

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557  
Gdańsk, ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT [biuro@ekokonsult.pl](mailto:biuro@ekokonsult.pl)



*Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.*

---

Michał Behnke

## **Kulisy nowego prawa**

Zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym w obszarze środowisko<sup>1</sup>, przyjętym przez Rzeczypospolitą Polską w negocjacjach ze Wspólnotami Europejskimi, 2002 rok jest datą graniczną dla wprowadzenia do polskiego porządku prawnego większości dotyczących nas, „środowiskowych” aktów prawnych Wspólnoty Europejskiej. Oznacza to, że prace legislacyjne służące harmonizacji obu systemów prawnych w tym przedmiocie winny wejść niebawem w decydującą fazę. Chyba że, pozwolę tu sobie na małą zgryźliwość, historia po raz kolejny zatoczy koło i po wejściu na wokandę sejmową kolejnego projektu prawa wodnego dojdzie do samorozwiązania parlamentu.

Wbrew potocznemu mniemaniu, dopiero co uchwalona ustawa „o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”, jak i rozpatrywane obecnie projekty ustaw z zakresu ochrony środowiska, nie są pierwszym działaniem dostosowawczym w ochronie środowiska, podjętym na naszej drodze ku Unii. Swoistego rodzaju obszarem doświadczalnym dla procesu harmonizacji obu systemów prawnych były bowiem: w odniesieniu do ochrony powietrza - nowelizacja ustawy o ochronie

---

<sup>1</sup> [www.mos.gov.pl/integracja\\_europejska/stanowisko/index.shtml](http://www.mos.gov.pl/integracja_europejska/stanowisko/index.shtml)

i kształtowaniu środowiska z 29 sierpnia 1997r.<sup>2</sup>, jeżeli chodzi o gospodarkę odpadami - ustawa z 27 czerwca 1997r. o odpadach<sup>3</sup>. Szczególnie na gruncie przepisów o ochronie powietrza, nowe uregulowania w tej materii i sposób ich wprowadzenia wzbudziły szereg kontrowersji, które legły u podstaw chaosu i stanu niepewności prawnej, jakie miały miejsce przez całe pierwsze półrocze 1998r. Czy stare zezwolenia zachowują swoją moc, jeżeli przepisy przejściowe zezwolenia te pomijają milczeniem? Czy narusza wymagania ochrony środowiska przedsiębiorca, którego decyzja o dopuszczalnej emisji właśnie wygasła, a który nie jest w stanie dotrzymać nowej, bardziej rygorystycznej normy oddziaływania na środowisko? Czy jednostka organizacyjna winna samodzielnie naliczać i wносить karną zwyżkę w opłacie za gospodarcze korzystanie ze środowiska, jeżeli niemożność uzyskania zezwolenia, brak którego powoduje tę sankcję finansową, jest pochodną braku przepisu wykonawczego do ustawy albo zawinonego działania urzędu? Jak odnieść się do sytuacji, gdy definicja pojęcia zastosowana w rozporządzeniu pozostaje w sprzeczności z powszechnie przyjętym, naukowym rozumieniem tego terminu? To tylko niektóre wątpliwości sprzed niespełna dwóch lat. Pytanie, z którego chciałbym uczynić przedmiot niniejszych rozważań, brzmi: jakie wnioski metodologiczne i praktyczne, dla potrzeb obecnego procesu harmonizacji prawa środowiskowego, możemy wyciągnąć z ostatnich doświadczeń? Co więcej, jakie podejście należy przyjąć przy dokonywanej dziś ocenie zgodności inwestycji albo obiektów z wymogami ochrony środowiska, wobec spodziewanych nowych uregulowań prawnych? Jak oceniać uprawnienia i obowiązki przedsiębiorców w czasie legislacyjnego przełomu? Przyjrzyjmy się kilku pryncypiom związanym z procesem tworzenia nowego prawa, przyjmowanym przez praktykę prawniczą.

### **Zakaz zaskakiwania obywateli przepisami prawa**

Jedną z kardynalnych zasad przyjętych przez Konstytucję RP, na której opierać się musi każde działanie organów państwa, jest tzw. zasada demokratycznego państwa prawa, statuowana w art.2 Konstytucji. Zasada ta znajduje swoje rozwinięcie w szeregu innych reguł, spośród których w tym miejscu zasługują na uwagę: 1) zasada zaufania obywateli do państwa i prawa oraz 2) zasada praworządności.

