

Bartosz Rakoczy

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

brako@umk.pl

ORCID: 0000-0002-8790-2407

<https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.02>

Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu

Wstęp

Zarówno w działaniach legislatora, jak i w poglądach doktryny można dostrzec tendencję polegającą na traktowaniu problematyki ochrony klimatu jako odrębnej i samodzielnej wartości prawem chronionej¹. Ochrona klimatu staje się współcześnie wartością wydzielaną z prawa ochrony środowiska. Szersza analiza przyczyn tego zjawiska wykraczałaby poza ramy tego opracowania. Natomiast dobitnym przykładem, że takie zmiany zachodzą, jest utworzenie osobnego Ministerstwa Klimatu, obecnie Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Już tylko sama nazwa tego ministerstwa wskazuje na indywidualne ujmowanie problematyki klimatu i osobno – problematyki środowiska.

Słusznie zatem w piśmiennictwie zgłoszono postulat wyodrębnienia prawa klimatycznego, dostrzegając jego cechy na tyle istotne i samodzielne, że pozwalają one właśnie na przyjęcie istnienia takiego prawa².

Bez wątplenia, jedną z istotnych cech prawa klimatycznego jest dynamizm zmian zachodzących w przyrodzie. Zaobserwować można szereg zjawisk atmosferycznych dotychczas niespotykanych, jak również szereg wielu innych zjawisk, które już przestały zachodzić. Zmiany zachodzące w przyrodzie są bardzo dynamiczne. Co więcej, wymagają one również zdecydowanych działań nie tylko od społeczności międzynarodowej, ale również od poszczególnych państw, a nawet i jednostek. Można przyjąć, że o potrzebie wyodrębnienia prawa klimatycznego zdecydowało to, że tradycyjne ramy prawa ochrony środowiska nie zapewniały takiego dynamizmu, jaki jest potrzebny w związku z ochroną klimatu. Stąd też rozpoczęto poszukiwania rozwiązań, które ten dynamizm potrafiłyby uwzględnić.

¹ Por. m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016; J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Environmental Law*, Warszawa 2016; M. Adamczak-Retecka, O. Śniadach, *Climate Change and Food Security. The Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk 2018.

² Przywołana wyżej literatura.

Jednocześnie prawo klimatyczne nie zostało wydzielone całkowicie i nadal pozostaje związane z prawem ochrony środowiska, aczkolwiek jak wyżej już wskazano – ze sporą samodzielnością i autonomią.

Jednym z kluczowych elementów wspólnych dla prawa ochrony środowiska i prawa klimatycznego jest zasada zrównoważonego rozwoju. To właśnie ta zasada pozwala zachować dynamizm prawa klimatycznego, godząc go jednocześnie z pewną trwałością i stabilnością prawa ochrony środowiska. Celem tego artykułu będzie zatem wskazanie na elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju. W dalszej kolejności podjęte zostaną rozważania dotyczące możliwości wykorzystania tej elastyczności w aspekcie zachodzących adaptacji do zmian klimatu. Owa elastyczność może być wykorzystywana do adaptacji zmian klimatycznych. Zasada zrównoważonego rozwoju jest najistotniejszym instrumentem, pozwalającym tę elastyczność zachowywać.

Pojęcie i zakres zasady zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju była i jest przedmiotem dużego zainteresowania piśmiennictwa³. Nie sposób tutaj ani dokonać przeglądu całego piśmiennictwa, ani go też szczegółowo przeanalizować. Należy jednak zaznaczyć, że zasada zrównoważonego rozwoju znacznie wykracza poza nauki prawne. Zasada ta jest również przedmiotem analizy innych dyscyplin nauki, w tym przede wszystkim nauk przyrodniczych oraz ekonomicznych. Co jednak istotne, stanowi ona również element systemu prawnego, i to o randze konstytucyjnej.

Zasada zrównoważonego rozwoju została normatywnie wyrażona w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Przepis ten stanowi, 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”⁵.

