

Maria Gracja Małecka

"Prawo ochrony środowiska" Republiki Włoskiej : zarys podstawowych zagadnień systemowych

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 213-241

2006

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.

Maria Gracja Małecka*

„PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA” REPUBLIKI WŁOSKIEJ – ZARYS PODSTAWOWYCH ZAGADNIEŃ SYSTEMOWYCH

1. Uwaga wstępna

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytania, kto we Włoszech jest podmiotem tworzącym prawo ochrony środowiska oraz jakie są tego konstytucyjne i ustawowe podstawy prawne. Ponieważ na mocy Konstytucji kompetencje ustawodawcze przysługują państwu oraz regionom, na linii ząębiana się ich właściwości (a takim przypadkiem jest właśnie materia ochrony środowiska) powstają częste konflikty. Rozwiązywaniem tych sporów zajmuje się Trybunał Konstytucyjny, odgrywający niezwykle istotną rolę w funkcjonowaniu systemu w praktyce. Drugim poruszonym zagadnieniem jest kwestia implementacji wspólnotowego prawa ochrony środowiska i przedstawienie rozwiązań prawnych znajdujących zastosowanie w Republice Włoskiej, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji złożonej struktury wewnętrznej tego państwa.

2. Problematyka ochrony środowiska w świetle przepisów konstytucyjnych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Pierwotny tekst Konstytucji Republiki Włoskiej¹ nie zawierał bezpośredniego odniesienia do problematyki ochrony środowiska. O ile nie

* Mgr Maria Gracja Małecka – doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

¹ Konstytucja Republiki Włoskiej została uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne 22.12.1947 r. (G.U. 27.12.1947 N. 298 Ed. Straord.). Weszła w życie 1.1.1948 r.

dziwi brak stosownego zapisu w tekście z 1947 r., rodzi się pytanie, dlaczego termin „środowisko” znalazł się w treści normatywnej włoskiej ustawy zasadniczej dopiero w 2001 r. Usprawiedliwieniem takiej sytuacji mogłyby być skomplikowany tryb zmiany Konstytucji², włoska ustawa zasadnicza należy bowiem do tzw. konstytucji sztywnych³, jednak praktyczne doświadczenia nie potwierdzają tej tezy – w latach od 1948 do 2005 r. udało się uchwalić trzydzieści cztery ustawy konstytucyjne zmieniające Konstytucję, w tym aż dziesięć w okresie od 1989 do 2003 r. (w związku z reformą ustrojową Włoch).

Obecnie, w dalszym ciągu brakuje w tekście Konstytucji włoskiej wyraźnego ujęcia zasady ochrony środowiska⁴. Mimo to od wielu lat jest ona uważana za tzw. wartość konstytucyjną, głównie dzięki funkcjonalnej wykładni przepisów Konstytucji odnoszących się do ochrony zdrowia i krajobrazu, stosowanej przez włoski Trybunał Konstytucyjny. Do tych też norm odwoływał się włoski ustawodawca, przyjmując od lat 60. ubiegłego wieku ustawy⁵, których głównym celem była ochrona środowiska naturalnego.

Wzmiankowana nowelizacja przeprowadzona w 2001 r. dotyczyła Tytułu V Konstytucji, który normuje stosunki między państwem a jednostkami autonomicznymi – regionami, prowincjami i gminami. Tam też, a ściślej w art. 117 regulującym podział kompetencji legislacyjnych między państwem a regionami, pojawił się zapis o ochronie środowiska jako materii należącej do sfery wyłącznego ustawodawstwa państwowego. Wzbudziło to duże kontrowersje, głównie ze względu na silnie utrwalony w doktrynie i orzecznictwie, a nade wszystko w praktyce ustawodawczej, pogląd o istnieniu konkurencyjnych kompetencji w tej dziedzinie. Rozwiązując spory kompetencyjne wynikłe już w nowym stanie prawnym, włoski Trybunał Konstytucyjny kontnuuje swoje dotychczasowe podejście do tego zagadnienia.

² Ustawa konstytucyjna nowelizująca Konstytucję musi być przyjęta dwukrotnie, większością bezwzględną przez Izbę Deputowanych i Senat dwukrotnie, w dwóch debatach następujących po sobie z co najmniej trzymiesięczną przerwą. Jeśli większość parlamentarna, która w drugim głosowaniu opowiedziała się za przyjęciem ustawy, nie osiągnęła 2/3 głosów, może dojść do referendum zatwierdzającego (na wniosek co najmniej 105 członków którejkolwiek z izb, 500 tys. obywateli lub pięciu rad regionalnych).

³ A. Vignudelli, *Diritto costituzionale*, t. 1, wyd. 3, Turyn 2004, s. 190.

⁴ P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Padwa 2003, s. 78.

⁵ Pierwszą sektorową, ściśle „środowiskową” ustawą była we Włoszech tzw. *legge anti-smog* – Legge 13 Luglio 1966, n. 615: *Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico* (G.U. 13.08.1966 N. 201).

2.1. „Zasady podstawowe” i przepisy Części I Konstytucji (prawa i obowiązki obywateli)

Podstawowym przepisem, na którym opierał się Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach dotyczących problematyki ochrony środowiska, był art. 9 Konstytucji, mówiący o ochronie krajobrazu („Republika wspiera rozwój kultury [...] Chroni krajobraz i dziedzictwo historyczne oraz artystyczne Narodu”). Kluczowe znaczenie miało w tym przypadku określenie zakresu znaczeniowego terminu „krajobraz” (*paesaggio*), przy czym zwolennicy „wąskiego” rozumienia tego pojęcia, mianem ‘krajobrazu’ zasługującego na konstytucyjną ochronę, określali tereny szczególnie cenne z przyrodniczego i kulturowego punktu widzenia – tzw. *bellezze naturali*. Według drugiej koncepcji, „krajobraz” można rozumieć jako terytorium kraju w ogóle (*forma del paese*), obejmujące zarówno dzieła natury, jak i obszary przekształcone w wyniku działalności człowieka. W tym sensie byłby on ekwiwalentem terminu „środowisko”. Pogląd ten ostatecznie przyjął się w praktyce, a poszczególne etapy jego rozwoju można prześledzić w orzecznictwie TK. W wyroku nr 239 z 1982 r.⁶ TK zastosował jeszcze czysto przyrodnicze podejście, stwierdzając, że istotą ochrony krajobrazu jest „zachowywanie i ochrona walorów estetyczno-kulturalnych jego szczególnych form”. Sam krajobraz natomiast był uważany za jedną z części składowych środowiska, a nie jego odpowiednik: „ochrona środowiska pojmowana w szerokim znaczeniu, obejmuje, poza ochroną związaną z ładem przestrzennym terytorium, również ochronę krajobrazu, ochronę zdrowia, ochronę powierzchni ziemi, powietrza oraz wód przed zanieczyszczeniem”. W orzeczeniach 39 i 151 z 1986 r. Trybunał rozszerza już pojęcie krajobrazu, rezygnując z czysto estetycznego rozumienia tego terminu. Do przełomu doszło w 1987 r., gdy w orzeczeniu nr 210⁷ TK nadaje ochronie środowiska rangę wartości konstytucyjnej, nawiązując bezpośrednio do art. 9 Konstytucji i definiując ją jako: „utrzymanie, racjonalne zarządzanie oraz poprawę warunków naturalnych (powietrza, wód, powierzchni ziemi i terytorium ze wszystkimi swoimi składnikami), istnienie i zabezpieczenie dziedzictwa genetycznego obszarów lądowych i morskich, wszystkich żyjących w nim w stanie dzikim gatunków zwierząt i roślin, oraz, w końcu, osobę ludzką we

⁶ Orzeczenie TK nr 239 z 20.12.1982 r. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej są dostępne na stronie: www.giurcost.org

⁷ Orzeczenie TK nr 210 z 22.5.1987 r.

wszystkich przejawach [jej aktywności]. [...] Traktuje się zatem o wartościach, które w swej istocie są przewidziane w Konstytucji i przez nią gwarantowane (art. 9 i 32 Konst.), przy czym normy w niej przewidziane wymagają ciągłej i aktualnej interpretacji". Potwierdzeniem tej tezy było stanowisko zaprezentowane w orzeczeniu nr 641 z 1987 r.⁸: „Ochrona środowiska nie podąża w kierunku realizacji celów przyrodniczych czy zaspokojenia wrażeń estetycznych, lecz wyraża konieczność posiadania naturalnego siedliska, w którym człowiek żyje i działa, które jest potrzebne całej wspólnocie i obywatelom; fundamentem tej ochrony są przede wszystkim zasady konstytucyjne (art. 9 i 32 Konst.), dzięki którym środowisko zyskuje pierwszorzędą i bezwzględną wartość (*valore primario ed assoluto*)". Konsekwentnie w późniejszym orzeczeniu nr 85 z 1998 r.⁹ TK przypomniał, że „art. 9 Konstytucji sankcjonuje fundamentalną zasadę [ochrony] w odniesieniu do obszaru terytorialnego, w którym upływa życie człowieka i następuje rozwój osoby ludzkiej”.

Dodatkową kwestią, która nasuwa się przy analizie przepisu art. 9, jest określenie zakresu terminu „Republika”. W okresie prac nad przygotowaniem tekstu Konstytucji jej twórcy nie byli zbyt przychylni zdecentralizowanym formom ochrony dziedzictwa kulturowego, historycznego i przyrodniczego¹⁰, obecnie jednak uznaje się, że pojęcie to oznacza zarówno centralny aparat władzy, jak i władze regionalne i lokalne (stanowisko TK w sprawie 378/2000¹¹).

W świetle przywołanego orzecznictwa, o ile art. 9 Konstytucji zobowiązuje władze państwowe do podejmowania działań mających na celu ochronę środowiska (przedmiotowy aspekt ochrony), to art. 32, gwarantując prawo człowieka do życia w czystym i zdrowym środowisku, stanowi podmiotowy aspekt ochrony („Republika zapewnia ochronę zdrowia jako podstawowego prawa jednostki i zbiorowości...”). W powołanym wyżej orzeczeniu nr 210/1987 TK określa ochronę środowiska mianem „podstawowego prawa jednostki i podstawowego interesu zbiorowego”, właśnie w nawiązaniu do art. 32. Podobnie w orzeczeniu nr 641/1987, gdzie „środowisko jest chronione jako element determinujący jakość życia”. Jeszcze dobitniej stwierdza to włoski Sąd Najwyższy w orzeczeniu nr 5172 z 1979 r.: „[ochrona] rozpościera się na miejsca,

⁸ Orzeczenie TK nr 641 z 17.12.1987 r.

