

JOANNA E. BUKOWSKA

INSTRUMENTY POLITYKI EKOLOGICZNEJ PAŃSTWA W ZAKRESIE OCHRONY POWIETRZA *

I. KRYTERIA KLASYFIKOWANIA INSTRUMENTÓW POLITYKI EKOLOGICZNEJ

Polityka ekologiczna i jej instrumenty w istotny sposób oddziałują na gospodarkę oraz inne sfery życia społecznego¹. Celem tych interakcji jest korygowanie niedoskonałości rynku, który nie poddany żadnym formom regulacji ze strony państwa nie zapewni odpowiedniej i bezpiecznej dla środowiska intensywności wykorzystania jego zasobów. Nieregulowany rynek prowadzi do nadmiernego wykorzystania pojemności asymilacyjnej w zakresie zanieczyszczenia powietrza, wód itd.² Konsekwencją tego zjawiska są zaburzenia równowagi ekologicznej, przejawiające się w nadmiernej eksploatacji

Dr JOANNA E. BUKOWSKA – adiunkt Katedry Gospodarowania Środowiskiem Politechniki Białostockiej; adres do korespondencji: e-mail: j.bukowska@interia.pl.

* Artykuł został przygotowany do druku na przełomie marca i kwietnia 2001 r., dlatego nie uwzględnia zmian, jakie w polskim prawie dokonały się w związku z przyjęciem nowego ustawodawstwa ochrony środowiska, w tym w szczególności ustawy Prawo ochrony środowiska. Z uwagi na ograniczenie objętości tekstu sugerowane przez Redakcję artykuł podejmuje jedynie część zagadnień tworzących instrumentarium polityki ekologicznej państwa w zakresie ochrony powietrza. Problematyka instrumentów określanych mianem instrumentów regulacji pośredniej zostanie zamieszczona w kolejnym tomie „Roczników Nauk Prawnych”, z. 1.

¹ Por. S. W r z o s e k, *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999, s. 67.

² Zagadnienie ograniczoności zasobów naturalnych podjął J. S. Mill. Nawiązując do prac T. Malthusa i D. Ricarda, sformułował on „powszechne prawo produkcji”, zgodnie z którym ograniczoność zasobów powoduje zwiększanie się nakładu pracy i kapitału na jednostkę produkcji.

zasobów i degradacji środowiska. Są to niepożądane społecznie efekty prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawową przyczyną nieoptymalnego wykorzystania zasobów środowiska jest fakt, że zasoby te nie poddane regulacji traktowane są jako dobra wolne, a tym samym dostępne bez jakichkolwiek obciążeń i ograniczeń³.

Współczesne teorie gospodarowania określają tę niedoskonałość rynku mianem efektów zewnętrznych lub kosztów zewnętrznych, będących wynikiem korzystania ze środowiska, a nie uwzględnianych w rachunku ekonomicznym przedsiębiorstwa. Zjawisku temu ma zapobiegać internalizacja kosztów zewnętrznych, polegająca na włączaniu kosztów ochrony środowiska do kosztów produkcji towarów i usług. Praktycznym wyrazem internalizacji kosztów ochrony środowiska jest zasada, że koszty te ponosi sprawca zanieczyszczenia⁴.

W literaturze ekonomicznej panuje pogląd, że poszczególne metody, za pomocą których państwo dąży do zapewnienia ochrony środowiska, różnią się w istocie sposobami internalizacji ekologicznych efektów zewnętrznych, wszystkie bowiem te metody zmierzają do przyporządkowania sprawcom zanieczyszczeń:

- zewnętrznych kosztów środowiskowych emisji zanieczyszczeń,
- kosztów kompensacji szkód lub strat ekologicznych wywołanych ich działalnością,
- kosztów obniżania uciążliwości ekologicznej emisji poszczególnych zanieczyszczeń⁵.

We wszystkich metodach internalizacja oznacza przyporządkowanie sprawcom zanieczyszczeń kosztów działań inwestycyjnych i pozainwestycyjnych, które są niezbędne do redukcji zanieczyszczenia do takiego poziomu, aby możliwe było osiągnięcie społecznie pożądanego stanu czystości środowiska.

³ Tak np.: S. Czaja, *Instrumenty regulacji bezpośredniej i ekonomicznej w realizacji polityki ekologicznej w Polsce. Ocena efektywności ekonomicznej i skuteczności ekologicznej*, [w:] *Środowiskowe bariery rozwoju gospodarczego a przemiany strukturalne w Polsce (Materiały konferencyjne)*, (Biblioteka Ekonomia i Środowisko, nr 3), Warszawa 1993, s. 95.

⁴ K. Górka, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] t e n ż e, B. P o s k r o b k o, W. R a d e c k i, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1995, s. 108.

⁵ Tak np.: B. F i e d o r, S. C z a j a, A. G r a c z y k, Z. J a k u b c z y k, *Ocena efektywności działania handlu pozwoleniami na emisję na przykładzie emisji SO₂ i propozycje wdrożenia rozwiązań do prawodawstwa polskiego w tym zakresie*, Wrocław 2000 (materiał powielony), s. 5.

W praktyce występują dwa modele regulacji, umożliwiające osiągnięcie tego celu:

- 1) metoda bezpośrednia, która opiera się na administracyjnym ustalaniu redukcji zanieczyszczeń, zapewniającym optymalny ich poziom, poprzez system pozwoleń i norm ograniczających ilość emitowanych zanieczyszczeń;
- 2) metoda pośrednia, której idea jest tworzenie rynkowych zachęt skłaniających producentów i konsumentów do dostosowania ich zachowań i preferencji do stanu, w którym możliwe będzie osiągnięcie społecznie akceptowanego poziomu produkcji i konsumpcji, a przez to społecznie akceptowanego poziomu zanieczyszczeń.

Obie metody posługują się właściwymi sobie rodzajami instrumentów, za pomocą których państwo oddziałuje na przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne w celu wymuszenia pożądanych z punktu widzenia przyjętej polityki ochrony środowiska zachowań. Podział na instrumenty regulacji bezpośredniej i pośredniej ma charakter czysto teoretyczny, w praktyce bowiem obie grupy instrumentów wzajemnie się uzupełniają lub nakładają, a wprowadzenie w życie instrumentów obu kategorii łączy się z koniecznością przyjęcia stosownych aktów normatywnych. W literaturze pojawia się propozycja wyodrębnienia jeszcze jednej grupy instrumentów realizacji polityki ekologicznej, którą określa się mianem „instrumentów perswazyjnych”⁶. Podstawą wyodrębnienia tej grupy instrumentów jest ustalany w drodze negocjacji z przedsiębiorcami, a nie w sposób normatywny, harmonogram osiągania określonych celów ekologicznych. W rezultacie negocjacji dochodzi do zaciągnięcia zobowiązań na wzór kontraktów społecznych zawieranych pomiędzy przedstawicielami przemysłu i organami administracji. Przykładem tej kategorii instrumentów są dobrowolne porozumienia. Środki określane mianem perswazyjnych stanowią kategorię z pogranicza obu wymienionych metod regulacyjnych. Nie będąc zabezpieczone żadnymi środkami przymusu, są wyrazem intencji stron reprezentujących interesy państwa i przedsiębiorców. Konsekwencją niezastosowania się do zobowiązań dobrowolnie przyjętych przez przedsiębiorców jest wprowadzenie, w perspektywie określonego

⁶ K. B e r b e k a, J. F a m i e l e c, K. G ó r k a [i i n n i], *Analiza skuteczności działania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce*, pod red. K. Górki, Kraków 1999, s. 12 (http://www.mos.gov.pl/mos/publikac/Raporty_opracowania/instr_ekonom/index.html).

czasu, odpowiednich norm prawnych, które – zabezpieczone przymusem państwowym – będą w sposób dyrektywny oddziaływały na przedsiębiorców.

