

Jakubowska, Agnieszka

Ochrona środowiska : aspekty prawne zagadnienia

Mazowsze. Studia Regionalne 1, 109-127

2008

Artykuł został 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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

OCHRONA ŚRODOWISKA

– aspekty prawne zagadnienia

Agnieszka Jakubowska

Przekonanie o oczywistej szkodliwości zanieczyszczenia środowiska naturalnego kształtowało się powoli, z oporami obrazującymi niewiedzę i niezdecydowanie w udzielaniu odpowiedzi na pytanie, dlaczego trzeba chronić środowisko?

Mimo znacznego rozwoju przemysłu i nauki, powstała w XIX w. koncepcja konserwatorskiej ochrony środowiska długo jeszcze funkcjonowała w sytuacji braku szerszej świadomości o zagrożeniu. W 1. poł. XX w. dewastacja środowiska, idąca w ślad za potężnym rozwojem przemysłu, nie zdołała jednak doprowadzić do takich przemian w świadomości ludzkiej, które pozwoliłyby na ustalenie katalogu przesłanek o znaczeniu uniwersalnym oraz nadaniu im decydującego znaczenia dla sposobu i zasięgu dopuszczalnego wykorzystania środowiska i o granicach jego ochrony.

Problem realizacji czynności ochronnych pojawił się z chwilą, gdy zjawisko „odwetu ekologicznego” zaczęło utrudniać czy wręcz uniemożliwiać realizację określonych celów ekonomicznych i społecznych [Boć, Nowacki, Samborska-Boć, 2000, 64].

Negatywne efekty działalności człowieka na środowisko były początkowo trudne do przewidzenia, zwłaszcza wobec dość rozpowszechnionej tezy, iż degradacja środowiska jest naturalną konsekwencją, skutkiem ubocznym i swoistą zapłatą, jaką człowiek musi ponieść w dobie postępującej industrializacji. Z czasem, kiedy uświadomiono sobie zwodniczość tego rozumowania, zmieniło się podejście człowieka do środowiska, a problem jego ochrony stał się zadaniem angażującym zarówno państwa, jak i organizacje międzynarodowe [Grabowska 2001, 13-14].

Aktualne zasady ochrony środowiska naturalnego wyznaczane są bezpośrednio przez przedmiot ochrony. Elementami scalającymi różne aspekty ochrony jest człowiek, jego życie, zdrowie i jakość życia. Zapewnienie tych trzech, bezwzględnie związanych wartości stanowi cel wszelkich przedsięwzięć ochronnych. Ochrona praktyczna polega na zabezpieczeniu tych dóbr i układów stosunków w środowisku, które mają jakiegokolwiek znaczenie dla tych właśnie wartości. Niekiedy opieszałość w ochronie rodzi się z powodu niewiedzy człowieka, choć często wynika ona z realizacji partykularnych celów gospodarczych. Czasami u podstaw braku inicjatywy i słabych efektów ochrony leżą uzależnienia ekonomiczne. W działaniach na rzecz ochrony środowiska dąży się do tego, aby praktyczna instytucjonalizacja

przeświadczenia o niezbędności nawet najkosztowniejszej ochrony zyskała pełną aprobatę społeczną zarówno osób decydujących o jej ochronie, jak i narażonych na skutki jej niedostateczności.

Początkowo pojęcie ochrony środowiska było ograniczane tylko do ochrony naturalnego środowiska człowieka, a dopiero z czasem ulegało systematycznemu rozszerzeniu. W takim właśnie szerszym kontekście do środowiska człowieka, wymagającego ochrony, zalicza się już nie tylko glebę, wodę i powietrze, ale także warunki mieszkaniowe, kulturalne, socjalne, czyli ogół wymagań umożliwiających jednostce i społeczeństwu życie na odpowiednim poziomie.

Ochrona środowiska oznacza zespół takich działań i zachowań jednostek, organów i państw, które zmierzają do zapewnienia obecnym i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizację ich prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości, a zwłaszcza zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej [Grabowska 2001, 21].

Ochroną muszą być zatem objęte wszystkie elementy środowiska, tzn. powierzchnia ziemi, łącznie z glebą i rzeźbą terenu oraz kopaliny, wody śródlądowe wraz ze środowiskiem morskim i jego zasobami, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, walory krajobrazowe i wypoczynkowe oraz zasoby zieleni w miastach i wsiach. W celu zapobiegania i przeciwdziałania niekorzystnym wpływom podejmowane są działania na rzecz ochrony przed hałasem i wibracjami, odpadami, promieniowaniem, substancjami chemicznymi oraz przed nadzwyczajnymi zagrożeniami wywołanymi działalnością inwestycyjną, produkcyjną lub techniczną człowieka.

Stopniowe wykształcanie reguł określających zachowanie zarówno jednostek, jak i państw wobec środowiska doprowadziło w efekcie do wyodrębnienia nowego działu prawa, tj. *prawa ochrony środowiska*, które może przybierać postać krajowego (wewnętrznego) albo międzynarodowego.

Prawo ochrony środowiska – etapy rozwoju

Pod pojęciem *prawo ochrony środowiska* kryje się zespół norm regulujących prawa i obowiązki podmiotów (państw, organizacji, jednostek) w zakresie wykorzystania ochrony środowiska przez nie same, ich organy lub inne jednostki działające w ich imieniu lub z ich upoważnienia.

