

Wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce w latach 2001-2011

ANNA KOZIŃSKA*

Zagadnienia wstępne

Termin „wdrażanie”, używany często zamiennie z terminem „implementacja” (ang. *implementation*, fr. *implementation* = wdrożenie, wdrażanie), definiowany jest jako skuteczne wprowadzanie, wykonanie aktu prawnego. W literaturze wskazuje się¹, iż wdrażanie jest procesem bardzo złożonym, na który składają się trzy zasadnicze elementy, tj. transpozycja, czyli przeniesienie norm, stosowanie (aplikacja) norm i przestrzeganie norm prawa unijnego. W praktyce pojęcia „transpozycja”, „wdrożenie”, „implementacja” czy „wykonanie” są często używane zamiennie².

* Anna Kozieńska – główny specjalista w Departamencie Prawnym Ministerstwa Środowiska oraz doktorantka w Katedrze Prawa Zarządzania Środowiskiem Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

¹ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 187; Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2008, s. 87.

² J. Barcz (współpraca: A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek), *Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 37.

1. Podstawy prawne obowiązku wdrażania prawa unijnego

Traktując o obowiązku wdrażania przez Polskę prawa unijnego, należy przypomnieć, iż Rzeczpospolita Polska związała się prawem Unii Europejskiej i zobowiązała do jego wykonywania z dniem przystąpienia. Wskazuje na to art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, stanowiącego część składową Traktatu akcesyjnego, który został podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach i wszedł w życie 1 maja 2004 r.³ Zgodnie z tym przepisem:

Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie.

Podstawę prawną obowiązku wykonywania prawa UE należy upatrywać w wynikającym z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej⁴ obowiązku lojalnej współpracy. Przepis ten stanowi, iż:

[...] zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.

Ostatecznej konkretyzacji generalnego obowiązku implementacji dokonuje się w danej dyrektywie zobowiązującej swoich adresatów do wdrożenia jej postanowień do krajowego porządku prawnego. Obowiązek ten wyrażany jest w przepisach końcowych dyrektywy, które zawierają tzw. klauzulę wzajemnego powiązania.

2. Procedury transpozycji

Zapewnienie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej prawidłowego i pełnego wdrożenia unijnych aktów prawnych do krajowych porządków prawnych powinno być priorytetem każdego państwa członkowskiego. Podkreśla to

³ Dz.Urz. WE L 236 z 23.9.2003, s. 33-34.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

Komisja Europejska w wydawanych dokumentach, m.in. w zaleceniu z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego⁵ oraz w zaleceniu z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku⁶. W dokumentach tych przedstawiono wytyczne dla państw członkowskich, zgodnie z którymi powinny one ustanowić lub zmodyfikować krajowe procedury transpozycji dyrektyw.

Transpozycja „środowiskowych” aktów prawa UE w Polsce odbywa się na podstawie:

- Procedury Transpozycji Wspólnotowych Aktów Prawnych do Polskiego Porządku Prawnego⁷;
- procedury transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej, w tym koordynowania zobowiązań legislacyjnych wynikających z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE i postępowań KE prowadzonych na podstawie art. 258 TFUE lub art. 260 TFUE⁸;
- szczególnych zasad przygotowywania i uzgadniania projektów dostosowujących polskie prawo do prawa Unii Europejskiej, stanowiących część Procedury przygotowywania i uzgadniania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych⁹;
- procedury postępowania z aktami normatywnymi transponującymi dyrektywy prawa unijnego¹⁰.

3. Narzędzia służące monitorowaniu przez Komisję Europejską transpozycji prawa UE przez Polskę

Należy zaznaczyć, iż Komisja Europejska (KE) na bieżąco monitoruje państwa członkowskie pod kątem zaległości we wdrażaniu prawa UE oraz jakości i kompletności dokonanej transpozycji. Wśród narzędzi, którymi dysponuje, znajdują się m.in.:

⁵ Dz.Urz. UE L 176 z 7.07.2009, s. 17, dalej jako: Zalecenie KE w sprawie transpozycji dyrektyw.

⁶ Ibidem.

⁷ Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 11 października 2005 r., (niepubl.), dalej: Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych.

⁸ Dokument przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 20 września 2009 r., (niepubl.), dalej: Procedura transpozycji aktów prawnych UE.

⁹ Załącznik nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Środowiska stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 54 Ministra Środowiska z dnia 21 września 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, niepubl. (dalej jako: Regulamin Organizacyjny MŚ).

¹⁰ Załącznik nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego MŚ.

1. Baza *Scoreboard* – służąca do monitorowania stanu transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego.
2. Baza Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych – w której państwa członkowskie notyfikują akty prawa krajowego transponujące daną dyrektywę.
3. Baza Naruszeń Komisji Europejskiej – umożliwiająca państwom członkowskim przekazywanie Komisji Europejskiej w trybie on-line odpowiedzi na przedstawione zarzuty w ramach prowadzonych przez KE postępowań na podstawie art. 258 i 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹.
4. Program EU-Pilot – pilotażowy projekt Unii Europejskiej, który dzięki metodzie współpracy o nieformalnym charakterze pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi ma na celu przyspieszenie odpowiedzi na zapytania i skargi obywateli oraz przedsiębiorców dotyczące właściwej interpretacji i właściwego wdrożenia prawa Unii Europejskiej; Polska przystąpiła do tego programu od 1 stycznia 2011 r. jako jedno z ostatnich państw członkowskich. Poprzez Bazę EU-Pilot KE zwraca się do władz państw członkowskich o przekazanie potrzebnych jej informacji lub stara się, przy pomocy państwa członkowskiego, znaleźć rozwiązania istniejących problemów i wyeliminować naruszenia prawa. W większości przypadków kraje uczestniczące w projekcie przekazują odpowiedzi w ciągu dwóch tygodni, a 85 proc. z nich Komisja uznaje za zadowalające. W razie konieczności KE wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹².

