

Prof. dr hab. Marek Górski

Ekspertyza nr 178

**OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA RZĄDOWEJ INFORMACJI
O REALIZACJI USTAWY O OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU ŚRODOWISKA
ZA OKRES 1994 – 1996
(Druk Sejmowy nr 440/98)**

Opiniowany dokument jest obszernym zbiorem wiadomości dotyczących stanu środowiska przyrodniczego w Polsce, niekorzystnych oddziaływań i przekształceń tego stanu oraz kierunków, zakresu i częściowo skuteczności podejmowanych przeciwdziałań. Ze względu na kompleksowe podejście do przedstawianego problemu jest to ujęcie mające znaczne walory poznawcze. Dziwi jednakże opóźnienie w przedstawieniu informacji, która zgodnie z tytułem zawiera dane kończące się w zasadzie na roku 1996, a więc już w pewnej części nieaktualne (co dotyczy zwłaszcza danych statystycznych, ponieważ informacje o charakterze organizacyjnym, w tym dotyczące działań prawodawczych, w większości są nieco świeższe).

Zauważyć chciałbym również od razu na wstępie, że moim zdaniem ten obszerny zestaw informacji jest jednak tylko co najwyżej ogólną oceną skuteczności rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie, której realizacji dokument dotyczy. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 31 stycznia 1980 r.⁵ niewątpliwie stwarza pewne generalne ramy dla działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska zarówno przez organy władzy publicznej, jak i inne zobowiązane podmioty i można uznać, że analizowany dokument zawiera w swojej treści prezentację sposobu wypełniania tych ram, zwłaszcza działaniami organów administracji publicznej. Generalnie jednak brakuje bardziej pogłębionej analizy prawnej, pokazującej przede wszystkim skuteczność bądź nieskuteczność konkretnych instrumentów prawnych regulowanych przepisami ustawy oraz wiążącej osiągnię i przedstawiane efekty środowiskowe (lub ich brak) właśnie ze stosowaniem (lub nie) określonych instrumentów. Takie samo stwierdzenie można odnieść i do kwestii związanych z licznymi nowelizacjami ustawy – na podstawie przedstawionych informacji w większości przypadków trudno jest dowiedzieć się, czym te nowelizacje były spowodowane, jak oceniana jest ich skuteczność i co należałoby dalej w tej mierze robić.

Tę dość krytyczną dla przedstawionego dokumentu opinię ogólną spróbuję uzasadnić niżej, odnosząc się do poszczególnych kwestii w informacji analizowanych. Zachowany zostanie układ problemowy przyjęty w dokumencie, chociaż można mieć wątpliwości co do wiązania określonych zagadnień w takie a nie inne pakiety (dotyczy to zwłaszcza działu IV).

Zagadnienia ogólne – rola ustawy z 1980 r. w systemie aktów prawnych związanych z ochroną środowiska, zasady ogólne ustawy

Problematyka środowiskowa na szczeblu ustawowym poruszana jest w co najmniej kilkunastu aktach, przy czym jeden z nich (właśnie ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska ze stycznia 1980 r.) ma charakter nieco odmienny od pozostałych - przede wszystkim ze względu na treść. Ustawa ta zawiera bowiem pewien zespół przepisów, które można byłoby uznać za wspólne dla całej problematyki ochrony środowiska, regulowanej prawem. Taki charakter mają przede wszystkim definicje podstawowych pojęć, przepisy o charakterze "zasad ogólnych" (a precyzyjniej - którym niektóre poglądy nadają taki charakter), przepisy określające cele ochrony środowiska i jego poszczególnych komponentów, przepisy konstruujące konkretne obowiązki ochronne czy określające zasady odpowiedzialności za ich niezrealizowanie lub powodowanie szkód środowiskowych.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 90 poz. 446 z późn.zm.; dalej określana także skrótem u.o.ś.

Ustawa stanowi jak gdyby punkt wyjścia i bazę dla całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska, które powinny być konstruowane i stosowane w sposób umożliwiający osiąganie wspólnych dla nich wszystkich celów. Przepisy te uznawane są czasem nawet za odrębną gałąź prawa. W doktrynie polskiej to zagadnienie jest jednak kontrowersyjne, można wyodrębnić dwie zasadnicze grupy poglądów -

- a) poglądy stwierdzające wyodrębnienie się nowej gałęzi prawa,
- b) poglądy te konstatacje negujące, chociaż uznające pewną odrębność grupy norm, grupy mającej charakter celowego przekroju przez różne gałęzie prawa.

Na widoczną odrębność norm prawnych regulujących zagadnienia związane z ochroną środowiska zwracał uwagę już na początku lat 70-tych W. Brzeziński⁶, nie sugerując jednak potrzeby traktowania ich jako odrębnej gałęzi prawa. Zagadnienie zaczęło być szerzej dyskutowane z chwilą pojawienia się ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r., której przypisywano nawet charakter kodeksu ochrony środowiska. Podejmowało zagadnienie kilku autorów⁷, dość jednak fragmentarycznie, stosunkowo najpełniej przedstawił swoje poglądy, zmierzające do wyodrębnienia prawa ochrony środowiska w postaci gałęzi prawa, L. Jastrzębski⁸. Jednym z głównych argumentów za wydzieleniem miał być fakt istnienia wyodrębnionej formalnie regulacji prawnej w postaci systemu aktów, na czele których stoi akt o charakterze quasi kodeksu, czyli analizowana ustawa o ochronie środowiska⁹. Takie określenie roli ustawy było i jest jednak dyskusyjne, może być traktowane raczej jako postulat na przyszłość i to nie najbliższą¹⁰.

Wątpliwości zgłaszane pod adresem koncepcji L. Jastrzębskiego doprowadziły pewną grupę autorów do wniosku, że teza o wyodrębnieniu się nowej gałęzi prawa jest przedwczesna, że mamy raczej do czynienia z grupą norm będących celowym przekrojem przez różne dziedziny prawa¹¹. Autorzy ci wyszli z założeń W. Brzezińskiego, że przyroda jest systemem, którego ochrona powinna mieć kompleksowy (systemowy) charakter¹². Normy prawne są tylko elementem tej ochrony i dla realizacji jej celów powinny być wykorzystywane w sposób kompleksowy¹³, a więc należy wykorzystywać wszelkie niezbędne rozwiązania

6 Zob. np. W. Brzeziński - *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*; "Państwo i Prawo" 1975 r. nr 5.

7 Dla przykładu E. Smoktunowicz w pracy "Encyklopedia obywatela PRL" (Warszawa 1987, s.401), tezę o istnieniu prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa przyjmuje jako udowodnioną; niewątpliwie zwolennikiem tej tezy jest też R. Paczuski, analizujący dla przykładu w jednym z opracowań cechy polskiego prawa ochrony środowiska: *Funkcja prawa w ochronie środowiska i wynikające z niej zadania dydaktyczno-wychowawcze*; "Człowiek i środowisko" 1987 r., nr 4, ss. 459-465).