Prawo środowiska, nazywane także *prawem ochrony środowiska*, jest postrzegane nie tylko jako nowy, ale przede wszystkim szybko rozwijający się dział, co jest obecnie widoczne na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Jego rozwój zapoczątkowały pojedyncze państwa, które podejmowały indywidu-

alne działania zmierzające do utrzymania podległych terytoriów lub ich części w należytym, przyjaznym człowiekowi stanie. Do tego pierwszego etapu zliczyć można: starożytną Babilonię, Egipt, Grecję, Rzym, dynastię Ming w Chinach, średniowieczną Europę, Anglię, Wenecję, osiemnastowieczną Finlandię i Polskę, dekret Napoleona z 1810 roku, dziewiętnastowieczne: Wielką Brytanię, Niemcy i Luksemburg. Z czasem, gdy państwa uświadomiły sobie, że ich granice nie stanowią wystarczających barier przed zanieczyszczeniami, sięgnęły po umowy międzynarodowe, za pomocą których regulowały lub rozwiązywały wspólne, często graniczne problemy. Ten drugi etap reprezentują: *Umowa wielostronna w sprawie ochrony łosia w dorzeczu Renu*, z 1886 roku, podpisana przez Niemcy, Luksemburg, Holandię i Szwajcarię, *Traktat w sprawie wykorzystania wód granicznych pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią* z 1909 roku, *Traktat w sprawie utylizacji i ochrony wód* zawarty, z 1944 roku, między USA i Meksykiem, *Konwencja w sprawie zachowania fauny i flory w jej naturalnym stanie w Afryce* z 1933 roku czy powołanie w Genewie w 1948 roku Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Następnie, aby przejść do najwyższej zorganizowanego stopnia ochrony środowiska (regionalnej lub globalnej), zaczęto powoływać w tym celu organizacje (instytucje) międzynarodowe. Jest to etap trzeci, który obrazują np. *Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka*, zwołana w Sztokholmie 5-16 czerwca 1972 roku.

Organizacja Jedności Afrykańskiej (OJA), Organizacja Państw Amerykańskich (OPA) [Grabowska 2001, 22-42].

Europejskie organizacje ochrony środowiska

Podstawy prawne funkcjonowania Wspólnot Europejskich stanowią trzy traktaty założycielskie, powołujące do życia:

- Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS) – Paryż, 1951 rok,
- Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) – Rzym, 1957 rok,
- Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) – Rzym, 1957 rok.

Stworzony przez sześć państw Europy Zachodniej: Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, Niemcy i Włochy, system współpracy gospodarczej uległ z czasem rozszerzeniu na inne państwa europejskie. Był on także systematycznie doskonalony poprzez traktaty przyjmowane przez członków Wspólnoty Europejskiej (WE) na kolejnych konferencjach międzyrządowych. Powstawały wówczas:

- *Jednolity Akt Europejski* (JAE) w Luksemburgu i Hadze, 1986 rok,
- *Traktat o Unii Europejskiej* (TUE) w Maastricht, 1992 rok,
- *Traktat Amsterdamski* (TA) w Amsterdamie, 1997 rok.

Mocą art. G *Traktatu z Maastricht* została zmieniona nazwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) na Wspólnotę Europejską (WE), która utworzyła pierwszy tzw. gospodarczy filar Unii Europejskiej. Fakt, że UE utworzyły te same państwa, które wcześniej były członkami Wspólnot zaowocował przyjęciem takiego modelu, w którym organy jednej lub kilku organizacji (WE) otrzymały statutowe upoważnienie do równoległego działania na rzecz innej organizacji (UE), co doprowadziło do pojawienia się w praktyce dwóch nazw: „organy WE ” oraz „organy UE”. Nie ma jednak wątpliwości, że pod różnymi określeniami kryją się te same instytucje.

Należy tutaj odnieść się do rozróżnienia określeń „prawo Wspólnot Europejskich” a „prawo Unii Europejskiej” [Grabowska 2001, 122]. Z prawem wspólnotowym mamy do czynienia w przypadku, gdy tworzą lub współtworzą je organy WE na podstawie i w zakresie upoważnienia zawartego w traktatach założycielskich. Jeżeli natomiast organy WE uczestniczą w procesie stanowienia prawa, wykorzystując mechanizmy przewidziane w *Traktacie z Maastricht*, wówczas rezultatem ich działania będzie prawo UE.

Polityka ekologiczna (środowiskowa) – ogólna charakterystyka

Polityka to sztuka rządzenia, czyli ogólna działalność władzy skierowana na osiągnięcie lub obronę określonych celów. Wyróżnia się politykę państwa (gminy, przedsiębiorstwa) i polityki szczegółowe (działowe lub problemowe).

Polityka ekologiczna jest to świadoma i celowa działalność władz różnych szczebli, prowadzona w odniesieniu do środowiska przyrodniczego. Polega ona na tworzeniu warunków do racjonalnego użytkowania zasobów i walorów śro-

„Zanieczyszczający płaci” – Polluter Pays Principle (PPP)

- PPP sensu largo – zanieczyszczający jest odpowiedzialny finansowo za wszelkie szkody, które wynikają z jego działalności, bez względu na to, czy działalność ta jest zgodna z prawem, czy nie.
- PPP sensu stricto – zanieczyszczający jest finansowo odpowiedzialny za przestrzeganie wszystkich wymagań w zakresie ochrony środowiska, jakie są ustanowione przez odpowiednie władze.

dowiska, jego właściwej ochronie i umiejętnym kształtowaniu na podstawie zdobytej przez ludzkość wiedzy teoretycznej i praktycznej.

Polityka określa cele, metody i środki zarządzania środowiskiem. Zawsze są one uzależnione od uwarunkowań wewnętrznych, głównie od ogólnej polityki państwa, stanu środowiska i gospodarki, stanu świadomości społecznej, dążeń i aspiracji głównych grup społecznych, a także od uwarunkowań zewnętrznych.

Przedmiotem zainteresowania polityki ekologicznej państwa, regionu i samorządu terytorialnego jest makrosystem:

społeczeństwo —————→ *gospodarka* —————→ *środowisko*

ze szczególnym uwzględnieniem środowiska przyrodniczego, jego stabilności, produktywności i jakości z punktu widzenia potrzeb biologicznych, społecznych i gospodarczych ludzi.

