WYBRANE PROBLEMY DOSTOSOWANIA POLSKIEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA DO PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

dr Leszek Karski

Dostosowanie[1] polskiego prawa ochrony środowiska do norm wspólnotowego systemu prawa jest niezwykle skomplikowanym procesem. W związku z tym nie jest czymś nadzwyczajnym, iż powoduje szereg trudności, które nie zawsze dają się rozwiązać we właściwym czasie. Na skutek zaburzeń w procesie transpozycji prawa wspólnotowego do polskiego systemu prawnego powstają nieprawidłowości. Nieprawidłowości te mają różnorodne przyczyny. Część z nich wynika z charakteru wspólnotowego prawa ochrony środowiska, które podlega ciągłemu rozwojowi i zmianom. Cześć jest związana z tym, iż każdy proces dostosowawczy wiąże się z problemami. Jednak część jest wynikiem braku środków finansowych i brakami kadrowymi w państwach członkowskich.

Aby móc w przyszłości doskonalić metody dostosowawcze, należy scharakteryzować najczęściej występujące błędy. W omawianym obszarze możemy wyróżnić kilka rodzajów najczęściej występujących nieprawidłowości:

- niedotrzymanie terminów przewidzianych dla państwa członkowskiego na dostosowanie prawa krajowego do prawa polskiego i to zarówno w aspekcie przyjęcia nowych unormowań, jaki i uchylenia istniejących, które nie są zgodne z aktami prawa wspólnotowego,
- brak notyfikacji,
- zastosowywanie nieodpowiedniej formy transpozycji;
- błędne tłumaczenie,
- nieodpowiedni zakres dostosowania,
- nieodpowiednia jakość transpozycji – zarówno w aspekcie zmiany zakresu praw i obowiązków czy w zakresie definicji.

Terminy

Niedotrzymywanie terminów dostosowania norm polskiego prawa ochrony środowiska do norm prawa wspólnotowego jest pierwszym z problemów, które są związane z nieprawidłową implementacją. Można nawet

pokusić się o stwierdzenie, iż zagadnienie dotrzymywania terminów transpozycyjnych do niedawna było podstawowym problemem polskiego prawodawcy. Omawiana nieprawidłowość posiada charakter formalny. Zagadnienie to wiąże się zarówno z brakiem aktywnego działania w postaci przyjęcia nowych unormowań, jaki i zaniechaniem uchylenia istniejących regulacji, które nie są zgodne z aktami prawa wspólnotowego. W przypadku przyjęcia nowych unormowań mamy do czynienia najczęściej z transpozycją dyrektyw, natomiast w przypadku zaniechania mamy najczęściej do czynienia z materią regulowaną przez rozporządzenia wspólnotowe. Niedotrzymanie terminów można podzielić na dwa obszary. Pierwszy wiąże się z dostosowaniem do aktów, których termin transpozycji formalnie upływał w dniu akcesji oraz dostosowaniem do aktów, których termin transpozycji upłynął po dniu akcesji.

Z dniem przystąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej, powstał obowiązek pełnej implementacji, z wyjątkiem kwestii, dla których przewidziano okresy przejściowe. To oznaczało, iż Polska tuż po akcesji miała znaczną liczbę przypadków niedostosowania się do aktów wspólnotowych w terminie. Był to stan uzasadniony tym, iż przyjęcie potężnego dorobku polityczno-prawnego Unii Europejskiej nie może obyć się bez komplikacji. Można wspomnieć chociażby o dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, która powinna być transponowana przez Polskę w dniu akcesji, natomiast polska ustawa z 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji weszła w życie 1 stycznia 2005, natomiast akty wykonawcze do niej znacznie później. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 31 marca 2006 r. w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji zaczęło obowiązywać 11 kwietnia 2006 r. Natomiast rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu monitorowania wielkości emisji substancji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji weszło w życie 31 stycznia 2006 r.

