Rozdział I

Dysharmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem unijnym na wybranych przykładach

Zbigniew Bukowski*

Zagadnienia wstępne

Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 7 lat. W tym okresie można już zauważyć pewne tendencje związane ze sposobem implementacji prawa ochrony środowiska. Jest to już wystarczająco długi okres, aby pozwolić sobie na wyciąganie wniosków i uogólnień. W artykule dokonana została zarówno analiza przepisów, jak i doświadczeń praktycznych w tym względzie.

Punktem wyjścia jest obowiązkowa dla każdego państwa członkowskiego implementacja prawa unijnego do prawa krajowego. Składa się ona z trzech elementów: transpozycji, stosowania oraz przestrzegania norm unijnych. Każdy z tych elementów podlega kontroli Unii Europejskiej i pociąga za sobą odpowiedzialność państwa, a w przypadku nieprawidłowości – możliwość stosowania sankcji.

Transpozycja to przeniesienie norm unijnych do wiążących prawnie aktów prawa krajowego. Powinna być ona wierna, bez zmiany treści prawa unijnego i bez przeinaczania jego skutków. W razie kolizji prawa unijnego z krajowym to pierwsze ma pierwszeństwo.

* Dr hab. Zbigniew Bukowski – Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Kancelaria Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy, Wrocław–Kraków–Toruń, wspólnik.

Przestrzeganie prawa unijnego to jedno z głównych zadań Komisji (stąd nazywana jest strażnikiem traktatów). Komisja wykonuje je poprzez następujące działania:

– nadzór nad notyfikacją krajowych środków mających na celu transpozycję przepisów unijnych,
– badanie krajowych środków transponujących pod kątem ich zgodności z prawem unijnym,
– badanie faktycznego stosowania prawa unijnego.

Jeżeli, zdaniem Komisji, państwo nie wypełnia swoich zobowiązań, przedstawia mu ona uzasadnioną opinię w tej sprawie po uprzednim umożliwieniu temu państwu zaprezentowania swego stanowiska. Jeżeli dane państwo nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, kieruje ona sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Analiza wniosków wynikających z trzyletniej obecności we Wspólnocie była już przedmiotem opracowania *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*[1]. Już w tej publikacji zwracałem uwagę na nieprawidłowości w implementacji prawa UE dotyczącego ochrony środowiska[2]. Na podstawie wskazanych tam już kierunków w tym zakresie w niniejszym rozdziale poddaje się analizie ich aktualność i poprawność ówczesnych wniosków. Chodzi o to, czy kolejne cztery lata Polski w Unii Europejskiej coś zmieniły, czy dalej popełniamy te same błędy.

1. Niedotrzymywanie terminów transpozycji aktów prawa wspólnotowego do prawa polskiego

Pierwszym problemem związanym z nieprawidłową implementacją unijnego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego jest kwestia dotrzymywania terminów transpozycyjnych. Jest to zagadnienie o charakterze formalnym. Przedstawiono je w poniższej tabeli w stosunku do aktów, które weszły w życie już po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

[1] Red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008.
[2] *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, s. 87-99.

Nazwa dyrektywy	Termin transpozycji	Nazwa aktów transponujących	Termin dokonanej transpozycji
Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26.05.2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE	25.06.2005	Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw	28.07.2005 r.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG	14.02.2005	Ustawa z dnia 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw	29.06.2006
Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE	31.12.2003; stworzenie systemu handlu – 1.01.2005	Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji; Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczenia Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji; Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 31 marca 2006 r. w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji	Data ogłoszenia ustawy: 29.12.2004 Wejście w życie ustawy: 01.01.2005; Wejście w życie rozporządzenia w sprawie Krajowego Administratora: 13.10.2005; Wejście w życie rozporządzenia w sprawie rodzajów instalacji: 11.04.2006

Nazwa dyrektywy	Termin transpozycji	Nazwa aktów transponujących	Termin dokonanej transpozycji
Dyrektywa 2004/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie ograniczeń emisji lotnych związków organicznych w wyniku stosowania rozpuszczalników organicznych w niektórych farbach i lakierach oraz produktach do odnawiania pojazdów, a także zmieniająca dyrektywę 1999/13/WE	30.10.2005	Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 20 października 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących ograniczenia emisji lotnych związków organicznych powstających w wyniku wykorzystywania rozpuszczalników organicznych w niektórych farbach, lakierach, preparatach do odnawiania pojazdów	Wejście w życie: 31.10.2005
Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu	30.04.2007	Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	Data ogłoszenia: 26.04.2007 Data wydania: 13.04.2007 Data wejścia w życie: 30.04 2007. akty wykonawcze umożliwiające stosowanie ustawy – 0.4.-0.6.2008 r.
Dyrektywa 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 powietrzu	15.02.2007	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu; Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu	03.04.2008 31.01.2009
Dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa	01.03.2007	Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki	08.05.2009

Nazwa dyrektywy	Termin transpozycji	Nazwa aktów transponujących	Termin dokonanej transpozycji
Dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa	01.03.2007	Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki	8.05.2009
Dyrektywa 2005/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 września 2005 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, które należy podjąć przeciwko emisji zanieczyszczeń gazowych i cząstek stałych przez silniki wysokoprężne stosowane w pojazdach oraz emisji zanieczyszczeń gazowych z silników o zapłonie iskrowym zasilanych gazem ziemnym lub gazem płynnym stosowanych w pojazdach	08.11.2006	Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 31 października 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep	23.11.2006
Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG	24.03.2008	Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne	01.07.2010
Dyrektywę 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre niebezpieczne substancje odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty	24.03.2006	Brak	
Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE	01.05.2008	Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych	15.08.2008