4. Proces legislacyjny mający na celu transpozycję aktów prawa UE

Proces legislacyjny mający na celu transpozycję aktów prawa UE, za którego koordynację w Ministerstwie Środowiska odpowiada Departament Prawny, jest prowadzony na podstawie postanowień uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹³ oraz wskazanych wcześniej procedur dotyczących wdrażania prawa UE, w szczególności Procedury transpozycji aktów prawnych UE, którą stosuje się zarówno gdy wdrożenie aktu prawnego Unii Europejskiej wymaga uchwalenia nowej ustawy lub zmiany ustawy już obowiązującej, jak i gdy wymaga zmiany lub wydania aktów wykonawczych.

¹¹ Dalej: TFUE.

¹² http://ec.europa.eu/polska/news/100303_eu_pilot_pl.htm, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

¹³ M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm., dalej: Regulamin pracy RM.

Aktami prawnymi UE wymagającymi transpozycji do polskiego porządku prawnego są przede wszystkim dyrektywy, ale także: unijne rozporządzenia (w zakresie, w jakim skuteczność tego aktu jest uzależniona od przyjęcia określonych przepisów krajowych), decyzje, w tym decyzje Rady w sprawie zawierania umów międzynarodowych (analogicznie jak w przypadku rozporządzeń, tj. w zakresie, w jakim skuteczność tych aktów jest uzależniona od przyjęcia określonych przepisów krajowych), oraz umowy międzynarodowe zawierane przez UE samodzielnie albo wspólnie z państwami członkowskimi¹⁴.

Nie można wykluczyć, że także w przypadku innych aktów prawnych UE może zaistnieć konieczność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do ich transpozycji lub wykonania. Do podjęcia działań legislacyjnych zobowiązują także dotyczące Polski bezpośrednio i pośrednio Tezy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁵, Trybunału EFTA oraz Sądu do spraw Służby Publicznej mających na celu uzupełnienie lub korektę wdrożonej już dyrektywy, rozporządzenia lub decyzji bądź zapewnienie respektowania postanowień traktatów¹⁶.

Odpowiedzialny za proces transpozycji na zasadach określonych we wskazanej rządowej Procedurze transpozycji aktów prawnych UE jest Krajowy Koordynator Transpozycji Dyrektyw (KKTD)¹⁷, którą to funkcję pełni Sekretarz Komitetu do spraw Europejskich. Na szczeblu międzyministerialnym koordynacja prowadzona jest przez wyznaczone decyzją KSE, na wniosek Krajowego Koordynatora Transpozycji Dyrektyw, ministerstwo wiodące (koordynujące) – gdy wdrożenie wymaga współpracy kilku ministerstw – odpowiedzialne za transpozycję konkretnego unijnego aktu prawnego. Co do projektów aktów prawnych, których projektodawcami są różne ministerstwa, a które będą służyć transpozycji jednego aktu prawa unijnego, ministerstwo koordynujące sprawuje nadzór nad pracami ministerstw współpracujących. Odpowiedzialność merytoryczna za konkretny akt prawa krajowego implementujący akt prawa unijnego spoczywa na ministrze właściwym, zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁸.

Istotną rolę w toku procesu legislacyjnego mającego na celu wdrożenie prawa UE odgrywa Tabela korelacji. Zgodnie z zaleceniami KE¹⁹ powinna być ona przygotowywana przez ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za transpozycję i pokazywać, jak poszczególne przepisy danej dyrektywy są transponowane do prawa krajowego. Tabela ta powinna być dołączana do każdego

¹⁴ Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych, s. 5.

¹⁵ Dalej: TSUE.

¹⁶ Procedura transpozycji aktów prawnych UE, s. 2.

¹⁷ Ustanawiany zgodnie z brzmieniem pkt 34 Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie usprawnienia procesu legislacyjnego (nr 2003/C 321/01), Dz.Urz. WE C 321 z 31.12.2003, s. 1.

¹⁸ Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych, s. 4.

¹⁹ Zalecenie KE w sprawie transpozycji dyrektyw.

krajowego projektu normatywnego będącego krajowym środkiem wykonawczym w momencie przesyłania go do parlamentu lub rządu w celu ułatwienia prac nad danym aktem, a także do każdej notyfikacji krajowych aktów wykonawczych przekazywanych Komisji.

Z dniem 1 lipca 2009 r. uruchomiony został Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego „e-step”, stanowiący informatyczne narzędzie realizacji Procedury transpozycji prawa UE. Jako cel wprowadzenia systemu e-step wskazano usprawnienie wymiany informacji, dostępu do niej i jej obiegu oraz stworzenie narzędzia do śledzenia postępu prac legislacyjnych w zakresie transpozycji. W założeniu system ten pozwala w każdej chwili każdemu użytkownikowi na dostęp do aktualnych informacji na temat stanu i miejsca wdrożenia konkretnych aktów prawnych UE. Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego e-step jest narzędziem służącym do koordynacji działań administracji rządowej związanych z transpozycją prawa UE do prawa polskiego, a zarazem źródłem informacji dla obywateli o aktach prawa Unii Europejskiej oraz o sposobie i stanie ich wdrożenia do polskiego porządku prawnego²⁰.

Adresatem systemu e-step jest zarówno administracja rządowa, jak i obywatele. System e-step ma zapewnić administracji rządowej sprawną wymianę informacji o nowych zobowiązaniach legislacyjnych, sposobie i terminach wdrażania prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego, a także stały i precyzyjny monitoring tego procesu. System e-step ma także stanowić platformę do gromadzenia w jednym miejscu danych dotyczących wdrożenia aktu prawnego Unii Europejskiej od momentu jego publikacji w Dzienniku Urzędowym UE do chwili publikacji aktu prawnego wdrażającego w polskim Dzienniku Ustaw²¹.

Dane wprowadzane do systemu e-step stanowią podstawę przedstawianej okresowo Komitetowi do spraw Europejskich (KSE) „Informacji nt. stanu wdrożenia dyrektyw unijnych i zobowiązań legislacyjnych wynikających z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz uwag Komisji Europejskiej przekazywanych w ramach postępowania w trybie art. 258 TFUE lub art. 260 TFUE”, a także informacji – w tym informacji o opóźnieniach – przekazywanych innym organom, w szczególności Prezesowi Rady Ministrów, Sejmowi i Senatowi RP (na podstawie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej)²².