Instrumenty bezpośrednie opierają się na środkach instytucjonalnych, których celem jest bezpośredni wpływ na postawy zanieczyszczających poprzez regulowanie procesów produkcyjnych, stopnia uciążliwości stosowanych produktów i surowców, nakazy ograniczenia lub zaniechania emisji zanieczyszczeń. Organy państwa mają w tym celu do dyspozycji określony prawem zestaw narzędzi w postaci pozwoleń, norm, zakazów, nakazów wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących lub ustanawianych w drodze decyzji administracyjnych.

Instrumenty te mają charakter dyrektywny. Zanieczyszczający jest pozbawiony możliwości wyboru i bezwarunkowo musi dostosować się do wymagań prowadzenia działalności gospodarczej narzuconych przez, będące ich wyrazem, decyzje administracyjne, a zatem musi postępować zgodnie z wyznaczonym przez normę wzorem zachowań. Konsekwencją nieprzestrzegania tych wymagań są sankcje, np. w postaci kar pieniężnych, ustalane przez organy administracji.

Moim zdaniem istnieje grupa instrumentów regulacji bezpośredniej, które zasługują na odrębne potraktowanie. Tym, co stanowi o specyfice tych instrumentów, jest sposób oddziaływania na zachowania przedsiębiorców, ich zadaniem bowiem jest nie tyle nakładanie obowiązków w zakresie ochrony środowiska, co zabezpieczanie wykonania obowiązków już nałożonych na mocy decyzji administracyjnych lub przepisów powszechnie wiążących. Instrumenty te będę określała mianem „instrumentów egzekucji prawa” z uwagi na funkcje, jakie pełnią w systemie środków zabezpieczających osiągnięcie celów polityki ekologicznej. Do instrumentów tych zaliczam kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska, wstrzymanie działalności przedsiębiorstwa lub wstrzymanie eksploatacji maszyn i urządzeń stwarzających uciążliwość dla środowiska.

Instrumenty regulacji pośredniej, w odróżnieniu od instrumentów bezpośrednich, umożliwiają przedsiębiorcom wybór najbardziej korzystnej – z ich punktu widzenia – alokacji środków finansowych. Istota instrumentów pośrednich sprowadza się do analizy i szacunku korzyści i kosztów działań związanych z ograniczeniem środowiskowych uciążliwości działalności danego podmiotu. Pod wpływem tych instrumentów przedsiębiorcy wybierają działania zbieżne z celami polityki ekologicznej.

W literaturze występują również inne klasyfikacje instrumentów polityki ekologicznej państwa. Większość z nich nawiązuje do metod regulacji

bezpośredniej i pośredniej, natomiast różnice dotyczą przyporządkowania poszczególnych instrumentów do odpowiednich podkategorii. Najbardziej rozbudowaną klasyfikację proponuje K. Górka, który wyszczególnia:

1. Instrumenty administracyjnoprawne, zakresem odpowiadające kategorii instrumentów regulacji bezpośredniej.
2. Instrumenty ekonomiczne, do których zaliczono:
 - a) opłaty – kategoria ta obok opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska obejmuje również opłaty koncesyjne, opłaty administracyjne⁷,
 - b) systemy depozytowe i kaucje,
 - c) środki kreowania rynku – kategoria ta obejmuje handel uprawnieniami do emisji, a także środki, które poprzez definiowanie odpowiedzialności finansowej tworzą rynek ubezpieczeń od ryzyka ekologicznego,
 - d) środki wspomagające egzekucję prawa, do których zaliczono kary pieniężne za przekroczenie norm, wadium zabezpieczające spełnianie norm ekologicznych oraz narzuty podatkowe,
 - e) subwencje, czyli dotacje, ulgi podatkowe, preferencyjne pożyczki i kredyty⁸.

Odmianą klasyfikację instrumentów polityki ekologicznej opracowano na podstawie założeń „Piątego programu działań UE”⁹. Przewiduje ona podział na:

1. Instrumenty prawne określające poziom ochrony zdrowia publicznego i ochrony środowiska oraz wymagania i normy niezbędne dla zachowania integralności rynku wewnętrznego UE.
2. Instrumenty oparte na metodach rynkowych, które przez oddziaływanie na poziom cen mają podnieść wrażliwość producentów i konsumentów na odpowiedzialne używanie zasobów oraz na możliwość unikania zanieczyszczeń i marnotrawstwa.
3. Horyzontalne instrumenty wspomagające, obejmujące udoskonalone dane podstawowe i statystyczne, badania naukowe oraz rozwój technologii, planowanie sektorowe i przestrzenne, informację i edukację skierowaną

⁷ Autorowi chodzi tu o opłaty skarbowe za czynności organów administracji związane z wydawaniem dokumentów, np. decyzji o dopuszczalnej emisji, pozwoleń wodnoprawnych itp.

⁸ G ó r k a, art. cyt., s. 115-123.

⁹ P. K a r a d e l o g l o u, T. I k a w u e, J. S k e a, *Polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, tł. I. Smolaga, pod red. H. Folmera, L. Gabela, H. Opschoora, Warszawa 1996, s. 305.

do szeroko rozumianej grupy konsumentów oraz doskonalenie zawodowe i szkolenie.

4. Mechanizm wsparcia finansowego, którego celem jest zapobieganie degradacji środowiska wywołanej działaniami państwa, w tym także przy użyciu funduszy publicznych, a przy tym nieusprawiedliwianie zaniedbań w egzekwowaniu wymogów ekologicznych w procesach produkcji oraz wyborze odpowiednich polityk sektorowych i gospodarczych.

Inną klasyfikację przyjmują: B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk i Z. Jakubczyk, którzy utrzymując podstawowy podział na instrumenty prawnoadministracyjne i ekonomiczne, proponują jeszcze jedną kategorię, określając ją mianem metod związanych z zarządzaniem ochroną środowiska i wykorzystaniem jego zasobów¹⁰. Ostatnią grupę stanowią instrumenty, których stosowanie nie jest poddane przymusowi administracyjnemu, lecz wynika z autonomicznych decyzji jednostek organizacyjnych, u których podstaw leżą różne motywy ekologizacji przedsiębiorstwa lub zarządzania nim, takie jak świadomość ekologiczna, presja konkurencyjna czy marketingowy wizerunek przedsiębiorstwa. Wśród tego typu instrumentów autorzy wymieniają przeglądy ekologiczne, normatywne i pozanormatywne metody ograniczania uciążliwości ekologicznej przedsiębiorstwa (normy z serii ISO 14000), ekologiczne znakowanie towarów, a nawet ekologicznie przyjazne technologie wytwarzania, do których zaliczają najlepszą osiągalną technologię oraz najlepszą osiągalną technologię nie pociągającą za sobą nadmiernych kosztów.