Podmiotem polityki ekologicznej są władze państwowe (parlament, rząd, minister ochrony środowiska), władze regionalne i samorządowe oraz najwyższe kierownictwo jednostek gospodarczych [Poskorbko 1998, 118-119]. Polityka ekologiczna jest ogłaszana publicznie, w formie dokumentu o charakterze informacyjnym: uchwałą rządu lub parlamentu, uchwałą rady zarządu lub rady gminy, oświadczeniem zarządu przedsiębiorstwa, itp.

Polityka ekologiczna Unii Europejskiej – cele i zasady

Podstawą polityki ekologicznej Unii Europejskiej jest *Jednolity Akt Europejski, Traktat z Maastricht*, podpisany 7 lutego 1992 roku. Stwierdza się w nim, że zadaniem Unii jest popieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju oraz trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego z poszanowaniem środowiska. W *Traktacie z Maastricht* określono następujące cele działania Unii w zakresie ochrony środowiska:

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska,
- ochronę zdrowia człowieka,
- rozsądne i racjonalne zużywanie zasobów naturalnych,
- zmniejszenie lub wyeliminowanie transgranicznych przepływów zanieczyszczeń.

Polityka ekologiczna Unii kształtowana jest według następujących zasad:

1. Zasady „zanieczyszczający płaci”, rozumianej jako podstawa internalizacji kosztów odnowy i prewencji.
2. Zasady pomocniczości, która oznacza możliwość ingerencji na poziomie Unii, tylko wówczas, gdy taka ingerencja będzie bardziej skuteczna niż pozostawienie rozwiązania poszczególnym państwom członkowskim.

3. Zasady prewencji, a więc podejmowania działań w celu uniknięcia nieodwracalnych szkód w dziedzictwie przyrodniczym krajów członkowskich.
4. Zasady ekonomicznej efektywności kosztowej rozwiązań dotyczących ochrony środowiska (inaczej: zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska).
5. Zasady sprawiedliwości, według której koszty danej strategii lub polityki ochrony środowiska powinny bardziej obciążać bogate państwa członkowskie niż biedne (zasada regionalizacji).

Tabela 1. Przykładowy sposób organizacji systemu zarządzania jako funkcji polityki ekologicznej (środowiskowej)

Polityka środowiskowa		
polityka składowa	podejście	charakterystyka
- inwestycyjna polityka na rzecz ochrony środowiska	- stosowanie zakazów i nakazów, mających na celu redukcję zanieczyszczeń „na końcu rury”	- państwo ma najważniejszą rolę poprzez wprowadzenie zakazów lub ustalenie dopuszczalnych wielkości emisji, - jest ono odpowiedzialne za realizację ochrony środowiska
- polityka utylizacji odpadów	- technologie „końca rury”	- ilość oraz różnorodność odpadów stanowi podstawowy problem w zakresie bezpieczeństwa składowisk
- polityka materiałowa i energetyczna	- oszczędność surowców i energii	- podzielona odpowiedzialność: państwo ustala cele ochrony środowiska i ramy prawne, kierownictwo zakładu decyduje o sposobie dostosowania się do ustanowionych warunków
- polityka zorientowana na produkt	- zmniejszenie presji na środowisko przyrodnicze „u źródła”	- zmniejszenie uciążliwości produktu we wszystkich fazach jego cyklu życiowego, - wspólna odpowiedzialność wszystkich uczestników życia gospodarczego: państwa, producentów, konsumentów, projektantów, itd

Źródło: Opracowano na podstawie materiałów Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S.A.

6. Zasady zrównoważonego rozwoju (sustainable development), polegającej na równorzędnym traktowaniu racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, co oznacza konieczność integrowania problematyki ochrony środowiska i polityki w poszczególnych działach gospodarki.
7. Zasady usuwania szkód u źródła, sprowadzającej się do usuwania (lub zapobiegania) jak najwcześniej szkód.
8. Zasady uspołeczniania polityki ekologicznej, zakładającej możliwie jak największy udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki ekologicznej państwa.
9. Zasady klauzul zabezpieczających mówiącej o tym, że państwa członkowskie, które podejmują środki surowsze niż przewiduje prawo unijne, mają obowiązek powiadomić o tym fakcie UE.
10. Zasady równego dostępu do środowiska, zakładającej sprawiedliwość między-pokoleniową, międzygrupową i międzyregionalną oraz proces równoważenia szans między człowiekiem a przyrodą.
11. Zasady stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT).

BAT to 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 jej wpływu na środowisko jako całość [Grabowska 2001, 91-215].

Przyjęte w polityce ekologicznej cele, zasady i priorytety w dużym stopniu określają rodzaj i sposób organizacji systemu zarządzania środowiskiem oraz charakter środków i instrumentów zarządzania (patrz: tabela 1).

Europejskie i polskie prawo ochrony środowiska

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznacza i akcentuje konieczność podejmowania działań zmierzających do zapewnienia ochrony środowiska we wszystkich aspektach życia społecznego i gospodarczego. Zbliżenie istniejącego i przyszłego prawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego w UE stało się jednym z priorytetowych zadań dla zapewnienia zgodności naszego prawa z ustawodawstwem Unii. Harmonizacja dotyczy m.in. następujących zadań:

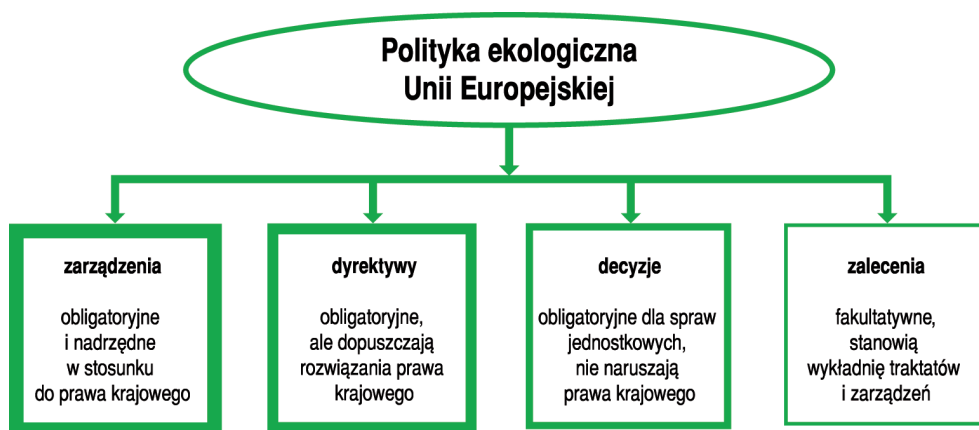
- skutecznej kontroli poziomu zanieczyszczeń,
- zwalczania zanieczyszczeń powietrza i wody o charakterze regionalnym i ponadgranicznym, wydajnej produkcji energii elektrycznej i jej efektywnego wykorzystania, bezpiecznego działania obiektów przemysłowych,
- klasyfikacji i bezpiecznego obchodzenia się z substancjami chemicznymi,

- kontrolowania jakości wód, a w szczególności międzynarodowych dróg wodnych,
- zmniejszania ilości odpadów, ich utylizacji i bezpiecznego dla środowiska składowania,
- ograniczenia negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko przyrodnicze, przeciwdziałania erozji gleb, ochronę lasów, flory i fauny,
- planowego gospodarowania gruntami,
- stosowania instrumentów ekonomicznych i finansowych,
- przeciwdziałania zmianom klimatycznym w skali światowej [Borkowska, Cieślik, Poskrobko 1998, 19].

W zakresie polityki ekologicznej w ramach UE stosuje się cztery główne rodzaje instrumentów prawnych:

1. Zarządzenia (regulacje), czyli obligatoryjne akty normatywne o wiążącym dla wszystkich państw członkowskich charakterze; ich przepisy i rozwiązania są nadrzędne w stosunku do przepisów prawa krajowego i w przypadku zaistnienia między nimi konfliktu, uchylają przepisy krajowe.

Rys. 1. Instrumenty prawne polityki ekologicznej UE



Źródło: Opracowanie własne

2. Dyrektywy o charakterze obligatoryjnym, wiążącym dla państw członkowskich, dopuszczają jednak możliwość ich realizacji poprzez rozwiązania prawne, charakterystyczne dla krajowych tradycji legislacyjnych.

3. Decyzje, które są instrumentami wydawanymi w sprawach jednostkowych i są obligatoryjne dla poszczególnych podmiotów gospodarczych; nie wymuszają odpowiednich zmian w krajowych systemach prawnych.
4. Zalecenia (rekomendacje), które stanowią wykładnię traktatów i zarządzeń, i nie mają mocy wiążącej.

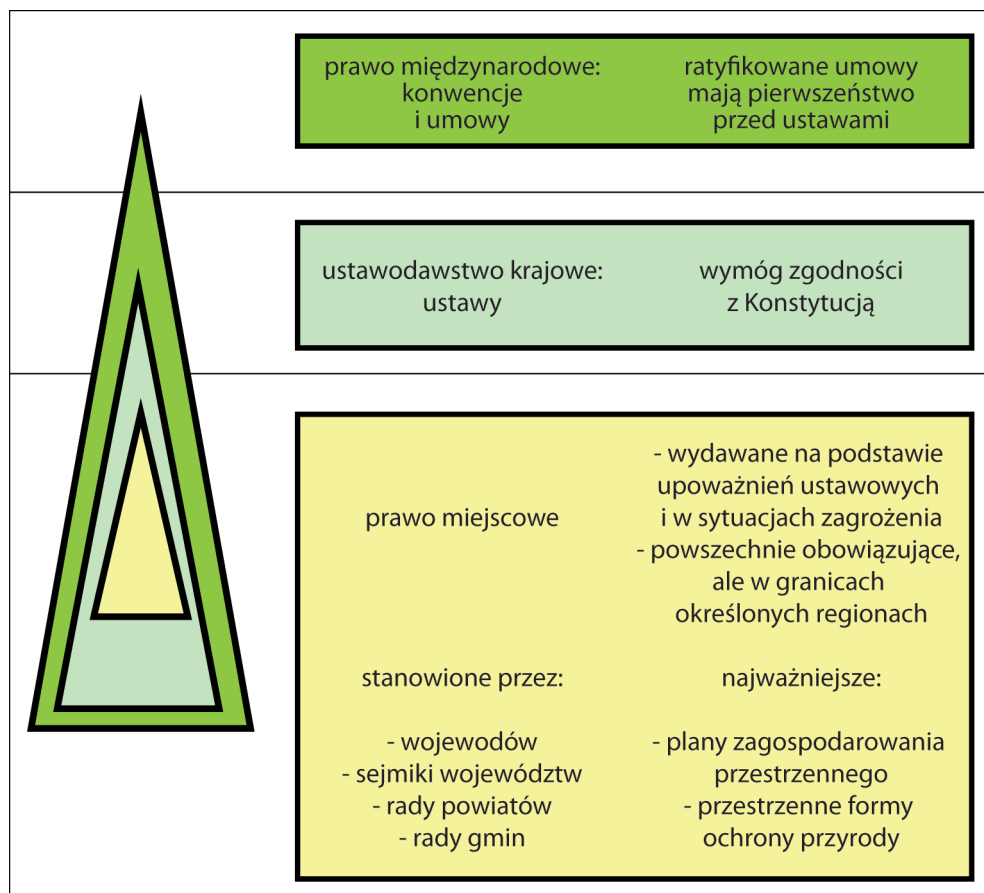
Istotnym elementem istniejącego w ramach UE systemu prawa ochrony środowiska są traktaty i konwencje międzynarodowe. Choć zawiera się je w sposób dobrowolny, tworzą one jednak istotny element prawa międzynarodowego; wprowadzają m.in. kategorię „bezpieczeństwa ekologicznego”, o którego zapewnienie powinny dbać państwa-sygnatariusze *Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* (KBWE).