Nazwa dyrektywy	Termin transpozycji	Nazwa aktów transponujących	Termin dokonanej transpozycji
Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG	17.05.2008	Brak	
Dyrektywa 2006/40/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca emisji z systemów klimatyzacji w pojazdach silnikowych oraz zmieniająca dyrektywę 70/156/EWG	03.01.2008	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep	01.03.2008
Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG	28.09.2008	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach	12.06.2009
Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim	25.11.2009	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw	18.03.2011
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy	10.06.2010	Brak	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/ WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)	15.07.2010	Brak	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/ WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy	12.12.2010	Brak	

Nazwa dyrektywy	Termin transpozycji	Nazwa aktów transponujących	Termin dokonanej transpozycji
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne	26.12.2010	Brak	
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/112/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniająca dyrektywy Rady 76/768/EWG, 88/378/EWG, 1999/13/WE oraz dyrektywy 2000/53/WE, 2002/96/WE i 2004/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w celu dostosowania ich do rozporządzenia nr (WE) 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin	01.04.2010	Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach	08.04.2011

Na dwadzieścia analizowanych dyrektyw w stosunku do żadnej z nich nie udało się dotrzymać terminu pełnej transpozycji do prawa krajowego, przy czym w sześciu przypadkach nie został wydany, jak na razie, żaden akt transponujący. Naruszenia terminów były bardzo różnorodne – od jednego dnia do ponad dwóch lat, przy czym przeważają te z ponadrocznym naruszeniem terminu transpozycyjnego. Niestety, ta tendencja się umacnia – nowsze dyrektywy są dłużej nietransponowane. Luka transpozycyjna dotyczy tak ważnych dyrektyw, jak: nr 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy, nr 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego czy nr 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy. Co więcej – nie ma, jak na razie, nawet projektów ustaw transponujących, co oznacza, że opóźnienie z nimi związane będzie bardzo znaczące (z pewnością ponadroczne).

Można ponadto zauważyć, że w przypadku niektórych aktów transponujących doszło do rażącego naruszenia zasady *vacatio legis.* Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. 2007 r. Nr 68, poz. 449, z późn. zm.) naruszenie jej jest możliwe, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W powyższych przypadkach, w związku z cha-

rakterem tych aktów (ustawy o handlu emisjami i o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie), z pewnością naruszono te zasady.

2. Problematyka formy transpozycji

Kolejnym zagadnieniem związanym z transpozycją prawa unijnego do prawa krajowego jest wybór formy transponującej – czy ma być to nowa ustawa, czy wystarczy nowelizacja istniejącej lub rozporządzenie. Dylematy te muszą zostać rozwiązane z uwzględnieniem zasad techniki legislacyjnej w powiązaniu z celem określonej regulacji oraz spoistością systemową prawa ochrony środowiska, zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną (związaną z całym systemem polskiego prawa).

Biorąc pod uwagę zarówno przyjęte w ostatnich latach nowe ustawy, jak i plany przyjęcia nowych ustaw (np. o efektywności energetycznej), można zauważyć ilościowe powiększanie prawa ochrony środowiska. Jednakże akty te często są nie w pełni spójne z już obowiązującymi, nakładają się w nich bowiem zakresy przedmiotowe regulacji, co prowadzi do coraz większego chaosu w ramach tego systemu prawnego.

Jako przykład można wskazać tutaj 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[3]. Żadne merytoryczne przesłanki nie przemawiały za wyłączeniem tych materii z ustawy Prawo ochrony środowiska (a już z pewnością nie występowały w tym zakresie żadne deklarowane w uzasadnieniu do ustawy względy pragmatyczne). Co więcej, naruszono w ten sposób ideę tej ustawy, która miała skupiać wszelkie przepisy o charakterze ogólnym i horyzontalnym odnoszące się do ochrony środowiska. Istniejący bardzo krótko taki stan z początku 2001 r. miał charakter przejściowy i tymczasowy oraz związany był z koniecznością uregulowania materii niewystępującej do tej pory w polskim prawie, a wymaganej w związku z korzystaniem z funduszy przedakcesyjnych jeszcze przed zakończeniem prac nad ustawą Prawo ochrony środowiska.

Notabene zauważyć można, że zasadniczo wyodrębnianej materii nic nie łączy. Są to przepisy związane z trzema odrębnymi procedurami i nie są w taki sposób łączone ani na gruncie prawa międzynarodowego, ani prawa unijnego, ani w większości regulacji obowiązujących w państwach europejskich. Zarazem

[3] Dz.U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm. (dalej: p.o.ś.).

pozostawia się w ustawie Prawo ochrony środowiska część regulacji odnoszących się do dostępu do informacji (w odniesieniu do państwowego monitoringu środowiska) oraz część regulacji dotyczących ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Wszystko to powoduje rozerwanie pewnych ciągłości systemowych dotyczących tych przepisów. W zakresie regulowanym nową ustawą nie mają chociażby zastosowania zasady ogólne wynikające z działu II tytułu I ustawy Prawo ochrony środowiska, z których część ma bezpośredni związek z zagadnieniami regulowanymi w tej ustawie (zasady kompleksowości ochrony, prewencji, przezorności). Świadczy to wyraźnie o nieprzemyślanym teoretycznie charakterze nowych regulacji, co może mieć negatywne skutki dla całego dalszego rozwoju polskiego prawa ochrony środowiska, powstrzymując popularne w Europie tendencje kodyfikacyjne w tym zakresie.

