

ROZDZIAŁ 2

Dokumenty zrównoważonego rozwoju

Rozważania na temat podstaw prawnych, na których opiera się koncepcja zrównoważonego rozwoju, rozpocząć należy od analizy zagadnień ogólnych. Po pierwsze, nie można pominąć debaty dotyczącej definicji społeczności międzynarodowej i tego, w jaki sposób wprowadza ona zasady, reguły i normy określające granice praw i obowiązków jej członków. Po drugie, namysłu wymaga charakterystyka źródeł prawa międzynarodowego, włączając w to rozważania dotyczące tzw. *soft law*. Po trzecie, warto zastanowić się nad relacją pomiędzy prawem międzynarodowym i niewiążącymi dokumentami międzynarodowymi, stanowiącymi jednak wyraz woli politycznej, wartości, filozofii funkcjonowania społeczności międzynarodowej, a prawem krajowym tworzonym przez ustawodawcę i egzekwowanym przez władzę wykonawczą. *Last but not least*: warto zwrócić uwagę na charakter idei zrównoważonego rozwoju – czy jest to zasada bądź norma prawna, czy też raczej idea, której normy prawne są podporządkowywane? Analiza ta pomoże zrozumieć, jakie znaczenie dla realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju mają dokumenty, które tworzą jego ideowe podstawy, i jaki jest ich wpływ na faktyczną implementację koncepcji.

Charakterystyka społeczności międzynarodowej i prawa międzynarodowego

Społeczność międzynarodowa, w zależności od przyjętych definicji, może przyjmować różne znaczenia. W najszerszym ujęciu nazwa ta może być używana jako synonim pojęcia międzynarodowej opinii publicznej, czyli ogółu podmiotów prawa międzynarodowego, innych aktorów stosunków międzynarodowych oraz osób fizycznych, społeczeństw, mediów. Jednak z punktu widzenia prawa międzynarodowego, które rządzi stosunkami międzynarodowymi, społeczność międzynarodową należy widzieć jako zdecydowanie mniejszą liczbę podmiotów, choć i tu widać przynajmniej dwa ujęcia: szersze i węższe. W ujęciu węższym członkami społeczności międzynarodowej są jedynie państwa. W szerszym – podmioty prawa międzynarodowego, tj. państwa, organizacje międzynarodowe o charakterze międzyrządowym, strony wojujące, powstańcy oraz narody realizujące swoje prawo do samostanowienia. Innymi słowy, prawo międzynarodowe

za członków społeczności międzynarodowej uznaje jedynie tych aktorów stosunków międzynarodowych, którzy posiadają prawa i obowiązki płynące bezpośrednio z norm prawa międzynarodowego oraz które poprzez swoje działania mają zdolność wywoływania skutków prawnomiędzynarodowych.

Prawo krajowe a koncepcja zrównoważonego rozwoju

Wraz ze wzrostem w latach 60. XX w. świadomości elit i społeczeństw nt. negatywnych skutków industrializacji na środowisko naturalne poszczególne państwa zaczęły wprowadzać do swojego ustawodawstwa przepisy dotyczące ochrony przyrody i zapobiegania skutkom istniejącej już degradacji. Społeczne ruchy ekologiczne i zainteresowanie polityką państwa wobec środowiska przyczyniły się do przyspieszenia tego procesu. Już we wczesnych latach 60. w Japonii rozważano wprowadzenie rozwiązań prawno-instytucjonalnych zapewniających kontrolę nad zanieczyszczeniami środowiska naturalnego, a w roku 1967 rząd Japonii przeforsował przyjęcie ustawy w tym zakresie*. W roku 1969 w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej obowiązywać zaczął National Environmental Policy Act, którego celami stały się przyczynienie się do ogólnego wzrostu dobrobytu, stworzenie warunków dla koegzystencji człowieka i środowiska w harmonii oraz znalezienie odpowiedzi na społeczne, ekonomiczne i inne potrzeby ówczesnych i przyszłych pokoleń**. W Europie Zachodniej, począwszy od 1972 r. (Konferencja Sztokholmska), coraz więcej państw uchwało odpowiednie prawodawstwo stanowiące podstawę do działań na rzecz ochrony środowiska (szczególnie Republika Federalna Niemiec – już od lat 70. XX w.), a następnie przyjmowało zrównoważony rozwój jako podstawę ładu krajowego***.

Zrównoważony rozwój jest podstawą funkcjonowania państwa polskiego. Został wymieniony jako zasada funkcjonowania państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483). W artykule 5 Konstytucji zapisano, 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.

Termin zrównoważony rozwój został doprecyzowany w Ustawie Prawo ochrony środowiska (w art. 30, pkt. 50, Dz.U. 2021, poz. 373):

[jest to] 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.

* *The Basic Environmental Law – Outline*, Ministry of the Environment, Government of Japan, Law No. 91/1993, 13.11.1993, <https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic/leaflet2.html> [dostęp: 6.07.2022].

** Por. *What Is the National Environmental Policy Act?*, United States Environmental Protection Agency, <https://www.epa.gov/nepa/what-national-environmental-policy-act> [dostęp: 3.08.2022].

*** M. Alberton, *Environmental Protection in the EU Member States: Changing Institutional Scenarios and Trends*, "L'Europe en Formation" 2012, Vol. 1, No. 363, s. 287–300.