⁹ Orzeczenie TK nr 85 z 25.3.1998 r.

¹⁰ A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Rzym-Bari 2002, s. 46.

¹¹ Orzeczenie TK nr 378 z 12.7.2000 r.

w których żyje człowiek i ze względu na swoją efektywność wyraża się w zachowywaniu w tych miejscach warunków niezbędnych dla utrzymania zdrowia; prawo do zdrowia jest w istocie prawem do życia i musi być postrzegane jako prawo do życia w zdrowym środowisku”.

Art. 3 ust. 2 Konstytucji z kolei zawiera normę programową, która nakazuje organom władzy publicznej „usuwanie przeszkód natury ekonomicznej i społecznej, które ograniczając faktycznie wolność i równość obywateli, krępują pełny rozwój osoby ludzkiej”. Jako że szkodliwe warunki środowiska, wpływające na pogorszenie stanu zdrowia, mogą stanowić faktyczną przesłankę ograniczającą pełny rozwój człowieka, organy władzy publicznej są zobowiązane do przeciwdziałania zanieczyszczeniu środowiska¹².

TK wypowiedział się również na temat „ochrony środowiska” jako przesłanki ograniczającej wolność prowadzenia działalności gospodarczej. W nawiązaniu do przepisu art. 41 („Prywatna inicjatywa gospodarcza jest nieskrępowana. Nie może ona być wykonywana w sprzeczności z zasadą użyteczności społecznej albo w sposób przynoszący szkodę bezpieczeństwu, wolności, godności osoby ludzkiej”), Trybunał wyraził w postanowieniu nr 184 z 1983 r.¹³ pogląd, że „obowiązek poddania się przedsiębiorcy sankcjom administracyjnym i karnym znajduje uzasadnienie w ochronie dóbr o konstytucyjnym znaczeniu, takich jak ochrona środowiska”. Zatem działalność gospodarcza, która wywiera niekorzystny wpływ na środowisko, może być przedmiotem ograniczeń jako sprzeczna z zasadą użyteczności społecznej. Z kolei na podstawie art. 42 ust. 2, gwarantującego prawo własności („Własność prywatna jest uznana i gwarantowana przez ustawę, która określa sposoby jej nabycia oraz granice korzystania z niej, w celu zabezpieczenia jej funkcji społecznej i uczynienia jej dostępną dla wszystkich. Własność prywatna może być, w sytuacjach przewidzianych przez ustawę i z zastrzeżeniem odszkodowania, wyłączone ze względu na interes ogólny”), możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z własności prywatnej uzasadnione koniecznością „zabezpieczenia jej funkcji społecznej”. W tym też duchu wypowiedział się TK w uzasadnieniu wyroku nr 79 z 1971 r.¹⁴ przy okazji badania konstytucyjności ustawy o utworzeniu parku narodowego Stelvio¹⁵. Sąd uznał, że będące przedmiotem skargi przepisy wprowadzające system zezwoleń

¹² A. Crosetti i in., op.cit., s. 52.

¹³ Postanowienie TK nr 184 z 22.6.1983 r.

¹⁴ Orzeczenie TK nr 79 z 21.4.1971 r.

¹⁵ Ustawa nr 740 z 24.4.1935 r.

administracyjnych „mają na celu, aby [...] uniknąć wykonywania prawa własności w sposób niezgodny z interesem społecznym”. Zadaniem, które miało usprawiedliwiać ograniczenie wykonywania prawa własności było „zachowanie dla zbiorowości środowiska naturalnego...”, bowiem obejmuje ono „dobra o wartości naukowej, historycznej, etnograficznej, jak również turystycznej; nie ulega wątpliwości, że ich zachowanie należy do podstawowych interesów ogółu społeczeństwa, do którego przynależą”. Podobne w cytowanym już orzeczeniu nr 641 z 1987 r. TK argumentuje: „z różnymi formami korzystania ze środowiska harmonizuje ochrona cywilistyczna, znajdująca dodatkowe wsparcie w konstytucyjnej zasadzie, która ogranicza inicjatywę gospodarczą (art. 41 Konst.) i uznaje prawo własności, ale w granicach użyteczności i funkcji społecznej (art. 42 Konst.)”.

2.2. Podział kompetencji legislacyjnych w materii ochrony środowiska w świetle Części II Konstytucji (ustrój Republiki)

Ustrój państwa włoskiego uznaje się obecnie za formę przejściową między państwem unitarnym a federalnym i określa się je mianem państwa regionalnego¹⁶. Wynika to ze wzrastającej samodzielności regionów. Należy przy tym rozróżniać tzw. regiony działające w oparciu o statuty zwykłe¹⁷ (których jest 15) od tzw. regionów specjalnych, posiadających na mocy art. 116 Konstytucji szczególne formy i warunki autonomii¹⁸ (podobnie jak dwie prowincje autonomiczne Trento i Bolzano). Podstawowym wyznacznikiem autonomicznej pozycji wszystkich regionów jest fakt wykonywania przez nie władzy ustawodawczej, co jest bezpośrednio zagwarantowane w ustawie zasadniczej. Podział kompetencji legislacyjnych między państwem a regionami zwykłymi uregulowany został w art. 117 Konstytucji.

¹⁶ A. Vignudelli, op.cit., s. 156.

¹⁷ Statuty regionów zwykłych określają, zgodnie z art. 123 Konstytucji, formę rządów i podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania regionu. Akty te przyjmowane są w drodze uchwały Rady regionalnej. Należą do tzw. pierwszorzędnych źródeł prawa (*fonti primarie*), na równi z aktami ustawodawczymi Parlamentu oraz aktami ustawodawcze regionów.

¹⁸ Jest ich pięć (Sycylia, Sycylia, Trentino-Alto Adige/Sudtiroł, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste,). Działają one na podstawie statutów specjalnych, przyjmowanych przez parlament włoski w drodze ustawy konstytucyjnej, dlatego też akty te tworzą tzw. nadrzędne źródła prawa (*fonti superprimarie*) – oprócz Konstytucji i innych ustaw konstytucyjnych. Poza tym rangę najwyższych źródeł prawa posiadają normy prawa wspólnotowego i uznane normy prawa międzynarodowego.

Przed wspomnianą już nowelizacją Konstytucji z 2001 r.¹⁹, sposób podziału kompetencji ustawodawczych polegał z technicznego punktu widzenia na enumeratywnym wyliczeniu materii, w obrębie których regionom przysługiwała konkurencyjna kompetencja prawodawcza. Granice ustawodawstwa regionalnego, oprócz zakresu tematycznego tych materii, wyznaczały trzy dodatkowe przesłanki: normy podstawowe stanowiące w ustawach krajowych, interes narodowy oraz interesy innych regionów. W pozostałym zakresie kompetencje legislacyjne w sposób domyślny należały do państwa.

Wśród materii wymienionych w art. 117 wiele było blisko związanych z problematyką ochrony środowiska (np. zagospodarowanie przestrzenne, turystyka, łowiectwo, rolnictwo, leśnictwo), jednak sama ‘ochrona środowiska’ nie znalazła się w tym wyliczeniu. Mimo to ustawodawstwo regionalne wydawane w oparciu o art. 117 Konstytucji nader często dotyczyło tej problematyki, wywołując konflikty z władzami krajowymi (takie „zazębianie” się materii, a co za tym idzie – kompetencji, działało również w drugą stronę). Nie bez znaczenia dla rozwiązania tego problemu była dyskusja doktrynalna, tocząca się od lat 70. XX w. wokół zakresu terminu „środowisko”. Z jednej strony pojawiały się głosy mówiące o tym, że „środowisko” jest pojęciem zbiorczym, które obejmuje jedną nazwą takie dziedziny jak urbanistyka, gospodarka terytorium, łowiectwo itp. – czyli materie zwyczajowo i prawnie zaliczane do „domeny regionalnej”, z drugiej postulowano, aby „środowisko” postrzegać jako materię odrębną, „nową”, nie wymienioną w katalogu z art. 117 Konstytucji, a zatem należącą do sfery wyłącznego ustawodawstwa państwowego. Konflikt ten przyczynił się do powstania bogatego (choć nie zawsze spójnego) dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie. Wyrażoną tendencją, jaka zarysowała się w orzecznictwie u schyłku lat 80., była interpretacja art. 117 Konstytucji na korzyść istnienia kompetencji konkurencyjnych. I tak w orzeczeniu nr 183 z 1987 r.²⁰ TK stwierdził, że „nie można odmawiać regionom konstytucyjnie gwarantowanej kompetencji w odniesieniu do ochrony środowiska”. Jako podstawę takiej kompetencji wskazał „wykładnię teleologiczną wykazu materii zawartego w art. 117 Konstytucji, która bierze pod uwagę wzajemne powiązania funkcjonalne pomiędzy tą materią [ochroną środowiska] a tymi, które odnoszą się do terytorium, w szczególności urbanistyką, zagospodarowaniem przestrzennym i służbą sanitarną”. Jed-

¹⁹ Legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3: *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione* (G.U. 24.10.2001 N. 248).

²⁰ Orzeczenie TK nr 183 z 20.5.1987 r.

nakże, jak to zostało zaakcentowane w omawianym orzeczeniu, „materia ochrony środowiska wyróżnia się od pozostałych ze względu na specyfikę chronionego interesu”. W orzeczeniu nr 356 z 1994 r. TK zwrócił uwagę na kwestię złożoności ochrony środowiska, która „uwidacznia się w wielu dziedzinach, które leżą w kompetencji organów państwowych i regionalnych”. Podobnie, sprzyjając regionalnej legislacji środowiskowej, TK wypowiedział się w sprawie nr 382 z 1999 r.: „kompetencja w materii interesów środowiskowych, jest konstytucyjnie chroniona i funkcjonalnie powiązana [...] z materiałami leżącymi w kompetencji regionów, do których należy, poza urbanistyką, [...] także służba sanitarna”.