8 Najszerzej poglądy te zostały uzasadnione w pracy - *Ochrona środowiska w PRL*; Warszawa 1983, ss.53 i nast. i na niej właśnie przede wszystkim oparta jest analiza tej koncepcji.

9 O rodowodzie ustawy i analizowanych koncepcjach jej kształtu pisał szeroko L. Łustacz: *Kompleksowa ochrona środowiska (w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*; "Państwo i Prawo" 1980 r., nr 3, ss. 31, 37 i nast.).

10 L. Jastrzębski stwierdza, że ustawa "będąc jedną z ustaw równą każdej innej ustawie, jest ustawą nadrzędną w stosunku do wszelkich innych ustaw oraz aktów normatywnych niższej rangi, które zawierają normy prawne chroniące lub kształtujące środowisko" (*Ochrona środowiska ...,op.cit.,s.73*). Wniosek ten budzi pewne wątpliwości, o których szerzej zob. M. Górski - *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska*; "Zeszyty Naukowe UŁ. Folia Iuridica", Łódź 1992, nr 52, s.156 i nast.

11 Najbardziej dobitnie wyrazili taki pogląd M. Kulesza i W. Pańko, zwracając też uwagę na zawężenia aktualnych regulacji, zawężenia zarówno o charakterze przedmiotowym jak i podmiotowym (*Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*; [w:] *Ochrona środowiska w planowaniu*; red. J. Sommer, Wrocław 1984, ss. 8-9).

12 Zob. zwłaszcza - W. Brzeziński: *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*; Warszawa 1975, ss. 17-32.

13 W. Radecki, podkreślając w jednym ze swoich opracowań taką właśnie rolę norm prawnych (*Problemy prawne ochrony środowiska*; [w:] *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*; Warszawa 1991, s.170) odwołuje się do poglądów J. G. Pawlikowskiego, uznając ich aktualność. Wg J. G. Pawlikowskiego idea ochrony przyrody powinna przenikać całe ustawodawstwo, nie można więc mówić o odrębnym dziale, tego zagadnienia wyłącznie dotyczącym (*Prawodawstwo ochronne*; [w:] *Skarby przyrody i ich ochrona*; red. W. Szafer, Warszawa 1932, s.5).

prawne ale w powiązaniu z innymi środkami. Wybrane normy powinny charakteryzować się możliwie największym stopniem systematyczności (spójności, zupełności i komplementarności)¹⁴.

Podobne wątpliwości istnieją i w innych krajach¹⁵. Wynikają one głównie z faktu, że przepisy związane z ochroną środowiska są pewnego rodzaju nowością, ale nowością żywiłowo się rozwijającą, obejmującą swoim zasięgiem coraz szerszy zakres zagadnień. Pojawiają się więc problemy związane z interpretowaniem i stosowaniem tych przepisów, częściowo wynikające z ich niedopracowania, spowodowanego częstym pośpiechem w tworzeniu ale także i z braku doświadczenia. Uporządkowanie ich w postaci spójnej gałęzi (czy chociażby powiązanego ze sobą, opartego na wspólnych zasadach zespołu) przynajmniej część tych kłopotów by zniwelowało lub ograniczyło.

Istotne znaczenie ma tu również waga problematyki, coraz szerzej zresztą sobie przez społeczeństwo uświadamiana. Skuteczność działań ochronnych wymaga stosowania skutecznych środków, wymogowi skuteczności musi odpowiadać i prawo (skuteczność należałoby tu rozumieć w sensie prakseologicznym, jako możliwie najdalej idące zbliżenie się do realizacji założonego celu, przy czym chodzi o osiąganie wszystkich rodzajów skuteczności w ujęciu teorii prawa - behawioralnej, psychologicznej, finitystycznej i społeczno-wychowawczej¹⁶).

Skuteczność taka zależy oczywiście od wielu okoliczności, m.in. od spójności i poprawnności norm regulujących zagadnienia ochronne. Wydaje się właśnie, że osiąganie takich cech byłoby łatwiejsze przez zgrupowanie tychże norm w jednej gałęzi, posiadającej pewien system aktów prawnych (na czele z aktem o charakterze na razie przepisów ogólnych, przyszościowo kodeksu) określających precyzyjnie cele regulacji i służące ich osiągnięciu obowiązki różnych podmiotów, opierającej się na normatywnie określonych zasadach ogólnych. Ułatwiałoby to zarówno tworzenie jak i stosowanie prawa. Nie bez znaczenia są też względy dydaktyczne i rozpowszechnianie wiedzy ekologicznej budujące świadomość ekologiczną¹⁷. Rozwój takiej świadomości jest powszechnie uznawany za praktycznie jedyny sposób skutecznego na dłuższą metę rozwiązywania problemów środowiskowych.

Postulat stworzenia zwartego i spójnego systemu prawa środowiskowego ma za sobą także bardzo istotne argumenty o charakterze ekologicznym. Środowisko naturalne (przyrodnicze) jest bowiem jednością i działania podejmowane wobec któregośkolwiek z jego elementów, a polegające na jego wykorzystywaniu czy ochronie przed skutkami takiego korzystania, muszą być prowadzone z uwzględnieniem powiązań i interakcji w tym środowisku zachodzących.

Sprawa ma znaczenie również i z tego względu, że w ustawie z 1980 r. znajdują się przepisy dotyczące ochrony poszczególnych komponentów środowiska czy też ochrony przed poszczególnymi rodzajami zagrożeń (chodzi zwłaszcza o rozdz. 1,2,3,4 w dziale II). W informacji przepisy te stały się podstawą do omówienia funkcjonowania innych aktów prawnych, szczegółowo regulujących określone zagadnienia, brak jest natomiast odpowiedzi na ewentualne pytanie, na ile odpowiednie przepisy u.o.ś. kształtują treść czy też wpływają na sposób interpretacji i stosowania przepisów aktów szczegółowych i czy w ogóle te fragmenty ustawy mają jakiegokolwiek rzeczywiste znaczenie prawne.

14 Takie postulaty formułuje też J. Sommer: *Reforma gospodarcza - ochrona środowiska - prawo*; [w:] *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*; red. J. Sommer, Wrocław 1990, s. 28.

15 Np. w RFN : por. M. Górski , *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa (w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej)*; "Studia Prawno - Ekonomiczne" t. XLVIII, 1993 r., ss. 57-70;

16 Wg koncepcji J. Wróblewskiego - *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*; Wrocław 1985, ss.241 i nast.

17 Odwołać by się można było w tym względzie m.in. do opracowań R. Paczuskiego, gruntownie uzasadniającego potrzebę wprowadzenia treści ekologicznych do programu studiów prawniczych, w ramach przedmiotu nazwanego "prawem ochrony środowiska", (zob. R. Paczuski - *Prawo ochrony środowiska w szkołach wyższych*; "Życie Szkoły Wyższej" 1986 r., nr 2).