Należy stwierdzić, że w istocie środki te mogą stanowić ważny czynnik zarządzania przedsiębiorstwem, tym niemniej traktowanie, przynajmniej części z nich, jako środków, których stosowanie jest pozostawione ocenie przedsiębiorców, może okazać się dyskusyjne. W świetle bowiem projektowanych zmian w prawie ochrony środowiska niektóre instrumenty zaliczone do tej grupy zyskają status instrumentów regulacji bezpośredniej, których stosowanie będzie zabezpieczone przymusem państwowym – chodzi tu zwłaszcza o obowiązek stosowania rozwiązań technicznych spełniających kryteria najlepszych osiągalnych technologii.

Trudno natomiast, nawiązując do klasyfikacji zaproponowanej przez K. Górkę, zgodzić się z zakwalifikowaniem kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska do instrumentów ekonomicznych. Kary pienięż-

¹⁰ F i e d o r, C z a j a, G r a c z y k, J a k u b c z y k, dz. cyt., s. 7.

ne są środkami represyjnymi, zabezpieczają wykonanie, określonych prawem lub na mocy decyzji administracyjnych, obowiązków. Są formą odpowiedzialności administracyjnej za podejmowanie działań stanowiących naruszenie wymagań ochrony środowiska, ich źródłem są decyzje administracyjne. Wprawdzie ich istota sprowadza się do nakładania na określone podmioty obciążeń finansowych, jednakże środki te pełnią zupełnie odmienne niż w przypadku typowych instrumentów ekonomicznych funkcje – represyjne, prewencyjne i po części również funkcje kompensacyjne, chociaż kara pieniężna nie jest środkiem odszkodowawczym i nie pokrywa w pełni strat poniesionych przez poszkodowanych (środowisko) z tytułu działań bezprawnych. Wpływy z kar zasilają wprawdzie fundusze ochrony środowiska (tak jak opłaty), tym niemniej błędem byłoby przypisywanie karom funkcji fiskalnej. Zasilanie funduszy ochronnych jest bowiem wtórne wobec podstawowych funkcji kar – prewencyjnej i represyjnej¹¹.

Prawne instrumenty ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza, można również poddać klasyfikacji, której podstawą jest kryterium regulacji stosunków prawnych wynikające z podziału prawa na trzy zasadnicze gałęzie: administracyjną, cywilną i karną.

Instrumenty cywilnoprawne są wynikiem stosowania, na mocy odesłania wyrażonego w art. 80 uokś, przepisów prawa cywilnego w zakresie odpowiedzialności za szkody wynikające z działań lub zaniechań wpływających szkodliwie na środowisko. Przejawem stosowania instrumentów cywilnoprawnych na gruncie prawa ochrony środowiska jest dochodzenie, w drodze powództwa cywilnego, roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym. Instrumenty te pełnią funkcję kompensacyjną (odszkodowawczą) oraz prewencyjną. Skuteczność instrumentów kompensacyjnych jest niekiedy ograniczona z uwagi na trudności dowodowe związane z wykazaniem, że szkoda nastąpiła z winy podmiotu, którego działalność niekorzystnie wpływa na środowisko (art. 415; 416 k.c.). Niektóre instrumenty kompensacyjne mają jednak charakter zobiektywizowany. Dochodzenie roszczeń na ich podstawie jest możliwe, gdy szkoda w środowisku jest wynikiem działania przedsiębiorstwa lub zakładu wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody, a jej sprawca nie może uchylić się od odpowiedzialności, dowodząc braku winy w jej powstaniu (art. 435 § 1 k.c.).

¹¹ Tak np.: W. R a d e c k i, *Prawne problemy ochrony środowiska*, [w:] G ó r k a, P o s k r o b k o, R a d e c k i, dz. cyt., s. 187.

Instrumenty prewencyjne, których celem jest zaprzestanie szkodliwych oddziaływań na środowisko, wywodzą się z tzw. prawa sąsiedzkiego. Ich wyrazem jest przepis art. 144 k.c., dotyczący oddziaływań na sąsiednie nieruchomości mających źródło na innej nieruchomości. W świetle tego przepisu właściciel nieruchomości powinien podejmować takie działania, aby imisje nie utrudniały, ponad przeciętną miarę, korzystania z nieruchomości sąsiedniej¹². Roszczenie przewidziane w art. 222 § 2 k.c. również może służyć przeciwdziałaniu niekorzystnemu oddziaływaniu na środowisko. Przepis ten dotyczy ochrony prawa własności przed naruszeniami, które nie stanowią pozbawienia faktycznego władztwa nad rzeczą. W myśl tego przepisu właścicielowi rzeczy przysługują roszczenia o zaniechanie naruszenia i przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Przepis art. 439 k.c. uprawnia z kolei do podniesienia roszczenia o podjęcie środków niezbędnych do odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego wskutek zachowania innej osoby. Przepis ten może znaleźć zastosowanie w przypadku braku należytego nadzoru nad ruchem przedsiębiorstwa, zakładu lub urządzenia technicznego. Osoba, której interes został naruszony, może domagać się podjęcia działań w celu zapobieżenia szkodzie oraz żądać odpowiedniego zabezpieczenia¹³.

Instrumenty karnoprawne posługują się środkami przymusu, będącymi sankcją za popełnienie czynu zabronionego. Instrumenty karnoprawne są wyrazem odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku. Zasady tej odpowiedzialności regulują przepisy kodeksu karnego (art. 181-188)¹⁴ oraz kodeksu wykroczeń¹⁵. Rola instrumentów o charakterze karnoprawnym w zakresie ochrony powietrza jest ograniczona z uwagi na to, że są one wyrazem odpowiedzialności indywidualnej, której podlegają tylko osoby fizyczne, ich działalność zaś jedynie w niewielkim stopniu wpływa na czystość powietrza¹⁶.

Instrumenty administracyjnoprawne charakteryzują się elementem władztwa organu administracji, który stosuje je dla zabezpieczenia wykonania obo-

¹² J. J. S k o c z y l a s, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego z zakresu cywilnoprawnej ochrony środowiska za lata 1980-1990*, (Rozprawy z zakresu prawa cywilnego i ochrony środowiska, nr 1298), Katowice 1992, s. 122-128.

¹³ W. C z a c h ó r s k i, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1995, s. 179 n.

¹⁴ *Ustawa z dnia 6.06.1997 r. Kodeks karny*, Dz.U. nr 88, poz. 553, z późn. zmianami.

¹⁵ *Ustawa z dnia 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń*, Dz.U. nr 12, poz. 114, z późn. zmianami.

¹⁶ G. D o b r o w o l s k i, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, s. 22.

wiązków wynikających z indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych¹⁷. Instrumenty administracyjnoprawne w zakresie ochrony powietrza są wyrazem ochrony zapobiegawczej, ich celem jest niedopuszczenie do przekroczenia ustalonych poziomów emisji zanieczyszczeń czy parametrów jakości powietrza. Odmienną rolę pełnią instrumenty cywilnoprawne, w szczególności sposób eksponujące kompensację za szkody już wyrządzone, oraz instrumenty karnoprawne, będące wyrazem represji wobec sprawców zagrożeń środowiska. Przedmiotem rozważań prowadzonych w niniejszym artykule są instrumenty administracyjne.