Drugi obszar jest związany z przedłużaniem się procesu tworzenia projektów i procesu legislacyjnego. Obecnie mamy do czynienia z tendencją do bardzo szczegółowej regulacji, charakterystycznej dla systemów kontynentalnych. Tendencja ta jest pogłębiona jeszcze przez specyfikę prawa ochrony środowiska. Ponadto ogromną rolę w omawianej sytuacji odgrywa dążenie do zapewnienia warunków wymaganych przez Konstytucję przy ograniczaniu praw i wolności. Między innymi powyżej wspomniane przesłanki powodują, iż mamy do czynienia z opóźnieniami. Warto w tym miejscu wspomnieć o kilku przykładach niedotrzymania terminu, który upływał po dniu akcesji. Termin transpozycji dyrektywy 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 minął 14 lutego 2005 r. Natomiast ustawa z 24 lutego 2006 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, która wprowadzała postanowienia aktu wspólnotowego, zaczęła obowiązywać dopiero od 29 czerwca 2006 r. Dyrektywa 2003/105 Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/82 w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi powinna zostać transponowana do 1 lipca 2005, a polski prawodawca wprowadził jej postanowienia w życie w polskim porządku prawnym 29 czerwca 2006r.

za pomocą ustawy z 24 lutego 2006. Termin transpozycji dyrektywy 2004/101 Parlamentu i Rady z 27 października 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87 ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto upłynął 13 listopada 2005 r., do dzisiaj prawo polskie nie zostało do niej dostosowane.

Z kolei dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, której termin transpozycji upłynął 30 kwietnia 2007 r. została włączona do polskiego systemu prawa poprzez ustawę z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dostosowanie postanowień rangi ustawy zostało dokonane w wymaganym terminie. Aczkolwiek przez długi czas nie wydano aktów wykonawczych, które umożliwiałyby realizację postanowień ustawowych. Tym samym nie nastąpiła pełna transpozycja we właściwym czasie.[2]

Również dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu została włączona do polskiego systemu prawa z ponad trzyletnim opóźnieniem.[3]

Obowiązek informacyjny

Kolejnym zagadnieniem, z którym Polska ma problemy, jest obowiązek informacyjny. Przepływ informacji w procesie harmonizacji posiada niezwykle istotne znaczenie. Brak informacji o implementacji wiąże się z domniemaniem, iż dane państwo nie transponowało prawa wspólnotowego i stanowi formalne naruszenie prawa wspólnotowego.

W aktach prawa wspólnotowego znajdują się klauzule, które odnoszą się do dwóch kwestii. Po pierwsze, niezwłocznego powiadomienia Komisji o wprowadzeniu w życie przez państwo członkowskie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, które są niezbędne dla wykonania danego aktu. Termin niezwłocznie oznacza, iż powiadomienie powinno się odbyć w takim terminie, w którym pewna czynność jest dokonywana bez zbędnej zwłoki, po ustaniu przyczyny ją uniemożliwiającej. Pozostawanie w zwłoce wiąże się z możliwością przypisania winy. Oznacza to, iż zakomunikowanie dostosowania prawa polskiego powinno się odbyć z zachowaniem normalnego toku czynności przewidzianych w aktach prawnych i w praktyce administracyjnej. Aczkolwiek zawinione opóźnienie będzie się wiązało z pozostawaniem w zwłoce. Ponadto państwo członkowskie w procesie harmonizacji jest zobowiązane do przekazania Komisji tekstów podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinach objętych danym aktem. Podmiotem uprawnionym do otrzymania informacji będzie Komisja Europejska oraz pośrednio inne państwa członkowskie. Niewypełnienie obowiązku notyfikacji skutkuje tym, iż Komisja nie posiada informacji o wejściu w życie odpowiednich aktów krajowych i może wszcząć pierwszy etap procedury na podstawie artykułu 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Drugi rodzaj obowiązku informacyjnego wiąże się nakazem, aby postanowienia przyjęte przez państwa członkowskie zawierały odniesienie do danego aktu lub aby takie odniesienie towarzyszyło ich urzędowej publikacji. Nakaz jest określony poprzez klauzule powiązania.[4] Mają one na celu udostępnienie informacji szerokiemu kręgowi podmiotów o dostosowaniu prawa krajowego do prawa wspólnotowego. Dlatego też w sytuacji, w której mamy do czynienia z istnie-

niem w polskim porządku prawnym odpowiednich postanowień wprowadzających wymagania określone przez prawodawcę wspólnotowego, bez odniesienia do tych aktów nie można mówić o implementacji prawa wspólnotowego.