W zależności od spojrzenia na społeczność międzynarodową i jej członków różnego znaczenia nabierają dokumenty, którymi ta społeczność się posługuje oraz na podstawie których jej członkowie działają. Prawnik międzynarodowy widzi zasadniczą różnicę pomiędzy dokumentami tworzącymi zobowiązania międzynarodowe (źródła prawa) oraz tymi, które zobowiązań wywoływać nie będą (*soft law*), choć ich znaczenie dla funkcjonowania społeczności międzynarodowej może być istotne. Dobrze obrazuje to przykład dokumentów, na których opierała się i opiera koncepcja zrównoważonego rozwoju. Jednakże dla badacza

tej koncepcji z perspektywy nauki o stosunkach międzynarodowych charakter prawny dokumentów nie zawsze będzie miał znaczenie, zaś dla specjalisty z zakresu budownictwa czy przemysłu tekstylnego międzynarodowe dokumenty dotyczące zrównoważonego rozwoju w ogóle mogą okazać się nieistotne, bo ważne dlań są regulacje ustawodawstwa krajowego.

W społeczności międzynarodowej w sensie prawnomiędzynarodowym obowiązują normy, które jej członkowie tworzą sami (bez udziału centralnej władzy ustawodawczej, która *de facto* nie istnieje) celem regulacji stosunków wzajemnych. Jednocześnie na straży ich przestrzegania nie stoją sądy międzynarodowe, które bez zgody członków tej społeczności mogłyby ferować wyroki, a także nie mamy do czynienia z władzą wykonawczą, implementującą na poziomie uniwersalnym przyjęte regulacje prawne. Przestrzeganie norm prawa międzynarodowego i działanie przez podmioty tego prawa zgodnie z niewiążącymi dokumentami międzynarodowymi wynikają więc z nieco innych przesłanek niż te znane z porządków prawa krajowego; przymus ma mniejsze znaczenie, choć nie należy go ignorować, istotne okazują się zasada wzajemności czy przekonanie o konieczności przestrzegania norm dla wspólnego dobra. Obok normatywnie uwarunkowanych zachowań członkowie społeczności międzynarodowej, z różnorodnych powodów, nierzadko działają będą zgodnie z zasadami i regułami przyjętymi w dokumentach prawnie niewiążących, co może być o tyle zaskakujące, że, choć niezobowiązujące, to takie postępowanie wymaga często materialnych i pozamaterialnych nakładów. Działania zgodne z koncepcją zrównoważonego rozwoju mogą być kosztowne zarówno w sensie finansowym, jak i np. politycznym, a jednak z jakiegoś powodu państwa je podejmują.

Dokumenty międzynarodowe, te prawnie wiążące, jak również o charakterze *soft law*, prowadzą do tworzenia przez państwa odpowiednich **rozwiązań w prawie krajowym**, których wprowadzenie jest *de facto* warunkiem faktycznego oddziaływania norm prawa międzynarodowego oraz niewiążących prawnie zasad i reguł postępowania przyjętych za pożądane w społeczności międzynarodowej.

Dokumenty tworzące aksjologiczne podstawy zrównoważonego rozwoju

Aksjologicznych podstaw zrównoważonego rozwoju doszukiwać się należy w pierwszych raportach międzynarodowych przynoszących alarmujące analizy zasobów planety względem dynamiki ich zużycia przez ludzkość. Pojawiły się one już pod koniec lat 60. XX w., w czasie charakterystycznym dla pesymistycznej wizji przyszłości, w cieniu katastrofy nuklearnej, bomby demograficznej i postępującego zużycia przez ludzką populację zasobów Ziemi. Sięgnąć można jeszcze dalej, tj. do maltuzjańskiej wizji przyszłości ludzkości, w XVIII-wiecznej Anglii przyrastającej geometrycznie, która musiała prowadzić do sytuacji, by

człowiek nie miał możliwości zasobnego życia w związku z faktem, że niezbędne zasoby powiększały się w postępie arytmetycznym. Ekologiczne przebudzenie doprowadziło do powstania przekonania o konieczności zahamowania degradacji środowiska naturalnego.

W roku 1969 Sekretarz Generalny ONZ Sithu U'Thant zaprezentował raport *Człowiek i jego środowisko*, w bezprecedensowy sposób otwierając mówiąc o zagrożeniach dla przyszłości globu i jego mieszkańców¹. Publikację tę uznaje się obecnie za punkt zwrotny w postrzeganiu problemów środowiska i charakteru relacji między aktywnością człowieka a jego środowiskiem, gdyż wyszła poza schemat ochrony poszczególnych elementów przyrody (przyrodniczą), a zaproponowała perspektywę relacji między człowiekiem i jego środowiskiem (ekologiczną)². W raporcie opisano, jakie konsekwencje dla przyrody przynosi rozwój. Zwrócono uwagę na rosnącą presję na środowisko naturalne, przejawiającą się m.in. intensyfikacją zagospodarowania kosztem terenów zielonych, na problem jakości środowiska w powiązaniu z jakością rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz na konsekwencje niekontrolowanego rozwoju miast. Raport jednoznacznie wykazywał, że narasta globalny kryzys ekologiczny oraz wzywał wszystkie kraje do racjonalnego korzystania z zasobów Ziemi i do wysiłków na rzecz ochrony ekosystemu.