Należy podkreślić, iż efektywne funkcjonowanie systemu e-step będzie możliwe tylko pod warunkiem, że informacje zawarte w bazie będą na bieżąco uzupełniane przez właściwe organy administracji rządowej.

²⁰ Procedura transpozycji aktów prawnych UE, s. 2.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

Informacje na temat procesu legislacyjnego w ramach Unii Europejskiej dotyczącego prac nad projektami aktów prawnych UE są dostępne od samego początku tworzenia prawa, tj. najpóźniej od momentu przedstawienia projektu aktu prawnego przez Komisję Europejską (rządziej przez państwo członkowskie). W pracach nad tworzeniem tych aktów prawnych biorą udział przedstawiciele administracji rządowej państw członkowskich. W ten sposób Polska uzyskuje wpływ na kształt prawa stanowionego w ramach Unii Europejskiej. Każdorazowo na posiedzeniu grupy roboczej, Rady oraz komitetu w ramach komitologii polski przedstawiciel jest związany instrukcją (przyjętą przez Radę Ministrów), w której zawarte są wytyczne determinujące prezentowane przez niego stanowisko²³. Komisja Europejska zaleca, aby w miarę możliwości krajowi urzędnicy odpowiedzialni za negocjację dyrektywy byli włączani w jej transpozycję do prawa krajowego. Jeżeli nie jest to możliwe, osoby te powinny blisko współpracować z osobami odpowiedzialnymi za transpozycję. W każdym razie urzędnicy negocjujący dyrektywę na bieżąco, w czasie negocjacji dyrektywy, są zobowiązani informować urzędników, którzy mają później dokonać transpozycji, w celu zapewnienia, że wszelkie ewentualne problemy związane z transpozycją zostaną podniesione oraz rozwiązane przed przyjęciem dyrektywy²⁴.

Modelowym rozwiązaniem i coraz częstszą praktyką, w szczególności w przypadku często skomplikowanych dyrektyw środowiskowych, jest utworzenie i funkcjonowanie, równoległe z unijną środowiskową grupą roboczą, polskich nieformalnych grup roboczych, jak to ma miejsce np. w przypadku obecnie procedowanego projektu tzw. dyrektywy Seveso III. Polska nieformalna grupa robocza ds. dyrektywy Seveso III to spotkania specjalistów z różnych instytucji, m.in. Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Infrastruktury, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Głównego Inspektoratu Pracy, Urzędu Dozoru Technicznego, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Instytutu Chemii Przemysłowej. W trakcie tych spotkań uzgadniane jest stanowisko co do kolejnych przepisów dyrektywy Seveso III oraz omawia się ustalenia z brukselskiej grupy roboczej. Należy bowiem zdawać sobie sprawę, iż na tym etapie mamy realny wpływ na kształt i treść aktu prawnego i wiele zależy od aktywności oraz profesjonalnego podejścia polskiej administracji. Wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce to następstwo decyzji zapadłych na etapie prac nad dyrektywami.

²³ Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych, s. 6.

²⁴ Zalecenie KE w sprawie transpozycji dyrektyw, s. 51.

5. Stopień wdrożenia

Sięgając do początków wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce, nie sposób nie przypomnieć, iż jednym z głównych celów uchwalenia w 2001 r. ustawy Prawo ochrony środowiska²⁵ było wprowadzenie do prawa polskiego przepisów zapewniających transpozycję wielu podstawowych rozwiązań funkcjonujących w ramach systemu prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej, zawartych zarówno w traktatowych przepisach ogólnych (chodziło w szczególności o zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska), jak i w aktach prawa pochodnego. U podstaw uchwalenia tej „ekologicznej konstytucji” leżało założenie, iż będzie to zasadniczy akt prawny w systemie polskiego prawa ochrony środowiska. Ustawa ta w założeniu stanowić miała podstawę całego zespołu przepisów dotyczących kwestii ochrony środowiska²⁶. Ustawa p.o.ś. w swoim pierwotnym brzmieniu objęła ponad 440 artykułów zgrupowanych w 8 tytułach. Uznaje się, iż jeśli chodzi o legislację, to w zakresie ochrony środowiska zostały ówczesnie wprowadzone do systemu prawnego wszystkie podstawowe dyrektywy Unii Europejskiej²⁷, co zostało potwierdzone w 2003 r. przez Komisję Europejską w raporcie *Comprehensive Monitoring Report on Poland's Preparation for Membership*²⁸. W raporcie tym stwierdzono, iż polskie ustawodawstwo i praktyka jego stosowania zostały dostosowane do unijnego prawa, z wyjątkiem:

- strategicznych ocen oddziaływania na środowisko;
- postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji;
- gospodarki wodnej w zakresie pełnego uwzględnienia ramowej dyrektywy wodnej;
- regulacji emisji z dużych źródeł spalania paliw;
- krajowych pułapów emisji oraz emisji lotnych związków organicznych ze stosowania rozpuszczalników organicznych;
- hałasu emitowanego na zewnątrz.

Przepisy te miały zostać wdrożone do momentu akcesji, z uwzględnieniem okresów przejściowych.

Ostatecznie po zakończeniu procesu negocjacji w obszarze Środowisko (warto przypomnieć, iż negocjacje rozpoczęły się 7 grudnia 1999 r., a zakończyły 26

²⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.

²⁶ Por. M. Górski, *Przepisy ogólne ustawy – Prawo ochrony środowiska*, <http://www.zb.eco.pl/inne/prawo/loz1.htm>, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

²⁷ J. Sommer, *Teoretyczne i praktyczne problemy implementacji prawa wspólnotowego ochrony środowiska do polskiego systemu prawnego*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja*, s. 70.