Odnosząc pierwszą z wymienionych zasad do procesu tworzenia nowego prawa środowiskowego i jego harmonizacji z prawem Wspólnoty Europejskiej zapytać powinniśmy najpierw: jak przedsiębiorca czy inny podmiot powinien reagować na dokonywaną w prawie zmianę standardów i norm oddziaływania prowadzonej działalności na środowisko. Jeżeli

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 1997r. Nr 133, poz.885.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1997r. Nr 96, poz.592 ze zm.

chodzi o ochronę powietrza przed zanieczyszczeniem, czy też ochronę przed hałasem, odpowiedź na tę kwestię pośrednio dają obecnie art.30 ust.6 i art.51 ust.3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>4</sup>, stanowiąc, że ostateczne decyzje określające graniczne wartości emisji mogą być uchylone lub zmienione przez organ, który je wydał w razie zmiany przedmiotowych norm i przepisów. W sytuacji tej nie jest wymagana zgoda jednostki korzystającej ze środowiska, nie ma też ona prawa o odszkodowania z tego tytułu. Jak można wnioskować z wyżej wymienionego przepisu - każdy podmiot ma prawo korzystać z przyznanego mu uprawnienia (rozumianego również jako granica określonego obowiązku) do korzystania ze środowiska, wynikającego z decyzji administracyjnej dopóty, dopóki decyzja ta nie zostanie zmieniona lub uchylona w ramach przewidzianych prawem procedur, bądź też - kiedy wygaśnięcie tych decyzji albo obowiązek ich zmiany nie zostaną wyraźnie określone w ustawie. Dotyczy to również decyzji wadliwej lub podjętej z naruszeniem prawa („prawomocne orzeczenie, chociażby w świetle prawa materialnego niesłuszne stwarza prawo w konkretnej sprawie”<sup>5</sup>). Co więcej, jeżeli dla innych elementów środowiska lub sposobów korzystania ze środowiska odpowiednika takiego przepisu nie ma - zmiana decyzji w następstwie zmiany prawa może być przeprowadzona przede wszystkim w oparciu o art.155 kpa i, co ważne, wymaga zgody podmiotu, który na podstawie tej decyzji zyskał uprawnienie lub został zwolniony z obowiązku. Co jednak ma począć przedsiębiorca, jeżeli dany akt prawny wprowadza nowe normy i obowiązki albo zmienia zakres stosowania tych norm, czy to w oderwaniu od dotychczasowych zezwoleń czy też w sytuacji, kiedy dotychczasowe zezwolenie właśnie wygasło, a nie można od razu sprostać nowej rzeczywistości? W tej właśnie sytuacji konieczne jest odwołanie się do zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Wedle definicji tej zasady sformułowanej przez Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem wyraża się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań (...). W praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty swych działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować”<sup>6</sup>. Na gruncie przepisów o ochronie środowiska powiedzieć więc można, że w razie niekorzystnej dla podmiotu

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 31.01.1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz. U. z 1994r. Nr 49, poz.196 ze zm.)

<sup>5</sup> Zob. wyrok NSA z 05.12.1934r. (I.rej. 9269/32, Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach Podatkowych i Administracyjnych, poz.1132) i in.

<sup>6</sup> Zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 26.07.1991r. (I PRN 34/91); także: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3.12.1996r. K. 25/95 (OTK ZU 1996/6 str.501).