Efektom debat, które podjęte zostały na arenie międzynarodowej po publikacji raportu U'Thanta, była decyzja o zwołaniu pod egidą ONZ pierwszej w historii konferencji, za której cel obrano przyjęcie ustaleń dotyczących dalszych kroków zmierzających do ograniczenia antropogenicznych zmian w środowisku naturalnym Ziemi. Na miejsce konferencji wytypowano Sztokholm, stolicę jednego z państw najsilniej lobbujących za koniecznością zwiększenia ochrony zasobów ziemskich, gdzie w 1972 r. zjechali się przedstawiciele 113 państw. Przyjęta na konferencji obradującej pod hasłem „Mamy jedną Ziemię” deklaracja końcowa zawierała zasady dotyczące korzystania ze środowiska przyrodniczego w przyszłości³. Do czasów obecnych stanowi ona punkt odniesienia w kształtowaniu stosunków międzynarodowych w zakresie korzystania ze środowiska przyrodniczego⁴. Uznano w jej ramach istnienie poważnego zagrożenia dla takiego rozwoju gospodarczego i społecznego, który zapewniłby odpowiednią jakość życia człowieka, co znalazło wyraz w dużej części deklaracji końcowej dotyczącej środowiska człowieka⁵. W czasie konferencji dla określenia działań uwzględniających aspekt ochrony środowiska zaczęto stosować termin „**ekorozwój**”. Uczestnicy konferencji, pomimo rysujących się rozbieżności między

¹ Oryginalna wersja raportu: *Problems of the Human Environment*, Report of the Secretary-General, United Nations, 1969, <https://digitalibrary.un.org/record/729455> [dostęp: 6.07.2022].

² P. Trzepacz, op. cit., s. 22.

³ *Declaration on the Human Environment (Stockholm Declaration)*, UN Conference on the Human Environment, Stockholm 16.06.1972, w: *Environmental Law Guidelines and Principles I*, United Nations Environment Programme.

⁴ M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, op. cit., s. 13.

⁵ Ibidem.

priorytetami, możliwościami i ograniczeniami formułowanymi przez kraje bogatego Zachodu a interesami krajów rozwijającymi się, zgodnie uznali, iż gospodarowanie zasobami przyrodniczymi nie może dokonywać się w sposób zawężający możliwości państw rozwijających się i ich społeczeństw do korzystania z nich w przyszłości. Zarysowano więc koncepcję rozwoju, która miała być zrównoważona w rozumieniu nam współczesnym.

Kolejnym dokumentem, ważnym z punktu widzenia epistemologicznych założeń i pokazania wagi rozwoju zrównoważonego, był raport przygotowany dla Klubu Rzymskiego i wydany przez tę organizację w 1972 r. *Granice wzrostu*⁶. Autorzy publikacji, korzystając z przestróg przedstawionych w raporcie U'Thanta, stworzyli matematyczny model wzrostu wykładniczego ludności świata, produkcji żywności, industrializacji, zanieczyszczenia środowiska naturalnego oraz konsumpcji zasobów nieodnawialnych. Reprodukacja ludności (spełniająca warunki matematycznej krzywej wzrostu wykładniczego) oraz działalność człowieka, które potrzebowały dla swojego rozwoju właśnie wykładniczo rosnącego zużycia zasobów, zdaniem autorów *Granice wzrostu* miały doprowadzić do wyczerpania zasobów nieodnawialnych i nieodwracalnej katastrofy. Praca ta stanowi więc naukowo ugruntowany apel do działania. Jej przekaz, wywierając wpływ na rządy, organizacje międzynarodowe, na zwykłych obywateli obserwujących zagrożenia, które stały się ich codziennością (zagłada nuklearna) i te, które miały okazać się codziennością kolejnych pokoleń (zniszczenie ekosystemu planety), doprowadził do podjęcia dalszych kroków, w wyniku których przyjęte zostały kolejne dokumenty rozwijające omawiane przez U'Thanta i Klub Rzymski zagadnienia.

Szczególną rolę w tym zakresie odgrywała rozrastająca się Organizacja Narodów Zjednoczonych, a w jej ramach istotne funkcje pełniły Zgromadzenie Ogólne, Rada Gospodarczo-Społeczna (Economic and Social Council, ECOSOC) oraz powołany podczas konferencji w Sztokholmie w 1972 r. Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (United Nations Environment Programme, UNEP). Na początku dekady lat 80. XX w. UNEP wyszedł z inicjatywą przygotowania perspektywy środowiskowej do roku 2000 w oparciu o raport, który miał określić kierunki takiej perspektywy. W odpowiedzi Zgromadzenie Ogólne 19 grudnia 1983 r. przyjęło rezolucję nr A/RES/38/161, na mocy której powołana została Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju, zwana od nazwiska jej pierwszej przewodniczącej wskazanej przez Sekretarza Generalnego ONZ – Komisją Brundtland⁷. Ciało to zostało utworzone decyzją organu głównego organizacji, więc formalne podstawy mandatu były solidne, ale politycznie jego dzia-

⁶ D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *The Limits to Growth: A Report for the Club's of Rome Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York 1972; wydanie polskie: D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *Granice wzrostu*, op. cit.

⁷ Process of Preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond, General Assembly, A/RES/38/161, 19.12.1983.