Analizując art. 5 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że wymienia on podstawowe zadania państwa, a w konsekwencji również podstawy aksjologiczne systemu

³ Nie jest możliwie przytoczenie wszystkich opracowań na ten temat. Kluczowa monografia: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁵ Zob. m.in. w wymiarze konstytucyjnym J. Boć [w:] *Konstytucje Polskie oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. idem, Wrocław 1998, s. 23 i n.; P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Gardocki, t. 3, Warszawa 2007, komentarz do art. 5; P. Winczorek, *Komentarz do Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 25 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 50 i n.; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 19 i n.; K. Complak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2016, s. 18 i n.; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016; P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 40 i n.

prawnego⁶. Interesujące jest to, że zasada zrównoważonego rozwoju nie została wymieniona w tym artykule jako samodzielna wartość prawem chroniona. Wartością prawem chronioną, wynikającą z art. 5 jest zapewnienie ochrony środowiska. Natomiast zasada zrównoważonego rozwoju potraktowana została w tej normie prawnej nie jako cel sam w sobie, ale jako środek pozwalający osiągać cele konstytucyjnie chronione. Zasada zrównoważonego rozwoju pełni zatem rolę swobodnego instrumentu prawnego, za pomocą którego prawodawca chce osiągać konstytucyjnie chronione cele i wartości.

Zasada zrównoważonego rozwoju nie została konstytucyjnie zdefiniowana. Nie stanowi to oczywiście zarzutu wobec prawodawcy polskiego, gdyż po pierwsze, rolą ustawy zasadniczej nie jest definiowanie pojęć prawnych, a po drugie – definiowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju mija się z celem i każda próba zdefiniowania tego pojęcia doprowadzi do spłycenia roli i znaczenia tej zasady. Niestety prawodawca polski podjął próbę zdefiniowania pojęcia „zrównoważony rozwój”, a dokonał tego w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷.

Istotą zasady zrównoważonego rozwoju jest znalezienie równowagi pomiędzy różnymi wartościami prawem chronionymi. Zasada zrównoważonego rozwoju służy zatem rozwiązywaniu sporów aksjologicznych w sytuacji, gdy jedną z wartości prawem chronionych jest ochrona środowiska.

Zasada zrównoważonego rozwoju pełni zatem bardzo istotną rolę koncyliacyjną, polegającą na ochronie różnych wartości prawem chronionych, które pozostają ze sobą w naturalnym konflikcie. Istnienie prawnego sporu aksjologicznego nie jest niczym nadzwyczajnym i zasadniczo stosowanie prawa współcześnie polega na rozstrzygnięciu takich właśnie sporów aksjologicznych. W przypadku zasady zrównoważonego rozwoju, jej koncyliacyjny charakter powoduje nie tyle konieczność i potrzebę wykluczenia lub zmniejszenia ochrony jednej z wartości pozostających w konflikcie, ile takiego działania, które pozwoli dwie lub więcej wartości skonfliktowanych urzeczywistnić. Zasada zrównoważonego rozwoju ma zatem łączyć i wspólnie rozwijać określone wartości, a nie rozstrzygać konflikty między nimi, przyznając pierwszeństwo jednej z nich kosztem innych. Oczywiście nie w każdym wypadku da się ze sobą pogodzić skonfliktowane wartości i niekiedy rozstrzygnięcie takie jest konieczne, aczkolwiek zasada zrównoważonego rozwoju traktuje rozstrzygnięcie sporów jako ostateczną konieczność, a nie jako regułę.

Zaznaczyć też należy, że zasada zrównoważonego rozwoju nie jest kierowana tylko do organów władzy wykonawczej, ale także do organów władzy prawodawczej. Ochrona i urzeczywistnianie wartości pozostających ze sobą w naturalnym konflikcie nie jest tylko domeną organów wykonawczych. Nie przybiera ona bowiem jedynie postaci polegającej na rozstrzygnięciu konkretnych sporów w konkretnym stanie faktycznym i konkretnych okolicznościach, co jest charakterystyczne dla stosowania prawa. Godzenie różnych wartości może bowiem następować już na etapie samego

⁶ Por. B. Rakoczy [w:] *idem et al., Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 23.

⁷ Dz. U. z 2020, poz. 1219 ze zm.; dalej: p.o.ś.

stanowienia prawa, czemu z resztą prawodawca polski daje szeroki wyraz. Jak stanowi art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. ustawy – Prawo wodne⁸: „Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi”⁹.

Podobnie stanowi art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2001 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰: „Ustawa określa: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”¹¹.

Z kolei w art. 3 pkt 13 p.o.s. legislator zdefiniował pojęcie ochrony środowiska następująco: „(...) podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”¹².

Normatywne odwołanie się do zasady zrównoważonego rozwoju ma ten walor, że ustawodawca wykazuje świadomość istnienia potencjalnych konfliktów wartości. Oczywiście nie rozstrzyga on tych konfliktów normatywnie, natomiast posadawiając te konflikty w ramach zrównoważonego rozwoju, wskazuje, iż powinny być one rozwiązywane w ten sposób, aby wszystkie skonfliktowane wartości w maksymalnym stopniu urzeczywistniać na etapie stosowania prawa.

Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że nowoczesny system prawny, który rzeczywiście miałby uwzględniać potrzebę ochrony środowiska, musi się odwoływać do zasady zrównoważonego rozwoju. System, u podstaw którego nie leży zasada zrównoważonego rozwoju, będzie systemem niewydolnym i skostniałym.

Elastyczność w konstrukcji zasady zrównoważonego rozwoju

Zasadę zrównoważonego rozwoju cechuje zatem jej naturalna elastyczność. Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju jest doskonale widoczna w wyroku Trybunału

⁸ Dz. U. z 2020, poz. 310 ze zm.

⁹ Zob. bliżej m.in. J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 21; B. Rakoczy [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2013, s. 7.

¹⁰ Dz. U. z 2020, poz. 293 ze zm.

¹¹ Por. m.in. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013, s. 107 i n.; H. Izdebski [w:] *idem*, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013, s. 33 i n.; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 19 i n.

¹² Por. m.in. M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek [w:] *idem et al.*, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 61 i n.

Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2005 r. w sprawie K 23/05¹³. Orzekając o konstytucyjności przepisów ustawy regulującej szczególne zasady realizacji inwestycji drogowych, TK wskazał, że etap rozwoju cywilizacyjnego, na którym znajduje się państwo, wymaga szczególnego zintensyfikowania budowy dróg, nawet jeżeli odbywa się to kosztem środowiska. Nie oznacza to jednak, że w przyszłości zostanie wydane odmienne orzeczenie, w którym trybunał stwierdzi, że ze względu na stan ekologiczny, priorytet należy dać ochronie środowiska, kosztem budowy i rozwoju lub utrzymania dróg. Obie sytuacje – zarówno ta, która była przedmiotem orzeczenia, jak i hipotetyczna sytuacja odwrotna mieszczą się w zasadzie zrównoważonego rozwoju, która pozwala skutecznie rozwiązywać konflikty między poszczególnymi wartościami¹⁴.

Istotną cechą zasady zrównoważonego rozwoju jest również to, że powinna ona uwzględniać zmiany międzypokoleniowe. Zasada zrównoważonego rozwoju łączy ze sobą nie tylko skonfliktowane wartości prawem chronione, ale również relacje międzypokoleniowe. Oznacza to, że odwołując się współcześnie do tej zasady, należy uwzględniać skutki, jakie uzyskano w określonej perspektywie międzypokoleniowej. Można dostrzec taką oto tendencję, że zasada zrównoważonego rozwoju jest wręcz traktowana jako odnosząca się właśnie do przyszłych pokoleń. Jest to jednak pewne wypaczenie tej zasady, która ma uwzględniać potrzeby zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń. Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju obejmuje zatem nie tylko przyszłe pokolenia, ale również i współczesne pokolenie. Czyni jednak współczesne pokolenie odpowiedzialnym za przyszły stan środowiska.

Powyższa charakterystyka tylko niektórych cech zasady zrównoważonego rozwoju pozwala na skonfrontowanie jej z problemem adaptacji do zmian klimatycznych. Zmiany klimatyczne są zmianami, które zachodzą niezwykle szybko. Można zauważyć, że praktycznie w obrębie jednej generacji klimat ulega daleko idącym przeobrażeniom. Poza rozważaniami w ramach tego artykułu pozostaje kwestia, czy zmiany klimatyczne są skutkiem czynników naturalnych, czy też działania człowieka. Niezależnie od ich przyczyn takie zjawiska jednak występują. Dostrzec można, że zmiany klimatyczne przybierają obecnie charakter rewolucyjny, a nie ewolucyjny. W przypadku gdyby zmiany klimatyczne zachodziły ewolucyjnie, system prawny byłby w stanie reagować na te zmiany w sposób typowy, polegający na stopniowym dostosowywaniu prawa do zachodzących zmian. Natomiast w przypadku zmian zachodzących w klimacie typowa droga przekształcania prawa i jego nadążanie za zmianami nie są możliwe. Zmiany klimatyczne zachodzą bowiem szybciej, niż system prawny jest w stanie w ramach zwykłych mechanizmów absorbować. W tym miejscu należy podkreślić pewną specyficzną cechę prawa ochrony środowiska, która właściwie nie występuje z takim samym natężeniem w innych dziedzinach prawa. Prawo ochrony środowiska jest bowiem tą dziedziną prawa, która w sposób najszerszy i najbardziej kompleksowy musi odnosić się i reagować na rzeczywistość otaczającą człowieka. To prawo powinno

