

Krzysztof TOMASZEWSKI 

Uniwersytet Warszawski  
k.tomaszewski3@uw.edu.pl

## OCHRONA KLIMATU I ŚRODOWISKA JAKO ZAGADNIENIE RANGI KONSTYTUCYJNEJ

### ABSTRACT Climate and Environmental Protection as a Constitutional Issue

Environmental protection and combating climate change are currently one of the key trends in the international public debate in the world. International organizations began their activity in this area in the second half of the 20th century, initiating various types of conventions and multilateral agreements. At present, it seems that individual states should also include the issues of climate and environmental protection in their basic laws. The article presents these issues in the context of a constitutional challenge. Is it worth including environmental and climate protection in the constitution? Definitely yes. These are social expectations. This is the need of the times when climate warming and environmental problems negatively affect the lives of entire populations and the functioning of the economy. However, constitutional provisions may be insufficient in the fight for a better climate and a clean environment.

**Keywords:** climate, environment, constitution, public opinion

**Słowa kluczowe:** klimat, środowisko, konstytucja, opinia społeczna

## I. WSTĘP

Ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatu są współcześnie jednymi z najważniejszych tematów w międzynarodowej debacie publicznej na świecie. Są to ważne zagadnienia w kontekście zarówno zrównoważonego rozwoju, jak i gospodarowania surowcami mineralnymi. Tematyka ta jest obecna w programach i strategiach organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych<sup>1</sup> (dalej: ONZ) czy Unia Europejska<sup>2</sup> (dalej: UE). Stanowi ona również przedmiot bezpośrednich działań multilateralnych państw współdziałających w różnych formatach współpracy typu np. G20<sup>3</sup>.

Współczesne państwa wiele deklarują w kwestiach ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu<sup>4</sup>. Nie tylko politycy rządzący, lecz także liderzy opozycji prześcigają się w deklarowaniu inicjatyw, które należy podjąć, aby poprawić sytuację w tym zakresie. Realizacja tych pomysłów w praktyce jest jednak znacznie mniej spektakularna, niż należałoby się spodziewać po deklaracjach. Wymaga ona bowiem transformacji gospodarczej, licznych nakładów finansowych na inwestycje prośrodowiskowe oraz zmian w sposobie konsumpcji i budowania powszechnej świadomości, jak również ekologicznych nawyków wśród obywateli.

Unia Europejska w swoim programie klimatyczno-energetycznym, nazwanym Europejskim Zielonym Ładem (dalej: EZŁ), przyjęła perspektywę neutralności klimatycznej do 2050 r.<sup>5</sup> Dla porównania Chiny, jedno z największych i najbardziej zaludnionych państw świata, wyznaczyły sobie horyzont klimatyczny do 2060 r.<sup>6</sup> Działania w tym zakresie wymagają dekad<sup>7</sup>. Kluczowe jest jednak to, aby – myśląc w długiej perspektywie – rozpocząć pracę od zaraz.

Celem niniejszego artykułu jest spojrzenie na tę problematykę przez pryzmat pojedynczego państwa i jego możliwości w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu<sup>8</sup>. Z perspektywy badawczej punktem wyjścia niniejszego tekstu są

<sup>1</sup> *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r.*, A/RES/70/1.

<sup>2</sup> Zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, oraz *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię*, COM(2019) 285 final.

<sup>3</sup> Zob. D. Wnukowski, *Szczyt G20 w Rzymie: zgoda co do szczepionek i podatków, podziały w kwestii klimatu*, „Komentarz PISM” 2021, nr 80, s. 1-2.

<sup>4</sup> Zob. *Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”*, M.P. poz. 794.

<sup>5</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

<sup>6</sup> Zob. Ł. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Poznań 2020, s. 27-35.

<sup>7</sup> Zob. tenże, *Nowa era zielonego i niskoemisyjnego rozwoju w Chinach*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2018, nr 1, s. 131-145.

<sup>8</sup> Zob. A. Giddens, *The Politics of Climate Change*, Cambridge 2011.

następujące pytania: Czy wpisanie ochrony środowiska do konstytucji może bezpośrednio wpłynąć na rządzących, aby zwielokrotnili swoje działania w tym obszarze oraz wzmocnili skuteczność podejmowanych przedsięwzięć? Czy poprzez nadanie ochronie klimatu znaczenia rangi konstytucyjnej można przyczynić się do zmiany statusu tej problematyki w hierarchii priorytetów politycznych realizowanych przez współczesne państwa? Zgodnie z doktryną kwestie zapisane w ustawie o randze zasadniczej mają kluczowe znaczenie ustrojowe dla państwa<sup>9</sup>. Kolejne pytanie brzmi zatem: Na ile konstytucja wzbogacona o tego typu przepisy stałaby się czynnikiem obligującym rządy do zwiększenia nakładów na ochronę środowiska oraz do transformacji gospodarczej w kierunku zrównoważonego rozwoju i zeroemisyjności?

Mając na uwadze powyższe pytania badawcze, należy poruszyć również kolejną kwestię: Czy klimat może być wartością nadrzędną w stosunku do podziałów politycznych? Jest to bowiem *conditio sine qua non* dla dokonania odpowiednich zmian w ustawach zasadniczych.

Centralna hipoteza zakłada, że konstytucja (choć kluczowa z punktu widzenia ustrojowego) nie przesądza o rzeczywistym poziomie zaangażowania i odpowiedzialności państwa za sprawę ochrony klimatu i środowiska.

Inspiracją do przygotowania niniejszego tekstu jest przypadek Republiki Francuskiej, gdzie debata wokół ochrony klimatu jako naczelnej wartości republikańskiej stała się w ostatnich latach przesłanką do podjęcia konkretnych działań legislacyjnych. Ich celem było wpisanie ochrony klimatu do konstytucji V Republiki<sup>10</sup>, podobnie jak zostało to przeprowadzone w odniesieniu do problematyki ochrony środowiska w 2005 r. Choć ta najnowsza inicjatywa z 2021 r. ostatecznie się nie powiodła, to może stanowić ona przełom w sposobie myślenia o środowisku i klimacie także w innych państwach.

Kontrapunktem dla Francji będzie Polska. Ochrona środowiska została wpisana do ustawy zasadniczej RP w 1997 r.<sup>11</sup> Krajowe rozwiązania w tym zakresie mają więc ponad ćwierć wieku<sup>12</sup>. Nic nie wskazuje jednak na to, aby miały one zostać znowelizowane o przepisy dotyczące przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Główne pytania badawcze artykułu dotyczą potencjalnego znaczenia przepisów związanych z ochroną środowiska i klimatem w konstytucjach współczesnych państw. Z metodologicznego punktu widzenia w tekście wykorzystano metodę systemową w połączeniu ze studium przypadku. Ta pierwsza umożliwiła przeprowadzenie analizy – w szerszym kontekście – relacji zachodzących między legislacją a ochroną klimatu.

<sup>9</sup> Zob. A. Pułto, *Wokół pojęcia ustroju politycznego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999, oraz G. Kryszewski, *Ustrój polityczny – analiza pojęcia*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 116-126.

<sup>10</sup> *Konstytucja V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, JORF n° 234 du 5 octobre 1958 nr 234, [online] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution>, 26 V 2024.

<sup>11</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>12</sup> Autor niniejszego tekstu odnosi się (w analizach) do aktualnej Konstytucji RP, choć dla porządku wypada zauważyć, że przepisy środowiskowe pojawiły się już w art. 71 Konstytucji PRL, po jej nowelizacji z dnia 16 lutego 1976 r. jako pokłosie Deklaracji Sztokholmskiej ONZ.