łanie nie zależało od Zgromadzenia. Ciężar finansowy w postaci dobrowolnych dotacji obiecali wziąć na siebie wybrani członkowie ONZ, jak również prywatne fundacje, miasta ze środków samorządowych czy przedstawiciele biznesu, tak by aktywność Komisji nie powodowała wzrostu budżetu regularnego organizacji. Państwa finansujące zobowiązały się również wesprzeć ONZ od strony organizacyjnej. Raport Komisji *Nasza Wspólna Przyszłość (Our Common Future)* prezentował diagnozę stanu środowiska naturalnego Ziemi i życia ludzi w pogarszających się warunkach środowiskowych oraz proponował szereg rekomendacji, w tym przede wszystkim konieczność promowania zrównoważonego rozwoju⁸. Raport był istotny nie tylko przez wzgląd na fakt, że użyto w nim pojęcia „zrównoważony rozwój”, ale również dlatego, iż choć nie tworzył zobowiązań prawnych dla państw i samej ONZ, to został oficjalnie przedstawiony Zgromadzeniu Ogólnemu 4 sierpnia 1987 r. na jego 42. sesji⁹. Organizacja, złożona wówczas ze 159 państw członkowskich, uznała przedstawiony przez Sekretarza Generalnego i Przewodniczącą Komisji raport za znaczący wkład w przygotowania perspektywy środowiskowej do roku 2000.

Przełomowy z punktu rozwoju dokumentów odnoszących się do koncepcji zrównoważonego rozwoju był rok 1992, w którym w Rio de Janeiro w Brazylii ONZ zorganizowała drugą (po sztokholmskiej z 1972 r.) światową Konferencję na temat Środowiska i Rozwoju znaną pod nazwą Szczyt Ziemi (3–14 czerwca 1992 r). Uczestnicy (przedstawiciele 172 państw) przyjęli kilka dokumentów końcowych, z których część stanowiła jedynie deklarację zasad oraz zbiór niewiążących prawnie, choć niezwykle istotnych zobowiązań. Należały do nich Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju¹⁰, Agenda 21¹¹, a także Deklaracja o ochronie lasów¹². Pozostałe dokumenty ze Szczytu Ziemi były nowością w myśleniu o zrównoważonym rozwoju, do podpisu otwarte bowiem zostały następujące konwencje: Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych (NZ) w sprawie zmian klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)¹³ (szerzej [zob. rozdział 5. Zmiany klimatyczne](#)) oraz Konwencja o zachowaniu różnorodności biologicznej¹⁴ (szerzej [zob. rozdział 7. Ochrona bioróżnorodności](#)). Tym samym po raz pierwszy w historii międzynarodowej współpracy w zakresie zrównoważonego rozwoju doszło do przyjęcia

⁸ *Our Common Future*, op. cit.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Tekst deklaracji w języku polskim: Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro 3–14.06.1992, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> [dostęp: 6.07.2022].

¹¹ Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro 3–14.06.1992, Instytut Ochrony Środowiska.

¹² Ibidem.

¹³ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238.

¹⁴ Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532.

prawnych zobowiązań na siebie przez państwa-strony. Pierwsza ze wskazanych dwóch konwencji stała się początkiem tworzenia reżimu ochrony klimatu, w ramach którego w kolejnych latach na spotkaniach państw stron konwencji (dotychczas odbyło się ich 26) przyjmowano liczne dokumenty zmieniające pierwotny tekst Konwencji z 1992 r.¹⁵ W Rio de Janeiro w 1992 r. przedstawiciele państw zgodzili się również na powołanie instytucji mającej za zadanie zapewnić efektywnej implementacji postanowień Szczytu – Komisji Zrównoważonego Rozwoju, która na kolejnym szczycie, tzw. Rio+20 (w 2012 r.), została przekształcona w Polityczne Forum Wysokiego Szczebla.

Dziesięć lat po Szczycie Ziemi, tj. w 2002 r., zwołany został w Johannesburgu w Republice Południowej Afryki Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju, zwany Rio+10. Obradujący członkowie ONZ zdecydowali o przyjęciu raportu końcowego, w którym znalazły się Deklaracja Szczytu oraz plan implementacji jej założeń¹⁶. Jednakże już dwa lata wcześniej członkowie ONZ podjęli decyzję o przyjęciu na sesji milenijnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ Deklaracji Milenijnej, na podstawie której opracowany został po raz pierwszy w historii plan konkretnych celów do osiągnięcia, mierzonych uzgodnionymi wskaźnikami. Intencją Deklaracji było nakłonienie do współpracy państw bogatej Północy i biednego Południa w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju wszystkich społeczeństw na świecie. Na jej podstawie wypracowano osiem tzw. Milenijnych Celów Rozwoju (*Millennium Development Goals*, MDGs) (zob. ramka *Milenijne Cele Rozwoju i Cele Zrównoważonego Rozwoju*).

Znaczenie Deklaracji Milenijnej dobrze obrazuje oddziaływanie na członków społeczności międzynarodowej dokumentów niemających *de facto* mocy prawnie wiążącej. Mimo to, ze względu na wagę Deklaracji Milenijnej, żadne państwo nigdy nie podważyło zasadności realizacji Celów. Oczywiście, zdarza się, iż są one różnie interpretowane, różnie też ocenia się postępy w działaniach na rzecz osiągnięcia Celów. Nierzadko krytyka bogatej Północy przez mniej zamożne Południe prowadziła do gorzkich konstatacji odnośnie do tempa i efektywności tego projektu. Jednak podkreślenia wymaga fakt, że Cele zostały zaakceptowane przez członków ONZ (w roku 2000 było to 189 państw) bez zastrzeżeń czy większych wątpliwości.