Zastosowana w znowelizowanym art. 117 Konstytucji technika podziału kompetencji charakterystyczna jest dla państw o ustroju federalnym²¹. Wniosek ogólny wypływający z tego faktu jest taki, że pozycja regionów została bardzo wzmocniona. Przeciwnie jednak do ogólnej tendencji, wydawać by się mogło, że w dziedzinie „ochrony środowiska, ekosystemu i dóbr kulturalnych” (art. 117 akapit drugi lit. s) nastąpiła centralizacja kompetencji, skoro materia ta została wymieniona wśród podlegających ustawodawstwu wyłącznemu państwa. Czy miałyby to oznaczać koniec ustawodawstwa regionalnego w tym względzie?

Zanim odpowiemy na to pytanie, należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność zastosowanych sformułowań. Pierwsze wątpliwości interpretacyjne budzi samo sformułowanie przedmiotu ochrony – „środowisko i ekosystem”. Z prac Komisji Dwuizbowej prowadzonych nad projektem ustawy konstytucyjnej wynika, że wolą ustawodawcy była „ochrona środowiska” w dwóch jego aspektach: antropocentrycznym i ekocentrycznym. Zgodnie z pierwszym podejściem, pierwszy człon sformułowania zawartego w lit. s art. 117 należy

²¹ Obecnie bowiem to dziedziny, w których państwo dysponuje ustawodawstwem wyłącznym, wymienione są w sposób wyczerpujący (art. 117 akapit 2 lit. a–s). W akapicie 3 wskazane są materie należące do sfery tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego, przy czym obowiązuje domniemanie kompetencji na rzecz regionów (z pewnymi zastrzeżeniami – np. tzw. zasady podstawowe w danej dziedzinie określa legislator krajowy). Art. 117 akapit 4 w sposób jednoznaczny stanowi, że w każdej materii wyraźnie nie zarezerwowanej dla ustawodawstwa państwa, władza ustawodawcza należy do regionów. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na sformułowanie zawarte w art. 117 akapit 1, sugerujące zrównanie pozycji obu ustawodawców: „władza ustawodawcza jest wykonywana przez państwo i przez regiony”. Przepis ten wprowadza warunki sprawowania tej władzy: zgodność bezpośrednio z postanowieniami Konstytucji (a nie tak, jak wcześniej, gdy ustawodawstwo regionalne ograniczone było zasadami podstawowymi zawartymi w ustawach krajowych) oraz poszanowanie zobowiązań wynikających ze wspólnotowego porządku prawnego oraz z umów międzynarodowych.

rozumieć jako ochronę środowiska-siedliska, w którym człowiek rozwija swoją aktywność życiową (podobnie w latach 80. interpretowano normę zawartą w art. 32 Konstytucji). Z kolei „ochrona ekosystemu” bliska jest „ochronie przyrody” w tym sensie, że ‘natura’ jest postrzegana jako wartość sama w sobie zasługująca na ochronę²². Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że wśród dziedzin konkurencyjnych (art. 117 akapit trzeci), znalazła się materia „rewaloryzacji dóbr kultury i środowiska naturalnego”. Do kategorii tej należą również dziedziny tradycyjnie uważane za funkcjonalnie związane z „ochroną środowiska”, takie jak ochrona zdrowia, obrona cywilna, zarząd terytorium, produkcja i dystrybucja krajowej energii.

Wobec tych niejasności, już po nowelizacji Tytułu V Konstytucji TK miał okazję wielokrotnie wypowiadać się na temat rozgraniczenia kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska. W orzeczeniu nr 407 z 2002 r.²³ badał dopuszczalność ustawy regionu Lombardii dotyczącej zapobiegania poważnym awariom, uchwalonej już po wejściu w życie noweli konstytucyjnej. Władze państwowe zarzucały ustawodawcy regionalnemu naruszenie wyłącznej sfery swojego ustawodawstwa, poprzez przyjęcie przepisów, które nakładały na prowadzących nowopowstałe zakłady przemysłowe surowsze obowiązki informacyjne, niż to przewidywała legislacja krajowa. TK, zanim odniósł się do sedna sprawy, zmierzył się z interpretacją nowego art. 117 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku padły ważne stwierdzenia, rzucające światło na treść tego przepisu: „nie wszystkie zagadnienia materialne wymienione w akapicie 2 art. 117 mogą być postrzegane jako „materie” *sensu stricto*”. W odniesieniu do „ochrony środowiska” oznacza to, że „nie może być ona uważana za materię w sensie technicznym, nie jest bowiem ukształtowana w postaci ściśle opisanej i wyznaczonej sfery kompetencji krajowej; przeciwnie, zderza się ona i krzyżuje nieodłącznie z innymi interesami i kompetencjami”. W dalszym ciągu wywodu padają sformułowania, które wyraźnie wskazują na chęć kontynuowania przez TK swojej dotychczasowej linii orzeczniczej: „środowisko to wartość chroniona konstytucyjnie, która jest rodzajem materii „przekrojowej” w stosunku do innych materii [materia „*trasversale*” – dosł. ukośna, poprzeczna. M.G.M.]. W stosunku do niej manifestują się różne kompetencje, które równie dobrze mogą być regionalne, z pozostawieniem państwu decyzji wymagających określenia jednolitych kryteriów na terytorium całego kraju”. Tym samym, wbrew literalnemu brzmieniu art. 117 akapit drugi lit. s, TK

²² P. Dell’Anno, *op.cit.*, s. 81.

²³ Orzeczenie TK nr 407 z 10.7.2002 r.

umieszcza problematykę „ochrony środowiska” wśród kompetencji konkurencyjnych. TK nawiązuje przy tym do prac parlamentarnych nad kształtem tego przepisu i wywodzi, że „intencją ustawodawcy było zastrzeżenie na rzecz państwa uprawnienia do wyznaczania standardów ochrony jednolitych na całym terytorium narodowym, jednakże bez wyłączenia tego sektora spod kompetencji regionalnej”. Wracając do przypadku zaskarżonego aktu Lombardii, TK wykazuje, że oprócz „ochrony środowiska”, ma on na celu również ochronę zdrowia, zarządek terytorium, ochronę cywilną i bezpieczeństwo warunków pracy, a te kompetencje bezspornie są typu konkurencyjnego. Sąd powołuje się zatem na „funkcjonalny, nierozzerwalny spłot tych dziedzin z ochroną środowiska”²⁴ i w rezultacie stwierdza, że władze regionu Lombardii mogły w ramach swych kompetencji uchwalić akt bardziej restrykcyjny niż regulacja krajowa, w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony terytorium oraz zdrowia ludzi.

W późniejszym swym orzeczeniu nr 536 z 2002 r.²⁵ TK wypowiedział się na temat celu art. 117 akapit drugi lit. s, który ma gwarantować „jednolity poziom ochrony środowiska i ekosystemu na całym terytorium narodowym, co ma przeciwdziałać interwencjom podejmowanym na poziomie regionalnym szkodzącym równowadze ekologicznej”. W tym konkretnym przypadku doprowadziło to do uchylenia ustawy regionu Sardynii, która wprowadzała niższy stopień ochrony niż ustawa krajowa (pozwalała bowiem na wydłużenie okresu polowań w stosunku do ustawy państwowej).

Kolejny wyrok TK, nr 307 z 2003 r.²⁶, wprowadził nowy wątek do omawianego zagadnienia. W sprawie tej TK badał zgodność z Konstytucją ustaw kilku regionów wydanych po wejściu w życie krajowej „Ustawy ramowej o ochronie przed promieniowaniem elektrycznym, magnetycznym i elektromagnetycznym” z 2001 r.²⁷ Jednym z problemów, którymi zajął się sąd, było ustalenie, czy regiony miały prawo do ustalenia niższych dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych (a zatem czy mogły przyjąć unormowania bardziej rygorystyczne) niż w ustawie ramowej. Odpowiedź była negatywna, skutkująca uchynieniem zaskarżonych aktów. W uzasadnieniu TK wyjaśnił, że gdyby w tym przypadku chodziło tylko o ochronę zdrowia ludzkiego przed negatywnym wpływem promieniowania elektromagne-

²⁴ Por. orzeczenia TK nr 183/1987 i nr 382/1999.

²⁵ Orzeczenie TK nr 536 z 18.12.2002 r.

²⁶ Orzeczenie TK nr 307 z 1.10.2003 r.

²⁷ Legge 22 Febbraio 2001, n. 36: *Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici* (G.U. 07.03.2001 N. 55).

tycznego – a zatem dziedzinę, w której regiony dysponują ustawodawstwem konkurencyjnym – przyjęcie takich regulacji byłoby zgodne z prawem (TK powołał się tu na orzeczenie 407/2002). Jednocześnie zauważył, że drugi, równorzędny cel ustawy krajowej stanowiło – poprzez ustalenie wartości jednolitych na terytorium całego kraju – umożliwienie realizacji inwestycji mających istotne znaczenie dla interesu narodowego (w obszarach dystrybucji energii i rozwoju systemów telekomunikacyjnych). Jednakże obszar ten został wymieniony w akapicie trzecim art. 117 Konstytucji i należy do sfery kompetencji konkurencyjnych. Dlaczego zatem, podobnie jak w ochronie zdrowia, regiony nie mogą ustalać reguł surowszych? Sąd tłumaczy, że: „określenie wartości progowych na poziomie krajowym, nie podlegających modyfikacjom regionalnym nawet w sensie bardziej restryktywnym, jest wyrazem równowagi pomiędzy koniecznością ograniczania do minimum wpływu promieniowania elektromagnetycznego, a koniecznością realizacji inwestycji potrzebnych dla kraju. Dlatego też kompetencja regionów w materiach transport energii i porządek komunikacyjny typu konkurencyjnego, ograniczona została zasadami podstawowymi stanowionymi przez ustawy krajowe”. Termin „zasady podstawowe” pojawia się w art. 117, akapit trzeci *in fine* („w odniesieniu do materii należących do sfery ustawodawstwa konkurencyjnego do regionów należy władza ustawodawcza, z wyjątkiem określania zasad podstawowych, zastrzeżonych dla ustawodawstwa państwa”). Przepis ten jest swoistą reminiscencją klauzuli interesu narodowego, zawartej w pierwotnym tekście Konstytucji. Kolejnych wskazówek co do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego odnośnie istnienia i zakresu kompetencji regionalnych w obszarze środowiska dostarcza niedawny wyrok nr 62 z 2005 r.²⁸ W nawiązaniu do reformy Tytułu V Konstytucji z 2001 r. TK stwierdza, że „w dziedzinie ochrony środowiska i ekosystemu regiony, tak zwykłe jak i specjalne, nie uzyskały większych kompetencji, lecz przeciwnie, wyłączna kompetencja legislacyjna została w wyraźny sposób przyznana państwu; stało się to jednak w sposób, który nie wyklucza zbiegu z regulacją regionalną, mającej za swą podstawę prawną właściwe kompetencje, których wykonywanie prowadzi również do osiągnięcia celów ochrony środowiska”. Jednakże – nawiązując do stanu faktycznego w sprawie – TK podkreśla, że „istnienie kompetencji regionalnych w dziedzinie ochrony zdrowia nie może prowadzić do utrudnienia realizacji tego samego interesu ochrony zdrowia na wyższym szczeblu terytorialnym”.