²⁸ http://ec.europa.eu/development/body/organisation/docs/CMR_PL.pdf, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

października 2001 r., chociaż w odniesieniu do aktów prawnych powstałych po 31 grudnia 1999 r. kontynuowano proces negocjacyjny i w dniu 25 listopada 2002 r. Unia Europejska przyjęła Wspólne Stanowisko, w którym potwierdziła wcześniej wynegocjowane warunki, oraz zgodziła się na dodatkowy okres przejściowy w odniesieniu do dyrektywy 2001/80, co ostatecznie zamknęło negocjacje w obszarze Środowisko) Polska uzyskała dziesięć okresów przejściowych, których rozpoczęcie zależało albo od daty wejścia w życie – dla Polski – wskazanych dyrektyw, albo od daty obowiązywania norm, wyraźnie zaznaczonych w niektórych dyrektywach²⁹.

Podkreślano wówczas, iż na tle pozostałych krajów kandydujących Polska uzyskała najkorzystniejsze warunki. Przedstawiciele Unii Europejskiej podkreślali jednak, że ustępstwa wobec Polski w tym obszarze wynikają z potencjału gospodarczego i ludnościowego kraju, a także ze związanej z tym skali inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska. Liczne okresy przejściowe miały pomóc w lepszym rozłożeniu w czasie niezbędnych inwestycji, wdrażających podjęte zobowiązania³⁰.

Tabela 1. Zestawienie okresów przejściowych w obszarze Środowisko³¹

Jakość wód
1. W odniesieniu do dyrektywy 91/271/WE z 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, do artykułów 3, 4, 5, 7, 13, ustanowiono: a) 10-letni okres przejściowy – do 31 grudnia 2015 r. – dla zrzutów ścieków z aglomeracji o zrównoważonej liczbie mieszkańców (RLM) 10000-15000 oraz – dla zrzutów ścieków aglomeracji o RLM od 2000 do 10 000; b) 13-letni okres przejściowy – do 31 grudnia 2015 r. – dla zrzutów ścieków z aglomeracji o RLM powyżej 15000; c) 8-letni okres przejściowy – do 31 grudnia 2010 r. – dla zrzutów ścieków z aglomeracji o RLM powyżej 100 000. 2) W odniesieniu do dyrektywy 76/464/EWG z 4 maja 1976 r. dotyczącej zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje odprowadzone do środowiska wodnego Wspólnoty oraz dyrektyw „córek”, dotyczących poszczególnych substancji niebezpiecznych, ustanowiono 5 letni-okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r.

²⁹ <http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/17875e50583e36a2c1256e8100421c27?OpenDocument>, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

Gospodarka odpadami	
1.	W odniesieniu do dyrektywy 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych ustanowiono: a) 5-letni okres przejściowy – do 31 grudnia 2007 r., w drodze odstępstwa od artykułu 6 ustęp 1 litery a) i b) Polska osiągnąć miała cele odzysku i recyklingu w stosunku do następujących opakowań, zgodnie z następującymi celami pośrednimi: – recykling tworzyw sztucznych: 10% w stosunku do wagi do dnia przystąpienia, 14% dla roku 2004 oraz 15% dla roku 2005; – recykling metali: 11% w stosunku do wagi do dnia przystąpienia 14% dla roku 2004 oraz 15% dla roku 2005; – całkowity poziom odzysku: 32% w stosunku do wagi do dnia przystąpienia, 32% dla roku 2004, 37% dla roku 2005 oraz 43 % dla roku 2006; – do odpadów tworzyw sztucznych („zielona lista”) oraz grupy odpadów z „listy żółtej”.
2.	W odniesieniu do dyrektywy 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. dotyczącej składowisk odpadów ustanowiono 3-letni okres przejściowy do 1 lipca 2012 r. na modernizację istniejących lub budowę nowych składowisk odpadów.
3.	W odniesieniu do rozporządzenia 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar ustanowiono 5-letni okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. dla niektórych grup odpadów przeznaczonych do odzysku z tzw. zielonej listy i dla wybranych odpadów przeznaczonych do odzysku z tzw. żółtej listy, z możliwością przedłużenia do 2012 r. po uprzednim uzasadnieniu w odniesieniu do odpadów tworzyw sztucznych („zielona lista”) oraz grupy odpadów z żółtej listy.
Jakość powietrza	
1.	W odniesieniu do dyrektywy 99/32/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. dotyczącej redukcji zawartości siarki w paliwach płynnych ustanowiono 4-letni okres przejściowy do 31 grudnia 2006 r.
2.	W odniesieniu do dyrektywy 94/63/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. dotyczącej kontrolowania emisji lotnych związków organicznych powstałych wskutek magazynowania benzyny i jej dystrybucji z terminali do stacji obsługi ustanowiono: a) 3-letni okres przejściowy – do 31 grudnia 2005 r. – dotyczący istniejących instalacji do magazynowania benzyn, niezależnie od przepustowości rocznej bazy magazynowej, instalacji do załadunku i rozładunku cystern na istniejących terminalach oraz instalacji do załadunku zbiorników istniejących stacji paliw; b) 2-letni okres przejściowy – do 31 grudnia 2004 r. – na wymagania dotyczące instalacji do rozładunku i załadunku cystern na istniejących terminalach o rocznej przepustowości powyżej 150 tys. ton benzyn.
Bezpieczeństwo jądrowe i ochrona przed promieniowaniem jonizującym	
W odniesieniu do dyrektywy 97/43/EURATOM z dnia 30 czerwca 1997 r. dotyczącej ochrony przed promieniowaniem jonizującym pochodzącym ze źródeł medycznych ustanowiono 5-letni okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r.	

Zanieczyszczenia przemysłowe	
1.	W odniesieniu do dyrektywy 2001/80/WE z dnia 23 października 2001 r. dotyczącej ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznych spalania paliw ustanowiono: 8-letni okres przejściowy – od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2015 r. – na emisję dwutlenku siarki; 10-letni okres przejściowy – od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2015 r. – na emisję pyłów; 2-letni okres przejściowy – od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. – na emisję tlenków azotu, dla wszystkich polskich elektrowni i elektrociepłowni, które znalazły się na liście załączonej do polskiego stanowiska negocjacyjnego.
2.	W odniesieniu do dyrektywy 96/61/WE z 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń ustanowiono 3-letni okres przejściowy do 31 grudnia 2010 r. dla 65 zakładów przemysłowych zanieczyszczających powietrze i wody powierzchniowe i/lub gruntowe znajdujących się na liście załączonej do stanowiska negocjacyjnego.

Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polskę członkostwa w Unii Europejskiej³² do ustawy Prawo ochrony środowiska wprowadzono odnośnik zawierający odwołania do dyrektyw. Ta, wydawać by się mogło, zmiana o charakterze technicznym była niezbędna z punktu widzenia ciążyących na Polsce zobowiązań w zakresie implementacji prawa europejskiego, w szczególności w kontekście tych dyrektyw, które wymagały zamieszczenia w krajowych przepisach powołania się na ich numer oraz adres publikacyjny. Był to jeden z koniecznych wymogów uznania pełnej transpozycji dyrektyw do prawa krajowego.

Ostatecznie, z dniem 1 maja 2004, w ustawie Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.) wskazano, iż swoim zakresem dokonuje ona wdrożenia 30 dyrektyw³³.

³² Dz.U. z 2004 Nr 96, poz. 959.

³³ Są to:

- 1) dyrektywa 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych;
- 2) dyrektywa 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu;
- 3) dyrektywa 82/883/EWG z dnia 3 grudnia 1982 r. w sprawie procedur nadzorowania i monitorowania środowiska naturalnego w odniesieniu do odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu;
- 4) dyrektywa 83/29/EWG z dnia 24 stycznia 1983 r. zmieniającej dyrektywę 78/176/EWG w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu;
- 5) dyrektywa 84/360/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie zwalczania zanieczyszczeń powietrza przez zakłady przemysłowe;
- 6) dyrektywa 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko;
- 7) dyrektywa 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. zmieniająca dyrektywę 75/439/EWG w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych;
- 8) dyrektywa 87/217/EWG z dnia 19 marca 1987 r. w sprawie ograniczania zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu;

Zgodnie z ówczesną techniką legislacyjną, dyrektywy zmieniające były wymienione w oddzielnych punktach, stąd też większa liczba dyrektyw w stosunku do kolejnych zmian.

-
- 9) dyrektywa 88/609/EWG z dnia 24 listopada 1988 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania;
 - 10) dyrektywa 89/369/EWG z dnia 8 czerwca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe spalarnie odpadów komunalnych;
 - 11) dyrektywa 89/429/EWG z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza przez istniejące spalarnie odpadów komunalnych;
 - 12) dyrektywa 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku;
 - 13) dyrektywa 91/692/EWG z dnia 23 grudnia 1991 r. normalizująca i racjonalizująca sprawozdania dotyczące wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska;
 - 14) dyrektywa 92/112/EWG z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie procedur harmonizacji programów mających na celu ograniczanie i ostateczną eliminację zanieczyszczeń powodowanych przez odpady pochodzące z przemysłu dwutlenku tytanu;
 - 15) dyrektywa 94/66/WE z dnia 15 grudnia 1994 r. zmieniająca dyrektywę 88/609 w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania;
 - 16) dyrektywa 94/67/WE z dnia 16 grudnia 1994 r. w sprawie spalania odpadów niebezpiecznych;
 - 17) dyrektywa 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli;
 - 18) dyrektywa 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli;
 - 19) dyrektywa 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza;
 - 20) dyrektywa 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli zagrożeń niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi;
 - 21) dyrektywa 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko;
 - 22) dyrektywa 1999/13/WE z dnia 13 marca 1999 r. w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych ze stosowania rozpuszczalników w niektórych rodzajach działalności gospodarczej;
 - 23) dyrektywa 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu;
 - 24) dyrektywa 1999/94/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. odnosząca się do dostępności dla konsumentów informacji o zużyciu paliwa i emisjach CO₂ w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi;
 - 25) dyrektywa 2000/69/WE z dnia 16 listopada 2000 r. dotycząca wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu;
 - 26) dyrektywa 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów;
 - 27) dyrektywa 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko;
 - 28) dyrektywa 2001/80/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania;
 - 29) dyrektywa 2002/3/WE z dnia 12 lutego 2002 r. odnosząca się do ozonu w otaczającym powietrzu;
 - 30) dyrektywa 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie oceny i zarządzania hałasem w środowisku.

Dużą nowelizacją ustawy p.o.ś. z 18 maja 2005 r.³⁴ dokonano uzupełniającej transpozycji postanowień dyrektyw³⁵ związanych z dostępem do informacji o środowisku i jego ochronie, z udziałem społeczeństwa w ochronie środowiska oraz z postępowaniami w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, a także zmian związanych z europejską siecią ekologiczną Natura 2000, czego skutkiem było uzupełnienie odnośnika o siedem nowych dyrektyw³⁶.

Z dniem 28 lipca 2005 r.³⁷ ustawa p.o.ś. dokonywała transpozycji 37 dyrektyw.

³⁴ Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 113, poz. 954).

³⁵ Chodzi o:

- 1) dyrektywę 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko;
- 2) dyrektywę 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (znowelizowaną dyrektywą 97/11/WE) – w zakresie przepisów zmienionych dyrektywą 2003/35/WE;
- 3) dyrektywę 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę 85/337/EWG i 96/61/WE;
- 4) dyrektywę 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (znowelizowaną dyrektywami: 81/854/EWG, 91/244/EWG i 94/24/EWG) w zakresie przepisów odnoszących się do obszarów sieci Natura 2000;
- 5) dyrektywę 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (znowelizowaną dyrektywą 97/62/EWG);
- 6) dyrektywę 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli – w zakresie przepisów zmienionych dyrektywą 2003/35/WE;
- 7) dyrektywę 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.

