KAMILA SOBIERAJ*

**DEKADA HARMONIZACJI
W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA.
WDRAŻANIE I STOSOWANIE UNIJNEGO
PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE.
MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA
I ZJAZD KATEDR I ZAKŁADÓW PRAWA OCHRONY
ŚRODOWISKA, LUBLIN, 10–12 MAJA 2011 R.**

W dniach 10–12 maja 2011 r. w Lublinie odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa nt. *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska. Wdrażanie i stosowanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce*, nad którą patronat honorowy objął Przewodniczący Parlamentu Europejskiego prof. zw. dr hab. Jerzy Buzek. Konferencja została połączona ze Zjazdem Katedr Prawa Ochrony Środowiska – ogólnopolskim spotkaniem naukowców-prawników ochrony środowiska. Organizatorami

* Doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

konferencji byli pracownicy Katedry Prawa Zarządzania Środowiskiem Instytutu Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

Celem konferencji było przedstawienie skali i zakresu harmonizacji prawa polskiego w dziedzinie ochrony środowiska z prawem UE, która dokonała się od 2001 r., tj. od uchwalenia i wejścia w życie, przygotowanej przez rząd prof. Jerzego Buzka, ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednym z priorytetów, jaki postawili przed sobą organizatorzy było ukazanie możliwych kierunków zmian prawa ochrony środowiska tak, by osiągnąć pełną harmonizację z prawem unijnym przy jednoczesnym zastosowaniu rozwiązań prawnych typowych dla polskiego systemu prawnego i zapobieganie dalszej dezintegracji tego systemu. Konferencja ta spotkała się z ogromnym odzewem i zainteresowaniem, wzięło w niej udział nie tylko wielu wybitnych przedstawicieli świata nauki oraz liczni przedstawiciele praktyki ochrony środowiska, ale także osoby, którzy zawodowo są powiązane z tworzeniem i stosowaniem prawa ochrony środowiska, w tym zwłaszcza pracownicy Ministerstwa Środowiska, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz innych urzędów publicznych.

Z związku z konferencją zostały przygotowane dwie publikacje: *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska* oraz *Europeizacja prawa ochrony środowiska* pod redakcją Macieja Rudnickiego, Anny Haładyj, Kamili Sobieraj (Wydawnictwo KUL, Lublin 2011). Sformułowane w nich rozliczne postulaty zarówno pod adresem prawodawcy, jak i organów administracji, odnośnie dalszego etapu europeizacji prawa ochrony środowiska i jego kształtowania zarówno w aspekcie systemowym (zapobieganie erozji systemu i ograniczanie jej skutków) jak i w aspekcie praktycznym (związanym ze stosowaniem norm prawnych przez ich adresatów), stanowić będą bezcenne pokłosie tego wydarzenia naukowego.

W przeddzień oficjalnego rozpoczęcia konferencji w ramach Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Ochrony Środowiska miało miejsce nieformalne spotkanie „młodych” naukowców-prawników ochrony środowiska. W tym czasie dr Barbara Iwańska (Uniwersytet Jagielloński) podzieliła się z uczestnikami doświadczeniami z prac *Avosetta Group*; dr Marcin Pchalek

(Uniwersytet Gdański) opowiedział o swoich refleksjach odnośnie absurdów legislacyjnych w systemie ocen oddziaływania na środowisko. Przeprowadzona została też dyskusja na temat inicjatywy na rzecz stworzenia bazy danych o prawnikach ochrony środowiska, stanowiącej platformę współpracy i wymiany informacji, czyli opracowania informatora *Who is Who w prawie ochrony środowiska*.

Oficjalnego otwarcia konferencji dokonał Prodziekan WPPKiA ks. prof. nadzw. dr hab. Piotr Stanisław, wyrażając głęboką satysfakcję z możliwości zorganizowania tego spotkania naukowego przez KUL. Zwrócił też uwagę, że z pewnością tak ważne wydarzenie przyczyni się znacząco do rozwoju nauki i współpracy różnych środowisk naukowych i zawodowych. Po otwarciu konferencji przez ks. Prodziekana, głos zabrał prof. nadzw. dr hab. Maciej Rudnicki, kierownik Katedry Prawa Zarządzania Środowiskiem WPPKiA KUL, który na wstępie powitał grono profesorskie, przedstawicieli władz, przybyłych gości i innych uczestników konferencji, a następnie podziękował członkom Komitetu Naukowego i Komitetu Organizacyjnego za nieoceniony wkład merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie konferencji. Podkreślił też, że przedmiotowe przedsięwzięcie naukowe nie miałyby szans realizacji, gdyby nie udzielone wsparcie finansowe (za które podziękował) dwóch najbardziej prestiżowych i renomowanych korporacji w naszym kraju: PKN ORLEN S.A. oraz PKO BP S.A. – mimo że reprezentujących odrębne od siebie branże gospodarcze, tj. przemysł rafineryjno-paliwowy oraz sektor finansowy, to będących zaangażowanymi w promocję dobrych praktyk środowiskowych. Pan Profesor M. Rudnicki odczytał następnie list Przewodniczącego PE przyznający patronat honorowy konferencji skierowany na ręce Jego Magnificencji ks. prof. dr hab. Stanisława Wilka, Rektora KUL. W swoim liście prof. dr hab. J. Buzek zwrócił uwagę, że honorowy patronat stanowi podkreślenie rangi, jaką PE przywiązuje do konieczności uznania za jeden z podstawowych celów strategicznych europejskiej polityki ochrony środowiska skuteczniejszej implementacji i wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska we wszystkich państwach członkowskich UE. Następnie Pan Profesor M. Rudnicki odczytał skierowany na jego ręce list okolicznościowy

2/2011

dr Stanisława Gawłowskiego, Sekretarza Stanu w MŚ, w którym Pan Minister wyraził słowa uznania dla wyboru tematyki konferencji, w jego ocenie ta niezwykle cenna inicjatywa wychodzi naprzeciw wciąż aktualnemu wyzwaniu stojącemu przed Polską, jakim jest szybkie, jednolite i skuteczne wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska. Życzył również uczestnikom spotkania, aby sprowadzony dyskurs naukowy zaowocował licznymi konkluzjami merytorycznymi, które wpłyną na lepszą efektywność prawa ochrony środowiska.