II. INSTRUMENTY REGULACJI BEZPOŚREDNIEJ

Instrumenty regulacji bezpośredniej są wyrazem podejścia nakazowo-kontrolnego (*command and control*) do rozwiązywania problemów ekologicznych. Mają one szerokie zastosowanie jako podstawowy środek osiągania celów polityki środowiskowej. Instrumenty ochrony środowiska oparte na metodzie regulacji bezpośredniej narzucają pewien pożądany sposób prowadzenia działalności gospodarczej przez określanie obligatoryjnych wzorów zachowań jednostek organizacyjnych korzystających z zasobów środowiska. Ich podstawą są akty normatywne rangi ustawowej, mają one charakter powszechny i w równym stopniu odnoszą się do wszystkich podmiotów znajdujących się w sytuacji opisanej w dyspozycji normy prawnej.

Generalnym celem stosowania instrumentów regulacji bezpośredniej jest w zasadzie regulowanie wielkości emisji poprzez:

- wyznaczanie norm emisji, czyli dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu;
- wyznaczanie norm emisji, tj. ilości i rodzajów zanieczyszczeń dozwolonych do wyemitowania do środowiska lub wielkości zrzutu substancji szkodliwych;
- określanie norm produktowych, czyli specyfikacji produktów i zawartości substancji szkodliwych, które stanowią potencjalne zagrożenie zanieczyszczenia środowiska;
- ustanawianie nakazów i zakazów określonego zachowania, adresowanych do jednostek organizacyjnych, osób fizycznych w zakresie wprowadzania

¹⁷ J. Ł ę t o w s k i, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1990, s. 13-17.

zanieczyszczeń, korzystania z określonych maszyn i urządzeń technicznych, instalacji urządzeń zabezpieczających środowisko przed zanieczyszczeniem.

Do instrumentów regulacji bezpośredniej należą normy dozwolonego oddziaływania na środowisko, wyrażone w formie przepisów powszechnie obowiązujących, a także decyzji administracyjnych określających zasady użytkowania zasobów środowiska lub zanieczyszczania jego komponentów. Kategorię tę tworzą normy imisji i emisji, normy produktowe określające jakość produktów, surowców i materiałów, normy technologiczne, których wyrazem jest wymóg stosowania najlepszej osiągalnej techniki (BAT – *best available technique*) oraz najlepszych osiągalnych technologii, nie pociągających za sobą nadmiernych kosztów (BATNEEC – *best available technology not entailing excessive costs*)¹⁸. Odrębną grupę instrumentów regulacji bezpośredniej stanowią instrumenty egzekucji prawa, do których należą kary pieniężne za nieprzestrzeganie norm dozwolonego oddziaływania na środowisko, nakaz wstrzymania działalności oraz wstrzymanie eksploatacji maszyn lub urządzeń technicznych stwarzających uciążliwość dla środowiska.

Instrumenty oddziaływania bezpośredniego są odzwierciedleniem przyjętej przez państwo koncepcji ochrony powietrza¹⁹. Koncepcja imisyjna za punkt wyjścia przy określaniu dopuszczalnej emisji przyjmuje pożądany stan czystości atmosfery, której wyrazem są normy emisyjne i produktowe. W świetle innej koncepcji ochrony powietrza decydujące znaczenie mają tu techniczne możliwości ograniczania emisji zanieczyszczeń. Zgodnie z tą koncepcją dopuszczalna jest tylko taka emisja, która nie przekracza norm wynikających z rozwoju techniczno-technologicznego; jej wyrazem są normy emisyjne oparte na dostępnym poziomie techniki. Obie te koncepcje nie są wobec siebie konkurencyjne, przeciwnie – wzajemnie się uzupełniają, chociaż zasięg oddziaływania instrumentów właściwych tym koncepcjom określa charakter polityki emisyjnej państwa wobec zanieczyszczających.

¹⁸ W Stanach Zjednoczonych metody te określa się jako BACT (*best available control technology* – najlepsza osiągalna technologia kontrolna) oraz BART (*best available retrofit technology* – najlepsza osiągalna zmodernizowana technologia).

¹⁹ Szerzej na temat koncepcji ochrony czystości powietrza zob. J. S o m m e r, *Prawne koncepcje ochrony czystości powietrza*, „Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka”, 1997, nr 1, s. 12 nn.

Projekt ustawy o ochronie środowiska²⁰ jako kryterium ustalania norm emisyjnych wprowadza pojęcie najlepszej dostępnej techniki (NDT). „Najlepsza dostępna technika” oznacza najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia działalności, który umożliwia praktyczne wykorzystywanie danej techniki jako podstawy do określania granicznych wielkości emisyjnych. Tak rozumiana NDT ma na celu eliminowanie emisji, a jeżeli nie jest to możliwe – zmniejszanie wpływu wprowadzanych substancji lub energii na środowisko jako całość.

W definicji tej „technika” oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, konstruowana, utrzymywana w sprawności, użytkowana oraz likwidowana. „Dostępność techniki” oznacza technikę o takim stopniu rozwoju, który umożliwia jej zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, i którą to technikę prowadzący daną działalność może uzyskać. „Najlepsza technika” oznacza najbardziej efektywną technikę w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska.

Wprowadzenie koncepcji NDT jako podstawy formułowania norm emisyjnych może obecnie powodować istotne problemy natury technicznej, organizacyjnej i finansowej, co jest wynikiem niekorzystnej struktury polskiego przemysłu, opartego w dużej części na wielkich zakładach przemysłowych, stosujących często przestarzałe technologie. Upowszechnienie tej koncepcji jest w znacznej mierze ograniczone kosztami jej wprowadzenia. Narzucanie rygorystycznych standardów emisyjnych, nawiązujących do norm osiągniętych dzięki stosowaniu NDT, może spowodować, że prowadzenie działalności opartej na tak restrykcyjnych normach przestanie być opłacalne. Wobec powyższego wymóg stosowania NDT najczęściej odwołuje się do rachunku ekonomicznego i możliwości ekonomicznych przedsiębiorstwa.

²⁰ Ministerstwo Środowiska, *Projekt ustawy o ochronie środowiska*, Warszawa, czerwiec 2000 r.

1. NORMY DOZWOLONEGO ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Osobną kategorię instrumentów regulacji bezpośredniej stanowią normy (standardy) dozwolonego oddziaływania na środowisko, które można podzielić, biorąc pod uwagę przedmiot regulacji, na normy jakości środowiska, normy emisji, normy technologiczne i normy produktowe²¹.

Normy jakości środowiska, zwane normami imisyjnymi, wyznaczają najwyższy dozwolony poziom zanieczyszczeń określonego komponentu środowiska w określonym czasie. Normy imisyjne są często zróżnicowane również w ramach danego medium środowiska, np. z uwagi na sposób wykorzystania zasobów środowiska, funkcję obszaru, na którym obowiązują, itd. Normy imisyjne określa rozporządzenie MOŚZNiL w sprawie dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu²². Normy te ustalają dopuszczalny stopień zanieczyszczenia powietrza, który jest uwzględniany przy podejmowaniu decyzji dotyczących przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem do powietrza substancji zanieczyszczających.