Studium przypadku natomiast zostało wykorzystane do analizy norm prawnych zawartych w konstytucjach Republiki Francuskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej.

## II. KLIMAT I ŚRODOWISKO – PERSPEKTYWY BADAWCZE

Ochrona środowiska i problemy klimatu nie tylko znajdują swoje szerokie odbicie we współczesnej debacie publicznej, lecz także są obszernie analizowane w nauce. Trudno przejść obojętnie wobec tych zagadnień, skoro mają one bezpośredni wpływ na każdego mieszkańca naszej planety, bez względu to, w jakiej szerokości geograficznej mieszka czy też którego państwa jest obywatelem<sup>13</sup>.

Przechodząc do kwestii literatury przedmiotu, klimat i środowisko stanowią ważną kanwę rozważań badaczy zajmujących się problemami ekonomicznymi, w szczególności w odniesieniu do problematyki zrównoważonego rozwoju czy transformacji gospodarczej<sup>14</sup> w kierunku technologii zeroemisyjnych<sup>15</sup>. Nie mniej istotne są również analizy finansowe, które opisują rzeczywiste oraz potencjalne koszty wiążące się z działalnością człowieka i zaniechaniami w zakresie środowiska czy klimatu<sup>16</sup>. Zagadnienia te są analizowane również z perspektywy społecznej, w kontekście migracji populacji dotkniętych skutkami zmian klimatycznych czy degradacją środowiska naturalnego<sup>17</sup>.

Interesujące są też analizy realizowane z perspektywy nauk technicznych i przyrodniczych. W tym pierwszym obszarze naukowcy koncentrują się w szczególności na kwestiach związanych z poszukiwaniem odpowiednich technologii, które doprowadzą do poszanowania zasobów Ziemi i efektywniejszego nimi gospodarowania (np. w zakresie odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej czy wykorzystania wodoru w gospodarce)<sup>18</sup>. Nauki przyrodnicze natomiast efektywnie eksplorują wątki związane przede wszystkim z oddziaływaniem zmian środowiskowych na organizmy

<sup>13</sup> Zob. K. Tomaszewski, A. Sekściński, *Odnawialne źródła energii w Polsce – perspektywa lokalna i regionalna*, „Rynek Energii” 2020, nr 4(149).

<sup>14</sup> S. Mrozowska, J.A. Wendt, K. Tomaszewski, *The Challenges of Poland's Energy Transition*, „Energies” 2021, vol. 14, no. 23, artykuł nr 8165.

<sup>15</sup> Zob. W.J. Wouter Botzen, O. Deschenes, M. Sanders, *The Economic Impacts of Natural Disasters: A Review of Models and Empirical Studies*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2020, vol. 13, no. 22, s. 167-188, oraz R.S.J. Tol, *The Economic Impacts of Climate Change*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2018, vol. 12, no. 1, s. 4-25.

<sup>16</sup> Zob. B. Wieteska-Rosiak, *Kierunki rozwoju gospodarczego miast w perspektywie adaptacji do zmian klimatu*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 320, s. 61-74, oraz G.R. Timilsina, *Financing Climate Change Adaptation: International Initiatives*, „Sustainability” 2021, vol. 13, no. 12, article 6515.

<sup>17</sup> Zob. C. Cattaneo et al., *Human Migration in the Era of Climate Change*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2019, vol. 13, no. 2, s. 189-206; K. Groszkowska, *Migracje klimatyczne*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2020, nr 12(278), s. 2-4; S. Opitz Stapleton, R. Nadin, *Climate Change, Migration and Displacement: the Need for a Risk-Informed and Coherent Approach*, United Nations Development Programme, New York 2017.

<sup>18</sup> Zob. T. Chmielniak, *Wódór w energetyce*, „ACADEMIA Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2021, nr 1(65), s. 72-78.

żywe oraz badają możliwości zmniejszenia negatywnego wpływu działalności antropogenicznej na ekosystemy<sup>19</sup>.

Popularność tej tematyki wpływa również skutecznie na podejmowanie badań interdyscyplinarnych, łączących różne perspektywy analityczne. Do tego nurtu należą z pewnością innowacyjne prace odnoszące się np. do kwestii religii oraz klimatu<sup>20</sup>.

W nurcie interdyscyplinarnym plasuje się też niniejszy tekst, którego zamierzeniem jest spojrzenie na klimat z perspektywy konstytucyjnej. Połączenie zagadnień klimatu i polityki nie jest oczywiście *novum* w nauce<sup>21</sup>, niemniej wątki związane z klimatem i konstytucją nie są w literaturze przedmiotu zbyt często obecne. Przyczyn takiego stanu rzeczy można by upatrywać w stosunkowo silnym rozdzieleniu kwestii konstytucyjnych kojarzących się tradycyjnie z prawami podstawowymi czy reżimem politycznym od stosunkowo nowych wyzwań współczesnej gospodarki<sup>22</sup>. Do takich najczęściej jest zaliczana tematyka klimatu i ochrony środowiska naturalnego, której obecność silniej pojawia się w świadomości badaczy od drugiej połowy XX w. Zdaniem autora ta problematyka w pełni zasługuje na pogłębione studia. Pojawiające się w tym zakresie publikacje krajowe<sup>23</sup> (dotyczące prawa polskiego) oraz międzynarodowe<sup>24</sup> dowodzą, że liczne grono naukowców podziela troskę o środowisko oraz klimat, a poprzez swoje studia poszerza wiedzę na ten temat i buduje literaturę przedmiotu. Dyskusje akademickie koncentrują się wszakże na szczególnej kategorii „praw środowiskowych”. Można jednak zarysować nieco szerszą wizję. Autor niniejszego tekstu bliski jest koncepcji konstytucjonalizmu środowiskowego w ujęciu Louisa J. Kotzégo. Postrzega on przepisy

<sup>19</sup> Zob. J.W. Moore, D.E. Schindler, *Getting Ahead of Climate Change for Ecological Adaptation and Resilience*, „Science” 2022, vol. 376, no. 6600, s. 1421-1426.

<sup>20</sup> Zob. S. Mrozowska, M. Hinz, *Religion and Climate Policy in the European Union*, „European Journal of Science and Theology” 2020, vol. 16, no. 5, s. 145-158; T.S. Rowe, *Toward a Better Worldliness: Ecology, Economy, and the Protestant Tradition*, Minneapolis 2017.

<sup>21</sup> Zob. E. Ferris, J. Bergmann, *Soft Law, Migration and Climate Change Governance*, „Journal of Human Rights and the Environment” 2017, vol. 8, no. 1, s. 6-29; A. Niewiadomski, *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. XXVI, no. 1, s. 217-286.

<sup>22</sup> Zob. R.M. Małajny, *Zasady ustroju państwa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 142 i n.

<sup>23</sup> Zob. M. Czekałowska, *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022; A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 3-17; W. Radecki, *Ochrona środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 4, s. 41-55; A. Milke, *Zarys konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska*, „Studia Iuridica” 2009, nr 50, s. 95-100; *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

<sup>24</sup> Zob. Ch. Cournil, M. Fleury, *De „l’Affaire du siècle” au „casse du siècle”?*, „La Revue des droits de l’homme: Actualités Droits-Libertés” 2021, Février, s. 368-383; J. Bétaille, *Le préjudice écologique à l’épreuve de l’Affaire du siècle*, „L’Actualité juridique. Droit administratif” 2021, no. 38, s. 2228; H. Delzangles, *Le „contrôle de la trajectoire” et la carence de l’Etat français à lutter contre les changements climatiques*, „L’Actualité juridique. Droit administratif” 2021, no. 36, s. 2115; R. O’Gorman, *Environmental Constitutionalism: A Comparative Study*, „Transnational Environmental Law” 2017, no. 6(3), s. 435-462.