Następnie głos zabrała mgr Anna Kozińska, główny specjalista w Departamencie Prawnym MŚ, która wygłosiła wykład inauguracyjny pt. *Wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce w latach 2001–2011*. Po krótkim odniesieniu się do kilku zagadnień wstępnych (tj. podstaw prawnych obowiązku wdrażania; procedur transpozycji, narzędzi służących monitorowaniu transpozycji prawa UE), prelegentka przedstawiła zestawienie niewdrożonych dyrektyw w Polsce, których termin transpozycji upłynął 30 kwietnia 2011 r. (zarówno dyrektywy, na których wdrożenie Polska uzyskała tzw. okresy przejściowe oraz dyrektywy nowoprzyjęte). Skutkiem niewłaściwej implementacji unijnych norm prawnych jest duża liczba skarg do Komisji i Trybunału. W związku z czym prelegentka zaprezentowała zestawienie postępowań dotyczących obszaru Środowisko toczących się przeciwko Polsce, opierając się na kryteriach: przedmiot sprawy (np. dotyczące odpadów, wód, chemikaliów, z zakresu ochrony przyrody), rodzaj naruszenia (niewłaściwe stosowanie, brak zgodności, brak notyfikacji), stan postępowania (etap: sądowy, uzasadnionej opinii, zarzutów formalnych).

Dziękując wszystkim dotychczasowym mówcom oraz zamykając część inauguracyjną konferencji, przewodnicząca Komitetu Organizacyjnego dr Anna Haładyj (KUL) wskazała, że program konferencji został podzielony na pięć sesji, celem spojrzenia na prawo ochrony środowiska z różnych perspektyw badawczych. W każdej sesji został wskazany moderator, czyli osoba prowadząca daną sesję oraz osoby wygłaszające referaty wprowadzające. Natomiast osoby, które chciałyby zabrać głos w poszczególnych częściach powinny zgłaszać się na bieżąco podczas przerw.

2/2011

SESJA I

PROBLEMY HARMONIZACJI PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Pierwszej sesji przewodniczył prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek (KUL). Referaty wprowadzające wygłosili: prof. zw. dr hab. Marek Górski (Uniwersytet Szczeciński) oraz dr hab. Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgosz-
czy).

Pierwszym wystąpieniem tej sesji był referat pt. *Dysharmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem unijnym na wybranych przykładach*, dr hab. Z. Bukowskiego. Na początku prelegent omówił problemy wdrażania prawa ochrony środowiska występujące na etapie transpozycji prawa unijnego do wiążących aktów prawa krajowego. W tej części prezentacji referent odniósł się do kwestii niedotrzymywania terminów transpozycyjnych, przedstawiając m.in. zestawienie wymaganych terminów transpozycji w stosunku do konkretnych dyrektyw unijnych. Kolejnym omówionym zagadnieniem związanym z transpozycją prawa unijnego była forma transpozycji – czy ma być to nowa ustawa, czy wystarczy nowelizacja istniejącej, bądź rozporządzenie. Prelegent zwrócił uwagę na ilościowe powiększanie się prawa ochrony środowiska nie w pełni spójnego z już obowiązującymi przepisami, co prowadzi do coraz większego chaosu w ramach tego systemu. Potem mówca odniósł się do kwestii jakości transpozycji na przykładzie transpozycji definicji z aktów prawa unijnego oraz transpozycji wybranych instytucji prawnych (przesłanki odmowy udostępniania informacji o środowisku, zgłoszenie budowlane a oceny oddziaływania na środowisko). Druga część wystąpienia dotyczyła problemów implementacyjnych ze stosowaniem i przestrzeganiem unijnego prawa ochrony środowiska (w tym związanych z organizacją organów oraz kwestii opłat za składowanie odpadów). Prelegent wskazywał, iż aktualny podział kompetencji pomiędzy organami ochrony środowiska uniemożliwia prawidłowe wykonywanie zadań wynikających z prawa UE. Kończąc swój referat podkreślił, że proces implementacji norm unijnych do prawa krajowego wskazuje na szereg

2/2011

nieprawidłowości. Są to: przedłużające się niechlujstwo legislacyjne; niepoważne podejście do procesu transpozycyjnego; fikcyjna ocena zgodności projektów ustaw z prawem unijnym, brak analiz skutków wejścia ustaw w życie.

Kolejny mówca, prof. zw. dr hab. M. Górski, podjął temat *Harmonizacji prawa wewnętrznego z prawem unijnym w dziedzinie gospodarki odpadami*. Prelegent rozpoczął wystąpienie od omówienia założenia nowej dyrektywa PE i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy. Potrzeba uchwalenia tego aktu unijnego wynikała m.in. z konieczności: precyzyjnego wyjaśnienia kilku pojęć, wzmocnienia środków przeciwdziałania powstawaniu odpadów, potrzeby uwzględnienia całego cyklu życia produktów i materiałów, wprowadzenia zachęt do poddawania odpadów odzyskowi. Transpozycję tej dyrektywy na gruncie polskiego porządku prawnego ma stanowić projektowana ustawa z 15 marca 2011 r. o odpadach. Prelegent przedstawił założenia projektu tej ustawy, skupiając się na wprowadzanych zmianach w porównaniu z dotychczas obowiązującymi regulacjami oraz co do zasady pozytywnie ustosunkowując się do poprawności przeprowadzanej transpozycji nowej dyrektywy ramowej. Następnie prelegent podjął się omówienia najważniejszych założeń do projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz projektu zmian do ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach z 1996 r. Przyjęcie nowych regulacji w zakresie postępowania z odpadami opakowaniowymi oraz odpadami komunalnymi ma zapewnić spójność całego polskiego prawa w przedmiocie gospodarowania odpadami i jego zgodność z normami unijnymi.

SESJA II

SYSTEM OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO – STAN WDRAŻANIA I SKUTECZNOŚĆ STOSOWANIA PRAWA

Drugiej sesji przewodniczył prof. zw. dr hab. M. Górski. Referat wprowadzający pt. *System ocen oddziaływania na środo-*

2/2011

PRZEGŁĄD PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

wisko wygłosił dr Piotr Otawski – Zastępca GDOŚ. Prelegent rozpoczął swoje wystąpienie od przypomnienia kluczowych etapów w rozwoju systemu ocen oddziaływania na środowisko (przełomowe znaczenie ustawy z 9 listopada 2000 r., ustawa zmieniająca m.in. ustawę Prawo ochrony środowiska z 18 maja 2005 r., wejście w życie ustawy z 3 października 2008 r.). Następnie przedstawione zostały komponenty tego systemu, składającego się z trzech głównych ocen (strategiczna, indywidualna, naturalna) oraz będącej ich modulacją oceny transgranicznej. Zdaniem referenta istotną zaletą jest skupienie regulacji prawnych dotyczących tej materii co do zasady w dwóch aktach prawnych: ustawa z 2008 r. oraz rozporządzenie z dnia 10 listopada 2010 r. Prelegent skupił się następnie na omówieniu charakterystycznych cech tego systemu (m.in. dwuetapowość ocen, odrębna decyzja środowiskowa w przypadku zasadniczej oceny, fakultatywność ponownej oceny, adaptowalność systemu do nowych rozwiązań ustawowych w zakresie procesu inwestycyjnego; „warunkowa” wykonalność decyzji środowiskowej, odrębność postępowania oceny naturalnej w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; stworzenie wyspecjalizowanego pionu organów).