¹³ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2005 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

¹⁴ B. Rakoczy, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05*, PIP 2009, z. 4, s. 130.

nadążać za zmianami zachodzącymi w środowisku i w przyrodzie, a nie odwrotnie. To prawodawca musi podążać za naturą, a nie odwrotnie. To prawo musi dostosować się do natury, a nie odwrotnie. Stąd też w prawie ochrony środowiska koniecznie muszą być uwzględnione mechanizmy pozwalające prawodawcy, lub też organom władzy wykonawczej, na właściwą reakcję we właściwym momencie, tak aby prawodawca nie był zaskoczony jakimiś zmianami zachodzącymi w środowisku lub w przyrodzie. Temu m.in. ma służyć otwarta definicja środowiska z art. 3 pkt 39 p.o.ś., a przede wszystkim właśnie zasada zrównoważonego rozwoju.

Zmiany klimatyczne pociągają za sobą określone skutki prawne, których obecnie nie można jeszcze w pełni przewidzieć. Część tych skutków jest empirycznie weryfikowalna praktycznie od razu, ale część tych skutków będzie weryfikowalna dopiero w pewnej perspektywie czasowej. Jednak dla prawodawcy oznacza to, że musi on uwzględniać zarówno te skutki, które są weryfikowalne natychmiast, jak i te skutki, które nie są jeszcze weryfikowalne, a nawet i te skutki, których dzisiaj ludzkość nie jest świadoma.

Jednym z takich skutków zmian zachodzących w klimacie jest zjawisko emigranta klimatycznego. Zjawisko emigranta klimatycznego jest całkowicie nowym wyzwaniem dla koncepcji praw człowieka, która w obecnej wersji powstawała po drugiej wojnie światowej. Koncepcja praw człowieka miała być skutecznym środkiem zapobiegającym takim zjawiskom, jakie miały miejsce podczas drugiej wojny. Nie kwestionując oczywiście genety i tego celu koncepcji praw człowieka, należy dostrzec, że obecnie akcent przesuwają się z tradycyjnego i dotychczasowego rozumienia tej koncepcji właśnie w kierunku zagadnień środowiskowych. O ile bowiem pierwotnie prawo do środowiska zaliczano do praw trzeciej generacji, o tyle obecnie jest już ono uznawane za prawo drugiej, a nawet pierwszej generacji. Zmiana tej klasyfikacji jest konsekwencją wzrastającej roli i znaczenia, a także świadomości, jak zdrowie i życie człowieka zależy od jakości środowiska.

Zjawisko emigranta klimatycznego obejmuje osoby, które emigrują ze względu na zmieniające się warunki klimatyczne. Zmiany te powodują na tyle niekorzystne skutki, że dalsze zamieszkiwanie w dotychczasowym miejscu jest niemożliwe, lub też bardzo utrudnione, ze względu na warunki klimatyczne. Emigrant klimatyczny nie doznał żadnych represji ani prześladowań ze względu na określone wartości, a tym samym nie doświadczył negatywnych ludzkich zachowań. Doświadczył natomiast skutków zmian klimatycznych.

Zmiany klimatyczne w kontekście emigranta dotyczą przede wszystkim skutków związanych ze wzrostem temperatury, która pociąga za sobą wysychanie wody, gleby, usychanie roślinności itp. Zatem nie bez przyczyny w doktrynie praw człowieka sformułowano koncepcję prawa do wody. Bez wątplenia odrębne potraktowanie problematyki prawa do wody jest reakcją na zmiany klimatyczne powodujące jej ubytek¹⁵. W sytuacji gdyby ilość wody pitnej była wystarczająca, koncepcja ta miałaby słabe

¹⁵ P. Szewedo, *Transgraniczny handel wodą w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2017; A. Kardaś, *Książka o wodzie*, Kraków 2019.

