

Krzysztof Warchałowski

"Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa wspólnot europejskich",
Leszek Mering, Sopot 1999 :
[recenzja]

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 44/1-2, 252-257

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Poszczególne rozdziały omawianej książki opatrzone są wykazem publikacji związanych z danym zagadnieniem; ponadto pracę zamyka bogata bibliografia oraz skorowidz rzeczowy ułatwiający korzystanie z tej – i tak przejrzyste skonstruowanej pracy.

Podręcznik ten przeznaczony jest dla studiujących prawo wyznaniowe na wydziałach prawa i administracji, na wydziałach teologicznych, jak również dla wszystkich zainteresowanych stosowaniem tej dziedziny prawa w życiu. Biorąc pod uwagę fakt, iż praca odznacza się jasnością wykładu, należy sądzić, że z powodzeniem może takie zadanie spełnić.

ks. Mirosław Sitarz

LESZEK MERING, OCHRONA ŚRODOWISKA W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM I W PRAWIE POLSKIM. HARMONIZACJA POLSKIEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA Z NORMAMI PRAWA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (WYDAWNICTWO PRAWNICZE „LEX”), Sopot 1999.

Nakładem Wydawnictwa Prawniczego „LEX” ukazała się książka L. Meringa *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa wspólnot europejskich*.

Autor opracowania dr Leszek Mering jest adiunktem w katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się w problemach prawnej regulacji ochrony środowiska zarówno w prawie polskim, jak i w prawie wspólnotowym. Jest autorem wielu publikacji dotyczących tej gałęzi prawa.

Prawo ochrony środowiska w polskim systemie prawnym i w porządku prawnym Wspólnot Europejskich jest dyscypliną, której szczególnie w ostatnich latach towarzyszy dynamiczny rozwój. Coraz więcej segmentów środowiska, uwarunkowań racjonalnego i prawidłowego jego wykorzystania wymaga prawnej regulacji. Ochrona środowiska zgodnie z treścią art. 69 Układu Europejskiego została wymieniona jako jedna z priorytetowych dziedzin, w których konieczne jest podjęcie działań w celu zunifikowania przepisów prawa polskiego do norm prawa wspólnotowego.

Książka dr Meringa prezentuje proces harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska z normami Wspólnot Europejskich przy użyciu metody dogmatyczno-prawnej.

W pierwszej części pracy autor dokonał analizy pojęcia „harmonizacji polskiego prawa z normami prawa wspólnotowego”, jako procesu stworzenia sytuacji, w której oba porządki będą ze sobą spójne, zgodne, albo co najmniej niesprzecz-

ne. Autor podkreśla, że Umowa o stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotą Europejską jest jednym z najistotniejszych wydarzeń w dziejach polskich współczesnych stosunków międzynarodowych. Umowa ta formułuje zasadę, że Rzeczpospolita Polska doloży najlepszych starań, aby zapewnić zgodność obecnego i przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnot i wypracuje taki system prawny, który będzie w stanie w sposób bezkolizyjny współegzystować ze wspólnotowym systemem prawnym. Autor podkreśla rolę i znaczenie Traktatu z Maastricht /17.11.1992 r./, który wprowadził obywatelstwo Unii, unię gospodarczą, walutową, wspólną politykę zagraniczną i w sprawach bezpieczeństwa ugruntował rolę i znaczenie Wspólnot Europejskich.

Dalsza część pracy dotyczy metodologicznych założeń procesu harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawnymi Wspólnot Europejskich. Realizacja tego procesu może spowodować udoskonalenie polskiego prawa ochrony środowiska, a harmonizacja nie będzie oznaczać ujednolicenia rozwiązań prawnych stron. Autor wyodrębnia i omawia 3 metody zmierzające do realizacji postulatu zbliżenia polskiego prawa ochrony środowiska do norm wspólnotowych:

- unifikację,
- zbliżenie /metoda zasadnicza/,
- upodobnienie.

Główne trudności przy realizacji procesu zbliżania polskiego prawa ochrony środowiska do norm prawa wspólnotowego wynikają z rzeczywistych uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych, i z istotnej dysproporcji poziomu rozwoju gospodarczego Europy Zachodniej i Polski.

Kolejnym zagadnieniem prezentowanym w pracy jest próba oceny polskiego prawa ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem uchwalonych po dacie podpisania umowy europejskiej aktów legislacyjnych, których założenia uwzględniają wymogi procesu harmonizacji polskiego prawa z normami prawa wspólnotowego. Dynamiczny rozwój polskiego prawa ochrony środowiska jest wiązany z ogólnościowym rozwojem norm o charakterze ochronnym, których wspólnym celem jest ochrona zdrowia ludzkiego i wartości środowiska naturalnego; norm, które regulują racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi oraz norm wprowadzających procedury stosowania przepisów prawa materialnego ochrony środowiska. Proces ten rozwinął się w kilku kierunkach:

- Regulacja prawa zawierająca przepisy o ochronie przed zanieczyszczeniami,
- Przepisy regulujące ochronę zjawisk przyrodniczo cennych,
- Przepisy regulujące korzystanie z zasobów przyrody,
- Przepisy regulujące proceduralne zagadnienia organizacyjne,
- Przepisy regulujące kontrolę produktów z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska.

