polegających na uznawaniu, że to, czy wymogi płynące z zasady zrównoważonego rozwoju zostały zachowane, jest w istocie ocenne. Co więcej, doktryna wskazuje na marginalne traktowanie tej zasady. Widoczne jest to zwłaszcza w sferze planistycznej. „Zasada zrównoważonego rozwoju, mimo jej istotnego znaczenia normatywnego, wyrażającego się w umieszczeniu jako podstawowej zasady prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, w praktyce nie pełni takiej funkcji. Rzadko kiedy odwołują się do niej organy planistyczne, a nawet jeśli, ma to znaczenie jedynie formalne, podobnie zresztą jak i sądy administracyjne, kontrolujące akty sporządzane przez te organy. Przyczyny takiego stanu rzeczy mają podłoże edukacyjne – zasada zrównoważonego rozwoju, mimo jej medialnego charakteru i jednoznacznej «rozpoznawalności», nie jest tematem szkoleń urzędników uczestniczących w procesie decydowania o przeznaczeniu przestrzeni. (...) Zasada ta nie jest również wystarczająco dostrzegana przez sądy administracyjne, które rzadko odwołują się do niej, kontrolując akty planistyczne, koncentrując rozważania wokół proporcjonalności wprowadzonych zakazów i ograniczeń, z pominięciem aksjologii wynikającej z omawianej zasady”³⁵.

Zjawisko takie należy uznać za niekorzystne, ale nie można zaprzeczyć jego występowaniu.

4. Ograniczająca funkcja zasady zrównoważonego rozwoju

W ocenie autora niniejszej publikacji, aby rozwój społeczno-gospodarczy mógł być uznany za zrównoważony, musi posiadać pewne cechy i dążyć ku określonym celom. Musi być prowadzony z zachowaniem równowagi przyrodniczej, trwałości podstawowych procesów przyrodniczych i w celu zapewnienia potrzeb podstawowych również dla przyszłych pokoleń. Jak wskazuje doktryna, „definicja [zrównoważonego rozwoju – F.N.] może zostać wykorzystana do rozwiązywania konfliktów między wartościami konkurencyjnymi ze sobą,

34 A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 32.

35 D. Trzczińska, *Zasada zrównoważonego rozwoju w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), Warszawa 2020, s. 446.

przy czym jedną z tych wartości jest środowisko i jego ochrona. Jednakże w poszukiwaniu wskazanego przez komentatora ustawy «złotego środka» pamiętać należy o wynikającym z definicji bezwzględny obowiązek uwzględnienia podstawowych wymagań przyrodniczych. A więc rozwiązanie konfliktu nie jest możliwe w sposób naruszający najważniejsze uwarunkowania środowiskowe, nawet jeśli by przyznać zdecydowany priorytet w określonych działaniach innym wartościom³⁶.

Z przytoczonego stanowiska wynika pogląd całkowicie podzielany przez autora niniejszej publikacji, że **poszanowanie podstawowych wymagań przyrodniczych, rozumianych jako równowaga przyrodnicza i trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, jest wymogiem bezwzględnym, granicą, po której przekroczeniu działanie traci przymiot zrównoważonego, bez względu na przemawiające za naruszeniem argumenty natury społecznej lub gospodarczej.**

Granicę, jaką stawia wymóg poszanowania równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, można wyznaczyć na podstawie współczesnej wiedzy.

Samo pojęcie równowagi przyrodniczej zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 3 pkt 32 p.o.ś. jako „stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”. Jak wskazuje doktryna, „ustalenie «równowagi przyrodniczej» dla określonego komponentu środowiska czy ekosystemu jest kluczowym elementem dla ustalenia potrzeby i zakresu działań ochronnych. Równowaga przyrodnicza to taki stan środowiska, który utrzymuje podstawowe warunki i parametry niezbędne dla istnienia w tym środowisku życia. Warunki te zostały w opracowaniach ekologicznych opisane; do najważniejszych zalicza się zwykle warunki termiczne (odpowiedni przedział temperatur), występowanie źródeł energii i surowców stanowiących podstawę procesów życiowych, określone warunki gęstości i ciśnienia materii, zabezpieczenie przed promieniowaniem ultrafioletowym (zob. np. E. Odum, *Podstawy ekologii*, Warszawa 1982; C. Krebs, *Ekologia*, Warszawa 1996). Równowaga przyrodnicza to równocześnie stan utrzymujący równowagę ekosystemów – równowagę wzajemnego oddziaływania wszystkich elementów ekosystemów (człowiek jest traktowany tu również jako element ekosystemu)³⁷.