²⁸ Orzeczenie TK nr 62 z 13.1.2005 r.

Tytułem podsumowania można stwierdzić, że wyłączność kompetencji ustawodawczej państwa w dziedzinie „ochrony środowiska i ekosystemu” należy rozumieć nie tylko jako prawo do ustanawiania jednolitych standardów ochrony, obowiązujących na całym terytorium państwa, ale również do tworzenia szczegółowych rozwiązań prawnych tam, gdzie tego wymaga interes narodowy. Parlament jest w swej działalności ustawodawczej związany normami Konstytucji (w tym zasadami subsydiarności i proporcjonalności wyrażonymi w jej art. 118 akapit pierwszy), wymogami prawa wspólnotowego oraz zobowiązaniami międzynarodowymi (art. 117 akapit pierwszy). Jednak istnienie „wyłącznych” kompetencji państwowych w tej dziedzinie nie wyklucza uchwalania przez regiony legislacji mającej na celu „ochronę środowiska”. Odbywa się to w oparciu o kompetencje typu konkurencyjnego, np. w ochronie zdrowia czy zarządzie terytorium (art. 117 akapit trzeci). Regiony mogą w swej działalności ustawodawczej dokonywać derogacji standardów ustanowionych przez państwo, ale tylko o ile zapewnią to wyższy poziom ochrony prawnej; nie mogą jednak stanowić norm niezgodnych z ustawami państwowymi w obszarach zagadnień, których głównym celem jest ochrona interesów jednolitych w skali całego kraju. Taka wykładnia znowelizowanego art. 117 Konstytucji w odniesieniu do problematyki „ochrony środowiska” prowadzi w zasadzie do kontynuacji linii orzeczniczej sprzed reformy konstytucyjnej z 2001 r. Stanowi ona pewną wytyczną co do kierunku rozwoju prawa ochrony środowiska we Włoszech, niemniej jednak wielość terminów niedookreślonych pozwala przypuszczać, że jeszcze wielokrotnie TK będzie zmuszony dokonywać interpretacji przy rozwiązywaniu sporów kompetencyjnych pomiędzy ustawodawcą państwowym a regionalnym. Mimo wszystko należy ocenić pozytywnie włączenie terminu „środowisko” do tekstu włoskiej ustawy zasadniczej. W ten sposób ugruntowane zostało przekonanie o konstytucyjnej randze i wartości zasady ochrony środowiska.

3. Podział kompetencji w zakresie ochrony środowiska w świetle ustawodawstwa włoskiego

3.1. Ustawodawstwo państwowe

Uszczegółowienie przepisów ustawy zasadniczej w zakresie wykonywania kompetencji legislacyjnych i administracyjnych na poszczególnych szczeblach administracji publicznej następuje w aktach ustawodaw-

czych²⁹ (może przy tym chodzić zarówno o akty państwowe, jak i regionalne). Należy w tym miejscu zauważyć, że w obrębie problematyki ochrony środowiska nie istnieje we Włoszech akt prawny o charakterze *lex generalis* – legislacja ta jest bardzo rozproszona. W związku z tym wskazówek dotyczących podziału kompetencji należy szukać w licznych aktach „sektorowych” lub dotyczących danego zagadnienia horyzontalnego (takiego jak np. dostęp do informacji o środowisku). Ponadto, co jest szczególnie charakterystyczne dla włoskiego systemu prawa, regulacje „kompetencyjne” zawarte są w państwowych aktach ustawodawczych, które w sposób generalny dokonują delegacji kompetencji państwowych na rzecz jednostek autonomicznych.

Idea, aby za pomocą ustawy zwykłej przenieść wykonywanie części kompetencji państwowych do jednostek autonomicznych, została zrealizowana się już w latach siedemdziesiątych³⁰ (zjawisko tzw. *federalismo amministrativo*). Akty delegujące w istotny sposób nie tylko uzupełniały, ale wręcz modyfikowały konstytucyjną mozaikę podziału kompetencji, co mimo wątpliwości doktrynalnych co do legalności takiego zabiegu, utrzymało się w praktyce. Mało tego, TK czynił użytek z definicji zawartych w aktach ustawodawczych przy interpretowaniu zakresu przedmiotowego materii konstytucyjnych (art. 117 Konst.)³¹. W latach 1997–1998 uchwalono kolejne akty tego

²⁹ Warto zwrócić uwagę, że wśród państwowych „aktów ustawodawczych” (w hierarchii aktów prawnych kategoria *fonti primarie*) rozróżnia się ustawy uchwalane przez Parlament oraz akty z mocą ustaw, które przyjmuje rząd na podstawie ogólnego upoważnienia z art. 76 Konstytucji. Należą do nich dekrety ustawodawcze (*decreto legislativo*), wydawane na podstawie wcześniejszego upoważnienia zawartego w ustawie parlamentarnej (tzw. *legge delega*) oraz dekrety-ustawy (*decreto-legge*) – zwane też rozporządzeniami tymczasowymi z mocą ustawy – które podlegają następnie zatwierdzeniu przez Parlament. W dziedzinie ochrony środowiska są to często spotykane formy prawodawstwa, m.in. ze względu na specjalistyczny charakter tej legislacji.

³⁰ Dekret nr 616/1977 (decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977, n. 616: *Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n.382* – G.U. 29.08.1977 N. 234 Suppl. Ord.), wydany na podstawie delegacji ustawowej (legge 22 Luglio 1975, n.382: *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*. G.U. 20.08.1975 N. 220) przeniósł wykonywanie funkcji administracyjnych na rzecz regionów zwykłych w materiałach wskazanych w art. 117 Konstytucji oraz upoważniał do wykonywania innych funkcji administracyjnych, zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji („Państwo może za pomocą ustawy upoważnić Region do wykonywania innych funkcji administracyjnych”). W zakresie przedmiotowym dekretu w kompetencji państwa pozostały jedynie funkcje wyraźnie w nim wymienione, a regiony stały się faktycznym centrum realizacji polityki ochrony środowiska.

³¹ Por. P. Dell'Anno, op.cit., s. 92; B. Caravita di Toritto, *La riforma costituzionale: discutiamone con calma*, www.federalismi.it, „Rivista telematica” 2005, nr 22, s. 5.

rodzaju i można stwierdzić, że dokonały on przewrotu w wykonywaniu funkcji administracyjnych w państwie. Następująca po nim nowelizacja Konstytucji z 2001 r. była w zasadzie dopasowaniem ustawy zasadniczej do kierunku, w którym poszło ustawodawstwo zwykłe.

Ustawa nr 59 z 15.3.1997 r.³² (zwana od nazwiska głównego pomysłodawcy *legge Bassanini*, podobnie jak sama reforma) pozwoliła na nowe sformułowanie podziału kompetencji publicznych inspirowane zasadami decentralizacji i autonomii. Regionom i jednostkom lokalnym (do których zaliczają się prowincje, gminy, wspólnoty górskie i inne) przyznano wszystkie funkcje i zadania administracyjne związane z interesem i rozwojem odpowiednich wspólnot lokalnych, jak również zlokalizowane na ich terytorium, a które wcześniej wykonywane były przez jakikolwiek organ administracji państwowej, również za pomocą innych jednostek i podmiotów prawa publicznego (art. 1 ust. 2).

„Przyznanie” (*conferimento*) tych funkcji i zadań nastąpiło bądź w formie przekazania wykonywania (*trasferimento*), upoważnienia (*delega*) lub bezpośredniego przypisania (*attribuzione*). Oprócz funkcji i zadań przyznanych jednostkom autonomicznym ustawa przewidywała również dalsze subdelegacje (art. 4). W zakresie tzw. konstytucyjnych materii regionalnych regiony miały obowiązek przenieść na rzecz prowincji, gmin i innych jednostek lokalnych wszystkie funkcje nie wymagające jednolitego wykonania na poziomie regionu. W pozostałym zakresie takie przeniesienie nastąpiło na podstawie upoważnień zawartych w dekretach ustawodawczych, wykonawczych w stosunku do ustawy nr 59/1997.

Ustawa wymienia szereg zasad, na których opiera się przeniesienie kompetencji. I tak zgodnie z zasadą subsydiarności funkcje i zadania administracyjne zostały w sposób generalny przypisane w pierwszym rzędzie gminom, następnie prowincjom i wspólnotom górskim. Jak stanowi przepis art. 4 ust. 3 lit. a), jedyne ograniczenie tego zakresu może nastąpić ze względu na szerszy wymiar danego zadania w stosunku do rozmiaru odpowiedniego terytorium, tudzież możliwości organizacyjne danej jednostki. Z kolei zasada komplementarności wymaga, aby na rzecz regionów zostały przypisane pozostałe funkcje, jak również funkcje programowe (art. 4 ust. 3 lit. b). Ustawa przywołuje również takie zasady, jak zasada efektywności i ekonomiczności

³² Legge 15 Marzo 1997, n. 59 *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. G.U. 17.03.1997 N. 63 Suppl. Ord.