W dalszej części referent przeprowadził ocenę efektywności omawianego systemu, konkludując, że obowiązujące regulacje są zgodne z prawem unijnym (powołując się m.in. na raport *Weryfikacja założeń prognozy oddziaływania na środowisko Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* oraz wysoki w 2010 r. poziom absorpcji środków z funduszy polityki spójności). Prelegent skupił się następnie na przedstawieniu wyzwań i problemów, jakie pozostały jeszcze do rozwiązania w zakresie funkcjonowania polskiego systemu ocen oddziaływania. Były to m.in. konieczność: usprawnienie kontroli dotrzymywania warunków określonych w decyzji środowiskowej w zakresie realizacji działań kompensacyjnych; przeciwdziałania deprecjacji znaczenia ocen w wyniku rozpadu systemu planowania przestrzennego; ściślejszego powiązania systemu ocen z przepisami ustawy o ochronie przyrody; rozstrzygnięcie czy nałożenie warunków środowiskowych przez organ zwalnia z obowiązku przeprowadzenia oceny; ograniczenie udziału w postępowaniu

2/2011

ocenowym organizacji ekologicznych nadużywających swoje praw do blokowania planowanych inwestycji (wymóg istnienia organizacji przez co najmniej 1 rok); doprecyzowania procedury oceny naturowej w zakresie zawartości raportu oraz oceny transgranicznej w kwestii tłumaczenia dokumentów przekazywanych Polsce przez obce państwo.

Kończąc swoje wystąpienie prelegent odniósł się do dysktutowanych na gruncie europejskim koncepcji rewizji prawa unijnego w zakresie ocen oddziaływania. Wskazał, że w z związku z planowaną rewizją dyrektywy 85/337/EWG (oraz w świetle orzeczeń Trybunału), przedmiotem zainteresowania na szczeblu europejskim stać musi się też rola aneksu I i II. W ostatnim słowie referent nawiązał do wystąpienia dr hab. Z. Bukowskiego, stwierdzając, iż w jego ocenie stopień dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do norm unijnych należy ocenić pozytywnie, świadczy o tym brak wyroku skazującego Trybunału w sprawach w obszarze Środowisko. Zdaniem prelegenta wyłączenie zagadnień odnośnie dostępu do informacji, partycypacji społecznej oraz ocen oddziaływania z zakresu ustawy Prawo ochrony środowiska i przeniesienie do osobnej ustawy było dobrym wyborem prawodawcy. Kolejna nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska (zmienianej ponad 100-krotnie) i tworzenie artykułów z kolejnymi numerami, wpłynęłoby niekorzystnie na przejrzystość regulacji prawnych.

Wystąpienie prelegenta wywołało wśród zgromadzonych uczestników sesji dyskusję dotyczącą oceny prawidłowości implementacji unijnego prawa w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, a także skutku wejścia w życie ustawy z 3 października 2008 r. dla spójności systemu prawa ochrony środowiska. Zdaniem dr hab. Z. Bukowskiego, który jako pierwszy zabrał głos w dyskusji, dyrektywa 85/337/EWG nie została prawidłowo transponowana do polskiego porządku prawnego (choć nie są to już poważne zarzuty). W ustawie z 3 października 2008 r. nie została przykładowo uregulowana kwestia odpowiedzialności GDOŚ lub RDOŚ za stan środowiska na danym terenie (rozstrzyga tylko o odpowiedzialności na obszarze Natura 2000). W ocenie prelegenta wyłączenie dostępu do informacji, partycypacji społecznej i ocen do osobnej ustawy przyczyniło się do dalszej

dezintegracji systemu ochrony środowiska, wywołało bowiem wątpliwości odnośnie uniwersalnego charakteru zasady dostępu do informacji i zasady partycypacji społecznej. Mówca podniósł też, że brak jest wspólnego kryterium uzasadniającego połączenie przez prawodawcę w jednym akcie trzech materii uregulowanych w ustawie z 3 października 2008 r., a także to, że regulacje w zakresie dostępu do informacji zostały przeniesione z ustawy Prawo ochrony środowiska do nowego aktu w niezmienionej formie. Zdaniem prelegenta wyłączanie konkretnego zagadnienia do osobnej ustawy może stanowić ułatwienie jedynie dla odbiorcy tej jednej ustawy, ale nie dla odbiorców całego systemu prawa ochrony środowiska.

Kolejny referent dr Piotr Korzeniowski (Uniwersytet Łódzki), przychylił się do opinii swojego przedmówcy, że wejście w życie ustawy z 3 października 2008 r. wpłynęło na dezintegrację systemu prawa ochrony środowiska. Porównał polski proces legislacyjny w tej dziedzinie prawa do ciągłego „łatania dziur”. Tworzone są regulacje, których stosowanie stwarza trudności nawet profesjonalistom. Podniósł postulat zainicjowania debaty zmierzającej do określenia założeń, w oparciu o które powinien być tworzony polski system prawa ochrony środowiska. W ocenie mówcy, w związku z obowiązkiem dostosowywania prawa polskiego do wciąż rozszerzającego się dorobku norm unijnych w zakresie ochrony środowiska, niezbędna jest konsolidacja polskiego systemu, upraszczanie regulacji prawnych.

Po wystąpieniu dr hab. Z. Bukowskiego moderujący sesję prof. zw. dr hab. M. Górski, wyraził poparcie dla słów swojego przedmówcy. Podkreślił, że potrzebny jest ogólny pogląd na kształt polskiego systemu prawa w omawianej dziedzinie i konsekwentne trzymanie się ustalonych założeń przez centralne organy władzy.

Autorką kolejnego wystąpienia była mgr Maria Żelazińska – kierownik działu Ochrony Środowiska w Biurze Ochrony Środowiska PKN ORLEN, która podzieliła się z uczestnikami konferencji doświadczeniami odnośnie skutków, jakie mogą wywołać dla przedsiębiorcy opóźnienia w transpozycji norm unijnych. Po pierwsze prelegentka nawiązała do systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, który od 2012 r. obejme

2/2011

instalacje chemiczne oraz nieimplementowanej do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. Jednym z obowiązków wynikających z tej dyrektywy jest konieczność uzyskania do 30 czerwca 2011 r. pozwoleń na emisję. Prelegentka kontynuowała, że instalacje, które nie dopełnią tego obowiązku będą traktowane jak instalacje nowe i z założenia nie otrzymają „darmowych” przydziałów uprawnień do emisji CO₂ z puli przeznaczonej dla instalacji istniejących. Obecnie brak jest krajowych regulacji mogących stanowić podstawę prawną do wydania pozwolenia przez właściwy organ, stosowne przepisy mają wejść w życie po koniec maja. W tej sytuacji właściwy organ będzie miał miesiąc na zapoznanie się z obszerną i specjalistyczną dokumentacją przedsiębiorców z całej Polski i merytoryczne rozpoznanie wniosków. Nieuzyskanie w wymaganym czasie pozwolenia przez przedsiębiorcę wiązać się będzie z niemożnością uzyskania uprawnień bezpłatnych i poniesienia wysokich kosztów ich zakupu. Po drugie prelegentka odniosła się do dyrektywy 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. o emisjach przemysłowych, która musi zostać wdrożona do 2013 r. Przedsiębiorca będzie zobowiązany uzyskać pozwolenie zintegrowane na prowadzenie stosownych instalacji. Brak krajowych regulacji na temat norm, jakie będzie musiała spełniać taka instalacja (jedynie normy maksymalne w dyrektywie), uniemożliwia przedsiębiorcy zaplanowanie i budowę instalacji, co trwa kilka lat. Prelegentka podkreśliła, że wybudowanie instalacji spełniającej wyższą normę (nawet nieznacznie) niż wymagać będą tego przepisy krajowe wiązać się z dużymi kosztami, które mogą wpłynąć niekorzystnie na konkurencyjność danego przedsiębiorcy.