podstawy praktyczne i teoretyczne. Natomiast wobec dostrzegalnych ubytków wody pitnej, koncepcja ta nabiera znaczenia. Koncepcja prawa do wody nabrała już takiego znaczenia, że prawodawca europejski zdecydował się na uchwalenie dyrektywy z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi¹⁶. Dyrektywa ta nie tylko ma służyć ochronie jakości wody, ale przede wszystkim ma służyć ochronie ilościowej wody. Problem braku wystarczającej ilości wody jest zatem na tyle istotny i poważny, że wymaga interwencji legislacyjnej.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju pozwala problem dostępu do wody pitnej rozwiązywać w sposób jak najbardziej elastyczny. Przede wszystkim da się zauważyć, że zagadnienie braku dostępu do wody nie może być traktowane wyłącznie jednostronnie. O ile przyświecający prawodawcom zamiar zapewnienia każdemu dostępu do wody pozostaje poza jakąkolwiek dyskusją, o tyle jednak środki i metody prowadzące do tego celu mogą już budzić zastrzeżenia i wątpliwości. Samo sformułowanie idei nie jest jeszcze wystarczające, nawet gdy przybiera ona postać prawa człowieka. Idea ta osiągnana jest za pomocą konkretnych instrumentów, i to nie tylko prawnych, ale także technicznych, ekologicznych, politycznych, gospodarczych, socjalnych itp. Pogodzeniu tych różnych sfer aktywności człowieka może służyć jedynie zasada zrównoważonego rozwoju. Co więcej, elastyczność tej zasady polega na tym, że może ona być w każdym momencie nakierowana na osiągnięcie konkretnego celu, który w danej chwili jest priorytetowy. Rolą prawodawcy jest wskazanie tego celu, w tym wypadku zagwarantowanie prawa do wody, natomiast rolą zasady zrównoważonego rozwoju jest umożliwienie osiągnięcia tego celu. Zasada zrównoważonego rozwoju integruje bowiem ze sobą różne wartości prawem chronione i jednocześnie nakierowuje je na określone wartości priorytetowe wskazane przez prawodawcę. Zasada zrównoważonego rozwoju pozwala zatem w sposób elastyczny zmieniać optykę osiągania określonych celów, bez uszczerbku dla jej integrujących cech. Owa elastyczność w kierowaniu się na określone cele stanowi o atrakcyjności zrównoważonego rozwoju w kontekście zmian klimatycznych. Regulacje prawne dotyczące ochrony klimatu cechuje bowiem daleko posunięty dynamizm. Określenie przez prawodawcę priorytetów zależy od tego, na czym prawodawca w kontekście zmian klimatycznych *de lege lata* się skupia. Czasami koncentruje się na wyeliminowaniu skutku zmian klimatycznych (emigrant klimatyczny), czasami koncentruje się na kwestiach przyczyn zmian zachodzących w klimacie (dziura ozonowa), a czasami koncentruje się na kwestiach prewencyjnych (wprowadzanie dwutlenku węgla do atmosfery).

Oczywiście te wszystkie płaszczyzny zająbiają się ze sobą, co jednak nie oznacza, że niektórym z nich dany prawodawca w danej chwili nie nadaje priorytetowego charakteru.

Zasada zrównoważonego rozwoju nie tylko pozwala na osiągnięcie celu, który obecnie stanowi priorytet, ale również gwarantuje to, że inne cele, które w danej chwili dla prawodawcy nie mają tak istotnego znaczenia, również będą uwzględniane. Wynika to

¹⁶ Dziennik Urzędowy UE, Document 52017PC0753, COM/2017/0753 final – 2017/0332 (COD), Bruksela 2020.

właśnie z elastycznego charakteru zasady zrównoważonego rozwoju, jak również z jej elementów integrujących skonfliktowane ze sobą wartości.

Problematyka zmian klimatycznych, których egzemplifikacją była kwestia emigranta klimatycznego, skupia się więc na trzech podstawowych grupach zagadnień. Pierwsza z nich obejmuje przyczyny zmian klimatycznych. W tym zakresie rolą prawa jest wspieranie eliminowania przyczyn zmian klimatycznych. Druga grupa zagadnień obejmuje zwalczanie skutków zmian klimatycznych. Wreszcie w ramach trzeciej grupy zagadnień należy przypatrywać się i poszukiwać środków zapobiegawczych. Oczywiście prawo nie jest jedynym instrumentem, za pomocą którego te trzy grupy zagadnień mogą być urzeczywistniane. Natomiast z całą pewnością jest bardzo ważnym instrumentem, niezastępowalnym przez jakikolwiek inny.

Istotne jest również to, że wykorzystanie prawa w celu urzeczywistniania tych grup zagadnień wymaga uprzedniej refleksji prawodawcy co do tego, na co ma on wpływ, a na co nie. Truizmem jest stwierdzenie, że prawo może regulować tylko te zagadnienia, na które człowiek ma jakiś wpływ. Nie może ono regulować zagadnień, na które człowiek wpływu nie ma. Prawo jest bowiem instrumentem regulowania stosunków społecznych *ubi societas, ibi ius*.

