

Katarzyna Lew-Gliniecka*

Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych

Pojęcie i rola zasad ogólnych w prawie

Kierowanie się regułami porządkuje świat i ułatwia sprawne funkcjonowanie jego uczestników – począwszy od jednostek, a skończywszy na wszelkiego rodzaju zrzeszeniach, na przykład politycznych. Czymże jednak byłyby związane normy, gdyby nie istniały wskazówki, w jakim duchu należy je odczytywać? I nie chodzi tu o komentarze do prawa czy jego oficjalną wykładnię, ale o zasady ogólne występujące we wszystkich systemach prawnych, które pokazują, w jakim kierunku należy podążać, stosując i przestrzegając prawa. Nie da się zaprzeczyć, iż rola zasad ogólnych prawa jest ogromna zarówno w całym systemie, jak i w jego poszczególnych gałęziach oraz dyscyplinach. Niektórzy próbują zdefiniować zasady jako istotne założenia dziedzin życia, którym nadaje się formę doniosłych norm prawnych stojących niejako ponad innymi¹. Zdaniem Roberta Alexy'ego² „[z]asady są [...] normami optymalizacyjnymi, to jest normami nakazującymi realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości”³. Ronald Dworkin⁴ stwierdził zaś, iż prawo składa się z reguł (czyli norm prawnych), natomiast zasady (zwane standardami) są jedynie dyrektywami i nie należą do systemu prawa rozumianego wąsko⁵. Standardy można podzielić

* Mgr Katarzyna Lew-Gliniecka, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna.

¹ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 106.

² Robert Alexy (ur. 1945) – niemiecki filozof prawa.

³ T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 18.

⁴ Ronald Dworkin (ur. 1931) amerykański filozof prawa; krytyk pozytywizmu prawniczego, czyli kierunku filozoficzno-prawnego, który zakłada między innymi, że nie istnieje związek pomiędzy prawem a moralnością oraz że system prawa jest zamknięty. Zob. szerzej: J. Zajadło, *Pozytywizm prawniczy*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2007, s. 251–257.

⁵ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze „Lexis-Nexis”, Warszawa 2002, s. 36.

na *principles* (zasady) i *policies* (polityki). Standardy różnią się od reguł tym, że w przypadku ich kolizji jeden ustępuje pierwszeństwa drugiemu, lecz nie oznacza to, że jeden z nich zostaje na przykład uchylony, gdyż oba nadal obowiązują. Kolejna różnica polega na sposobie ich zastosowania. Otóż reguła działa jak system zero-jedynkowy – albo zostanie spełniona, albo nie, natomiast standard można spełnić w większej lub mniejszej mierze. Co więcej, stosowanie norm jest obowiązkiem, standardami zaś można posłużyć się wedle swojej subiektywnej oceny. Tak więc można stwierdzić, iż zasady „obowiązują z różną mocą lub wagą”⁶; nie oznacza to jednak, że należy odczytywać zasady jako „miękką regulację”, ponieważ w pewnych gałęziach prawa zasady mogą mieć charakter fundamentalny⁷.