Następnie głos zabrała dr B. Iwańska, która stwierdziła, że również jej zdaniem wyłączenie dostępu do informacji, partycypacji społecznej i ocen z ustawy Prawo ochrony środowiska do osobnego aktu skutkowało pogłębieniem procesu dezintegracji, dodając, że podobna sytuacja miała miejsce w przypadku implementacji tzw. dyrektywy szkodowej. Prelegentka zwróciła uwagę, że nawet w systemie prawa unijnego, opartego na zasadzie proporcjonalności i subsydiarności, gdzie regulowane są tylko kwestie niezbędne, podejmuj się kroki zmierzające do porząd-

2/2011

kowania prawa (uchwała się dyrektywę konsolidującą wcześniejsze rozproszone regulacje, np. w zakresie gospodarowania odpadami). Uchwalanie ustaw dezintegrujących powoduje przetrzucenie przez organ ustawodawczy odpowiedzialność na organ stosujący prawo. Referentka nawiązała do odrzuconego przez komisję sejmową projektu ustawy o GMO (zawierającego surowsze regulacje niż wymagania unijne), którego była współautorem. Swoje wystąpienie zakończyła pytaniem, jakie były motywy pozbawienia dyrektorów parków krajobrazowych kompetencji do opiniowania decyzji lokalizacyjnych.

Kolejny mówca dr Ryszard Chodkiewicz (Politechnika Łódzka) uznając za zasadne wprowadzenie jakiś regulacji zmierzających do przeciwdziałania nadużywaniu przez organizacje ekologiczne uprawnień przyznanych im na mocy ustawy z 3 października 2008 r., wyraził wątpliwości czy wprowadzenie przesłanki istnienia organizacji przez co najmniej 1 roku jako warunku skorzystania z uprawnień (do której nawiązał dr P. Otawski), nie spotka się z zarzutem Komisji niewłaściwej transpozycji dyrektywy 85/337 przez Polskę.

Nawiązując do wypowiedzi swojego przedmówcy moderujący sesję prof. zw. dr hab. M. Górski wyraziła pogląd o zbyt szerokim czasowo dopuszczeniu organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniu (sens tej instytucji tkwi w merytorycznej wypowiedź organizacji w pierwszym etapie postępowania, a nie wstępowanie do postępowania na etapie sądowym).

Autorem kolejnego wystąpienia był dr Adam Habuda (Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej w Warszawie), który podjął temat *Oceny oddziaływania na przyrodę parku krajobrazowego*. Prelegent zwrócił uwagę, że w Polsce obszary większości parków krajobrazowych pokrywają się z obszarem Natura 2000. Pociąga to za sobą potrzebę rozstrzygnięcia, który reżim powinien być stosowany dla takiego obszaru. Przepisy prawa nakazują stosować reżim surowszy. Celem zbadania, czy surowszym jest reżim parku krajobrazowego czy obszaru Natura 2000 referent porównał je, opierając się na dwóch przesłankach: zakres ochrony oraz możliwość wprowadzania ograniczeń. Konkludując stwierdził, że reżim parku krajobrazowego jest surowszy i w sytuacji, gdy obszar tego parku pokrywa się z obszarem

2/2011

Natura 2000, powinna zostać przeprowadzona ocena oddziaływania na przyrodę parku krajobrazowego.

Jako następna głos zabrała dr Joanna Bukowska (UKSW), nawiązując do wypowiedzi mgr M. Żelazińskiej w sprawie skutków nieuzyskania w terminie zezwoleń emisyjnych dla instalacji chemicznych, dodała, że dyrektywy ETS przewiduje w takich przypadkach pewną rezerwę „darmowych” przydziałów. W drodze repliki mgr M. Żelazińska stwierdziła, że owe przydziały są bardzo małe, sposób ich podziału nieprzejrzysty, dlatego regulacje te nie zabezpieczają wystarczająco interesów „opóźnionych” przedsiębiorców.

Ostatnim w tej sesji prelegentem był dr P. Otawski, który w pierwszej kolejności odniósł się do wstąpienia dr B. Iwańskiej, zaznaczając, że dyrektorzy parków krajobrazowych nie zostali pozbawieni kompetencji do opiniowania decyzji lokalizacyjnych, ponieważ nigdy przepisy prawa im takiego uprawnienia nie przyznawały. Działali oni jedynie z upoważnienia wojewody. Nie doszło zatem do zmiany prawa, ale praktyki. Mówca zwrócił też uwagę na mało efektywną konstrukcję reżimu parku krajobrazowego. Choć przepisy prawa przewidują fakultatywnie możliwość wprowadzenia szerokiego katalogu zakazów na tych terenach, w praktyce istnieją parki krajobrazowe, których akt ustanawiający nie zawiera ani jednego zakazu. Następnie prelegent odniósł się do krytycznych uwag dr R. Chodkiewicza odnośnie wprowadzenia przesłanki istnienia organizacji ekologicznej przez co najmniej 1 rok jako warunku skorzystania z uprawnienia ujętych w ustawie z 3 października 2008 r. Ripostował, że takie ograniczenia zostały już wprowadzone w kilku krajach europejskich i Komisja do tej pory ich nie kwestionowała. Zaznaczył też, że zgodność takiego ograniczenia z normami unijnymi jest przedmiotem pytania prejudycjalnego przedłożonego Trybunałowi przez sąd szwedzki. Ponadto dodawał, że z kolei zawężenie czasowego dopuszczenia organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniu byłoby niezgodne z art. 10a dyrektywy 85/337, w myśl którego brak udziału organizacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie może być podstawą kwestionowania jej uprawnień do wzięcia udziału w postępowaniu sądowym. W ostatnim słowie prelegent wskazał, że przytaczanie ustawy

z 3 października 2008 r. jako przykład dezintegracji systemu prawa ochrony środowiska nie jest właściwe, ponieważ ustawa ta zbliża (harmonizuje) prawo polskiego z normami unijnymi. Dodawał, że ustawa Prawo ochrony środowiska reguluje jedynie wąski zakres zagadnień, trudno więc akt ten traktować jako integrujący cały system prawa ochrony środowiska.