Wydaje się, że przedstawiony pogląd nie jest całkowicie trafny, gdyż czym innym jest zdolność do podtrzymywania życia ekosystemów, a czym innym równowaga oddziaływania wszystkich elementów ekosystemu. Jak podaje *Słownik języka polskiego*: „równowaga” to „jednakowy, równy układ sił,

36 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 455.

37 J. Jendrośka, M. Bar, J. Boć, M. Bojarski, M. Górski, J. Jerzmański, E. Kaleta-Jagiello, A. Lipiński, K. Nowacki, J. Rotko, W. Skarżyńska, T. Tatomir [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, J. Jendrośka (red.), Wrocław 2001, komentarz do art. 3.

wartości, bez przewagi po którejkolwiek stronie”³⁸. Powstaje wobec tego pytanie, czy kiedykolwiek dochodzi do sytuacji, gdy nie powstaje przewaga ani po stronie działalności człowieka, ani po stronie działania natury. Zdaje się, że w momencie gdy człowiek wkracza wraz ze zdobyczami techniki, takimi jak np. beton, zostaje osiągnięta przewaga na jego rzecz i dochodzi do naruszenia równowagi. Z tego powodu wątpliwe, czy równowaga przyrodnicza jest w tym przypadku pojęciem przydatnym z uwagi na niewystępowanie w świecie rzeczywistym.

Rozważając kwestię o potencjalnie dużo większej doniosłości, jaką jest trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, należy wskazać, że w polskim systemie prawnym nie wprowadzono definicji legalnej tego terminu, stąd konieczna jest jego wykładnia. Pamiętając przytoczoną genezę pojęcia, należy mieć na uwadze, że zrównoważony rozwój w przedstawianym ujęciu ma charakter antropocentryczny, skoncentrowany na zapewnieniu rozwoju człowiekowi. Pojęcie to nie powstało ze względu na uznanie, że środowisko ma wartość samą w sobie, a inne organizmy mają prawo do życia i rozwoju. Ukuto je w celu zagwarantowania zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka. Stanowisko takie zdaje się wspierać doktryna, wskazując, że „zrównoważony rozwój oznacza specyficzny rozwój społeczno-gospodarczy, z określonym celem i o oznaczonym charakterze. Celem jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania potrzeb przez ludzi. Wskazuje to na całkowicie antropocentryczny charakter zrównoważonego rozwoju. Podejmowane w związku z tym działania chroniące środowisko przyrodnicze nie mają chronić przyrody jako wartości samej w sobie, ale jako środowiska zaspokajającego potrzeby ludzkie”³⁹. Ze względu na antropocentryczny charakter zrównoważonego rozwoju **za podstawowe procesy przyrodnicze należy uznać procesy przyrodnicze umożliwiające trwanie na Ziemi społeczeństwa ludzkiego zdolnego do zaspokajania swoich potrzeb.**

Wiedza z dziedziny prawa pozwala na określenie, które procesy należy uznać za należące do grupy wyżej opisanych. Wiedzę tę mogą dostarczyć nauki przyrodnicze. Koncepcją, która niemal idealnie wpisuje się w powyższe rozumienie podstawowych procesów przyrodniczych, jest koncept tzw. dziewięciu granic planetarnych, zaproponowany przez grupę naukowców w 2009 r. Jak wskazują jego autorzy, granice planetarne mają służyć do oszacowania bezpiecznej przestrzeni działania ludzkości w odniesieniu do funkcjonowania systemu ziemskiego. Naukowcy podjęli wysiłki w celu zidentyfikowania kluczowych procesów tego systemu i próby określenia ilościowego dla każdego procesu poziomu granicznego, którego nie należy przekraczać, jeśli chce się uniknąć gwałtownych i nieodwracalnych globalnych zmian środowiskowych uznanych za niedopuszczalne. Za niedopuszczalną zmianę uznano zagrożenia, przed jakimi stanie ludzkość w związku z przejściem planety z holocenu

38 *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/rownowaga;5493326.html> (dostęp: 9.06.2022).