Z obowiązkiem informacyjnym o transpozycji prawa wspólnotowego wiąże się obowiązek raportowania – jednak w większym zakresie dotyczy on stosowania prawa.[5]

Forma

Następną kwestią problemową w obszarze transpozycji wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa krajowego jest wybór formy transponującej. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, iż państwa członkowskie mają swobodę w wyborze metod i środków wdrożenia dyrektyw,[6] jednak forma implementacji powinna być dostosowana do potrzeb harmonizacji. Po pierwsze, odnosi się to do rodzaju czynności konwencjonalnej, w tym rodzaju aktu, którą należy wybrać, aby właściwie dokonać dostosowania. W grę wchodzi odpowiedź na pytanie, czy może to być porozumienie, akt wewnętrzny administracji, czy powinien to być akt prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z linią orzeczniczą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości akt dostosowujący powinien posiadać charakter prawa powszechnie wiążącego. Podstawowym argumentem za tym jest to, iż podmiotom niezależnym od administracji poprzez proces transpozycji powinno się zapewnić pewność prawa.[7] Każda osoba, której aktywność może prowadzić do zanieczyszczenia środowiska, powinna mieć możliwość zapoznania się z precyzyjnymi i konkretnymi postanowieniami, które są stabilne. Skutkuje to niemożnością użycia aktów kierownictwa wewnętrznego w celu transpozycji. Postanowienia, które mają moc wiążącą jedynie co do administracji i nie są skuteczne co do podmiotów trzecich, nie spełniają wymogów właściwej transpozycji[8]. W związku z tym, iż powinny to być raczej akty prawa powszechnie obowiązującego, ciekawa sytuacja powstaje na tle włączania pewnych postanowień do polityki ekologicznej czy programów ochrony środowiska.

Również, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości[9] oraz wytycznymi Komisji[10] w sprawie porozumień środowiskowych implementujących dyrektywy wspólnotowe, porozumienia w sprawie ochrony środowiska nie będą odpowiednią formą transpozycji, chyba że taką formę przewiduje akt wspólnotowy. Do trudności związanych z określeniem rodzaju zobowiązania, jaki łączy strony porozumienia, należy dodać to, iż porozumienia środowiskowe mają zastosowanie tylko do stron umowy, a zatem nie mają charakteru aktów prawa powszechnie wiążącego. Pomimo ich znacznej przydatności w obszarze ochrony środowiska i przychylnego stanowiska Komisji oraz Rady,[11] Trybunał negatywnie odniósł się do implementacji za pomocą porozumień.

Wybór aktów prawa powszechnie wiążącego rodzi kolejne pytanie, za pomocą jakich aktów może być dokonana transpozycja. W przypadku dostosowania do prawa wtórnego w grę wchodzą ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego.

W przypadku ustaw i rozporządzeń sprawa wydaje się być dosyć oczywista. Jednak i tu pojawiają się pewne wątpliwości. Czy dany akt powinien być specjalnie poświęcony dostosowaniu do konkretnego aktu wspólnotowego. Należy rozważyć, czy powinna być to nowa ustawa, czy wystarczy nowelizacja istniejącej bądź rozporządzenie. Nie można znaleźć ani w orzecznictwie, ani w doktrynie jednoznacznego stanowiska, które stanowiłoby generalną wskazówkę. Zatem należy przyjąć, iż dylematy te powinny być rozwiązane na gruncie konkretnego zagadnienia imple-

mentacyjnego, z uwzględnieniem zasad techniki legislacyjnej oraz w powiązaniu z celem określonej regulacji wspólnotowej, jak również spójnością systemową prawa ochrony środowiska. I to zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W konsekwencji w omawianym obszarze prawodawca krajowy posiada dużą swobodę, ograniczoną jednak zasadami całego systemu prawa polskiego.

