

**Rada Dyscypliny
Wydziału Prawa i Administracji
UWM w Olsztynie**

Opinia promotora nt. pracy doktorskiej mgr Żanety Kostyk, zatytułowanej *Zasada przezorności w prawie międzynarodowy*.

Zasadę przezorności uważa się za klucz w kwestiach biobezpieczeństwa, tzn. kontroli potencjalnie negatywnych efektów środowiskowych działalności naukowej i gospodarczej. Traktowana jest za najważniejszą z zasad związanych z prowadzeniem badań i wykorzystaniem wiedzy w procesach inwestycyjnych i konserwatorskich. Zapewnienie bezpieczeństwa biologicznego z kolei łączy się z uzasadnieniem zdolności państw do przyjmowania restrykcyjnych norm w celach ochronnych nawet w sytuacji braku całkowitej pewności naukowej i poważnych wątpliwości co do kompatybilności tego rodzaju działań z przepisami wewnętrznymi i międzynarodowymi zobowiązaniami w kwestiach środowiskowych.

W przestrzeni międzynarodowego i wspólnotowego prawa ochrony środowiska (i nie tylko) funkcjonuje wiele dokumentów, które *explicite* lub *implicite* recypowały zasadę przezorności. Pod tym względem prawo UE przedstawia się nadzwyczaj interesująco ponieważ obok specyficznego ustawodawstwa rozwinęła się też praktyka i jurysprudencja z tego zakresu.

Protokół o bezpieczeństwie biologicznym i wspólnotowe przepisy prawne w tej materii potwierdzają stopniowe ewoluowanie zasady przezorności wykorzystywanej nie tylko jako kryterium w działalności innowacyjnej i interpretacyjnej, ale przede wszystkim jako rzeczywiste pryncypium normatywne i źródło konkretnych praw i obowiązków państw.

Normatywny wymiar zasady przezorności nie wyjaśnia jednak zagadnienia statusu (wynikającego ze zwyczaju lub ustaleń konwencyjnych) tejże zasady. Międzynarodowe organy sprawiedliwości w zakresie biobezpieczeństwa również nie zajęły zadowalającego wszystkich w tej sprawie jasnego stanowiska. Dyskutowana jest też zwyczajowa natura samej zasady. Tym bardziej, że np. w sprawach dotyczących GMO także Europejski Trybunał Sprawiedliwości zasadę przezorności bardziej skłonny jest nazywać zasadą ogólną prawa wspólnotowego niż powoływać się na jej międzynarodowy charakter.

Innym problematycznym aspektem jest praktyka stosowania tej zasady w kwestiach dotyczących przezorności i biobezpieczeństwa. W traktatach, w *soft law*, w przepisach i unormowaniach różnych państw i deklaracjach rządów państw zasadę przezorności generalnie uznaje się jako fundament ich istnienia. Niemniej jednak nie wydaje się, aby rozumienie jej treści było na tyle „jednorodne”, aby można było stworzyć normę o charakterze ogólnym.

Teza o zwyczajowym charakterze zasady przezorności spotyka się jeszcze z innymi obiekcjami, a mianowicie z niepewnością co do jej treści. Wątpliwości te potwierdza ustawodawca wspólnotowy wciąż powstrzymujący się przed sformułowaniem ostatecznej definicji zasady; z jednej strony, udowadnia jej zasadność, z drugiej, próbuje wskazując na „słabość” argumentu niepewności zagrożenia szkodami, znacznie obniżając próg konieczności zastosowania zasady przezorności, tj. momentu, od którego należy się obawiać wystąpienia efektów negatywnych. Trudno jest też ustalić kiedy rzeczywiście mamy do czynienia z niedostatecznie naukowo udokumentowaną sytuacją ryzyka. Niepewność teoretyczna ma więc niebagatelne znaczenie. Wcześniejsze dokonywanie

ocen w celu zebrania naukowych dowodów, które nawet jeżeli okażą się fragmentaryczne i nie w pełni zgodne, ale świadczą o pewnym realnym zagrożeniu, okazuje się niezbędna.

Trudności spotykamy również chcąc dokładnie wskazać zakres działania oraz implikacje związane z zastosowaniem omawianego pryncypium. Należy nade wszystko analizować każdy przypadek indywidualnie po kątem zakresu ryzyka, któremu chce się przeciwdziałać i zasobom, które zamierza się chronić. Państwa nie mogą swobodnie o tym decydować. Podczas gdy Protokół kartageński ogranicza się do bliżej nieokreślonego kryterium „odpowiednich środków bezpieczeństwa”, z jurysprudencji wspólnotowej wnioskuje się, że środki te powinny być stosowne do przeprowadzonej oceny ryzyka. Wskazuje to na ścisłą zależność oceny naukowej sytuacji ryzyka i politycznych procesów decyzyjnych, które w tym wypadku przejawiają się w proporcjonalności między przyjętymi ograniczeniami a wynikiem przeprowadzonej oceny stanu zagrożenia. W tych przypadkach niejasno mówi się o skuteczności działań zapobiegawczych. Zarówno art. 5 ust. 7 Porozumienia w sprawie Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych (SPS) Światowej Organizacji Handlu, jak i klauzule bezpieczeństwa prawa wspólnotowego, rozważają jedynie stosowanie działań tymczasowych.

