

JOANNA KIELIN-MAZIARZ¹

Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę ujęcia zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP. Przedstawiony zostanie w niej problem charakteru prawnego zrównoważonego rozwoju i towarzyszące temu konsekwencje. Obowiązki władz publicznych dotyczące realizacji zrównoważonego rozwoju, określone w art. 5 ustawy zasadniczej, rozważane będą również na tle unormowań zawartych w art. 74 ust. 1, 68 i 86 Konstytucji. W pracy znajdują się również odniesienia do współczesnego rozumienia zrównoważonego rozwoju, które wynika z aktów prawa międzynarodowego jego dotyczących, w tym Deklaracji Rio+20 oraz Agendy 2030. Analiza wymienionych artykułów ustawy zasadniczej w świetle dokumentów prawa międzynarodowego będzie miała na celu wskazanie, jaki obecnie należy nadać kształt i jakie obecnie powinno być rozumienie zrównoważonego rozwoju. Co tym samym ma być wskazówką dla władz publicznych, jakie działania należy podjąć, ażeby odpowiadały obecnemu rozumieniu zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, Konstytucja RP, bezpieczeństwo ekologiczne, obowiązek zachowania zasobów naturalnych

¹ Prof. ALK dr hab. Joanna Kielin-Maziarz – Akademia Leona Koźmińskiego; e-mail: jkielin@kozminski.edu.pl; ORCID: 0000-0003-1728-3361.

JOANNA KIELIN-MAZIARZ

The Principle of Sustainable Development – Comments Concerning its Place in the Polish Constitution

Abstract

The article deals with the issue concerning the place of the of sustainable development in the Polish Constitution. It will present the problem of sustainable development legal nature and its consequences. Obligations of public authorities regarding the implementation of sustainable development included in Article 5 of the Constitution, will also be considered with the background of the provisions contained in art. 74 section 1, 68 and 86 of the Constitution. The article will also contain references to contemporary understanding of sustainable development, which results from the acts of international law, including the Rio+20 Declaration and Agenda 2030. The aim of the above analysis is to indicate what shape it should be given today and how currently sustainable development should be understood. That should be the same an indication for public authorities what actions should be taken in order to respond the current understanding of sustainable development.

Keywords: sustainable development, environmental protection, the Polish Constitution, ecological safety, protection of natural resources

Wstęp

Problematyka artykułu dotyczy miejsca zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP i konsekwencji z tego płynących. Celem artykułu jest wskazanie na miejsce, jakie zrównoważony rozwój ma w polskiej ustawie zasadniczej, biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę co do jego charakteru prawnego oraz odniesienia do problematyki ochrony środowiska w dalszych artykułach konstytucji – 68, 74 i 86. W pracy zostaną przedstawione poglądy dotyczące charakteru zrównoważonego rozwoju wyrażane przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego oraz prawa ochrony środowiska. Miejsce i charakter zasady zrównoważonego rozwoju zostaną określone na tle pozostałych zasad konstytucyjnych. W artykule znajdują się również odniesienia do miejsca, jakie zasada zrównoważonego rozwoju ma w orzecznictwie sądów międzynarodowych, na przykładzie orzeczenia *Minors Oposa*. Wyrok ten posłuży do przedstawienia zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego będącego jednym z zadań państwa, w tym przypadku w odniesieniu do obowiązku zachowania zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń. Ten z kolei obowiązek stanowi część definicji zrównoważonego rozwoju. W artykule zostanie również omówiona relacja pomiędzy zasadą zrównoważonego rozwoju a zawartymi w Konstytucji obowiązkami w zakresie dbałości o środowisko.

Definicja i charakter prawny zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój, rozumiany jako zasada czy też szerzej jako koncepcja, budzi szereg wątpliwości co do jego prawnego charakteru. Zgodnie z wciąż aktualną definicją zawartą w raporcie *Our Common Future* („Nasza Wspólna Przyszłość”) przygotowanym przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju – World Commission on Environment and Development, zwanym także raportem Brundtland²: „Zrównoważony rozwój oznacza rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia ich potrzeb [...]. W istocie swym rozwój stabilny oznacza taki proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, kierunki postępu technicznego i zmiany insty-

² Od nazwiska przewodniczącej tejże Komisji.

tuczonalne pozostają w harmonii i zachowują bieżąco i na przyszłość możliwość zaspokojenia ludzkich aspiracji”³.

Sformułowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju posłużyło przy redagowaniu Deklaracji z Rio de Janeiro z roku 1992 powstałej podczas konferencji ONZ „Środowisko i rozwój”, określanej mianem pierwszego Szczytu Ziemi oraz jako rekomendacja w tzw. Agendzie 21, stanowiącej załącznik do Deklaracji. Autorzy Deklaracji stwierdzili, iż: „prawo do rozwoju musi być realizowane tak, aby sprawiedliwie połączyć rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych generacji”⁴.

Można stwierdzić, że ujęcie zrównoważonego rozwoju, w którym dominuje problem zachowania środowiska przyrodniczego dla przyszłych pokoleń poprzez odpowiednie gospodarowanie zasobami naturalnymi, jest w obu definicjach takie samo.

Zrównoważony rozwój występuje jako tłumaczenie angielskiego określenia „sustainable development”. Autorką tego powstałego w latach 70. ubiegłego wieku pojęcia była najprawdopodobniej Barbara Ward, założycielka International Institute for Environment and Development⁵.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju powstała jako odpowiedź na zagrożenia środowiska spowodowane nadmiernym rozwojem gospodarczym powiązanim z szeroką eksploatacją zasobów naturalnych. Rozwój zrównoważony jest więc pojmowany jako wzrost gospodarczy uwzględniający wymogi ochrony środowiska bądź też jako ekologicznie zmodyfikowany rozwój określonych form życia społecznego albo też jako zmiana relacji między państwami, społecznościami ludzkimi wobec globalizacji. Zrównoważony rozwój cechuje współzależność i równoważność rozwoju gospodarczego, stanu środowiska naturalnego oraz rozwoju społecznego. Potrzeba spójnego pojmowania rozwoju w tych trzech obszarach była wynikiem doświadczeń, jakie niósł ze sobą postęp dokonujący się w którejs z tych dziedzin, nie uwzględniający pozostałych. Rezultaty takich działań były jednak mniej pozytywne aniżeli zakładano⁶.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa polskiego ujęte zostało w art. 5 Konstytucji. Zgodnie z treścią powyższego artykułu ustawy zasadniczej „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli,

³ *Nasza wspólna przyszłość: Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 67 i 71.