System prawa jest zbiorem różnorodnych norm. Jego celem jest efektywność, dlatego też musi być spójny. Aby mógł być w tę cechę wyposażony, konieczna jest możliwość odnalezienia uzasadnienia aksjologicznego dla owych norm w uporządkowanym systemie wartości, a temu właśnie służą zasady prawa⁸. Istnieją dwie podstawowe koncepcje funkcjonowania zasad w systemie prawa. Pierwsza z nich zakłada, iż nie wynikają one wprost z systemu, lecz są rezultatem jego badania i interpretowania. Druga koncepcja wskazuje miejsce zasad w danym systemie prawa i dzieli zasady na te w znaczeniu opisowym oraz te w znaczeniu dyrektywalnym⁹. W pierwszym przypadku chodzi o wzorzec postępowania danej instytucji prawnej, który wskaże, w jaki sposób należy rozstrzygnąć daną kwestię związaną z ową instytucją. Wzorzec ten może mieć charakter „pomyślany” lub „odtworzony” na podstawie obowiązujących norm. O zasadach prawa w znaczeniu dyrektywalnym można mówić, gdy te zasady traktowane są jako część systemu prawa, jednakże nadaje się im z jednej strony charakter nadrzędny w stosunku do innych norm, a z drugiej zakłada się, iż są innego rodzaju normami i przez to pełnią inną rolę niż pozostałe normy danego systemu¹⁰. Wynika z tego, że zasady ogólne prawa pełnią doniosłą rolę w procesie interpretowania i stosowania prawa¹¹. Dodatkowo ukierunkowują wszelkie działania związane z tworzeniem prawa i wyznaczaniem jego nowych celów. Wszakże rolą zasad prawa, zwanych normami naczelnymi, jest wytyczanie granic innych norm¹². Normy postępowania można podzielić na reguły i zasady (jest to podział dy-

⁶ T. Gizbert-Studnicki, dz. cyt., s. 18.

⁷ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2003, s. 84.

⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, „Ars boni et aequi”, Poznań 2001, s. 186.

⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974, s. 28 i n.

¹⁰ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 188.

¹¹ L. Krämer, *The Genesis of EC Environmental Principles*, [w:] *Principles of European Environmental Law*, red. R. Macrory, Europa Law Publishing, Groningen 2004, s. 17.

¹² T. Stawecki, P. Winczorek, dz. cyt., s. 85.

chotomiczny), toteż ocenę, z którym z obu rodzajów norm ma się do czynienia w danym tekście prawnym, można przeprowadzić tylko po uprzedniej interpretacji jego norm.

Geneza zasady prewencji i przezorności w prawie międzynarodowym

Zasady ogólne występują również w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Wyróżnia się wśród nich między innymi: zasadę zrównoważonego rozwoju, zasadę kompleksowości, zasadę „zanieczyszczający płaci”¹³ oraz zasadę przezorności i zasadę prewencji, na których skoncentrowane zostaną dalsze wywody. Zasada przezorności, zwana często zasadą ostrożności, zazwyczaj jest omawiana w piśmiennictwie razem z zasadą prewencji. Po raz pierwszy pojawiła się w traktatach z lat trzydziestych XX wieku¹⁴. W 1972 roku w Sztokholmie odbyła się konferencja ONZ, podczas której uchwalono Deklarację zawierającą ogólne zasady dotyczące między innymi podejmowania wszelkich kroków, by zapobiegać zanieczyszczeniom mórz (zasada nr 7), racjonalnego planowania działań (zasada nr 14) czy przypomnienia państwom, iż ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie, że działania podejmowane w ramach ich jurysdykcji nie wyrządzają szkody innym (zasada nr 21).

Następnie na forum OECD mówiono o „regule ostrożności” w jej zaleceniu *Analiza środowiskowych konsekwencji ważnych publicznych i prywatnych przedsięwzięć* w 1974 roku¹⁵. W kolejnych latach stwierdzono, iż powinno się podejmować wszelkie możliwe działania prewencyjne, nawet jeśli nie ma pewności, że dane oddziaływanie wpłynie negatywnie na środowisko, wystarczy bowiem tylko brak pewności, że szkoda nie powstanie. Zasada prewencji (od łac. *praeventio* – ‘zapobiegać’) pojawiła się po raz pierwszy w Deklaracji agendy ONZ zajmującej się środowiskiem (UNEP) z Nairobi z 1982 roku¹⁶. Od tego czasu podejmowano próby stworzenia rozwiązania prawnego, które zawierałoby w sobie tę zasadę, co z kolei miałoby bezpośrednie przełożenie na możliwość jej realizacji oraz egzekwowania. Uznano, iż działania zapobiegawcze powinny występować, zanim pojawi się obowiązek naprawienia ewentualnej szkody, a to oznacza, że należy myśleć prewencyjnie już na etapie planowania inwestycji.