Niezbyt korzystne jest też zjawisko częstych nowelizacji pojedynczych aktów prawnych. Prowadzi to z reguły do naruszenia jednolitości aktu prawnego. Najlepszym przykładem jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, która była już 100-krotnie nowelizowana, z czego od 1 maja 2004 do 2011 r. 82 razy, w tym wielokrotnie w kontekście prawa unijnego. Oczywiście nie było to związane z tak częstą zmiennością tego prawa, lecz z jego nieprawidłową wcześniejszą transpozycją, co zresztą często stwarza mechanizm samonapędzający – dokonuje się nowelizacji w celu prawidłowej transpozycji, lecz ten stan nie zostaje osiągnięty, więc konieczna jest kolejna nowelizacja itd. (przykładami mogą być przepisy o pozwoleniach zintegrowanych czy ocenach oddziaływania na środowisko).

3. Kwestia jakości transpozycji

3.1. Problem definicji

Wydawać by się mogło, że najprostszą rzeczą jest prawidłowa transpozycja definicji z aktów prawa unijnego. W większości przypadków tak jest, lecz zdarzają się i tutaj pewne problemy, które mogą mieć zresztą istotne znaczenie praktyczne.

Na początek zajmijmy się definicją „najlepszych dostępnych technik". W ustawie Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.) pojęcie to powiązane zostało w głównej mierze z pozwoleniami zintegrowanymi, chociaż występuje także w odniesieniu do treści programu naprawczego (art. 84 ust. 3 pkt 2). Zastosowano je też w stosunku do ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć

w zakresie zawartości raportu o oddziaływaniu (art. 52 ust. 2 p.o.ś.), lecz dotyczy to instalacji objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Pojęcie najlepszych dostępnych technik zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 10 p.o.ś., w ślad za definicją tego pojęcia przyjętą w dyrektywie IPPC[4]. W dyrektywie tej „najlepsze dostępne techniki" zdefiniowane zostały w art. 2 jako „najbardziej efektywny i zaawansowany etap rozwoju metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy dla dopuszczalnych wartości emisji mający na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ogólne ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko naturalne jako całość".

W polskiej ustawie, zgodnie z art. 3 pkt 10, przez „najlepsze dostępne techniki" rozumie się najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub – jeżeli nie jest to praktycznie możliwe – ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość. Pojęcie:

a) „technika" oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana;

b) „dostępne techniki" to techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać;

c) „najlepsza technika" oznacza najbardziej efektywną technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości.

Z definicji tej wynika jej jednoznaczne odniesienie wyłącznie do ustalania granicznych wartości emisji. Praktycznie w żadnym więc innym wymiarze definicja ta nie nadaje się do bezpośredniego zastosowania w polskim prawie. Stawia to pod znakiem zapytania, wobec braku określenia granicznych wartości emisji, jej zastosowanie do pozwoleń zintegrowanych w kontekście spełnienia innych wymagań ochrony środowiska przez instalację.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na różnice pomiędzy pojęciem „dopuszczalne wartości emisji", zastosowanym w dyrektywie IPPC, a pojęciem „graniczne wielkości emisyjne". „Dopuszczalne wartości emisji" to masa, wyrażona w kategoriach niektórych szczególnych parametrów, stężenia i/lub poziomu emisji, których nie można przekroczyć w czasie jednego lub kilku okresów. Wartości te, zgod-

[4] Dyrektywa 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń (Dz.Urz. WE L Nr 257, 10.10.1996, s. 26). Wersja skodyfikowana – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. L 24 z 29.01.2008, s. 8-29).

nie z art. 18 dyrektywy, mogą być określane w dwojaki sposób. Po pierwsze, specjalnie, w kontekście zintegrowanego podejścia przez Radę dla większości kategorii instalacji wymienionych w załączniku I do dyrektywy lub dla substancji zanieczyszczających środowisko określonych w załączniku III, o ile stwierdzona zostanie potrzeba działania na poziomie Wspólnoty. Po drugie, jeżeli nie ma w wyżej wymieniony sposób określonych wartości, to jako minimalne dopuszczalne wartości emisji przyjmuje się odpowiednie dopuszczalne wartości emisji zawarte w dyrektywach wymienionych w załączniku II (w części już obecnie nieaktualne) lub też ustalone w innych przepisach wspólnotowych.

Na poziomie krajowego ustawodawstwa dopuszczalne wartości emisji są to ustalone przez ministra właściwego do spraw środowiska standardy emisyjne, a indywidualnie w stosunku do instalacji – określone w pozwoleniu wielkości dopuszczalnej emisji. Graniczne wielkości emisyjne to, jak była już o tym mowa, dodatkowe standardy emisyjne, różne także od normalnych standardów emisyjnych, ustalanych w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Nastąpiła więc tutaj nieprawidłowa implementacja przepisów dyrektywy IPPC[5], powodująca praktycznie obecnie nieprzydatność pojęcia „najlepsze dostępne techniki" w polskim prawie. Nie ratuje tego przyjęcie w art. 207 ust. 3, że jeżeli graniczne wielkości emisyjne nie zostały określone, to dopuszczalną wielkość emisji ustala się, uwzględniając potrzebę przestrzegania obowiązujących standardów emisyjnych. Jest to wypełnienie zobowiązania z dyrektywy, jednakże nie wpływające na interpretację pojęcia „najlepsze dostępne techniki".

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że zastosowanie pojęcia najlepszych dostępnych technik, m.in. w art. 204 ust. 1, art. 205, 207 ust. 1 i 1a, art. 216 ust. 2, nie ma obecnie większego praktycznego znaczenia. Pojęciu temu brakuje bowiem treści normatywnej do czasu ustalenia granicznych wartości emisyjnych[6]. Zarazem jednak wskazać trzeba w tym wypadku na konieczność bezpośredniego zastosowania w praktyce prawa unijnego w tym zakresie.