Milenijne Cele Rozwoju zakładały ich osiągnięcie do 2015 r. Przeglądu osiągnięć Deklaracji Milenijnej i MDGs dokonywano w sposób ciągły, a jednocześnie odbywały się spotkania na poziomie regionalnym i globalnym, podczas których publikowano wyniki osiągnięte w realizacji Celów. Raporty przygotowywane na takie spotkania i przyjmowane później przez ich uczestników stały się kolejnymi dokumentami do wykorzystania przez państwa i innych członków społeczności międzynarodowej dla efektywnej realizacji założeń zrównoważonego rozwoju.

¹⁵ Oficjalna strona Sekretariatu UNFCCC: <https://unfccc.int> [dostęp: 6.07.2022].

¹⁶ Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa 26.08–4.09.2002, A/CONF.199/20, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/93/PDF/N0263693.pdf?OpenElement> [dostęp: 6.07.2022].

Szczyt ONZ 28 września 2015 r. i przyjęcie SDGs



Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-Moon występujący przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ (70. sesja 28 września 2015 r.).

Źródło: *'When We Stand Together, There Is No Limit to What We Can Achieve,' Ban Tells UN Assembly*, UN News, <https://news.un.org/en/story/2015/09/510042-when-we-stand-together-there-no-limit-what-we-can-achieve-ban-tells-un-assembly> [dostęp: 6.07.2022].

Jednym z najważniejszych obowiązujących dokumentów, który zawiera plan działania na rzecz wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w jej bardzo szerokim ujęciu, jest rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr A/RES/70/01 przyjęta 25 września 2015 r., jak również opracowane na jej podstawie 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju i towarzyszących im 169 mierzalnych wskaźników.

W preambule rezolucji członkowie ONZ świadczyli, iż ich celem jest m.in. „ochrona planety przed degradacją, w tym poprzez zrównoważoną konsumpcję i produkcję, zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz pilne przeciwdziałania zmianom klimatycznym, tak by wesprzeć potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń”^{*}. Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-Moon w swoim przemówieniu do członków Zgromadzenia nawoływał do wzięcia odpowiedzialności za „przekucie obietnic na papierze w rzeczywiste działania” z wykazaniem odwagi, wyrażając poparcie dla nowego programu zrównoważonych działań, których celem koncentruje się na wyeliminowaniu ubóstwa oraz budowie zrównoważonej przyszłości dla wszystkich ludzi na świecie. Zdaniem Ban Ki-Moona, jeśli społeczność międzynarodowa będzie solidarna w swoich działaniach, może osiągnąć wszystko. Warto jednak w tym kontekście przywołać stanowisko Butrusa Butrusa Ghalego, Sekretarza Generalnego organizacji w latach 1992–1996, który często zwracał uwagę na fakt, że ONZ to w swej istocie państwa członkowskie. Sekretarz Generalny (ani żaden inny organ) nie uczyni zatem nic, jeżeli państwa członkowskie, zgodnie z przyjętymi procedurami, takich działań nie poprą lub wręcz będą je atakować.

Przyjęcie deklaracji końcowej Szczytu ONZ z września 2015 r. pokazuje jednak, że – przynajmniej na poziomie dyskursywnym – państwa członkowskie mają zbliżone poglądy na kwestie przyszłości planety i wagi podejmowanych działań lub konsekwencji zaniechań.

^{*} *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, General Assembly, A/RES/70/1, 21.10.2015, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E, [dostęp: 7.01.2022], s. 2.

Znaczenie koncepcji zrównoważonego rozwoju w międzynarodowym orzecznictwie i jej charakter prawny

W roku 1997 Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w Hadze wydał wyrok w sprawie tamy na Dunaju – projekt Gabčíkovo-Nagymaros (Węgry vs Słowacja). Spór pomiędzy państwami dotyczył samodzielnej realizacji przez Słowację tamy na Dunaju po tym, jak Węgry jednostronnie wypowiedziały dwustronny traktat zawarty w 1977 r. w Budapeszcie dotyczący inwestycji wodnej na Dunaju na odcinku Bratysława–Budapeszt. Władze Węgier oskarżyły Słowację, że poprzez swoje działania (wypełnienie zbiornika w Čunovie) spowodowano znaczne obniżenie poziomu wód w starym korycie Dunaju oraz jego dopływach*. Trybunał stwierdził m.in., że „[...] przez całe wieki, ludzkość, dla gospodarczych i innych celów, stale przeszkadzała naturze. W przeszłości, było to często czynione bez względu na skutki wywierane na środowisko. Z powodu nowo powstałych teorii naukowych oraz ze względu na wzrastającą świadomość o zagrożeniach dla ludzkości – zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń – wynikających z dążenia do interwencji w nieprzemyślanym i niesłabnącym tempie, nowe normy i standardy zostały opracowane oraz przedstawione w licznych instrumentach w przeciągu ostatnich dwudziestu lat. Normy te muszą być wzięte pod uwagę, a standardom nadana stosowna waga, ale nie tylko wtedy, gdy państwa planują nową działalność, lecz również w sytuacji, gdy kontynuują one realizację planów rozpoczętych w przeszłości. Ta potrzeba pojednania rozwoju gospodarczego z ochroną środowiska jest trafnie wyrażona w koncepcji *sustainable development****. W zdaniu odrębnym złożonym do wyroku sędzieja Christopher Weeramantry rozwinął argumentację MTSu, zaznaczając, że w jego opinii zrównoważony rozwój jest nie tylko koncepcją, ale zasadą o charakterze normatywnym***, a tym samym stanowi część nowoczesnego prawa międzynarodowego nie tylko ze względu na swoją wyraźną logiczną konieczność, lecz również z uwagi na swoją obszerność i powszechne uznanie przez społeczność międzynarodową****.