Natomiast pewne trudności wiążą się z aktami prawa miejscowego. Początkowo Komisja miała duże obiekcję co do decentralizacji w procesie harmonizacji prawa. Jednak w orzecznictwie Trybunału można znaleźć aprobatę[12] dla przekazania uprawnień implementacyjnych władzom lokalnym lub regionalnym, z wyjątkiem sytuacji, w których postanowienia dyrektyw zakazują implementacji przez władze lokalne. Jednocześnie zastrzeżono, iż przekazanie kompetencji musi się wiązać z właściwą transpozycją do prawa krajowego. Państwo, desygnując na władze lokalne kompetencje w zakresie transpozycji prawa, nie może później się powoływać na to, iż za implementację jest odpowiedzialny organ lokalny czy regionalny.[13]

Problemy pojęciowe

W obszarze działań integracyjnych jednym z podstawowych zagadnień jest zrozumienie i jednolite pojmowanie postanowień konstruowanych przez prawodawcę wspólnotowego. Brak właściwego zrozumienia skutkuje błędami w procesie dostosowania. Różne pojmowanie danych terminów oddala od zbliżenia ustawodawstw krajowych. Mając do czynienia z 23 językami urzędowymi nie jest łatwe przełożenie prawa wspólnotowego. Zwłaszcza w przypadku tak skomplikowanej gałęzi prawa jak prawo ochrony środowiska jest niezwykle trudno zachować precyzję językową. Wszystkie wersje językowe mają takie same znaczenie, jednak istotną wagę posiada zasada głoszącą, iż w sytuacji niejasności interpretacji językowej należy opowiedzieć się na rzecz wolności. W przypadku rozbieżności pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi istotne znaczenie posiada podążenie za wersją, która daje najwięcej praw dla podmiotów i nakłada najmniejsze obowiązki na podmioty.

W procesie harmonizacji ogromną rolę odgrywa prawidłowe tłumaczenie postanowień aktów wspólnotowych na język polski. Niezwykle negatywny efekt występuje w sytuacji, w której akty bezpośrednio obowiązujące zawierają błędy w tłumaczeniu. Wydźwięk poprawności tłumaczenia tych aktów jest tym większy, iż w momencie przyjęcia zaczynają oddziaływać na polską politykę i prawo oraz polską praktykę. Szczególne znaczenie posiada właściwe przełożenie postanowień o bezpośrednim skutku. Prawidłowe tłumaczenie jest niezbędnym elementem w procesie integracji i harmonizacji w obszarze ochrony środowiska w Polsce. Niezbędne jest więc, w procesie transpozycji, poddanie aktów wspólnotowych specjalistycznej weryfikacji pod względem języka prawnego i prawniczego. Ze wszech miar celowe jest dążenie do ujednolicenia pojęć. W procesie wykładni postanowień może pojawić się problem, czy dane zwroty znaczą w języku polskim to samo, czy mają inny zakres pojęciowy. Brak zwrócenia uwagi na omawianą problematykę w istotny sposób wpływa na jakość implementacji wspólnotowego prawa ochrony środowiska i to zarówno w stadium transpozycji, jak i stosowania prawa.

Zakres dostosowania i odpowiednia jakość

Kolejnym zagadnieniem jest właściwy zakres dostosowania. Jego określenie wiąże się z ustaleniem granicy swobody posunięć