środowiskowe w konstytucji jako metodę dyktowania treści prawa, sposób ustanawiania moralnych i etycznych obowiązków w odniesieniu do środowiska oraz podstawę prawną i upoważnienie do żądania faktycznego wykonania tych zobowiązań<sup>25</sup>. Z perspektywy celów badawczych niniejszego tekstu słuszne wydaje się wszakże rozszerzenie tej koncepcji o kwestie związane z klimatem.

Badania w tym zakresie mogą mieć kluczowe znaczenie w kształtowaniu świadomości decydentów oraz obywateli. W efekcie może się to przekładać na nowy trend: tworzenia albo nowelizowania aktów konstytucyjnych z uwzględnieniem regulacji środowiskowych i klimatycznych.

### III. KLIMAT I OCHRONA ŚRODOWISKA W KONSTYTUCJI – UZASADNIONA POTRZEBA CZY FANTASMAGORIA?

Według doktryny prawnej akt rangi konstytucyjnej stanowi główny punkt odniesienia dla wszystkich przepisów prawa krajowego. Powinny one być zgodne z konstytucją i stanowione w jej duchu. Dodatkowo uznaje się, że to, co zostało w niej uregulowane, ma kluczowe znaczenie dla państwa i społeczeństwa<sup>26</sup>. W konstytucji nie ma bowiem miejsca na sprawy mało istotne czy drugorzędne. Stanowi ona symbol, z którym identyfikuje się suweren, i jednocześnie określa, co jest w życiu danego państwa i społeczeństwa najistotniejsze, czyli jakie wartości i zasady mają znaczenie kardynalne<sup>27</sup>.

Ochrona środowiska i klimatu aż do XX w. nie należała do zagadnień rangi ustrojowej i nie była kojarzona z kwestiami o zasadniczym znaczeniu dla populacji. Z upływem lat ta sytuacja ulega jednak pewnym zmianom. Nadmierna eksploatacja zasobów, kryzys paliwowy z lat siedemdziesiątych XX w., jak również postępujące zanieczyszczenie środowiska na skutek aktywności przemysłu spowodowały, że państwa zaczęły dostrzegać konieczność podejmowania działań w tym zakresie. Inicjatywy na rzecz środowiska trudno jest realizować jedynie w wymiarze krajowym, w odniesieniu do terytorium jednego państwa. Dlatego też zwłaszcza w drugiej połowie XX w. można było obserwować wzrost aktywności w tym zakresie w wymiarze międzynarodowym<sup>28</sup>.

Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zaangażowanie ONZ. Historia inicjatyw podejmowanych przez tę organizację zasługuje z pewnością na szczegółową analizę. Niemniej w niniejszym tekście wskazane zostaną dwa najważniejsze, w opinii autora, kamienie milowe związane z jej działalnością.

Pierwszym z nich jest konferencja sztokholmska ONZ. Obradowała ona w dniach 5-16 czerwca 1972 r. pod hasłem: „Mamy tylko jedną Ziemię”. Zaowocowała zna-

<sup>25</sup> L.J. Kotzé, *Arguing Global Environmental Constitutionalism*, „Transnational Environmental Law” 2012, no. 1(1), s. 199-233.

<sup>26</sup> Zob. R.M. Małajny, *Konstytucja*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 99 i n.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 43 i n.

<sup>28</sup> Por. M. Pietras, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.

czącym podniesieniem rangi ochrony środowiska, którą uznano za podstawową funkcję państwa. Pojawił się wówczas także termin „polityka ochrony środowiska”. W efekcie obrad postanowiono powołać wyspecjalizowaną agendę ONZ do spraw ochrony środowiska. W ten sposób powstał Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (ang. UNEP – *United Nations Environment Programme*). W wymiarze *soft law* na zakończenie konferencji 16 czerwca 1972 r. przyjęto Deklarację Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka<sup>29</sup> (tzw. Deklaracja Sztokholmska).

Działalność ONZ w tym zakresie była kontynuowana. Po 20 latach, w dniach 3-14 czerwca 1992 r., odbyła się w Rio de Janeiro kolejna konferencja poświęcona sprawom klimatu i środowiska. Można ją uznać za następny kamień milowy w odniesieniu do analizowanej problematyki.

W ramach tego posiedzenia, określanego mianem Szczytu Ziemi 1992, przyjęto Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>30</sup>. Określiła ona założenia międzynarodowej współpracy dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia. I chociaż pierwotnie nie zawierała żadnych wiążących nakazów dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, to z czasem ustanowiono odpowiednie protokoły wprowadzające limity emisji<sup>31</sup>.

Wybiegając w przyszłość, można stwierdzić, że konwencja powołała ważny mechanizm tzw. Konferencji Stron (ang. COP – *Conference of Parties*), czyli najwyższy organ uprawniony do dokonywania przeglądów realizacji postanowień samej konwencji i związanych z nią instrumentów prawnych<sup>32</sup>. Sesje zwyczajne Konferencji Stron zwoływane są co roku, w pierwszych dwóch tygodniach grudnia jako tzw. COP z kolejnymi numerami spotkań (np. z 1997 r.: COP 3 – Kioto, Japonia; z 2015 r.: COP 21 – Paryż, Francja; z 2021 r.: COP 26 – Glasgow, Szkocja; z 2024 r.: COP 29 – Baku, Azerbejdżan).

Dorobek ONZ w zakresie ochrony klimatu i środowiska jest istotny pod względem zarówno jakościowym, jak i ilościowym. Z punktu widzenia niniejszej analizy należy w szczególności podkreślić trzy kwestie, które określają wpływ ONZ na dalszy rozwój tej problematyki. Po pierwsze, aktywność ta przyczyniła się do zaliczenia polityki ochrony środowiska i kwestii klimatu do obszaru podstawowych funkcji państwa. Po drugie, stała się ona inspiracją do działań państw na rzecz ochrony środowiska w ramach innych form współpracy międzynarodowej (np. Konwencja z Aarhus z 1998 r.

<sup>29</sup> Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka z dnia 16 czerwca 1972 r., [online] [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche\\_ph\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_ph_e.pdf), 18 I 2024.

<sup>30</sup> Konwencja została podpisana 9 maja 1992 r. i weszła w życie 21 marca 1994 r. Stronami jest 197 państw. Polski przekład dokumentu zob. Dz.U. z 1992 r. nr 53, poz. 238.

<sup>31</sup> Najważniejszym z nich stał się tzw. protokół z Kioto z 1997 r. Dokument ten współcześnie jest znany bardziej niż sama konwencja. Stał się on jednym z kluczowych narzędzi przeciwdziałania zmianom klimatu na Ziemi.

<sup>32</sup> Por. A. Savaresi, *UNFCCC COP19: Just Another Climate Por.ence*, „Environmental Policy and Law” 2013, vol. 43, no. 6, s. 284-297.

przyjęta w ramach Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska<sup>33</sup> czy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 2009 r. – tytuł XX: *Środowisko*<sup>34</sup> [dalej: TFUE]). Po trzecie zaś – przyczyniła się do wzrostu świadomości społecznej w zakresie problemów ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Coroczne spotkania COP są nie tylko płaszczyzną do oficjalnych dyskusji delegatów. Stanowią również pretekst do publicznych wystąpień, akcji społecznych oraz happeningów organizowanych przez działaczy ekologicznych i organizacje pozarządowe z różnych krajów (np. Greenpeace, Młodzieżowy Strajk Klimatyczny). To wszystko – wzmocnione dodatkowo relacjami w mediach oraz w internetowych serwisach społecznościowych – powoduje, że coroczne szczyty COP odbijają się szerokim echem w wielu społecznościach i państwach. Ochrona środowiska i klimatu zyskuje w ten sposób konkretne twarze, które jawią się jako obrońcy planety i rzecznicy zmian politycznych, gospodarczych i społecznych. Przykładem tego jest Greta Thunberg, znana na całym świecie młoda szwedzka aktywistka, której twarz stała się symbolem tego rodzaju aktywności społecznej<sup>35</sup> (tzw. efekt<sup>36</sup> Grety).