Szersze włączenie się Polski do międzynarodowych porozumień nastąpiło praktycznie w 1990 roku. Wcześniej Polska z reguły nie ratyfikowała zawieranych porozumień, które nakładałyby określone zobowiązania. To aktywne włączenie się nakłada na Polskę obowiązek zharmonizowania prawa wewnętrznego i dostosowania go do norm międzynarodowych oraz stworzenia ułatwień w wymianie informacji o stanie środowiska.

Polska, jako członek UE, musi być szczególnie zainteresowana ewolucją prawa ekologicznego w krajach europejskich. Proces harmonizacji polskiego prawa i standardów środowiskowych z ich odpowiednikami wspólnotowymi musi przebiegać równoległe do unifikacji takich standardów i regulacji w obrębie samej Wspólnoty. Zwykle prowadzi to do wdrażania bardziej ekologicznie „przyjaznych” standardów produktowych i emisyjnych. Proces harmonizacji także pozytywnie wpływa na stan środowiska przyrodniczego w naszym kraju.

Harmonizacja polskich rozwiązań prawnych z legislacją i standardami w zakresie ochrony środowiska w UE oraz konsekwencje ekonomiczne tej harmonizacji stanowią bardzo ważny, ale nie jedyny wymiar współzależności ekologicznej między Polską a Unią. Inny i nie mniej ważny wymiar tej współzależności związany jest ze środowiskowymi następstwami utworzenia Jednolitego Rynku Europejskiego. Większość państw europejskich, które są naszymi podstawowymi partnerami gospodarczymi nie tylko akceptuje, ale skutecznie realizuje pewne rozwiązania ogólnoeuropejskie. Oznacza to, że każdy kraj, chcący mieć wymianę handlową i współpracę ekonomiczną z tymi państwami, musi podporządkować się zarówno określonym regułom, jak i przepisom prawnym. Ponadto, Polska musi bardzo wnikliwie obserwować konsekwencje ekologiczne procesu integracji oraz metody adresowania i rozwiązywania problemów ochrony środowiska i ekologicznie zrównoważonego rozwoju.

Rys. 2. Poziomy tworzenia prawa ochrony środowiska



Źródło: Opracowano na podstawie materiałów Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S. A.

Punktem odniesienia harmonizacji polskiego prawa i regulacji ekologicznych z rozwiązaniami wspólnotowymi są przede wszystkim te spośród nich, które mają charakter transnarodowy lub obligatoryjny. Są to głównie dyrektywy Unii dotyczące poziomu emisji podstawowych rodzajów zanieczyszczeń, ekologicznych parametrów technologii wytwarzania lub parametrów jakości poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego i dóbr, których konsumpcja ma wpływ na zdrowie i życie człowieka.

Ustawa Prawo ochrony środowiska – nowelizacja

Obowiązujące od 2001 roku *Prawo ochrony środowiska* należy do ustaw najczęściej zmienianych przez posłów i w ciągu kilku lat było już ponad 30-krotnie nowelizowane. Wiele z tych nowelizacji miało dostosować polskie przepisy do norm Unii Europejskiej.

Nowelizacja *Prawa ochrony środowiska* z dnia 18 maja 2005 roku, obowiązująca w większości zmian od 18 lipca 2005 roku, wprowadziła wiele koniecznych i długo oczekiwanych modyfikacji. Podstawowe kierunki tych zmian wynikają zarówno z konieczności uwzględnienia regulacji wspólnotowych, jak i doprecyzowania oraz wyjaśnienia przepisów i wątpliwości.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska zmieniła:

- *Ustawę z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska,*
- *Ustawę z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo Budowlane,*
- *Ustawę z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych,*
- *Ustawę z dnia 9 września 2000 roku o opłacie skarbowej,*
- *Ustawę z dnia 27 lipca 2001 roku o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska,*
- *Ustawę z dnia 27 lipca 2001 roku o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw,*
- *Ustawę z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,*
- *Ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych,*
- *Ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody.*

Jednocześnie w projekcie ustawy dokonano wdrożenia kilkudziesięciu dyrektyw Wspólnot Europejskich, w tym pełnej transpozycji m.in. postanowień:

- *Dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny oddziaływania niektórych planów i programów na środowisko,*
- *Dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska,*
- *Dyrektywy 2003/35/WE przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości Dyrektywy 85/337/EWG i 96/61/WE,*
- *Dyrektywy 79/409/ EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa w zakresie przepisów odnoszących się do obszarów sieci Natura 2000,*
- *Dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny*

i flory (znowelizowanej Dyrektywy 97/62/EWG),

- *Dyrektywy 96/61/ WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczenia zanieczyszczeń,*
- *Dyrektywy 2002/49/WE odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.*

Znowelizowane *Prawo ochrony środowiska* zawiera zarówno zmiany o charakterze merytorycznym, jak i porządkującym. Do pierwszej grupy należy zaliczyć:

- instytucje procedur oceny oddziaływania na środowisko,
- ochronę środowiska przed hałasem,
- możliwość ustanawiania stref przemysłowych.

Do grupy drugiej odnoszą się :

- procedury dotyczące pozwoleń emisyjnych (w tym pozwoleń zintegrowanych),
- dostępu do informacji o środowisku i partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych,
- środków prawn-finansowych.

Najpoważniejsze zmiany wiążą się z procedurami oceny oddziaływania na środowisko.

