

Idea

„zrównoważonego rozwoju” w regulacjach prawnych



prof. dr hab. Marek Górski

prorektor
ds. nauki i współpracy
międzynarodowej
Katedra Prawa
Ochrony Środowiska
Wydział Prawa
i Administracji US

Problematyka ochrony środowiska, jako problem ogólnoswiatowy, w skali globalnej pojawiła się w końcu lat sześćdziesiątych na forum ONZ. Zgromadzenie Ogólne przyjęło w 1968 r. rezolucję „Problemy środowiska człowieka”, zobowiązującą sekretarza generalnego do przedstawienia raportu, dotyczącego najważniejszych problemów środowiska człowieka oraz natury, zasięgu i stanu zaawansowania prowadzonych w tej mierze prac. Wynikiem był słynny raport U Thanta z 26 maja 1969 r. – „Problemy środowiska człowieka”, który wywarł ogromny wpływ na stan świadomości ekologicznej na całym świecie. Odbił się także głośnym echem w ówczesnych państwach socjalistycznych, uzasadnił potrzebę zorganizowania światowej konferencji poświęconej tym palącym problemom.

Konferencja taka została zwołana w czerwcu 1972 r. w Sztokholmie, a jednym z efektów było przyjęcie dokumentu w postaci Deklaracji Sztokholmskiej, wprowadzającej do międzynarodowego porządku prawnego dwadzieścia sześć tzw. zasad sozologii.

Pierwsza z tych zasad głosi, że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i godziwych warunków bytu w środowisku, którego jakość pozwoli mu na życie przy zachowaniu swej godności i dobrobytu, oraz ponosi solenną odpowiedzialność za ochronę i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń”. Stwierdzenie to traktowano jako wezwanie do poszukiwania nowych kierunków i dróg rozwoju ludzkości – z poszanowaniem środowiska, a nie drogą bezwzględnego wykorzystywania i z ślepotą na skutki takiej eksploatacji.

Rys. Wojciech Mazur



ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY

W ten sposób pojawiła się koncepcja „ekorozwoju”, sformułowana po raz pierwszy w 1975 r. w dokumentach UNEP (powołanego nieco wcześniej organu ONZ do spraw działań na rzecz ochrony środowiska). Pojęcie to oznaczało taki przebieg rozwoju gospodarczego, który by nie naruszał w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, nie prowadził do degradacji biosfery, godziłby prawa przyrody i ekonomii. Wskazywano, że miarą rozwoju nie może być wyłącznie wzrost dochodu narodowego przypadającego na głowę mieszkańca, ale pod uwagę musi być brana jakość rozwoju i realizowane w jego toku zadania społeczne. Współcześnie idea ta rozwinęła się w koncepcję „rozwoju zrównoważonego”, zaś w dokumentach prawnych na szczeblu prawa międzynarodowego po raz pierwszy użyto

tego pojęcia w Deklaracji z Rio de Janeiro z czerwca 1992 r., zwanej Kartą Ziemi.

Wejście w życie w 1992 r. Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) skutkowało m.in. wprowadzeniem tej idei do postanowień Traktatów o Wspólnotach Europejskich, poprzez rozszerzenie postanowień art. 2, dotyczącego zadań Wspólnoty. Do zadań tych włączono wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarki oraz trwałego i nieinflacyjnego wzrostu dobrobytu z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Pojęcie „zrównoważony wzrost” było jednak krytykowane jako znacznie słabsze od powszechnie już wówczas stosowanego w dokumentach międzynarodowych pojęcia „zrównoważony rozwój”. Zmiany podjęte w czerwcu 1997 r. w kolejnym akcie nowelizującym – Traktacie z Amsterdamu – polegały przede wszystkim

na rozszerzeniu zakresu przepisów art. 2 Traktatu o zadania Wspólnoty zmierzające do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska, jak również mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju (a nie wzrostu) działań gospodarczych oraz zrównoważonego i nieinflacyjnego wzrostu.

USTAWODAWSTWO POLSKIE

Wynikające z dokumentów międzynarodowych wymagania, oparte na zasadzie zrównoważonego rozwoju, zaczęły w Polsce być realizowane najpierw na szczeblu centralnym, poprzez przyjmowanie aktów o charakterze strategicznych programów działania, odwołujących się do idei zrównoważonego rozwoju. Do połowy lat 90. zasada zrównoważonego rozwoju nie była odzwierciedlona w aktach normatywnych o charakterze powszechnie obo-

wiązującym, przepisy prawa polskiego nie używały tego pojęcia.

