

*Piotr Korzeniowski**

O POTRZEBIE UJEDNOLICANIA NORM PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

1. PODSTAWY TEORETYCZNE I NORMATYWNE PROCESU UJEDNOLICANIA PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Słowa „ujednolicanie” i „standaryzacja” są synonimami pochodzącego z języka francuskiego terminu „normalizacja”, który oznacza doprowadzenie czegoś do porządku, unormowanie, uregulowanie i uporządkowanie. Normalizacja wiąże się także z doprowadzeniem do normalnego stanu¹. Znaczenie tych pojęć łączy się ze sprawnością w działalności technicznej oraz w procesie stosowania samego prawa. Ujednolicanie polega m.in. na wprowadzaniu zalecanych lub obowiązujących norm, standardów. Pojęcie standard oznacza przeciętną normę, typ, model wyrób odpowiadający określonym wymogom oraz wzorzec. Standardowy to typowy odpowiadający określonym normom niczym nie wyróżniający się od przeciętnych norm². Tak zdefiniowane pojęcia tworzą szeroko rozumiany proces ujednolicania. Celem tego procesu jest typizacja, ograniczenie różnorodności wyrobów oraz unifikacja poprzez wprowadzenie wspólnych rozwiązań do różnych wyrobów.

Najważniejszym instrumentem prawnym stosowanym w realizacji konstrukcji ujednolicania są standardy (normatywy). Występują one obok instrumentów ekonomicznych do których zaliczyć można np. podatki, opłaty oraz pozwolenia na korzystanie z elementów środowiska. Warto przypomnieć, że zbliżenie obowiązującego i przyszłego ustawodawstwa polskiego do standardów obowiązujących w europejskim prawie ochrony środowiska było jednym z najważniejszych warunków wstępnych w procedurze integracji Polski z Unią Europejską³. Pro-

* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, UŁ.

¹ Zob. J. Tokarski, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 514.

² M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1978, s. 318.

³ Podstawowe elementy treści tego artykułu były publikowane w mojej pracy *Prawo i polityka ochrony środowiska w procesie integracji z Unią Europejską*, Łódź 2001, s. 225–238 oraz w moich artykułach: *Normy techniczne ochrony wód i powietrza w procesie dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do standardów obowiązujących w ustawodawstwie Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 4, s. 56–73; *Nowe prawo ochrony środowiska charakterystyka wybranych instytucji prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 2, s. 23–26. W tym artykule przedmiot wcześniejszych analiz obejmuje nowe obszary badań prawa ochrony środowiska związane z procesem jego ujednolicania.

ces ten miał charakteryzować się dużą dbałością o jakość szczegółów regulacji prawnych. Aby sprostać tym zadaniom opracowany został harmonogram prac dostosowawczych do standardów prawnych obowiązujących w UE. Interpretując wewnętrzne przepisy prawa ochrony środowiska obecnie często odwołujemy się do pewnych rozwiązań prawnych instytucji, wzorów postępowania i standardów, które funkcjonują w systemie prawnym UE⁴. Czasami tego rodzaju wzory postępowania są używane w sensie ogólnym, a nie wyłącznie jako normy techniczne. Charakterystyczne jest również to, że na wartości płynące ze standardów europejskich powołuje się coraz częściej TK SN i NSA. Pełnią one np. rolę podstawy umotywowania stanowiska zawartego w uzasadnieniach rozstrzygnięć.

Funkcjonowanie zasady ujednolicania w przepisach prawnych dotyczących ochrony środowiska opartych na obowiązującym systemie standardów określane jest mianem metody nakazowo-kontrolnej (*Command and Control*)⁵. Jest ona szeroko stosowana, obok instrumentów ekonomicznych, w ochronie środowiska. Sprowadza się ona do tworzenia przepisów prawnych regulujących ochronę poszczególnych komponentów środowiska. Według tego rozwiązania przepisy prawa zgodnie z koncepcją ujednolicania wyznaczają nakazy, zakazy, ograniczenia oraz dopuszczalne wartości zanieczyszczeń. Normy prawne chroniące środowisko pełnią tu głównie rolę reglamentacyjno-ochronną. Tworzą one zasady postępowania oraz określają sankcje za ich nieprzestrzeganie. Zagadnieniem, które jest rozważane na gruncie teorii prawa jest charakter prawny norm technicznych⁶. Większość autorów normy ustanowione w procesie normalizacji określa jako akty normatywne⁷. Zdaniem A. Michalskiej, przepisy normalizacyjne są regułami odesłania systemowego dla przepisów prawnych⁸. Autorka kwestionuje samodzielny charakter tych norm, widząc je poza zakresem norm prawnych. Z. Rybicki akty tworzące zbiory norm technicznych zalicza do aktów prawnych generalnych. Akty te postrzega jako odrębną formę działania⁹. Normy techniczne wskazują na racjonalny sposób postępowania zgodny z aktualnym stanem wiedzy i oparty na stosownych metodach naukowych. Wartości liczbowe, które występują w tego rodzaju normach łączą w sobie

⁴ Przewidywane przekształcenia w ramach prawa administracyjnego w Polsce przedstawił **J. Łętowski**, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 275 i n.

