

Wojciech Radecki (red.), 2010, *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa: Wydawnictwo Difin, 472 s.

Zagadnienie ochrony środowiska nabiera obecnie większego znaczenia, stając się coraz bardziej istotne z różnych punktów widzenia. Rozwija się prawo ochrony środowiska, czego wyrazem jest stosowna ustawa rozbudowująca procedurę oceny oddziaływania na środowisko. Niezależnie od powyższego kwestie dotyczące ochrony środowiska znajdują coraz więcej miejsca w dokumentach związanych z rozwojem lokalnym i regionalnym. Dlatego ważnym zadaniem przedstawicieli nauki jest poddanie szczegółowej analizie wielu wątków związanych ze środowiskiem. Jedną z najważniejszych i najnowszych publikacji w tym zakresie jest przygotowana pod redakcją Wojciecha Radeckiego książka *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*. Wśród autorów znajdują się przede wszystkim pracownicy Zakładu Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN.

Praca składa się z szesnastu rozdziałów. W niniejszej recenzji scharakteryzowane zostaną te w najściślejszym zakresie podejmujące problematykę rozwoju regionalnego i lokalnego. Wskazać jednak należy, że również pozostałe rozdziały (np. autorstwa W. Radeckiego poświęcony sankcjom karnym w prawie ochrony środowiska) mogą się okazać użyteczne w kontekście wyczerpującej znajomości zagadnień środowiskowych. Krótki, pierwszy rozdział Adama Habudy odnosi się do pojęcia instytucji w prawie ochrony środowiska. Przyznać trzeba, że pojęcie to bywa trochę odmiennie rozumiane w języku prawniczym oraz języku ekonomicznym. Autor zaznacza, że instytucja kojarzy się z organizacją wyznaczoną pełnymi normami, powołując się przy okazji na znany w myśli ekonomicznej instytucjonalizm. Instytucję należy jednak interpretować szerzej, interdyscyplinarnie, jako związaną z pewnymi regułami grupę norm prawnych pozostających ze sobą w związku i tworzących całość w jakiejś dziedzinie życia. Wśród instytucji prawa ochrony środowiska wyróżniono w tym kontekście własność zasobów przyrodniczych, korzystanie ze środowiska i jego zasobów, planowanie w ochronie środowiska, organy ochrony środowiska, obszary specjalne w ochronie środowiska, instytucje związane z prawną ochroną przyrody, dostęp do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko, udział obywateli i organizacji w ochronie środowiska, kontrolę i nadzór w ochronie środowiska, kontrolę produktów, normy techniczne, znakowanie, zarządzanie oraz odpowiedzialność w tym zakresie.

Do przeprowadzonej w ten sposób klasyfikacji dostosowane są kolejne rozdziały książki. Na marginesie dodać należy, że taka klasyfikacja może być korzystna i użyteczna w poszczególnych dokumentach rozwoju lokalnego oraz regionalnego, w których nie można rozpatrywać kwestii związanych z ochroną środowiska nadmiernie ogólnikowo, a dokonywanie doraźnych klasyfikacji może być w dłuższej perspektywie szkodliwe.