Zasada zrównoważonego rozwoju znalazła swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie dopiero w 1994 roku, w przyjętej przez Sejm 7 lipca ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 1 ustawy uznawał, że ekorozwój jest podstawą dla działań polegających na decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania terenów. Norma ta stała się na pewien czas zasadniczą dyrektywą interpretacyjną adresowaną do organów samorządu gminnego, posiadającego uprawnienia w zakresie gospodarki przestrzenią. Warto zwrócić uwagę, że prawodawca początkowo posługiwał się terminem „ekorozwój” i używał go zamiast terminu „zrównoważony rozwój”.

Obecnie do terminu „zrównoważony rozwój” ustawodawca odwołuje się przede wszystkim w art. 5 Konstytucji RP z kwietnia 1997 r., stwierdzającym, że „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”. Przepis ten wyznacza konstytucyjną podstawę dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Ponadto ta norma konstytucyjna:

- uznaje obowiązek ochrony środowiska za jedną z najważniejszych funkcji państwa (w teorii tego rodzaju podstawowe funkcje są nazywane „funkcjami integracyjnymi” – wg koncepcji J. Wróblewskiego – zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 59);
- odwołuje się do „zasady zrównoważonego rozwoju”, uznając tę zasadę za podstawową wytyczną określającą sposób wykonywania przez państwo wskazanych zadań. Po wprowadzeniu pojęcia „zrównoważonego rozwoju” do ustawy zasadniczej, ani Konstytucja,

ani inne akty prawne nie definiowały ani nie definiują treści samej „zasady zrównoważonego rozwoju”.

Regulacja konstytucyjna została natomiast rozbudowana poprzez zdefiniowanie pojęcia „zrównoważony rozwój” w ustawie z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, wprowadzając je do art. 3 pkt. 3a ustawy jako tzw. „definicję legalną”. Nowelizacja ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. wprowadziła do niej zasadę zrównoważonego rozwoju, rozwijając w ten sposób postanowienia art. 5 Konstytucji. Zasada ta stała się podstawą konstrukcyjną zmienionej regulacji prawnej. Umieszczenie jej także w Konstytucji spowodowało, że zasada ta bywa uznawana za zasadę ogólną systemu prawa.

Pojęcie „rozwój zrównoważony” obecnie definiowane jest w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2018.799) jako „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 definicji podkreślone zostały najważniejsze elementy, składające się na treść zasady zrównoważonego rozwoju. Jest to w takim kontekście prowadzenie wszelkiego rodzaju działań podejmowanych w państwie z uwzględnieniem wymagań środowiska, celem umożliwienia funkcjonowania człowieka w tym środowisku, teraz i w przyszłości. Sformułowania te są równocześnie odwołaniem do tzw. zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej w dostępie do zasobów środowiska, stanowiącej jedną z najistotniejszych zasad deklaracji z Rio. Zasada ta oznacza konieczność:

- zachowania odpowiedniej jakości środowiska, w tym jego zasobów oraz składników pozaekonomicznych dla przyszłych generacji;
- zabezpieczenia zasobów podstawowych surowców, w tym w szczególności nośników energii, dla potrzeb przyszłego wzrostu gospodarczego.

Do zasady zrównoważonego rozwoju ustawa Prawo ochrony środowiska odwołuje się wielokrotnie w różnych przepisach, czynią to także ustawy szczegółowe związane z ochroną środowiska, jak np. ustawa z lipca 2017 r. Prawo wodne czy ustawa z grudnia 2002 r. o odpadach.

W zaprezentowanej formule idea rozwoju zrównoważonego ma charakter zasady prawnej rangi konstytucyjnej, służącej wykładni prawa i stanowiącej generalną wskazówkę dla ustawodawcy ustanawiającego regulacje prawne, mogące mieć wpływ na sposób i zakres korzystania ze środowiska, stan jego jakości, w tym z punktu widzenia – wpływu na zdrowie i życie człowieka. Zgodność przyjętych regulacji z zasadą może być kwestionowana poprzez skargę do Trybunału Konstytucyjnego, co jednak dotychczas nie miało miejsca. Jako wskazówka wykładni prawa zasada zrównoważonego rozwoju bywa uwzględniana nieco częściej, o czym świadczą wyroki sądów administracyjnych kwestionujące rozstrzygnięcia organów administracji uznane za naruszające zasadę; naruszenie takie jest jednak z reguły wykazywane jako jedno z kilku, nie zdarzyło się do tej pory, aby było ocenione jako najważniejsze czy uznane za jedyną przyczynę negatywnej oceny decyzji administracyjnej bądź innego rozstrzygnięcia organu administracji rządowej czy samorządowej.

W sumie wydaje się, że zasada ta w polskim ustawodawstwie spełnia rolę raczej bardziej dekoracyjną niż normatywną. ♦