39 Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, s. 452.

do antropocenu, granice zaś określono jako ustalone przez człowieka wartości zmiennej kontrolnej, które znajdują się w „bezpiecznej” odległości od niebezpiecznego poziomu zmian⁴⁰. Tłumacząc koncepcję, wskazano, że „podejście oparte na granicach planetarnych koncentruje się na biofizycznych procesach systemu ziemskiego, które określają zdolność planety do samoregulacji. Uwzględnia ono rolę progów związanych z wielkoskalowymi procesami zachodzącymi w systemie ziemskim, których przekroczenie może wywołać nieliniowe zmiany w jego funkcjonowaniu, stanowiąc tym samym wyzwanie dla odporności społeczno-ekologicznej w skalach od regionalnej do globalnej. Łącznie zestaw granic reprezentuje dynamiczną biofizyczną «przestrzeń» systemu ziemskiego, w której ludzkość ewoluowała i rozwijała się. Granice te respektują ziemskie «reguły gry» lub określają niejako «planetarne pole gry» dla funkcjonowania ludzkości. Progi w kluczowych procesach systemu ziemskiego istnieją niezależnie od ludzkich preferencji, wartości czy kompromisów opartych na politycznych i społeczno-ekonomicznych możliwościach, takich jak oczekiwania przełomu technologicznego czy wahania wzrostu gospodarczego»⁴¹. Co niezwykle istotne, autorzy cytowanej publikacji podkreślają **obiektywność występowania nieprzekraczalnych progów kluczowych dla trwania ludzkiego społeczeństwa.**

W ujęciu przedstawionym powyżej kluczowe procesy systemu ziemskiego odpowiadają rozumieniu podstawowych procesów przyrodniczych zaproponowanemu przez autora niniejszej publikacji, gdyż sprowadzają się one do wskazania, trwałość których procesów umożliwia trwanie na Ziemi społeczeństwa ludzkiego zdolnego do zaspokajania swoich potrzeb. Trwałość procesów przyrodniczych powinna być tutaj rozumiana jako nieprzekroczenie granic planetarnych, gdyż w razie złamania tego zakazu dochodzi do potencjalnie trwałego zakłócenia funkcjonowania jednego z kluczowych procesów systemu ziemskiego.

Jako kluczowe procesy dla systemu ziemskiego, a więc również podstawowe procesy przyrodnicze, wymienia się:

- 1) zmiany klimatu,
- 2) zakwaszanie oceanów,
- 3) zubożenie warstwy ozonowej w stratosferze,
- 4) stężenie aerozoli w atmosferze,
- 5) przepływy biogeochemiczne – interferencję z cyklami fosforu i azotu,
- 6) zużycie wody pitnej,
- 7) zużycie gleby i gruntów,
- 8) zmianę struktury biosfery,
- 9) zanieczyszczenie chemiczne⁴².

40 J. Rockström, W. Steffen, K. Noone et al., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, „Ecology and Society” 2009, vol. 14 (2), s. 32, <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/> (dostęp: 10.06.2022).

41 Ibidem.

42 Ibidem, tab. 1.

Na marginesie należy wskazać, że mimo zbieżnego rozumienia kluczowych procesów systemu ziemskiego z podstawowymi procesami przyrodniczymi, na jaw wychodzi pewna niezręczność językowa. Otóż prawdopodobnie należało by uznać, że procesem przyrodniczym jest raczej stabilny klimat, a nie jego zmiany, niezakwaszenie oceanów, niezubożała warstwa ozonowa w stratosferze itd. Autorzy przywołanej publikacji zdecydowali się jednak, wymieniając procesy systemu ziemskiego (ang. *Earth System process*), określić je od strony zagrożeń, a nie stanu od nich wolnego⁴³.