zmiany norm oddziaływania na środowisko albo zakresu ich stosowania, podmioty legalnie korzystające ze środowiska winny mieć zagwarantowany prawnie okres przejściowy, w którym podstawą korzystania ze środowiska będą dotychczasowe normy albo też dotychczasowe zezwolenia administracyjne. Tym samym nie może dojść do sytuacji, w której dany podmiot stawia się przed sytuacją zmiany norm „z dnia na dzień”, np. w terminie 14 dni po publikacji, bez możliwości przygotowania i wdrożenia stosownych zmian technologicznych. Tym bardziej - nie można z tego tytułu wyciągać przeciwko takiemu podmiotowi sankcji finansowych (w 1998r. - np. zwyczajki opłatowej za brak decyzji o dopuszczalnej emisji, gdy subiektywna niemożność jej uzyskania była następstwem określenia norm NO<sub>x</sub> i SO<sub>2</sub> dla nowych obszarów - leśnych kompleksów promocyjnych, z którymi przedsiębiorstwo graniczy; kar pieniężnych za przekroczenie nowowydanej decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu) lub karnych (np. w 1999r. - grzywny za prowadzenie działalności, w wyniku której powstają odpady niebezpieczne bez wymaganego zezwolenia, w sytuacji gdy na przeszkodzie terminowemu złożeniu wniosku o wydanie zezwolenia stanęła niemożność przygotowania programu gospodarki odpadami zgodnego z nowym rozporządzeniem w sprawie postępowania z odpadami niebezpiecznymi). W przeciwnym razie: przy „przymusowej i przyspieszonej europeizacji” sytuacji prawnej korzystającego ze środowiska, pozostaje odwołanie bezpośrednio do przepisów Konstytucji, co warto pamiętać - od 1997r. już bezdyskusyjnie stosowanej bezpośrednio oraz do zakazu zaskakiwania obywateli nowymi przepisami prawa.

Cóż można zatem zrobić dla projektowanych ustaw w tym „gorącym” społecznie czasie? Po pierwsze: projekty winny być jeszcze raz zweryfikowane pod kątem koniecznych do ustanowienia odniesień do zezwoleń i innych uprawnień nadanych przed wejściem w życie projektowanych zmian. Podobnie - odnośnie wymaganych okresów przejściowych; w piśmiennictwie prawniczym już obecnie podnoszą się głosy, że projektowane ustawy, a w tej liczbie - ustawa o wprowadzeniu ustawy o ochronie środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, nie są wyposażone w wystarczającą liczbę przepisów przejściowych<sup>7</sup>. Po wtóre - o ile ustanawianie okresów dostosowawczych jest powszechnie uznawaną techniką stanowienia prawa, choć zaniedbywaną w ostatnich latach, o tyle ustawodawca również w obecnych propozycjach zmian prawnych pomija wspomniany wyżej problem podmiotów posiadających zezwolenia na korzystanie ze środowiska o terminach ważności kończących się równocześnie z, lub nieznacznie po wejściu w życie nowych aktów

---

<sup>7</sup> Tak np.: A.Lipiński: Projekt Prawa wodnego i jego znaczenie w procesie dostosowania prawa polskiego do standardów Unii Europejskiej, Prawo i Środowisko Nr 2/00, s.59.

prawnych albo w trakcie okresu przejściowego. W końcu - ponieważ decyzje limitujące korzystanie ze środowiska stanowią wytyczną projektową, stosownego uregulowania - w odniesieniu do podziału zakładów czy instalacji na „stare” i „nowe”, wymagają inwestycje w toku realizacji, zaprojektowane w oparciu o przepisy dotychczasowe.