Rola zasady zrównoważonego rozwoju w adaptacji do zmian klimatu

Bez wątpienia rolą prawa jest regulowanie kwestii związanych z przyczynami zmian klimatycznych. Prawodawca nie jest jednak zobowiązany do identyfikacji tych przyczyn. Może on co najwyżej skorzystać z dorobku innych dyscyplin naukowych, w ramach których te przyczyny już zidentyfikowano. Jednym z podstawowych problemów, z którymi boryka się prawodawca jest problem ustalenia, które z tych przyczyn są przyczynami zależnymi od człowieka, i w konsekwencji, mogą być przedmiotem regulacji prawnych, a które nie. Uwaga prawodawcy powinna zatem skupiać się nie na tym, aby w sposób lepszy lub gorszy odnosić się do wszystkich przyczyn zmian klimatycznych, ale powinna koncentrować się na tych przyczynach, które są zależne od człowieka. Prawo może bowiem tylko regulować zachowanie człowieka, natomiast nie może regulować zachowania się elementów przyrodniczych.

Identyfikując te obszary przyczyn zmian klimatycznych, które zależą od człowieka, prawodawca powinien zmierzać w dwóch kierunkach. Pierwszy z kierunków dotyczy zmniejszania zakresu, czy nawet ilości tych przyczyn, które zależą od człowieka, a które mają wpływ na zmiany klimatyczne. Drugi kierunek powinien koncentrować się na uregulowaniu wpływu negatywnych zachowań człowieka, które na zmiany klimatyczne wpływają. Nie wystarczy bowiem tylko wyeliminować przyczynę, ale konieczne jest również zajęcie się skutkami, jakie już wystąpiły. Ta kwestia przynależy do trzeciej grupy zagadnień.

Zasada zrównoważonego rozwoju wraz z cechującą tę zasadę elastycznością jawi się jako doskonały środek do regulowania stosunku prawodawcy do przyczyn zmian

klimatycznych, zależnych od człowieka. Zasadniczo bowiem zmiany te są konsekwencją rozwoju cywilizacyjnego, technologii, konsumpcjonizmu itp. Nie wystarczy jedynie wyeliminować te przyczyny, gdyż jest to nie tylko z punktu widzenia jurystycznego, ale także socjologicznego, politologicznego, technologicznego i ekonomicznego niemożliwe. Zasada zrównoważonego rozwoju zapewni zatem prawodawcy elastyczność w zakresie godzenia przyczyn zmian klimatycznych ze skutkami tych przyczyn, przy jednoczesnym uniknięciu rewolucyjnych i radykalnych zmian w postawach negatywnych. Dzięki zasadzie zrównoważonego rozwoju prawodawca będzie mógł eliminować stopniowo przyczyny zmian klimatycznych zależne od człowieka, przebudowując system aksjologiczny, a w konsekwencji świadomość ekologiczną.

Druga grupa zagadnień obejmuje zagadnienia związane ze zwalczaniem skutków zmian klimatycznych. W tym wypadku rola prawodawcy polega na stosowaniu instrumentów prawnych, które nie będą koncentrowały się na przyczynach, a na skutkach. Prawodawca musi zakładać, że wyeliminowanie przyczyn zmian klimatycznych jest zadaniem rozłożonym w czasie. Ponadto, czego czasami w prawie ochrony środowiska czy prawie klimatycznym się nie dostrzega, nie wszystkie negatywne skutki związane ze zmianami klimatu albo też zmianami w środowisku są jedynie efektem działania człowieka (np. kataklizmy). Prawodawca powinien zatem poszukiwać takich rozwiązań prawnych, które pozwolą eliminować skutki zmian klimatycznych niezależnie od tego, czy zależą one od działalności człowieka. Również i w ramach tej grupy zagadnień dotyczących zmian klimatycznych elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju będzie odgrywała istotną rolę. Zwalczanie bowiem negatywnych skutków zmian klimatycznych będzie powodowało konieczność przebudowania normatywnych założeń aksjologicznych. Podobnie jak w wypadku pierwszej grupy koncentrującej się na przyczynach, tak i w wypadku drugiej grupy, koncentrującej się na skutkach, bez wątpienia będzie dochodziło do konfliktów aksjologicznych, i to wielopłaszczyznowych. Przykładem takiej sytuacji jest omawiany wyżej przypadek emigranta klimatycznego. Zwalczanie skutków zmian klimatycznych bez wątpienia także dotknie płaszczyzny cywilizacyjnej, politycznej, ekonomicznej, konsumpcjonizmu itp.