Z analizy zagadnień biobezpieczeństwa człowieka i ochrony środowiska można również wyciągnąć pewne wnioski w kwestii instytucjonalnego poziomu stosowania zasady przezorności. Dostrzega się tu inicjującą rolę państw, które słusznie uważają się za pierwszych adresatów prawa/obowiązku podejmowania decyzji prewencyjnych. Takie podejście, znajdujące swe uzasadnienie w Protokole z Cartageny, jest też usprawiedliwione faktem, że władze państwowe są najbardziej legitymowanymi podmiotami w tym względzie uwzględniającymi aspekt ekonomiczny własnego terytorium i priorytety typu politycznego i społeczno-ekonomicznego. W zakresie bbezpieczeństwa w dokumentach międzynarodowych często zaznacza się suwerenne prawo każdego państwa do stanowienia o poziomie ochrony środowiska naturalnego w zależności od posiadanych możliwości i potrzeb. Jednakże brak określonego zakresu władzy i możliwości kontroli ze strony instytucji międzynarodowych – jak na przykład Konferencji Stron Protokołu z Cartageny – może prowadzić do „anarchii” prawnej i sporów. Problem ten w kontekście UE znacznie zaostrza się i komplikuje ze względu chociażby na obowiązującą zasadę istnienia wspólnego rynku, zasadę lojalnej współpracy instytucji państw członkowskich oraz zasadę jednakowego stosowania prawa wspólnotowego. Sprzeczności w tym zakresie zarysowały się w wyniku wprowadzania przez niektóre państwa przepisów ewidentnie prewencyjnych. UE ze swej strony, przy użyciu prawnych narzędzi nacisku i kontroli, powołując się na ww zasady, tylko częściowo jest w stanie ograniczyć jednostronne inicjatywy ustawodawcze najbardziej zaangażowanych w tę problematykę państw. Tym samym rzeczywistość wspólnotowa dostarczyła ważnych informacji, ujawniając graniczne możliwości wprowadzania zasady przezorności poprzez często trudne do pogodzenia z zasadami ogólnymi ustalenia między stronami. Można odnieść wrażenie, że zbyt obstrukcyjne powoływanie się na zasady prawa wspólnotowego w celu doprowadzenia do abrogacji lub modyfikowania przepisów krajowych, ujawniło niebezpieczeństwo pominięcia pozytywnej funkcji stosowania przez państwa zasady przezorności, gdyż to właśnie często „oddolne” inicjatywy państw członkowskich pełniły rolę katalizującą potrzebę uaktualnienia norm międzynarodowych i przepisów UE w kierunku podwyższenia poziomu ochrony człowieka i środowiska życia.

Unormowania i praktyka ujawnia sprzeczności i braki wynikające z zastosowania zasady przezorności. To nie oznacza, że sama zasada nie może być uważana za najważniejszy element w konstruowaniu systemu biobezpieczeństwa człowieka i środowiska oraz analogicznych kwestiach prowadzenia badań naukowych. Przejawem zrozumienia są porozumienia traktatowe i dorobek soft law dążące do osiągnięcia ogólnego konsensusu w sprawie treści i statusu tej zasady.

Problemów do wyjaśnienia i omówienia związanych z zasadą przezorności zatem jest wiele. O tym wszystkim traktuje prezentowana praca doktorska mgr Żanety Kostyk. Zasadniczym celem pracy jest przedstawienie i analiza wybranego przedmiotu badań, jakim jest właśnie przemożny wpływ zasady przezorności na kształt i funkcjonowanie prawa w zakresie prawa środowiska.

W pracy wskazano szereg faktów, okoliczności służących wyjaśnieniu licznych narosłych wokół tej zasady problemu. W tym celu doktorantka, obok głównego problemu badawczego, wskazała na szereg problemów szczegółowych, których opisanie i udokumentowanie w wzbogaciło naszą wiedzę na ten temat.

W pracy postawiono tezę, iż zasada przezorności można określić jako główną zasadę kształtującą prawo i działania w zakresie ochrony środowiska w ogóle i poszczególnych jej elementów.

Doktorantka podjęła się opracowania dość trudnego zagadnienia, głównie ze względu na „rozciąłość” zagadnienia, a zatem źródeł i literatury. W pewnej mierze – i słusznie – musiała zatem opierać się na źródłach, w jakimś stopniu na literaturze obcojęzycznej i oczywiście krajowej, dostrzegając przy tym i poddając gruntownej analizie wszystkie najważniejsze kwestie związane z wdrażaniem i stosowaniem zasady przezorności w praktyce legislacyjnej. Czasami niezbędne okazywało się sięgnięcie po wyniki prac badawczych m.in. z zakresu genetyki i ekologii, co w tym wypadku wiązało się z pewnością z dodatkowymi trudnościami.

Doktorantka dość szeroko wykorzystała w swojej pracy dostępną literaturę polską, jak i obcojęzyczną literaturę poruszającą ten temat. Dokonała poprawnej i rzetelnej selekcji dorobku, zarówno doktryny, jak i orzecznictwa. Zestaw wykorzystanej literatury, jej charakter i ilość (zebranej w bibliografii) sugeruje pełne dostosowanie się do standardów pracy doktorskiej w zakresie prawa.

Układ pracy, jej struktura, podział na poszczególne jednostki redakcyjne, jest logiczny i przemyślany, a użyte metody badawcze adekwatne do problematyki. Sama praca jest czytelna, napisana językiem poprawnym, łatwym w odbiorze.

Również sama objętość pracy (choć jest to wysoce niedoskonały wymiennik jakości) również spełnia oczekiwania stawiane pracom doktorskim.

Charakter, sposób wyjaśniania (ale też i argumentowania) przedłożonej pracy potwierdza zdobytą w trakcie pisania wiedzę i umiejętności Doktorantki w zakresie prowadzenia badań naukowych. Oceniam zatem, że praca mgr Żanety Kostyk spełnia kryteria formalne określone w obowiązujących aktach prawnych, w tym głównie ustawy o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 14 marca 2003 roku (Dz. U. z 2016 r., poz. 882) oraz zalecenia Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów.

Wniosuję zatem o dopuszczenie pracy doktorskiej mgr Żanety Kostyk do dalszych etapów przewodu doktorskiego.