Za innym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wskazać można, że „zasada państwa prawnego wymaga, aby zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego *vacatio legis*<sup>8,9</sup>”. Okres przeznaczony na zapoznanie się z nowymi przepisami o ochronie środowiska przed ich wejściem w życie powinien mieć zatem realny wymiar i być połączony z aktywnymi działaniami edukacyjnymi Ministerstwa Środowiska i całej administracji. W przeciwnym przypadku proces dostosowania prawa ograniczony zostanie jedynie do formalnej zgodności na poziomie przepisów - transpozycji, nie zyska natomiast w praktyce „pełnej i realnej efektywności” - implementacji, wymaganej m.in. przez art.10 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Wedle założeń przyjętych w toku negocjacji z UE, nowe ustawy związane z problematyką ochrony i korzystania ze środowiska miały być uchwalone w 2000 roku i wejść w życie w 2001 roku, a więc wcześniej niż tego wymaga umowa międzynarodowa. Układ Europejski między Polską a Wspólnotami Europejskimi, jaki wszedł w życie 1 lutego 1994r., przewiduje bowiem, że stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami obejmie okres przejściowy w maksymalnym wymiarze 10 lat. Nikt nie wątpi, że za przepisami unijnymi idzie olbrzymia ilość nowych informacji, jest to też z pewnością całkowicie nowa filozofia podejścia do problematyki ochrony środowiska (szacuje się, że proces harmonizacji przepisów środowiskowych obejmie około 70 dyrektyw i około 20 rozporządzeń UE, a uchyleniu ulegną przy tym prawie wszystkie dotychczasowe polskie ustawy związane z ochroną środowiska). Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że polskie prawo ochrony środowiska, począwszy od 1997r. co roku doznaje znaczących zmian i jest dalekie od stabilności. W konsekwencji rodzi się pytanie, czy jest sens naciskania na dotrzymanie powyższych terminów, jeżeli na podstawie dotychczasowych doświadczeń pewne jest, że proces przyjmowania i wdrażania nowych przepisów w przedsiębiorstwach przebiega powoli, a świadomość prawna specjalistów ds. ochrony środowiska jest bardzo daleka od ideału? Jest tego świadomy również sam ustawodawca, skoro np. w ubiegłorocznej noweli ustawy odpadowej i nowej

---

<sup>8</sup> Okres pomiędzy publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie, mający na celu umożliwienie dokładnego zapoznania się z treścią przepisów i dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej.

<sup>9</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2.03.1993r. (K. 9/92 OTK 1993/I poz.6).

ustawie o odpadach przewiduje przepisy adresowane do wytwarzających odpady, którzy wbrew obowiązkowi dotychczas nie złożyli wniosków o wydanie wymaganych zezwoleń. Co znaczą najlepsze, ale martwe przepisy o ochronie środowiska wiemy chyba lepiej od Unii Europejskiej.

### **Truciele działający w interesie publicznym**

Istnieją wciąż w polskich aktach prawnych przepisy zezwalające na odstępstwo od normy oddziaływania na środowisko i wymagań ochrony środowiska „gdy przemawia za tym interes społeczny”. Obok tylko pozornie przemijającego problemu stref ochronnych wokół zakładów przemysłowych (nie mieszczących się z powodowanymi uciążliwościami albo ponadnormatywnymi oddziaływaniami w granicach zajmowanego terenu), które mają ulec likwidacji do 2005r.<sup>10</sup> (pod rygorem wstrzymania działalności) dotyczy to także, gwoli przykładu, odstępstwa od dopuszczalnych wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych odprowadzanych do wód, przyjmowanego przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych<sup>11</sup>. Niedostrzegane, te i podobne im przepisy stanowią już obecnie ukryty element ryzyka inwestycyjnego. W szczególności bowiem w procesach przekształceń własnościowych nie bierze się pod uwagę faktu, iż wraz z ustąpieniem kapitału państwowego z przedsiębiorstwa interes publiczny w utrzymaniu danej działalności rozpatrywany jest już jedynie w aspekcie ewentualnego bezrobocia, a nie oddziaływania na środowisko. Nakłady inwestycyjne w takich przedsiębiorstwach, teraz - konieczne dla uzyskania zgodności z normami unijnymi, są zupełnie inne niż w pozostałych przypadkach. W świetle omawianej zasady zaufania obywateli do państwa i prawa również ta kwestia wymaga rozstrzygnięcia w nowych przepisach prawa. Inna winna też być finansowa pomoc dla takich przedsiębiorstw ze strony państwa i administracji, która teraz stawia już „normalne” wymagania.

Druga ze wspomnianych zasad - praworządności, wyraża się w tym, iż wszelkie organy działające w imieniu państwa powinny opierać swoje działania na wyraźnych przepisach prawa, jak też działać jedynie w granicach zakreślonych przez te przepisy. Istotnym rozgraniczeniem w tym zakresie jest podział na 1) zadania danego organu administracji, wynikające z przepisów ustrojowych dla tego organu (o utworzeniu danej instytucji), które nie mogą być podstawą dla działań przeciwko jednostce („grzeszy” tu szczególnie Inspekcja Sanitarna) i 2) kompetencje do ingerowania w obowiązki lub uprawnienia obywateli - wynikające li tylko z przepisów prawa materialnego, regulującego