⁴ A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój, od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 115.

⁵ K.M. Lesiger, *Sustainable Development: A Common Challenge for North and South*, „International Journal of Sociology and Social Policy”, 1995, 15(8/9/10), s. 27–64.

⁶ G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony idee, efekty, kontrowersje*, Toruń 2002, s. 42.

strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁷.

Ustawa Prawo Ochrony Środowiska zawiera definicję zrównoważonego rozwoju. 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 współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”⁸.

Niniejszy artykuł, jak wskazano we wstępie, dotyczyć będzie miejsca zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP oraz wynikającego stąd jego rozumienia.

Problematyka charakteru zrównoważonego rozwoju nie stanowi jedynie kwestii dyskutowanej na gruncie polskiej nauki prawa konstytucyjnego czy prawa ochrony środowiska. W Preambule do Traktatu o Unii Europejskiej⁹ zrównoważony rozwój jest określany jako zasada lub jako cel Unii – w art. 3 ust. 3 i 5 oraz art. 21 ust. 2. Traktat o Unii Europejskiej w polskim tłumaczeniu posługuje się pojęciem „trwały rozwój”. Do zasady tej odnosi się również art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰, używając jednak pojęcia „stały rozwój”. Tak jak nazewnictwo, również i charakter zrównoważonego rozwoju budzi kontrowersje zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie międzynarodowym.

W prawie Unii Europejskiej o możliwości ujęcia zrównoważonego rozwoju jako zasady mówią przede wszystkim Ci przedstawiciele doktryny, którzy biorą pod uwagę kwestię ochrony środowiska, jako jego główny problem. Taki pogląd wyraża A. Epiney¹¹. Czyniąc z tego elementu część wiodącą zasady, można uznać, że tak rozumiana może być traktowana jako zasada prawa. Inne ujęcie nie pozwala na przyznanie jej takiego charakteru.

Zrównoważony rozwój w prawie międzynarodowym bywa traktowany jako wiążąca zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego bądź też jako szeroko określony cel polityczny. Uważa się, że nie jest on pojedynczą zasadą prawa międzynarodowego czy też normą prawa zwyczajowego, dlatego że nie dotyczy jedynie

⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 799.

⁹ Dz. Urz. C 326, 26/10/2012 s. 0001–0390.

¹⁰ Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

¹¹ A. Epiney, *Environmental Principles*, [w:] R. Marcory (red.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A high Level of Protection?* Groningen 2006, s. 19–39.

ochrony środowiska, stanowiąc jego „miękką wersję.” V. Lowe¹² uważa, że zrównoważony rozwój raczej nie stanie się normą międzynarodowego prawa zwyczajowego („customary norm of international law”). Jego zdaniem wciąż w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju mamy słabo określone, niejasne *opinio iuris* oraz jeszcze mniejszą praktykę państw, ażeby stwierdzić, że państwa czują się zobowiązane przez ogólne zobowiązanie, aby rozwijać się w sposób zrównoważony („develop sustainably”). M.-C. Segger¹³ uważa, że nie jest to ani zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego, ani też niejasny cel polityczny, lecz nowy, rodzący się obszar w prawie międzynarodowym – „grupa zgodnych, podobnych norm, mająca zastosowanie do sytuacji do sfer, w których krzyżują się międzynarodowe prawo ochrony środowiska, międzynarodowe prawo gospodarcze i międzynarodowe prawa socjalne”. Jak twierdzi G. Handl, „wciąż nie ma międzynarodowego zobowiązania, które nakazywałoby, ażeby rozwój odbywał się w sposób zrównoważony”¹⁴. Równocześnie jednak istnieje międzynarodowa akceptacja środowiska międzynarodowego dla zrównoważonego rozwoju.

Rozumienie zasad w polskim porządku prawnym

Umiejscowienie zrównoważonego rozwoju w polskiej ustawie zasadniczej wśród innych zasad ogólnych nie zawsze rozumiane jest jako jednoznaczne nadanie tej zasadzie wymiaru pozostałych zasad znajdującym się w rozdziale pierwszym Konstytucji.

Zasada prawa w ścisłym znaczeniu to obowiązująca norma prawna, uznana za szczególnie ważną (zasadniczą) dla danego systemu prawa lub jego części (np. jednej lub kilku gałęzi prawa)¹⁵. Są to najczęściej takie normy, które mają szczególną doniosłość, a także szerszy od innych zakres zastosowania lub normowania, przez które ustawodawca spodziewa się osiągnąć pewne wysoko preferowane stany

¹² V. Lowe, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, [w:] A. Boyle, D. Freestone (red.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford 1999, s. 30.

¹³ M.-C. Cordonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable Development Law Principles, Practices, and Prospects*, Oxford 2004, s. 45.

¹⁴ „There is yet no international legal obligation that development must be sustainable”, G. Handl, *Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law*, [w:] W. Lang, H. Neuhold, K. Zemanek (red.), *Environmental Protection and International Law*, London 1991, s. 328.

¹⁵ U. Kalina-Prasznik (red.), *Leksykon prawniczy*, Wrocław 1999.

rzeczy¹⁶. Za tym, że normę uznajemy za zasadniczą, przemawia jej hierarchiczna nadrzędność, jej nadrzędność treściowa, może ona również odgrywać szczególną rolę w ramach konstrukcji pewnej instytucji prawnej¹⁷. Norma zasadnicza to taka, której można nadać charakter dyrektywalny. Co oznacza, że z normy można wyodrębnić wypowiedź, która jest rozumiana jako nakaz lub zakaz pewnego rodzaju postępowania dla określonego rodzaju osób¹⁸.

Zasadą ogólną więc taka norma, która została wyodrębniona spośród innych ze względu na swą doniosłość i zakres normowania oraz stopień ogólności.

Zasada konstytucyjna zaś tym różni się od innych norm konstytucyjnych, że ma ona podstawowe znaczenie dla charakterystyki ustroju państwa¹⁹. Konstytucjonaliści definiują zasady jako normy. Zasady mają istotne znaczenie w samym procesie legislacyjnym, jak i dla porządkowania systemu prawa. Odgrywają one również ważną rolę w interpretacji tekstów prawnych.

Sposób pojmowania zasad prawa jest różny w różnych dyscyplinach prawnych. Co zostało zauważone już w 1972 r. podczas posiedzenia Komitetu Nauk Prawnych PAN. Każda dyscyplina prawnicza ma inne tradycje pojmowania „zasad prawa”, są także różne pojęcia przypisywane temu terminowi, jak i cele, którym pojęcia te służą²⁰. „Zasada prawa” może być rozumiana jako wypowiedź o charakterze dyrektywalnym, jako nazwa dla pewnego typu rozwiązań o charakterze instytucjonalnym bądź też jako postulat definicyjny dla pojęć prawnych czy też prawniczych²¹.