państwa członkowskiego w krajowej działalności legislacyjnej w zakresie wykraczającym poza ramy harmonizacji lub też stosowania wyjątków na podstawie art. 95 ust 4 i art. 176 czy art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Należy pamiętać, iż wszystko, co pozostaje poza przedmiotowym zakresem regulacji objętej danym aktem wspólnotowym, odnoszącym się do ochrony środowiska, należy do kompetencji państwa członkowskiego. Zatem do takich sytuacji nie będą odnosiły się wyjątki przewidziane w powyżej wspomnianych artykułach, gdyż one dotyczą odstępstw od wzorców przyjętych przez prawodawcę wspólnotowego. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza w kontekście środków krajowych, które pozostają poza ramami wyznaczonymi przez dany akt i mogą służyć innym celom, aniżeli cele wyznaczone przez prawodawcę wspólnotowego.[14] Aby móc określić, co pozostaje w obszarze regulowanym przez dany akt wspólnotowy, należy ustalić jego zakres przedmiotowy, podmiotowy i terytorialny.[15] Określenie zakresu powinno dać odpowiedź również na pytanie o to, czy mamy do czynienia z zasadą harmonizacji całkowitej czy z zasadą harmonizacji minimalnej. Całkowita harmonizacja oznacza, iż dany akt ma na celu wprowadzanie standardów wspólnotowych, od których nie przewiduje się wyjątków. Odnosi się to zarówno do środków bardziej rygorystycznych, jak i mniej rygorystycznych, aniżeli przewiduje to dyrektywa. Zastosowanie tej zasady wiąże się z zapewnieniem właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Odnosi się to w szczególności do obszaru produktów czy niebezpiecznych substancji. Natomiast harmonizacja minimalna oznacza pozostawienie państwom członkowskim kompetencji do przyjęcia bardziej rygorystycznych instrumentów. Dotyczy to obszarów, które w znacznie mniejszym zakresie wpływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Przykładowo można wspomnieć o jakości wody, fauny i flory, ochrony radiologicznej. Obecnie mamy do czynienia we wtórnym prawie wspólnotowym ochrony środowiska z eliminacją zasady minimalnej harmonizacji.[16]

Ostatnim przedstawionym problemem jest tematyka transpozycji o odpowiedniej jakości. Wydaje się być jednym z prostszych obszarów, a jednak sprawia szereg trudności i to zarówno w aspekcie zmiany zakresu praw i obowiązków określonych przez prawodawcę wspólnotowego, jak również w zakresie transpozycji definicji. Kwestia ta dotyczy w dużej mierze odpowiedzenia na pytanie, czy transpozycja dyrektyw do polskiego prawa krajowego powinna się sprowadzać do przepisania postanowień dyrektyw? Dosłowna transpozycja prawa wspólnotowego do krajowego systemu prawa nie jest konieczna, jeżeli postanowienia te są interpretowane i stosowane przez państwo członkowskie zgodnie z celem i intencją prawodawcy wspólnotowego. Jednocześnie państwo, które nie dokona dosłownego dostosowania, przejmuje na siebie ryzyko zarzutu niewypełnienia zobowiązań wynikających z art. 10 lub art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w sytuacji, w której okaże się, iż postanowienia prawa krajowego nie są zgodne z celem dyrektywy. W konsekwencji powstaje obowiązek dokonywania transpozycji ze szczególną dokładnością i precyzją.[17] Aczkolwiek sprowadzanie roli państw członkowskich w procesie transpozycji do przepisywania tekstów dyrektyw nie jest właściwe.[18]

Określenie granic praw i obowiązków

Określenia granic praw i obowiązków przez prawodawcę krajowego, należy w dziedzinie ochrony środowiska do podstawowych wymogów transpozycji. Podstawowe znacznie posiada określenie granic ludzkiego zachowania w stosunkach z elementami środo-

wiska. W konsekwencji nieodpowiednia transpozycja w zakresie praw i obowiązków stanowi poważny błąd, który negatywnie wpływa na uprawnienia podmiotów.

Przykładowo można wspomnieć o przesłankach odmowy udostępniania informacji o środowisku. W nieobowiązujących już postanowieniach ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska prawodawca krajowy przewidział dwie grupy przesłanek: obligatoryjne, kiedy organ ma obowiązek odmówić udostępnienia określonej informacji oraz fakultatywne, kiedy rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy należy do zakresu uznaniowego organu.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej 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 w sposób zawężający, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia." Skutkuje to tym, iż właściwie wszelkie przesłanki powinny mieć charakter fakultatywny. Takiej możliwości polski prawodawca nie przewidział, wiążąc przy przesłankach obligatoryjnych organ, bez możliwości jakiegokolwiek wyboru.[19]

Również warto zauważyć, iż prawodawca wspólnotowy daje dla państw członkowskich możliwość wyboru pewnych opcji. Jest to niezwykle istotne, aby uwzględniać warunki krajowe i nie nakładać na podmioty krajowe obowiązków, które stawiają je w gorszej sytuacji od innych podmiotów gospodarczych Wspólnoty i postępować zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zwłaszcza jeżeli zyski ekologiczne są niewspółmiernie małe w stosunku do kosztów społecznych i ekonomicznych.