---

<sup>10</sup> Art.8 ustawy z 29.08.1997r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 133, poz.885).

poszczególne materie życia społecznego. Na gruncie tej zasady chciałbym przeanalizować jednakże inny problem i zapytać: czy przy świadomości wszystkich zmian polskiego prawa ochrony środowiska, jakie pod wpływem prawa unijnego nastąpią w przeciągu kilku najbliższych lat, możliwe jest już dziś ocenianie projektowanych instalacji z punktu widzenia zgodności z dyrektywami UE; czy charakterystyki instalacji, jakie mają być docelowo osiągnięte po zbliżeniu przepisów polskich i Unii, mogą być przekładane na obowiązki nakładane w drodze wydawanych obecnie decyzji administracyjnych (skoro ta „nowa” instalacja ma działać także gdy będziemy członkiem Unii)? Przypadki takich praktyk, wszak logicznych, miały już kilkakrotnie miejsce. Na tak postawione pytania trzeba udzielić jednakże odpowiedzi negatywnej. Do istoty dyrektyw unijnych należy bowiem, iż ich adresatem są państwa członkowskie Wspólnot, a dyrektywy wymagają transpozycji do prawa wewnętrznego, jak też, że związanie dyrektywą dotyczy celów, skutków, jakie mają być osiągnięte, a nie środków, które mają temu służyć. Potwierdza ten pogląd m.in. orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w sprawie *Criminal proceeding v. Kolpinghuis*<sup>12</sup>, stwierdził, że organy krajowe nie mogą się opierać na przepisach dyrektywy nie wprowadzonej do krajowego porządku prawnego przeciwko jednostce.

### **Zmiana prawa jako ryzyko gospodarcze**

Zapowiedzi nowego prawa, projekty ustaw, winny być niewątpliwie postrzegane jako jeden z wyznaczników ryzyka inwestycji i ryzyka gospodarczego w ogólności. Zignorowanie tego problemu, brak prognozowania, grożą bowiem w przyszłości albo koniecznością poniesienia znaczących, dodatkowych nakładów finansowych, stratą finansową, czy też odpowiedzialnością z tytułu naruszenia wymagań ochrony środowiska, do wstrzymania przedsięwzięcia lub działalności włącznie. Zapytania do Ministerstwa Środowiska, urzędów administracji są w tym stanie rzeczą w pełni zrozumiałą, pożądaną i powszechną. Drugą odśloną tego problemu są obecnie interpretacje prawa, sporządzane przez Ministerstwo Środowiska zgodnie z art.92 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, często o rozbieżnej treści, jak i szkolenia prowadzone przez urzędników. Czy przy świadomości, że regułą jest, iż ryzyko zmiany prawa ciąży na przedsiębiorcy albo innym adresacie nowych przepisów, istnieje jakiś sposób obrony przed odpowiedzialnością za postępowanie zgodne z oficjalną zapowiedzią nowych rozwiązań prawnych albo zgodne z interpretacją Ministra, które to zapowiedzi czy interpretacje rozminą się z rzeczywistością albo zostaną zmienione?

---

<sup>11</sup> §4 ust.4 rozporządzenia MOŚZNiL z dnia 05.11.1991r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi (Dz.U. z 1991r. Nr 116, poz.501).

<sup>12</sup> Sprawa 80/86, ECR 197, s.3936.

W orzecznictwie sądowym sformułowanym na tle tej problematyki warto zwrócić uwagę na następujące tezy:

- *„Zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez możliwości dostosowania swoich zachowań do nowego stanu prawnego oraz wprowadzanie w błąd obywateli przez przedstawicieli władzy państwowej zapowiedziami o przyszłym stanie prawnym, a następnie niedotrzymywanie tych zapowiedzi - nie jest do pogodzenia z zasadami zaufania obywatela do Państwa i zaufania do prawa”<sup>13</sup>.*
- *„Nie ma przeszkód ani ograniczeń do skorygowania praktyki czy wykładni prawa, którą stosujący prawo uznaje za niewłaściwą, jednakże powinno to następować pro futuro. W takich sytuacjach obowiązkiem właściwego organu jest rozpowszechnienie na ten temat informacji odpowiednio wcześniej wśród potencjalnie zainteresowanych tak, aby obywatele mogli kształtować swą sytuację w warunkach godziwego ryzyka prawnego, odpowiadającego wymaganiom rzetelności w stosunkach: obywatel - administracja w demokratycznym państwie prawnym”<sup>14</sup>.*
- *„Niezgodne z zasadą zaufania do państwa i prawa, stanowiącą komponent zasady demokratycznego państwa prawa, jest, gdy organ administracji najprzód udziela zainteresowanemu informacji o stosowanej przez siebie praktyce stosowania prawa, a następnie wydaje decyzje o zgoła odmiennej treści”<sup>14</sup>.*

Szkolenia prowadzone przez przedstawicieli Ministerstwa, czy też oficjalne interpretacje przepisów o ochronie środowiska, zyskują w tym świetle zupełnie inny wymiar.

### **„Przepisywanie” dyrektyw**

Już dziś można chyba powiedzieć, że prawnicza maksyma „Clara non sunt interpretanda” [To co jasne, zrozumiałe nie wymaga interpretacji] rzadko znajduje swoje zastosowanie przy lekturze przepisów z zakresu ochrony środowiska. Czy nowe prawo ochrony środowiska, wprowadzające do naszego porządku prawnego przepisy Wspólnoty Europejskiej, wolne będzie od niejednoznaczności i błędów? Zaryzykować można twierdzenie, że ponieważ dyrektywy środowiskowe nie są wytworem „własnej myśli” prawniczej, a dobór sposobu ich wdrożenia pozostawia się uznaniu państw członkowskich, rodzimym technikom legislacji i lokalnym zwyczajom, również i nowe przepisy będą budzić wątpliwości. Pomińmy milczeniem kwestię jakości tłumaczenia przepisów Unii i instrumentalnego przenoszenia terminologii i sformułowań.

---

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 20.07.1993r. SA/Wr 301/93 (Mon. Podatkowy 1994, Nr 1, s.14).

<sup>14</sup> Zob. orzeczenie SN z dnia 5 sierpnia 1992r. I PA 5/92.



O ile słuszne jest stwierdzenie iż „nieznajomość prawa szkodzi”, to jednak praktyka stosowania prawa znów przesądza o tym, że „obywatel nie może ponosić negatywnych konsekwencji zastosowanej techniki prawodawczej, czy też niejednoznaczności, braku precyzji lub niedostatecznego ujednoczenia systemowego przepisów, które obowiązku jego dotyczą”<sup>15</sup>. Nie można także stawiać przedsiębiorcy wymogu, by ten „pod rygiem skutków prawnych na własne ryzyko i rachunek dokonywał interpretacji nie dość precyzyjnych i ujednoczonych przepisów dotyczących jego obowiązku (i miał przy tym głównie na uwadze interes (...) państwa) i (lub), aby dostosowywał swą praktykę gospodarczą i czynioną dla jej, zgodnej z zasadami racjonalnego gospodarowania, wykładnię prawa do mogącego budzić uzasadnione wątpliwości stanowiska organów (...), tym bardziej, jeżeli nie posiada ono waloru pełnej jednolitości”<sup>15</sup>.

Druga rzecz: przykładowo - klasyfikacja odpadów wprowadzona w 1998r. jest co do zasady kalką Europejskiego Katalogu Odpadów. Czy można przy stosowaniu prawa polskiego powoływać się na europejskie pierwowzory? Tym razem odpowiedzieć trzeba, że tak. Co więcej w myśl zasady wypowiedzianej w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Marleasing: „Przy stosowaniu prawa krajowego, bez względu na to, czy dane przepisy były ustanowione przed czy po wydaniu dyrektywy, od sądu krajowego powołanego do jego interpretacji wymaga się, aby czynił to jak tylko jest to możliwe, w świetle sformułowań i celów dyrektywy, po to by osiągnąć rezultat wyznaczony przez nią i w związku z tym pozostawać w zgodzie z art.189 akapit 3 TWE”. Jawiąca się z powyższego konieczność opanowania i operowania tak przepisami polskimi jak i unijnymi z całą pewnością przeraża. Służyć jednak będzie tak interpretacji nowego prawa, jak i ocenie zupełności i poprawności procesu harmonizacji naszego prawa środowiskowego z prawem UE. Także - ocenie zasadności roszczeń wysuwanych w oparciu o prawo europejskie. Zwraca uwagę fakt, iż wyżej wymienione orzeczenie odnosi obowiązek proeuropejskiej wykładni również do „starego” prawa.