Rozdział trzeci odnosi się do korzystania ze środowiska oraz z jego zasobów. Został przygotowany przez Bartosza Draniewicza, Jana Jerzmańskiego, Sabinę Mroczo-Wdowczyk, Jerzego Rotko oraz Jerzego Sommera. Omawiane pojęcie można podzielić na „powszechne korzystanie ze środowiska” (w ramach zaspokajania potrzeb gospodarstwa domowego, bez wykorzystania instalacji) oraz „zwykle korzystanie ze środowiska” (wymagające często stosownego zezwolenia). Autorzy słusznie wskazują, że należy je interpretować bardzo szeroko, gdyż oznacza ono korzystanie z powierzchni ziemi, kopalin, wód, powietrza, krajobrazu, klimatu, pozostałych elementów różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W związku z powyższym wyodrębnić należy szczegółowe instytucje, odnoszące się odpowiednio do ochrony gruntów rolnych, wydobywania kopalin, pozyskiwania zasobów środowiska z wody i w lasach, a także w związku z gospodarką łowiecką, rybacką i rybołówstwem. Wśród konkluzji rozdziału znalazła się teza: „skala pozytywnych efektów w znacznej mierze zależy od możliwości egzekwowania przepisów, skłonności podmiotów życia gospodarczego do podejmowania określonych działań, jak i od skłonności prawodawcy, także lokalnego, do wprowadzania określonego systemu preferencji”. Powyższe stwierdzenie powinno być konsekwentnie powtarzane w kontekście rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Odpowiednie egzekwowanie przepisów wpływa pozytywnie na efektywność poszczególnych działań, a także umożliwia pozyskiwanie pewnych środków finansowych. Najlepszym tego przykładem może być zachowanie zasad procedury oceny oddziaływania na środowisko. Z kolei przywołane w tezie podmioty gospodarcze powinny być stosownie zachęcane (przez odpowiednie ulgi i preferencje – zwłaszcza władzy lokalnej) do przestrzegania przepisów ważnych z punktu widzenia prawa ochrony środowiska. Dodać należy także ważny w kontekście rozwoju lokalnego i regionalnego fakt, że środowisko można wycenić z punktu widzenia ekonomii, co może w przyszłości wpłynąć na gospodarkę finansową gmin czy województw.

Wszystkie powyższe wątki wiążą się także z przygotowanym przez Jerzego Sommera rozdziałem czwartym omawiającym planowanie w ochronie środowiska. Już na wstępie autor wskazuje na odmienne oceny i praktyki planowania na przestrzeni lat. Niewątpliwie zasadnicza zmiana pod tym względem nastąpiła po roku 1989. Określenie formuły planowania wymaga przede wszystkim doprecyzowania jego trybu, źródeł finansowania oraz sposobu wiązania adresatów norm planowych. W ramach ochrony środowiska wyróżnia się liczne dokumenty o charakterze planistycznym. Są to między innymi polityka ekologiczna państwa, programy ochrony środowiska, plany gospodarki odpadami, krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych, czy też programy stanowiące część

innych planów – np. program gospodarki odpadami niebezpiecznymi). Normy planowe stanowią swoisty typ norm porządku prawnego, którego specyfika polega m.in. na odmiennym sposobie wyrażania tych norm, ich ściślejszym powiązaniu w obrębie poszczególnych planów, możliwości oddzielenia adresata planu od wykonawcy normy planowej, czy też swoistej „elastyczności” skutków prawnych norm planowych. Ostatnia z cech przejawia się w tym, że obowiązki powstające w efekcie uchwalenia norm planowych są aktualne dopóty, dopóki pozostają politycznie, społecznie czy ekonomicznie uzasadnione. To ostatnie znów może zostać w sposób bardzo istotny powiązane z kryteriami ważnymi z punktu widzenia celów rozwoju lokalnego i regionalnego. Normy planowe nie stanowią wymogów tak kategorycznych jak chociażby ustawa czy klasyczna uchwała rady gminy. Dodać tutaj należy, że wskazana specyfika norm planowych nie stanowi uzasadnienia dla ich ignorowania. Wymogi związane z rozwojem lokalnym oraz regionalnym skłaniają do zachowania precyzji przy tworzeniu i utrzymywaniu tego rodzaju planów i programów. Stanowią one bowiem nie tylko narzędzie prawne, lecz także właśnie narzędzie lokalne i regionalne. Z powyższym wiąże się więc konieczność utrzymywania aktualnych i przejrzystych dokumentów (co – zwłaszcza na szczeblu rozwoju lokalnego – stanowi w chwili obecnej istotny problem wielu ośrodków). Ważnym elementem omawianego rozdziału jest wskazanie znaczenia ocen oddziaływania na środowisko planów i programów wprowadzonych w obecnym kształcie przez ustawę z 3 października 2008 r. Ocena polega na sporządzeniu prognozy oddziaływania na środowisko przez organ przygotowujący projekt określonego planu lub programu. Prognoza podlega opinowaniu przez organ ochrony środowiska oraz państwowego inspektora sanitarnego określonego szczebla. W opinii autora (z którą nie sposób się nie zgodzić) powyższe przepisy stanowią tłumaczenie dyrektywy 2001/42/EC w sprawie ocen strategicznych. Dyrektywa ta w wielu punktach jest jednak niejasna i – jak zaznacza J. Sommer – polski prawodawca inkorporował ją w sposób powodujący pewne komplikacje – głównie na gruncie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju.