¹³ Zob. szerzej np.: Z. Bukowski, *Zasady międzynarodowego prawa ochrony środowiska* (rozdział), [w:] Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2005.

¹⁴ Zob. szerzej: M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa 2005.

¹⁵ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, „Kolonial Limited”, Wrocław 2002, s. 136.

¹⁶ M. Górski, *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, nr 52, s. 87.

Następnym krokiem w ukonstytuowaniu się obu zasad była Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 roku¹⁷. Nie podejmuje ona jednak próby ich zdefiniowania, lecz jedynie wymienia je. Można przyjąć, iż celem oficjalnego wypowiedzenia tych zasad na forum międzynarodowym była chęć wskazania poszczególnym państwom istoty zapobiegawczego podejścia do ochrony środowiska i wskazania im, by same próbowały formułować treść obydwu zasad w swoich porządkach krajowych. Niektóre państwa do dziś odwołują się jedynie do ogólnych zasad bez nadawania im charakteru norm obowiązujących, inne zaś umiejscawiają obie zasady w swoim porządku prawnym w postaci zdefiniowanych przepisów¹⁸.

Istotą zasady prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska jest przede wszystkim przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska¹⁹. Co więcej, obowiązek ten jest powszechny, a zatem dotyczy każdego, kto podejmuje działania mogące wpłynąć na środowisko²⁰. Jednak obowiązek wynikający z zasady przezorności powstaje wcześniej niż ten wynikający z zasady prewencji, ponieważ mimo iż w obu przypadkach chodzi o działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, to zasada ostrożności właśnie odnosi się do jeszcze niezbadanych potencjalnych skutków, a zatem niepewnych co do faktu ich zaistnienia²¹. W przypadku zasady prewencji wystarczy, że pojawi się możliwość negatywnego skutku w środowisku. Wszelkie działania dotyczące ochrony środowiska są przecież ukierunkowane na przyszłość²².

Na treść zasady prewencji składają się zatem dwa elementy: założenie, że potencjalna szkoda w środowisku może nastąpić, oraz związek pomiędzy działaniem (na przykład inwestora) a wystąpieniem owej szkody²³. Z zagadnieniem

¹⁷ W czerwcu 1992 roku odbyła się w Rio de Janeiro Konferencja Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED). Przyjęta na niej Deklaracja zawiera listę 27 zasad polityki środowiska i rozwoju, w tym zasady zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), prewencji (*prevention*) oraz przezorności (*precaution*).

¹⁸ Ustawodawca polski unormował tę kwestię w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2008, nr 25, poz. 150, t.j. z późn. zm.), która stanowi w art. 6 ust. 1, iż „[k]to podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu” (zasada prewencji); natomiast art. 6 ust. 2 brzmi: „Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze” (zasada przezorności).

¹⁹ W ramach ujednolicania prawodawstwa unijnego Komisja wydała w 2000 roku komunikat w sprawie zasady przezorności, zawierający między innymi wytyczne co do jej interpretowania. *Communication from the Commission on the precautionary principle*. 02.02.2000. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0001en01.pdf

²⁰ E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, t. 11, s. 140–141.

²¹ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010, s. 93.

²² A. Erechemla, *Oceny oddziaływania na środowisko, jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, „Studia Europejskie” 2007, nr 1 (41), s. 117.

²³ P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3, s. 16.

zapobiegania wiąże się w sposób oczywisty kwestia szacowania skutków potencjalnych szkód w środowisku, co powinno odbywać się na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy, niemniej jednak opisanie tego zagadnienia znacznie przekraczałoby ramy niniejszego opracowania.