W rozwoju polskiego prawa ochrony środowiska autor wyróżnia dwa etapy: pierwszy stanowią różnego rodzaju regulacje prawne, których przedmiotem było środowisko, drugi etap wiąże się z powstaniem zupełnie nowych nieznanych dotąd instytucji prawnych (obszar chroniony, strefa chroniona). Autor szczególnie uwagę zwraca na Ustawę z dnia 31.1. 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska i zasady tam wyrażane. Dr Mering zauważa, że pomimo zmiany tej ustawy /29. 8. 1997/ nie można wysunąć wniosku, że w polskim systemie prawa funkcjonuje kodeks ochrony środowiska.

Następnie autor zajmuje się problematyką źródeł prawa ochrony środowiska. Wyróżnia 4 zasadnicze warstwy regulacji prawnej rangi ustawowej:

- warstwa o charakterze nadrzędnym (zasady konstytucyjne),
- warstwa kompleksowej regulacji wynikająca z ustawy o ochronie środowiska,
- warstwa przepisów, do których odsyła ustawa o ochronie środowiska,
- warstwa norm prawnych socjologicznych.

Szczegółniej analizie poddane zostały przepisy konstytucyjne. Ustawa Zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r., wyraża zasadę, iż „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Przytoczona zasada została wypracowana w raporcie Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju powołanej przez ONZ.

Następnie dr L. Mering analizuje art. 74 Konstytucji, z którego wynika, że:

– Władze publicznie prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom,

– Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych,

– Każdy ma prawo do informacji o stanie środowiska.

Dalsza część poświęcona jest wnikliwemu omówieniu podstawowych zasad polskiego prawa ochrony środowiska, a w szczególności:

– Zasady zrównoważonego rozwoju społeczno – gospodarczego,

– Zasady niedopuszczania do pogorszenia stanu środowiska,

– Zasady racjonalnego i oszczędnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi,

– Zasady powszechności ochrony środowiska,

– Zasady kompleksowej ochrony środowiska,

– Zasady uwzględnienia aktualnego stanu wiedzy w celu podjęcia skutecznych środków ochrony środowiska,

– Zasady planowości ochrony środowiska.

Jednocześnie autor przedstawia kompetencje oraz role naczelnych instytucji państwowych w zakresie ochrony środowiska takich jak: Sejm, Senat, Prezydent RP, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a także Inspekcja Ochrony Środowiska.

W kolejnej części pracy scharakteryzowano wspólnotowy porządek prawny w zakresie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju źródeł prawa wspólnotowego. Wspólnoty Europejskie wykształciły własny porządek prawny, niezależny od systemów prawnych państw członkowskich. Cechami tego systemu są: autonomiczny charakter prawa wspólnotowego, prymat prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym państw członkowskich, bezpośrednio stosowania prawa wspólnotowego. Następnie autor zaprezentował regulację ochrony środowiska jako pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego. Na wspólnotowe prawo pierwotne składają się:

- traktaty założycielskie,
- aneksy i protokoły,
- traktaty modyfikujące traktaty założycielskie,
- umowy asocjacyjne państw EWG z państwami, które stały się członkami wspólnot po 1957 r.

Ponadto Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska wydają następujące akty prawne wtórne:

- rozporządzenia – akty normatywne, które mają charakter ogólny i zawierają normy prawne obowiązujące wszystkich, którzy znajdują się we Wspólnocie,
- dyrektywy, wiążące państwo w zakresie celów, które mają być osiągnięte przy swobodzie w zakresie użycia środków i form realizacji przez państwo,
- decyzje – wydawane w sprawach indywidualnych,
- rekomendacje i opinie, które nie mają charakteru normatywnego i nie mają mocy wiążącej. Autor wymienia tu też zasady ustrojowe obowiązujące we Wspólnocie.

W dalszej części znajdujemy omówienie ochrony środowiska naturalnego jako przedmiotu prawa pierwotnego, ze szczególnym wyróżnieniem Traktatu Rzymskiego, Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r., Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r., Traktatu Amsterdamskiego i zarys treści tam dyskutowanych, a dotyczących ochrony środowiska.

Następnie autor zajął się Wspólnotami Europejskimi i Unią Europejską jako podmiotami prawa międzynarodowego oraz umowami międzynarodowymi w wspólnotowym porządku prawnym w połączeniu z procesem harmonizacji ustawodawstwa poszczególnych państw. Autor szczegółowo omawia 26 zasad uznawanych za fundament wszelkich norm międzynarodowej działalności w zakresie ochrony środowiska. Ważność tych zasad, przy jednoczesnym stwierdzeniu ich aktualności, została potwierdzona szeregiem zawartych umów międzynarodowych.