Ocena oddziaływania na środowisko

W myśl nowych regulacji, realizacja planowanego przedsięwzięcia, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację tego przedsięwzięcia. Zmiana polega na rezygnacji z powiązania procedury z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu oraz decyzji pozwolenia na budowę na rzecz włączenia jej w procedurę wydawania nowej decyzji, nazwanej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia [Górski, 2005].

Unia Europejska wymaga oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem zezwolenia na budowę, a polskie prawo łączyło obydwie decyzje. Niewłaściwość połączenia była szczególnie widoczna w przypadku inwestycji liniowych (połączenia kolejowe, linie energetyczne, drogi) czy innych przedsięwzięć, których rozpoczęcie musiało poprzedzić uporządkowanie praw własności gruntów. W przypadku inwestycji kolejowych, powiązanie oceny oddziaływania na środowisko z pozwoleniem na budowę, które wydawano „częstko-wo” na dane odcinki, mogło uniemożliwić wykorzystanie dotacji pomocowych.

Teraz ocena oddziaływania będzie wydawana w formie wiążącej decyzji. Nie zmieniło się założenie dzielące procedury oceny oddziaływania na środowisko na: strategiczne, dotyczące skutków wykonania postanowień zawartych we wskazanych dokumentach oraz indywidualne, dotyczące określonych przedsięwzięć. Tutaj zmianie uległo wyłącznie wyliczenie dokumentów lub projektów, w stosunku do których należy przeprowadzić ocenę. Nowością jest konieczność przeprowadzenia procedury w stosunku do planów lub programów, których wykonanie mogłoby znacząco wpłynąć na obszary sieci Natura 2000. Odstąpienie od tej procedury może być dopuszczalne tylko w odniesieniu do strategii, planów czy programów stanowiących modyfikacje w ustaleniach już uprzednio dokonanych. Nowością jest również tzw. ocena transgraniczna, włączająca do procedury organy państwa, którego tereny mogą być narażone na ewentualne oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko.

Nowelizacja *Ustawy Prawo ochrony środowiska* w zakresie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć spowodowana była koniecznością pełnego dostosowania przepisów do wymogów *Dyrektywy 85/337 w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko* i w pewnych przypadkach rozszerzającego jej traktowanie, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Właściwość w sprawach decyzji o środowiskowym uwarunkowaniu realizacji przedsięwzięcia ustalono, stosując zasadę właściwości generalnej i wskazując sytuacje wyjątkowe.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, które dla tego samego przedsięwzięcia przeprowadza się tylko jeden raz. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedza uzyskanie np. decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego, koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, decyzji o zmianie lasu na użytek rolny. W przypadku dróg, linii kolejowych, napowietrznych linii elektroenergetycznych, instalacji do przesyłu ropy naftowej, substancji chemicznych lub gazu, będących przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się dla całego przedsięwzięcia, realizowanego w granicach województwa.

Należy zwrócić szczególną uwagę na wpływ jeszcze dwóch dyrektyw unijnych na ostateczne wymagania, odnoszące się do postępowań związanych z ocenami oddziaływań na środowisko. *Dyrektywa 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa* i *Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory* wymagają, aby postępowanie w sprawie ocen

oddziaływania zapewniało, że w wyniku realizacji przedsięwzięć gospodarczych nie pogorszą się uwarunkowania przyrodnicze, dla których dany obszar Natura 2000 został utworzony.

Według noweli oddziaływanie na obszar Natura 2000 to podejmowanie takich działań, które mogą w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin i zwierząt lub w inny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki występujące na obszarze Natura 2000. Postępowanie oceniające przeprowadza się raz, a tzw. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzedzająca np. uzyskanie pozwolenia na budowę, jest ważna 2 lata.

Co do zasady kompetencje do wydawania takich decyzji przysługują organom wykonawczym gmin. Wyjątek stanowią tutaj sprawy dotyczące:

- linii kolejowych, dróg, linii napowietrznych oraz instalacji przesyłowych dla ropy naftowej, produktów naftowych, substancji chemicznych lub gazu, sztucznych zbiorników wodnych,
- przedsięwzięć na terenach zamkniętych,
- przedsięwzięć realizowanych na terenach morskich,
- zmiany lasu niebędącego własnością Skarbu Państwa na użytek rolny.

Jeśli przedsięwzięcie będzie leżało w kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta i będzie swym zasięgiem wykraczało poza obszar jednej gminy, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach powinien wydawać organ, na którego obszarze znajduje się największa część terenu, na którym przedsięwzięcie będzie realizowane. Decyzja taka musi zostać wydana w porozumieniu z pozostałymi uczestnikami przedsięwzięcia: wójtami, burmistrzami, itd.

Prognozy oddziaływania na środowisko

Nowelizacja uzupełniła wymagania, jakim powinien odpowiadać dokument podstawowy dla procedury oceny strategicznej, czyli prognoza oddziaływania na środowisko. Obecnie należy w niej uwzględniać przewidywane znaczące oddziaływania (w tym bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, stałe i chwilowe, krótko-, średnio- i długoterminowe) na środowisko i na zabytki.

W prognozie powinny znaleźć się informacje o przewidywanych metodach analizy realizacji postanowień dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania. Ponadto należy przedłożyć informacje o metodach i częstotliwości przeprowadzania analizy realizacji postanowień. Organ ma również obowiązek przeprowadzania dla przyjętego dokumentu analizy skutków realizacji jego ustaleń w zakresie oddziaływania na środowisko, zgodnie z częstotliwością i metodami wskazanymi w informacji.

Polska ma otrzymać z unijnego budżetu miliardy euro, m.in. na budowę dróg, poprawę środowiska naturalnego, tworzenie miejsc pracy i inne projekty. Nie możemy dostać pieniędzy, jeśli naruszamy unijne reguły. W ostatnich latach inwestorzy i lokalni decydenci byli przekonani, że mimo złej implementacji przepisów Unii Europejskiej, będzie możliwe kontynuowanie i uzyskanie dofinansowania wielu inwestycji, bez spełnienia wszystkich wymogów unijnych [Internetowy serwis Gazety Prawnej 2006-2008].