⁵ **J. Ph. Barde**, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, [w:] **H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor** (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996, s. 222.

⁶ **F. Gnojny**, *Norma prawna a norma techniczna*, „*Studia Prawnicze*” 1996, nr 13, s. 111–138. Zob. też we wcześniejszej literaturze w szczególności: **A. Michalska**, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 118; **W. Bagiński, F. Romaniuk**, *Podstawy prawne postępu technicznego*, Warszawa 1967, s. 198 i n.; **J. Szomański**, *Podstawy prawne normalizacji*, Warszawa 1966; **E. Łętowska**, *Normy techniczne i dyspozycje umowne jako czynniki określające jakość przedmiotu świadczenia*, „*Studia Cywilistyczne*” 1967, t. 29; **S. Piątek**, *Administracyjno-prawna ochrona konsumenta*, Warszawa 1981, s. 96 i n.

⁷ **J. Szomański**, *Podstawy...*, s. 106.

⁸ **A. Michalska**, *Prawo...*, s. 119.

⁹ **Z. Rybicki**, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975, s. 368–369.

czynniki techniczne, ekonomiczne i użytkowe¹⁰. Oznaczenia ilościowe mogą mieć formę wartości granicznych lub minimalnych. Służą one do pomiaru i porównywania właściwości fizycznych, technicznych i użytkowych przedmiotów i materiałów.

Zagadnienia dotyczące norm technicznych w prawie polskim reguluje m.in. ustawa z dnia 12.09.2002 r. o normalizacji¹¹. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy normalizacja oznacza działalność zmierzającą do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalenie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów. Norma oznacza dokument przyjęty na zasadzie konsensu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę organizacyjną, ustalający - do powszechnego i wielokrotnego stosowania - zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzający do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie. Celami normalizacji wynikającymi z treści art. 3 ustawy są m.in.: racjonalizacja produkcji i usług poprzez stosowanie uznanych reguł technicznych lub rozwiązań organizacyjnych, usuwania barier technicznych w handlu i zapobiegania ich powstawaniu oraz zapewnienia ochrony życia, zdrowia, środowiska i interesu konsumentów oraz bezpieczeństwa pracy i poprawa funkcjonalności, kompatybilności i zamienności wyrobów, procesów i usług oraz regulowania ich różnorodności. Krajową jednostką normalizacyjną zapewniającą realizację wymienionych celów jest Polski Komitet Normalizacyjny.

Obowiązkiwanie reguł ujednoczenia ma służyć głównie likwidowaniu barier technicznych w handlu, zwiększaniu konkurencyjności wyrobów i usług, a także ułatwianiu krajowego i międzynarodowego obrotu towarowego. Zgodnie z zasadą ujednoczenia warunki techniczne powinny przedstawiać wymagane cechy produktu np. (poziom, jakość, sprawność, bezpieczeństwo i wymiary). Te parametry są powiązane z ujednoczonymi symbolami, metodami badań testowych, standardami pakowania znakowania i etykietowania przedmiotów. Przepis techniczny utożsamiany jest często z tego rodzaju warunkiem technicznym, który posiada moc prawnie obowiązującą *de iure* lub *de facto*.

2. NORMY TECHNICZNE JAKO INSTRUMENT REALIZACJI UJEDNOLICANIA PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Normy techniczne są szczególnym rodzajem norm w hierarchii źródeł prawa administracyjnego¹². Zdaniem M. Górskiego, normy techniczne „określają liczbę lub rzadziej opisowo wymagania jakościowe dotyczące elementów środowi-

¹⁰ Por. C. Wilson, W. H. Matthews, Harris, *Impact on the Global Environment: Assessment and Recommendations for Action*, Cambridge 1970, s. 167–222.

¹¹ Dz. U. 2002 r., nr 169, poz. 1386 z późn. zm.