Można w tym miejscu podać przykład związany z transpozycją dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE. Otóż celem dyrektywy jest objęcie dużych źródeł emisji. Objęcie małych źródeł może oznaczać zbyt duże koszty w stosunku do zysków środowiskowych. Dlatego też w aneksie pierwszym określono, iż do systemu są włączone instalacje do wytwarzania produktów ceramicznych przez wypalanie, w szczególności dachówek, cegieł, cegieł ogniotrwałych, płytek, wyrobów kamionkowych lub porcelany o zdolności produkcyjnej przekraczającej 75 ton dziennie, i/lub o pojemności pieca przekraczającej 4 m^3 oraz gęstości ustawienia produktu w piecu przekraczającej 300 kg/m^3. Zatem państwom członkowskim pozostawiono wybór, czy zastosować koniunkcję czy alternatywę. Aczkolwiek ten wybór powinien być dostosowany do warunków danego państwa. Polski prawodawca w rozporządzeniu z 30 września 2005 r. w sprawie rodzajów instalacji objętych wspólnotowym systemem handlu uprawnieniami do emisji na lata 2005–2007 w przypadku wspomnianej produkcji ceramicznej wprowadził alternatywę, co znacznie poszerzało krąg podmiotów zobowiązanych do uczestniczenia w systemie.

Definicje

Wydawać by się mogło, iż prawidłowe dostosowanie się do definicji zawartych w aktach prawa wspólnotowego nie powinno nastręczać większych problemów. W większości przypadków tak jest, lecz zdarzają się i tutaj pewne trudności, które posiadają istotne znaczenie praktyczne. Można wskazać cho-

ciażby na sytuację, w których błędnie albo niedokładnie wprowadzono do prawa polskiego definicję czy nie wprowadzono wcale definicji. Warto w tym miejscu wymienić takie problematyczne definicje, na tle zetknięcia się prawa polskiego z prawem wspólnotowym, jak: najlepsze dostępne techniki,[20] instalacja, informacja o środowisku, dopuszczalne wartości emisji czy leśny materiał rozmnożeniowy.

Niewłaściwe przełożenie definicji może w istotny sposób wpłynąć na jakość transpozycji. Przyjęcie błędnych definicji może skutkować zmianą zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz treści praw i obowiązków związanych z ochroną środowiska. W procesie transpozycji nie jest wymagane, aby postanowienia dyrektywy zostały wprowadzone dosłownie. Ważne natomiast jest, aby tekst mający na celu dostosowanie nie odbiegał od tekstu aktu wspólnotowego.[21] Trybunał Europejski w swojej linii orzeczniczej negatywnie odniósł się do powoływania się przez państwa członkowskie na terminy podobne. Podstawą takiego stanowiska jest obawa przed nieporozumieniami, które mogą być skutkiem różnej siatki pojęciowej stosowanej przez różnych prawodawców w procesie implementacji. Można przyjąć, iż nie jest konieczne przejmowanie dosłownych określeń definicji zawartych w dyrektywie w sytuacji, w której krajowy zasób określeń jest wystarczający. Jednak wymaga to przeprowadzenia analizy terminów krajowych przed dokonaniem dostosowania do definicji wspólnotowych. Dodatkowo należy zauważyć, iż definicje wspólnotowe są często niezwykle ogólne z powodu dążenia przez prawodawcę do jak największej spójności z systemami krajowymi. W takich sytuacjach, przepisanie definicji, bez uwzględnienia specyfiki danego państwa, może wręcz powodować problemy z wdrożeniem wspólnotowego prawa ochrony środowiska.