Na zakończenie moderujący sesję prof. zw. dr hab. M. Górski przypomniał, że w myśl przepisów traktatowych warunkiem tzw. harmonizacji ogólnej jest obowiązek państw członkowskich takiego konstruowania prawa krajowego, aby zapewnić możliwość jak najlepszego wdrażania całości prawa. W tym kontekście nie możemy być już pewni, czy rozbieżności regulacji prawnych na szereg aktów szczegółowych nie ma charakteru dezintegracji. Pan Profesor przyznawał, że ze względu na szczegółowość regulacji prawa ochrony środowiska, nie jest możliwa jego kodyfikacja, wyraził jednocześnie zdanie, że nie należałoby pozbawiać ustawy Prawo ochrony środowiska roli ustawy zawierającej przepisy ogólne.

SESJA III

NOWE INSTRUMENTY ADMINISTRACYJNOPRAWNE W OCHRONIE ŚRODOWISKA – STAN WDRAŻANIA I SKUTECZNOŚĆ STOSOWANIA PRAWA

Bezpośrednio przed rozpoczęciem merytorycznych obrad trzeciej sesji został zaprezentowany Program *Prawo Ochrona Środowiska* Systemu Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer. Środową popołudniową sesję poprowadziła prof. nadzw. dr hab. Ewa Czech, oddając na wstępie głos dr Maciejowi Nyce (Uniwersytet Gdański), który przedstawił tezy przygotowanego wspólnie z prof. zw. dr hab. Janiną Ciechanowicz-McLean (Uniwersytet Gdański) referatu wprowadzającego pt. *Nowe instrumenty administracyjnoprawne w ochronie środowiska*. Prelegent na wstępie wyjaśnił, że w prezentowanym refe-

2/2011

racie jako nowe instrumenty administracyjnoprawnych uznane zostały te, które zostały wyprowadzone do ustawodawstwa polskiego po 1991 r., tj. po zawarciu przez Polskę umowy o stowarzyszeniu ze WE i rozpoczęciu negocjacji w sprawie akcesji do UE. Przyjęcie takiego kryterium uzasadnił tym, że już na mocy postanowień tej umowy Polska została zobowiązana do sukcesywnego przyjmowania unijnych standardów i instrumentów w dziedzinie ochrony środowiska. Prelegent podkreślił też, że w momencie zawierania umowy o stowarzyszeniu ze WE istniały już ugruntowane podstawy aksjologiczne dla polskiego prawa ochrony środowiska. Sukcesywnie wprowadzane instrumenty administracyjnoprawne umożliwiało natomiast w sposób pełniejszy i bardziej efektywny realizację ogólnych zasad prawa ochrony środowiska.

Następnie prelegent przeprowadził przegląd nowych instrumentów administracyjnoprawnych, poczynając od zezwoleń zintegrowanych jako instrumentów realizujących zasadę zintegrowanej ochrony. Odniósł się też do dostępu do informacji o środowisku oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych funkcjonujących w ramach zasady uspołecznienia. Wskazywał na oceny oddziaływania, najlepsze dostępne techniki, raport o bezpieczeństwie oraz odpowiedzialność administracyjną jako instrumenty realizujące zasadę prewencji. Zaznaczył, że chociaż oceny oddziaływania lub odpowiedzialność administracyjna formalnie istniały już w latach 80., w związku koniecznością implementowania norm unijnych zyskały one nowy, szerszy wymiar. Prelegent nawiązał też do Europejskiego System Zarządzania i Audytu oraz normy ISO 14001 jako instrumentów realizacji zasady kompleksowości oraz zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, opłaty produktowej i opłaty depozytowej, zezwoleń na korzystanie z zasobów genowych, certyfikacji i znakowania produktów ekologicznych funkcjonujących w ramach zasady reglamentacji korzystania ze środowiska. Kończąc wystąpienie mówca wskazał, że europeizacja polskiego prawa ochrony środowiska oraz powstanie nowych instrumentów mają wpływ na standaryzację prawa ochrony środowiska, ekologizację działalności gospodarczej, ekonomizację oraz demokratyzację ochrony środowiska.

2/2011

Drugie wystąpienie przedstawione zostało przez dr Piotra Zacharczuka (KUL), który w zastępstwie prof. nadzw. dr hab. M. Rudnickiego wygłosił drugi referat wprowadzający nt.: *Prawne aspekty przygotowania i realizacji w Polsce projektów demonstracyjnych typu CCS (carbon capture and storage) w kontekście składowania CO₂*. Proces sekwestracji CO₂ polega na: wychwytywaniu CO₂ z instalacji przemysłowych, transporcie CO₂ na składowisko oraz zatłoczeniu do podziemnej formacji geologicznej w celu składowania. Zdaniem prelegenta podziemne składowanie CO₂ w Polsce obejmuje trzy zasadnicze grupy problemów: ekonomiczne, techniczne i prawne. Sytuacja w zakresie unormowań prawnych dotyczących podziemnego składowania CO₂ przedstawia się najgorzej, brak odpowiednich regulacji w tym zakresie uniemożliwia wdrożenie tego rodzaju przedsięwzięć na skalę przemysłową. Mówca zaznaczył, że regulacje dotyczące geologicznego składowania CO₂ powinny zawierać takie zagadnienia jak: wybór miejsca składowania, projekt szczelność i likwidacja otworu, nadzór, monitoring, rejestracja danych, zarządzanie ryzykiem, odpowiedzialność inwestorów. Następnie odniósł się do każdego z wymienionych zagadnień, szczegółowo omawiając kwestie, jakie powinny zostać uregulowane w ramach danego zagadnienia (np. określenie ram czasowych odpowiedzialności inwestora z tytułu wycieków CO₂ z miejsca składowania). Potem prelegent przytoczył obowiązujące akty prawne obejmujące tematykę sekwestracji dwutlenku węgla na obszarze Polski (Prawo geologiczne i górnicze, regulacje z zakresu dostępu do informacji, partycypacji społecznej i ocen oddziaływania na środowisko, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej). W ocenie mówcy obecne przepisy Prawa geologicznego i górniczego są niewystarczające w zakresie wdrożenia przedsięwzięć CCS na skalę przemysłową (możliwa jest jedynie realizacja projektów naukowych i badawczych). Kończąc wystąpienie prelegent odniósł się do prac legislacyjnych związanych z obowiązkiem wdrożenia unijnej dyrektywy 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla przyjętej 23 kwietnia 2009 r. (obowiązek jej transpozycji upływał 30 czerwca 2011 r.).