(art. 4 ust. 3 lit. c), zasada współpracy między państwem a regionami i jednostkami autonomicznymi, zwłaszcza w kontekście zapewnienia realizacji zobowiązań wspólnotowych (art. 4 ust. 3 lit. d), zasada autonomii organizacyjnej i odpowiedzialności za wykonywane przez siebie zadania i funkcje (art. 4 ust. 3 lit. l).

Legge Bassanini zastrzega pewne dziedziny jako podlegające wyłącznej kompetencji organów centralnych. Czyni to w dwojaki sposób. W art. 1 ust. 3 wymienione są w podpunktach a) – r) zagadnienia wyłączone spod działania wcześniejszych przepisów i są to m.in.: sprawy zagraniczne, obronność, ochrona dóbr kulturalnych i dziedzictwa historycznego, obywatelstwo, polityka imigracyjna, wybory, sądownictwo. Ponadto w art. 1 ust. 4 wyłączono pewne zagadnienia, lecz nie w całej swej rozciągłości, ale w stopniu, w którym mają one wymiar ogólnokrajowy (narodowy). W kontekście interesującej nas problematyki należy zwrócić uwagę na lit. c), gdzie wymienione są „zadania o wymiarze narodowym w dziedzinie ochrony cywilnej, ochrony powierzchni ziemi, ochrony środowiska i zdrowia, [...] transportu i dystrybucji energii”. W zakresie kompetencji państwa pozostały także funkcje kierowania i koordynacji (art. 8).

Dekret ustawodawczy nr 112/1998³³ jest jednym z aktów realizujących delegacje przewidziane w ustawie nr 59/1997. W Tytule III tego aktu, zatytułowanym „Terytorium, środowisko i infrastruktura” zawarty jest rozdział III poświęcony „Ochronie przyrody i środowiska, ochronie środowiska przed zanieczyszczeniami i gospodarce odpadami”. Ustawodawca przyjął pewien wspólny schemat normujący podział kompetencji w poszczególnych dziedzinach. Struktura typowego rozdziału, w tym rozdziałów dotyczących problematyki ochrony środowiska, przedstawia się następująco:

- określenie pola zastosowania nowych przepisów (np. parki narodowe, gospodarka odpadami),
- wymienienie funkcji i zadań krajowych, które uległy zniesieniu lub zawieszeniu (znajdują się tu np. wieloletnie programy ochrony środowiska, obszarów chronionych, generalny plan oczyszczania wód, plan narodowy ochrony jakości powietrza),
- określenie funkcji utrzymanych jako krajowe (np. obserwacja i monitoring przekształceń terenu, ze szczególnym uwzględnieniem nadużyć

³³ Decreto legislativo 31 Marzo 1998, n. 112 *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*. G.U. 21.4.1998 N. 92 Suppl. Ord.

budowlanych, ochrona Wenecji, wydawanie przepisów technicznych w zakresie konstrukcji w strefach sejsmicznych, w obszarze ocen oddziaływania na środowisko określone kategorie inwestycji o charakterze ponadregionalnym lub o szczególnie silnym oddziaływaniu),

- określenie zadań o wymiarze narodowym (np. utrzymanie sieci infrastrukturalnych, rozwój południa Włoch i zdegradowanych obszarów kraju, konserwacja i rewitalizacja przyrodniczych obszarów chronionych o znaczeniu międzynarodowym i narodowym; wskazane zostały również dziedziny, w których kompetencje są konkurencyjne),
- przeniesienie pozostałych kompetencji administracyjnych na rzecz regionów i jednostek lokalnych, z przykładowym wyliczeniem zadań szczegółowych (np. ochrona i obserwacja stref nadbrzeżnych, koordynacja działań ochronnych, gospodarka zasobami wodnymi),
- wskazanie struktur na poziomie centralnym, które w wyniku przeniesienia kompetencji wymagają reorganizacji.

Omówiona reforma odwróciła mechanizm podziału kompetencji funkcjonujący w ówczesnym kształcie Konstytucji, należy jednak zauważyć, że na tym tle wyróżnia się ochrona środowiska, gdyż w tej dziedzinie wiele istotnych funkcji pozostało w kompetencji państwa. Stało się tak poprzez zastosowanie klauzuli generalnej „narodowego wymiaru” zadań i interesów chronionych albo poprzez określenie wprost pewnych zagadnień jako zadań krajowych. Z kolei plany i programy opracowywane na szczeblu krajowym, z których większość zniesiono, zostały często zastąpione innymi rozwiązaniami. W zakresie gospodarki odpadami żadne nowe kompetencje administracyjne nie zostały przekazane regionom.

3.2. Ustawodawstwo regionalne

Na mocy przepisu art. 3 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 112/1998 regiony zostały zobowiązane do wydania aktów regionalnych w przedmiocie określenia funkcji administracyjnych wymagających jednolitego wykonania na poziomie regionalnym oraz do przeniesienia wszystkich pozostałych funkcji na rzecz jednostek lokalnych. W ustawach regionalnych następuje zatem konkretne przyporządkowanie poszczególnych funkcji do danego szczebla administracji lokalnej³⁴.

³⁴ Patrizia Bramuzzi, *Il governo e l'amministrazione dell'ambiente* [w:] *Diritto ambientale*, (pod red. Luca Mezzetti), Padwa 2001, s. 224.

W materii szeroko pojętej „ochrony środowiska” do kompetencji regionów zastrzeżone są zazwyczaj funkcje opracowywania planów i programów, kierowania, koordynowania działań poszczególnych jednostek lokalnych. Władze regionów ograniczają swe administrowanie do spraw wymagających jednolitych interwencji w skali regionu. Podobnie jak regiony, prowincje również wykonują zadania wyraźnie określone w ustawach regionalnych. Są to funkcje, których nie są w stanie efektywnie wykonywać pojedyncze gminy lub ich związki. Natomiast na rzecz gmin przekazane są wszystkie pozostałe zadania i funkcje administracyjne. Takie rozwiązanie w pełni harmonizuje z nowym brzmieniem art. 118 Konstytucji, który stanowi, że „funkcje administracyjne pozostają we właściwości gmin, z wyjątkiem tych sytuacji, gdy dla zapewnienia ich jednolitego wykonania zostają przeniesione do wykonania przez prowincje, miasta metropolitalne, regiony i państwo, na podstawie zasad subsydiarności, dyferencjacji oraz proporcjonalności”.

4. Praktyczne i prawne zagadnienia implementacji prawa wspólnotowego w systemie prawa włoskiego na przykładzie regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska

4.1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z zasadami lojalności i solidarności wyrażonymi w art. 10 TWE, Włochy jako państwo członkowskie Wspólnoty są zobowiązane do podejmowania wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub działań instytucji wspólnotowych. Jednym z tych zobowiązań jest skuteczna implementacja dyrektyw wspólnotowych do krajowego porządku prawnego. Opóźnienia w tym względzie były przyczyną licznych wyroków ETS stwierdzających niewypełnienie przez Włochy zobowiązań traktatowych. Wśród przyczyn tych niepowodzeń wymienia się³⁵ m.in. brak świadomości ekologicznej, złożoną strukturę wewnętrzną państwa, brak jednostki centralnej koordynującej działania na szczeblu krajowym (przynajmniej do czasu utworzenia Ministerstwo Środowiska w 1986 r.³⁶) i zwią-

³⁵ Por. A. Capria, *Direttive ambientali CEE e stato di attuazione in Italia*, Milano 1992, s. 203.

³⁶ Na podstawie ustawy z 8.7.1986 r., nr 349: *Istituzione del Ministero Dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale* (G.U. 15.07.1986 N. 162 Suppl. Ord.). Obecnie zastą-

zany z tym brak skutecznego systemu obiegu informacji, brak efektywnego systemu nadzoru i kontroli, zaś w sferze prawodawstwa przewlekłość procedury legislacyjnej oraz merytorycznie wady legislacji, przez co nie wdraża ona w pełni standardów wspólnotowych.

4.2. Opóźnienia w implementacji prawa wspólnotowego – próby wyjścia z kryzysu

4.2.1. Delegacje ustawowe dla rządu

Nieefektywność w zakresie przyjmowania aktów prawnych, w tym tych umożliwiających terminowe wywiązywanie się z zobowiązań wobec Wspólnoty, skłoniła włoski Parlament do skorzystania z możliwości delegacji wykonywania funkcji legislacyjnej, jak jest to przewidziane w art. 76 Konstytucji. Pierwsza ustawa delegująca³⁷ zawierała upoważnienie dla rządu do implementacji za pomocą dekretów ustawodawczych bez mała 97 dyrektyw wspólnotowych. Wywołało to krytyczne komentarze co do konstytucyjności takiego zabiegu, bowiem ustawa nie dawała w zasadzie wytycznych co do materialnej treści dekretów (zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy nr 42/1982 dekrety miały być wydawane „zgodnie z zasadami i kryteriami zawartymi w samych dyrektywach”). W 1987 r. zabieg taki został powtórzony³⁸; również i tym razem Parlament upoważnił rząd do transponowania około stu dyrektyw. W odróżnieniu od swej „poprzedniczki”, ustawa nr 183/1987 określała dodatkowe zasady i wytyczne, którymi, oprócz zasad wynikających z transponowanych dyrektyw, miał być związany ustawodawca delegowany (rząd). Były to jednak sformułowania dość ogólnikowe. Wśród dyrektyw implementowanych w ten sposób znalazło się kilkanaście regulacji tematycznie związanych z ochroną środowiska³⁹.

pione przez Ministerstwo Środowiska i Ochrony Terytorium, ustanowione na mocy dekretu ustawodawczego z 30.7.1999 r., nr 300: *Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (G.U. 30.8.1999 N. 203 Suppl. Ord.).

³⁷ Legge 9 Febbraio 1982, n. 42: *Delega al governo ad emanare norme per l'attuazione delle direttive della Comunità Economica Europea* (G.U. 25.2.1982 N. 55).