Wyrok MTS w sprawie Gabčíkovo–Nagymaros, podobnie jak orzeczenie Trybunału z 2010 r. w sprawie celulozowni na rzece Urugwaj (Argentyna vs Urugwaj), stanowi wkład do debaty prawniczej dotyczącej charakteru prawnego koncepcji zrównoważonego rozwoju.

* Sprawa tamy na Dunaju – projekt Gabčíkovo–Nagymaros (Węgry vs Słowacja), MTS, 25.09.1997, ICJ Reports, 1997.

** Tłumaczenie za: P. Gacka, *Zrównoważony rozwój w orzecznictwie sądów międzynarodowych. Sprawa Gabčíkovo–Nagymaros*, w: *Zrównoważony rozwój – idea czy konieczność?*, red. A. Kleśta, M.K. Terlecka, Wydawnictwo Armagraft, Krosno 2014, s. 108, https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/6227/Zrownowazony_tom_1.pdf [dostęp: 6.07.2022].

*** Sprawa tamy na Dunaju..., op. cit.

**** Ibidem.

Upływ czasu i potrzeba zwiększenia tempa i efektywności działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego Ziemi, w tym na rzecz walki ze zmianami klimatu oraz zapobiegania negatywnym skutkom zmian, które już nastąpiły, przyczyniły się do podjęcia decyzji o zwołaniu kolejnego Szczytu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, ponownie w Rio de Janeiro w 2012 r. (tzw. Szczyt Rio+20). Wzorem poprzednich konferencji tego typu uczestnicy przyjęli dokument końcowy potwierdzający zobowiązanie do dalszego działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, jednocześnie rozpoczynając debatę o działaniach na okres po zakończeniu implementacji MDGs. W ten sposób zrodziła się koncepcja **Celów Zrównoważonego Rozwoju** (*Sustainable Development Goals*, SDGs), ostatecznie zaakceptowanych w Nowym Jorku na konferencji nt. zrównoważonego rozwoju, która obradowała w dniach 25–27 września 2015 r. (zob. ramka *Film Znikająca wyspa*).

Milenijne Cele Rozwoju i Cele Zrównoważonego Rozwoju



Źródło: *Milenijne Cele Rozwoju*, Ośrodek Informacji Organizacji Narodów Zjednoczonych, <http://www.unic.un.org.pl/standup/mcr.php> [dostęp: 6.07.2022].

Milenijne Cele Rozwoju (*Millennium Development Goals*, MDGs), wyliczające osiem aspektów (wraz z 21 celami szczegółowymi i 30 wskaźnikami realizacji), chociaż stały się krokiem milowym w dyskusji nad problematyką zrównoważonego rozwoju, to należy pamiętać, że wciąż były one jedynie deklaracją, niewiążącym prawnie wezwaniem do działania. Stanowiły wyznacznik dla aktywności państw, organizacji międzynarodowych (również tych o zasięgu regionalnym), środowisk pozarządowych, a nawet korporacji. Te ostatnie dostosowywały (i wciąż dostosowują) swoje programy działania do wytycznych płynących z koncepcji zrównoważonego rozwoju, ujętej w MDGs. W centrum myślenia o nowym sposobie działania tkwił człowiek, na którym jednakże spoczywała odpowiedzialność za stan środowiska naturalnego. Te państwa, które dla osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego korzystały w stopniu nieograniczonym z zasobów naturalnych Ziemi i tym samym doprowadziły do zagrożeń dla przyszłości globu i dobrobytu kolejnych pokoleń, zostały zobowiązane do solidarności z państwami Południa i pomocy im w rozwoju (cel 8).

Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs) stanowią zasadniczą modyfikację MDGs, ale jednocześnie odwołują się do poprzednich założeń – przy tworzeniu SDGs duże znaczenie miało 15-letnie doświadczenie w realizacji MDGs. Wyróżniono 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju, a dopasowano do nich 169 celów szczegółowych i 232 wskaźniki realizacji. Cele stanowią część tzw. Agendy 2030, tj. planu działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, którego spełnienie zakłada się na 2030 r. Główna różnica pomiędzy zestawem celów z roku 2000 i 2015, obok rozpiętości programowej (8 wobec 17 celów), przejawia się w samym procesie ich tworzenia. Ten dotyczący SDGs był zdecydowanie bardziej inkluzywny i nie wynikał z pomysłów eksperckich, a z szeroko prowadzonych konsultacji międzyrządowych oraz z aktorami niepaństwowymi. To pozwoliło na stworzenie Celów Zrównoważonego Rozwoju, których realizacja okazuje się znacznie bliższa oczekiwaniom społeczności lokalnych. Jednocześnie pomiar sukcesu realizacji przewidziany jest w odniesieniu zarówno do państw rozwijających się, jak i tych wysoko rozwiniętych. Warto również zaznaczyć, że SDGs zdecydowanie bardziej koncentrują się na kwestii ochrony środowiska oraz – szerzej – na zrównoważonym rozwoju od swoich poprzedników.

CELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

1 KONIEC Z UBÓSTWEM 	Wypełnić ubóstwo na całym świecie	2 ZERO GŁODU 	Koniec z głodem, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważone rolnictwo	3 DOBRE ZDROWIE I JAKOŚĆ ŻYCIA 	Zapewnić wszystkim ludziom zdrowe życie i dobrobyt	4 DOBRA JAKOŚĆ EDUKACJI 	Wysokiej jakości edukacja dla wszystkich, uczenie się przez całe życie	5 RÓWNÓŚĆ PŁCI 	Osiągnąć równość płci, wzmocnić pozycję kobiet i dążyć	6 CZYSTA WODA I WARTKI SANTARNE 	Zapewnić wszystkim dostęp do wody i warunków sanitarnych
7 CZYSTA I DOSTĘPNA ENERGIA 	Zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie	8 WZROST GOSPODARZY I GODNA PRACA 	Inkluzywny wzrost gospodarczy, produktywny zatrudnienie, godna praca dla wszystkich	9 INNOWACYJNOŚĆ, PRZEMYSŁ, INFRASTRUKTURA 	Stabilna infrastruktura, zrównoważony przemysł, wspieranie innowacyjności	10 MNIEJ NIERÓWNOCI 	Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami	11 ZRÓWNOWAŻONE MIASTA I SPOŁECZNOŚCI 	Bezpieczne miasta i osiedla ludzkie sprzyjające włączeniu społecznemu	12 ODPOWIEDZIALNA KONSUMPCJA I PRODUKCJA 	Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji
13 DZIAŁANIA W DZIEDZINIE KLIMATU 	Plne działania zwalczające zmiany klimatyczne i ich skutki	14 ŻYCIE POD WODĄ 	Chronić oceany, morza i zasoby morskie	15 ŻYCIE NA LĄDZIE 	Ochrona zrównoważonych ekosystemów lądowych i różnorodności biologicznej	16 POKOJ SPRAWIEDLIWOŚĆ I SILNE INSTYTUCJE 	Pokoje i inkluzywne społeczeństwa, silne i odpowiedzialne instytucje	17 PARTNERSTWA NARZECZ DEŁÓW 	Dziwić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju	CELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU 	

Źródło: Cele Zrównoważonego Rozwoju, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/cele-zrownowazonego-rozwoju> [dostęp: 6.07.2022].

**Film *Znikająca wyspa (Anoté's Ark)*,
reż. Matthieu Rytz, z 2018 r.**

Dokument *Znikająca wyspa (Anoté's Ark)* z 2018 r., w reżyserii Matthieu Rytza, to obraz pokazujący działania byłego prezydenta Republiki Kiribati, Anote Tonga, odwiedzającego liczne fora międzynarodowe, w tym przede wszystkim w ramach Narodów Zjednoczonych, i próbującego uzyskać zapewnienie dotrzymania zobowiązań ujętych w różnych dokumentach, dotyczących realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Prezydent Tong rozmawiał z przedstawicielami rządów tzw. państw trzecich, organizacji międzynarodowych. Tymczasem zaś jego ojczyzna położona na wyspie, w powolnym procesie, ulegając dynamicznym, niezwykle groźnym zjawiskom pogodowym, wcześniej niespotykanym w tym rejonie świata, zaczęła niejako znikać pod powierzchnią oceanu.

Poza losami głównej postaci w filmie ukazano życie codzienne mieszkańców Kiribati, borykających się z ogólnoludzkimi problemami, którzy ponadto zostali zmuszeni do zmierzenia się z rosnącym zagrożeniem środowiskowym i zarazem z brakiem perspektyw na dobrą przyszłość dla następnych pokoleń. Niewystarczające działania społeczności międzynarodowej, która przecież przyjęła na siebie w zakresie promocji zrównoważonego rozwoju wiele zobowiązań, okazały się przynieść skutek w postaci zagrożenia katastrofą dla wyspiarskiej społeczności. Stawiano sobie pytanie o to, co by było, gdyby państwa władcze zrealizowały wszystkie prawnie i pozaprawne obietnice? W omawianym zakresie niniejszy dokument wydaje się pozycją obowiązkową. Pozwala zrozumieć, jak bardzo działania lub ich zaniechanie, podejmowane (lub nie) w siedzibie ONZ w Nowym Jorku lub Nairobi, wpływają na życie poszczególnych jednostek i społeczności żyjących tysiące kilometrów dalej.

Deklaracja końcowa tego szczytu *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* wyznaczyła dalsze kierunki działania prowadzące do wyeliminowania ubóstwa na świecie przy zachowaniu równowagi środowiska naturalnego planety (SDGs), w tym m.in. powołała Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska Naturalnego (United Nations Environment Assembly), które jest współcześnie najwyższym i najbardziej uniwersalnym forum debaty nad zagadnieniami zrównoważonego rozwoju¹⁷ (zob. ramka *Szczyt ONZ 28 września 2015 r. i przyjęcie SDGs*). Znaczenie SDGs z punktu widzenia charakteru prawnego koncepcji oraz obowiązków państw w zakresie ich realizacji było bardzo zbliżone do MDGs.