### **Nienaruszalność praw nabytych**

Art.3 ubiegłorocznej noweli do obowiązującej ustawy o odpadach stwierdza, iż w przypadkach, gdy zezwolenia na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych wydane były na czas nieokreślony, zezwolenia te zachowają swoją moc przez okres 5 lat. Art.27 projektowanej

---

<sup>15</sup> Wyrok NSA Ośr. Zamiejscowy w Łodzi z dnia 10 grudnia 1996r. sygn. I SA/Łd 1104/96 i I SA/Łd 1105/96 (Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 1999/2 poz.48).

ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o ochronie środowiska i ustawę o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw zakłada, że okres ten będzie wynosił dwa lata, a w tym czasie wytwarzający odpady musi wystąpić o zatwierdzenie programu gospodarki odpadami. Czy możemy w tym przypadku mówić o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych? Czy zarzut ten możemy postawić także likwidacji instytucji biegłych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko?

Zasada ochrony praw nabytych, znów - w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego - polega na „zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych”<sup>16</sup>. Z tej skomplikowanej zasady wywodzi się, że: 1) zasada ta obejmuje zarówno prawa podmiotowe prywatne, jak i publiczne prawa podmiotowe (skuteczne względem państwa); 2) przedmiotem ochrony objęte są prawa, których źródłem (podstawą) jest wprawdzie ustawa zwykła, lecz które funkcjonalnie związane są z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez Konstytucję; 3) ochrona dotyczy tylko praw nabytych legalnie.

Naruszanie zasady ochrony praw nabytych możliwe jest zarówno poprzez pozbawienie obywateli dotychczasowego prawa podmiotowego w drodze uchylecia lub zmiany ustawy, jak i przez jego ograniczenie, które naruszy istotę (charakter) danego prawa, tu: do korzystania ze środowiska, do ochrony własności, wykonywania zawodu itp. „Ochrona praw nabytych nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, zwłaszcza w okresie systemowych zmian prawa”<sup>17</sup>. Nie stanowi zatem takiego naruszenia ograniczenie, a nawet pozbawienie obywatela określonych praw, jeżeli wymaga tego ważny interes społeczny. Może to nastąpić jednak tylko „w zakresie niezbędnym dla realizacji tego interesu i pod warunkiem pełnego wyrównania (ekwiwalentności) praw (korzyści) utraconych”<sup>16</sup>. Czy taką ekwiwalentność tworzą nowe przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko - wydaje się, że nie do końca, ale wątpliwości te zapewne rozstrzygną dopiero sądy.

---

<sup>16</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 04.10.1989r. K. 3/88 OTK 1989 poz.2 str.23.

<sup>17</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19.10.1993r. K. 14/92 OTK 1993/II poz.35 str.319.

## **Zakończenie**

Mimo tych wszystkich mniej lub bardziej europejskich dygresji, chciałbym zakończyć akcentem czysto polskim: „pośpiech jest złym doradcą”. Zmiany, jakie mają być wprowadzone do polskiego prawa opierają się zasadniczo o dobre wzorce, dają też szansę na stworzenie jednolitego, spójnego i nowoczesnego systemu prawa środowiskowego. Szkoda by zaprzepaścić taką szansę stabilizacji i jasności prawa ochrony środowiska, na długie lata. Proces zmian legislacyjnych następuje w sposób bardzo dynamiczny i jak każde zmiany niesie za sobą wiele kontrowersji. W ich rozstrzyganiu, jak i w poruszaniu się w gąszczu zmieniających się przepisów ważna jest świadomość mechanizmów prawnych, które tymi zmianami sterują, jak i zdolność krytycznej oceny działań ustawodawcy.

**Mgr Michał Behnke,**  
Kancelaria Radcy Prawnego CIC,  
Gdynia