³⁸ Legge 16 Aprile 1987, n. 183: *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee ed adeguamento dello ordinamento interno agli atti normativi comunitari* (G.U. 13.5.1987 N. 109 Suppl. Ord.).

³⁹ Wśród najważniejszych z nich można wymienić dyrektywy nr: 75/440/EWG w sprawie jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do produkcji wody pitnej w państwach członkowskich; 75/442/EWG w sprawie odpadów, 76/160/EWG w sprawie jakości wód w kąpieliskach, 78/176/EWG w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu tytanowego i 78/319/EWG w spra-

4.2.2. Coroczna *legge comunitaria*

Począwszy od 1989 r., Włochy wprowadziły nowy model implementacji prawa wspólnotowego. Stało się tak za sprawą tzw. ustawy *La Pergola*⁴⁰ (od nazwiska autora jej projektu, ówczesnego ministra do spraw koordynacji polityk wspólnotowych). W akcie tym zawarte zostały normy generalne mające zapewnić Republice Włoskiej terminowe wywiązywanie się z zobowiązań wobec Wspólnoty, których źródłem były rozporządzenia, dyrektywy, decyzje i zalecenia EWWiS oraz wyroki ETS stwierdzające niezgodność ustaw i rozporządzeń z przepisami traktatów założycielskich. Przepis art. 2 ustawy 86/1989 przewidywał przygotowanie przez ministra do spraw koordynacji polityk wspólnotowych corocznego projektu ustawy zawierającej dyspozycje konieczne do wypełnienia zobowiązań wynikających z przynależności Włoch do Wspólnot Europejskich (określanej mianem „ustawy wspólnotowej” na dany rok – *legge comunitaria*). Projekt ten, po przyjęciu przez Radę Ministrów, był przedstawiany obu izbom Parlamentu do zatwierdzenia w terminie do 1 marca każdego roku.

Oprócz implementacji prawa wspólnotowego w formie corocznej *legge comunitaria*, ustawa *La Pergola* przewidywała również możliwość jego aktualizacji w formie rozporządzeń. Nie dotyczyło to jednak tzw. materii ustawowych i było obwarowane pewnymi warunkami, z których najważniejszy wymagał istnienia podstawy do wydania odpowiedniego rozporządzenia w postaci stosownego przepisu *legge comunitaria* na dany rok.

Ustawa z 1989 r. została obecnie zastąpiona ustawą nr 62/2005 r.⁴¹ Sam mechanizm dostosowywania prawa włoskiego do wymagań wspólnotowych nie zmienił się. Również i ta ustawa przewiduje uchwalanie corocznej *legge comunitaria* zawierającej dyspozycje dla rządu w tym względzie, z tym, że termin przedstawienia obu izbom Parlamentu projektu takiej ustawy przesunięto na 31 stycznia. Transpozycja prawa wspólnotowego do włoskiego

wie odpadów toksycznych i niebezpiecznych, 80/778 w sprawie jakości wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi, 80/779 w sprawie dopuszczalnych wartości stężenia dwutlenku siarki w powietrzu, 82/501 w sprawie ryzyka wystąpienia poważnych awarii związanych z określonymi gałęziami przemysłu, 84/360 w sprawie walki z zanieczyszczeniami powietrza mającymi źródło w zakładach przemysłowych.

⁴⁰ Legge 9 Marzo 1989, n.86: *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari* (G.U. 10.3.1989 N. 58).

⁴¹ Legge 18 Aprile 2005, n. 62 *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2004*. G.U. 27.4.2005 N. 96 Suppl. Ord.

porządku prawnego ma być zgodna z zasadami subsydiarności, proporcjonalności, skuteczności, przejrzystości oraz partycypacji demokratycznej (art. 1).

W nowej ustawie widoczny jest nacisk, jaki położono na zinstytucjonalizowanie tego etapu tworzenia prawa wspólnotowego, który przebiega w kraju i polega na uzgadnianiu późniejszego oficjalnego stanowiska Włoch w gronie różnych instytucji wewnętrznych. Ustawa powołuje stały Komitet Międzyresortowy do spraw Wspólnot Europejskich (*CIACE – Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei*), którego zadaniem jest koordynacja działań poszczególnych ministerstw, zwiększa ponadto konsultacyjną rolę izb Parlamentu w tym procesie. Art. 3 ustawy stanowi, iż rząd jest zobowiązany do przedstawiania obu izbom projektów aktów unijnych (wśród nich zielone i białe księgi, komunikaty Komisji Europejskiej). Jeżeli Parlament podjął ich badanie (*esame parlamentare*), rząd może kontynuować swe działania dopiero po ukończeniu prac przez Parlament, lub też po upływie 20 dni od przedstawienia projektu. Opinia Parlamentu nie ma jednak charakteru wiążącego. Ponadto rząd jest zobowiązany do systematycznego (co najmniej raz na cztery miesiące) informowania izb o nowych aktach wydanych przez organy Wspólnot oraz o stanie zgodności prawa włoskiego z porządkiem wspólnotowym (art. 8 ust. 3). Konsultacje wewnętrzne odbywają się również w ramach stałej konferencji Państwo-Regiony (patrz punkt dotyczący zasady lojalnej współpracy).

4.3. Problem złożoności struktury wewnętrznej Włoch w kontekście implementacji prawa wspólnotowego

4.3.1. Kompetencje regionalne w przedmiocie implementacji dyrektyw wspólnotowych

W państwach silnie zdecentralizowanych, opóźnienia i luki w skutecznej implementacji prawa wspólnotowego wynikają również z braku właściwej koordynacji działań pomiędzy różnymi szczeblami administracji. W przypadku Włoch wynika to m.in. z faktu wykonywania funkcji ustawodawczej przez państwo i regiony, a problemy te uwidaczniają się szczególnie w obszarach należących do kompetencji (typu konkurencyjnego lub wyłącznego) regionów. Dotyczy to problematyki ochrony środowiska i innych funkcjonalnie z nią związanych, takich jak zagospodarowanie przestrzenne czy rolnictwo.

W kontekście integracji europejskiej, reforma włoskiej administracji publicznej z 1977 r. umożliwiła regionom (choć w ograniczonym stopniu) implementację dyrektyw za pomocą własnego prawodawstwa. Art. 9 ustawy

La Pergola (nr 86/1989) zwiększył te możliwości, przy czym regiony zwykłe, na mocy ówczesnego art. 117 Konstytucji dysponujące jedynie ustawodawstwem konkurencyjnym, z uchwaleniem aktów implementujących daną dyrektywę musiały wstrzymać się do czasu wejścia w życie wdrażającej jej *legge comunitaria*. W tej ostatniej miały być zawarte ogólne zasady, których nie mogły naruszać ustawy regionalne. W razie ewentualnej niezgodności sprzeczności, z mocy prawa pierwszeństwo stosowania miały postanowienia ustawy krajowej. Natomiast regiony specjalne i prowincje autonomiczne Trento i Bolzano, w materiałach należących do ich wyłącznej kompetencji legislacyjnej, w implementacji prawa wspólnotowego związane były tylko przepisami Konstytucji oraz normami statutowymi.

Nowelizacja art. 9 ustawy *La Pergola* z 1998 r.⁴², zgodnie z ogólną tendencją do rozszerzania kompetencji regionalnych (tzw. reforma *Bassaniniego*), przyniosła zmiany na korzyść regionów zwykłych. Również i one zaczęły dysponować uprawnieniami do implementacji prawa wspólnotowego bez względu na to, czy wcześniej uchwalona została odpowiednia ustawa państwowa w materiałach należących do ich kompetencji konkurencyjnej. Tymczasem w nowej ustawie nr 11/2005 możliwości regionów ulegają ponownemu ograniczeniu. Art. 16, będący odpowiednikiem art. 9 ustawy *La Pergola*, częściowo wraca do jej brzmienia pierwotnego, ponieważ uprawnia on regiony do bezpośredniego wprowadzania w życie dyrektyw unijnych tam, gdzie dysponują one wyłącznymi kompetencjami ustawodawczymi. Natomiast w materiałach należących do kompetencji konkurencyjnych statuuje on dwie normy:

- 1) tzw. „zasady podstawowe” co do sposobu implementacji dyrektyw, zawarte w *legge comunitaria* wcześniejszej w stosunku do ustaw regionalnych, nie mogą podlegać przez te ustawy wyłączeniu,
- 2) w przypadku, gdy to uchwalenie ustawy regionalnej nastąpiło przed uchwaleniem *legge comunitaria*, zawarte w tej ostatniej „podstawowe zasady” mają pierwszeństwo stosowania w przypadku sprzeczności z dyspozycjami aktu regionalnego.

W każdym zatem przypadku pierwszeństwo przysługuje „zasadom podstawowym” ustalonym w *legge comunitaria*.

Jak to już podkreślano, reforma ustrojowa pozostawiła wiele istotnych funkcji w zakresie problematyki „ochrony środowiska” w kompetencji pań-

⁴² Legge 24 Aprile 1998, n. 128: *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee (legge comunitaria 1995-1997)*. (G.U. 07.5.1998 N. 104 Suppl. Ord.).

stwa, co zostało uzasadnione przede wszystkim „narodowym wymiarem” zadań i interesów podlegających ochronie. Jednym z takich zadań jest, zgodnie z art. 69 ust. 1 lit. a dekretu ustawodawczego nr 112/1998 „repcja umów międzynarodowych oraz dyrektyw wspólnotowych odnoszących się do ochrony środowiska” oraz „zdefiniowanie celów i działań koniecznych do ich wdrażania do wewnętrznego porządku prawnego”. Literalne brzmienie tego przepisu skutkowałoby umieszczeniem zagadnienia „repcji dyrektyw wspólnotowych w materii ochrony środowiska” wśród kompetencji państwowych nie podlegających przekazaniu do jednostek autonomicznych. Jednak zgodnie z przytoczonym wcześniej orzecznictwem włoskiego Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że regionom przysługuje (aczkolwiek z pewnymi zastrzeżeniami na rzecz państwa) rodzaj konkurencyjnej kompetencji ustawodawczej w materii ochrony środowiska. Pociąga to za sobą możliwość bezpośredniego transponowania dyrektyw przez regiony w tej materii.