Dla zobrazowania skali zainteresowania tematyką klimatu można wskazać chociażby wyniki badania Eurobarometru opublikowane w styczniu 2022 r.<sup>37</sup> Sondaż wykazał, że 91% osób w wieku 15-24 lat uważa, że zwalczanie zmiany klimatu może pomóc poprawić ich własne zdrowie i samopoczucie. Z tą tezą zgodziło się również 84% osób w wieku 55 lat i starszych. Prawie co drugi Europejczyk (49%) postrzegął zmianę klimatu jako największe wyzwanie dla przyszłości Europy oraz wykazał duże poparcie dla celów środowiskowych EZŁ. W sumie 80% ankietowanych zgodziło się co do znaczenia inicjatyw UE na rzecz neutralności klimatycznej w perspektywie do 2050 r.

Analiza sondażu w odniesieniu do Polski oraz Francji wyraźnie świadczy o tym, że kwestie klimatu i środowiska stanowią kluczowe wyzwanie globalne wskazywane przez badanych (w ramach 1036 wywiadów przeprowadzonych w Polsce i 1004 – we Francji, zob. wykres).

<sup>33</sup> *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.*, Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706.

<sup>34</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r. (wersja skonsolidowana).

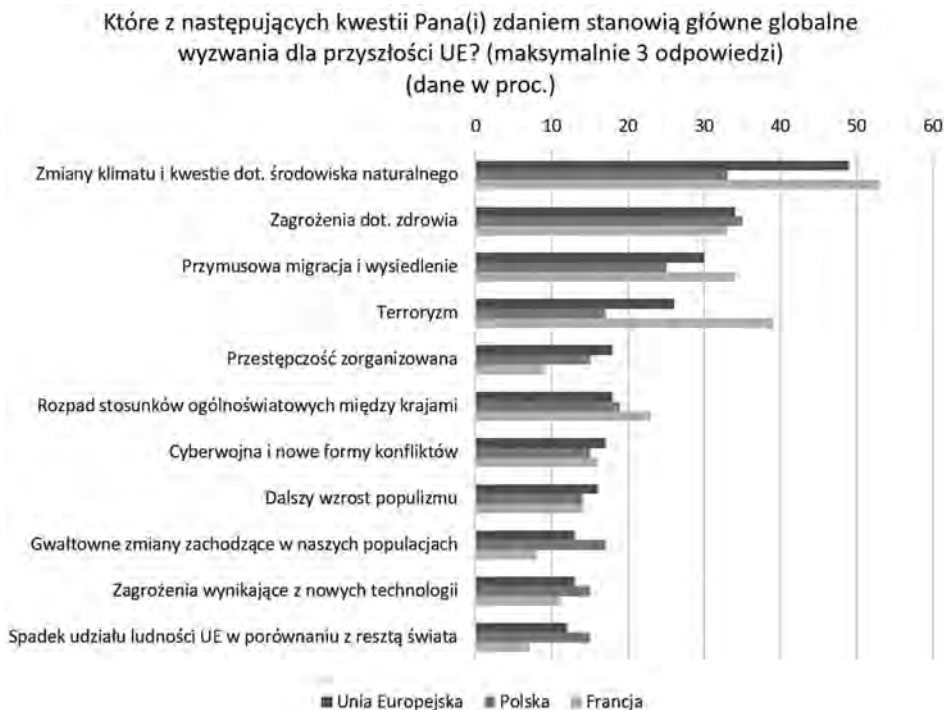
<sup>35</sup> Por. J.F. Haugseth, E. Smepllass, *The Greta Thunberg Effect: A Study of Norwegian Youth's Reflexivity on Climate Change*, „Sociology” 2022, vol. 57, no. 4, s. 921-939.

<sup>36</sup> P.D. Murphy, *Speaking for the Youth, Speaking for the Planet: Greta Thunberg and the Representational Politics of Eco-Celebrity*, „Popular Communication” 2021, vol. 19, no. 3, s. 193-206.

<sup>37</sup> Eurobarometr nr 517/2021: *Przyszłość Europy* (metodologia – wywiady bezpośrednie przeprowadzone w okresie wrzesień-październik 2021 r.; próba badawcza w UE: 26 530 wywiadów).



Wykres. Badanie opinii publicznej: Przyszłość Europy



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometru nr 517/2021: *Przyszłość Europy*.

Mając na uwadze powyższe wyniki badań, trudno nie przyjąć do wiadomości, że kwestie ochrony środowiska i klimatu zyskały w ostatnim półwieczu na znaczeniu. Nie tylko podniesiono je do rangi podstawowej funkcji państwa – zyskały one również znaczące uznanie w odbiorze obywateli, dla których działania w tym obszarze stanowią o przyszłości kolejnych pokoleń i reprezentują globalne wyzwanie. Jak wskazuje Roderic O’Gorman, na podstawie badań przeprowadzonych w 2017 r., aż 148 spośród 196 konstytucji obowiązujących na świecie posiadało różnorodne – mniej lub bardziej rozbudowane – normy prawne dotyczące kwestii środowiskowych<sup>38</sup>. Pionierem w tym zakresie jest Republika Włoska, która już w konstytucji z 1947 r. odniosła się do ochrony krajobrazu (art. 9)<sup>39</sup>.

W tej sytuacji wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby uznać, że środowisko i klimat są tematami rangi konstytucyjnej<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> W ramach badań analizowano takie terminy, jak: „środowisko”, „ekologia”, „ochrona”, „przyroda”, „zrównoważony rozwój”, „krajobraz”. Zob. szerzej R. O’Gorman, *Environmental Constitutionalism...*, s. 435.

<sup>39</sup> *Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.*, przeł. Z. Witkowski, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf), 10 VI 2024.

<sup>40</sup> Por. M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu...*

## KLIMAT I ŚRODOWISKO W KONSTITUCYJACH POLSKI I FRANCJI

Analizując obowiązujące w obu państwach konstytucje, można zaryzykować stwierdzenie, że Polska ma już dość długi staż w odniesieniu do norm prawnych w zakresie środowiska naturalnego, a więc również pośrednio do klimatu. We Francji, choć Konstytucja V Republiki została przyjęta w 1958 r. i znowelizowana o kwestie środowiskowe w 2005 r., to debata na temat jej uzupełnienia o zagadnienia klimatu jest stosunkowo świeża – sięga 2019 r.

### 1. Doświadczenia Polski

Zgodnie z doktryną prawną regulacje konstytucyjne w danej materii są podstawą tworzenia określonych zadań dla państwa, są także źródłem praw powszechnych lub obywatelskich, a jednocześnie nakładają obowiązki na państwo (niekiedy również dla obywateli)<sup>41</sup>. Nie inaczej jest w odniesieniu do kwestii ochrony środowiska.