³⁶ Chodzi o:

- 1) dyrektywę 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa;
- 2) dyrektywę 81/854/EWG z dnia 19 października 1981 r. dostosowującą, w związku z przystąpieniem Grecji;
- 3) dyrektywę 91/244/EWG z dnia 6 marca 1991 r. zmieniającą dyrektywę Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa;
- 4) dyrektywę 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;
- 5) dyrektywę 94/24/WE z dnia 8 czerwca 1994 r. zmieniającą załącznik II do dyrektywy 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa;
- 6) dyrektywę 97/62/WE z dnia 27 października 1997 r. dostosowującą do postępu naukowo-technicznego dyrektywę 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;
- 7) dyrektywę 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.

³⁷ Tj. z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 18 maja 2005 r.

Kolejną ustawą nowelizującą ustawę p.o.ś. z 24 lutego 2006 r.³⁸ wdrożono postanowienia:

- tzw. dyrektywy Seveso II³⁹ (nowelizującej dyrektywę Seveso I z 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi),
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG⁴⁰.

Druga ze wskazanych dyrektyw wymagała m.in. znacznego rozszerzenia zakresu podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji i objęcia nimi wszystkich organów władzy publicznej, które zgodnie z przepisami Konstytucji danego kraju podlegają procedurom odwoławczym określonym w art. 6 dyrektywy 2003/4/WE, a także ich organów doradczych. W ślad za dyrektywą 2003/4/WE, do ustawy p.o.ś. (art. 19 ust. 1) dodano przepisy nakazujące udostępnianie informacji nie tylko faktycznie zgromadzonych przez organ administracji, ale także gromadzonych przez inne podmioty w imieniu tych organów. W związku z przyjętym w dyrektywie istotnym rozszerzeniem zakresu pojęcia informacji o środowisku i jego ochronie, w ustawy p.o.ś. doprecyzowano pojęcie środowiska⁴¹.

Następną nowelizacją u.p.o.ś. z 26 kwietnia 2007 r.⁴² dokonano wdrożenia nowej dyrektywy 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu⁴³, a także wprowadzono przepisy ustalające ramy dla wdrożenia przepisów unijnego rozporządzenia, tj. rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE⁴⁴.

³⁸ Ustawa z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 50, poz. 360).

³⁹ Dyrektywa 2003/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2003 r. zmieniająca dyrektywę Rady 96/82/WE w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, Dz.Urz. WE, L 345 z 31.12.2003, s. 97-105.

⁴⁰ Dz.Urz. WE L 41 z 14.2.2003, s. 26-32.

⁴¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 129 Sejmu V kadencji, www.sejm.gov.pl, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

⁴² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 88, poz. 587).

⁴³ Dz.Urz. UE L 23 z 26.01.2005, s. 3.

⁴⁴ Dz.Urz. UE L 33 z 04.02.2006, s. 1.

Nowelizacja z 2007 r. uzupełniała także braki w zakresie transpozycji siedmiu dyrektyw, w tym czterech dotyczących jakości powietrza oraz dwóch dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, co w założeniu miało uporządkować przepisy dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i usprawnić całą procedurę ocen oddziaływania na środowisko⁴⁵.

Obecnie, od momentu przyjęcia w 2008 r. tekstu jednolitego ustawy Prawo ochrony środowiska⁴⁶, dokonuje ona wdrożenia 46 dyrektyw, dwóch rozporządzeń i czterech decyzji. Niektóre spośród tych dyrektyw były kilkakrotnie zmieniane, co było jednym z powodów licznych nowelizacji ustawy p.o.ś.

Jednym z ostatnich zasadniczych etapów wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska, mającym wpływ na kształt ustawy p.o.ś., była nowelizacja mająca na celu przede wszystkim uwzględnienie zarzutów Komisji Europejskiej podniesionych w ramach wszczętego przeciwko Polsce postępowania w sprawie o naruszenie przepisów dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. co do oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE⁴⁷. Efektem tej nowelizacji było wyłączenie z ustawy p.o.ś. przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz udostępniania informacji o środowisku w odrębną ustawę⁴⁸.

Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy z 3 października 2008 r., decyzja o wyodrębnieniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o udziale społeczeństwa i ocenach oddziaływania na środowisko z ustawy p.o.ś. do nowej ustawy została podjęta ze względów pragmatycznych – w celu ułatwienia stosowania przedmiotowych przepisów przez adresatów zawartych w nich norm⁴⁹.

⁴⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1261 Sejmu V kadencji, www.sejm.gov.pl, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

⁴⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150.

⁴⁷ Dz.Urz. WE L 175 z 5.7.1985, s. 40-48.

⁴⁸ Chodzi o ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.

⁴⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, druk sejmowy nr 768, www.sejm.gov.pl, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

6. Stan wdrożenia unijnego prawa środowiskowego w Polsce oraz postępowania naruszeniowe jako efekt braku wdrożenia

Komisja Europejska na bieżąco monitoruje stopień wdrażania prawa UE przez państwa członkowskie, w szczególności poprzez badanie krajowych środków wdrażających pod kątem ich zgodności z prawem UE, nadzór nad notyfikacją krajowych środków wykonawczych mających na celu wdrożenie przepisów unijnych oraz badanie faktycznego stosowania prawa UE. Jeżeli KE stwierdzi, iż Polska nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z prawa unijnego, może wszcząć postępowanie formalne. Jest to moment na ewentualne przekonanie KE o braku naruszenia prawa UE albo na zmianę prawa polskiego zgodnie z zaleceniami KE. Bardzo istotne jest, aby ta faza administracyjna postępowania formalnego była poprzedzona uzgodnieniami nieformalnymi, podczas których aktywna rola administracji krajowej, jak również odpowiednio skuteczna koordynacja działań mogą doprowadzić do odstąpienia KE od rozpoczęcia postępowania formalnego.