¹² Por. S. Vence, *Industrial administration*, New York 1959, s. 79.

ska bądź szkodliwych oddziaływań na środowisko (najczęściej odprowadzonych zanieczyszczeń”¹³. Zawarte są w nich różnego rodzaju wskaźniki techniczne. Według J. Starościaka, pod tym terminem rozumie się ujmowanie w przepisy prawne wskazań zalecanych w naukach technicznych i przyrodniczych¹⁴. Tego rodzaju zalecenia mogą np. uwzględniać wymogi ochrony środowiska. Dziedziny wiedzy takie jak technika, nauki przyrodnicze posługują się sobie właściwymi terminami i pojęciami, które, w postaci standardów, zgodnie z zasadą ujednolicania funkcjonują w przepisach prawnych dotyczących ochrony środowiska¹⁵. Zdaniem M. Wierzbowskiego, głównym sposobem ustalania wymagań jakościowych wyrobów w procesie normalizacji jest działalność normalizacyjna¹⁶.

Ważny z punktu widzenia procesu ujednolicania prawa ochrony środowiska jest sposób, za którego pomocą są formułowane normy techniczne tworzące standardy. Zależy on w dużej mierze od celu i przeznaczenia danej normy. Norma techniczna musi więc charakteryzować się prostotą stosowanych zwrotów i nie może pozwalać na dwuznaczność interpretacji. Język normy technicznej powinien być pozbawiony sformułowań opisowych ogólnych i niejasnych. Przy zastosowaniu takich wymogów dla konstrukcji norm technicznych, możliwe jest osiągnięcie wysokiego poziomu harmonizacji w systemie przepisów prawnych chroniących różne elementy środowiska¹⁷. Można to osiągnąć pod warunkiem stabilności i porównywalności norm technicznych. Cecha stabilności nie może jednak oznaczać, że wartości liczbowe będą miały charakter stały lub zostaną zamrożone na pewnym poziomie. Mogłyby to w sposób niekorzystny oddziaływać na kwestie zaostrezenia norm technicznych, zgodnie z wymogami zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska, lub w związku z wprowadzeniem np. nowych technologii w ochronie środowiska. Normy techniczne mogą być ustanawiane np. w sposób progresywny. Działa to motywacyjnie na polepszenie jakości wytwarzanych przedmiotów, świadczonych usług i projektowanych wyrobów zgodnie z zasadą wysokiego poziomu ochrony środowiska. Istnieje również niebezpieczeństwo, że rozbudowany system norm technicznych ujętych w ramy obowiązywania zasady ujednolicania spowoduje zahamowanie rozwoju prawa ochrony środowiska.

Norma prawna o charakterze opisowym jest normą mniej elastyczną w porównaniu z łatwiejszą do zmiany normą techniczną¹⁸. Ten niekorzystny stan niweluje

¹³ M. Górski, *Materiały uzupełniające do przedmiotu prawo ochrony środowiska* (maszynopis), 1995, s. 6.

¹⁴ J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 122.

¹⁵ B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998, s. 222–224.

¹⁶ M. Wierzbowski, *Jakość wyrobów. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 119–123.

¹⁷ Por. J. Ordon, *Harmonizująca rola normalizacji w ochronie naturalnego środowiska*, Warszawa 1974, s. 4.

¹⁸ Na to zagadnienie zwraca uwagę m.in. A. Michalska, *Prawne i ekonomiczne aspekty stanowienia i realizacji norm technicznych*, „*Studia Prawnicze*” 1972, nr 32, s. 31.

funkcjonowanie zasady ujednolicania w przepisach prawa ochrony środowiska, które jest dziedziną prawa najbardziej chyba przystosowaną do wprowadzenia zmian wynikających z norm technicznych. Sformułowania opisowe zawarte w normach prawnych nie zawsze odpowiadają intencji prawodawcy, który chce w sposób precyzyjny określić granice dopuszczalne np. poziomu zanieczyszczeń. Rozwój gospodarczy i techniczny powoduje, że coraz częściej prawo ochrony środowiska powiększa swój obszar oddziaływania na płaszczyznę zainteresowania nauk technicznych. Przykładem mogą tu być regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami. Pewne wskazania techniczne stają się w tej grupie przepisów normami prawnymi.

Ujmowanie norm technicznych w ramy norm prawnych eliminuje dowolność interpretacyjną. Regulacje prawne dotyczące ochrony powietrza przed węglowodorami, tlenkami azotu, związkami ołowiu pochodzącymi z silników spalinowych opierają się w dużej mierze na normach technicznych opracowanych zgodnie z wymogami zasady ujednolicania¹⁹. Tego rodzaju normy wyznaczają racjonalne sposoby korzystania i eksploatacji zasobów środowiska, zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Autorzy O. S. Joffe i M. D. Szargorodski normy techniczne charakteryzują jako „obiektywnie wyznaczone wolicjonalno-świadomościowe ogólne reguły zachowania się ustawodawstwa dla zapewnienia określonego celowego pokierowania praktyczną działalnością ludzi”²⁰.

