Zasada przezorności w prawie ochrony środowiska

Streszczenie

Powszechnie wiadomo, że lepiej zapobiegać niż naprawiać skutki (z ang. *better safe than sorry*). Powyższe zdanie bez problemu możemy odnieść do wielu aspektów życia, także do ochrony środowiska. Lepiej je chronić przed szkodą, niż naprawiać efekty negatywnego oddziaływania na nie. Przez lata decyzja o podjęciu środków zapobiegawczych uzależniona była od istnienia dowodów naukowych potwierdzających wystąpienie szkody w środowisku w przypadku ich nie zastosowania. Niestety, oczekiwanie na niepodważalne dowody naukowe powodowało często znaczne opóźnienia w podejmowaniu działań zapobiegawczych, co nie raz prowadziło do nieodwracalnych zmian w środowisku. Niekiedy naprawa szkód bywa bardzo kosztowna i czasochłonna. Wcześnie podjęte środki zapobiegawcze są tańsze i ograniczają rozmiary szkód zagrażających zdrowiu publicznemu, środowisku i gospodarce.

W 1992 r., podczas „Szczytu Ziemi" w Rio de Janeiro, przyjęto Deklarację w sprawie środowiska i rozwoju. W Zasadzie 15 Deklaracji zawarto definicję przezorności: „Wszystkie państwa powinny szeroko zastosować zapobiegawcze podejście w celu ochrony środowiska, mając na uwadze własne możliwości. Tam, gdzie występują zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami, brak całkowitej naukowej pewności nie może być używany do opóźnienia efektywnych działań, których realizacja prowadziłaby do zapobiegania degradacji środowiska". Przezorne podejście zakłada także dostęp do informacji społeczeństwa, które powinno mieć możliwość wypowiedzenia się jak i wpływu na kwestie dotyczące zarówno ich jak i przyszłych pokoleń. Zasada przezorności powinna być stosowana nieodłącznie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz związanym z nią aspektem sprawiedliwości międzypokoleniowej. Podejmowania działania nie mogą być analizowane tylko w perspektywie krótkoterminowej, gdyż niektóre ingerencje w środowisko mogą być długoterminowe, często nieodwracalne i pozbawiające przyszłe pokolenia wielu możliwości i alternatyw.

Zasada przezorności w polskiej literaturze jak dotąd była traktowana wycinkowo i fragmentarycznie przy okazji podejmowania innych tematów. W Polsce nie wydano monografii naukowej na ten temat, która obejmowałaby historię kształtowania się zasady i aktualny stan prawny z nią związany. Brak kompleksowej analizy zagadnienia zasady

przezorności w prawie ochrony środowiska, skłonił mnie podjęcia tego tematu. Do przyjrzenia się założeniom samej zasady, jej kształtowania oraz znaczenia w prawie ochrony środowiska w powiązaniu z prawem handlowym, gospodarczym, karnym i przepisami chroniącymi prawa człowieka.

Głównym problemem rozprawy jest analiza zasady przezorności, będącej jedną z podstawowych zasad polityki i prawa ochrony środowiska w Unii Europejskiej oraz międzynarodowego prawa ochrony środowiska. W pracy podjęto próbę zbadania zasadności następujące hipotez badawczych. Przyjęto mianowicie, że:

- założenia zasady przezorności stwarzają warunki do zastosowania najdalej idącej ochrony prawnej pośród innych zasad ochrony środowiska przed ryzykiem uszczuplenia i/lub utraty jakiejś części dziedzictwa naturalnego, różnorodności biologicznej i zdrowia publicznego bez wstrzymywania rozwoju opartego na zasadach równoważności i sprawiedliwości międzypokoleniowej. To oznacza, że:

- zasada przezorności pozwala na podejmowanie najefektywniejszych decyzji politycznych w trosce o zdrowie publiczne i ochronę środowiska. W rezultacie przekonujemy się, że

- zasada ta jest najskuteczniejszym narzędziem w prawnej ochronie środowiska i zachowania różnorodności biologicznej dla obecnych i przyszłych pokoleń.