Chcąc więc uporządkować problematykę „konstytucyjnych zasad prawa”, jak stwierdza M. Zieliński²², należy wskazać na wspomniane już podstawowe rozróżnienie na „zasady prawa” pojmowane dyrektywalnie i „zasady prawa” pojmowane opisowo – pozadyrektywalnie. „Zasada prawa w sensie dyrektywalnym oznacza, że jest ona wypowiedzią dyrektywalną w sensie semiotycznym”²³, tj. taką, która ma „oddziaływać na określony podmiot czy podmioty, by podjęły one takie czy

¹⁶ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28.

¹⁷ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.

¹⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, M. Zieliński, op. cit., s. 28; A. Haładyj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, 1190, s. 136–145.

¹⁹ M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 14.

²⁰ M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 71.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem, s. 61.

²³ Ibidem.

inne postępowanie, w szczególności postępowanie mające wpłynąć na zmianę rzeczywistości takiej, jaka miała miejsce w następstwie spontanicznego, niezakłóconego przez ingerencję danego podmiotu biegu rzeczy²⁴.

W ujęciu dyrektywalnym zasady prawa są to metody postępowania, które mają moc wiążącą w stosunku do podmiotów prawa. To wiążące prawnie dyrektywy określonego postępowania²⁵. Jeżeli są one odzwierciedlone w przepisach prawa, wówczas uzyskują moc wiążącą²⁶. Są to również zasady określające dyrektywy postępowania.

Natomiast pozadyrektywne (opisowe) rozumienie zasad prawa jest tożsame z pojęciem zasady ustrojowej. Tak ujmowana używana była na oznaczenie „podstawy prawnej” – jak pisze M. Zieliński – jako nazwy denotującej określony kierunek czynienia użytku z kompetencji normodawczej w jakimś zakresie bądź też jako „podstawy politycznej”²⁷. Nie można mówić o złamaniu zasady prawa w znaczeniu opisowym. Można natomiast stwierdzić, że sposób unormowania odpowiada zasadzie bądź też nie²⁸.

Dla konstytucyjnych zasad prawa pierwszoplanowym znaczeniem jest znaczenie dyrektywne²⁹. Zdaniem M. Zielińskiego przyjęć należy, że konstytucyjna zasada prawa jest to norma konstytucyjna „z której wynika, logicznie względnie instrumentalnie, jakaś grupa innych norm konstytucyjnych lub która reguluje szczególnie istotne (na gruncie niespornej doktryny) cechy danej instytucji, lub która w doktrynie lub w praktyce dostatecznie powszechnie została uznana za szczególnie doniosłą, zwłaszcza ze względu na to, że wyraża którąś z podstawowych wartości”³⁰. Zasada ta wyróżnia się spośród innych norm konstytucyjnych tym, że ma podstawowe znaczenie dla charakterystyki ustroju państwowego, przy czym bez znaczenia jest stopień precyzji i struktura, z jaką dana norma jest sformułowana³¹. Istotne jest istnienie określonego wzorca postępowania, uznawanego za obowiązujący w systemie prawnym, z którym organy państwowe wiążą określone konsekwencje prawne³².

²⁴ Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania*, Warszawa 1992, s. 16.

²⁵ M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, 1(25), s. 122.

²⁶ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 221.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1981.

²⁹ M. Zieliński, *Konstytucyjne...*, s. 61.

³⁰ Idem, *Zasady...*, s. 68.

³¹ K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 28.

³² Ibidem.

Można więc zadać pytanie, jaki jest charakter zasady zrównoważonego rozwoju na tle innych zasad konstytucyjnych? W literaturze przedmiotu istnieją co do tego rozbieżności. Nie wszyscy przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego wymieniają zasadę zrównoważonego rozwoju wśród zasad ustrojowych, pomimo ujęcia jej w art. 5 Konstytucji. Wątpliwość ta nie jest jedynie obecna wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Również w nauce prawa ochrony środowiska stanowisko jej przedstawicieli nie jest jednolite. Ujęcie jej w Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że stanowi ona centralną zasadę ustrojową, ale też na tej samej podstawie można odnaleźć poglądy, zgodnie z którymi jest ona jedynie zasadą polityczną³³, czy też takie, że w Konstytucji możemy odnaleźć tylko niektóre elementy zasady zrównoważonego rozwoju (mowa tu o zasadzie sprawiedliwości w dostępie do zasobów środowiska naturalnego, do której – w ogólności – odnosi się art. 2 Konstytucji)³⁴.

Argumentem przemawiającym w wielu wypowiedziach wśród przedstawicieli doktryny za rozumieniem zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej, jest przede wszystkim jej miejsce w Konstytucji – w rozdziale pierwszym. Ten wynikający z systematyki Konstytucji argument pozwala na traktowanie jej jako zasady systemu prawa³⁵. Zaznaczyć też należy, że nie wszystkie wypowiedzi ustrojodawcy zawarte w Konstytucji mogą być traktowane jako norma prawna³⁶. Jak podkreśla A. Pułło – „to że tak być powinno nie oznacza, że tak jest w każdym miejscu ustawy zasadniczej”³⁷. To jej miejsce oraz jej szeroka obecność w ustawach zwykłych przemawia za możliwością traktowania jej jako zasady w ujęciu dyrektywalnym³⁸. Uznawana jest więc za dyrektywę postępowania, a co za tym idzie, obowiązującą normę postępowania³⁹. Jednakże uznać należy – jak to czyni A. Haładyj⁴⁰, że argument wynikający tylko z jej miejsca w ustawie zasadniczej nie jest wystarczający do mówienia o jej normatywnym charakterze. Na normatywny

³³ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, 4, s. 64–65.

³⁴ J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój, od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 82.

³⁵ Ibidem, s. 81.

³⁶ A. Haładyj, op. cit.

³⁷ A. Pułło, *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, 1969, Prawo CCLVIII.

³⁸ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 45.

³⁹ S. Wrzosek, *Geneza uregulowań prawnych dotyczących realizacji zrównoważonego rozwoju*, [w:] S. Kozłowski, A. Haładyj (red.), *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*, Lublin 2007, s. 16–17.