4.3.2. Kompetencje zastępcze państwa.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁴³ ETS, odpowiedzialność za nie wywiązanie się z zobowiązań wobec Wspólnoty w każdym przypadku ponosi państwo. Dlatego w systemie prawnym powinny być przewidziane instrumenty prawne umożliwiające organom państwowym skuteczne działanie zastępcze w sytuacji, gdy władze jednostek autonomicznych zaniedbały swych obowiązków w zakresie wprowadzania w życie i wykonywania aktów Unii Europejskiej (taki obowiązek w stosunku do regionów i prowincji autonomicznych statuuje znowelizowany w 2001 r. art. 117 akapit piąty Konstytucji). W związku z tym, art. 120 Konstytucji nadaje organom państwowym uprawnienie w postaci zastępczego wykonania kompetencji własnych regionów (tzw. *potere sostitutivo*). Przepis ten ponadto stanowi, że „ustawa określa procedury gwarantujące wykonanie kompetencji zastępczych w sposób respektujący zasady subsydiarności i lojalnej współpracy”.

⁴³ Por. m.in. orzeczenia w sprawach z zakresu ochrony środowiska: C-143/02 *Komisja v. Włochy*, gdzie Trybunał stwierdził, że „państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktykę lub sytuację wynikającą z jego wewnętrznego porządku prawnego w celu usprawiedliwienia nie wprowadzenia w przewidzianym terminie dyrektywy do swego porządku prawnego” oraz C-87/02 *Komisja v. Włochy*: „fakt, iż państwo członkowskie przeniósł na władze regionalne odpowiedzialność za transpozycję dyrektywy, nie ma znaczenia dla wszczęcia procedury zgodnie z art. 226 Traktatu. Państwo członkowskie nie może uzasadniać braku w terminowym wywiązywaniu się z zobowiązań wobec Wspólnoty wynikających z dyrektyw faktem istnienia jakichś uwarunkowań wewnętrznego porządku prawnego. Każde państwo członkowskie może w dowolny sposób lokować wewnętrzne kompetencje, ale przed Wspólnotą odpowiedzialne są władze państwa”.

Na poziomie ustawowym, już ustawa o utworzeniu Ministerstwa Środowiska z 1986 r. jako jedno z zadań nowego organu określała „nadzór nad wypełnianiem postanowień konwencji międzynarodowych, dyrektyw i rozporządzeń wspólnotowych dotyczących środowiska i dziedzictwa naturalnego” (art. 1 ust. 5). Zadanie to przejęło w 1999 r. Ministerstwo Środowiska i Ochrony Terytorium. Ustawa nr 59/1997 w zastrzeżeniu na rzecz państwa, zakresie stosunków z Unią Europejską, funkcję „koordynacji działań, podejmowanych w celu zabezpieczenia wykonania na poziomie krajowym zobowiązań traktatowych” (art. 1 ust. 4 lit. e).

Wykonanie kompetencji zastępczych w szczególowy sposób opisuje ustawa nr 11/2005. W art. 10 określone są środki stosowane w przypadkach wymagających natychmiastowej interwencji organów państwowych (*misure urgenti*). Chodzi o sytuacje, gdy z wdrożeniem danej normy prawa wspólnotowego, a zwłaszcza z wykonaniem wyroku ETS, nie można czekać do czasu wejścia w życie *legge comunitaria* na dany rok. Prezes Rady Ministrów lub Minister do spraw Polityk Wspólnotowych może wtedy zaproponować Radzie Ministrów przyjęcie odpowiednich zarządzeń. Jeśli wdrożenie aktu nastąpić ma w dziedzinie należącej do kompetencji ustawodawczej lub administracyjnej regionów (ew. prowincji autonomicznych), rząd wyznacza zainteresowanym jednostkom termin, w którym nastąpić powinno dostosowanie prawodawstwa regionalnego do wymagań wspólnotowych. W przypadku jego bezskutecznego upływu, organy władzy państwowej są upoważnione do wykonania kompetencji zastępczych. Polega to na wydaniu przez rząd odpowiednich rozporządzeń, na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy nr 11/2005, zaś procedura stosowana w tym przypadku określona jest w ustawie nr 400 z 23.8.1988 r.⁴⁴ Zastępcze akty prawne znajdują zastosowanie począwszy od końca terminu ustanowionego dla wdrożenia normy wspólnotowej i tracą moc prawną z chwilą wejścia w życie odpowiedniego aktu regionalnego. Istnieje ponadto wymóg wyraźnego wskazania w treści aktu jego tymczasowego charakteru. Przed przyjęciem aktu państwowego musi on zostać przedstawiony do zaopiniowania Stałej Konferencji do Spraw Stosunków między Państwem, Regionami i Prowincjami Autonomicznymi Trento i Bolzano.

Na temat granic dopuszczalnej interwencji państwa w sferze należącej do ustawodawstwa regionalnego, w kontekście dostosowywania prawa włoskiego do wymagań Unii Europejskiej, wypowiedział się kilkakrotnie włoski Try-

⁴⁴ Legge 23 Agosto 1988, n. 400: *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri* (G.U. 12.9.1988 N. 214 Suppl. Ord.).

bunał Konstytucyjny. Sprawa nr 126 z 1996 r. dotyczyła sposobu realizacji zobowiązań wspólnotowych wynikających z rozporządzenia nr 2092/91/WE w przedmiocie produkcji rolnej i rolno-spożywczej metodami biologicznymi. Art. 9 tego rozporządzenia przewidywał utworzenie systemu kontroli obsługiwanego przez wyspecjalizowane jednostki, przy czym państwa członkowskie miały wyznaczyć „władze odpowiedzialne” za przyznawanie takim jednostkom akredytacji oraz wykonujące nad nimi nadzór. Władze Republiki Włoskiej w wykonaniu rozporządzenia wyznaczyły taki państwowy organ, spotkało się to jednak ze skargą prowincji autonomicznych Trento i Bolzano przeciwko naruszeniu ich wyłącznych kompetencji prawodawczych w materii rolnictwa (na mocy postanowień statutu specjalnego dla regionu Trentino-Górna Adyga). TK przychylił się do stanowiska skarżących, w uzasadnieniu wyjaśniając, że „wprowadzenie w życie norm prawa wspólnotowego w państwach członkowskich musi następować z poszanowaniem ich struktury wewnętrznej i dlatego władze Włoch są zobowiązane do przestrzegania konstytucyjnych uprawnień regionów”. W związku z tym, regiony i prowincje autonomiczne w materiach należących do ich sfery ustawodawczej są wyposażone w kompetencje „pierwszej instancji” (cudzysłów oryg.) w aktualizowaniu wymagań wspólnotowych. Jednocześnie „podmiotem odpowiedzialnym za skuteczne wykonanie zobowiązań wobec Wspólnoty w sposób jednolity i całościowy jest państwo” i przysługują mu kompetencje „w drugiej instancji”. Istnieją one, by zapobiec „sytuacji bezsilności państwa w przypadku pogwałcenia prawa wspólnotowego przez działania lub zaniechania podmiotów wyposażonych na mocy Konstytucji w autonomię”. Takie interwencje o charakterze represyjnym, zastępczym lub uzupełniającym ustępują miejsca w sytuacji skorzystania (aktywacji) przez władze jednostek autonomicznych z normalnie przysługujących im uprawnień. Zgodnie z orzecnictwem TK, usprawiedliwieniem dla uprawnionej koncentracji funkcji przez organy państwowe już w „pierwszej instancji”, mogą być postanowienia samych aktów wspólnotowych, wymagające w zakresie danego zagadnienia zapewnienia „jednolitego poziomu wykonania w skali kraju” (np. w sprawie granicznych kontroli weterynaryjnych – orzeczenie nr 382 z 1993 r.⁴⁵; w sprawie przygotowania i aktualizacji programów operacyjnych w zakresie rybactwa – orzeczenie nr 389 z 1995 r.).

W orzeczeniu nr 85 z 1990 r.⁴⁶, w kontekście badania zgodności z Konstytucją ustawy nr 183 z 1989 r. o ochronie powierzchni ziemi, Trybunał

⁴⁵ Orzeczenie TK nr 382 z 18.10.1993 r.

⁴⁶ Orzeczenie TK nr 85 z 20.2.1990 r.

Konstytucyjny określił warunki, jakie muszą być zachowane przy stosowania kompetencji zastępczych przez państwo. Przede wszystkim „kompetencja ta musi mieć podstawę prawną, musi być instrumentem służącym określonej celowi, jakim jest wypełnienie zobowiązań [wspólnotowych] i ochrona interesów uznanych za wartości konstytucyjne”, przy czym realizacja tych celów usprawiedliwia według sądu ograniczenie autonomii terytorialnej. Podmiotem uprawnionym jest rząd i organy przez niego kontrolowane. Wykonanie kompetencji zastępczych w konkretnym przypadku musi być uzasadnione niebezpieczeństwem ostatecznego upływu terminów, po których państwo narażone byłoby na odpowiedzialność wobec Wspólnoty za niewypełnienie ciążących na nim zobowiązań. Ponadto zachowana musi być zasada lojalnej współpracy.

4.3.3. Zasada lojalnej współpracy

Zasada lojalnej współpracy (*principio di leale cooperazione*, ew. *leale collaborazione*) ukształtowała się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a następnie została umieszczona w treści aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla regulacji stosunków między państwem a regionami. Można tu wskazać przede wszystkim na art. 120 ust. 2 Konstytucji, mówiący właśnie o wykonywaniu kompetencji zastępczych przez organy państwowe.