W licznych analizach dotyczących Konstytucji RP z 1997 r. pojawia się teza, że jest ona jedną z bardziej „proekologicznych konstytucji” w Europie<sup>42</sup>. W samym tekście dokumentu odniesienia środowiskowe można znaleźć zarówno *expressis verbis* (art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 oraz art. 86), jak i domyślnie (art. 1). Już w artykułach otwierających konstytucję<sup>43</sup> spotykamy adekwatne przepisy, czyli art. 1, gdzie sformułowano, że *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, a następnie art. 5, który wskazuje, że: *Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*. Najobszerniej do tej tematyki odnosi się oczywiście art. 74 konstytucji, gdzie wskazano, że: *1) Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. 2) Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. 3) Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. 4) Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska*. Całości obrazu dopełniają art. 68 ust. 4: *Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska* oraz art. 86: *Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa*.

Przepisy polskiej konstytucji, na co wskazują powyższe rozważania, odnoszą się dość obszernie do zagadnień środowiskowych – tworzą zadania i obowiązki dla państwa, a także wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. W Konstytucji RP nie ma jednak przepisów odnoszących się *expressis verbis* do kwestii klimatu. Takie

<sup>41</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 416 i n., oraz M. Małajny, *Konstytucja...*, s. 120 i n.

<sup>42</sup> Zob. K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 110; M. Czekalowska, *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 3, s. 120 i n.

<sup>43</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

uzupełnienie ustawy zasadniczej – w opinii autora – wydaje się potrzebne i uzasadnione. Odpowiednie regulacje pozwoliłyby wyeksponować i podkreślić priorytetową rolę ochrony klimatu w polityce państwa. Władze byłyby zobowiązane do podejmowania działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz innych szkodliwych substancji i związków chemicznych, co miałyby znaczenie dla poprawy stanu środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzi.

Na bazie takich norm władze publiczne miałyby również obowiązek promowania działań proekologicznych, w tym zwiększania efektywności energetycznej, rozwijania odnawialnych źródeł energii oraz ograniczania emisji spalin i innych zanieczyszczeń powietrza. Ten kierunek nowelizacji konstytucji byłby nie tylko zgodny ze światowymi i europejskimi trendami w zakresie kreowania polityki klimatyczno-energetycznej<sup>44</sup>, lecz także kompatybilny z istniejącymi regulacjami zawartymi w TFUE<sup>45</sup>.

Wątek nowelizacji konstytucji o kwestie związane z klimatem nie był jednak w Polsce przedmiotem debaty publicznej.

## 2. Doświadczenia Francji

We Francji historia związana z konsytucjonalizacją norm środowiskowych jest zdecydowanie krótsza niż w Polsce i sięga pierwszej dekady XXI w. W 2002 r. prezydent Jacques Chirac zaproponował nowelizację konstytucji poprzez wprowadzenie do niej norm ochrony środowiska naturalnego. W efekcie opracowana została w 2004 r. tzw. Karta Środowiska<sup>46</sup> (fr. *La Charte de l'environnement*), dla której inspiracją były wspomniane wcześniej dokumenty ONZ, wypracowane w Sztokholmie oraz Rio de Janeiro.

Kartę włączono do konstytucji z dniem 1 marca 2005 r., co zrównało jej pozycję z – kluczową dla francuskiego systemu politycznego i wartości republikańskich – Deklaracją praw człowieka i obywatela z 1789 r. W ten sposób prawo do środowiska i jego poszanowania zostało połączone z ideą podstawowych praw człowieka. We wstępie do konstytucji zadeklarowano wprost, że *lud francuski proklamuje uroczyste swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946, jak również w Karcie Środowiska z roku 2004*<sup>47</sup>.

Karta Środowiska składa się z 10 artykułów poprzedzonych krótką preambułą<sup>48</sup>. W art. 1 wskazano, że *każdy ma prawo do życia w zrównoważonym i zdrowym środowisku*. W art. 2 uzupełniono, że *każdy ma obowiązek brać udział w ochronie i poprawie*

<sup>44</sup> Por. *Polska energetyka na fali megatrendów*, <https://www.forum-energii.eu/polska-energetyka-na-fali-megatrendow>, 26 V 2024.

<sup>45</sup> Por. TFUE, tytuły XX i XXI, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r. (wersja skonsolidowana).

<sup>46</sup> *Charte de l'environnement de 2004*, [online] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/charte-de-l-environnement-de-2004>, 26 V 2024.

<sup>47</sup> *Konstytucja V Republiki Francuskiej...*

<sup>48</sup> D. Bourg, K.H. Whiteside, *France's Charter for Environment: of Presidents, Principles and Environmental Protection*, „Modern & Contemporary France” 2007, vol. 15, no. 2, s. 117-133.

stanu środowiska. Kolejne części dokumentu precyzują, że *wszyscy mają obowiązek, na warunkach określonych przez prawo, zapobiegać szkodom, jakie mogą wyrządzić środowisku, jak też ograniczać ich skutki* (art. 3) oraz *każdy ma obowiązek, na warunkach określonych przez prawo, przyczynić się do naprawienia szkody, jaką spowodował w środowisku* (art. 4). Ponadto, *jeśli szkoda, trudna do określenia przy obecnym stanie wiedzy, mogła uszkodzić poważnie i nieodwracalnie środowisko, władze publiczne mają obowiązek czuwać nad stosowaniem zasady zachowania środków ostrożności i w miarę posiadanych kompetencji, dokonać oceny ryzyka i przedsięwziąć środki proporcjonalne do zrównoważenia strat* (art. 5). Jednocześnie, odnosząc się do działań państwa, Karta precyzuje, że *polityki publiczne muszą promować zrównoważony rozwój. W tym celu godzą ochronę i poprawę stanu środowiska, rozwój gospodarczy i postęp społeczny* (art. 6). Nie zapomniano również o zagadnieniu dostępu do informacji oraz edukacji, wskazując, że *każdy ma prawo, na warunkach i w granicach określonych ustawą, do dostępu do informacji o środowisku będących w posiadaniu władz publicznych oraz do udziału w opracowywaniu decyzji publicznych mających wpływ na środowisko* (art. 7) oraz że *edukacja i szkolenia w zakresie ochrony środowiska muszą przyczynić się do wykonywania praw i obowiązków określonych w Karcie* (art. 8). Uwzględniono też rolę nauki, zaznaczając, że *badania naukowe i innowacje muszą przyczynić się do ochrony i poprawy stanu środowiska* (art. 9). Na końcu dokumentu, w art. 10, zapisano że *Karta stanowi inspirację dla europejskich i międzynarodowych działań Francji*<sup>49</sup>.

Znaczenie Karty dla ochrony środowiska polega przede wszystkim na zastosowaniu modelu powszechnego zobowiązania wszystkich osób, władz publicznych oraz sektorów (edukacji i badań) do ekologicznej odpowiedzialności<sup>50</sup>. Można uznać, że Karta stanowi fundament działań legislacyjnych, politycznych oraz ekonomicznych Republiki Francuskiej w ramach prowadzonej transformacji energetyczno-klimatycznej w UE.

Niemniej, podobnie jak w Polsce, we Francji również zabrakło w konstytucji odniesień do klimatu. Dlatego w 2019 r. prezydent Emmanuel Macron, na fali postulatów ruchu tzw. żółtych kamizelek (fr. *gilets jaunes*) oraz mając na uwadze główne tezy swojej kampanii wyborczej, zaproponował podjęcie szerszych działań na rzecz nowego prawa dotyczącego ochrony środowiska oraz przeciwdziałania zmianom klimatu. Powołano Konwent Obywatelski ds. Klimatu (fr. *Convention Citoyenne pour le Climat*)<sup>51</sup>. Ciało złożone z wybranych losowo 150 osób (odpowiadających przekrojowi społecznemu Francji) miało dziewięć miesięcy, aby zaproponować rządowi konkretne działania zmniejszające do 2030 r. emisję gazów cieplarnianych o co najmniej 40% (w stosunku do 1990 r.) w duchu sprawiedliwości społecznej. Po dziewięciu miesiącach obrad Konwent zaproponował listę blisko 150 rekomendacji, w tym przeprowadzenie referendum

<sup>49</sup> *Charte de l'environnement...*

<sup>50</sup> T. Młynarski, *La Charte de l'environnement: konstytucjonalizacja polityki ochrony środowiska w świetle francuskich aspiracji przywództwa w przeciwdziałaniu zmianom klimatu*, [w:] *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Klosowicz et al., Kraków 2016, s. 585.