⁴⁰ A. Haładyj, op. cit., s. 137.

charakter zasady zrównoważonego rozwoju składa się zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (wynikający z jej art. 8 ust. 1–2) oraz prymat ustawy zasadniczej⁴¹. Odniesienie jej zaś do wszystkich funkcji państwa przesądza o tym, że jest to zasada ustrojowa. Art. 5 Konstytucji określa bowiem podstawowe funkcje państwa, do których należy: strzeżenie niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnienie ochrony środowiska. Konstrukcja przepisu pozwala na stwierdzenie, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich określonych w nim ogólnych funkcji państwa. Co pozwala na wskazane wyżej stwierdzenie dotyczące jej charakteru⁴². Przede wszystkim zasada zrównoważonego rozwoju uważana jest za zasadę, która odnosi się do zapewnienia ochrony środowiska jako funkcji państwa⁴³. Przy czym nie można traktować ich za szczegółowe cele działania – traktowane są one raczej jako generalne kierunki działań państwa. Ustalenie, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do wszystkich wymienionych w art. 5 Konstytucji funkcji państwa powoduje, że istnieje konieczność uwzględnienia jej we wszystkich przejawach działalności państwowej. To z kolei oznacza, że zasada zrównoważonego rozwoju mu być brana pod uwagę we wszelkich działaniach organów władzy publicznej. Obowiązek ten ma charakter abstrakcyjny, jest aktualny w odniesieniu do wszystkich działań państwa⁴⁴. Należy podzielić argument A. Haładyj, że skoro adresatem obowiązku jest Rzeczpospolita, a więc wszystkie jej organy, to pozwala to na sformułowanie zasady zrównoważonego rozwoju jako normy, która nakazuje wszystkim organom państwa abstrakcyjnie, tj. we wszystkich działaniach, dążyć do osiągnięcia stanu zrównoważonego rozwoju⁴⁵. Z. Bukowski uważa, że takie jej rozumienie pozwala na traktowanie zrównoważonego rozwoju – a nawet stwierdzenie wprost – że jest zasadą ustrojową⁴⁶. Konsekwencją tego – jego zdaniem – jest bez wątpienia możliwość zbadania aktu normatywnego pod kątem niezgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Pogląd o zastosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju do wszystkich określonych w tym artykule zadań państwa nie jest jednak przyjmowany w doktrynie jednomyślnie. W. Wołpiuk, posługując się wyłącznie wykładnią gramatyczną, uznaje

⁴¹ M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, 1.

⁴² Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 64–65.

⁴³ J. Ciechanowicz, L. Mering, *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.

⁴⁴ A. Haładyj, op. cit., s. 139.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 67.

– podając przy tym treść dokumentów prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego – że nie można odnieść zasady tej do wszystkich z wymienionych tam zadań, a jedynie do zadania, jakim jest zapewnienie ochrony środowiska.

Analiza art. 74 ust. 1, 68 i 86 Konstytucji

Jak wspomniano, art. 5 Konstytucji określa pięć najważniejszych funkcji państwa. Jedną z nich jest ochrona środowiska. Uzupełnieniem tego przepisu są zawarte w II rozdziale normy określające obowiązki władz publicznych w ochronie środowiska⁴⁷. Stąd też, rozważając miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej ustawie zasadniczej, należy wskazać, że znajduje on swój wyraz nie tylko w art. 5, ale jego elementy możemy odnaleźć także w art. 74 ust.1 i 68 oraz 86 Konstytucji, które to artykuły znajdują się w rozdziale II zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”⁴⁸. Zawężając rozumienie zrównoważonego rozwoju tylko do problemu ochrony środowiska, należy stwierdzić, że określony w wymienionych wyżej artykułach konstytucyjny obowiązek dbałości o środowisko powinien być realizowany w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, która, co zostało wyżej dowiedzione, powinna być traktowana jako zasada o charakterze dyrektywalnym, co z kolei oznacza obowiązek jej stosowania.

Art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji zawiera obowiązek zapewnienia przez organy władzy publicznej bezpieczeństwa ekologicznego.

Zgodnie z art. 74 ust. 1 władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki zapewniającej „bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.” W samej treści wskazanego artykułu znajduje się odniesienie do zrównoważonego rozwoju poprzez wskazanie na konieczność zachowania zasobów naturalnych, które przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnych i przyszłych pokoleń. Zgodnie zaś z orzecznictwem sądów administracyjnych „Przede wszystkim przepis art. 74 ust. 1 Konstytucji nakazuje władzom publicznym prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Takie ujęcie pozwala na stwierdzenie, że w tym zakresie obowiązki władz publicznych zawarte zostały wśród praw obywatelskich – co jednak może budzić pewne kontrowersje, a nawet być uznane za niezbyt fortunate (bądź też błędne). Umieszczenie to Z. Bukowski uznaje za „co najmniej dziwne”, idem, *Konstytucyjne...*, s. 67; M. Mazurkiewicz, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, 2(8), s. 10.

współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a art. 74 ust. 2 ustawy zasadniczej ochronę środowiska wprost czyni obowiązkiem tych władz⁴⁹.

Dodać równocześnie należy, że czynniki, które wpływają na stopień zagrożenia ekologicznego państwa (należy do nich np. stopień zanieczyszczenia generowany przez państwo), są równocześnie czynnikami wskazującymi na stopień realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju⁵⁰. Można wskazać na prostą zależność pomiędzy dwiema koncepcjami. Zakres realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju wpływa na poziom zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego państwa. Sposób, w jaki koncepcja zrównoważonego rozwoju jest realizowana, zależy od kształtu polityki ekologicznej państwa i strategii zrównoważonego rozwoju – a co za tym idzie, od sposobu i zakresu realizacji zadań przez władze publiczne w tej mierze. Przyjmowane normy w sferze prawa – tak na gruncie prawa polskiego, jak prawa międzynarodowego – w tym szczególnie prawa Unii Europejskiej, wpływają na ukształtowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju, a tym samym na stopień zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Przychylić należy się do stanowiska wyrażonego przez S. Wrzoska, który łączy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego z zachowaniem odpowiedniej struktury organów administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji decentralizacji tego systemu. Przyjęta struktura organów administracji publicznej ma wpływać na takie realizowanie polityki państwa, ażeby zapewnić wynikający z Konstytucji stan bezpieczeństwa ekologicznego. Właściwe „określenie i umiejscowienie kompetencji organów administracji publicznej ma wpływ na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju”⁵¹, której to koncepcji elementem jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Nie wydaje się jednak właściwe utożsamienie tychże dwóch koncepcji i traktowanie ich zamiennie – jak to czyni J. Boć⁵². Można mówić jedynie o zależności tychże dwóch koncepcji połączonych przez odesłanie do dobra przyszłych pokoleń.