Awarie

W odniesieniu do zmian w przepisach o przeciwdziałaniu poważnym awariom, muszą być one dostosowane do *Dyrektywy 96/82/EC w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych*, ograniczając zakres stosowania tych przepisów do stacjonarnych podmiotów gospodarczych, w których istnieje ryzyko takiej awarii. Określono też obowiązki zakładów: nowo uruchamianych, istniejących i takich, które mogą w przyszłości podlegać przepisom o przeciwdziałaniu poważnym awariom przez wyznaczenie terminów, w których należy je dostosować do obowiązującego prawa. Ogólnie rzecz ujmując, są to stany nieprzewidywalne, które mogą wystąpić. Zaproponowano obowiązek utrzymywania takich wzajemnych odległości między zakładami, aby awaria w jednym zakładzie nie powodowała negatywnych skutków w drugim. Firma, będąca właścicielem niebezpiecznego zakładu, będzie też musiała przed jego otwarciem dokonać zgłoszenia takiej działalności oraz będzie musiała przekazać program zapobiegania awariom do służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (m.in. straży pożarnej).

Strefy przemysłowe

Na koniec 2005 roku z mocy prawa wygasły decyzje o ustanowieniu stref ochronnych, wydane na podstawie nieobowiązującej już *Ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* z 1980 roku.

W 1997 roku pojawiła się instytucja obszaru ograniczonego użytkowania. Podstawowy cel i zarazem skutek utworzenia tego typu obszaru był identyczny, jak w przypadku stref ochronnych, tzn. dawał możliwość nieprzestrzegania powszechnie obowiązującego reżimu ochrony środowiska i sposobu szkodliwego oddziaływania na nie, na mocy decyzji administracyjnych, ustalanych indywidualnie dla każdego przypadku [Jerzmiński, 2005].

Dotychczasowe przepisy wymagały, aby każde przedsiębiorstwo wraz ze swymi uciążliwościami mieściło się w granicach zakładu. W sytuacji, kiedy na jednym terenie przemysłowym może działać kilkanaście lub więcej organizacji, niemożliwy jest wymóg, by każda z nich mieściła się ze swymi uciążliwościami w przypisanym jej terenie. Stąd uznano, że w granicach strefy przemysłowej dopuszczalne jest przekraczanie standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu i dopuszczalnych poziomów hałasu oraz wartości odniesienia, jeżeli nie zagraża to życiu lub zdrowiu ludzi, w szczególności nie narusza wymagań norm BHP.

Nowela z 2005 roku dodała nowy rozdział poświęcony strefom przemysłowym, który nie jest w żadnej mierze rozwiązaniem alternatywnym dla likwidowanych stref ochronnych. Jeden z przyjętych przepisów zakłada, że firmy, które dopuszczają się w wyniku realizacji inwestycji przedwczesnej wycinki drzew na terenie strefy przemysłowej, mogą być zwolnione z opłat z tego tytułu, jeśli w zamian utworzą w tym miejscu nowe miejsca pracy. Strefa będzie mogła być utworzona na obszarach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na działalność przemysłową (produkcja, magazynowanie) i równocześnie użytkowanych zgodnie z przeznaczeniem. Zgodnie z zapisami ustawy, eksploatacja instalacji nie może przekraczać standardów jakości środowiska, dotyczących powietrza, hałasu i pól elektromagnetycznych poza terenem, do którego instalacja ma tytuł prawny. Wprowadzenie strefy przemysłowej może mieć zastosowanie głównie w przypadku zakładów powstałych w skutek podziałów własnościowych dużych kombinatów przemysłowych. Ponadto może rozwiązać problemy na obszarach w całości przeznaczonych na działalność przemysłową, umożliwiając traktowanie ich jako pewnej całości z punktu widzenia kumulowanych zagrożeń dla środowiska [Jerzmiński, 2005].

Hałas

W Polsce obowiązywał wskaźnik średniodobowy albo osobne wartości dla różnych pór doby. Implementując przepisy unijne (*Dyrektywa* 2002/49/WE), zmieniono aspekty jakościowe ochrony, czyli ustalanie wymagań dotyczących dopuszczalnego poziomu hałasu. Wprowadzono parametry hałasu, obejmujące wskaźniki hałasu mające zastosowanie dla prowadzenia długofalowej polityki w zakresie ochrony środowiska przed hałasem, w szczególności do sporządzania map akustycznych oraz programów ochrony środowiska przed hałasem. Dokonano zmian w stosunku do poziomów hałasu, które obecnie mają uwzględniać:

- zmienność działania źródeł hałasu w czasie,
- charakterystyki częstotliwości hałasu,
- zawartości impulsów akustycznych.

Podobną zmianę przeprowadzono też jeśli chodzi o pozwolenia na emitowanie pól elektromagnetycznych, które przestaną mieć charakter pozwolenia emisyjnego.

Ścieki

Zgodnie z wymaganiami unijnymi, do nowej ustawy wprowadzono parametry wiążące zrzucane ładunki z jednostkami produkcji: ilości, stanu oraz składu ścieków, procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego w odprowadzanych ściekach, przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu. Określono także, że przez stan ścieków rozumie się temperaturę, odczyn, poziom sztucznych substancji promieniotwórczych i stopień rozcieńczenia ścieków, eliminujący toksyczne oddziaływanie ścieków na ryby.