Trzecia grupa zagadnień obejmuje te z nich, które dotyczą zapobiegania zmianom klimatycznym na przyszłość. Również i w tym wypadku konieczne jest poczynienie uwagi, że można w wymiarze jurystycznym rozpatrywać tylko te obszary, które są zależne od człowieka. Poza zainteresowaniem prawodawcy powinny pozostawać te obszary, które od człowieka nie zależą.

Zapobieganie zmianom klimatycznym ściśle wiąże się z tą aktywnością prawodawcy, która dotyczy przyczyn zmian klimatycznych. Działania prewencyjne, które prawodawca będzie podejmował są bowiem prostą reakcją na dostrzeżone przyczyny powodujące zmiany klimatyczne. Jednak czym innym jest eliminowanie samych przyczyn, a czym innym jest zapobieganie, aby te same zjawiska, które są przyczyną zmian klimatycznych w przyszłości już nie zaistniały. Również i w tym obszarze zasada zrównoważonego rozwoju pełni bardzo istotną rolę. Jednak na plan pierwszy wysuwa się tutaj nie tyle jej koncyliacyjny wymiar, ile wymiar międzypokoleniowy. Zasada zrównoważonego rozwoju obejmuje również relacje międzypokoleniowe w odniesieniu do

kwestii klimatycznych. Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju będzie zatem przejawiała się w ten sposób, że prawodawca współczesny uwzględni w rozwiązaniach normatywnych skutki podejmowanych dzisiaj decyzji na przyszłość. Elastyczność zatem będzie się tutaj rozciągała nie tyle w wymiarze wertykalnym, co horyzontalnym. Dojdzie zatem do godzenia ze sobą nie tyle sprzecznych wartości, co różnych pokoleń żyjących w odmiennych czasach, z odmienną perspektywą aksjologiczną, odmiennymi założeniami itp.

Zakończenie

Reasumując, należy wskazać, że zasada zrównoważonego rozwoju, choć stanowi fundament nowoczesnych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska i ochrony klimatu, nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem, sposobem lub metodą osiągnięcia celu. Istota jej polega na godzeniu ze sobą i normatywnym oraz faktycznym urzeczywistnianiu wartości prawnie chronionych, które pozostają ze sobą w naturalnym konflikcie.

Miejsce i rola zasady zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska nie jest kwestionowana. Natomiast badań wymaga jej znaczenie i rola w prawie klimatycznym, które aspiruje do samodzielnego obszaru prawa.

Koncyliacyjny charakter zasady zrównoważonego rozwoju w istocie powoduje, że cechuje ją daleko idąca elastyczność. Przy niezmienionej treści normatywnej pozwala ona reagować na zróżnicowane stany faktyczne. To stanowi o jej atrakcyjności tym bardziej, że obecnie klimat podlega daleko idącym zmianom, na które prawodawca musi reagować.

Przykładem takich skutków zmian klimatycznych, których zasada zrównoważonego rozwoju dotyczy, są uchodźcy klimatyczni.

Zmiany klimatyczne wymagają od prawodawcy skoncentrowania się na trzech aspektach – na normatywnym regulowaniu przyczyn zmian klimatycznych, na normatywnym regulowaniu skutków zmian klimatycznych i na normatywnym regulowaniu zapobiegania zmianom klimatycznym w przyszłości. Zasada zrównoważonego rozwoju i mieszcząca się w niej elastyczność – przy czym w przypadku pierwszych dwóch grup zagadnień zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do konfliktów aksjologicznych – pozwala rozstrzygać te konflikty w taki sposób, aby wszystkie skonfliktowane wartości mogły funkcjonować paralelnie. Natomiast ostatnia grupa wiąże się z tym, że zasada zrównoważonego rozwoju służy urzeczywistnianiu relacji międzypokoleniowych w wymiarze klimatycznym.

Tym samym nie można mieć wątpliwości, że w kontekście zmian klimatycznych zasada zrównoważonego rozwoju pełni szczególną i wyjątkową funkcję, pozwalającą te zmiany zintegrować i poddawać prawnym regulacjom.