Istnieją rozbieżności w doktrynie co do charakteru prawnego art. 74 ust. 1 Konstytucji – a więc możliwości wyprowadzenia z niego prawa podmiotowego. Za brakiem takiej możliwości opowiadają się L. Garlicki⁵³ i B. Banaszak⁵⁴. Ich zdaniem

⁴⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2008, sygn. akt II OSK 1887/06, LEX nr 453999; P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 123.

⁵⁰ S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005, s. 170.

⁵¹ S. Wrzosek, *Wpływ konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej na zarządzanie ochroną środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1999, 3(17), s. 31 n.

⁵² J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Wrocław 1998, s. 134.

⁵³ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 2.

⁵⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 438.

naruszenie obowiązku tam przewidzianego nie rodzi żadnej sankcji. Zaś zawarte w nim sformułowanie jest właściwe dla określenia zadań nie zaś obowiązków, a co za tym idzie, nie daje obywatelowi możliwości dochodzenia na jego podstawie roszczeń. Konstrukcja art. 74 nie pozwala na połączenie wyrażonego w nim obowiązku z prawem podmiotowym lub socjalnym⁵⁵. Art. 74 Konstytucji nie zawiera zwrotu „prawo do” co oznacza, że nie można połączyć obowiązku wyrażonego w tym artykule z prawem podmiotowym. Sposób jego realizacji może być dopiero dookreślony w drodze ustawy. Czyli jedynie w drodze ustawy może zostać zawarty sposób, w jaki państwo przyczyniać się będzie do realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego⁵⁶.

Bezpieczeństwo ekologiczne w ujęciu konstytucyjnym bywa rozumiane odmiennie aniżeli w prawie międzynarodowym. J. Sommer⁵⁷ twierdzi, że w odniesieniu do bezpieczeństwa ekologicznego Konstytucja odsyła jedynie do stosunków wewnętrznych i nie powinno być to rozumiane w ten sam sposób co w prawie międzynarodowym. Myślę jednak, że można bezpieczeństwo ekologiczne, o którym stanowi Konstytucja, odnosić również do sfery zewnętrznej działalności państwa. Argumentem przemawiającym za takim rozumieniem, może być związek z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przy czym przychylić można się do zdania Z. Bukowskiego, który twierdzi, że obowiązek ten dotyczy wszystkich działań politycznych, nie tylko tych podejmowanych w sferze ochrony środowiska, co oznacza, że wszelkie polityki władz publicznych mają służyć zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego.

Zadanie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w świetle zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obecnemu i przyszłym pokoleniom nie jest łatwe, a nawet, jak twierdzi R. Paczuski⁵⁸, stanowi jeden „z najtrudniejszych problemów, z jakimi zetknęła się ludzkość”. Co wynika przede wszystkim z pogarszającego się stanu środowiska naturalnego. Natomiast działania, które służą jego poprawie, nie stanowią odpowiedzi na potrzeby tak obecnego jak – zapewne – przyszłych pokoleń. Przy czym niewątpliwie trudne do ustalenia są potrzeby przyszłych pokoleń⁵⁹. Przykładem orzeczenia, w którym zostały określone prawa przyszłych pokoleń do dostępu do zasobów naturalnych, jest wyrok w sprawie zachowania

⁵⁵ N. Leśniak, *Obowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 744.

⁵⁶ Ibidem; W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, 1, s. 38.

⁵⁷ J. Sommer, op. cit., s. 87.

⁵⁸ R. Paczuski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005, s. 121.

⁵⁹ J. Sommer, op. cit., s. 85.

lasów deszczowych na Filipinach. Jest to wyrok Sądu Najwyższego Filipin z dnia 30 lipca 1993 r. w sprawie *Minors Oposa przeciwko Departamentowi Środowiska i Zasobów Naturalnych Filipin (Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources)*⁶⁰. Pozew w sprawie wniesiony został przez grupę dzieci – wśród nich znajdowało się dziecko aktywisty ekologicznego Antonio Oposa. Celem wszczętego postępowania miało być zapobieżenie zniszczeniu i zanikaniu lasów deszczowych w ich kraju. Podstawą zawartego w pozwie roszczenia była Konstytucja Filipin z 1987 r. Zgodnie z jej treścią uznaje się prawo ludzi do „zrównoważonego i zdrowego środowiska naturalnego wraz z żyjącymi w nim organizmami”, jak też prawo do zachowania i zabezpieczenia zasobów środowiska. Podstawą roszczenia było więc źródło prawa krajowego oraz kwestia sprawiedliwości międzypokoleniowej w dostępie do dóbr środowiska. Podnoszono, że zbyt duża eksploatacja zasobów przez osoby dorosłe pozbawia dostępu do nich zarówno ich dzieci, jak i przyszłe pokolenia. Dzieci w postępowaniu oświadczyły, że występują one zarówno w imieniu obecnych pokoleń, jak pokoleń jeszcze nienarodzonych.

Wyrok Sądu Najwyższy Filipin w wyroku miał charakter znaczący dla rozwoju pojęcia i charakteru zrównoważonego rozwoju.

W wyroku odniesiono się do jednego z elementów, które budują pojęcie zrównoważonego rozwoju. Można bowiem zauważyć, że istnieją cztery powtarzające się kwestie obejmujące prawne elementy zrównoważonego rozwoju, które znajdują odzwierciedlenie w umowach międzynarodowych. Należą do nich obowiązek zachowania naturalnych źródeł, tak ażeby mogły z nich korzystać również przyszłe pokolenia – jest to zasada równości międzypokoleniowej. Kolejną jest zasada zrównoważonego rozwoju *sensu stricto*, która polega na zrównoważonym czy też racjonalnym bądź odpowiednim sposobie korzystania z naturalnych zasobów – co składa się na zasadę zrównoważonego użycia zasobów. Na rozumienie koncepcji składa się także sprawiedliwy dostęp, co oznacza, że korzystanie z zasobów przez jedno z państw nie może ograniczać dostępu do zasobów naturalnych państw pozostałych. Zasada ta nosi nazwę sprawiedliwego dostępu do zasobów lub ich zrównoważonego użycia. Kolejnym elementem budującym koncepcję jest potrzeba włączenia kwestii dotyczących ochrony środowiska do planów państwa dotyczących rozwoju i gospodarki oraz konieczność uwzględnienia potrzeb rozwojowych w działaniach mających na celu realizację celów dotyczących ochrony środowiska – zasada integracji⁶¹. Wyrok sądu filipińskiego odnosił się zwłaszcza do trzeciego

⁶⁰ Wyrok Sądu Najwyższego Filipin w sprawie *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources* z dnia 30 lipca 1993 r.; P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2003, s. 199–208.