Dostęp do informacji

Ekologia stała się bardzo modna (w sensie pozytywnym) i zagadnienia z nią związane coraz częściej bezpośrednio wpływają na nasze życie. Szczególnie widać to, gdy w okolicy ma powstać fabryka chemikaliów albo projektowany jest nowy park krajobrazowy lub fragment sieci Natura 2000. *Prawo ochrony środowiska* oraz *Ustawa o dostępie do informacji publicznej* dają dużo możliwości, aby otrzymywać od urzędów informacje o tym, co się dzieje lub ma dziać w naszym najbliższym otoczeniu. W ciągu ostatnich kilku lat sytuacja zmieniała się diametralnie, w PRL-u królowała zasada, że prawie wszystko jest tajne, a teraz można wiedzieć dużo, trzeba tylko chcieć. Z możliwości tych korzystają jednak nieliczni obywatele, a lektura prasy lokalnej pokazuje, że szeroki dostęp do treści związanych z ekologią nie zaciekawia nawet miejscowych dziennikarzy. Powody są prozaiczne. Po pierwsze, z reguły nie znamy swoich uprawnień, a po drugie istnieje bariera mentalności, która utrudnia wypytywanie urzędników o sprawy, które jeszcze niedawno dla zwykłego, przeciętnego obywatela były niedostępne. *Ustawa Prawo ochrony środowiska* ma na celu m.in. ułatwienie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie. Nowela dostosowuje przepisy do postanowień *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska*. Przepisy unijne wymagają znacznego rozszerzenia listy podmiotów zobowiązanych

do udostępniania informacji o środowisku, a obowiązek ten obejmuje wszystkie władze publiczne oraz ich organy doradcze. Przepisy Unii Europejskiej nakładają też obowiązek udostępniania informacji o środowisku na osoby fizyczne i prawne, które zgodnie z prawem krajowym wykonują zadania administracji publicznej. Prawo unijne zawiera wiele przepisów dotyczących wyjątków od zasady jawności udzielania informacji. Kluczową rolę odgrywa wymóg, aby powody umożliwiające odmowę ich udostępniania interpretować w sposób zawężający. Rozważając możliwość udzielenia (lub nie) informacji trzeba, zgodnie z prawem Unii Europejskiej, uwzględniać *Ustawę o ochronie danych osobowych*. Udostępnienie odnosi się także do informacji o emisjach i innych działaniach, które mogą wpływać na środowisko oraz do raportów o wdrażaniu prawa ekologicznego Unii Europejskiej. Coraz więcej wykazów i rejestrów związanych z szeroko pojętą ochroną środowiska można też będzie znaleźć w internecie (na urzędowych podstronach tzw. Biuletynu Informacji Publicznej). Urzędnicy w formie elektronicznej będą też udostępniali dane dotyczące m.in. wytwarzania i gospodarowania odpadami (z wojewódzkiej bazy danych) [Internetowy system Gazety Prawnej 2006-2008].

Inne zapisy ustawy

Za wyniki ekologiczne i stan środowiska przed Unią Europejską odpowiada państwo. Stąd wynika konieczność powiązania Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z polityką ekologiczną państwa. Wprowadzono zmiany w radach nadzorczych narodowego i wojewódzkich funduszy:

- ograniczono liczbę członków rad odpowiednio do: 10 i 7,
- postawiono na profesjonalizm członków, określając, kto może zostać członkiem rady Funduszu Wojewódzkiego,
- dodano zapisy mówiące o niemożności łączenia określonych funkcji lub/i miejsc (stanowiska) zatrudnienia [Eko-Problemy, 2006].

Literatura

Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., 2000, *Ochrona środowiska*, wydanie II, Kolonia Limited, Wrocław.

Borkowska M., Cieślik A., Poskrobko B., 1998, *Organizacja systemu zarządzania ochroną środowiska w Polsce*, Politechnika Białostocka, Białystok.

Górski M., 2005, *Nowelizacja ustawy Prawo Ochrony środowiska*, Przegląd Komunalny, Nr 7/2005.

Grabowska G., 2001, *Europejskie prawo środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa.

Jerzmiński J., 2005, *Prawo gospodarcze i ochrony środowiska*, Wrocław-Kraków-Toruń.

Poskrobko B., 1998, *Zarządzanie środowiskiem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Eko-Problemy, Nr 2/2006.

Internetowy serwis Gazety Prawnej 2005-2008.

Niepublikowane materiały Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w Warszawie.

STRESZCZENIE

Do końca XVIII w. tendencje ochronne były słabe, rzadkie i oparte na partykularnych motywach. Mimo utrwalania się eksploatacyjnego i konsumpcyjnego stosunku do przyrody, nie była ona jeszcze zagrożona, choć prowadzona działalność dewastacyjna doprowadzała do trwałych i niekiedy poważnych zniekształceń środowiska. Przełom w natężeniu wykorzystywania przyrody nastąpił w XIX w. wraz z silnym rozwojem techniki oraz znaczącym przyrostem demograficznym. W XX w. objawy niszczenia środowiska przybrały na sile. Wprowadzone i masowo stosowane technologie nasilały szkodliwy wpływ produkcji na otoczenie. Wojny światowe i regionalne wzmacniały degradację środowiska bądź poprzez fizyczne niszczenie, bądź poprzez nadmierną eksploatację bogactw naturalnych. Rosło również zagrożenie hałasem. Tempo rozwoju przemysłu w ostatnich latach i wprowadzenie na powszechną chemizacji w rolnictwie przyczyniają się do pogorszenia stanu wód i gleb oraz potęgują skutki tzn. efektu cieplarnianego.

We współczesnej Europie, obok poszanowania różnorodności kultur i języków, powszechne jest również poszanowanie wspólnego dobra jakim jest m.in. przyroda. Wyrazem tego uznania są wspólne: filozofia i praktyka ochrony przyrody oraz wiele solidarnie realizowanych przedsięwzięć. Potrzeby ochrony przyrody zostają zatem, na równych prawach (jak np. procesy gospodarcze), włączone w plany zarządzania danego obszaru.