W dziedzinie ochrony środowiska zasada lojalnej współpracy jest jednym z fundamentów, na którym opiera się tzw. model kooperacyjny, określający kształt stosunków w tej materii pomiędzy państwem a regionami⁴⁷. Drugim koniecznym elementem tego modelu jest istnienie kompetencji konkurencyjnych w tej dziedzinie (teza, jak wiadomo, konsekwentnie podtrzymywana przez włoski Trybunał Konstytucyjny). Wykształcenie tej zasady było wynikiem oporu TK przed przyjęciem sztywnego modelu podziału kompetencji, sprzyja ona bowiem poszukiwaniu bardziej elastycznych rozwiązań prawnych, lepiej dostosowanych do konkretnego przypadku. W sprawach z zakresu ochrony środowiska (a ściśle mówiąc w odniesieniu do ochrony krajobrazu) TK po raz pierwszy bezpośrednio nawiązał do tej zasady w uzasadnieniu wyroku nr 359 z 1985 r.⁴⁸, gdzie wyraził się, że „znajduje [ona] zastosowanie w momencie wykonywania zadań przez różne podmioty zmierzające do tego samego, wspólnego celu”, jakim jest ochrona dobra o wartości konstytucyjnej. „Wzajemna współpraca dwóch organizmów – państwa i regionu – znajduje swój

⁴⁷ M. Cecchetti, *Principi costituzionali per l'ambiente*, Mediolan 2000, s. 294.

⁴⁸ Orzeczenie TK nr 359 z 18.12.1985 r.

podstawowy wyraz w obowiązku wzajemnej informacji". W orzeczeniu nr 344 z 1987 r.⁴⁹ TK, wypowiadając się na temat podziału kompetencji w zakresie ochrony przyrody, sformułował tezę, iż „zasada lojalnej współpracy wymaga, aby stosunki pomiędzy państwem a regionami nie opierały się na zazdrosnej, ambicjonalnej i formalistycznej obronie swych pozycji, lecz na modelu kooperacji w imię jednolitego i znaczącego interesu narodowego”.

Doniosłym skutkiem praktycznym pełnego zastosowania zasady lojalnej współpracy, może być, w opinii TK, uchylenie naruszającego ją aktu – co wynika bądź z jego treści, bądź z przyjętej procedury. Dotyczy to m.in. sytuacji, gdy akt nie przewiduje instrumentu współpracy adekwatnego do stopnia zaangażowania żywotnych interesów regionalnych. Tak np. w orzeczeniu nr 337 z 1989 r.⁵⁰, dotyczącym wprowadzania odpadów do obrotu, TK utrzymywał, że „zjawisko przenikania się i splatania w licznych materiach kompetencji organów państwowych z kompetencjami regionalnymi wymaga, aby sposób wykonywania tych kompetencji przez państwo był zgodny z prawnymi procedurami współpracy, które w odniesieniu do momentu najsilniejszego zązębiania się z kompetencjami regionów powinny przyjąć formę porozumień”. Teza sformułowana przez TK w kolejnych orzeczeniach tego typu (np. nr 464/1991, nr 366/1992, nr 127/1995, nr 157/1995) jest następująca: zasada lojalnej współpracy wymaga, aby ustawodawca krajowy wprowadził do obowiązującego prawa instrumenty zapewniające równowagę dwóm podmiotom, wykonującym swe konkurencyjne kompetencje w zakresie ochrony środowiska. W zależności od stopnia zaangażowania interesu regionu i przenikania tych kompetencji, prawne instrumenty współpracy mogą mieć charakter bardziej lub mniej wiążący (i w tej gradacji przybierać formę porozumienia, uzgodnienia, zatwierdzenia lub opinii poprzedzonej np. obowiązkową prezentacją informacji na dany temat). Naruszenie tego wymogu może prowadzić do uznania danego aktu za niezgodny z Konstytucją.

W zakresie implementacji prawa wspólnotowego zasada lojalnej współpracy znalazła najpełniejszy wyraz w zwiększonej roli regionów i innych jednostek autonomicznych w fazie tworzenia projektów prawa wspólnotowego, jeszcze w fazie negocjacji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Postanowienia art. 117 akapitu piątego Konstytucji umożliwiają regionom uczestnictwo w procesie decyzyjnym skierowanym na tworzenie normatywnych aktów wspólnotowych w materiach należących do ich kompe-

⁴⁹ Orzeczenie TK nr 344 z 15.10.1987 r.

⁵⁰ Orzeczenie nr 337 z 13.6.1989 r.

tencji. Uszczegółowieniem tej regulacji jest art. 5 ustawy nr 11/2005, który przewiduje między innymi systematyczne zwoływanie Konferencji Prezydentów Regionów i Prowincji Autonomicznych Trento i Bolzano celem przedstawienia przez rząd informacji na temat prac legislacyjnych toczących się w łonie Wspólnoty. Ilekroć sprawa wchodzi w zakres kompetencji legislacyjnych regionów, Prezes Rady Ministrów zobowiązany jest zwołać Stałą Konferencję do Spraw Stosunków między Państwem, Regionami a Prowincjami Autonomicznymi Trento i Bolzano (tzw. konferencja Państwo-Regiony). Celem tej instytucji jest ustalenie wypracowanie wspólnego stanowiska Włoch na forum Unii Europejskiej w formie porozumienia.

5. Uwagi końcowe

W dziedzinie prawa ochrony środowiska, w chwili obecnej rysują się przed włoskim ustawodawcą (zarówno krajowym, jak i regionalnym) dwa podstawowe zadania. Pierwsze wiąże się z członkostwem Włoch w Unii Europejskiej i oznacza konieczność ciągłego dostosowywania prawa włoskiego do regulacji wspólnotowych powstających w tej materii. Jest to proces ciągły i w przypadku Włoch nie przebiegał on w przeszłości bezboleśnie (o czym świadczą liczne wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stwierdzające nieprawidłowe wypełnianie zobowiązań traktatowych). Od wielu lat czynione są wysiłki, aby proces transponowania prawa wspólnotowego do włoskiego porządku prawnego był coraz bardziej efektywny. Temu celowi służyła w szczególności ustawa nr 86/1986 (*legge La Pergola*), obecnie zastąpiona ustawą nr 11/2005 oraz wprowadzony tymi aktami prawnymi instrument implementacji w postaci corocznej *legge comunitaria*.

Drugim zadaniem jest formalne uporządkowanie wewnętrznego systemu prawa ochrony środowiska. Obecnie legislacja ta jest bardzo rozproszona i niespójna, co w literaturze przedmiotu jest przedmiotem powszechnej krytyki. Dzieje się tak ze względu na nadmierną ilość aktów prawnych dotyczących tej problematyki, przypadkowość instrumentów prawnych wybieranych do regulacji danego zagadnienia (np. w przypadku ocen oddziaływania na środowisko część problematyki jest normowana ustawą, a reszta rozporządzeniem ministra), stosowanie niedoskonałych tzw. „rozwiązań tymczasowych”, które często pozostają w obiegu prawnym przez długie lata (np. regulacja krajowej oceny oddziaływania na środowisko). Na te problemy nakłada się kwestia złożonej struktury terytorialnej kraju, która w zakresie ochrony środowiska skutkuje ustawodawczą kompetencją typu konkurencyjnego państwa

i regionów. W związku z tym, konieczna staje się ścisła współpraca i koordynacja odpowiednich organów, a z tym, jak wiadomo, w praktyce różnie bywā.

Debata nad racjonalizacją i uproszczeniem systemu prawa ochrony środowiska zaowocowała licznymi propozycjami reform, spośród których naj-poważniejsze są cztery modele⁵¹: teksty jednolite (*testi unici*), ustawa zawierająca zasady podstawowe (*legge di principi*), ustawa zawierająca przepisy ogólne (*legge generale ambientale*) oraz zebranie orzecznictwa sądów (*restatement di giurisprudenza*) w materii ochrony środowiska.

Koncepcja „tekstów jednolitych” (polegająca na mechanicznym scaleniu wszystkich regulacji dotyczących danego zagadnienia w tekście jednego aktu prawnego) znalazła uznanie Parlamentu, który w ustawie nr 308 z 15.12.2004 r.⁵² upoważnił rząd do przyjęcia w terminie 18 miesięcy „jednego lub więcej dekretów ustawodawczych porządkujących, koordynujących i integrujących przepisy prawa, w tym za pomocą tekstów jednolitych”. Obszarami tematycznymi, w których ma dokonać się ta racjonalizacja, są: gospodarowanie odpadami i rewitalizacja terenów zanieczyszczonych; ochrona wód przed zanieczyszczeniem i gospodarowanie zasobami wodnymi; ochrona powierzchni ziemi i walka z pustynnieniem; zarządzanie obszarami chronionymi, ochrona fauny i flory zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; ochrona prawna przed szkodami środowiskowymi; procedury oceny oddziaływania na środowisko, strategiczna ocena środowiskowa oraz problematyka pozwoleń zintegrowanych. Dekrety przyjęte przez rząd w wykonaniu tej delegacji mają zawierać wytyczne co do dalszego prawodawstwa w zakresie zagadnień przez nie regulowanych oraz wskazywać przepisy, które utraciły moc. Rząd został ponadto zobowiązany do działania w poszanowaniu norm wspólnotowych, przepisów określających podział kompetencji pomiędzy administracją państwową a administracją regionów i jednostek lokalnych, oraz do przestrzegania zasady subsydiarności.

Przyjęcie przez rząd dekretów ustawodawczych, normujących wyżej wymienione zagadnienia, rokuje szansę na uporządkowanie stanu prawnego w tym zakresie. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na novum widoczne w samej ustawie delegującej. Jest to pierwszy akt prawny, w którym w sposób kompleksowy zawarte zostały ogólne zasady ochrony środowiska (m.in.

⁵¹ B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2001, s. 75.

⁵² Legge 15 dicembre 2004, n. 308: *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione* (G.U. 27.12.2004 N. 302 Suppl. Ord.).

zasada prewencji, przezorności, „zanieczyszczający płaci” oraz wysokiego stopnia ochrony – art. 1 ust. 8). Normy te, określające merytoryczny kształt przyszłych dekretów ustawodawczych, mają obowiązywać ustawodawcę nie tylko przy tworzeniu prawa w obrębie ochrony środowiska, ale również przy regulacji innych zagadnień, mogących wpływać na nią w sposób pośredni. Jest to niewątpliwie pozytywny sygnał ze strony włoskiego ustawodawcy, który zdaje się w ten sposób dostrzegać konieczność zintegrowanego podejścia do prawnej regulacji problematyki ochrony środowiska.