Kolejny mówca, mgr Bogusz Bomanowski (Uniwersytet Łódzki), podjął próbę porównania koncepcji ogólnych zasad pra-

2/2011

wa ochrony środowiska ukształtowanych w polskim i rosyjskim systemie prawnym (w kraju, którego prawo podlega harmonizacji z unijnym porządkiem prawnym i tego, gdzie obowiązek taki nie występuje). Analiza przeprowadzona została w oparciu o trzy kryteria: terminologia nazwy ustawy, miejsce i katalog zasad. W systemie prawa rosyjskiego obowiązuje „ustawa o ochronie środowiska” (brak słowa prawo). Swoistą cechą „rosyjskiego” katalogu zasad jest obszerność (23 zasady ujęte w jednym artykule). W ocenie prelegenta w prawie rosyjskim (tak jak w polskim) zasady te mają zastosowania nie tylko do ustawy, w której zostały sformułowane, ale „działają” w ramach całego systemu prawa ochrony środowiska

Kolejnym w tej sesji prelegentem był dr Leszek Karski (UKSW), który na wstępie wyraziła pogląd, że w systemie prawa ochrony środowiska mamy do czynienia z dwoma spierającymi się zasadami: harmonizacji i stabilizacji, a ponadto globalnym zarządzaniem środowiska. Następnie podjął temat wdrażania instrumentów rynkowych w Polsce, rozpoczynając od zdefiniowania tego pojęcia i odróżniania tych instrumentów od instrumentów ekonomicznych, prawnofinansowych lub podobnorynkowych (często błędnie utożsamianych). Prelegent przeprowadził przegląd instrumentów rynkowych unormowanych w polskim prawie (przytaczając akty, gdzie zostały uregulowane), odnosząc się w szerszym zakresie do świadectw pochodzenia energii odnawialnej oraz świadectwa efektywności energetycznej. Podsumowując, referent wnioskował, że liczba instrumentów rynkowych powinna stale rosnać (wyjść poza obszar ochrony klimatu i powietrza), ich wprowadzanie jest przejawem wzrostu świadomości ekologicznej i ekonomizacji prawa, istotne jest zwrócenie uwagi na egzekwowanie przepisów wprowadzających instrumenty rynkowe.

Następnie głos zabrała dr Monika Król (Uniwersytet Łódzki), która nawiązała do „zasady dobrej kultury rolnej” jako instrumentu ochrony środowiska w działalności rolniczej (służącej utrzymaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej). Jednym z założeń ustanowienia tego instrumentu jest uzależnieniu przyznania środków finansowych w postaci płatności bezpośrednich do gruntów rolnych od spełnienia wymogów związanych

z ochroną środowiska. Prelegentka odniosła się w sposób krytyczny do tzw. minimalnych wymogów (ujętych w rozporządzeniu z 2010 r.) postulując ich uproszczenie i rozszerzenie katalogu.

Autorem ostatniego wystąpienia był dr Tomasz Bojar-Fijałkowski (Sopocka Szkoła Wyższa), który w kilku zdaniach odniósł się do systemu zarządzania środowiskowego, wskazując na jego coraz szersze zastosowanie i wzrastające znaczenie jako coraz bardziej skutecznego instrumentu prawa ochrony środowiska (ze względu na przytoczone zalety).

Bezpośrednio przed zamknięciem obrad trzeciej sesji głos zabrał mgr Artur Mazurkiewicz (Uniwersytet Rzeszowski), który w imieniu lubelskiego (UMCS) i rzeszowskiego ośrodka naukowego zaprosił uczestników na kolejny Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Ochrony Środowiska, który odbędzie się w trzeciej dekadzie kwietnia 2012 r. Następnie prof. zw. dr hab. M. Górski korzystając z okazji zaprosił słuchaczy na mającą się odbyć w dniach 22–23 marca 2012 r. w Szczecinie specjalistyczną konferencję, której problematyka dotyczyć ma czeskich rozwiązań prawnych w zakresie gospodarki komunalnej.

SESJA IV

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA W OCHRONIE ŚRODOWISKA – STAN WDRAŻANIA I SKUTECZNOŚĆ STOSOWANIA PRAWA

Czwartej sesji przewodniczył prof. nadzw. dr hab. Jerzy Stelmasiak (UMCS). Referat wprowadzający wygłosili prof. nadzw. dr hab. Bartosz Rakoczy (Uniwersytet Mikołaja Kopernika) oraz prof. nadzw. dr hab. Ewa Czech (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku). Jako pierwszy głos zabrał prof. nadzw. dr hab. B. Rakoczy, który przedstawił referat pt.: *Ewolucja koncepcji odpowiedzialności w polskim prawie ochrony środowiska*. Referent za początek swoich rozważań przyjął moment uchwalenia ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (regulującej zasady odpowiedzialności

2/2011

w ochronie środowiska). Podkreślił, że ustawodawca wyodrębniając zjawisko odpowiedzialności w ochronie środowiska oparł koncepcję tej odpowiedzialności na tradycyjnym podziale na odpowiedzialność realizowaną przy pomocy instrumentów cywilnych, karnych i administracyjnych. W analizowanym 10. letnim okresie ewolucji koncepcji odpowiedzialności w ochronie środowiska, Pan Profesor wyróżnił dwa wydarzenia, które determinują obecny kształt tej odpowiedzialności. Obie zmiany polskiej koncepcji odpowiedzialności w ochronie środowiska inspirowane były wyłącznie koniecznością transpozycji prawa unijnego. Po pierwsze, było to uchwalenie dyrektywy w sprawie zapobiegania i zaradzania szkodom wywołanym w środowisku naturalnym, która została transponowana do polskiego porządku prawnego w formie odrębnej tzw. ustawy szkodowej z 2007 r. Od wejścia w życie tego aktu prawnego odpowiedzialność w ochronie środowiska jest realizowana dwutorowo: na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz odrębnie funkcjonującej ustawy szkodowej. Tak przyjęta forma transpozycji wywołała dyskusję na temat charakteru prawnego odpowiedzialności regulowanej w ustawie szkodowej i dyrektywie unijnej. Ponadto spowodowała wątpliwości odnośnie stosunku ustawy szkodowej do regulacji zawartych w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Prelegent podkreślił, że ustawy szkodowej nie można traktować jako ustawy szczególnej (wg zasady *lex specialis derogat legi generali*). Akt ten ma zastosowanie dopiero gdy zawiodą instrumenty regulowane w ustawach takich jak np. prawo wodne, ustawa o odpadach. Drugim wydarzeniem, które wpłynęło na kształt obecnej koncepcji odpowiedzialności było uchwalenie unijnej dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (jeszcze nietransponowanej). Transpozycja tego aktu do polskiego porządku prawnego wpłynie na zaostrzenie elementu represyjności w koncepcji odpowiedzialności w ochronie środowiska. Podsumowując wystąpienie prelegent zaznaczył, że prawodawca unijny pozostaje wierny tradycyjnemu podziałowi odpowiedzialności na cywilną, karną, administracyjną, kolejnym krokiem jakiego należałoby się spodziewać będzie uchwalenie regulacji w zakresie odpowiedzialności cywilnej.