Uznałem z niezbędne odwołanie się do powyżej przedstawionych wątpliwości o charakterze teoretycznym, dotyczących miejsca i roli ustawy ogólnej w systemie prawnej ochrony środowiska, ponieważ zagadnienie to analizowanym dokumencie właściwie zostało pominięte. Wnosić więc można byłoby, że dla praktyki nie ma ono istotniejszego znaczenia, co jednak wydaje się stwierdzeniem niezbyt prawdziwym gdyż nie sądzę, aby nie miała znaczenia np. jednolitość i przewidywalność orzecznictwa administracyjnego w sprawach środowiskowych, realizowanego na podstawie różnych ustaw.

Jednym z najważniejszych elementów systemu prawa ochrony środowiska, tworzących i wyodrębniających go, mogłyby i powinny być tzw. zasady ogólne tej gałęzi prawa (czy grupy przepisów). Normy prawne zbliżone charakterem do zasad ogólnych w ustawie z 1980 r. się znajdują i informacja do nich częściowo się odwołuje (ss. 3-21). Stwierdzenia te budzą jednak pewne wątpliwości i stąd niezbędne wydaje się znowu chociażby krótkie odwołanie do ustaleń teorii prawa.

Teoretyczny model J. Wróblewskiego wyróżnia zasady prawa i postulaty systemu prawa.¹⁸ Zasadami systemu prawa autor nazywa normy prawa obowiązującego, które z uwagi na swoje znaczenie mogą być uznawane jako podstawowe dla całego systemu prawa lub jego części. Przykładem zasady systemu prawa w takim znaczeniu jest formuła praworządności. Zasada ta ma bardzo szerokie zastosowanie. Powinna ona bowiem być realizowana na etapie tworzenia prawa, stosowania oraz w związku z dokonywaniem wykładni przepisów prawa obowiązującego. Zdaniem J. Wróblewskiego zasadami systemu prawa są normy wynikające z przepisów prawa obowiązującego, albo takie, które można z nich wyinterpretować.¹⁹ O podstawowym ich charakterze może przesądzać miejsce w hierarchii systemu prawa, waga zagadnień regulowanych daną normą lub jej znaczenie dla określonej instytucji prawa.

W nauce polskiej są reprezentowane poglądy uzasadniające istnienie katalogu zasad ogólnych prawa ochrony środowiska.²⁰ Zasady tego rodzaju występują ponadto w ustawodawstwach wielu państw.²¹ W Republice Federalnej Niemiec są one np. formułowane przez doktrynę i orzecznictwo. W samym ustawodawstwie niemieckim zasady ogólne nie zostały jednak wyodrębnione w postaci zbioru. Wynika to m.in. z tego, że jak dotychczas nie zdecydowano się tam na stworzenie jednego kompleksowego aktu prawnego dotyczącego ochrony wszystkich elementów środowiska, chociaż w chwili obecnej znajduje się on w końcowej fazie prac.

Dokonując przeglądu polskiej literatury można się zorientować, że niektórzy teoretycy uważają, iż z przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska można wyprowadzić zasady mające charakter zasad ogólnych prawa ochrony środowiska²². Stanowisko takie budzi jednak szereg uzasadnionych wątpliwości²³. Pojawiają się one zwłaszcza przy porównaniu ustawy z 1980 roku z innymi aktami prawnymi tej samej rangi. Należy zwrócić uwagę, że w rozdziale I tego aktu zostały zawarte zasady ogólne ustawy, a nie jak to można błędnie odczytać z tytułu tego rozdziału zasady ogólne prawa ochrony środowiska.

18 J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa, 1959, s. 259.

19 Ibidem s. 262.

20 L. Jastrzębski m.in. w pracy: *Ochrona środowiska w PRL*, Warszawa 1983, s. 53 i nast.:

21 Zob. analizę ustawodawstwa niemieckiego i austriackiego w opracowaniu K. Nowackiego, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii*, Acta Universitatis, Vratislaviensis, nr 1970, Wrocław 1993, s. 53 i nast.

22 Zob. powoływane wyżej poglądy L. Jastrzębskiego, także M. Walaszek-Pyziół - *Prawne zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska*, PiP, 1982, nr 9, s. 96 i nast., R. Paczuskiego - *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, ss. 67 i nast.

23 Tak m.in. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, s. 120 i nast. Zob. też M. Górski, *Materiały Polsko-Niemiecko-Tureckiego Seminarium. Ochrona środowiska*, Warszawa-Zielona Góra, 1995, S. 84 i nast., *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska* [w:] *Prawo, administracja, obywatele*; Białystok 1997, ss. 59-69.

Przedstawiane koncepcje zasad ogólnych nie stanowią w czystej postaci zasad prawa ochrony środowiska. Opierają się one w dużej mierze na przepisach u.o.ś. Nie wszystkie jednak z wymienionych zasad posiadają charakter normatywny. J. Sommer uważa, że są to bardziej “prawnopolityczne postulaty” niż obowiązujące zasady prawa²⁴. Potrzebę przekształcenia tego rodzaju zasad w normy prawa obowiązującego uzasadniał m.in. M. Górski.²⁵ Normatywne określenie zasad prawa ochrony środowiska przyczyniłoby się do wyodrębnienia przepisów ochronnych w spójny system. Do tej pory trudno bowiem, jak wskazano wyżej, jednoznacznie stwierdzić istnienie wyodrębnionej gałęzi prawa dotyczącej ochrony środowiska. Wątpliwości te potwierdza analiza orzecznictwa NSA z zakresu decyzji administracyjnych dotyczących korzystania z elementów środowiska i jego ochrony dokonana przez J. Jastrzębskiego i J. Stelmasiaka²⁶.

Warto także podkreślić, iż instytucja zasad ogólnych funkcjonuje w prawie Wspólnot Europejskich, przy czym część z nich znalazła swój wyraz nawet w normach tzw. Traktatu Rzymskiego (swojego rodzaju “konstytucji” prawa wspólnotowego – art.130a). W artykule 130 r (2) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej sformułowano następujące zasady polityki Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska:

•zapewnianie wysokiego poziomu ochrony środowiska z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach,

•zasada przezorności,

•zasada prewencji

•likwidacja szkód u źródła,

•pokrywanie kosztów przez sprawcę szkód,

•integracja wymogów w dziedzinie ochrony środowiska z innymi politykami,

•zasada subsydiarności,

•zasada włączania klauzul zabezpieczających.

Podkreślić należy, że praktycznie żadna z tych zasad nie ma w naszym systemie w chwili obecnej charakteru zasady ogólnej w sensie teoretycznym przedstawionym wyżej.