Normatywne ustalanie dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu nie pozostaje bez wpływu na inne obszary gospodarczego korzystania ze środowiska. Wskaźniki dopuszczalnych stężeń odgrywają zasadniczą rolę przy formułowaniu założeń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wydawanych na ich podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gospodarowanie przestrzenią na cele przemysłowe, w powiązaniu z normami stężeń substancji zanieczyszczających, ma zapobiegać lokalnemu, ponadnormatywnemu nagromadzeniu zanieczyszczeń oraz powstawaniu tzw. gorących punktów (od ang. określenia *hot spots*), miejsc o podwyższonym ryzyku zagrożeń ekologicznych. Ryzyko przekroczenia norm emisji może zatem skutecznie zostać ograniczone przez podjęcie działalności na danym terenie, jeśli jest ona związana z emisją zanieczyszczeń powietrza.

Normy jakości środowiska nie wiążą bezpośrednio przedsiębiorców, są natomiast wiążącą dyrektywą dla działań organów administracji, przeja-

²¹ A. K i s s, D. S h e l t o n, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1997, s. 114-116.

²² Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28.04.1998 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających w powietrzu, Dz.U. nr 55, poz. 355.

wiających się w przyznawaniu, odmowie przyznania lub ograniczaniu prawa do gospodarczego korzystania ze środowiska w określonym zakresie.

Normy emisyjne określają rodzaj, ilość lub koncentrację zanieczyszczeń możliwych do wyemitowania z określonego źródła. Zasadniczo odnoszą się do różnego rodzaju stałych źródeł emisji, takich jak zakłady przemysłowe, natomiast emisja ze źródeł mobilnych, głównie pojazdów wyposażonych w silniki spalinowe, jest regulowana najczęściej za pomocą norm produktowych. Normy emisyjne wyznaczają zobowiązanie osiągnięcia pewnego ekologicznego rezultatu – wyemitowania ograniczonej ilości zanieczyszczeń, pozostawiając podmiotowi, do którego są skierowane, swobodę wyboru sposobu realizacji tego zobowiązania²³. Specyfika tych norm polega na ustaleniu pewnej maksymalnej wartości zanieczyszczenia uwalnianego do środowiska lub maksymalnej wartości zanieczyszczeń emitowanych w określonym czasie. Oparte na tych ograniczeniach kontyngenty emisji są przyznawane podmiotom emitującym zanieczyszczenia do środowiska, operatorom, podmiotom zarządzającym uciążliwymi dla środowiska instalacjami. Normy te limitują wprowadzanie do powietrza substancji zanieczyszczających, których źródłem są różnego rodzaju procesy technologiczne. Występują one jako indywidualne normy emisji, ustalone w decyzjach o dopuszczalnej emisji, wydawanych przez organy administracji publicznej, oraz tzw. generalne normy emisji.

Indywidualne normy emisji powinny być ustalane w ten sposób, aby ogólna wielkość zanieczyszczeń wyemitowanych do środowiska nie spowodowała przekroczenia norm emisyjnych określonych rozporządzeniem MOŚZNiL. Normy dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających są zatem podstawą i koniecznym warunkiem wyznaczenia indywidualnych norm emisji zanieczyszczeń.

Generalne normy emisyjne określone zostały w rozporządzeniu MOŚZNiL w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicznych i operacji technicznych²⁴. Normy te mają zastosowanie do źródeł będących urządzeniami technicznymi, w których następują procesy spalania paliw w celu wytworzenia energii elektrycznej lub energii

²³ Tamże, s. 115.

²⁴ *Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 8. 09.1998 r. w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicznych i operacji technicznych*, Dz.U. nr 121, poz. 793 z późn. zmianami.

cieplnej w wodzie, parze wodnej lub innym nośniku, z wyłączeniem jednak procesów, w których produkty spalania wykorzystywane są bezpośrednio w procesach wytwórczych, a także z wyłączeniem procesów spalania odpadów komunalnych i niebezpiecznych.

Charakter generalnych norm emisji mają również normy dopuszczalnej emisji z pojazdów silnikowych, ustanowione w drodze rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska z 1987 r.²⁵ Normy emisji określone przepisami tego aktu odnoszą się jedynie do silników spalinowych zainstalowanych w samochodach, motocyklach i motorowerach. Rozporządzenie reguluje emisje takich zanieczyszczeń, jak: tlenek węgla, węglowodory, tlenki azotu, związki ołowiu, związki siarki oraz związki powodujące zadymienie spalin. Dopuszczalną wielkość emisji tlenków azotu i węglowodorów rozporządzenie reguluje przez odesłanie do normy branżowej (BN 79/155311).

Ustanawianie norm (standardów) emisyjnych lub imisyjnych jest najczęściej stosowanym środkiem regulacyjnym w prawie ochrony środowiska. Jednakże normy emisyjne oraz imisyjne stosowane w oderwaniu od siebie są mało funkcjonalne i wykazują małą skuteczność w zabezpieczaniu określonych celów ekologicznych. Stąd coraz częściej odchodzi się od odrębnego regulowania parametrów jakościowych środowiska oraz ustanawiania ilościowych ograniczeń gospodarczego korzystania ze środowiska na rzecz zintegrowanej kontroli zapobiegania zanieczyszczeniom, łączącej elementy podejścia ilościowego i jakościowego.

Normy technologiczne określają wymagania, jakim powinny odpowiadać określone urządzenia, instalacje, technologie produkcyjne. W przeciwieństwie jednak do norm emisyjnych normy technologiczne w zasadzie nie dają podmiotom emitującym zanieczyszczenia możliwości wyboru metody (sposobu) ograniczenia emisji, a poprzez wyszczególnienie parametrów, jakim mają sprostać określone procesy technologiczne, narzucają sposób osiągnięcia zamierzonego celu ekologicznego.

Normy produktowe mogą określać chemiczny lub fizyczny skład określonych produktów (kosmetyki, farmaceutyki, paliwa), mogą też ustalać poziom zanieczyszczeń uwalnianych w czasie korzystania z danego produktu. Mają charakter norm powszechnie wiążących i dotyczą wszystkich producentów

²⁵ *Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 17.04.1987 r. w sprawie dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza atmosferycznego rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających wytwarzanych przez silniki spalinowe*, Dz.U. nr 14, poz. 87.

określonych wyrobów. Przybierają różne formy. Mogą mieć postać norm zawartości siarki w paliwach, ołowiu w benzynie bądź wyznaczać substancje, których obecność w określonych produktach jest zakazana. Normy produktowe skierowane są na ochronę środowiska lub zdrowia człowieka w trakcie normalnego, zgodnego z przeznaczeniem korzystania z objętego ich regulacją produktu. Określone skutki środowiskowe może mieć fakt niewłaściwego wykorzystania czy przechowywania produktu. Producenci zapobiegają tego rodzaju szkodliwemu oddziaływaniu poprzez umieszczanie na produktach odpowiednich etykiet.