Zakres niniejszego artykułu nie pozwala na szersze omówienie każdej z przedstawionych granic. Z tego względu, jak wspomniano we wstępie, dalszym przedmiotem wywodu będą jedynie zmiany klimatu.

Odnosząc się do granicy planetarnej, jaką jest zmiana klimatu, w przywołanej już publikacji przedstawiającej koncept granic planetarnych z 2009 r. wyznaczono granicę 2°C, czyli ograniczenie wzrostu średniej temperatury na świecie do nie więcej niż 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. Wskazano jednocześnie, że granica 2°C opiera się na połączeniu argumentów analitycznych i politycznych, z uwzględnieniem prognoz naukowych obejmujących szkody klimatyczne, których należy się spodziewać przy różnych poziomach globalnego ocieplenia, ocen wartości dotyczących (nie)akceptowalności takich skutków oraz rozważań politycznych na temat możliwych rozwiązań, akcentując jednocześnie, że utrzymanie granicy 2°C nie eliminuje znacznego ryzyka szkodliwego wpływu klimatu na społeczeństwo i środowisko⁴⁴.

Granica 2°C znalazła również wyraz w porozumieniu paryskim⁴⁵, którego art. 2 ust. 1 lit. a stanowi, że: „Wzmacniając wdrażanie Konwencji, w tym jej celu, niniejsze Porozumienie dąży do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz likwidacji ubóstwa, między innymi poprzez **ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C powyżej poziomu przedindustrialnego**, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki” (wyróżnienie – F.N.).

Mimo że powyższy dokument, zgodnie z istniejącą zgodną opinią stron porozumienia, jest traktatem międzynarodowym⁴⁶, a nie publikacją naukową, stanowi on wyraz zaakceptowania przez środowisko międzynarodowe najlepszej dostępnej wiedzy naukowej i może być użyty jako argument za uznaniem konieczności zatrzymania kryzysu klimatycznego na poziomie znacznie poniżej 2°C oraz starań na rzecz jego zatrzymania na poziomie 1,5°C. Mimo

43 Ibidem, tab. I.

44 Ibidem.

45 Porozumienie paryskie, Dz.Urz. UE z 2016 r. L 282, s. 4.

46 M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 88.

wiążącego charakteru porozumienia paryskiego może być ono jednak źródłem pomocniczym w wyznaczeniu granic, po których przekroczeniu negatywna ingerencja nie będzie mogła być uzasadniana zasadą zrównoważonego rozwoju. **Głównym źródłem wyznaczenia tej granicy powinna być najlepsza dostępna wiedza naukowa.**

Jak wspomniano, granica 2°C została zaaprobowana przez twórców koncepcji granic planetarnych w 2009 r. Od tego czasu nasze rozumienie fizycznych podstaw zmian klimatu oraz ich konsekwencji uległo zmianie. W specjalnym raporcie Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) z 2018 r. wskazuje się, że: „W większym stopniu uniknęłoby się wpływu zmiany klimatu na zrównoważony rozwój, eliminację ubóstwa i zmniejszenie nierówności, jeśli globalne ocieplenie zostałoby ograniczone do 1,5°C, a nie do 2°C, jeśli synergie w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatu i adaptacji byłby maksymalizowane, a jednocześnie kompromisy zostałyby zminimalizowane”⁴⁷. Przywołany raport opisuje różnice między globalnym ociepleniem na poziomie 1,5°C a globalnym ociepleniem na poziomie 2°C, wyliczając znaczne podniesienie się poziomu mórz, zmniejszenie plonów, wymieranie gatunków, zwiększenie nasilenia ekstremalnych zjawisk pogodowych i wiele innych zagrożeń dla człowieka. W wyjaśnieniach do specjalnego raportu IPCC wskazano, że świat cieplejszy o 1,5°C będzie bardziej niebezpieczny niż obecny, ale bezpieczniejszy niż cieplejszy o 2°C⁴⁸.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, stwierdzimy, że granica, po której przekroczeniu negatywnej ingerencji nie będzie już można uzasadniać zasadą zrównoważonego rozwoju, ze względu na naruszenie trwałości podstawowego procesu przyrodniczego, jakim są zmiany klimatu, powinna być wyznaczona na poziomie 1,5°C. Wszelkie przejawy negatywnej ingerencji w środowisko, uniemożliwiające zatrzymanie globalnego ocieplenia na tym poziomie, powinny zostać uznane za naruszające zasadę zrównoważonego rozwoju.