Informacja o realizacji ustawy problemem zasad ogólnych (zawartych w tej ustawie) w pokazanym wyżej kontekście się nie zajmuje, chociaż w tekście odwołania do zasad można dostrzec. Nie z wszystkimi stwierdzeniami można się jednak zgodzić, jak chociażby z określeniem art. 9 ustawy jako odpowiednika znanej w różnych aktach szczegółowych prawa EU tzw. zasady BAT (stosowania najlepszych dostępnych technik). Bardzo istotne natomiast byłoby także zwrócenie uwagi na konsekwencje, jakie z punktu widzenia poruszanych zagadnień ma wprowadzenie do Konstytucji i ustawy o ochronie środowiska zasady zrównoważonego rozwoju, która powinna stać się jedną z najważniejszych postulowanych zasad ogólnych.

Trzecim zagadnieniem, na które wśród problemów ogólnych należałoby zwrócić uwagę, jest obszerny fragment informacji dotyczący uwarunkowań wynikających z prawa międzynarodowego, dla wprowadzenia którego posłużył art. 8 u.o.ś. (ss. 6-16), zagadnienia te pojawiają się także w częściach dotyczących zagadnień szczegółowych. Fragmenty te mają także przede wszystkim charakter informacyjny, tzn. przedstawiają przyjęte zobowiązania międzynarodowe, w bardzo niewielkim natomiast stopniu analizują z punktu widzenia treści tych zobowiązań kształt polskich rozwiązań prawnych – na ile nasze przepisy spełniają te zobowiązania, w jakim ewentualnie kierunku powinny iść zmiany, w szczególności te wymagające regulacji ustawowych. Formalny czasowy zakres informacji (okres do 1996 r.) w zasa-

24 J. Sommer, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*; Wrocław 1995, s. 18.

25 M. Górski, *Ochrona środowiska jako...*, op. cit. s. 118 i nast.

26 L. Jastrzębski, J. Stelmasiak, *Ochrona środowiska i planowanie przestrzenne w orzecznictwie NSA* [w:] Materiały na konferencję sędziów NSA, Warszawa-Lublin 1989, s. 36.

dzie wyłącza konieczność spojrzenia na istniejące czy projektowane zobowiązania międzynarodowe w dziedzinie ochrony środowiska z punktu widzenia wymagań wynikających z przepisów nowej Konstytucji – sędzę jednak, że takie odniesienie byłoby rzeczą bardzo istotną. Chodziłoby tu przede wszystkim o zwrócenie uwagi na następujące kwestie:

- na ile i w jakim zakresie już ratyfikowane umowy międzynarodowe wymuszają zmianę ustawodawstwa,
 - czym spowodowany jest duży upływ czasu pomiędzy wyrażeniem zgody przez Sejm a formalną ratyfikacją oraz ratyfikacją a opublikowaniem,
 - które z przygotowywanych do ratyfikacji umów wymagają uprzedniej zgody Sejmu.
- Kwestie te będą także poruszone i przy analizie przepisów szczegółowych.

Ochrona poszczególnych komponentów środowiska oraz ochrona przed określonymi zagrożeniami.

W punkcie poprzednim wskazano już, że informacje zawarte w rozdz. ii przedłożonego dokumentu tylko w części są w informacjami związanymi z realizacją ustawy o ochronie środowiska, ponieważ wiele działań podejmowanych jest w oparciu o przepisy szczegółowe i efekty stosowania tych właśnie przepisów są analizowane. Bardzo wyraźnie jest to widoczne w odniesieniu np. do ochrony wód oraz środowiska morskiego (ss. 21-29), gdzie mamy do czynienia z informacją o działaniach podejmowanych na podstawie prawa wodnego i innych ustaw szczegółowych. Podstawowym pytaniem, jakie się pojawia po zapoznaniu się z tymi fragmentami opracowania, jest pytanie o związek pomiędzy przepisami regulującymi konkretne instytucje prawne a przedstawianymi efektami co do stanu środowiska (jego komponentów). Problem ten spróbuję bliżej przedstawić na przykładzie ochrony powietrza, są to bowiem zagadnienia regulowane w całości przepisami u.o.ś. i stąd ich analiza w pełni się mieści w założonej treści dokumentu. Bardzo podobne uwagi można odnieść i do zagadnień związanych z ochroną wód, także i ochroną przed odpadami²⁷ czy ochroną przyrody.

System prawnej ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem oparty jest na podobnej zasadzie jak system ochrony wód²⁸. Podstawowym bowiem celem jest doprowadzenie do przestrzegania ustalonych "norm jakości" powietrza, które mają postać norm określających dopuszczalne stężenia substancji zanieczyszczających powietrze. Zgodnie bowiem z art.25 u.o.ś.²⁹ ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem polega na zapobieganiu powstawaniu, ograniczaniu lub eliminowaniu wprowadzanych do powietrza substancji zanieczyszczających w celu zmniejszenia ich stężeń do dopuszczalnego poziomu albo utrzymania na poziomie nie przekraczającym obowiązujących wielkości dopuszczalnych stężeń³⁰. Uznaje się, iż przepis ten jest właśnie ustaleniem celu ochrony powietrza³¹.

Określenie celu ma istotne znaczenie dla prowadzenia wykładni przepisów i ich stosowania, wobec czego należałoby stwierdzić, iż przepis jest kierowany przede wszystkim do

27 Tu jednak ostatnie zmiany ustawodawstwa nie pozwalają jeszcze na analizę rzeczywistych efektów zastosowanych rozwiązań.

28 Jest to stwierdzenie dość istotne, bowiem wskazuje na inspiracje, jakie wpłynęły na zamierzony kształt rozwiązań prawnych już w 1966 r., kiedy to pojawiły się pierwsze przepisy rangi ustawowej to zagadnienie regulujące.

29 Ochrona powietrza jest bowiem regulowana bezpośrednio przepisami ustawy o *ochronie i kształtowaniu środowiska* z 31 stycznia 1980 r. (tekst jedn. Dz. U. Nr 49, poz. 196 z późn.zm.) dalej określana skrótem u.o.ś.) - przede wszystkim rozdz. III w dziale II, bardzo duże znaczenie mają także przepisy aktów wykonawczych (tu głównie rozporządzenie MOŚZNiL z 12 lutego 1990 r. w *sprawie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem* - Dz. U. Nr 15, poz. 92; rozporządzenie MOŚZNiL z 17 kwietnia 1987 r. w *sprawie dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających wytwarzanych przez silniki spalinowe* - Dz. U. Nr 14, poz. 87; także regulujące kwestie opłat za odprowadzane do powietrza substancje zanieczyszczające, rozporządzenie RM z 27 grudnia 1993 r. w *sprawie opłat za gospodarze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian* - Dz. U. Nr 133, poz. 638 z późn.zm.).