Wnioski

Podsumowując kwestie dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska wypada uznać, iż do polskiego systemu prawnego zostały włączone wszystkie zasady ochrony środowiska ukształtowane przez prawodawcę wspólnotowego. Do polskiego porządku prawnego wprowadzono wszystkie podstawowe dyrektywy wspólnotowe.[22] Tak więc, jeżeli chodzi o zakres regulacji, to można dojść do przekonania, iż nastąpiła harmonizacja poszczególnych działów omawianej gałęzi prawa.[23] Również należy przyjąć, iż do krajowego porządku prawnego włączono wszystkie podstawowe instytucje prawne, które powstały na gruncie prawa wspólnotowego. Należy wspomnieć przede wszystkim o takich instrumentach, jak: dostęp do informacji i udział społeczeństwa, nadanie odpowiedniej rangi planom w ochronie środowiska, zintegrowanym pozwoleniu emisyjnym, systemie decyzji związanych z gospodarką odpadami, najlepszej dostępnej technice, handlu uprawnieniami do emisji, systemie kontroli substancji chemicznych, stosowaniu organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz zmianie w systemie opłat i kar pieniężnych, jak również udoskonaleniu ocen oddziaływania na środowisko.

W ostatnich latach przyjęto w ramach procesu transpozycji wiele aktów krajowych, a w najbliższych latach nadal będzie pogłębiany proces harmonizacji. Zauważyć można znaczące ilościowe powiększanie prawa ochrony środowiska. Jednak tworzone akty często nie są w pełni spójne z aktami już obowiązującymi, co prowadzi do coraz większego chaosu w ramach krajowego systemu prawnego. Często zmiany są związane z nieprawidłową wcześniejszą transpozycją.

Niekorzystne jest również zjawisko częstych nowelizacji pojedynczych aktów prawnych. Prowadzi to z reguły do naruszenia jed-

nolitości aktu prawnego. Najlepszym przykładem jest ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, która była już ponad 40-krotnie nowelizowana. Zatem proces harmonizacji, zwłaszcza niewłaściwe przeprowadzany, wiąże się z dekompozycją polskiego prawa ochrony środowiska, które było dorobkiem naszego kraju.

Dostosowanie jest procesem ciągłym i długotrwałym, ponieważ wspólnotowe prawo ochrony środowiska jest stale rozwijane i poprawiane. Proces tworzenia wspólnotowego prawa ochrony środowiska nie jest zakończony, co odbija się na procesie dostosowania polskiego prawa. Zbliżenie prawa polskiego w omawianym obszarze będzie trwało tak długo, jak długo będzie rozwijało się prawo wspólnotowe, i jak długo będą znajdowane w systemie prawa polskiego błędy. Jednak błędy te mają i będą miały coraz bardziej charakter szczegółowy i incydentalny.

Dostosowanie prawa wspólnotowego jest pewnym etapem implementacji. Po osiągnięciu odpowiedniego poziomu harmonizacji, większy nacisk zostanie położony na zastosowanie i egzekucję.

W obszarze harmonizacji prawa polskiego ze wspólnotowym prawem ochrony środowiska narzuca się wiele uwag. Poniżej przedstawiono najistotniejsze spostrzeżenia.

Aby móc w odpowiedni sposób realizować proces implementacji:

- należy dostosowywać prawo polskie do celów aktów wspólnotowych, a nie tylko wiernie kopiować postanowienia,
- Polska w coraz większym zakresie powinna aktywnie uczestniczyć w tworzeniu prawa wspólnotowego, a nie tylko w procesie dostosowywania,
- być może warto byłoby się zastanowić nad aktem krajowym, w którym systematyzowano by porządek prawny, z którym mamy do czynienia po akcesji,
- należy dostosować organizację i zadania organów administracji rządowej i samorządowej – warto rozważyć powołanie organu, który zajmowałby się monitorowaniem i kontrolą wdrażania całego prawa ochrony środowiska,
- powinno się ustanowić system wymiany informacji z innymi państwami członkowskimi oraz Komisją i bliskiej współpracy w tym zakresie,
- powinno się ustanowić system zbierania skarg od podmiotów krajowych i system szybkiego reagowania na nie,
- należy zwiększyć zasoby kadrowe w omawianym obszarze i stale podnosić kwalifikacje kadr, zwłaszcza poprzez sprawny system szkoleń,
- powinno się ustanowić system ekspercki i korzystać z wiedzy ekspertów przy procesie dostosowawczym.