Miejsce i rola zasady przezroczności i zasady prewencji w prawie UE

Artykuł 6 Traktatu o Unii Europejskiej mówi, iż Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych UE. Można zatem uznać, że prawodawca unijny dostrzega różnice pomiędzy prawem w znaczeniu reguł (przepisów) a zasadami, nie wiadomo jednak, gdzie przebiega normatywna granica między nimi²⁴. Za zasady ogólne prawa wspólnotowego można uznać takie, które „ze względu na swą naturę i walory są traktowane przez [Trybunał Sprawiedliwości lub sąd pierwszej instancji] jako samoistne i pierwotne źródła prawa”²⁵. Należy pamiętać, że każda zasada ogólna ma stanowić zasadę prawa, a nie ideę prawną czy postulat²⁶.

Zasada przezroczności i zasada prewencji zostały dostrzeżone na forum międzynarodowym, a z czasem wprowadzone do systemów prawa poszczególnych państw. Również Unia Europejska uznała ich ważkość. Zasada prewencji ma swoje źródło w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku, natomiast zasada przezroczności została wprowadzona do porządku prawnego wspólnot europejskich na mocy Traktatu z Maastricht, który wszedł w życie w 1993 roku²⁷. Obecnie źródłem obu zasad w prawie unijnym jest art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²⁸, który brzmi: „Polityka Unii w dziedzinie środowiska [...] [o]piera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego”. Co istotne, zamieszczenie powyżej przytoczonych zasad w traktacie, a więc prawie pierwotnym, automatycznie powoduje, iż wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania przepisu oraz do jego bezpośredniego stosowania²⁹. Z zasadą prewencji w unijnym prawie wiąże się również dyrektywa Parlamentu Europejskiego

²⁴ C. Mik, *Karta praw podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2008, s. 66.

²⁵ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 85.

²⁶ J. Boć, *Zasady ogólne w ustawie prawo ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 2342 Przegląd Prawa i Administracji L” 2002, s. 73.

²⁷ J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2008, ss. 37 i 40.

²⁸ W obowiązującym przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) przepisy o środowisku obejmowały Tytuł XIX, t.j. art. 174–176.

²⁹ Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego, a w tym przypadku traktatów, wywodzi się z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1963 roku w sprawie 26/62 NV *Algemene Transport – en ExpeditieOnderneming van Gend&Loos* przeciwko *Nederlandse administratie der belastingen*.

i Rady 2004/35/WE z 2004 roku w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu³⁰, która już w swojej preambule odwołuje się do art. 174 ust. 1 TWE, czyli obecnie do przywołanego powyżej art. 191 TFUE. Ponadto stwierdza, iż „[z]apobieganie, zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, przyczynia się realizacji celów i zasad wspólnotowej polityki ochrony środowiska naturalnego określonej w Traktacie”. Tak więc można postawić tezę, że zasada prewencji jest jedną z podstawowych i najistotniejszych zasad unijnej polityki środowiskowej. Co ciekawe, art. 2 dyrektywy wskazuje na różnicę pomiędzy środkami zapobiegawczymi a środkami zaradczymi, ale definiuje je w nieco innym kontekście niż ten, który nasuwa się *prima facie*. Mianowicie za te pierwsze uznaje środki podjęte w wyniku zdarzenia lub działania powodującego bezpośrednie zagrożenie szkodą, natomiast za te drugie uważane są działania podejmowane między innymi w celu przywrócenia lub odbudowania stanu poprzedniego. Tak więc w obu przypadkach jest mowa o działaniach podejmowanych po wystąpieniu zagrożenia szkodą lub po powstaniu szkody w środowisku, mimo iż prewencja kojarzy się z działaniami mającymi na celu zapobieganie, zanim szkoda bądź zagrożenie nią nastąpi.