<sup>51</sup> *Convention Citoyenne pour le Climat*, [online] <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>, 26 V 2024.

konstytucyjnego dotyczącego m.in. zmiany art. 1 francuskiej konstytucji<sup>52</sup>. W nowym art. 1 planowano zapisać, że Francja *gwarantuje ochronę środowiska i różnorodności biologicznej oraz walkę ze zmianami klimatycznymi*.

Głosowanie nad projektem nowelizacji konstytucji w Zgromadzeniu Narodowym 16 marca 2021 r. zapowiadało korzystny finał prac. Spośród deputowanych za zmianą zagłosowało 391 osób, przeciw – 47, a 115 wstrzymało się od głosu. Senat był jednak znacznie bardziej wstrzemięźliwy w swoich działaniach. 10 maja 2021 r. przegłosowano poprawki semantyczne i zamiast „gwarancji” ochrony środowiska ze strony państwa francuskiego i „walki” ze zmianami klimatycznymi izba wyższa wpisała „ochronę” i „działania”. Ta ostrożność senatorów wynikała – jak podkreślano w wywiadach – z obawy, aby ekologia nie dominowała nad ekonomią<sup>53</sup>. Powoływano się przy tym na opinię Rady Stanu, wskazującą, że słowo „gwarantować” nałożyłoby na państwo obowiązek rezultatów.

Reasumując, z uwagi na brak jednogłośnie przyjętej poprawki przez obie izby parlamentu referendum konstytucyjne się nie odbyło, a francuska ustawa zasadnicza nie została uzupełniona o nowe kwestie związane z ochroną klimatu i środowiska<sup>54</sup>.

## V. KONSTYTUCJA JAKO NARZĘDZIE OCHRONY KLIMATU I ŚRODOWISKA

Analiza porównawcza aktów konstytucyjnych w przypadku Polski oraz Francji dostarcza inspirujących wniosków. Obie ustawy zasadnicze zawierają odpowiednie przepisy dotyczące ochrony środowiska, choć zaimplementowano je w odmienny sposób. W Konstytucji RP przepisy zostały zintegrowane w tekście dokumentu, natomiast w Konstytucji RF przyjęto koncepcję włączenia norm środowiskowych do ustawy zasadniczej poprzez Kartę Środowiska (na równi z Deklaracją praw człowieka i obywatela).

W obu przypadkach nie umniejsza to znaczenia norm ochrony środowiska i stwarza odpowiednie mechanizmy, aby efektywnie wprowadzać regulacje szczegółowe.

Bez wątpienia Polska znacznie wcześniej niż Francja wprowadziła kwestie środowiskowe do konstytucji. Współcześnie jednak to Francuzi wydają się bardziej zaangażowani zarówno w debatę, jak i w działania na rzecz nowelizacji konstytucji o sprawy klimatu. Oczywiście próba nowelizacji podjęta w 2021 r. zakończyła się niepowodzeniem, niemniej odpowiednie procedury zostały uruchomione i przeprowadzone. Można uznać za wielce prawdopodobne, że temat ten – jako nośny politycznie i społecznie – powróci w najbliższych latach.

<sup>52</sup> *Rapport de la Convention citoyenne pour le climat à l'issue de son adoption formelle dimanche 21 juin 2020*, Convention Citoyenne pour le Climat, [online] <https://propositions.conventioncitoyenne-pourleclimat.fr/pdf/cc-c-rapport-final.pdf>, 26 V 2024.

<sup>53</sup> M. Kielczewska-Konopka, *I po rewolucji. Prawo klimatyczne padło ofiarą politycznych rozgrywek we Francji*, „Gazeta Wyborcza” 2021, 17 V.

<sup>54</sup> *Référendum sur le climat: un échec collectif*, [online] [https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/07/08/referendum-sur-le-climat-un-echec-collectif\\_6087541\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/07/08/referendum-sur-le-climat-un-echec-collectif_6087541_3232.html), 26 V 2024.

W Polsce *de facto* nie została nawet zainicjowana debata dotycząca możliwości zmiany konstytucji w tym zakresie. Uzasadnieniem do podjęcia takiego działania mogłyby być z pewnością zobowiązania międzynarodowe Polski wynikające z członkostwa w UE oraz z realizowania postanowień EZŁ, który jest kluczowym elementem transformacji klimatyczno-energetycznej i budowania gospodarki zeroemisyjnej.

Wnioski z analizy obu konstytucji prowadzą również do przekonania, że bez względu na fakt, czy omawiane kwestie są w konstytucji unormowane szeroko, czy nie, skuteczność ochrony klimatu i środowiska nie wzrasta wykładniczo do liczby norm prawnych w ustawach zasadniczych. Nie buduje się świata ze słów. Efektywność przepisów jest zależna od odpowiedniego ich sformułowania oraz powiązania z dokumentami rangi ustawowej, a także od nastawienia elit politycznych i gospodarczych. Bez ich pełnego zaangażowania i odpowiednich inwestycji trudno oczekiwać rzeczywistych postępów w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu klimatycznego.

Przykład Francji pokazuje, że senatorowie dążyli do takiego zmodyfikowania treści, aby wyłączyć słowa o charakterze obligującym konkretne działanie, a mianowicie, że Republika Francuska „gwarantuje” ochronę środowiska oraz „walczy” ze zmianami klimatycznymi. Oznaczałoby to bowiem dla państwa konieczność wykazania adekwatnych rezultatów wynikających z tego typu regulacji.

W piśmiennictwie polskim odnośnie do Konstytucji RP z 1997 r. wskazuje się z kolei, że głównym problemem w kwestii praw środowiskowych jest to, że należą one do obszaru praw ekonomicznych, społecznych oraz kulturowych<sup>55</sup>. Przyjmują formułę norm programowych, a zatem wskazują pewien kierunek działań, ale nie wyznaczają państwu konkretnych zobowiązań. W rezultacie trudno nadać im wymiar jednostkowy i wykorzystać jako podstawę konkretnych roszczeń jednostek do dochodzenia określonych praw lub wolności. Podobnie więc jak we Francji, konieczne jest ich powiązanie z odpowiednimi aktami rangi ustawowej, co z resztą zapisano *expressis verbis* w art. 86 Konstytucji RP.

## PODSUMOWANIE

Sprawy ochrony klimatu i środowiska są współcześnie tematami o kluczowym znaczeniu nie tylko w wymiarze indywidualnym, ograniczonym do takiego czy innego państwa, lecz także multilateralnym. Są one przedmiotem licznych konwencji czy traktatów pomiędzy wieloma państwami. Ze sfery międzynarodowej ochrona klimatu i środowiska przenosi się do sfery prawa krajowego. O ile zwykle ustawy środowiskowe są tematem oczywistym i wynikają z realiów politycznych, o tyle regulacja tej problematyki w konstytucji (zwłaszcza w odniesieniu do klimatu) stanowi poważne wyzwanie zarówno dla współczesnego państwa i jego instytucji, jak i dla społeczeństwa.