2/2011

Kolejne wystąpienie przedstawione zostało przez prof. nadzw. dr hab. E. Czech, która wygłosił drugi referat wprowadzający nt.: *Ustalanie odpowiedzialności za szkody w środowisku – potrzeba zmian istniejącego stanu prawnego*. Na wstępie prelegentka zwróciła uwagę, że obecne polskie regulacje prawne pozwalające na ustalenie odpowiedzialności za szkodę w środowisku nie gwarantują jednostce właściwej ochrony prawa własności i prawa do środowiska, przy czym niezbędne są zmiany przepisów w szczególności w sferze proceduralnej. Szeroki zakres legitymacji biernej sprzyja ustaleniu na drodze cywilnej w oparciu o przepisy art. 222§2 k.c. oraz art. 144 k.c. podmiotu odpowiedzialnego za szkodę w środowisku (podobnie gdy oprzemy roszczenia na podstawie art. 323 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska). Daje bowiem możliwość jednoczesnego pozwania kilku osób (nie tylko właściciela nieruchomości będącej źródłem emisji, ale też podmiot dokonujący faktycznego naruszenia). Prelegentka wskazywała jednak, że praktyka ustalania wysokości kosztów przez sądy (przepisy stanowią, że należy stosować kryteria obiektywne) poprzez mnożenie kwoty stanowiącej 5% wartość nieruchomości przez liczbę osób pozowanych wiąże się z koniecznością wniesienia wysokich opłat, co często stanowi skuteczną barierę w dochodzeniu praw. Sądy odmawiają też często zastosowania instytucji zwolnienia od kosztów, powołując się na dawne orzeczenie SN, w myśl którego nawet brak pracy nie uzasadnia zwolnienia od kosztów, ponieważ osoba planująca w przyszłości wniesienie pozwu powinna oszczędzać.

Nawiązując do wypowiedzi swoich przedmówców moderujący sesję prof. nadzw. dr hab. J. Stelmasiak wyraził pogląd, że charakter odpowiedzialności regulowanej przez ustawę szkodową jest niejednoznaczny (administracyjnoprawny z elementami cywilistycznymi), co powoduje trudności w procesie stosowania tych regulacji (np. spory odnośnie właściwości organów). Wyraził dezaprobatę wobec uchwalenia odrębnej ustawy w sytuacji, gdy w ustawie Prawo ochrony środowiska był już cały rozdział poświęcony odpowiedzialności administracyjnoprawnej i cywilnej. Zwrócił uwagę, że procedura cywilna i administracyjna są to zupełnie inne, bardzo różniące się procedury.

2/2011

Jako kolejny głos w dyskusji zabrał dr P. Korzeniowski, który wyraził stanowisko, że ustawodawca uchwalając odrębną ustawę szkodową uniknął konieczności zharmonizowania nowowprowadzanych przepisów z tymi ujętymi w ustawie Prawo ochrony środowiska, poszedł niejako „na skróty”. Prelegent zastanawiał się też, czy w obliczu rozwoju energetyki jądrowej i zagrożeń klimatycznych instrumenty prawne, którymi obecnie się posługujemy są wystarczające do zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa ekologicznego.

Następny mówca dr Z. Wiśniewski nawiązał do wypowiedzi prof. nadzw. dr hab. E. Czech w sprawie stosowania się przez sądy do zacytowanego przez Panią Profesor orzeczenia SN, w myśl którego brak pracy nie uzasadnia pozytywnego rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów, dodając, że jest ono już coraz rzadziej stosowane w praktyce sądów. W drodze repliki Pani Profesor przytoczyła drugi argument świadczący o tym, że instytucja zwolnienia od kosztów nie likwiduje bariery w dostępie do dochodzenia praw przez jednostkę. Wskazała na konieczność dołączenia do wniosku o zwolnienie od kosztów informacji o wysokości zarobków. Do akt sprawy mają dostęp obie strony. Wiele osób nie chce upubliczniać takich informacji, w szczególności swoim przeciwnikom procesowym.

Autorem następnego wystąpienia była dr Kamila Kwaśnicka (UMCS), która podzieliła się refleksjami odnośnie sporu co do charakteru odpowiedzialności w ochronie środowiska występującym w doktrynie niemieckiej. Nawiązała też do wymagającej zainteresowania doktryny sprawy zabezpieczeń finansowych ujętych w dyrektywie szkodowej.

Jako kolejny w tej sesji wystąpił dr L. Karski, który stwierdził, że w państwach, gdzie obowiązuje system prawa anglo-amerykańskiego (gdzie nie ma podziału na prawo prywatne i publiczne) nie występują problemy co do charakteru (administracyjno czy cywilnoprawny) instrumentów funkcjonujących w obszarze prawa energetycznego i prawa ochrony środowiska. Wskazał też, że spory odnośnie granicy charakteru publiczno i prywatnoprawnego narastają w obliczu procesu globalizacji i europeizacji. W ostatnim słowie stwierdził, że w państwach, które przeszły transformacje ustrojową, jednostka dla ochrony

swych praw częściej korzysta z instrumentów publiczno niż prywatnoprawnych.

Do dyskusji włączyła się prof. nadzw. dr hab. E. Czech, która wskazała, że w prawie ochrony środowiska zacieranie się różnic pomiędzy publicznym a prywatnym charakterem regulacji jest procesem naturalnym. Najważniejszym jest to, aby prawo było skuteczne, nawet kosztem „czystości formy”.

Ostatnim w tej sesji prelegentem był prof. nadzw. dr hab. B. Rakoczy, zdaniem którego pojęcie „interes publiczny” jest tym elementem, któremu powinny zostać podporządkowane wszystkie regulacje w dziedzinie prawa ochrony środowiska.

SESJA V

STOSOWANIE UNIJNEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA W WARUNKACH NIENALEŻYTEJ IMPLEMENTACJI

Bezpośrednio przed rozpoczęciem obrad piątej sesji głos zabrał dr Roman Stec (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach), który zaprosił słuchaczy na mającą się odbyć pomiędzy 10–20 dniem października 2012 r. konferencję z zakresu prawa ochrony środowiska organizowaną przez uniwersytet w Siedlcach. Ostatniej sesji obrad przewodniczył prof. nadzw. dr hab. B. Rakoczy. Referaty wprowadzające wygłosili: prof. nadzw. dr hab. J. Stelmasiak (sędzia NSA) oraz dr Z. Wiśniewski (sędzia NSA).