Zadaniem bardzo trudnym, jeśli nie niemożliwym, jest określenie, czy konkretne małe przedsięwzięcie będzie uniemożliwiać osiągnięcie opisanych celów. Tak więc prawdopodobnie nawet akcentując limitującą funkcję zasady zrównoważonego rozwoju, powinno się kierować ją głównie do państw będących w stanie policzyć, w jaki sposób i o ile należy zmniejszyć swoje

47 *Summary for Policymakers* [w:] *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.), Geneva, Switzerland 2018, s. 32.

48 *FAQ Chapter 1* [w:] *Global Warming of 1.5°C...*, <https://www.ipcc.ch/sr15/faq/faq-chapter-1/> (dostęp: 10.06.2022).

emisje, by osiągnąć zamierzony cel. Konkretnie państwo może zdecydować się na silne ograniczenie np. transportu osobowego samochodami spalinowymi, a inne może wybrać rozwój technologii wychwytywania i składowania gazów cieplarnianych. Istotne jest jednak to, że plan powinien być spójny, racjonalny i prowadzić do zamierzonego celu.

Mając to wszystko na uwadze, należy jednak podkreślić, że w zakresie dotyczącym sektora energetycznego, odpowiedzialnego za największą antropogeniczną ilość emisji⁴⁹, już teraz dysponujemy dużą liczbą wyczerpujących analiz dotyczących koniecznych dróg transformacji sektora w celu zatrzymania kryzysu klimatycznego na wyznaczonym poziomie. Jedną z takich analiz jest raport *Zerowe emisje netto do 2050 r. Plan działania dla globalnego sektora energii* przygotowany przez Międzynarodową Agencję Energetyczną. Zawiera on scenariusz osiągnięcia zerowych emisji netto do 2050 r. w celu zatrzymania globalnego ocieplenia na poziomie 1,5°C. Wskazano tam, że dla zrealizowania tego celu nie należy podejmować żadnych nowych decyzji dotyczących inwestycji w nowe elektrownie węglowe bez instalacji redukujących emisje⁵⁰. Oznacza to, że tego typu inwestycje będą uniemożliwiać zatrzymanie globalnego ocieplenia na poziomie 1,5°C, a w konsekwencji zaburzać trwałość podstawowych procesów przyrodniczych i jako takie powinny być uznane za naruszające zasadę zrównoważonego rozwoju.

5. Konsekwencje nowego rozumienia zrównoważonego rozwoju

Przyjmując przedstawioną powyżej argumentację, należy zastanowić się nad konsekwencjami nowego rozumienia analizowanego problemu dla polskiego porządku prawnego. Wydaje się, że miałyby ono znaczenie przede wszystkim dla procesu stanowienia oraz stosowania prawa.

W Polsce, zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat. Zgodnie zaś z art. 122 Konstytucji RP rolą Prezydenta jest podpisanie uchwalonej ustawy. Parlamentarzyści, sprawując władzę ustawodawczą, powinni wykazać się znajomością już obowiązującego prawa (w skład którego wchodzi niewątpliwie ustawa zasadnicza), nie powinni zatem uchylać ustaw sprzecznych z przepisami Konstytucji RP. Niemniej jednak czasami dochodzi do takich sytuacji. Biorąc pod uwagę doniesienia medialne, domniemywać należy, że ustawodawca ma zamiar dalej rozwijać przedsięwzięcia polegające na wytwarzaniu energii ze spalania węgla. Świadczyć o tym może poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach

⁴⁹ *Climate Change 2022...*

⁵⁰ *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, IEA, Paris 2021, s. 21, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> (dostęp: 2.11.2022).