Przepisy konstytucyjne mogą bowiem nakładać na państwo konkretne zobowiązania i wyznaczać zadania do realizacji. Państwo, które reguluje kwestie środowiskowe

<sup>55</sup> Zob. K. Doktor-Bindas, *Prawo do czystego powietrza...*, s. 103, oraz G. Kryszewski, *Ustrój społeczno-gospodarczy jako przedmiot regulacji konstytucyjnej*, [w:] *Państwo, gospodarka, prawo*, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel, Białystok 2015, s. 55-63.

i klimatyczne w swojej ustawie zasadniczej, daje wyraźny sygnał, że są to zagadnienia o kluczowym znaczeniu ustrojowym – bez względu na to, w którym kierunku zmierzają interpretacje konstytucji i na ile można wyprowadzić z nich konkretne roszczenia.

Dla obywateli przepisy środowiskowe i klimatyczne w konstytucji również mają podstawowe znaczenie. Przykład Francji wskazuje, że konwent złożony ze zwykłych obywateli dostrzegł konieczność zmiany konstytucji i wprowadzenia odpowiednich norm w tej najważniejszej ustawie, która obowiązuje w państwie. Fiasko w tym zakresie nie oznacza wszak, że państwo i władze publiczne mogą zaniechać działań. Obywatele mają bowiem inne ścieżki, aby egzekwować swoje uprawnienia.

Dla przykładu, we Francji w 2021 r. – po raz pierwszy w historii – sąd administracyjny w Paryżu uznał, że państwo winne jest *karalnych niedociągnięć, nie dotrzymując zobowiązań w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych*<sup>56</sup>. W sprawę zaangażowali się zwyczajni obywatele<sup>57</sup>. Pozarządowe organizacje ekologiczne: Notre Affaire à Tous (Sprawa Nas Wszystkich – tłum. K.T.), Greenpeace, Oxfam oraz Fundacja Nicolas Hulot<sup>58</sup> ogłosiły w grudniu 2018 r. petycję, którą w 48 godzin podpisał milion osób, a w ciągu następujących trzech tygodni – kolejny milion obywateli<sup>59</sup>. W marcu 2019 r. te cztery organizacje pozwały państwo, inicjując tym samym *pierwszy wielki sądowy proces klimatyczny we Francji*<sup>60</sup>. Jako zadośćuczynienie za szkody moralne sąd nakazał państwu francuskiemu zapłacenie jednego euro każdej z czterech organizacji pozarządowych, które wniosły pozew. Odrzucono jednak żądania wypłacenia takiej samej sumy jako odszkodowania za *szkody ekologiczne*<sup>61</sup>. W opinii komentatorów takie orzeczenie miało znaczenie przełomowe. Wskazało bowiem współodpowiedzialność państwa za kryzys klimatyczny, a bierność władz państwowych w tym obszarze może być uważana odtąd za „nielegalną” i uznana w przyszłości za przyczynę *szkody ekologicznej*<sup>62</sup>.

Ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatu stają się tematem, który jest wspólnym mianownikiem dla europejskich społeczeństw. Dowodzą tego nie

<sup>56</sup> *Le jugement n° 1904967-1904968-1904972-1904976*, Tribunal Administratif de Paris, Décision du 14 octobre 2021.

<sup>57</sup> S. Auffret, *Pétition pour le climat: quelles pourraient être les conséquences pour l'Etat?*, [online] [https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/12/27/petition-l-affaire-du-siecle-un-recours-pour-carence-fautive-d-une-ampleur-inedite\\_5402589\\_1652612.html](https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/12/27/petition-l-affaire-du-siecle-un-recours-pour-carence-fautive-d-une-ampleur-inedite_5402589_1652612.html), 26 V 2024.

<sup>58</sup> Znana również pod nazwą: Fondation pour la Nature et de l'Homme, [online] <https://www.fnh.org/>, 28 V 2024.

<sup>59</sup> *Precedens we Francji – państwo skazane za niedociągnięcia w walce ze zmianami klimatu*, [online] <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/francja-wyrok-trybunalu-administracyjnego-zmiany-klimatu-9881.html>, 26 V 2024.

<sup>60</sup> A. Garric, S. Mandard, *L'affaire du siècle: l'Etat condamné pour «carences fautives» dans la lutte contre le réchauffement climatique*, [online] [https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/03/climat-l-etat-condamne-pour-carences-fautives-dans-l-affaire-du-siecle\\_6068613\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/03/climat-l-etat-condamne-pour-carences-fautives-dans-l-affaire-du-siecle_6068613_3244.html), 26 V 2024.

<sup>61</sup> *Le jugement n° 1904967-1904968-1904972-1904976*, Tribunal Administratif de Paris, Décision du 14 octobre 2021.

<sup>62</sup> Opinia mecenas Clementine Baldon, reprezentującej Fondation Hulot, na podstawie A. Garric, S. Mandard, *L'affaire du siècle...*

tylko wyniki sondaży, lecz także praktyczne działania podejmowane przez działaczy proekologicznych.

Nawiązując do hipotezy postawionej we wstępie, słuszne wydaje się twierdzenie, że przepisy konstytucji nie są dostateczną gwarancją efektywnych działań państwa w dziedzinie ochrony klimatu i środowiska. Jednak umieszczenie ich w ustawie zasadniczej stanowi przejaw dowartościowania tej problematyki oraz może być traktowane w kategoriach systemowego i programowego podejścia do tematu.

Potrzebne jest również porozumienie ponad podziałami politycznymi. Francuska prawica udowodniła w Senacie swoimi głosami sprzeciwu, że bez dobrej woli wszystkich sił politycznych taka legislacja nie ma szans na efektywne procedowanie.

Reasumując, ochrona środowiska i klimatu powinna być przez współczesne państwa traktowana z najwyższą powagą. Konstytucja taką powagę gwarantuje. Jednak ostatecznie liczy się jedynie to, co jest wprowadzone w czyn, a nie to, co państwa deklarują w swoich ustawach zasadniczych. Nawet jeśli odpowiednich norm prawnych w konstytucji nie ma – jak we Francji – obywatele wcześniej czy później znajdą inny sposób (np. ścieżkę sądową), aby rządzący respektowali ich oczekiwania.

## BIBLIOGRAFIA

- Auffret S., *Pétition pour le climat: quelles pourraient être les conséquences pour l'Etat?*, [online] [https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/12/27/petition-l-affaire-du-siecle-un-recours-pour-carence-fautive-d-une-ampleur-inedite\\_5402589\\_1652612.html](https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/12/27/petition-l-affaire-du-siecle-un-recours-pour-carence-fautive-d-une-ampleur-inedite_5402589_1652612.html).
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Bétaillé J., *Le préjudice écologique à l'épreuve de l'Affaire du siècle*, „L'Actualité juridique. Droit administratif” 2021, no. 38.
- Bourg D., Whiteside K.H., *France's Charter for Environment: of Presidents, Principles and Environmental Protection*, „Modern & Contemporary France” 2007, vol. 15, no. 2, <https://doi.org/10.1080/09639480701299921>.
- Cattaneo C. et al., *Human Migration in the Era of Climate Change*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2019, vol. 13, no. 2.
- Chmielniak T., *Wodór w energetyce*, „ACADEMIA Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2021, nr 1(65), <https://doi:10.24425/academiaPAN.2021.136851>.
- Convention Citoyenne pour le Climat, [online] <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.
- Cournil Ch., Fleury M., *De „l'Affaire du siècle” au „casse du siècle?”*, „La Revue des droits de l'homme: Actualités Droits-Libertés” 2021, Février, <https://doi.org/10.4000/revdh.11141>.
- Czekałowska M., *Problem konstytucyjnych norm programowych dotyczących ochrony środowiska na tle wybranych regulacji ustawowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 3.
- Czekałowska M., *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.