W celu potwierdzenia słuszności powyższych tez, podjęto próbę znalezienia odpowiedzi na kilka – jak się wydaje – bardzo ważnych dla tego tematu pytań badawczych, a mianowicie: Czym w istocie jest zasada przezorności? Jak rozwijało się przezorne podejście w kwestii ochrony środowiska i sama zasada ostrożności? Jaka jest różnica pomiędzy zasadą prewencji i zasadą przezorności? Jaką rolę pełnią dowody naukowe w stosowaniu tych zasad? Jaką rolę pełni zasada przezorności w ustawodawstwie i polityce międzynarodowej? W jakim kierunku ewoluują ustawodawstwa w kontekście stosowania tej zasady? Jakie skutki prawne niesie ze sobą stosowanie zasady przezorności bądź rezygnacja z jej założeń? Czy sądy i trybunały w swoich orzeczeniach powołują się na zasady przezorności? Do jakiej odpowiedzialności może zostać pociągnięty sprawca łamiący przepisy opierające się na zasadzie przezorności? Jaka jest rola społeczeństwa w kwestii stosowania zasady przezorności w prawie ochrony środowiska? Czy zastosowanie tej zasady jest słusznym kierunkiem ochrony? Jakie działania mogą sprawić, że jej założenia będą najskuteczniej

realizowane? Czy zasada ta została prawidłowo zaimplementowana do ustawodawstwa polskiego w zakresie ochrony środowiska? W jakim kierunku powinno podążać ustawodawstwo w kwestii ochrony środowiska? Uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania pomocnicze pozwoli nie tylko na głębsze zrozumienie przedmiotu niniejszej pracy, ale pomoże w zweryfikowaniu prawdziwości postawionych w pracy tez badawczych.

Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i podsumowania. W pierwszej części pracy przedstawiono pozaprawne oraz historyczne uzasadnienia stosowania przezornego podejścia w zakresie ochrony środowiska. To część w której przedstawiono koncepcje eko-filozoficzne uzasadniające jej istnienie oraz zdefiniowano pojęcia takie jak przyroda i środowisko. W rozdziale drugim ukazano rozwój przezornego podejścia w ochronie środowiska, a także ewolucyjne przejście od zasady prewencji do zasady przezorności. Zaprezentowano zasadę przezorności na tle pozostałych zasad ochrony środowiska. W trzecim rozdziale ukazano rezultaty spotkań i konferencji międzynarodowych, dzięki którym wypracowano modele współpracy na rzecz ochrony środowiska oraz przyjęto liczne deklaracje i konwencje, w których pojawiała się koncepcja przezorności lub sama zasada przezorności. Następnie przeanalizowano wybrane akty prawa wspólnotowego pod kątem obecności zasady przezorności w rozporządzeniach, dyrektywach i decyzjach organów Unii Europejskiej. Rozdział czwarty w całości poświęcono orzecznictwu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądów krajowych. W rozdziale piątym przeanalizowano polskie akty prawne pod względem odniesień do zasady przezorności i przezornego podejścia. Rozdział szósty to studium przypadków z zakresu ochrony przyrody i środowiska, w których zastosowano lub powinno było się zastosować zasadę przezorności. W tej części pracy szczególną uwagę zwrócono na zagadnienia związane z różnorodnymi politykami w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, a więc na realność potrzeby jej stosowania, a nie wykorzystywania jedynie za temat teoretycznych dyskursów. Analiza przepisów prawnych oraz wnioski nasuwające się ze studium przypadków skutecznych i nieskutecznych prób podejmowania środków zapobiegawczych w myśl zasady przezorności, umożliwiły sformułowanie wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*, których wdrożenie pozwoliłoby w większym stopniu chronić środowisko.

W dysertacji posłużono się głównie metodą historyczno-prawna, metodą dogmatyczno-prawną, metodą porównawczą, analizą treści i studium przypadków. Metodę historyczno-prawna użyto w celu przedstawienia etapów kształtowania się ustawodawstwa w

dziedzinie ochrony środowiska, a przede wszystkim ewolucyjnego przejścia z zasady prewencji do zasady przezorności, zarówno na scenie międzynarodowej jak i krajowej. Metodą dogmatyczno-prawną posłużono się przy analizie obowiązujących przepisów prawnych i literatury dotyczącej zagadnienia. Przy pomocy metody porównawczej dokonano porównania regulacji w zakresie podejścia i zastosowania zasady przezorności w ochronie środowiska w wybranych państwach europejskiego porządku prawnego oraz w Stanach Zjednoczonych. Analizą treści użyto w celu wnikliwego przestudiowania literatury prawniczej, czasopism naukowych z zakresu prawa, biologii i ochrony środowiska, a także w analizie aktów prawnych i źródeł obowiązujących zarówno w Polsce, jak i w innych systemach prawnych oraz źródeł o historycznym już charakterze. W rozprawie doktorskiej przeanalizowano regulacje obowiązujące w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej (szczególną uwagę zwrócono na rozwiązania prawne stosowane w Niemczech, Holandii, Włoszech, Austrii, Czechach, Francji i Polsce). W dysertacji przedstawiono studium przypadków zastosowania oraz nie zastosowania zasady przezorności (mimo wystąpienia przesłanek podjęcia środków ochronnych w myśl przezornego podejścia), a także skutków podjętych decyzji.