⁶¹ P. Sands, *Principles...*, s. 253.

ze wskazanych aspektów. W wyroku podkreślono istotę prawa do środowiska obecnego i przyszłych pokoleń. Orzeczono również, że istnieje międzypokoleniowa odpowiedzialność za zachowanie czystego środowiska. Co oznacza, że każde pokolenie jest odpowiedzialne przed następnym za zachowanie środowiska. Idąc dalej – każde dziecko może więc egzekwować zachowanie tego prawa zarówno w swoim imieniu, swojego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Ponadto konstytucja Filipin wymaga, aby rząd zarówno chronił i promował działania na rzecz ochrony zdrowia ludzkiego, jak i wpajał pośród ludzi taką świadomość. Sąd orzekł również o konieczności zachowania lasów deszczowych dla przyszłych pokoleń⁶².

Niewątpliwie można wskazać na mankamenty argumentacji prawnej w wyroku – przede wszystkim na problem dotyczący możliwości egzekucji przez przyszłe pokolenia prawa do zachowania zasobów. Niemniej jednak można mówić o wpływie wyroku na rozwój charakteru prawnego zrównoważonego rozwoju. Dzięki niemu, podobnie jak dzięki wyrokowi w sprawie Gabčíkovo–Nagymaros⁶³, zrównoważony rozwój zaczyna funkcjonować w świadomości prawnej w środowisku międzynarodowym. Co pośrednio może przyczyniać się do uzyskiwania argumentów na rzecz możliwości traktowania zrównoważonego rozwoju jako zasady w prawie międzynarodowym. Dodać równocześnie należy, że jest to wyjątkowy przykład wyroku, w którym przyznano prawa przyszłym pokoleniom, odnosząc się do pojęcia zrównoważonego rozwoju.

Kolejnym z artykułów ustawy zasadniczej, który należy rozważać w świetle realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, jest art. 68 ust. 4 ustawy zasadniczej. Zawarty jest w nim obowiązek zachowania jakości środowiska w stanie niezagrażającym zdrowiu człowieka. Cały art. 68 poświęcony jest problemowi ochrony zdrowia w różnych jego aspektach – obowiązkowi władz publicznych temu służącym, tak ażeby z tego prawa można korzystać. Obowiązkiem władz publicznych jest więc takie kształtowanie stanu środowiska, ażeby nie wpływało ono negatywnie na stan zdrowia człowieka. Zachowanie odpowiedniego stanu środowiska ma na celu zapobieganie negatywnym skutkom degradacji środowiska. W doktrynie przeważa pogląd, że artykuł ten nie zawiera prawa podmiotowego – jest zaś jedy-

⁶² Informacja dostępna na stronie, <http://www.crin.org/Law/instrument.asp?InstID=1260> (dostęp: 3.02.2012).

⁶³ Treść wyroku dostępna na stronie, <https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments> (dostęp: 18.11.2019). W zdaniu odrębnym do wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie sporu pomiędzy Węgrami i Słowacją dotyczącego budowy zapory na rzece Dunaj, która spowodowała zmianę biegu rzeki oraz jej poziomu, sędzia C.G. Weeramantry stwierdził, że zasada zrównoważonego rozwoju stała się częścią prawa międzynarodowego i praktyki.

nie normą programową⁶⁴. Nie możemy więc mówić o prawie podmiotowym obywateli do takiego stanu środowiska, który nie zagrażałby ich zdrowiu. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego ustępy od 3 do 5 ustawy zasadniczej są zasadami polityki państwa w zakresie ochrony zdrowia, „które ze swej istoty nie mogą być źródłem bezpośrednich roszczeń jednostek”⁶⁵. Rozważając treść art. 68 można zauważyć, że nie wszystkie jego ustępy mają ten sam charakter. O ile bowiem za B. Banaszakiem można powtórzyć, że z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP można odkodować przysługujące obywatelom prawo do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, to nie można z pewnością tego powiedzieć o ust. od 3 do 5. Co oznacza, że nie możemy mówić o prawie obywateli do odpowiedniego stanu środowiska⁶⁶.

Analizując treść obowiązku zawartego w art. 68 Konstytucji, którym jest zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, należy wskazać na związek wskazanego obowiązku z realizacją zrównoważonego rozwoju. Pierwszym z nich jest niewątpliwie wskazany już wyżej obowiązek takiego kształtowania norm prawa ochrony środowiska, które, realizując zasadę zrównoważonego rozwoju, pozwalałyby na zachowanie jego zasobów dla potrzeb przyszłych pokoleń. Problem związków pomiędzy środowiskiem a zdrowiem zawarty został już w jednym z pierwszych dokumentów poświęconych zrównoważonemu rozwojowi. Mowa tu o Deklaracji z Rio przyjętej w czasie Konferencji „Środowisko i rozwój”. Zasada 1 Deklaracji określa, że „istoty ludzkie [...] mają prawo do zdrowego oraz twórczego życia w harmonii z przyrodą”⁶⁷. Również przyjęty w trakcie Szczytu Rio+20 dokument końcowy „The Future We Want” szeroko odnosi się do problemu ochrony zdrowia, mając na względzie realizację celów zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z punktem 138 dokumentu ochrona zdrowia uznana została za warunek wstępny oraz wynik i wskaźnik wszystkich trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju. Uznano również, że cele zrównoważonego rozwoju można osiągnąć jedynie przy braku powszechnego osłabienia z powodu chorób zakaźnych i niezakaźnych oraz gdy populacje mogą osiągnąć stan fizycznego, psychicznego i społecznego dobrobytu. Ponadto wyrażono przekonanie, że działanie na rzecz społecznych i środowiskowych uwarunkowań zdrowia, zarówno biednych, jak i podatnych na zagrożenia oraz dla całej populacji, jest ważne dla tworzenia integracyjnych,

⁶⁴ P. Sarnecki, *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 253 n.

⁶⁵ LEX nr 398443.

⁶⁶ B. Banaszak, op. cit., s. 438.