Istotą zasady prewencji i zasady przezorności jest zapobiegliwe myślenie i próba przewidywania skutków działań podejmowanych w środowisku naturalnym. To podejście zapewniające zdecydowanie lepszą ochronę środowisku niż jego późniejsze naprawianie w przypadku wystąpienia szkody³¹. Działania prewencyjne służą skonstruowaniu skutecznej ochrony całokształtu elementów przyrodniczych i powiązań istniejących między nimi, które składają się na pojęcie środowiska. W związku z tym wypracowano narzędzie w postaci oceny oddziaływania na środowisko lub oceny wpływu na środowisko³². Została ona wprowadzona w latach siedemdziesiątych XX wieku, a zakres jej stosowania oraz metody przeprowadzania ulegają ciągłemu rozwojowi do dziś³³. W unijnym porządku prawnym odnoszą się do niej przede wszystkim: dyrektywa Rady 85/337/EWG z 1985 roku w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne³⁴ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów

³⁰ Dz. U. L. 143, *Polskie wydanie specjalne*: rozdział 15, t. 08, s. 357.

³¹ D. Pyć, *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego (współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym)*, „Prawo Morskie” 2002, nr 17, s. 170.

³² W prawie polskim kwestię tę reguluje ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008, nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

³³ M. Kistowski, *Ocena oddziaływania na środowisko*, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2009, s. 149–150.

³⁴ Dz. U. L. 175, *Polskie wydanie specjalne*: rozdział 15, t. 01, s. 248.

i programów na środowisko³⁵. Ocena wpływu na środowisko polega na przedstawieniu szeregu ocen, opinii, raportów, prognoz i tym podobnych dokumentów, a także konsultacji w przypadku podejmowanych przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. Realizuje w ten sposób zasadę prewencji i zasadę przezorności, ponieważ stanowi narzędzie obowiązkowe, a zatem nie sposób uniknąć myślenia perspektywicznego i prewencyjnego w kontekście ochrony środowiska przy projektowaniu przedsięwzięć czy podejmowaniu działań w tym zakresie³⁶.

Zasady przezorności i prewencji wymienione są w Traktacie w ramach przepisów dotyczących ochrony środowiska, ale warto zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się do nich między innymi w sprawach dotyczących ochrony zdrowia, tak więc tym bardziej widać doniosłość obu zasad w prawie unijnym³⁷.

Realizacja zasad przezorności i prewencji na przykładzie sprawy C-127/02

Omawiane zasady mają istotne znaczenie w prawie międzynarodowym, Unii Europejskiej oraz krajowym. Niosą przesłanie, aby oceniać potencjalne skutki działań na środowisko i w ten sposób je chronić³⁸. Mają wymiar praktyczny, gdyż to na ich podstawie rozstrzygają się losy wielu inwestycji. Niewątpliwie w krąg tematyki zasad unijnego prawa ochrony środowiska wpisuje się wyrok wielkiej izby Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 września 2004 roku w sprawie C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee* oraz *Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels* przeciwko *Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*³⁹.

W sprawie tej holenderski sekretarz stanu wydał dla PO *Kokkelvisserij* (spółdzielczej organizacji producentów w zakresie połowów sercówek) pod pewnymi warunkami dwie decyzje w sprawie mechanicznego połowu sercówek⁴⁰ w obszarze specjalnym Morza Wattowego (hol. *Waddenzee*) na konkretnie wskazane dwa okresy. *Waddenvereniging*⁴¹ i *Vogelbeschermingsvereniging*⁴² wniosły od-

³⁵ Dz. U. L. 197, *Polskie wydanie specjalne*: rozdział 15, t. 06, s. 157.

³⁶ Zob. szerzej np.: J. Jendroška, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOS). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wydawnictwo TNPOŚ, Wrocław 1997; M. Kistowski, *Oceny oddziaływania na środowisko w obszarach NATURA 2000 w warunkach polskich na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2004, nr 1 (24), s. 17–24.

³⁷ J. Scott, *The precautionary principle before the European Courts*, [w:] *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2004, s. 51–52.