Normy, które w doktrynie prawa ochrony środowiska określa się mianem norm produktowych, można zaliczyć do kategorii norm technicznych, które same w sobie nie są wiążącą normą postępowania adresowaną do określonych podmiotów. Tym niemniej poprzez zawarty w normach technicznych opis wzorcowych przedmiotów, produktów, wyrobów itp. rekonstruuje się normę zakazującą dopuszczenia do obrotu lub posługiwania się przedmiotami, które nie odpowiadają sformułowanym w normie wymogom²⁶.

Normy produktowe mają ograniczony zasięg obowiązywania, wiążą jedynie przedsiębiorców prowadzących działalność produkcyjną, wytwórczą w zakresie znormalizowanym przez Polskie Normy lub normy branżowe. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na warunkowe związanie wymaganiami określonymi w Polskich Normach. Stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne²⁷. Charakter wiążący mają jedynie te normy, do których stosowania będą obligowały ustawy lub rozporządzenia ministrów, wydawane w sprawach należących do zakresu ich działania. Obowiązek stosowania Polskich Norm może zostać ustanowiony ze względu na ochronę życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa pracy i użytkowania, ochronę środowiska. Zgodność wyrobu z wymaganiami Polskich Norm może być potwierdzona deklaracją zgodności wydaną przez producenta na jego odpowiedzialność lub znakiem zgodności, którego przyznawanie regulują przepisy ustawy o badaniach i certyfikacji²⁸.

Kluczowe znaczenie z uwagi na cele ochrony powietrza mają normy odnoszące się do sprawności energetycznej określonych urządzeń, a także normy jakości paliw, w szczególności paliw płynnych i stałych. Przedmiotem

²⁶ A. Redelbach, S. Wrótkowska, Z. Ziembicki, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 81.

²⁷ Ustawa z dnia 3.04.1993 r. o normalizacji, Dz.U. nr 55, poz. 251 z późn. zmianami.

²⁸ Ustawa z dnia 3.04.1993 r. o badaniach i certyfikacji, Dz.U. nr 55, poz. 250 z późn. zmianami.

normalizacji jest również zawartość niektórych związków w produktach naftowych. Polskie Normy określają zawartość ołowiu w benzynowych paliwach silnikowych, a także siarki w paliwach silnikowych, w tym stosowanych w silnikach Diesla, oraz węglowodanów naftalenowych w paliwach do turbinowych silników lotniczych.

Instrumenty regulacji bezpośredniej cechuje stosunkowa łatwość kontroli i egzekwowania przestrzegania przez przedsiębiorców norm ekologicznych, co jest o tyle istotne, że umożliwia w miarę precyzyjne prognozowanie środowiskowych efektów stosowania tych instrumentów. Efektów działania instrumentów regulacji pośredniej nie można przewidzieć z taką precyzją, mają one bowiem na celu zmianę warunków prowadzenia działalności przez zanieczyszczających, pozostawiając im decyzję co do ilości wprowadzanych zanieczyszczeń. Formułowanie konkretnych dyrektyw pod adresem zanieczyszczających jest specyfiką instrumentów bezpośrednich.

2. INSTRUMENTY EGZEKUCJI PRAWA

Podstawą wyodrębnienia instrumentów egzekucji prawa jest odmienny niż w przypadku pozostałych instrumentów regulacji bezpośredniej sposób oddziaływania na zachowania określonych grup podmiotów. Instrumenty te posługują się metodą regulacji bezpośredniej, operują nakazami i zakazami, chociaż ich zadaniem nie jest bezpośrednio ograniczanie dostępu do zasobów środowiska czy administracyjne reglamentowanie szkodliwego oddziaływania.

Celem tych instrumentów jest zabezpieczenie przestrzegania przez przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne ustanowionych na mocy decyzji administracyjnych lub przepisów powszechnie obowiązujących norm i obowiązków z zakresu ochrony środowiska. Środki te nie są odmianą środków egzekucji administracyjnej, których celem, zgodnie z postanowieniami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁹, jest doprowadzenie do przymusowego wykonania obowiązków o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym wynikających z decyzji lub postanowień właściwych organów czy bezpośrednio z przepisów prawa. Istotą środków egzekucji administracyjnej jest bowiem doprowadzenie, wbrew woli podmiotów zobowiązanych, do spełnienia obowiązków zgodnych z treścią aktów prawnych, będących ich podstawą. W przypadku instrumentów egzekucji prawa obowiązki pierwotnie

²⁹ Ustawa z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jednolity, Dz.U. z 1991 r. nr 36, poz. 161 z późn. zmianami.

sformułowane w drodze decyzji administracyjnych ulegają przekształceniu w inny administracyjny obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym.

Sposób oddziaływania tych instrumentów na zachowania przedsiębiorców jest pochodną ich funkcji w systemie prawa ochrony środowiska – głównie funkcji prewencyjnej i represyjnej. Zadaniem tych środków jest zniechęcanie jednostek organizacyjnych do zachowań stanowiących naruszenie norm dozwolonego oddziaływania na środowisko bądź obowiązku jego ochrony oraz, w następstwie dopuszczenia się przez nie działań bezprawnych, wyciągnięcie konsekwencji w postaci nakazu wstrzymania działalności przedsiębiorstwa lub eksploatacji maszyn albo urządzeń technicznych bądź nakazu zapłaty określonej kary pieniężnej.

Środki te rodzą pewne skutki ekonomiczne po stronie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, stąd w wielu publikacjach część z nich zaliczana jest do środków ekonomicznych ochrony środowiska³⁰. Ekonomiczne skutki oddziaływania instrumentów egzekucji prawa nie są jednorodne. Mogą one występować jako należności pieniężne ustalone przez odpowiedni organ administracji publicznej na podstawie wskaźników określonych przepisami prawa. Wymierzone w ten sposób i uiszczane kary obciążają zysk przedsiębiorstwa, które dopuściło się działań zabronionych. Wstrzymanie działalności natomiast całkowicie pozbawia przedsiębiorcę możliwości osiągnięcia dochodu. Jeżeli okres przestoju przedłuża się, ekonomiczne skutki tego rodzaju instrumentów egzekucyjnych mogą być bardzo dotkliwe.

Wymierzenie przewidzianej kary pieniężnej następuje za spowodowanie skutku w postaci wprowadzenia zanieczyszczeń nie odpowiadających wymaganym warunkom bez względu na przyczyny i okoliczności, które do tego doprowadziły. Jediną przesłanką odpowiedzialności administracyjnej jest bezprawność działania, przejawiająca się w naruszeniu ustaleń decyzji administracyjnej, naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawnych bądź działaniu bez wymaganej decyzji. Podstawą wymierzenia kar

³⁰ Podobnie jak autorzy wymienionych wcześniej publikacji, również W. Brzeziński (*Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 329) traktował administracyjne kary pieniężne jako ekonomiczne środki zachęcające do przestrzegania przepisów o ochronie środowiska.

jest naruszenie wymagań ochrony środowiska i rosną one proporcjonalnie do stopnia tego naruszenia i czasu jego trwania³¹.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska (wioś) wymierza kary pieniężne za przekroczenie rodzaju lub ilości substancji dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza określonych na mocy decyzji o dopuszczalnej emisji. Przekroczenie ilości dopuszczalnych zanieczyszczeń oznacza naruszenie – ustalonego w odpowiednich jednostkach miary – limitu zanieczyszczeń. Przekroczenie rodzaju substancji ma miejsce wówczas, gdy zostaną uwolnione związki chemiczne inne niż określone w decyzji lub gdy zostaną wprowadzone substancje określone decyzją, ale o innych parametrach fizykochemicznych³². Kary pieniężne mogą być przy tym wymierzone za te rodzaje substancji nie odpowiadające ustalonym normom, za które pobiera się opłaty, co jest związane z zasadą ustalania kar pieniężnych jako wielokrotności opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń.