⁶⁷ Treść dokumentu dostępna na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (dostęp: 12.11.2019).

sprawiedliwych, wydajnych ekonomicznie i zdrowych społeczeństw⁶⁸. Te związki pomiędzy obowiązkiem państw Narodów Zjednoczonych do zachowania dbałości w sferze ochrony zdrowia a realizacją zasady zrównoważonego rozwoju widoczne są również w obecnie obowiązujących celach zrównoważonego rozwoju – przyjętych w Agendzie 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, która zawarta została w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 25 września 2015 r.⁶⁹. Cel 3 Agendy obejmuje zapewnienie wszystkim ludziom, w każdym wieku zdrowe życie oraz promocję dobrobytu. W celu 3 zawarto postulat, aby „kontynuować wzmożone prace nad pokonywaniem występowania wielu chorób i pojawiającymi się zagrożeniami zdrowotnymi”. Zgodnie ze wskazanym celem można to osiągnąć, „zapewniając bardziej efektywne finansowanie systemów opieki zdrowotnej, poprawę warunków sanitarnych i higieny, dostęp do lekarzy oraz ograniczając zanieczyszczenie środowiska”, co przyczyni się do poczynienia znaczących postępów w ratowaniu życia milionów ludzi⁷⁰.

Należy wspomnieć także o treści art. 86 Konstytucji. Przewiduje on adresowany nie tylko do obywateli, a więc do każdej osoby fizycznej i prawnej, jak też innych jednostek organizacyjnych obowiązek dbałości o stan środowiska. Obowiązek ten ma więc charakter powszechny. Zawiera on także określenie odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska. Spowodowanie pogorszenia stanu środowiska skutkuje bowiem możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności. Obowiązek ten polega nie tylko na powstrzymaniu się od działań mogących szkodzić środowisku, lecz również na przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwemu oddziaływaniu na środowisko oraz na działaniach przyczyniających się do przywrócenia równowagi przyrodniczej⁷¹. Pamiętać równocześnie trzeba, że obowiązek ten nie jest realizowany bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji; wymaga konkretyzacji w ustawie zwykłej⁷².

W. Radecki w konstrukcji art. 86 widzi następujące elementy budujące odpowiedzialność za spowodowane pogorszenie stanu środowiska: podmiot, którym jest „każdy”, skutek, jakim jest „pogorszenie stanu środowiska” oraz związek przyczynowy między zachowaniem się podmiotu a skutkiem wynikający z konstytu-

⁶⁸ Treść dokumentu dostępna na stronie: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> (dostęp: 25.10.2019).

⁶⁹ Treść dokumentu dostępna na stronie: <http://un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> (dostęp: 25.10.2019).

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ B. Banaszak, op. cit., s. 429; J. Boć (red.), op. cit., s. 151; W. Radecki, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, 1(19), s. 5–6.

⁷² Ibidem.

cyjnego sformułowania „spowodowane przez siebie”⁷³. Nie ma jednak zasady, na podstawie której skutek przypisuje się podmiotowi. Wydaje się, że na podstawie art. 86 możemy mówić zarówno o odpowiedzialności cywilnej, jak i karnej. Nie można bowiem stwierdzić, że ustrojodawca sformułował w art. 86 niezależną od winy odpowiedzialność za pogorszenie stanu środowiska, stąd też nie można tu jedynie mówić o cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej za pogorszenie stanu środowiska. Wątpliwości budzi natomiast możliwość mówienia o art. 86 jako o podstawie dla odpowiedzialności administracyjnej i pracowniczej.

Należy zastanowić się, czy przewidziany w art. 86 obowiązek dbałości o środowisko jest również obowiązkiem władz publicznych, którego realizacja ma przyczynić się do zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Wydaje się, że należy podzielić pogląd M. Górskiego⁷⁴, zgodnie z którym, odmiennie aniżeli uważa K. Działocha⁷⁵, obowiązek ten adresowany jest również do władz publicznych. Uważam, że adresem obowiązku art. 86 jest każdy podmiot, który może wpływać na środowisko. Jest to więc powszechny obowiązek, który dotyczy wszystkich znajdujących się pod jurysdykcją polskiego ustawodawcy⁷⁶.

Jest to obowiązek konstytucyjny. W tym zakresie wyraża funkcję państwa. P. Korzeniowski uważa nawet, że obowiązek ten powinien stanowić samodzielną i odrębną zasadę obowiązku ochrony środowiska⁷⁷.

Obowiązek zawarty w art. 86 obejmuje dbałość o stan środowiska. Jest to pojęcie węższe aniżeli pojęcie ochrony środowiska. Ochrona środowiska obejmuje zarówno ochronę zachowawczą, jak i ochronę kształtującą⁷⁸. Obowiązek ten zdaniem M. Górskiego obejmuje nie pogarszanie zastanego stanu środowiska. Czyli istnieje od momentu, w którym dany podmiot zaczyna oddziaływać na środowisko. Jest to więc dbałość o nie pogarszanie stanu środowiska. Przy czym zakres tego obowiązku ma być określony na poziomie ustawowym – jak również odpowiedzialność za jego niewykonanie.

Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju następuje między innymi poprzez określony w art. 86 obowiązek dbałości o stan środowiska. Dzięki realizacji tego obowiązku jeden z elementów koncepcji, jakim jest ochrona środowiska, może

⁷³ Ibidem, s. 7–8.

⁷⁴ M. Górski, komentarz do art. 86, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1899.

⁷⁵ K. Działocha, komentarz do art. 86, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, Komentarz*, t. 3, teza 1, Warszawa 2016, s. 1001.

⁷⁶ M. Górski, op. cit.

⁷⁷ P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 53.

⁷⁸ Ibidem.

zostać zrealizowany. Obowiązek dbałości o stan środowiska, będący obowiązkiem władz publicznych, wpisuje się we wspomnianą już czteroelementową konstrukcję koncepcji zrównoważonego rozwoju, którą zaproponował P. Sands⁷⁹.

Są to cztery elementy, które wydaje się, że budują prawne elementy pojęcia zrównoważonego rozwoju, a które powtarzają się w umowach międzynarodowych. Jak zaznacza P. Sands, te cztery elementy są ściśle powiązane i często stosowane w połączeniu (i często zamiennie), co sugeruje, że nie mają jednak jeszcze dobrze ustalonej lub uzgodnionej prawnej definicji lub statusu⁸⁰.