Tematem podjętym przez prof. dr hab. J. Stelmasiaka były *Wybrane zagadnienia orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska*. Na wstępie prelegent zwrócił uwagę na prawotwórczą rolę orzecznictwa sądów administracyjnych, a następnie skupił się na omówieniu specyficznych cech tego sądownictwa (orzekanie w oparciu o stan prawny obowiązujący w dniu wydania decyzji, brak postępowania dowodowego, rozstrzyganie w oparciu o kryterium legalności), które wywołują trudności w rozstrzyganiu spraw z zakresu ochrony środowiska. W szczególności niemożność zasięgnięcia opinii

2/2011

biegłego w sytuacji, gdy wymagana jest wiedza specjalistyczna utrudnia podjęcie rozstrzygnięć w zakresie uchylenia zaskarżonej decyzji (np. powodu błędów w ustaleniu stanu faktycznego) lub rozpoznania sporów kompetencyjnych. Z podobnym dylematem spotyka się NSA w przypadku, gdy skarga kasacyjna oparta jest na zarzucie naruszenia prawa procesowego, natomiast stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób niewłaściwy. Prelegent zwrócił też uwagę na niedostateczny zakres dostosowania ogólnej procedury administracyjnej do specyfiki spraw z zakresu ochrony środowiska (na przykładzie pozwoleń zintegrowanych). W ostatnim słowie Pan Profesor krytycznie odniósł się do faktu wydawania kluczowych decyzji w sprawach ochrony środowiska przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta w kontekście funkcjonowania organów specjalistycznych i postulował zmiany w sferze organizacji i podziału kompetencji organów ochrony środowiska.

Drugi referat wprowadzający nt.: *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego i standardów unijnych*, przedstawił dr Z. Wiśniewski. Na początku swojego wystąpienia prelegent przeanalizował znaczenie dla sądów oraz organów administracji tezy wyroku NSA z 16 września 2008 r. (IIOSK 821/08SN), w myśl której przepisy prawa polskiego w zakresie ochrony środowiska nie tylko powinny pozostawać w formalnej zgodzie ze stosownymi dyrektywami, ale także tak stosowane i interpretowane, aby zapewnić praktyczną i skuteczną realizację celów dyrektyw. W razie zaś wątpliwości usuwać je należy w drodze wykładni zgodnej z prawem unijnym. Prelegent skonkludował, że w praktyce „urzędnicy wolą stosować przepisy, a nie prawo”. Następnie omówił etapy postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej, wskazując na główne problemy orzecznicze pojawiające się w jego trakcie. Nawiązał m.in. do kwestii ścisłego trzymania się przez organy treści raportu, który jest jedynie jednym z dowodów w tym postępowaniu, a także do orzecznictwa w zakresie sposobu ustalania legitymacji czynnej (wskazując na jej bardzo szeroki zakres). Mówca postulował też m.in. modyfikację zasad udziału organizacje ekologiczne w tym postępowaniu, wyjaśnienie charakteru prawnego współdziałania organów (nie jest to bowiem postępowanie wypadkowe).

Podsumowując całość kończącej się już konferencji, moderujący tę sesję prof. nadzw. dr hab. B. Rakoczy skierował słowa uznania do organizatorów tego przedsięwzięcia, podkreślając, że wielkim jego walorem było połączenie kwestii naukowych z zagadnieniami praktycznych. Dodawał, że położenie tak dużego nacisku na kwestie związane ze stosowaniem prawa bywa niestety rzadkością. Z żalem konkludował, że implementacja „w wydaniu polskim” często polega na dosłownym przetłumaczeniu treści dyrektywy, wskazał też na powszechną praktykę dokonywania implementacji w systemie wertykalnym w myśl zasady „jedna dyrektywa jedna ustawa”, a nie horyzontalnym. Zwrócił też uwagę na brak u ustawodawcy polskiego koncepcji powierzania zadań organom ochrony środowiska, co prowadzi często do absurdalnych sytuacji tożsamości podmiotu będącego stroną postępowania i organem wydającym decyzję w tej samej sprawie. Wskazał też na pozytywną i coraz częstsza praktykę sądów odwoływania się do wartości aksjologicznych

W następnej kolejności głos zabrała dr A. Haładyj, dzieląc się ze słuchaczami swoimi refleksjami z minionych sesji. Prelegentka odniosła się krytycznie do projektowanej regulacji przyznających uprawnienie udziału w postępowaniu tylko tym organizacjom ekologicznym, które istnieją co najmniej 1 rok, uznając ten wymóg za naruszający normy unijne i „skuteczny jedynie przez 1 rok”. Za pozytywną uznała praktykę niewydawanie postanowienia o dopuszczaniu organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniu (dopuszczenie przez fakt przystąpienia). Postulowała położenie większego nacisku na edukację inwestorów i organów administracji w zakresie umiejętności osiągnięcia kompromisu na najwcześniejszym etapie procesu inwestycyjnego, a także rozszerzenia prawo udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach związanych z przedsięwzięciami tzw. II grupy.

Następnie głos zabrała dr J. Bukowska, zwracając uwagę, że podczas kontroli legalności działań organów administracji w sprawach zawierających „elementy unijne” należy stosować trzy dodatkowe instrumenty: zasadę (obiektywnego) bezpośredniego skutku, zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego oraz zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkow-

2/2011

skich. Podkreśliła również istotną rolę sądów w kontroli stosowania przez organy administracji rozproszonych regulacji prawa krajowego oraz „pośrednio” w kontroli organów unijnych w kontekście wystosowywania pytań prejudycjalnych do Trybunału odnośnie poprawności implementacji norm ujętych w aktach prawa unijnego.

Do dyskusji włączyła się prof. nadzw. dr hab. E. Czech, która stojąc na stanowisku konieczności sztywnego rozgraniczenia procedury cywilnej i administracyjnej, wskazała, że w doktrynie pojawiły się głosy ujednolicenia wszystkich procedur, co jest mało realne.

Jako następny głos zabrał dr hab. Z. Bukowski wysuwając uwagę, że regulacje z zakresu systemu ocen oddziaływania są tymi, które wciąż budzą największą wątpliwość interpretacyjnych. Wniósł o ograniczenie pojęcia organizacji ekologicznej, w praktyce bowiem do statutu prawie każdego stowarzyszenia wpisywane są zadania z zakresu ochrony środowiska. Zwrócił też uwagę na problem wykorzystywania instytucji organizacji ekologicznych w celach gospodarczo-konkurencyjnych (opóźnianie działań konkurencji).

Nawiązując do wypowiedzi przedmówcy prof. nadzw. dr hab. B. Rakoczy podniósł, że problemem jest odmienne postrzeganie interesu publicznego przez organizacje ekologiczne i organy administracyjne.

Przed oficjalnym zamknięciem obrad konferencji dr A. Haładyj podziękowała w szczególności Przewodniczącemu PE za udzielony patronat, sponsorom za wsparcie finansowe, prowadzącym sesję, wygłaszającym referaty wprowadzające i pozostałym prelegentom za niezwykle inspirujące wystąpienia i w kilku zdaniach podsumowała obrady. Obrady kończącej się konferencji obfitowały nie tylko w częste słowa krytyki co do poprawności implementacji przepisów prawa ochrony środowiska, ale też w rozliczne postulaty zarówno pod adresem prawodawcy, jak i organów administracji (poprawa jakości ustawodawstwa i praktyki stosowania prawa, odbudowa systemowa prawa ochrony środowiska w związku z pogłębiającą cym się procesem dezintegracji).