Faza administracyjna, czyli przedsporna, składa się z dwóch etapów. Najpierw KE przedstawia zarzuty formalne (*letter of formal notice*), a następnie uzasadnioną opinię (*reasoned opinion*). Jeżeli ten ostatni etap nie zakończył się zrezygnowaniem KE z prowadzenia procedury na podstawie art. 258 TFUE, następuje etap trzeci, tj. faza sporna, czyli wniesienie skargi KE do TSUE. Jeżeli ta faza kończy się uwzględnieniem skargi KE i stwierdzeniem naruszenia prawa unijnego przez Polskę, wówczas – w razie niewykonania wyroku TSUE przez Polskę – KE może wystosować wezwanie do usunięcia uchybienia, a następnie, jeżeli KE nie jest usatysfakcjonowana, może wnieść sprawę bezpośrednio do TSUE w trybie art. 260 ust. 2. Brak etapu uzasadnionej opinii odróżnia zatem obecny art. 260 ust. 2 od poprzedniego art. 228 TWE.

Druga, bardziej znacząca innowacja, wprowadzona Traktatem z Lizbony⁵⁰, ujęta została w art. 260 ust. 3. Przepisem tym stworzono całkiem nowy instrument dla KE. Wraz z wniesieniem w trybie art. 258 (dawnego art. 226 TWE) skargi z powodu uchybienia zobowiązaniom, Komisja może zaproponować Trybunałowi, aby tym samym wyrokiem, w którym stwierdza on uchybienie państwa członkowskiego obowiązкови poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, nałożył na to państwo ryczałt lub okresową karę pieniężną. Jeżeli Trybunał stwierdzi,

⁵⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Komisję Europejską, Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1-271.

że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję⁵¹. Okresowa kara pieniężna dla Polski naliczana za każdy dzień trwania naliczenia będzie wynosiła od ok. 5 tys. do ok. 300 tys. euro za dzień. Minimalna kwota ryczałtu wynosi 4 mln 163 tys.

Jak wskazuje KE w swoim komunikacie, celem tej innowacji wprowadzonej w Traktacie jest silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w terminach przewidzianych przez ustawodawcę unijnego i zapewnienie faktycznej skuteczności prawodawstwa Unii. Traktat z Lizbony odzwierciedla w ten sposób ogromne znaczenie terminowej transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie. Jest to nie tylko kwestia ochrony interesów ogólnych regulowanych przez prawodawstwo UE, co do których opóźnienia są niedopuszczalne, ale również i przede wszystkim kwestia ochrony obywateli europejskich, których prawa podmiotowe znajdują źródło w tym właśnie prawodawstwie.

Należy podkreślić, iż nowy instrument z art. 260 ust. 3 dotyczy całkowitego braku informacji o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy oraz przypadków jedynie częściowego poinformowania o środkach transpozycji. Nie ma natomiast zastosowania do braku zgodności lub niewłaściwego stosowania (*non-confirmity incorret application*)⁵².

Postępowania naruszeniowe przeciwko Polsce w zakresie obszaru Środowisko wszczynane są z własnej inicjatywy Komisji na podstawie przeprowadzonych przez nią badań krajowych środków pod kątem ich zgodności z prawem UE, w wyniku braku notyfikacji w Bazie KŚW, a także (w zasadzie ponad połowa wszystkich postępowań przeciwko PL⁵³) w wyniku indywidualnych skarg od obywateli i organizacji. TSUE konsekwentnie twierdzi, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na przepisy, praktyki ani okoliczności istniejące w ich własnych wewnętrznych systemach prawnych, aby usprawiedliwić nieprzestrzeganie zobowiązań i terminów ustanowionych w dyrektywach⁵⁴.

⁵¹ Komunikat Komisji Europejskiej – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE (2011/C 12/01), numer CELEX 52011XC0115(01), www.eur-lex.pl, wejście z dnia 15 marca 2011 r.

⁵² Ibidem.

⁵³ M. Dac, *Wykonywanie prawa UE – aspekty praktyczne*, Warszawa 2010, s. 14, [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A569E36BEC508FC125779E0043BD88/\\$file/Wykonywanie%20prawa%20UE%2013%20grudnia%202010.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A569E36BEC508FC125779E0043BD88/$file/Wykonywanie%20prawa%20UE%2013%20grudnia%202010.pdf)

⁵⁴ Zalecenie KE w sprawie transpozycji dyrektyw.

7. Stan wdrożenia w Polsce na tle innych państw członkowskich

Jak wynika z informacji przekazanych przez KE, w marcu 2011 r.⁵⁵ średni wskaźnik braków transpozycji w UE, czyli odsetek dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego, które nie zostały terminowo wdrożone do prawa krajowego we wszystkich 27 państwach członkowskich, nie uległ zmianie, utrzymując się na poziomie 0,9%. Ogółem spośród 20 państw członkowskich spełniających wymóg nieprzekroczenia jednoprocentowego wskaźnika braku transpozycji aż 6 państw poprawiło lub wyrównało swoje niedociągnięcia w transpozycji sprzed sześciu miesięcy: Malta, Irlandia, Portugalia, Grecja, Luksemburg i Łotwa. Kraje te dowiodły, że nawet w dzisiejszej niełatwej sytuacji ekonomicznej można utrzymywać lub nawet doskonalić efekty prac nad transpozycją prawa unijnego. Niemniej siedem państw członkowskich przekroczyło jednoprocentowy wskaźnik braku transpozycji. Są to: Austria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Węgry, Włochy, a także Polska⁵⁶.

Tabela 2. Stan transpozycji niewdrożonych dyrektyw w Polsce, których termin transpozycji już upłynął bądź upłynie najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2011 r.

Nazwa dyrektywy	Nazwa krajowego aktu implementującego	Informacje dodatkowe (np. etap prac nad projektem aktu implementującego oraz informacja o ewentualnym postępowaniu naruszeniowym)
1. Dyrektywa 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zastąpiona dyrektywą 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa; 2. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory	projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy – Prawo łowieckie oraz wydanie aktów wykonawczych	– etap uzgodnień międzyresortowych trwających od 10.2010; – naruszenie 2006/2151 i 2006/2135 – etap sądowy

⁵⁵ Tabela wyników rynku wewnętrznego: pierwsze owoce starań państw członkowskich o urzeczywistnienie jednolitego rynku, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/329&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, wejście z dnia 30 marca 2011 r.

⁵⁶ Ibidem.