W konsekwencji dostosowanie porządku krajowego do wspólnotowych norm ochrony środowiska wymaga znaczących nakładów czasowych, finansowych, organizacyjnych i dużego wysiłku intelektualnego. Jednak dążenie do osiągnięcia wyższego poziomu i jakości życia obywateli w pełni uzasadnia wspomniane nakłady i wysiłki w obszarze implementacji wspólnotowego prawa ochrony środowiska.

dr Leszek Karski
Katedra Prawa i Zarządzani Środowiskiem, UKSW

[1] Termin dostosowanie jest pojmowany w artykule jako element harmonizacji. Z kolei harmonizacja jest traktowana jako pierwsze stadium implementacji prawa wspólnotowego, po którym następuje wdrożenie i egzekucja – *Communication from the Commission Implementing Community Environmental Law*, Com (96) 500 final, s. 3 i s. 25; Mik C., *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych* (w:) Mik C. (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1999, s. 29, czy Krämer L., EC Environmental Law, London 2003, s. 373 i n.

[2] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. nr 82, poz. 501 z 14 maja 2008 r.), które weszło w życie 29 maja.

[3] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza, (Dz.U. Nr 38, poz. 221 z 6 marca 2008 r.) które weszło w życie 21 marca 2008 r.

[4] Brodecki Z., Majkowska S., *Znaczenie ustawy horyzontalnej* (w:) Brodecki Z. (red.) *Ochrona środowiska*, , s. 356.

[5] Zasadniczo, w każdej dyrektywie jest zawarta klauzula dotycząca obowiązku państw członkowskich w zakresie raportowania, ponadto, aby skoordynować realizację obowiązku raportowania, przyjęto dyrektywę 91/692 Rady z 23 grudnia 1991 r. w sprawie standaryzacji i racjonalizacji raportów dotyczących implementacji pewnych dyrektyw odnoszących się do ochrony środowiska, O.J. L 377.

[6] Stanowi o tym artykuł 249 (3) TWE.

[7] Sprawa 131/88 Komisja przeciwko Niemcom, ECR 1991/I-825.

[8] Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 192.

[9] Sprawa C-429/85 Komisja przeciwko Włochom, ECR 1988/843.

[10] Commission Recommendation concerning environmental agreements implementing Community directives 96/733 (1996) O.J. C333/59.

[11] Council Resolution on Environmental Agreements, O.J. 1997, C 321/6.

[12] Sprawa 359/88 Criminal proceedings against E. Zanetti and Others, ECR 1990/I-1509, połączone sprawy 372-374/85, ECR 1987/2141.

[13] Sprawa C-301/95 Komisja przeciwko Niemcom, ECR 1998/I-06135.

[14] Sprawy połączone 141-143/81 Haldijk and others, ECR 1982/1299.

[15] Kenig-Witkowska M. M., *op. cit.*, s. 168.

[16] Jest to związane z wprowadzeniem art. 176, który daje państwom członkowskim możliwość stosowania bardziej rygorystycznych środków.

[17] Sprawa C-365/93, Komisja przeciwko Grecji, ECR 1995/I-499.

[18] Sommer J., *Stan polskiego prawa o ochronie powietrza w kontekście prawa europejskiego* (w:) Boć J. (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Wrocław 2006, s. 142.

[19] Bukowski Zb., *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, (w:) Jendroska J., Bar M. (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 92.

[20] Szeroko omówione przez Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 92.

[21] Sprawa C-339/87, Komisja przeciwko Holandii, ECR 1990/2141.

[22] Sommer J., *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo ochrony środowiska w Polsce*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2004, nr 2004/3, s. 21–22.

[23] Przegląd poszczególnych działów prawa ochrony środowiska pod kątem dostosowania – Boć J., Samborska-Boć E., *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska* (w:) Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E. (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008, s. 148–155.