Innym przykładem związanym z odmienną niż w akcie prawa unijnego definicją jest termin „emisja" zawarty w projekcie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zawartym w druku sejmowym nr 3887 z dnia 22 lutego 2011 r. Mamy tutaj do czynienia z nieprawidłową transpozycją przepisów dyrektyw: 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r., ustanawiającej system handlu przydziałami emisji

[5] Na wątpliwości w tym zakresie wskazywał też J. Sommer, *Instytucja pozwoleń zintegrowanych w prawie polskim*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2003, nr 1, s. 8.

[6] Na temat ograniczenia roli BAT w polskim prawie patrz też: M. Bar, J. Jendrośka, *Pozwolenia zintegrowane*, [w:] *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, red. J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Bar, Warszawa 2011, cz. 3.14.3.1., s. 2 i n.

gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywy Rady 96/61/WE[7] a także 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[8]. Dyrektywa 2003/87/WE definiuje emisję jako czynność uwolnienia gazów cieplarnianych, natomiast w projektowanej ustawie jest ona definiowana jako „ładunek" substancji wprowadzanych do powietrza. W projekcie uzasadnia się to w ten sposób:

> Potrzeba odejścia od ścisłego przeniesienia normy dyrektywy wynika stąd, że w świetle ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji system uprawnieniami do emisji stanowi część systemu zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustanowionym na gruncie tej ustawy. Dlatego też wystąpiła potrzeba posłużenia się znaczeniem pojęcia emisji, zbliżonym do pojęcia wprowadzonego na gruncie ustawy z 2009 r. [...]. Należy jednocześnie podkreślić, że sposób zapewnienia w projektowanej ustawie transpozycji pojęcia „emisji", którym posługuje się dyrektywa 2003/87/WE, nie jest wadliwy. Pojęcie emisji należy rozumieć w łączności z innymi przepisami ustawy, np. określającymi zakres przedmiotowej regulacji (rodzaje instalacji i operacji lotniczych objętych systemem). Wynika stąd, że jedynie emisje będące następstwem eksploatacji określonych ustawą rodzajów instalacji lub wykonywania określonych rodzajów operacji lotniczych wchodzą w zakres przedmiotowej regulacji. Takie znaczenie pojęcia emisji zdaje się realizować znaczenie pojęcia emisji przyjęte w art. 3 pkt b dyrektywy 2003/87/WE.

Analizując te dwa pojęcia – z dyrektywy i z projektu ustawy – można dostrzec istotne różnice pomiędzy nimi, moim zdaniem, uniemożliwiające utożsamianie tych pojęć, jak robi to projektodawca. Przy tym różnice te mogą potencjalnie stać się przedmiotem sporów i dyskusji, gdyż jest to jedno z kluczowych pojęć w ustawie.

Problemem może być też brak określonych definicji przeniesionych do polskiego prawa – wskazać tu można m.in. definicje leśnego materiału rozmnożeniowego[9].

---

7 Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32; Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 631.

8 Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, s. 63.

9 Zawartą w dyrektywie Rady 1999/105/WE z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym (Dz.Urz. L Nr 11, 15.1.2000, s. 17), lecz już nie w polskiej ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz.U. Nr 73, poz. 761 z późn. zm.).

3.2. Wybrane problemy na przykładzie określonych instytucji prawnych

Pierwszym przykładem w tym zakresie może być kwestia przesłanek odmowy udostępniania informacji o środowisku. W ustawie 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 mamy dwie grupy takich przesłanek: obligatoryjne, kiedy to organ musi odmówić udostępnienia określonej informacji, oraz fakultatywne – gdy rozstrzygnięcie kwestii, czy odmówić, należy do organu.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG w art. 4 ust. 2 przewiduje, że:

> Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia.

Powoduje to, że właściwie wszelkie przesłanki mają charakter fakultatywny. Takiej możliwości polskie prawo nie przewiduje, wiążąc przy przesłankach obligatoryjnych organ, bez możliwości jakiegokolwiek wyboru (oczywiście, gdy nie stosuje on wprost prawa unijnego).

Drugi przykład związany jest z wprowadzeniem przepisów dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r., w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, do polskiego prawa. Pokazuje on błędy ustawodawcy w tym zakresie, z tym że mają one bardziej znaczenie wewnętrzne niż związane z dostosowaniem do prawa wspólnotowego. Nieumiejętna transpozycja może więc także powodować problemy w samym prawie krajowym. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie znowelizowała ustawę Prawo ochrony środowiska, w zamierzeniu dostosowując ją do nowej ustawy. W zakres odpowiedzialności podmiotu za szkody wskazano w art. 187 ust. 1 w związku z ust. 4. Odniesiono się tam do wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz do wystąpienia szkód w środowisku. To drugie pojęcie przejęto wprost z ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (wcześniej nie funkcjonowało ono wp.o.ś.). Zarazem, poza wyznaczeniem w ten sposób tego zakresu w ust. 1, w pozostałych przepisach ustawy dotyczących kwestii ustanowienia zabezpieczenia roszczeń nie wprowadzono już pojęcia „z tytułu szkód

w środowisku", co powoduje znaczące trudności, jeśli nie wręcz niemożność jego wprowadzenia do pozwolenia; zob. ust. 4:

> 4. Gwarancja bankowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1-4, bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie.