30 Brzmienie art. 25 zostało zmienione nowelizacją z 27 sierpnia 1997 r.

31 Zob. "Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz"; red. J. Sommer - Wrocław 1995, s.98.

organów administracji publicznej konstruujących i realizujących politykę ochrony powietrza oraz wykonujących określone zadania w tym zakresie (zwłaszcza wydających odpowiednie decyzje reglamentacyjne czy zobowiązujące). Wbrew znowu użytemu sformułowaniu trudno byłoby uznać, iż skierowany jest on bezpośrednio do podmiotów odprowadzających zanieczyszczenia do powietrza (czyli podmiotów prowadzących działalność produkcyjną lub usługową, użytkujących pojazdy mechaniczne, hałdy, wysypiska czy inne źródła zanieczyszczeń) - przepis nie jest bowiem skonstruowany w kategoriach obowiązków. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że faktyczna realizacja tak określonego celu za pomocą istniejących instrumentów prawnych jest iluzoryczna³². Analizowany dokument te pytania i wątpliwości pomija.

Nieco inaczej niż w prawie wodnym określone zostało natomiast pojęcie zanieczyszczenia powietrza. Według art. 26 u.o.ś. jest to wprowadzenie do powietrza substancji stałych, ciekłych lub gazowych w ilościach, które mogą ujemnie wpłynąć na zdrowie człowieka, klimat, przyrodę żywą, glebę, wodę lub spowodować inne szkody w środowisku. Pojęcie to jest więc oderwane od norm dopuszczalnego zanieczyszczenia powietrza a tym samym szersze niż analogiczne pojęcie szkodliwego zanieczyszczenia wody. Pozwala to na objęcie regulacją prawną większej ilości sytuacji niebezpiecznych dla człowieka lub środowiska.

Przepis art. 26 zawiera w swojej istocie definicję zanieczyszczenia powietrza, byłby więc istotnym uzupełnieniem ustalenia celów działań ochronnych, dokonanego w poprzednim przepisie. Bliższa analiza jego treści także jednak powoduje pewne wątpliwości. Przede wszystkim zauważyć należy, iż definicja ta jest nieco odmienna od typowych definicji zanieczyszczenia powietrza stosowanych w innych państwach, umowach międzynarodowych a także dyrektywach Unii Europejskiej³³. Konwencja genewska z 1979 r.³⁴ dla przykładu stwierdza, że zanieczyszczenie powietrza to bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie przez człowieka substancji lub energii do powietrza, powodujących takie skutki, jak zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, szkody w zasobach żywych, ekosystemach, dobrach materialnych, szkodliwy wpływ na rekreacyjne lub inne prawnie dozwolone korzystanie ze środowiska. Definicja ta funkcjonuje także i w ramach Unii, gdyż konwencja w całości została przyjęta i włączona w skład prawa Unii³⁵. W przepisach niemieckich³⁶ stwierdza się, że celem ochrony powietrza jest ochrona ludzi, zwierząt, roślin, gleby, wody i powietrza przed szkodliwymi oddziaływaniami i zapobieganie tego rodzaju oddziaływaniami.

Porównanie powyższe pozwala dość chyba wyraźnie zauważyć, że definicja zawarta w art. 26 u.o.ś. jest mniej precyzyjna, zwłaszcza wskutek użycia sformułowania "mogą ujemnie wpłynąć", którego w zasadzie nie da się uściślić w kontekście ogólnych czy szczegółowych celów ustawy bądź takich pojęć jak "uciążliwości dla środowiska". Dzięki temu praktyczne znaczenie definicji (zwłaszcza dla potrzeb wykładni) jest ograniczone - "ujemny wpływ" jest terminem zbyt elastycznym. W ten sposób można powiedzieć, że każde wprowadzenie do

32 Zob. zwłaszcza J.Sommer - *Instrumenty prawne ochrony powietrza atmosferycznego*, [w:] *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław 1990, s. 88 i nast.

33 Zwraca uwagę na to także i J.Sommer, *U.O.Ś.Komentarz*, op.cit., s. 99.

34 Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości - Genewa, 13 listopada 1979 r. - Dz. U. z 1985 r. Nr 60; protokoły dodatkowe do tej konwencji:

1/ w sprawie redukcji emisji siarki - Helsinki, 8 lipca 1985 r.,

2/ w sprawie kontroli emisji tlenków azotu i ich transgranicznego przemieszczania - Sofia, 31 października 1988 r.,

3/ w sprawie kontroli emisji lotnych związków organicznych i ich transgranicznego przemieszczania - Genewa, 18 listopada 1991 r.,

- nie zostały jeszcze do tej pory przez Polskę ratyfikowane.

35 Zob. decyzję Rady nr 81/462/EU z 11 czerwca 1981 r. w sprawie przyjęcia Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości - Off. Journal nr L 171 z 27 VI 1981 r., s. 11.

36 § 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz - BGBl. I S.880.

powietrza substancji zanieczyszczających jest zanieczyszczeniem w rozumieniu art. 26, gdyż każde taki ujemny wpływ może spowodować. Powstaje więc dysonans pomiędzy art. 25 i 26, gdyż pojawia się pytanie o znaczenie norm emisji - czy utrzymanie się w ich granicach (po wprowadzeniu do powietrza substancji zanieczyszczających) jest zanieczyszczeniem czy nie? Pytania te powodują wątpliwość, czy sensowne jest utrzymywanie nadal systemu prawnego opartego w głównej mierze na kontroli sytuacji emisyjnych. – dokument na to pytanie nie odpowiada, a wątpliwości istnieją co do tego i w resorcie, czego dowodem jest stopniowe wprowadzanie do ustawodawstwa generalnych norm emisji (regulowanych w sposób ogólny aktem normatywnym, a nie tylko indywidualnymi decyzjami)³⁷.

W przepisach dotyczących ochrony powietrza został także określony ich podmiotowy zakres obowiązywania, czyli krąg podmiotów, do których są kierowane określone obowiązki ochronne, takie jak obowiązek stosowania metod, technologii i środków technicznych chroniących powietrze przed zanieczyszczeniem. Otóż przede wszystkim są to obecnie wszystkie jednostki organizacyjne (art. 27 u.o.ś.)³⁸, możliwe są jednak rozszerzenia tego kręgu. I tak dla przykładu pewnymi obowiązkami objęci zostali wszyscy użytkownicy silników spalinowych³⁹, na podstawie art. 32 u.o.ś. wojewoda ma możliwość wprowadzania nadzwyczajnych obowiązków ochronnych w specyficznych sytuacjach (tzw. sytuacje smogowe). Obowiązki te mogą wówczas obciążać wszystkie podmioty funkcjonujące na określonym terenie (także osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej).

Adresatem przepisu art. 27 są wszystkie jednostki organizacyjne prowadzące działalność, z którą to działalnością wiąże się emisja zanieczyszczeń. Przepis nie rozróżnia rodzajów działalności ani ze względu na jej charakter (np. produkcyjna czy usługowa i szerzej - gospodarcza czy o charakterze *non profit*), formę własności czy organizacyjną - dotyczy właśnie wszystkich. Ma więc on istotne znaczenie jako punkt wyjścia dla dalszego ustalania zestawu i treści takich metod, technologii czy innych wymagań. Ustawa jednak tego tematu dalej nie podejmuje, w praktyce wymagania te określone są w sposób pośredni, poprzez np. określenie w treści decyzji rodzajów substancji i poziomu dopuszczalnej emisji, którego dotrzymanie zależeć będzie od zainstalowania i eksploatacji odpowiednich urządzeń. Bardzo widoczny jest w tym miejscu, wspomniany już wyżej, faktyczny brak w naszym systemie prawa ochrony środowiska, tzw. zasady BAT.