³⁸ M. Pchalek, *Zasada przezorności i prewencji*, [w:] *Europa urzędników*, red. Z. Brodecki, Lexis-Nexis Polska, Warszawa 2009, s. 234.

³⁹ Treść wyroku: *European Court reports 2004*, s. I-07405.

⁴⁰ Małż z rodzaju *Cardium* lub *Cerastoderma*, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Sercowka>

⁴¹ Organizacja pozarządowa promująca ochronę i zrównoważone korzystanie z Morza Wattowego, <http://www.waddenvereniging.nl/wad2/vereniging/index.php?cat=Information%20in%20English>

⁴² Towarzystwo Ochrony Ptaków, <http://www.vogelbescherming.nl/home>

wołanie od tych decyzji, które zostało oddalone jako zawierające nieuzasadnione zarzuty. W związku z tym obie organizacje wniosły skargę na powyższą decyzję do Rady Państwa (*Raad van State*). Podniesiono między innymi, że wydane decyzje szkodzą florze i faunie dna morskiego oraz że wpłyną na zmniejszenie się ilości zasobów pokarmowych ptaków żywiących się muszlami, a zatem w konsekwencji na zmniejszenie się ich populacji. Dodatkowo zarzucono, iż decyzje te nie są zgodne z dyrektywami siedliskową (dyrektywa Rady 92/43/EWG z 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁴³) oraz ptasią (dyrektywa Rady 79/409/EWG z 1979 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴⁴). Wobec licznych wątpliwości interpretacyjnych, zwłaszcza dotyczących art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej, *Raad van State* zawiesiła postępowanie i złożyła wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁴⁵.

Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej stanowi, iż państwa członkowskie tworzą środki ochronne dla specjalnych obszarów ochrony, na przykład w postaci specjalnych planów zagospodarowania tych terenów, czy inne środki ustawowe, administracyjne i umowne (art. 6 ust. 1). Co istotne, państwa mają podejmować takie działania, za pomocą których unikną pogorszenia stanu siedlisk i gatunków oraz niepokojenia ich (art. 6 ust. 2). Ponadto jeżeli dany plan lub przedsięwzięcie nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, wówczas ich skutki podlegają ocenie z punktu widzenia zagrożeń dla terenu i jego ochrony. Co się tyczy władz krajowych, wyrażą one zgodę na ów plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłyną one negatywnie na chroniony teren (art. 6 ust. 3). Wyjątek stanowi sytuacja, gdy interes publiczny jest nadrzędny, a nie ma rozwiązań alternatywnych. Wtedy nawet pomimo negatywnej oceny skutków dla terenu dany plan lub przedsięwzięcia zostaną zrealizowane, ale państwo stosuje środki kompensujące, dążąc do zapewnienia ochrony (art. 6 ust. 4). Powyższy przepis dyrektywy siedliskowej odwołuje się niewątpliwie do zasad przezorności i prewencji, gdyż, po pierwsze, nakazuje władzom państwa członkowskiego rozpoznanie ewentualnych negatywnych skutków oddziaływania, które wszak nie zawsze mogą być do końca przewidziane na etapie planowania, oraz podjęcie takich działań, które zdaniem władz ochronią dany teren (zasada przezorności). Po drugie, nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapobiegania wszelkim negatywnym skutkom planów lub przedsięwzięć, które mogą oddziaływać w sposób niekorzystny na środowisko, a zwłaszcza na jego chronione obszary (zasada prewencji).

⁴³ Dz. U. L. 206, s. 7.

⁴⁴ Dz. U. L. 103, s. 1.