Warto też przywołać art. 198:

> 1. Po wydaniu decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia, jeżeli prowadzący instalację usunął negatywne skutki w środowisku powstałe w wyniku prowadzonej działalności lub skutki takie nie wystąpiły, organ właściwy do wydania pozwolenia orzeka na wniosek prowadzącego instalację o zwrocie ustanowionego zabezpieczenia. 2. W razie stwierdzenia, iż nie usunięto w wyznaczonym terminie negatywnych skutków w środowisku powstałych w wyniku prowadzonej działalności, organ właściwy do wydania pozwolenia orzeka o przeznaczeniu na ten cel zabezpieczenia w wysokości niezbędnej do usunięcia tych skutków.

Kolejny przykład to jak bumerang wracająca sprawa zgłoszenia budowlanego i oceny oddziaływania na środowisko. Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne wymaga, aby zezwolenie na inwestycję, w rozumieniu tego aktu, miało zawsze postać decyzji, a nie „milczącej zgody", jaką jest właśnie procedura zgłoszeniowa.

Mamy rozliczne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w tym zakresie, jednoznacznie tak właśnie podchodzące do tej sprawy. Przyjmując 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, uzasadniano ją m.in. wyeliminowaniem wcześniej istniejącego już przepisu w tym względzie, niezgodnego z prawem unijnym. Jednakże ustawa z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i niektórych innych ustaw[10], w art. 72 po ust. 1 dodano ust. 1a w brzmieniu:

> 1a. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

[10] Dz.U. 2010 r. Nr 119, poz. 804.

Powrócono więc tutaj do istniejącego już kiedyś w polskim prawie rozwiązania, które zostało, ze względu na jego niezgodność z prawem unijnym, wyeliminowane. Celem tej nowelizacji było doprecyzowanie, uporządkowanie oraz usprawnienie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko.

3.3. Wybrane problemy transpozycyjne na przykładzie obecnie rozpatrywanych projektów ustaw

Pierwszym analizowanym aktem jest projekt ustawy Prawo geologiczne i górnicze (druk sejmowy nr 1696) z dnia 16 grudnia 2008 r. w wersji: sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z dnia 28 kwietnia 2010 r. Projekt ten ma zasadniczo na celu zliberalizować Prawo geologiczne i górnicze w stosunku do jeszcze obowiązującej obecnie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r.[11]

W projektowanej ustawie znajduje się art. 33 o treści:

> Jeżeli koncesja jest poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa, w postępowaniu koncesyjnym nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych".

Powoduje on, iż nie będą miały zastosowania przepisy art. 31 k.p.a., który pozwala wszystkim organizacjom społecznym (w tym ekologicznym) na udział w postępowaniu na prawach strony, jeśli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i jeśli przemawia za tym interes społeczny (organ prowadzący postępowanie ma przy tym prawo decydowania, czy zasadne jest dopuszczenie organizacji do postępowania).

Artykuł 10a dyrektywy Rady 85/337 z dnia 27 czerwca 1985 r., w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, nakazuje, aby państwa członkowskie zapewniły, że członkowie zainteresowanej społeczności mający wystarczający interes w sprawie mieli dostęp do procedury odwoławczej, podczas której będą mogli kwestionować prawidłowość decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy 85/337, za członków zainteresowanej społeczności należy uważać nie tylko strony postępowania, ale także organizacje ekologiczne. Ponadto, zgodnie z prezentowaną przez Komisję Europejską interpretacją dyrektywy 85/337, możliwość udziału w postępowaniu oraz możliwość odwołania się od decyzji przez członków „zainteresowanej społeczności", czyli przez strony postępowania, a także przez zrównane z nimi

[11] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

organizacje ekologiczne, musi być zapewniona na wszystkich etapach zezwalania na realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (czyli, w systemie prawa polskiego, na etapie decyzji środowiskowej i decyzji ostatecznie zezwalającej na realizację przedsięwzięcia, w tym wypadku koncesji).

Komisja Europejska, zarzucając Polsce nieprawidłową transpozycję dyrektywy, wskazała, że dostęp do sądu dla zainteresowanej społeczności musi być zagwarantowany na wszystkich etapach procesu zatwierdzania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a więc nie tylko na etapie decyzji środowiskowej, lecz także późniejszej decyzji, w tym wypadku koncesji wydawanej na podstawie prawa geologicznego i górniczego (zob. uzasadniona opinia z dnia 29 czerwca 2007 r., naruszenie nr 2006/2281; pkt 66-74). Skierowana przez Komisję uzasadniona opinia wymienia wprawdzie wyraźnie tylko decyzję zezwalającą ostatecznie na realizację przedsięwzięcia budowlanego, a więc pozwolenie na budowę, ale argumentacja ta ma zastosowanie także do decyzji zezwalających na inne przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Stanowisko powyższe Komisja Europejska uzasadnia tym, że za „zezwolenie na realizację przedsięwzięcia", którym to pojęciem posługuje się dyrektywa 85/337, należy uważać cały komplet decyzji wymaganych do rozpoczęcia realizacji danego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, a więc w rozpatrywanym przypadku: decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz koncesję wydawaną na podstawie Prawa geologicznego i górniczego (por. pkt 27 uzasadnionej opinii). Sama decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie pozwala bowiem na rozpoczęcie określonej działalności (czyli na realizację przedsięwzięcia), a zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie 85/337, przez zezwolenie na realizację przedsięwzięcia (wg niezbyt fortunnej polskiej wersji dyrektywy – zezwolenie na inwestycję) rozumie się „decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia"[12]. Mamy więc tutaj do czynienia z naruszeniem wymagań wynikających z prawa unijnego.

Podobnie zresztą rzecz się ma z art. 41 projektu, którego początkowa treść jest następująca:

> 1. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczyści).
> 2. Stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu nie są właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości znajdujących się poza granicami projektowanego albo istniejącego obszaru górniczego lub miejscami wykonywania robót geologicznych.