Prewencyjny i represyjny charakter tych instrumentów dodatkowo wzmacniany jest mechanizmem ich ustalania. Przebiega on dwuetapowo, co związane jest z ustalaniem kary godzinowej i łącznej, naliczanie zaś kar ustaje dopiero z chwilą stwierdzenia, w wyniku ponownie przeprowadzonych pomiarów³³, ustania naruszania określonych warunków decyzji o dopuszczalnej emisji.

Ekonomiczne skutki podjęcia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska decyzji o wstrzymaniu działalności mogą być równie dotkliwe. O ile bowiem nałożenie kary pieniężnej powoduje jedynie uszczuplenie zysków przedsiębiorstwa, to wydanie nakazu wstrzymania działalności pozbawia przedsiębiorców możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym osiągnięcia dochodów.

Podjęcie decyzji o wstrzymaniu działalności może nastąpić w sytuacji, gdy działalność jednostki narusza warunki decyzji o dopuszczalnej emisji (art. 31 uokś). Zastosowanie tego instrumentu prowadzi w efekcie do wstrzymania ruchu zakładu. Restrykcyjność tego instrumentu ochrony środowiska złagodzona jest prawem ubiegania się przez jednostkę organizacyjną o wyznaczenie terminu do usunięcia stwierdzonego naruszenia. Przedsiębiorca uzyskuje

³¹ R a d e c k i, art. cyt., s. 185.

³² D o b r o w o l s k i, dz. cyt., s. 235.

³³ Pierwszy pomiar substancji zanieczyszczających, w wyniku którego stwierdzono przekroczenie rodzajów lub ilości substancji zanieczyszczających dopuszczalnych do wprowadzenia do powietrza, rozpoczyna postępowanie administracyjne w sprawie o wymierzenie kary.

w ten sposób możliwość podjęcia działań mających na celu dostosowanie warunków prowadzonej działalności do wymagań decyzji o dopuszczalnej emisji. Po upływie tego terminu wojewódzki inspektor ochrony środowiska obligatoryjnie ma prawo wydać decyzję o wstrzymaniu działalności. Wniosek o wyznaczenie terminu na podjęcie działań naprawczych jednostka powinna złożyć po jej zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, po wydaniu bowiem decyzji o wstrzymaniu działalności termin ten nie będzie mógł być już wyznaczony.

Obowiązek racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska i zapewnienia jego ochrony należy do kluczowych, ustanowionych na mocy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, obowiązków przedsiębiorców. Jego treścią jest m.in. prowadzenie działalności w sposób nie powodujący pogorszenia stanu środowiska. Naruszenie tej dyrektywy i wyrządzenie szkód w środowisku bądź powodowanie uciążliwości może się stać przesłanką zastosowania wobec przedsiębiorców środków prawnych w postaci wstrzymania działalności zakładu na podstawie art. 83 uokś lub wydania decyzji nakazującej wstrzymanie eksploatacji maszyn i urządzeń powodujących uciążliwości na podstawie przepisu art. 76 ust. 1 uokś.

Wstrzymanie działalności może zostać zastosowane wobec jednostek organizacyjnych, których działalność pogarsza stan środowiska. Jak wynika z dyspozycji art. 83 uokś, przesłanką wydania decyzji w tej sprawie jest pogorszenie stanu środowiska, a w szczególności zagrożenie życia i zdrowia ludzi spowodowane działalnością określonego przedsiębiorstwa. Skutek w postaci pogorszenia stanu środowiska, w tym zanieczyszczenia powietrza na poziomie powodującym zagrożenie życia i zdrowia ludzi, może powodować także działalność legalna, prowadzona z poszanowaniem warunków decyzji o dopuszczalnej emisji³⁴.

³⁴ W literaturze istnieje spór co do tego, czy legalna działalność jednostek organizacyjnych w sytuacji, gdy prowadzi ona do pogorszenia stanu środowiska, uzasadnia wydanie decyzji o wstrzymaniu działalności. Zwolennicy jednej koncepcji przyjmują, że zastosowanie tego środka jest w opisanej sytuacji nieuzasadnione (tak np.: D o b r o w o l s k i, dz. cyt., s. 188). Inni natomiast, reprezentowani m.in. przez W. Radeckiego (*Obowiązki podmiotów gospodarczych w dziedzinie ochrony środowiska*, Zielona Góra 1991, s. 25), przyjmują, że sam fakt prowadzenia działalności pogarszającej stan środowiska uprawnia wioś do zastosowania sankcji w postaci wstrzymania działalności, które w tym przypadku następuje w oderwaniu od norm dozwolonych zanieczyszczeń oraz innych szkodliwych oddziaływań na środowisko. Uważam, że należy podzielić pogląd o wprowadzeniu na gruncie przepisu art. 83 uokś zobiektywizowanej odpowiedzialności jednostek organizacyjnych, których działalność szkodliwie wpływa na środowisko. Uzależnianie wstrzymania działalności od przekroczenia

Zanieczyszczenie powietrza może powodować praca maszyn i urządzeń technicznych, w tym środków komunikacji i transportu. Podmiot prowadzący działalność przy użyciu tych środków technicznych może zostać zobowiązany do wykonania czynności ograniczających uciążliwości przez nie powodowane bądź do ich unieruchomienia. Przesłanką zastosowania tego instrumentu przez organ gminy jest powodowanie przez maszyny i urządzenia uciążliwości dla środowiska.

Decyzja nakazująca wykonanie określonych czynności powinna precyzyjnie określać zakres czynności, do których podjęcia został zobowiązany użytkownik maszyny lub urządzenia, a także termin ich wykonania. Należy podkreślić, że decyzja ta nie może odnosić się do całego procesu technologicznego, a jedynie do pojedynczych urządzeń, zatem nakazy formułowane przez organ gminy muszą precyzyjnie odnosić się do urządzenia będącego bezpośrednim źródłem uciążliwości³⁵.

Jeżeli użytkownik maszyny nie podejmie działań zmniejszających jej uciążliwość dla środowiska lub pomimo podjęcia tych działań uciążliwości te nie ustąpią, organ gminy może wydać decyzję unieruchamiającą maszynę lub urządzenie techniczne. Organ gminy nie może natomiast zastosować tego środka wobec przedsiębiorcy, który prowadzi działalność zgodnie z wymaganiami decyzji o dopuszczalnej emisji. Pogląd taki ukształtował się w judykaturze, a ściślej jego wyrazem jest orzeczenie NSA z 1993 r., stwierdzające, że przepis art. 76 ust. 1 uokś nie może stanowić podstawy do ustanawiania zakazów i nakazów mających zapewnić wykonanie decyzji, które mogą być wydane przez inny organ administracji państwowej. Wstrzymanie eksploatacji maszyn i urządzeń powodujących uciążliwości dla środowiska może, w świetle tego, nastąpić jedynie w stosunku do maszyn i urządzeń, których emisja nie jest normowana na mocy decyzji o dopuszczalnej emisji.