Literatura

- Adamczak-Retecka M., Śniadach O., *Climate Change and Food Security. The Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk 2018.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bar M., Górski M., Jendroška J., Jerzmański J., Pchałek M. [w:] *idem*, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Boć J. [w:] *Konstytucje Polskie oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. *idem*, Wrocław 1998.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Environmental Law*, Warszawa 2016.
- Complak K. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2016.
- Florczyk-Wątor M. [w:] *Konstytucja RP. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
- Izdębski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013.
- Izdębski H. [w:] *idem*, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013.
- Kardaś A., *Książka o wodzie*, Kraków 2019.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.
- Rakoczy B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05*, PiP 2009, z. 4.
- Rakoczy B. [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B. [w:] Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Gardocki, t. 3, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szwedo P., *Transgraniczny handel wodą w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2017.
- Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2019.
- Winczorek P., *Komentarz do Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.

Streszczenie

Bartosz Rakoczy

Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu

Zasada zrównoważonego rozwoju, choć stanowi fundament nowoczesnych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska i ochrony klimatu, nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem, sposobem lub metodą osiągnięcia celu. Istota jej polega na godzeniu ze sobą oraz normatywnym i faktycznym urzeczywistnianiu wartości prawnie chronionych, które pozostają ze sobą w naturalnym konflikcie.

Miejsce i rola zasady zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska nie jest kwestionowana. Natomiast badań wymaga jej znaczenie i rola w prawie klimatycznym, które aspiruje do samodzielnego obszaru prawa.

Koncyliacyjny charakter zasady zrównoważonego rozwoju w istocie powoduje, że cechuje ją daleko idąca elastyczność. Przy niezmienionej treści normatywnej pozwala ona reagować na różnicowane stany faktyczne. To stanowi o jej atrakcyjności tym bardziej, że obecnie klimat podlega daleko idącym zmianom, na które prawodawca musi reagować.

Przykładem takich skutków zmian klimatycznych, których zasada zrównoważonego rozwoju dotyczy, są uchodźcy klimatyczni.

Zmiany klimatyczne wymagają od prawodawcy skoncentrowania się na trzech aspektach – na normatywnym regulowaniu przyczyn zmian klimatycznych, na normatywnym regulowaniu skutków zmian klimatycznych i na normatywnym regulowaniu zapobiegania zmianom klimatycznym w przyszłości. Zasada zrównoważonego rozwoju i mieszcząca się w niej elastyczność – przy czym w przypadku pierwszych dwóch grup zagadnień zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się do konfliktów aksjologicznych – pozwala rozstrzygać te konflikty w taki sposób, aby wszystkie skonfliktowane wartości mogły funkcjonować paralelnie. Natomiast ostatnia grupa wiąże się z tym, że zasada zrównoważonego rozwoju służy urzeczywistnieniu relacji międzypokoleniowych w wymiarze klimatycznym.

Tym samym nie można mieć wątpliwości, że w kontekście zmian klimatycznych zasada zrównoważonego rozwoju pełni szczególną i wyjątkową funkcję, pozwalającą te zmiany zintegrować i poddawać prawnym regulacjom.

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska; zmiany klimatu; zasada zrównoważonego rozwoju.

Summary

Bartosz Rakoczy

Flexibility of the Principle of Sustainable Development in the Context of Adaptation to Climate Change

The principle of sustainable development, although it underlies modern solutions in the area of environmental protection and climate protection, is not an end in itself but it is only a means, way, or method for accomplishing the goal. In essence, it reconciles naturally conflicting values protected by law and puts them into practice both in normative and factual terms.

The place and role of the principle of sustainable development in environmental protection law are out of the question. On the other hand, its significance and role in climate law – aspiring to be an independent area of law – should be explored.

In fact, due to its conciliatory nature, the principle of sustainable development features far-reaching flexibility. Without changing the normative content, it allows responding to various factual states. That determines its attractiveness, the more so that at present the climate is undergoing a far-reaching change to which the legislator must respond.

The effects of climate change to which the principle of sustainable development refers, include, for instance, climate refugees (or climate migrants).

Climate change requires that the legislator should focus on three aspects – the normative regulation of reasons for climate change, the normative regulation of the effects of climate change, and the normative regulation of preventing climate change in the future. The principle of sustainable development and its inherent flexibility – given that for the first two groups of issues the principle of sustainable development refers to axiological conflicts – makes it possible to resolve such conflicts so that all the conflicting values can coexist in parallel. However, for the last group, the sustainable development principle aims to implement intergenerational relations in the climate dimension.

Thus, beyond any doubt, in the context of climate change, the principle of sustainable development has a special and unique function, allowing to integrate the changes and make them subject to legal regulations.

Keywords: environmental protection law; climate change; principle of sustainable development.