[12] M. Stoczkiewicz, M. Bar, *Opinia prawna dotycząca wybranych przepisów projektu ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, sporządzona dnia 11 października 2009 r.

W odniesieniu do przedsięwzięć zaliczonych do mogących znacząco oddziaływać na środowisko dyrektywa 85/337 wymaga, aby członkowie zainteresowanej społeczności mieli możliwość odwołania się od decyzji zezwalającej na ich realizację, a także złożenia skargi do sądu. Wymaga także, aby dostęp do procedury odwoławczej zagwarantowany był na wszystkich etapach zatwierdzania przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Wypełnienie tego opisanego wyżej wymogu dyrektywy powinno zapewnić, że krąg stron w postępowaniach dotyczących koncesji na działalność zaliczaną do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określany będzie na zasadach ogólnych, czyli zgodnie z art. 28 k.p.a., bez sztucznego zawężania kręgu stron. Tymczasem w proponowanych ustępach 1 i 2 artykułu 41 ogranicza się krąg stron wyłącznie do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których prowadzona jest działalność, wykluczając inne osoby, na których nieruchomości oddziaływałaby prowadzona działalność (sąsiadów).

Kolejnym projektem, którego zgodność z prawem unijnym budzi wątpliwości, jest projekt ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych zawarty w druku sejmowym nr 3887 z dnia 22 lutego 2011 r. Ogólna analiza projektu ustawy wykazuje, iż projekt nie transponuje w pełni przepisów prawa unijnego o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, a w niektórych przypadkach transponuje je nieprawidłowo. Poniżej zostaną wskazane jedynie przykłady takich sytuacji. Określenie bowiem wszystkich przypadków niezgodności z prawem unijnym wymagałoby bardzo szczegółowej analizy. Zarazem trzeba wskazać, iż przyjęty sposób konstruowania w projektach ustaw tabeli zbieżności z prawem unijnym jest nieprawidłowy i nie przynosi żadnych istotnych wskazówek co do tej zgodności. Pomimo potencjalnego wzorowania się na działaniach Komisji Europejskiej w tym zakresie metodologia podejścia jest zupełnie inna. W tabelach przygotowywanych na użytek Komisji Europejskiej porównuje się każdą jednostkę redakcyjną tekstu dyrektywy lub każde zdanie zawarte w takiej jednostce, a nie całe rozbudowane, wielozdaniowe, wielojednostkowe artykuły. Taki sposób porównania, jaki przyjęto w projekcie ustawy, nie przynosi efektów i na przyszłość należałoby go zmienić.

Pierwsza kwestia to luki transpozycyjne. Jak już zaznaczono w samym uzasadnieniu do projektu ustawy, projekt przewiduje jedynie częściowe wdrożenie dyrektywy 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Nie zawiera on chociażby uregulowań uwzględniających zjawisko ucieczki emisji czy derogacji dla energetyki. Do projektu nie wprowadzono także wszystkich zasad charakteryzujących okres rozliczeniowy 2013-2020. Tłumaczono to tym, iż częściowa transpozycja przepisów Unii Europejskiej związana jest z brakiem

opracowanych przez Komisję szczegółowych regulacji umożliwiających określenie zasad np. przydziału liczby uprawnień do emisji lub przydziału uprawnień ze wspólnotowej rezerwy. Dlatego ustawa ta stanowi jedynie środek o charakterze tymczasowym do czasu opracowania przepisów zapewniających pełną transpozycję dyrektywy 2009/29/WE, które będą stanowiły odrębną regulację i będą obowiązywały od 2013 r. Takie uzasadnienie nie wydaje się zasadne z tej racji, iż do ustaw przenosi się regulacje z dyrektyw, a nie z aktów wykonawczych czy wytycznych do nich. Akty wykonawcze do dyrektyw transponowane są z reguły w drodze rozporządzeń, a wytyczne – poprzez odpowiednią urzędową interpretację i wykładnię tekstu przepisów. Ponadto można zauważyć, iż jeżeli projektowana ustawa wejdzie w życie, tak jak to się zakłada, do końca 1. półrocza bieżącego roku, to na przygotowanie, przejście pełnej ścieżki legislacyjnej i wejście w życie znowelizowanej ustawy, zgodnej już z prawem unijnym, pozostaje 1,5 roku, co – jak pokazuje doświadczenie – jest często okresem niewystarczającym. Powoduje to potencjalne zagrożenie, iż znowu polski system handlu uprawnieniami nie ruszy od dnia 1 stycznia 2013 r. na tych samych zasadach, co system unijny. Takie opóźnienia w przeszłości skutkowały potencjalnymi stratami finansowymi dla podmiotów gospodarczych uczestniczących w systemie. Przykładem takiej luki może być brak transponowania artykułu 27 dyrektywy 2009/29/WE dotyczącego wyłączenia małych instalacji objętych równoważnymi środkami.

Innym przykładem nieprawidłowości transpozycyjnych jest kwestia możliwości przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na modernizację wytwarzania energii elektrycznej, uregulowana w artykule 10c dyrektywy 2009/29/WE. W przepisie tym mowa jest o instalacjach wytwarzających energię elektryczną, które funkcjonowały przed dniem 31 grudnia 2008 r. lub co do których proces inwestycyjny faktycznie wszczęto do tego dnia. Pojęcia, którymi się tutaj posłużono, nie mają definicji w prawie unijnym ze względu na to, iż proces planowania przestrzennego i budownictwa nie jest *de facto* regulowany w tym prawie. Posłużono się więc ogólnymi pojęciami potocznymi, które nadają się do uwzględnienia w prawie krajowym.