Akapit nr 32 deklaracji końcowej szczytu Rio+20 nawiązywał do zbliżającego się wówczas 21. spotkania państw stron (tzw. COP21, co jest skrótem od *Conference of the Parties*) Ramowej Konwencji w sprawie zmian klimatu, zaplanowanej w Paryżu w dniach 30 listopada – 11 grudnia 2015 r. Zgodnie z oczekiwaniami poprzedzającymi COP21 przyjęto na nim tzw. Porozumienie Paryskie¹⁸, które po raz kolejny, po zaakceptowanym dokumencie w 1997 r. podczas COP3 w Kioto w Japonii, wy-

znaczyło działania państw stron UNFCCC w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Kolejne konferencje państw stron UNFCCC prowadziły do

¹⁷ *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, General Assembly, A/RES/70/1, 21.10.2015, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E, [dostęp: 7.01.2022].

¹⁸ Porozumienie Paryskie do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017, poz. 36.

dalszego uszczegółowienia zobowiązań prawnych w zakresie walki z kryzysem klimatycznym.

Prawnie wiążące dokumenty, które zawierają odpowiednie normy związane z szeroko pojmowanym zrównoważonym rozwojem, to oczywiście nie tylko UNFCCC oraz dodane do niej protokoły i porozumienia. Wskazać można zdecydowanie więcej umów międzynarodowych, które dotyczą regulacji problematyki, począwszy od ochrony środowiska w ujęciu globalnym i regionalnym, poprzez prawa człowieka, a na regulacji odpowiedzialności państw za szkody transgraniczne czy będące skutkiem działalności kosmicznej skończywszy. Ważne, by pamiętać, że zgodnie z obowiązującymi w prawie międzynarodowym zasadami państwa są związane umowami międzynarodowymi tylko, gdy staną się ich stronami, tj. poza bardzo wyjątkowymi przypadkami takich zobowiązań nie można narzucać państwom trzecim bez ich zgody¹⁹.



Kalendarium

1992 – przyjęcie Deklaracji z Rio, Agendy 21 oraz Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

2000 – Deklaracja Milenijna i MDGs.

2015 – decyzja w sprawie realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju.

2015 – Porozumienie Paryskie.



Słowniczek

Konferencje (Szczyty) Narodów Zjednoczonych nt. Środowiska i Rozwoju oraz Zrównoważonego Rozwoju – seria spotkań przedstawicieli państw członkowskich ONZ, których wynikiem były decyzje w odniesieniu do działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego Ziemi, a następnie na temat realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju. Zaliczamy do nich m.in. następujące konferencje: Sztokholm w 1972 r., Rio de Janeiro w 1992 r. (tzw. Szczyt Ziemi), Szczyt Milenijny NZ w 2000 r., Johannesburg w 2002 r. (tzw. Rio+10), Rio de Janeiro w 2012 r. (Rio+20), Szczyt NZ nt. Zrównoważonego Rozwoju w 2015 r.

Soft law – termin odnoszący się do norm międzynarodowych, które, nie mając charakteru prawnie wiążącego, posiadają jednocześnie szczególną doniosłość prawną. Pojęcie to pozwala odróżnić takie dokumenty międzynarodowe, jak np. rezolucje organów organizacji międzynarodowych, wskazówki, rekomendacje, kodeksy postępowania od aktów prawa międzynarodowego prawnie wiążących. *Soft law* może prowadzić do przyjęcia wiążących aktów prawnych, ale może też być przestrzegane z innych względów aniżeli prawne zobowiązanie.

Umowa międzynarodowa – zgodne oświadczenie woli co najmniej dwóch podmiotów prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe i wywołujące

¹⁹ Por. Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439, art. 34, 35.

skutki w sferze prawa międzynarodowego, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym czy w większej liczbie dokumentów, i bez względu na jego nazwę. Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. zawęża pojęcie umowy międzynarodowej do porozumień zawartych pomiędzy państwami w formie pisemnej.



Problemy do dyskusji

1. Czy zrównoważony rozwój to koncepcja posiadająca swoje podstawy prawne?
2. Jak rozwijały się inicjatywy międzynarodowe, których celem było wdrażanie założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju – od Deklaracji z Rio do SDGs?
3. Czy państwa mają obowiązek tworzenia krajowego ustawodawstwa zgodnego z założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju?



Dodatkowa literatura

- Barral V., *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, "European Journal of International Law" 2012, Vol. 23, Iss. 2, s. 377–400.
- Elliot J.A., *An Introduction to Sustainable Development*, Routledge, London – New York 2013.
- Syryt A., Klimska A., *Ethical and Legal Conditions of Sustainable Development – The Perspective of Primary EU Law and the Case Law of the Court of Justice of The European Union in Matters of Environmental Protection*, "Scientific Papers of The Silesian University of Technology" 2019, "Organisation and Management Series", No. 137, s. 185–197.



Materiał filmowy

Malala: wprowadzenie do Celów Zrównoważonego Rozwoju, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, 22.10.2019, https://youtu.be/Ax-7VUoug_g [dostęp: 6.07.2022].

Malala Yousafzai, która w roku 2014 jako najmłodsza w historii laureatka otrzymała Pokojową Nagrodę Nobla w uznaniu swojej działalności społecznej na rzecz edukacji i uprawomocnienia kobiet, wprowadza w niniejszym materiale do tematu Celów Zrównoważonego Rozwoju. Film w sposób niezwykle przystępny przedstawia nie tylko zawartość Agendy 2030, ale również jej znaczenie oraz konsekwencje braku realizacji przyjętych Celów.