Polska jest członkiem kilku organizacji międzynarodowych, których przedmiotem i jednocześnie statutowym zakresem działania jest ochrona środowiska. Należą do nich m.in. Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG), Program Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP), Świato-

wa Organizacja Zdrowia (WHO), Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO). Autor wymienia i opisuje globalne programy ochrony środowiska:

- Program MaB (Man and Biosphere – człowiek i biosfera),
- Program UNEP (agenda ONZ, Program Środowiska Narodów Zjednoczonych),
- Program SCOPE (Komitet ds. Ochrony Środowiska utworzony przez Międzynarodową Radę Unii Naukowych),
- Strategia Zachowania Zasobów Przyrody.

W opracowaniu wyodrębnione zostały także cztery podstawowe działy ochrony środowiska: ograniczenie szkodliwych oddziaływań na środowisko, ustanawianie ekologicznie celowego reżimu w zakresie wykorzystania zasobów przyrodniczych, międzynarodowa ochrona pomników przyrody i rezerwatów, regulowanie współpracy naukowo-technicznej w dziedzinie ochrony środowiska. Autor przeprowadza też przedmiotową klasyfikację umów międzynarodowych, które dzieli na konwencje dotyczące:

- ochrony środowiska morskiego,
- ochrony atmosfery,
- ochrony fauny i flory,
- ochrony jezior i rzek,
- ochrony środowiska przed wypadkami radiologicznymi, substancjami chemicznymi, toksycznymi lub niebezpiecznymi odpadami,
- ingerencji w środowisko naturalne w wyniku działań militarnych,
- ochrony przestrzeni kosmicznej i jej pokojowego wykorzystanie.

Autor zauważa także, że realizacja postulatu określonego w treści art. 68 umowy stowarzyszeniowej będzie sprowadzała się do przeprowadzenia przeglądu wszystkich źródeł prawa międzynarodowego w zakresie ochrony środowiska i przeprowadzenia analizy zakresu ich obowiązywania. W zakresie umów międzynarodowych podpisywanych i ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską i Wspólnoty Europejskie postulat zbliżenia jest w pełni zrealizowany, natomiast w zakresie, w którym Rzeczpospolita Polska nie podjęła jeszcze procedury ratyfikacyjnej, przy jednoczesnym akcie Wspólnot Europejskich niezbędne będzie podjęcie takich działań.

W następnej części książki możemy się zapoznać z ochroną środowiska w źródłach prawa wtórnego Wspólnot Europejskich, ujętego w rozporządzeniach, dyrektywach, decyzjach, a dotyczących prawa horyzontalnego, ochrony powietrza, ochrony przyrody, ochrony środowiska przed odpadami, ochrony wód, ochrony środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami, chemikaliami i zagrożeniami przemysłowymi.

Dalsza część opracowania poświęcona została założeniom polityki ekologicznej, do której należy I zasada prewencji i subsydiarności oraz II zasada polluter pays. Mamy tu też okazję zapoznać się z programami działań w dziedzinie ochrony środowiska od 1973 r.

Dr Mering ocenia też działania instytucjonalne realizowane przez Polskę, w celu rzeczywistego wykonania wynikających z umowy stowarzyszeniowej zobowiązań w zakresie zbliżenia polskiego prawa ochrony środowiska do norm prawa wspólnotowego.

Na tym tle podejmuje próbę oceny stanu polskiego prawa ochrony środowiska w kontekście procesu harmonizacji z prawem wspólnotowym przy jednoczesnym zaprezentowaniu zabiegów metodologicznych służących osiągnięciu określonego celu. Analiza polskiego prawa ochrony środowiska prowadzona zarówno pod kątem regulacji, jak i zakresu przedmiotowego pozwala na stwierdzenie, że pewne dziedziny ochrony środowiska nie wykazują znacznych rozbieżności, inne natomiast są zasadniczo sprzeczne. Istnieje zatem potrzeba bieżącego poznawania nowo ustanowionych norm prawnych i kierunków rozwoju myśli filozofii prawnej we wspólnotowym prawie ochrony środowiska.

Unia Europejska aktualnie przejęła na siebie podstawową rolę w zakresie zarządzania wszystkimi segmentami środowiska poprzez określenie zasad ochrony, określenie celów bieżących i długofalowych oraz standardów jakościowych, z tego też względu książka dr Meringa o dostosowywaniu polskiego prawa ochrony środowiska do standardów Wspólnot Europejskich ma szczególne znaczenie. Pisana jest językiem przystępnym, analizę ułatwia przejrzysty układ tekstu i spójne ujęcie tematu. W pracy wykorzystano możliwie pełny zakres materiałów źródłowych dotyczących omawianych zagadnień. Praca została oparta zarówno na opracowaniach polskich, jak i obcojęzycznych.

Od daty wejścia w życie podpisanego w Brukseli w dniu 16 grudnia 1991 r. Układu Europejskiego nastąpił znaczny postęp w zakresie zbliżenia polskiego prawa ochrony środowiska do norm prawa wspólnotowego. Taki stan rzeczy rokuje pozytywnie naszemu członkostwu w strukturach wspólnotowych. Jednocześnie napawa optymizmem, że proces harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska z prawem Wspólnot Europejskich przyczyni się w sposób rzeczywisty do ochrony tej podstawowej sfery życia człowieka.

ks. Krzysztof Warchałowski