oddziaływania na środowisko⁵¹ znacznie ułatwiający proces inwestycyjny dotyczący budowy kopalń węgla oraz Założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP 2040) – wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej, w których przewiduje się możliwość dłuższego wykorzystania polskich złóż węgla kamiennego oraz zintensyfikowanie działań mających na celu rozwój „czystych technologii węglowych”⁵². Działania takie są niezgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, co jasno wynika z przedstawionych wyżej analiz. W celu uniemożliwienia włączenia do polskiego porządku prawnego ustaw sprzecznych z Konstytucją RP ustrojodawca zdecydował się na powołanie Trybunału Konstytucyjnego oraz wyposażanie Prezydenta, na mocy art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, w uprawnienie do poddania ustawy kontroli konstytucyjności.

Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, a więc również z art. 5 Konstytucji RP, formułującym zasadę zrównoważonego rozwoju. Jak wskazał sam Trybunał: „Nie ulega wątpliwości, iż bezpośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego (określonych przepisów lub norm) z Konstytucją, jest utrata mocy obowiązującej przepisów niezgodnych z konstytucją z dniem wejścia w życie orzeczenia Trybunału lub w innym terminie określonym przez Trybunał (art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji)”⁵³. Tym samym akt sprzeczny z Konstytucją RP na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przestaje obowiązywać.

Ze względu na szczególny obowiązek zwracania uwagi na zgodność ustaw z Konstytucją RP, mając na względzie przedstawiony pogląd na rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju, trzeba uznać, że Trybunał Konstytucyjny powinien orzekać o niezgodności z Konstytucją RP wszystkich ustaw zezwalających na realizację nowych przedsięwzięć polegających na wytwarzaniu energii ze spalania węgla bez systemów wychwytywania emisji.

Zaproponowane spojrzenia na zasadę zrównoważonego rozwoju wiąże się także z poważnymi konsekwencjami dla administracji publicznej. W obecnym stanie prawnym w celu zgodnej z prawem realizacji wielu przedsięwzięć inwestor musie uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 i n. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵⁴. Do przedsięwzięć,

51 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, druk sejmowy nr 3818 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3818> (dostęp: 6.06.2022).

52 Założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) – wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej, <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r-pep2040--wzmocnienie-bezpieczenstwa-i-niezaleznosci-energetycznej> (dostęp: 6.06.2022).

53 Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.

54 Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.; dalej: u.o.o.ś.

dla których wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵⁵ w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 1 u.o.o.s., należy wytwarzanie energii ze spalania węgla. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1 u.o.o.s. jest warunkiem koniecznym, aby realizować planowane przedsięwzięcie, mogące zawsze negatywnie oddziaływać na środowisko, a więc w razie odmowy jej wydania przedsięwzięcie to nie będzie mogło zostać zrealizowane.

Artykuł 81 u.o.o.s. formułuje przesłanki, w przypadku zaistnienia których organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może odmówić jej wydania. Wśród tych przesłanek nie umieszczono sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju, zasadami ochrony środowiska czy nawet sprzeczności z prawem, jednak – jak wskazuje orzecznictwo wskazuje orzecznictwo: „Generalnie odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia powinna w oczywisty sposób nastąpić wówczas, gdy **sprzeciwia się temu przepis prawa materialnego**. Oznacza to, że gdy nie da się ustalić uwarunkowań środowiskowych w sposób pozwalający na realizację i funkcjonowanie przedsięwzięcia, zgodnie z wymaganiami prawem określonymi organ odmawia wydania w/w decyzji. Przesłanki wskazane w art. 81 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko należy traktować jako wskazanie przez ustawodawcę okoliczności, w których taka odmowa musi nastąpić w sposób niewątpliwy, poza przypadkami wynikającymi z innych przepisów prawa”⁵⁶. Trzeba zauważać, że art. 3 pkt 50 p.o.s. zawiera definicję legalną, która nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej rozstrzygnięć. W tym miejscu można wskazać, że zgodnie z art. 1 p.o.s. ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Wynika z tego, że przy stosowaniu prawa dotyczącego ochrony środowiska oraz warunków korzystania z zasobów środowiska zrównoważony rozwój nie może być naruszony.