- Deklaracja Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka z dnia 16 czerwca 1972 r.*, [online] [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche\\_ph\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_ph_e.pdf).
- Delzangles H., *Le «contrôle de la trajectoire» et la carence de l'Etat français à lutter contre les changements climatiques*, „L'Actualité juridique. Droit administratif” 2021, no. 36.
- Doktór-Bindas K., *Prawo do czystego powietrza*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4.
- Eurobarometr nr 517/2021: *Przyszłość Europy*.
- Ferris E., Bergmann J., *Soft Law, Migration and Climate Change Governance*, „Journal of Human Rights and the Environment” 2017, vol. 8, no. 1.
- Gacek Ł., *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Poznań 2020.
- Gacek Ł., *Nowa era zielonego i niskoemisyjnego rozwoju w Chinach*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2018, nr 1.
- Garric A., Mandard S., *L'affaire du siècle: l'Etat condamné pour «carences fautives» dans la lutte contre le réchauffement climatique*, [online] [https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/03/climat-l-etat-condamne-pour-carences-fautives-dans-l-affaire-du-siecle\\_6068613\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/02/03/climat-l-etat-condamne-pour-carences-fautives-dans-l-affaire-du-siecle_6068613_3244.html).
- Giddens A., *The Politics of Climate Change*, Cambridge 2011.
- Groszkowska K., *Migracje klimatyczne*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2020, nr 12(278).
- Haugseth J.F, Smeplass E., *The Greta Thunberg Effect: A Study of Norwegian Youth's Reflexivity on Climate Change*, „Sociology” 2022, vol. 57, no. 4, <https://doi.org/10.1177/00380385221122416>.
- Kielczewska-Konopka M., *I po rewolucji. Prawo klimatyczne padło ofiarą politycznych rozgrywek we Francji*, „Gazeta Wyborcza” 2021, 17 V.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zjednoczeni w realizacji unii energetycznej i działań w dziedzinie klimatu – Przygotowanie fundamentów w celu zapewnienia udanego przejścia na czystą energię*, COM(2019) 285 final.
- Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.*, przeł. Z. Witkowski, [online] [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf).
- Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Konstytucja V Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, JORF n° 234 du 5 octobre 1958 nr 234, [online] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution>.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.*, Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706.
- Kotzé L.J., *Arguing Global Environmental Constitutionalism*, „Transnational Environmental Law” 2012, no. 1(1).
- Kryszewski G., *Ustrój polityczny – analiza pojęcia*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 1.

- Kryszew G., *Ustrój społeczno-gospodarczy jako przedmiot regulacji konstytucyjnej*, [w:] *Państwo, gospodarka, prawo*, red. A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel, Białystok 2015.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
- Le jugement n° 1904967-1904968-1904972-1904976*, Tribunal Administratif de Paris, Décision du 14 octobre 2021.
- Milke A., *Zarys konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska*, „Studia Iuridica” 2009, nr 50.
- Młynarski T., *La Charte de l'environnement: konstytucjonalizacja polityki ochrony środowiska w świetle francuskich aspiracji przywództwa w przeciwdziałaniu zmianom klimatu*, [w:] *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, red. R. Kłosowicz, B. Kosowska-Gąstoł, G. Kowalski, T. Wicciech, Ł. Jakubiak, Kraków 2016.
- Moore J.W., Schindler D.E., *Getting Ahead of Climate Change for Ecological Adaptation and Resilience*, „Science” 2022, vol. 376, no. 6600, <https://doi/10.1126/science.abo3608>.
- Mrozowska S., Hinz M., *Religion and Climate Policy in the European Union*, „European Journal of Science and Theology” 2020, vol. 16, no. 5.
- Mrozowska S., Wendt J.A., Tomaszewski K., *The Challenges of Poland's Energy Transition*, „Energies” 2021, vol. 14, no. 23, artykuł nr 8165, <https://doi.org/10.3390/en14238165>.
- Murphy P.D., *Speaking for the Youth, Speaking for the Planet: Greta Thunberg and the Representational Politics of Eco-Celebrity*, „Popular Communication” 2021, vol. 19, no. 3, <https://doi.org/10.1080/15405702.2021.1913493>.
- Niewiadomski A., *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. XXVI, no. 1, <https://doi/10.17951/sil.2017.26.1.271>.
- O’Gorman R., *Environmental Constitutionalism: A Comparative Study*, „Transnational Environmental Law” 2017, no. 6(3), <https://doi.org/10.1017/S2047102517000231>.
- Opitz Stapleton S., Nadin R., *Climate Change, Migration and Displacement: the Need for a Risk-Informed and Coherent Approach*, United Nations Development Programme, New York 2017.
- Pietraś M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.
- Polska energetyka na fali megatrendów*, [online] <https://www.forum-energii.eu/polska-energetyka-na-fali-megatrendow>.
- Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Precedens we Francji – państwo skazane za niedociągnięcia w walce ze zmianami klimatu*, [online] <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/francja-wyrok-trybunalu-administracyjnego-zmiany-klimatu-9881.html>.
- Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r.*, A/RES/70/1.
- Pułło A., *Wokół pojęcia ustroju politycznego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 4.
- Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r.*, polski przekład dokumentu: Dz.U. nr 53, poz. 238.

- Rapport de la Convention citoyenne pour le climat à l'issue de son adoption formelle dimanche 21 juin 2020*, Convention Citoyenne pour le Climat, [online] <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>.
- Référendum sur le climat: un échec collectif*, [online] [https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/07/08/referendum-sur-le-climat-un-echec-collectif\\_6087541\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/07/08/referendum-sur-le-climat-un-echec-collectif_6087541_3232.html).
- Rowe T.S., *Toward a Better Worldliness: Ecology, Economy, and the Protestant Tradition*, Minneapolis 2017.
- Savaresi A., *UNFCCC COP19: Just Another Climate Por.ence*, „Environmental Policy and Law” 2013, vol. 43, no. 6.
- Timilsina G.R., *Financing Climate Change Adaptation: International Initiatives*, „Sustainability” 2021, vol. 13, no. 12, article 6515, <https://doi.org/10.3390/su13126515>.
- Tol R.S.J., *The Economic Impacts of Climate Change*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2018, vol. 12, no. 1.
- Tomaszewski K., Sekściński A., *Odnawialne źródła energii w Polsce – perspektywa lokalna i regionalna*, „Rynek Energii” 2020, nr 4(149).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r. (wersja skonsolidowana).
- Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”*, M.P. poz. 794.
- Wieteska-Rosiak B., *Kierunki rozwoju gospodarczego miast w perspektywie adaptacji do zmian klimatu*, „Studia Ekonomiczne” 2017, nr 320.
- Wnukowski D., *Szczyt G20 w Rzymie: zgoda co do szczepionek i podatków, podziały w kwestii klimatu*, „Komentarz PISM” 2021, nr 80.
- Wouter Botzen W.J., Deschenes O., Sanders M., *The Economic Impacts of Natural Disasters: A Review of Models and Empirical Studies*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2020, vol. 13, no. 22, <https://doi.org/10.1093/reep/rez004>.

---

**Krzysztof TOMASZEWSKI** – dr hab., prof. Uniwersytetu Warszawskiego; pracownik Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (aktualnie) oraz Akademii Obrony Narodowej i Uniwersytetu w Genewie (w przeszłości). Zainteresowania badawcze: integracja europejska, system polityczny Republiki Francuskiej, polityka klimatyczno-energetyczna, transformacja energetyczna. Autor publikacji monograficznych, ekspertyz oraz licznych artykułów naukowych.