Wątki oceny oddziaływania na środowisko są rozwinięte w rozdziale dziewiątym, przygotowanym przez Wojciecha Radeckiego. Ocenę oddziaływania na środowisko nazywa on jedną z najważniejszych instytucji prawa ochrony środowiska o charakterze prewencyjnym. W chwili obecnej wyróżnia się dwa zasadnicze rodzaje ocen oddziaływania na środowisko, a mianowicie: strategiczne oceny oddziaływania na środowisko i oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, czyli przede wszystkim oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Warto tu dodać zasygnalizowane już powyżej spostrzeżenie, że oceny oddziaływania na środowisko – tak jak niektóre inne instytucje prawa ochrony środowiska – mają bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia rozwoju lokalnego, regionalnego i krajowego, akcentując w sposób bardziej istotny pewne ich cele. Autor dokonuje krótkiego przeglądu zapisów prawnych w polskim ustawodawstwie, począwszy od lat 70., i koncentruje się na ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. W. Radecki podkreśla,

że najważniejszy w niej jest dział poświęcony właśnie ocenom oddziaływania na środowisko. W ich ramach wyróżnić można: selekcję (wybór przedsięwzięć poddawanych ocenie, czyli *screening*), określenie zakresu oceny – *scoping*, przygotowanie raportu, sprawdzenie jego poprawności, podjęcie decyzji merytorycznej (zezwolenie lub odmowa) oraz monitoring skutków realizacji przedsięwzięcia w świetle wyników oceny, czyli analizę porealizacyjną. Zakresem wzmiankowanej ustawy objęte są m.in. przedsięwzięcia wymagające pozwoleń na budowę, zatwierdzenia projektu budowlanego czy pozwoleń na wznowienie robót budowlanych, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, koncesji górniczych, decyzji dotyczących wydobywania kopaliny, pozwoleń wodnoprawnych, decyzji zatwierdzających projekty scalenia lub wymiany gruntów czy też decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Każde z rozstrzygnięć może mieć więc istotne znaczenie w kontekście rozwoju danej gminy, powiatu bądź województwa. Rozdział zawiera także krótką charakterystykę organów właściwych do wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych oraz opis przebiegu poszczególnych procedur. W uwagach końcowych prof. Radecki wskazuje, że instytucja oceny oddziaływania na środowisko nie została pomyślana jako „hamulec” rozwoju gospodarczego, ale ma ona służyć poszukiwaniu optymalnych, najmniej szkodzących środowisku rozwiązań w kontekście poszczególnych przedsięwzięć. W najbliższej przyszłości obecny model ocenowy można określić jako docelowy.

Warto jeszcze szerzej omówić rozdział jedenasty, przygotowany również przez prof. Sommera, przybliżający udział obywateli i ich organizacji w ochronie środowiska. Autor zaznacza, że wskazana instytucja wiąże się z założeniem, iż to obywatele i ich organizacje reprezentują interes środowiskowy. Zgadząc się z tą tezą, wypada zauważyć, że w ostatnim czasie rola zwłaszcza organizacji ekologicznych jest przez prawodawców nieco przeceniona, co skutkuje nie zawsze uzasadnionym merytorycznie blokowaniem istotnych inwestycji.

Podsumowując, należy wskazać, że charakteryzowana publikacja stanowi ważny i potrzebny przyczynek do ogólnej wiedzy o ochronie środowiska i może być wykorzystywana w różnych dziedzinach nauki. Jednakże z punktu widzenia analizy rozwoju lokalnego i regionalnego wypada wyrazić nadzieję, że już niedługo pojawią się publikacje, które z jednej strony w sposób wyczerpujący scharakteryzują najnowsze instytucje ochrony środowiska (przede wszystkim ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) w świetle przepisów prawnych, a z drugiej strony uwzględnią również ich rolę w procesie zarządzania.

Maciej J. Nowak