Instrumenty regulacji bezpośrednio uważane są za bardziej sprawiedliwe, w porównaniu z instrumentami regulacji pośredniej, środek osiągnięcia, przyjętych przez państwo, celów ekologicznych, jako że w jednakowy sposób

warunków odprowadzania zanieczyszczeń stanowiłoby, w świetle dyspozycji art. 83 uokś, nadużycie reguły egzekucyjnej, tym bardziej że na gruncie tego samego aktu normatywnego funkcjonuje przepis art. 31, w świetle którego wioś może zastosować wstrzymanie działalności wobec każdej jednostki, jeżeli jej działalność stanowi naruszenie ustaleń decyzji o dopuszczalnej emisji, w tym w zakresie przestrzegania norm emisyjnych.

³⁵ Por. Wyrok NSA z 24.02.1993 r., SA/Wr/1570/92.

oddziałują na wszystkie podmioty zanieczyszczające środowisko, podczas gdy instrumenty pośrednie, pozostawiając zanieczyszczającym decyzję co do ograniczenia emitowanych zanieczyszczeń, sytuują w pozycji uprzywilejowanej te podmioty, które mają lepszą pozycję ekonomiczną na rynku.

Na korzyść instrumentów regulacji bezpośredniej przemawiają także wady instrumentów regulacji pośredniej. Część z nich – głównie opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska – poprzez nierównomierne obciążenie bądź zwolnienie pewnej grupy podmiotów od ich ponoszenia niekorzystnie wpływa na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw. Instrumenty regulacji pośredniej wprowadzają również niekorzystne efekty dystrybucyjne, np. dobra, za które uiszczą się opłaty ekologiczne, są w nierównym stopniu dostępne dla przedsiębiorców z uwagi na zróżnicowanie ich możliwości finansowych.

BIBLIOGRAFIA

- Analiza skuteczności działania instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce, pod red. K. Górki, Kraków 1999; http://www.mos.gov.pl/mos/publikac/Raporty_opracowania/instr_ekonom/index.html.
- B r z e z i ń s k i W.: Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka, Warszawa: PWN 1975.
- C z a c h ó r s k i W.: Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa Wyd. Naukowe PWN 1995.
- C z a j a S.: Instrumenty regulacji bezpośredniej i ekonomicznej w realizacji polityki ekologicznej w Polsce. Ocena efektywności ekonomicznej i skuteczności ekologicznej, [w:] Środowiskowe bariery rozwoju gospodarczego a przemiany strukturalne w Polsce (Materiały konferencyjne), (Biblioteka Ekonomia i Środowisko, nr 3), Warszawa 1993.
- D o b r o w o l s k i G.: Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne, Kraków: Wyd. Zakamycze 2000.
- D o m a ń s k i G.: Sankcje majątkowe i opłaty za zanieczyszczenie środowiska w świetle nowej ustawy, „Palestra”, 1980, nr 6, s. 20-30.
- Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych, tł. I. Smoła, pod red. H. Folmera, L. Gabela, H. Opschoora, Warszawa: Wyd. Krupski i S-ka 1996.
- F i e d o r B., C z a j a S., G r a c z y k A., J a k u b c z y k Z.: Ocena efektywności działania handlu pozwoleniami na emisję na przykładzie emisji SO₂ i propozycje wdrożenia rozwiązań do prawodawstwa polskiego w tym zakresie, Wrocław 2000 (materiał powielony).

- G ó r k a K., P o s k r o b k o B., R a d e c k i W.: Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne, Warszawa: PWE 1995.
- J a s t r z ę b s k i L.: Prawo ochrony środowiska w Polsce, Warszawa: PWN 1990.
- K i s s A., S h e l t o n D.: Manual of European Environmental Law, Cambridge: Grotius Publications 1997.
- Ł ę t o w s k i J.: Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne, Warszawa: PWN 1990.
- Ministerstwo Środowiska. Projekt ustawy o ochronie środowiska, Warszawa, czerwiec 2000 r.
- R a d e c k i W.: Obowiązki podmiotów gospodarczych w dziedzinie ochrony środowiska, Zielona Góra: TNOiK 1991.
- R e d e l b a c h A., W r o n k o w s k a S., Z i e m b i ń s k i Z.: Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa: PWN 1994.
- S k o c z y l a s J. J.: Orzecznictwo Sądu Najwyższego z zakresu cywilnoprawnej ochrony środowiska za lata 1980-1990, (Rozprawy z zakresu prawa cywilnego i ochrony środowiska, nr 1298), Katowice 1992.
- S o m m e r J.: Prawne koncepcje ochrony czystości powietrza, „Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka”, 1997, nr 1, s. 12-25.
- W r z o s e k S.: Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce, Białystok: Wyd. Politechniki Białostockiej 1999.

INSTRUMENTS OF THE STATE'S ECOLOGICAL POLICY
AS REGARDS THE PROTECTION OF THE AIR

S u m m a r y

Ecological policy and its instruments essentially affect economy and other spheres of social. In practice, the management of environmental resources has two models of regulation. The latter makes it possible to reach the ends of ecological policy: the direct method based on administrative steps taken to define the levels of reducing pollution released to the environment; the indirect method means to create behaviours and preferences concerning the state in which it is possible to reach a socially-acceptable level of production and consumption, thereby accomplishing a socially-acceptable level of pollution. (The paper discusses only part of the issues that establish the instruments of ecological policy of the state as regards the protection of the air. The problems of instruments called instruments of direct regulation will be published in the following „Annal of Natural Sciences”, fsc. 1).

Both methods use their respective instruments, by means of which the state monitors entrepreneurs and other organizational units in order to enforce them to take such actions that are desirable from the point of view of the policy to protect the environment.

Additionally, one can distinguish a group of instruments in the system of the instruments of direct regulation that I call instruments of the execution of law. Their specific character consists in their manner of influence on entrepreneurs, for their task is not so much to impose

duties as regard protection of the environment, but to safeguard the performance of duties that have already been imposed by virtue of administrative decisions or common rules. These instruments play the role of supporting means to accomplish the ends of ecological policy. What I mean here is the following: fines for the encroachment on the demands of the protection of the environment, closing down the company or the exploitation of machines and devices that are hazardous for the environment.

Translated by Jan Kłos

Słowa kluczowe: polityka ekologiczna państwa, gospodarowanie zasobami środowiska, instrumenty realizacji polityki ekologicznej, instrumenty regulacji bezpośredniej, instrumenty egzekucji prawa, instrumenty regulacji pośredniej.

Key words: ecological policy of the state, management of the environmental resources, instruments of the implementation of ecological policy, instruments of direct regulation, instruments of the execution of law, instruments of indirect regulation.