Nazwa dyrektywy	Nazwa krajowego aktu implementującego	Informacje dodatkowe (np. etap prac nad projektem aktu implementującego oraz informacja o ewentualnym postępowaniu naruszeniowym)
3. Dyrektywa 94/22/WE z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów	projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze	– 18.11.2008 projekt przyjęty przez Radę Ministrów; – etap prac parlamentarnych, 28.04.2011 – III czytanie (uchwalono); – naruszenie 2007/2084 – etap sądowy
4. Dyrektywa 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych	projekt ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi	– RCL przygotowuje projekt ustawy na podstawie założeń przyjętych przez RM w dniu 16.11.2010 r.; trwają robocze uzgodnienia RCL z resortem; – naruszenie 2011/2025 – etap zarzutów formalnych
5. Dyrektywa 98/81 z dnia 26 października 1998 r. zmieniająca dyrektywę 90/219 w sprawie zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie	projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie modyfikowanych	– etap prac parlamentarnych (pomiędzy I a II czytaniem); – naruszenie 2007/2340 – etap sądowy
6. Dyrektywa 2006/21/ WE z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE	projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach wydobywczych oraz niektórych innych ustaw	– etap KSE; – naruszenie 2011/2001 – etap zarzutów formalnych
7. Dyrektywa 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. 8. Dyrektywa 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie	projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych	– 15.02.2011 r. – projekt został przyjęty przez RM; – etap prac parlamentarnych – 28.04.2011 – III czytanie (uchwalono); – naruszenie 2010/0166 - etap zarzutów formalnych

Nazwa dyrektywy	Nazwa krajowego aktu implementującego	Informacje dodatkowe (np. etap prac nad projektem aktu implementującego oraz informacja o ewentualnym postępowaniu naruszeniowym)
9. Dyrektywa 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE)	projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i innych ustaw oraz wydanie aktów wykonawczych	– 16.11.2010 r. – projekt założeń ustawy został przyjęty przez RM; – projekt ustawy jest opracowywany w RCL przy roboczej współpracy z MS; – naruszenie 2010/0549 – etap uzasadnionej opinii
10. Dyrektywa 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)	projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne.	– po uzgodnieniach międzyresortowych; – naruszenie 2010/0703 - etap uzasadnionej opinii
11. Dyrektywa 2008/105/WE dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159); jednakże art. 3 i Załącznik I Dyrektywy zostaną transponowane przez rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych	
12. Dyrektywa 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne	projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw	– etap prac parlamentarnych; – 14.04.2011 r. – ustawa została przyjęta przez Senat RP bez poprawek

Ogólna liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do rynku wewnętrznego spadła o 11% w porównaniu ze stanem sprzed pół roku, jednakże największa liczba uchybień nadal dotyczy takich dziedzin, jak „podatki i unia celna” oraz „ochrona środowiska”⁵⁷.

⁵⁷ Ibidem.

W raporcie z 2011 r.⁵⁸ KE wskazała, iż spośród 1030 otwartych postępowań naruszeniowych przeciwko wszystkim państwom członkowskim, 262 dotyczyło dziedziny podatków, a 192 obszaru Środowisko, co w sumie daje 44% (454 sprawy) wszystkich postępowań.

Z informacji przekazanych Polsce przez KE w 2010 r.⁵⁹ wynikało, iż na dzień 17 września 2010, w zakresie obszaru Środowisko, w DG ENV toczyło się 26 postępowań przeciwko Polsce, w tym najwięcej z zakresu ochrony przyrody (9 spraw), 4 sprawy dotyczące wód, 3 dotyczące odpadów, 2 chemikaliów i po jednej dotyczącej ocen oddziaływania i udostępniania informacji o środowisku.

Według stanu na dzień 20 kwietnia 2011 r., w obszarze Środowisko, prowadzone są 4 postępowania przeciwko Polsce na etapie sądowym. Piąte postępowanie, jako jedyne z tych na etapie sądowym, zostało wszczęte po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – było to naruszenie w sprawie braku notyfikacji KŚW odnośnie do dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, jednakże w dniu 8 kwietnia 2011 r. KE wycofała skargę z TSUE.

Jeśli chodzi o postępowania na etapie uzasadnionej opinii, to obecnie jest otwartych 9 postępowań, w tym w 5 postępowaniach KE przedstawiła szczegółowe zarzuty naruszenia prawa, dotyczące braku zgodności lub niewłaściwego stosowania (*non-confirmity i incorret application*), a 4 postępowania dotyczą braku notyfikacji (*non communication*).

Z kolei na etapie zarzutów formalnych otwartych jest 12 postępowań, w tym 9 dotyczących braku zgodności lub niewłaściwego stosowania i 3 dotyczące braku notyfikacji. W sumie w fazie administracyjnej toczy się obecnie 21 postępowań, a w fazie sądowej – 4 postępowania.

Podsumowanie

Na zakończenie warto podkreślić, iż w wyniku reorganizacji Ministerstwa Środowiska⁶⁰, od początku 2011 r., koordynacja prowadzenia wszystkich postępowań naruszeniowych, oprócz prowadzenia Bazy Scorebord, Bazy Naruszeń,

⁵⁸ Komisja Europejska, Tabela rynku wewnętrznego, nr 22, grudzień 2010 r., http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score22_en.pdf

⁵⁹ Prezentacja KE „Package meeting in Warsaw, 28 september 2010 – Unit A.2., DG Environment”, niepubl.

⁶⁰ Zarządzenie nr 1 Ministra Środowiska z dnia 5 stycznia 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

Bazy KŚW oraz Bazy EU-Pilot, należy do kompetencji Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska.

Debatując o wdrażaniu unijnego prawa ochrony środowiska, należy pamiętać, że nie jest to proces zamknięty, a wielokrotne nowelizowanie przepisów, w szczególności ustawy Prawo ochrony środowiska, wynika w dużej mierze z dynamiki zmian w unijnym prawie ochrony środowiska. W wielu przypadkach każda kolejna dyrektywa lub jej zmiana pociąga za sobą konieczność jej transpozycji do krajowego porządku prawnego.