W projekcie ustawy wskazano, iż chodzi o realizowane instalacje spalania paliw, z wyjątkiem instalacji spalania odpadów niebezpiecznych lub komunalnych o nominalnej mocy cieplnej powyżej 20 MW, która będzie wytwarzała energię elektryczną przeznaczoną do sprzedaży osobom trzecim i w której nie będzie prowadzony rodzaj działalności określony w lp. 2-29 w tabeli nr 2 załącznika do ustawy, przy czym podjęcie realizacji instalacji ma miejsce w dniu faktycznego rozpoczęcia procesu inwestycyjnego dotyczącego tej instalacji, a za dzień faktycznego rozpoczęcia procesu inwestycyjnego uznaje się dzień, który nastąpił przed dniem 31 grudnia 2008 r., kiedy to podjęto prace przygotowawcze na terenie budowy instalacji. Pomimo potencjalnego zdefiniowania pojęć w prawie polskim

dokonano tego, używając pojęć niejasnych i niedookreślonych. Może to stwarzać istotne problemy interpretacyjne i prowadzić do nieprawidłowej transpozycji dyrektywy w Polsce. Powoduje to, iż obecna treść art. 50 projektu ustawy nie jest zgodna z art. 10 c dyrektywy i może służyć jego faktycznemu obejściu.

4. Problemy implementacyjne ze stosowaniem i przestrzeganiem wspólnotowego prawa ochrony środowiska

Na pierwszym miejscu wymieniłbym tutaj problemy związane z organizacją i zadaniami organów administracji. Zagadnieniem, które trzeba wziąć pod uwagę, jest kwestia, czy obecny podział kompetencji pomiędzy organy ochrony środowiska umożliwia praktyczne prawidłowe wykonywanie zadań wynikających z prawa Unii Europejskiej. Wydaje się, że pięcioletnia praktyka stosowania ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje już na pewne niejasne aspekty realizacji tych zadań, stąd wymaga rozważenia zmiana właściwości organów w zakresie niektórych zadań.

Obecny podział zadań wskazuje na kluczową rolę samorządu powiatowego w podejmowaniu decyzji administracyjnych z zakresu ochrony środowiska. Samorząd gminny wykonuje podstawowe zadania materialno-wykonawcze (w tym inwestycyjne) oraz wydaje decyzje administracyjne w sprawach o typowo lokalnym charakterze (utrzymanie czystości i porządku, hałas, środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięć). Zadania reglamentacyjne o charakterze regionalnym oraz z zakresu ochrony przyrody realizowane są przez szczebel wojewódzki (nieistotne jest, z punktu widzenia ochrony środowiska, czy będą one realizowane przez administrację rządową w województwie, czy przez samorząd województwa).

Doświadczenia wyniesione z dotychczasowej realizacji zadań wskazują na konieczność pewnych zmian w tym systemie:

1. Podejmowanie decyzji w zakresie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięć przerasta możliwości gmin, zwłaszcza wiejskich, gdyż wymaga dużej wiedzy z zakresu ochrony środowiska w kontekście inwestycyjnym, gmina zaś nie ma innych zadań w tym zakresie, brak jest więc często merytorycznie przygotowanych pracowników za to odpowiedzialnych. Najczęściej zadanie to przekazuje się osobom odpowiedzialnym za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne lub za gospodarkę odpadami i ochronę przyrody. Wydaje się, że właściwsze byłoby usytuowanie wydawania tej decyzji na poziomie powiatowym.

2. Wydawanie pozwoleń zintegrowanych jest zadaniem bardzo trudnym dla powiatów, wymaga bowiem bardzo specjalistycznej wiedzy z zakresu ochrony środowiska oraz technologii przemysłowych. W powiatach, zwłaszcza ziemskich, zatrudnia się jedną lub dwie osoby odpowiedzialne za wszelkie sprawy ochrony środowiska. Z gronem zaś specjalistów w różnych dziedzinach ochrony środowiska mamy do czynienia na poziomie wojewódzkim. Stąd wydaje się o wiele bardziej uzasadnione powierzenie wydawania właśnie tego pozwolenia organom wojewódzkim.

Potencjalny problem w zakresie ustrojowego uregulowania kwestii wykonywania istotnych zadań wynikać może z projektu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Jak wskazuje projektodawca, z uwagi na potrzebę zapewnienia efektywnego sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem systemu, proponuje się powierzenie Ministrowi Środowiska funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne na mocy ustawy. Kompetencję do wydawania zezwoleń na uczestnictwo w systemie ustawa powierza organom samorządu terytorialnego (marszałkowi i staroście), tak jak ma to miejsce w obowiązującym stanie prawnym. Minister właściwy do spraw środowiska będzie pełnił funkcję organu wyższego stopnia w sprawach rozstrzyganych przez te organy. Przepis ten jest wyrazem rezygnacji z dotychczas utrwalonego porządku co do właściwości instancyjnej w sprawach z zakresu handlu uprawnieniami do emisji. Ponieważ większość instalacji uczestniczących w systemie ma ważne zezwolenia na udział w systemie, przewiduje się, że właściwe organy będą zobowiązane do weryfikacji wydanych decyzji jedynie w przypadku potrzeby dokonania zmian w sposobie monitorowania wielkości emisji lub w instalacji albo wydania nowych zezwoleń tzw. instalacjom nowym. Zgodnie z założeniem projektodawcy, uczynienie Ministra Środowiska organem odwoławczym wpłynie pozytywnie na spójną praktykę stosowania prawa w dziedzinie handlu uprawnieniami do emisji.

Zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego pomysł ten nie wydaje się najwłaściwszy. Z teoretycznego punktu widzenia minister właściwy do spraw środowiska winien być głównie organem odpowiedzialnym za politykę państwa w sferze ochrony środowiska, a nie prowadzącym bieżące administrowanie, czego elementem jest właśnie wydawanie decyzji administracyjnych. Z praktycznego punktu widzenia ministrowie są organami w największym stopniu nieprzestrzegającymi terminów wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie postępowania odwoławczego. Powierzenie ministrowi takiej roli potencjalnie wydłuża więc czas ostatecznego rozstrzygnięcia, co z racji m.in. skutków gospodarczych takich decyzji, ma istotne znaczenie.

Innym przykładem, w którym pomimo prawidłowej transpozycji prawa wspólnotowego występuje problem z praktycznym zastosowaniem przepisów,

jest kwestia opłat za składowanie odpadów. Dyrektywa składowiskowa w artykule 10 określa, że:

> Państwa Członkowskie podejmują środki mające na celu zapewnienie, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów, o ile to możliwe, wraz z kosztem zabezpieczenia finansowego lub jego odpowiednika określonego w art. 8 lit. a) pkt iv) oraz szacunkowe koszty zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat, zostały uwzględnione w cenie, którą będzie pobierał podmiot zajmujący się składowiskiem za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów. Z zastrzeżeniem wymagań dyrektywy Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku, Państwa Członkowskie zapewniają przejrzystość w zbieraniu i wykorzystywaniu wszelkich informacji dotyczących kosztów.

Zostało to przetransponowane na grunt ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach:

> Art. 61. Cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisko odpadów powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów.

Jednakże w praktyce, w stosunku do większości składowisk, ten przepis nie znajduje zastosowania (zwłaszcza jeśli chodzi o koszt zamknięcia, rekultywacji i monitorowania porekultywacyjnego). Notabene rodzi się zresztą problem, kto miałby kontrolować wprowadzenie tej regulacji w życie.

Kolejnym przykładem z zakresu gospodarki odpadami jest ostatnie z obowiązkowych zadań gmin określonych w art. 16 a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, czyli zapewnianie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:

a) do dnia 31 grudnia 2010 r. – do nie więcej niż 75% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
b) do dnia 31 grudnia 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
c) do dnia 31 grudnia 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Powyższy obowiązek powiązać trzeba z budową sieci kompostowni. Pierwszy wskazany w przepisie termin już upłynął, a obowiązek ten nie został spełniony. Także kolejny, ze względu na obecny stan inwestycji w tej dziedzinie, wydaje się z góry uniemożliwiać osiągnięcie takiego poziomu, co oznaczać będzie naruszenie naszych dalszych zobowiązań w ramach Unii Europejskiej i skutkować może wszczęciem przeciwko Polsce postępowania w tym zakresie.

Podsumowanie

Proces implementacji unijnego prawa ochrony środowiska do prawa krajowego wykazuje wiele nieprawidłowości. Mają one zasadniczo charakter wewnętrzny. Jedynym zewnętrznym problemem wskazywanym cztery lata temu było tłumaczenie aktów prawa unijnego ukazujące się w oficjalnym unijnym dzienniku urzędowym. W tym zakresie jednak należy odnotować pozytywną zmianę.

Pozostały natomiast te same problemy wewnętrzne. Są to:

1. Przedłużenie krajowego niechlujstwa legislacyjnego. Efektem tego są częste nowelizacje przepisów, także pod kątem zgodności z prawem unijnym. Związane jest to m.in. z całkowitym pomijaniem w procesie legislacyjnym ekspertyz (wystarczy zerknąć na sporządzone w ostatnich latach dla Kancelarii Sejmu i Senatu ekspertyzy co do poszczególnych ustaw – praktycznie żadne uwagi w nich zawarte nie zostały uwzględnione, co więcej, dokumenty te są w ogóle pomijane w pracach nad projektami ustaw; zob. protokoły z posiedzeń Komisji Ochrony Środowiska.
2. Niepoważne podejście do samego procesu transpozycyjnego. W praktyce dominuje jeszcze u nas pogląd, że prawem wspólnotowym za bardzo przejmować się nie trzeba, bo cokolwiek się zrobi, będzie z nim zgodne. Pogląd ten ulega bardzo powolnym zmianom wraz z kierowaniem przez Komisję Europejską kolejnych spraw przeciwko Polsce do TSUE.
3. Fikcyjna ocena zgodności projektów ustaw z prawem unijnym w ramach procesu legislacyjnego – praktycznie w zakresie ochrony środowiska zawsze wykazywano taką zgodność, nawet gdy błędów w transpozycji było co niemiara (trochę tak jak ocena skutków dla budżetu – z reguły stosuje się formułkę: „nie powoduje skutków dla budżetu", nawet gdy nie jest to prawda). Na obronę powiedzieć można, że problemem jest brak zaplecza eksperckiego oraz to, że przeprowadzane analizy są z reguły warunkowane czasem, co nie wpływa pozytywnie na ich jakość.
4. W kontekście implementacji istotny jest też brak analiz skutków wejścia ustaw w życie. Teoretycznie analizy takie załączane są do każdego projektu ustawy, lecz ich faktyczna przydatność jest z reguły bardzo słaba i trudno je nazwać analizami (to raczej ogólnikowe prognostyki).

Na powyższe ogólne przyczyny nakłada się jeszcze traktowanie prawa ochrony środowiska w Polsce jako mało ważnego elementu systemu prawnego, co nie polepsza jakości transpozycji i implementacji, lecz jedynie ją pogarsza. Związane to jest w ogóle z traktowaniem zagadnienia ochrony środowiska jako politycznie niszowego, a nie priorytetowego.