⁴⁵ Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wcześniej art. 234 TWE) stanowi, iż Trybunał Sprawiedliwości jest organem właściwym do orzekania w trybie prejudycjalnym między innymi o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Sąd państwa członkowskiego może zwrócić się do Trybunału z pytaniem, wnioskując o wydanie orzeczenia wstępnego. Praktyka ta ma na celu ujednolicanie porządku prawnego Unii.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że mechaniczny połów sercówek wchodzi w zakres pojęcia przedsięwzięcia, mimo iż dyrektywa siedliskowa nie precyzuje, czym ono jest. Jednakże Trybunał odniósł się do dyrektywy Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁴⁶, która definiuje w art. 1 ust. 2 przedsięwzięcie jako między innymi „[...] interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych”. Co więcej, Trybunał zauważył ważkość określenia pojęcia przedsięwzięcia, ponieważ prace czy interwencje uznane za takowe będą podlegały ocenie ze względu na skutki ich oddziaływania na środowisko, a więc nie dojdzie do wydania pozwolenia na działalność bez uprzedniego zbadania jej skutków dla środowiska. Ponadto wskazano na fakt, iż pomimo że pozwolenia na połowy sercówek były wydawane okresowo (corocznie na określony czas), każdorazowo były badane i brane pod uwagę skutki oddziaływania połowów na florę i faunę Morza Wattowego. Tak więc co roku należy mówić o kolejnym przedsięwzięciu w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Dodatkowo należy pamiętać, że procedura badania skutków opisana w art. 6 ust. 3 nie przewiduje, że plan lub przedsięwzięcie mają **z pewnością** oddziaływać. Konieczne w tym przypadku jest wystąpienie przesłanki, iż istnieje **prawdopodobieństwo** lub **ryzyko**, że dany plan lub przedsięwzięcie wywrą negatywne skutki na teren chroniony. Tak więc jeżeli nie ma pewności co do tego, że nie wystąpią skutki negatywne, należy uznać, iż mogą one nastąpić, i nie należy wydawać pozwolenia.

Trybunał powołuje się na zasadę ostrożności, mówiąc, iż ryzyko ma miejsce wtedy, „gdy na podstawie obiektywnych informacji nie można wykluczyć, że przedmiotowy plan lub przedsięwzięcie będzie oddziaływać na dany teren w istotny sposób”. Dyrektywa siedliskowa nie ustanowiła żadnych metod określania skutków oddziaływania, niemniej jednak na podstawie najlepszej wiedzy w danej dziedzinie należy dokonać oceny wszystkich aspektów mogących mieć wpływ na chroniony obszar. A zatem pozwolenie na działalność mogą wydać tylko właściwe organy państw członkowskich po upewnieniu się, że dany plan lub przedsięwzięcie nie wpłyną negatywnie na chroniony obszar.

Podsumowanie

W nauce filozofii prawa od wieków istnieje spór o to, jak należy odczytywać prawo. Biorąc pod uwagę współczesne systemy prawa, trudno nie zauważyć, iż zwycięża pogląd, by interpretować prawo, opierając się również na elementach spoza samego systemu norm, to jest na przykład na moralności. Niewątpliwie przy takim sposobie myślenia rola zasad ogólnych jest istotna w procesie egzegezy prawniczej. Co więcej, zarówno ich obecność w samym orzecznictwie sądów,

⁴⁶ Dz. U. L. 175, s. 40.

jak i ich sprecyzowanie w ustawach szczególnych wskazuje, w jakim kierunku podąża prawo, a więc w którą stronę zmierza interpretacja poszczególnych pojęć, jakie tworzy się zwyczaje czy jak ustawodawca sformułuje daną kwestię w akcie prawnym.

Fakt, iż obie omawiane w niniejszym opracowaniu zasady są obecne w poszczególnych systemach prawa, w tym zarówno w prawie pierwotnym (Traktat), jak i w prawie wtórnym (głównie dyrektywy) Unii Europejskiej, świadczy o ich randze oraz o ważkiej roli, jaką spełniają. W prawie ochrony środowiska toczy się debata, czy zasada przezorności jest zasadą ogólną prawa, czy też może stanowić jedynie sposób podejścia do jego interpretacji⁴⁷. Nie zmienia to jednak faktu, iż zasada ta jest obecna i – podobnie jak zasada prewencji – często odwołują się do niej sądy w swoim orzecznictwie.