Dbłość o stan środowiska jako obowiązek władz należy odnieść do każdego z elementów budujących koncepcję. Obowiązek ten realizuje się zarówno poprzez konieczność zachowania zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń, jak i konieczność takiego korzystania z zasobów, ażeby mogły z nich czerpać także obecne pokolenia. Przy czym obowiązek ten polega również na nieumniejszaniu ich zasobów w relacjach transgranicznych. To znaczy, że obowiązkiem państwa jest takie korzystanie z zasobów naturalnych, ażeby nie wpływać negatywnie na ich zasoby w państwach sąsiednich. Obowiązek dbałości, będący obowiązkiem władz publicznych, to również konieczność wzięcia pod uwagę aspektów środowiskowych przy budowaniu planów i programów gospodarczych i rozwojowych państwa. Można więc zauważyć, że zawarty w art. 86 Konstytucji obowiązek dbałości o stan środowiska jest narzędziem koniecznym do osiągnięcia stanu zrównoważonego rozwoju.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza art. 5 Konstytucji w świetle omówionych artykułów ustawy zasadniczej pozwala na stwierdzenie, że zrównoważony rozwój stanowi zasadę ustrojową.

Z przeprowadzonej w tekście analizy wynika, że na gruncie prawa polskiego i polskiej konstytucji można skłaniać się ku uznaniu jej z zasadę w znaczeniu dyrektywalnym, przynajmniej w odniesieniu do tej jej sfery, która dotyczy obowiązku ochrony środowiska. Wynika to przede wszystkim z systematyki – a więc jej miejsca w ustawie zasadniczej, umieszczenia jej w rozdziale pierwszym obejmującym zasady. Za takim jej rozumieniem, wydaje się, że przemawia również jej relacja do pozostałych z omówionych tekście artykułów Konstytucji – art. 68, 74 i 86. Wszystkie zawierają obowiązek władz publicznych obejmujących działanie

⁷⁹ P. Sands, op. cit., s. 253.

⁸⁰ Ibidem, s. 254.

na rzecz ochrony środowiska i, co zostało wskazane, realizacja tego obowiązku przyczynia się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Jakkolwiek należy mieć na uwadze, że argument wynikający z systematyki nie jest argumentem wystarczającym do mówienia o takim charakterze zasady zrównoważonego rozwoju. Na podstawie art. 5 można zbudować normę dotyczącą konieczności stosowania zasady zrównoważonego rozwoju, a obowiązek ten ma charakter abstrakcyjny, mający zastosowanie do wszystkich działań państwa⁸¹. Odnosi się ona do wszystkich funkcji państwa, a więc należy uznać, że jest zasadą ustrojową⁸².

Określony w wymienionych wyżej artykułach konstytucyjny obowiązek dbałości o środowisko powinien być realizowany w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju. Przewidziany w art. 74 ust. 1 obowiązek władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, wpisuje się w samą treść koncepcji zrównoważonego rozwoju. Istotą koncepcji bowiem jest obowiązek takich działań państw, które przyczyniają się do zachowania zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń. W art. 68 ust. 4 ustawy zasadniczej zawarty jest obowiązek zachowania jakości środowiska w stanie niezagrażającym zdrowiu człowieka. Bezspornie można wskazać w nim obowiązek takiego kształtowania norm prawa ochrony środowiska, które realizując zasadę zrównoważonego rozwoju, pozwalałoby na zachowanie jego zasobów dla potrzeb przyszłych pokoleń. Ponadto na podstawie treści aktów prawa międzynarodowego dotyczących zrównoważonego rozwoju, możemy wprost stwierdzić, że realizacja zrównoważonego rozwoju następuje poprzez przyjęcie „prawa do zdrowego oraz twórczego życia w harmonii z przyrodą” (Deklaracja z Rio) czy też obowiązek przewidziany w Deklaracji Rio+20, zgodnie z którym ochrona zdrowia uznana została za warunek wstępny oraz wynik i wskaźnik wszystkich trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju. Również Agenda 2030 zawiera postulat, aby „kontynuować wzmożone prace nad pokonywaniem występowania wielu chorób i pojawiającymi się zagrożeniami zdrowotnymi”. Odnosząc się zaś do obowiązku dbałości o stan środowiska, o którym mówi art. 86 Konstytucji, należy wskazać, że przyczynia się do realizacji tych wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju, które składają się na prawne rozumienie koncepcji, a wynikają z analizy umów międzynarodowych jego dotyczących.

Analiza wskazanych wyżej artykułów ustawy zasadniczej w świetle prawa międzynarodowego miała na celu wskazać, jaki obecnie należy nadać kształt i jakie obecnie powinno być rozumienie zrównoważonego rozwoju, ażeby obowiązek jego stosowania przez władze publiczne, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony środo-

⁸¹ A. Haładyj, op. cit., s. 139.

⁸² Z. Bukowski, *Konstytucyjne...*, s. 64–65.

wiska, odpowiadał wymogom, jakie wobec jego realizacji nakłada prawo międzynarodowe.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, 4.
- Ciechanowicz J., Mering L., *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Cordonier Segger M.-C., Khalfan A., *Sustainable Development Law Principles, Practices, and Prospects*, Oxford 2004.
- Działocha K., komentarz do art. 86, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2016, s. 1001.
- Epiney A., *Environmental Principles*, [w:] R. Marcory (red.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A high Level of Protection?*, Groningen 2006, s. 19–39.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Górski M., komentarz do art. 86, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1899.
- Haładyj A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, 1190, s. 136–145.
- Handl G., *Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law*, [w:] W. Lang, H. Neuhold, K. Zemanek (red.), *Environmental Protection and International Law*, London 1991.
- Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1999, 1.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Leksykon prawniczy*, Wrocław 1999.
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Korzeniowski P. (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005.

- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Lesiger K.M., *Sustainable Development: A Common Challenge for North and South*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 1995, 15(8/9/10), s. 27–64.
- Leśniak N., *Oboowiązki państwa w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Lowe V., *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, [w:] A. Boyle, D. Freestone (red.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford 1999.
- Mazurkiewicz M., *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1997, 2(8).
- Nasza wspólna przyszłość: Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991.
- Paczuski R., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
- Papuziński A. (red.), *Zrównoważony rozwój, od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
- Puńko A., *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, 1969, Prawo CCLVIII.
- Radecki W., *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska Prawo i Polityka” 2000, 1(19).
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2003.
- Sarnecki P., *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Sommer J., *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój, od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz 2005.
- Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, 1(25).
- Wojtyczek K., *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., Zieliński M., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wrzosek S., *Geneza uregulowań prawnych dotyczących realizacji zrównoważonego rozwoju*, [w:] S. Kozłowski, A. Haładyj (red.), *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*, Lublin 2007.
- Wrzosek S., *Wpływ konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej na zarządzanie ochroną środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1999, 3(17).

Zabłocki G., *Rozwój zrównoważony idee, efekty, kontrowersje*, Toruń 2002.

Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997.

Ziemiński Z., *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1981.

Ziemiński Z., Zieliński M., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedania*, Warszawa 1992.