U.o.ś. zawiera natomiast przepis, na który w tym momencie warto zwrócić uwagę. Otóż w art. 30 ust. 3 stwierdza się, że w decyzji o dopuszczalnej emisji mogą być nałożone dodatkowe obowiązki wynikające z potrzeby ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem⁴⁰. Obowiązki takie mogą być nałożone także w decyzji odrębnej. Ustawa ewentualnej treści tych obowiązków nie precyzuje, mogłyby więc dotyczyć i wymagań co do stosowanych metod czy technologii. Zgodnie natomiast ze zmienioną treścią art. 29 ust. 2 Minister OŚZNiL powinien w drodze rozporządzenia ustalić:

- warunki prowadzenia procesów technologicznych i operacji, w wyniku których emitowane są do powietrza substancje zanieczyszczające objęte tzw. standardami emisyjnymi,

37 Nawiasem mówiąc, przed nowelizacją u.o.ś. dokonaną w 1997 r. moim zdaniem brak było podstaw do wydania aktu wykonawczego takie instrumenty wprowadzającego.

38 W rozumieniu oczywiście definicji przyjętej dla tego terminu w art. 3 pkt. 8.

39 Zob. rozporządzenie MOŚZNiL z 17 kwietnia 1987 r. w sprawie dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających wytwarzanych przez silniki spalinowe - Dz. U. Nr 14, poz. 87.

40 Tu znowu warto zauważyć, że dopiero nowelizacją z 1997 r. to upoważnienie dla wojewody zawarte zostało w ustawie, wcześniej wynikało z przepisów rozporządzenia wykonawczego co, jak dość powszechnie to oceniano, powodowało jego sprzeczność z Konstytucją (brak wyraźnego upoważnienia ustawowego do nałożenia obowiązku); przedłożona informacja tę kwestię całkowicie pomija, a usunięcie tej sprzeczności jest sprawą dość ważną z punktu widzenia oceny realizacji ustawy.

- konieczne ze względu na wymagania ochrony środowiska urządzenia techniczne, które miałyby być stosowane w związku z prowadzeniem takich procesów i operacji,
- zasady postępowania w przypadku zakłóceń w tych procesach i operacjach lub pracy urzędów ochronnych.

Dopiero wykonanie tych upoważnień pozwoli doprecyzować treść wspomnianych przepisów i da szansę wykorzystania ich w praktyce – i ten problem informacja pomija.

Założone przez u.o.ś. cele ochrony mają być osiągnięte poprzez stosowanie zespołu instytucji prawnych, mających podobnie jak w prawie wodnym charakter standardów, obowiązków bądź gwarancji.

Prawo ochrony powietrza zna dwa typy standardów – wspomniane już wyżej normy określające dopuszczalne stężenia w powietrzu substancji uznanych w większej ilości za niebezpieczne (a więc generalne normy imisji) oraz wprowadzone w ograniczonym zakresie w 1990 r. generalne normy emisji. Wśród obowiązków podstawowe znaczenie ma obowiązek uzyskania zgody organu administracji na odprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza, obciążający jednostki organizacyjne odprowadzające takie substancje. Zgoda nosi zwyczajowo nazwę decyzji o dopuszczalnej emisji, wydawana jest przez wojewodę⁴¹ i jest indywidualnym ustaleniem ilości i warunków emisji takich substancji do powietrza⁴². Decyzja jest ustalana dla każdego emitora osobno i łącznie dla całego zakładu, na czas oznaczony, na podstawie dokumentacji przedstawianej przez podmiot ubiegający się o jej wydanie. Rozszerzona w 1997 r. delegacja dla Ministra pozwala mu ustalić także szczegółowe zasady ustalania treści decyzji w odniesieniu do ilości substancji zanieczyszczających dozwolonych do wprowadzenia do powietrza (art. 29 ust. 3). Decyzja może być także rozszerzona o dodatkowe obowiązki związane z ochroną powietrza, które mogą być nałożone również już po jej wydaniu.

Znaczenie przedstawionego instrumentu w całej regulacji jest na tyle istotne, że brak w przedstawionej informacji oceny skuteczności jego funkcjonowania należy ocenić negatywnie. Moim zdaniem rzeczą niezbędną dla oceny realizacji ustawy w tym zakresie powinno być wskazanie, ile jednostek organizacyjnych spełniło obowiązek uzyskania zgody na emisję, czy i jak jest wymuszana jego realizacja, w jaki sposób przestrzeganie wydanych decyzji jest kontrolowane, jakie wnioski z takich kontroli wynikają. Informacji takich nie zawierają również fragmenty dokumentu dotyczące działalności kontrolnej podejmowanej przez PIOŚ.

Drugim, równie chyba istotnym instrumentem są przewidziane za odprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza opłaty, ustalone w zależności od ilości i rodzaju substancji odprowadzonych przez daną jednostkę organizacyjną w ciągu roku, co powinno wynikać z danych przez nią przedstawionych wojewodzie⁴³. Opłaty nakładane są decyzją administracyjną. Jak wszystkie opłaty stanowią one dochód funduszy ochrony środowiska. W analizowanym dokumencie i w odniesieniu do tego instrumentu brak informacji pozwalających ocenić jego skuteczność, dotyczących zwłaszcza powszechności obciążania i egzekwowania⁴⁴. Brak takich ocen pozostawia wątpliwość co do potrzeby dokonanej nowelizacją z 1997 r. zmiany metody poboru opłat poprzez przejście na system tzw. samonaliczania, o czym zresztą informacja nie wspomina.

Analizując ocenę przepisów związanych z ochroną powietrza trzeba też wspomnieć o dwóch kwestiach wiążących się ze zobowiązaniami międzynarodowymi w tym zakresie. In-

41 Od 1 stycznia 1999 r. przez starostę albo wojewodę.

42 Przepisy wyraźnie podkreślają, że ustalona w decyzji dozwolona wielkość emisji nie może powodować przekroczenia norm imisji obowiązujących na danym obszarze (§ 5 rozporządzenia z lutego 1990 r.).