Warto zauważyć, że przezorność i prewencja – jako sposób postępowania – występują także poza samym prawem ochrony środowiska, na przykład w sferze ochrony zdrowia; o ile łatwiej bowiem jest próbować przewidzieć skutki danego działania i ewentualnie powstrzymać się od niego niż naprawiać szkodę, jaką spowoduje takie działanie. Do tego należy dodać, iż wszelkie działania zapobiegawcze przyniosą największy efekt, zwłaszcza gdy będą rozciągały się na skalę zarówno regionalną, jak i krajową czy międzynarodową⁴⁸, gdy zatem obie zasady będą realizowane na każdym szczeblu władzy, a także w różnych dziedzinach życia.

Tak więc zarówno sformułowanie zasad przezorności i prewencji w prawie unijnym, jak i ich uważna realizacja na podstawie szeregu szczególnych aktów prawa wskazują na myślenie przyszłościowe i nastawione na międzypokoleniowość⁴⁹, a więc na elementarny sposób patrzenia na cel ochrony środowiska.

Bibliografia

- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Boć J., *Zasady ogólne w ustawie prawo ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 2342 Przegląd Prawa i Administracji L” 2002.
- Brodecki Z., *Prawo integracji w Europie*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Erechemla A., *Oceny oddziaływania na środowisko, jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, „Studia Europejskie” 2007, nr 1 (41).

⁴⁷ N. de Sadeleer, *Implementing the Precautionary Principle*, „Earthscan”, London, Sterling 2007, s. 3.

⁴⁸ D. Pyć, *Ogólne zagadnienia prawnoustrojowe* (rozdział 5), [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 132.

⁴⁹ M. Pchałek, *Zasada przezorności...*, dz. cyt. s. 240.

- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.
- Górski M., *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, nr 52.
- Iwanek-Chachaj E., *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, t. 11.
- Jans J. H., Vedder H. H. B., *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2008.
- Jendrośka J., *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wydawnictwo TNPOŚ, Wrocław 1997
- Kenig-Witkowska M. M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa 2005.
- Kistowski M., *Oceny oddziaływania na środowisko w obszarach NATURA 2000 w warunkach polskich na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2004, nr 1 (24).
- Kistowski M., *Ocena oddziaływania na środowisko*, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2009.
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3.
- Krämer L., *The Genesis of EC Environmental Principles*, [w:] *Principles of European Environmental Law*, red. R. Macrory, Europa Law Publishing, Groningen 2004.
- Mik C., *Karta praw podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2008.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Pchałek M., *Zasada przezorności i prewencji*, [w:] *Europa urzędników*, red. Z. Brodecki, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.
- Pyć D., *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego (współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym)*, „Prawo Morskie” 2002, nr 17.
- Pyć D., *Ogólne zagadnienia prawnoustrojowe (rozdział 5)*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Scott J., *The precautionary principle before the European Courts*, [w:] *Principles of European Environmental Law*, red. R. Macrory, Europa Law Publishing, Groningen 2004.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2003.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, „Ars boni et aequi”, Poznań 2001.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1974.
- Zajadło J., *Pozytywizm prawniczy*, [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć.*, red. J. Zajadło, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2007.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa 2002.

Summary

Prevention and Precautionary Principles in the EU's environmental law. Case study against the background of general remarks

Precautionary and prevention principles can be found in the legal system of the European Union as well in the courts' jurisdiction as in the both primary law (art. 191 sec. 2 of the Treaty on the Functioning of the European Union) and legislation (i.e. directives). Both principles are of a general character and are often treated as guidelines for law interpretation. In fact their presence in the legal system guarantees all actions that are to be planned shall be compliant with the environmental law. Thus the environment can be protected and serve successive generations.