Artykuł 5 Konstytucji RP, art. 1 oraz 3 pkt 50 p.o.s. mają charakter przepisów prawa materialnego, z którymi decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach również nie powinna być sprzeczna. W rzecznictwie słusznie podkreślono, że: „W pierwszej kolejności do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadę tą powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo”⁵⁷. Tym samym obowiązek uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązuje także organy administracji publicznej, dlatego powinny

55 Dz.U. poz. 1839 ze zm.

56 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., IV SA/Wa 560/16, LEX nr 2113673.

57 Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2123/13, LEX nr 2089921.

one odmawiać wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na wytwarzaniu energii z węgla bez systemów wychwytywania emisji.

Zasada zrównoważonego rozwoju została sformułowana, ponieważ środowisko międzynarodowe, na podstawie danych dostarczonych przez naukowców, dostrzegło, że obecny model gospodarczy i styl rozwoju jest niemożliwy do utrzymania na planecie o skończonych zasobach. Mimo wielu konferencji i deklaracji stan środowiska w ujęciu globalnym ulega ciągłemu pogorszeniu, a kryzys klimatyczny coraz bardziej się nasila. Być może nie potrzeba nam nowych koncepcji, a wyciągnięcia konsekwencji z propozycji już istniejących, np. uznania, że zrównoważony rozwój oznacza, iż niektórych inwestycji po prostu nie można rozpoczynać, a ich realizacji nie da się w żaden sposób usprawiedliwić. Żadna koncepcja prawna nie wpłynie na świat pozaprawny, jeżeli nie będzie stosowana.

Bibliografia

- Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Brundtland G.H., *Nasza wspólna przyszłość*, Warszawa 1991.
- Bukowski Z., *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005.
- Bukowski Z., *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim [w:] Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, A. Papuziński (red.), Bydgoszcz 2005.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Gudowski J., *Ignacy Sachs jako prekursor koncepcji zrównoważonego rozwoju [w:] Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, D. Kiełczewski (red.), Białystok 2009.
- Summary for Policymakers [w:] Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.-O. Pörtner et al. (eds.), Geneva 2018.
- Summary for Policymakers [w:] Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani et al. (eds.), Cambridge University Press 2021.
- Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade et al. (eds.), Cambridge University Press 2022.
- Summary for Policymakers [w:] Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignoret al. (eds.), Cambridge University Press 2022.
- Jendrośka J., Bar M., Boć J., Bojarski M., Górski M., Jerzmański J., Kaleta-Jagiełło E., Lipiński A., Nowacki K., Rotko J., Skarżyńska W., Tatomir T. [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, J. Jendrośka (red.), Wrocław 2001.

- Leszczyński L., *Konstytucyjne klauzule generalne – między konstrukcją legislacyjną a jej implementacją*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 1.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, IEA, Paris 2021, s. 21, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> (dostęp: 2.11.2022).
- Płachciak A., *Geneza idei zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekonomia/Economics*, B. Fiedor (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 140, Wrocław 2011.
- Rakoczy B., *Wolność działalności gospodarczej, a ochrona środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju*, „Rzeczpospolita”, 31 maja 2006 r.
- Rakoczy B., *Lokalizacja drogi krajowej. Glosa do wyroku TK z dnia 6 czerwca 2006, K 23/05*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4.
- Rockström J., Steffen W., Noone K. et al., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, „Ecology and Society” 2009, vol. 14 (2), s. 32, <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/> (dostęp: 10.06.2022).
- Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.
- Symonides E., *Człowiek i biosfera – u progu nowego stulecia*, „Wiadomości Ekologiczne” 2001, t. XLVII, z. 1.
- Trzcńska D., *Zasada zrównoważonego rozwoju w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik (red.), Warszawa 2020.
- Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2021.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Akty prawne i dokumenty

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. poz. 1839 ze zm.
- Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych z dnia 14 czerwca 1972 r. w sprawie naturalnego środowiska człowieka, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/img/NL730005.pdf?OpenElement> (dostęp: 28.06.2022).
- Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju [w:] *Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*. Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992 r., Szczyt Ziemi, Warszawa 1993.