43 Art.86"b" u.o.ś..

44 Trudno bowiem uznać za taką oceną zawarte na s. 79 krótkie stwierdzenie, że ta skuteczność nie była zadowalająca – czy nieegzekwowanie opłat nie powoduje lekceważenia innych obowiązków wynikających z obowiązującego prawa?

formacja wspomina bowiem o ratyfikowaniu konwencji genewskiej z 1979 r. o transgranicznych zanieczyszczeniach powietrza na dalekie odległości i wiążących się z nią protokołach dodatkowych (tzw. protokół siarkowy, azotowy itd.), w odniesieniu do tych ostatnich stwierdzając, że protokół siarkowy jest przygotowywany do ratyfikacji. Trwa to jednak tak już długo, że zasadne jest postawienie pytania -dlaczego? Kwestia druga dotyczy konwencji wiedeńskiej z 1985 r. o ochronie warstwy ozonowej i związanego z nią protokołu montrealskiego wraz z szeregiem poprawek. W informacji stwierdza się, że wymagania wynikające z tych aktów są realizowane, gdy tymczasem wobec niektórych z nich nie jest to możliwe bez dokonania zmian ustawodawstwa. Chodzi tu np. o możliwość limitowania poziomu produkcji krajowej określonych substancji, które co prawda w chwili obecnej produkowane u nas nie są (jedynie importowane), ale przy ewentualnym rozpoczęciu takiej produkcji sprawa stanie się palącą.

W bardzo podobny sposób przedstawiane są w dokumencie informacje dotyczące działań ochronnych podejmowanych wobec innych komponentów środowiska czy jego zagrożeń – praktycznie w żadnym z tych fragmentów nie zawarto analizy w ścisłym znaczeniu prawnej, oceniającej wyraźnie sposób regulacji, skuteczność zastosowanych instrumentów, formułującej ewentualnie wnioski lub postulaty pod adresem ustawodawcy. Szczególnie wyraźne jest to w części dotyczącej ochrony przed odpadami (ss. 54 - 57), pokazującej działania podejmowane jeszcze pod rządami przepisów zawartych w u.o.ś., zastąpionych w 1997 i 1998 r. nowymi ustawami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i o odpadach. Wydzwięk przedłożonych informacji jest na tyle pozytywny, że zmusza do postawienia pytania, po co dokonywano wspomnianych zmian, skoro na gruncie starych przepisów właściwie wszystko można było zrealizować?

Trudno się czasem także zgodzić z niektórymi stwierdzeniami dotyczącymi określonych kwestii szczegółowych. Dziwi np. zawarte na s. 50/51 stwierdzenie, że ochrona zieleni nie będzie realizowana w gminach, które nie sporządzą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – moim zdaniem żaden z przepisów ustawy nie daje podstawy do takiej konstatacji, jest ona wręcz sprzeczna z art. 43 ust. 2 u.o.ś. W tym samym fragmencie stwierdza się także, że występują przypadki niewłaściwego naliczania bądź zaniechania naliczenia należnej opłaty przez organ gminy nie próbując równocześnie ocenić, czym jest to spowodowane, czy np. nie wynika z błędnych konstrukcji prawnych. Z kontekstu można natomiast wywnioskować, że ocena ta jest już nieco przeterminowana, dotyczy bowiem stanu prawnego sprzed kwietnia 1993 r.

Zagadnienia związane z organizacją i funkcjonowaniem organów państwowych

Ten fragment opracowania w odniesieniu do naczelných organów administracji (ss.60-67) sprowadzony został w zasadzie do wyliczenia przyjętych aktów prawnych wiążących się z kwestiami środowiskowymi. Sądzić by należało, że część ta jest sprawozdaniem z realizacji przepisów zawartych w dziale VI ustawy i wobec powyższego interesującą rzeczą byłoby zapoznanie się z bardziej szczegółowym sprawozdaniem z wykonania obowiązków obciążających właściwych ministrów na podstawie art. 89 u.o.ś. czy wykonywania zadań koordynacyjnych przez Ministra OŚZNiL (art. 92 ust. 1 u.o.ś). Być może byłaby wówczas okazja do kolejnego podniesienia problemu wydawania aktów wykonawczych do ustawy. Zachowując obiektywizm trzeba w tym miejscu przyznać, że szereg danych obrazujących działalność aparatu rządowego zawartych zostało we wcześniejszych fragmentach, jednak być może korzystne dla obrazu całego dokumentu byłoby pokazanie w skondensowanej formie wszystkich aspektów działania tych organów w tym właśnie miejscu.

Kolejnym pytaniem, do którego postawienia zachęcają analizowane fragmenty dokumentu, jest pytanie o przyczyny pominięcia w tym miejscu Państwowej Rady Ochrony Środowiska, funkcjonującej na podstawie art. 97 u.o.ś. W dość obszerny natomiast sposób przed-

stawiono działalność organu pozaustawowego czyli Komisji ds. Ekorozwoju. W stosunku jednak i do tego organu nie pokuszono się o sformułowanie wniosków z tych działań wynikających a dotyczących np. potrzeby (bądź nie) ustawowego umocowania tego organu.

W jasny i zwarty ale równocześnie kompleksowy sposób sporządzony został fragment dotyczący działalności Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. I tutaj jednak niewiele jest ocen o charakterze prawnym, odnoszących się do przepisów budzących w praktyce ich stosowania sporo wątpliwości. Dotyczy to np. art. 83 ust. 1 u.o.ś., który ze względu na swoją konstrukcję uznawany jest przez praktykę za bardzo trudny do wykorzystania. W materiale natomiast wspomniano jedynie, że PIOŚ ma prawo wstrzymywania działalności i z tego uprawnienia korzysta (s. 70), łącząc to w dodatku z problemem dopuszczania inwestycji do eksploatacji. Podane dane statystyczne są w ten sposób całkowicie niejasne, nie ma też oczywiście żadnych ewentualnych propozycji zmiany tego przepisu. Nie zmienia tej oceny fragment ze strony 79, bezpośrednio temu przepisowi poświęcony.

Z wnioskiem o charakterze organizacyjnoprawnym mamy natomiast do czynienia na s. 72, w pierwszym akapicie fragmentu zatytułowanego "Kontrola transgranicznego przemieszczania odpadów". Dziwi jednak, że wniosek ten jest aktualny od 1990 r. We fragmencie tym znalazł się chyba także błąd maszynowy – zawarcie porozumienia jest, jak sędzę, "niezbędne", a nie "niezgodne"?

Bardzo skrótowy charakter ma analiza dotycząca art. 90-91 u.o.ś. oraz 99-103, czyli przepisów dotyczących zadań terenowych organów administracji publicznej i uprawnień organów samorządowych oraz organizacji społecznych. W obu fragmentach jest to w zasadzie jedynie zasygnalizowanie wybranych kierunków działania tych podmiotów. W części dotyczącej organów administracji brakuje w szczególności refleksji nad modelem podziału zadań z dziedziny ochrony środowiska pomiędzy administrację rządową a samorząd, co w konsekwencji mogło się odbić na pracach związanych z nowym podziałem tych zadań w ramach ostatniej reformy. Problem natomiast pozostaje i moim zdaniem wcale nie został zamknięty rozwiązaniami przyjętymi w ustawie kompetencyjnej z lipca 1998 r.

Stwierdzenie natomiast, że "rola organów samorządowych uwidacznia się przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego" (s. 77) jest dla oceny roli samorządu oczywiście także dalece niewystarczające, zwłaszcza w sytuacji, gdy gminy obciążone są w zasadzie wszystkimi zadaniami organizatorskimi i inwestycyjnymi związanymi z przeciwdziałaniem uciążliwościom dla środowiska pochodzenia komunalnego⁴⁵. Pewne kwestie z tego zakresu poruszone były w częściach związanych z ochroną wód (problem ścieków komunalnych) i gospodarowaniem odpadami. Zwracano tam uwagę na wieloletnie zaniedbania w tej dziedzinie. Przy ocenie roli organów samorządowych byłoby natomiast - moim zdaniem - miejsce na rozważenie celowości wprowadzania pewnych konstrukcji prawnych, które ułatwiłyby gminom usunięcie tych zaniedbań. Stworzenie gminnych funduszy ochrony środowiska to na pewno zbyt mało. Problem ten natomiast w ogóle nie został w informacji podjęty.

Niedosyt pozostawiają również te części materiału, które odnoszą się do roli organizacji społecznych, ograniczają się bowiem do wskazania przybliżonej liczby organizacji oraz wyliczenia tych, których przedstawiciele byli zapraszani do współpracy w niektórych ciałach doradczych. Brakuje tutaj w szczególności oceny zakresu uprawnień organizacji społecznych wynikających z art. 100 u.o.ś. i sposobu wykorzystywania tych uprawnień. W kontekście natomiast art. 74 ust. 4 nowej Konstytucji warto byłoby zastanowić się, czy aktualne rozwiąza-

⁴⁵ Pomijając już kwestię, że podniesienie tego w kontekście analizy wykonania dyspozycji art. 99 u.o.ś. wydaje się być nie na miejscu, bowiem przepis ten nie dotyczy organów samorządu terytorialnego w ścisłym tego słowa znaczeniu, a jedynie co najwyżej jednostek pomocniczych samorządu, które w dziedzinie gospodarowania przestrzenią kompetencji władczych nie mają w ogóle.

nia pozwalają na rzeczywiste wypełnianie zobowiązań nakładanych na organy władzy publicznej przez tenże przepis.

Odpowiedzialność z tytułu naruszenia przepisów ochronnych i skuteczność tych przepisów

Można byłoby się spodziewać, że kwestie te, omawiane w dziale IV przedłożonej informacji, przy przyjętej koncepcji jej konstrukcji będą poświęcone brakującej analizie prawnej. Tak się jednak nie stało i bardzo wyraźnym przykładem braków opracowania jest ostatni akapit ze strony 78, który w jednym zdaniu zamyka problem odpowiedzialności cywilnej za szkody środowiskowe. Zagadnienie jest jednak bardzo skomplikowane i na pewno konstrukcje zawarte w obecnym tekście ustawy nie są zadowalające. Dodatkowo należy wspomnieć o konwencji o odpowiedzialności cywilnej na szkody wyrządzone działalnością niebezpieczną dla środowiska, podpisanej w Lugano w 1993 r., formalnie jeszcze wprowadzić nie ratyfikowanej, ale tworzącej pewne standardy rozwiązań dla problemów z odpowiedzialnością cywilną związanych, którym nasz system raczej nie odpowiada⁴⁶.

Nieco bardziej rozbudowane są informacje dotyczące realizacji przepisów karnych (s. 80-81). Konsekwentnie jednak i tutaj brakuje analizy prawnej, co jest istotne chociażby ze względu na zmiany dokonane w nowym kodeksie karnym – zastępują one w zasadzie art. 107 i 108, nowe przepisy mają bardziej rozbudowaną treść. Zmiany te powinny wynikać z oceny odpowiednich przepisów u.o.s., jej brak w analizowanym materiale sugeruje, że ze strony resortu nie była dokonywana. W informacji przydałoby się także ustosunkowanie do przypadków warunkowego umarzania postępowań w sprawach o przestępstwa przeciw środowisku, co zwykle jest rzeczą społecznie dość bulwersującą (wspomina o tym przedostatni akapit na s. 80).

Zarzucając generalnie analizowanemu dokumentowi brak analiz prawnych warto zauważyć, że w pewnych jego partiach analizy takie się znalazły. Dotyczy to np. informacji związanych z administracyjnymi karami pieniężnymi za naruszanie wymagań ochrony środowiska (ss. 80-82), gdzie taki charakter mają interesujące uwagi dotyczące nowej instytucji prawnej, jaką jest możliwość odroczenia nałożonej kary. Jest to fragment wykazujący skuteczność tej instytucji (a w związku z tym celowości jej wprowadzenia) i właśnie o takie analizy chodziłoby w odniesieniu do innych przepisów. W części dotyczącej kar znalazła się także bardzo krótka wzmianka o potrzebie i zamiarze wprowadzania nowych instrumentów ekonomicznych (np. opłat produktowych). Sprawa jest istotna, zagadnienia jednak dalej nie podjęto a wiadomo, że np. odpowiednie propozycje zgłaszane do ustawy o odpadach nie zostały do niej ostatecznie wprowadzone.

W dziale IV zawarto także obszerny zestaw informacji dotyczących organizacji i funkcjonowania funduszy ochrony środowiska. Są to informacje konkretne, pokazujące rzeczywiste znaczenie powołania i działalności tych instytucji. I tu jednak przydałaby się refleksja nad niektórymi chociażby rozwiązaniami, co do których celowości wprowadzenia toczą się dyskusje. Dotyczy to np. uprawnienia funduszy do podejmowania przedsięwzięć kapitałowych, o czym informacja wspomina w odniesieniu do NFOŚ na s. 88 (dość szeroko) a w odniesieniu do funduszy wojewódzkich bardzo skrótowo na s. 92.

Podsumowanie.

Przedłożony dokument trudno uznać za taką informację o realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, która zawierałaby wyrażoną *expressis verbis* i uzasadnioną, z punktu widzenia aktualnych potrzeb ochrony środowiska, ocenę zawartych w tej ustawie

⁴⁶ Zob. *Standardy prawne Rady Europy*, tom II – *Prawo cywilne*, red. M. Safjan, Warszawa 1995 r. i zamieszczony tam komentarz do komentarza W. Katnera (ss. 113-175)

rozwiązań prawnych. Informacja zawiera także tylko częściową ocenę zakresu działań podejmowanych na podstawie ustawy, jest to raczej przedstawienie tych działań z pozostawieniem ewentualnej oceny czytelnikowi. W szczególności brakuje w informacji ustosunkowania się do roli ustawy w systemie aktów zajmujących się ochroną środowiska i koncepcji porządkowania oraz uzupełniania tego systemu. Generalnie brakuje także analiz i ocen poprawności i skuteczności stosowanych na podstawie ustawy instytucji prawnych, w kontekście realizacji współczesnych celów ochrony środowiska.