Rezolucja nr 2398 Zgromadzenia Ogólnego ONZ: *Problems of the human environment*, 1968.

Porozumienie paryskie, Dz.Urz. UE z 2016 r. L 282, s. 4.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, druk sejmowy nr 3818 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3818> (dostęp: 6.06.2022).

Założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040) – wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej, <https://www.gov.pl/web/premier/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r-pep2040--wzmocnienie-bezpieczenstwa-i-niezaleznosci-energetycznej> (dostęp: 6.06.2022).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165.

Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

Wyrok NSA z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1820/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 28 października 2011 r., II OSK 1755/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2123/13, LEX nr 2089921.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., IV SA/Wa 560/16, LEX nr 2113673.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2019 r., II SA/Lu 988/18.

Limitująca funkcja zasady zrównoważonego rozwoju

Streszczenie

Pojęcie zrównoważonego rozwoju, powstałe w drugiej połowie XX w. jako odpowiedź na narastający kryzys środowiskowy oraz nierówności między krajami tzw. północy a krajami południa, zostało inkorporowane do polskiego porządku prawnego jako jedna z naczelných zasad ustrojowych oraz zasad prawa ochrony środowiska. Mimo pierwotnego *ratio* wyartykułowania zasady zrównoważonego rozwoju, jaką było m.in. ograniczenie najbardziej szkodliwych dla środowiskach przejawów działalności ludzkiej, w teorii i praktyce prawa służy ona raczej jako uzasadnienie realizacji przedsięwzięć mogących wywierać znaczący negatywny wpływ na środowisko, mimo przemawiających przeciwko takim działaniom argumentów z dziedziny ochrony środowiska, a jej funkcja jest marginalizowana. Wydaje się, że taka interpretacja nie jest prawidłowa. Zgodnie z obowiązującym prawem w dobie kryzysu klimatycznego nacisk powinien być położony głównie na limitującą funkcję zasady zrównoważonego rozwoju, a określone zgodnie z nią granice, w jakich działalność ludzi powinna być realizowana, mogą być obiektywnie, naukowo opisane. Granice te wyznaczają zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, koniecznych do funkcjonowania społeczeństwa w szerszej perspektywie czasowej. Uznanie, że zasada zrównoważonego rozwoju powinna przede wszystkim ograniczać działalność ludzi i wzmocniać zasady ochrony środowiska,

mogłaby przyczynić się do zapobiegania najgorszym skutkom kryzysu klimatycznego przez powstrzymanie się od realizacji inwestycji uniemożliwiających zatrzymanie globalnego ocieplenia na poziomie 1,5°C.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, globalne ocieplenie, środowisko, granice planetarne, limitująca funkcja

The limiting function of the sustainable development principle

Abstract

The concept of sustainable development, created in the second half of the twentieth century, as a response to the growing environmental crisis and inequalities between the countries of the so-called North and South, was incorporated into the Polish legal system as one of the main principles of political system and environmental protection law. Despite the primary ratio of incorporation of the sustainable development principle, which was i.a. limitation of the most environmentally harmful aspects of human activities, in the theory and practice of law, it rather serves as a justification for the realization of projects that may have a significant negative impact on the environment, despite the arguments speaking against in the field of environmental protection, and its function is marginalized. It seems that this interpretation is not correct. According to the law in force, in the time of the climate crisis, the emphasis should be put mainly on the limiting function of the sustainable development principle, and the limits in which the human activity should be realized have been set in it and can be objectively, scientifically determined. These limits are determined by maintaining natural balance and persistence of the basic natural processes necessary for the society to function in a wider time perspective. Recognition that the principle of sustainable development should predominantly limit human activity and strengthen the principles of environmental protection could contribute to preventing the worst effects of the climate crisis, by refraining from executing investments that would make it impossible to stop global warming at 1.5°C.

Keywords: sustainable development, global warming, environment, planetary boundaries, limiting function