Normy techniczne regulują całokształt stosunków oddziaływania człowieka na środowisko. Powoduje to, że można je spotkać w regulacjach prawnych dotyczących wielu zagadnień. Ich zakres przedmiotowy jest, więc bardzo szeroki i obejmuje regulacje prawne dotyczące ochrony wszystkich elementów środowiska²¹. S. Ehrlich uważa, że normy techniczne mają otwarcie instrumentalny charakter” co uniemożliwia im funkcjonowanie jako elementu składowego wielu systemów normatywnych²². Z. Rybicki i S. Piątek normę techniczną definiują jako „wiążące ustalenie kryteriów technicznych, którym muszą odpowiadać produkowane w kraju wyroby”²³. Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej poglądy, chciałbym przeprowadzić charakterystykę norm technicznych za pomocą trzech kryteriów: 1) sposobu formułowania normy; 2) treści normy oraz 3) sankcji związanych z nieprzestrzeganiem danej normy.

Aby zbudować normę techniczną należy przede wszystkim zdefiniować i oznaczyć pewien mechanizm zachodzący w przyrodzie za pomocą zasady prak-

¹⁹ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 32.

²⁰ O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 101.

²¹ Zgadzam się z poglądem K. Sobczaka, który twierdzi, że „Jeśli opracowanie norm technicznych należy do techników, to wcale z tego nie wynika niekompetencja prawników w badaniu tych aktów”. K. Sobczak, *Postęp naukowo-techniczny*, Warszawa 1974, s. 198.

²² S. Ehrlich, *Dynamika norm*, Warszawa 1988, s. 151.

²³ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 158.

tycznego działania. Norma techniczna na gruncie prawa ochrony środowiska korzysta w tym celu np. z wartości liczbowych wyznaczających pewne dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń. Treścią norm technicznych są „reguły obiektywnie celowościowego zachowania” skierowanego do konkretnego adresata²⁴. Podstawowym mechanizmem stosowania norm technicznych na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska jest zasada ujednociania. Treść tej zasady wynika wprost z art. 12 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (p.o.ś.). Zasada ta adresowana jest do podmiotów korzystających ze środowiska oraz organów administracji. Są one obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw. Jeżeli na podstawie ustawy wprowadzono obowiązek korzystania z metodyki referencyjnej, stosowanie innej metodyki jest dopuszczalne pod warunkiem, że:

1) umożliwi ona uzyskanie dokładniejszych wyników, a uzasadnieniem jej zastosowania są zjawiska meteorologiczne, mechanizmy fizyczne i procesy chemiczne, jakim podlegają substancje lub energie w odniesieniu do metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji lub energii w środowisku;

2) udowodnienia pełnej równoważności uzyskiwanych wyników w stosunku do pozostałych metodyk. Zgodnie z treścią art. 3 pkt 9 ustawy p.o.ś. metodyka referencyjna oznacza określoną na podstawie ustawy metodę pomiarów lub badań, która może obejmować w szczególności sposób poboru próbek, sposób interpretacji uzyskanych danych, a także metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji oraz energii w środowisku.

Norma techniczna posiada najczęściej dwóch adresatów, np. producenta oraz nabywcę określonych towarów. Umożliwia to np. zmianę normy za zgodą tych podmiotów. W tym sensie norma techniczna ma charakter względny. Sankcje, które łączą się z niezachowaniem wymagań związanych z tego typu normami nie posiadają jednak charakteru powszechnego jak w przypadku normy prawnej. Dotyczą one pewnej kategorii podmiotów, do których są adresowane określone zakazy lub ograniczenia wynikające z korzystania z danego elementu środowiska np. w stosunku do zakładów spalających odpady. A. Michalska w grupie norm technicznych wyróżnia normy technologiczne. Normy technologiczne, oprócz określenia wymaganych działań w procesie produkcji i wykorzystania dóbr materialnych, wyznaczają ponadto sposób wykonania tych działań²⁵. Normy technologiczne i techniczne mają swoje odzwierciedlenie w normach indywidualnych i konstrukcyjnych. Kładą one główny nacisk na sposób wykonania pewnej czynności technicznej, pozostawiając na dalszym planie określenie tego, co ma być wykonane²⁶. Niektórzy autorzy reprezentują pogląd, zgodnie z którym normy techniczne mają swoją genezę w prawach przyrody kierujących procesami tech-

²⁴ O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia...*, s. 102.

²⁵ A. Michalska, *Prawo...*, s. 36.

²⁶ C. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 504.

nicznymi²⁷. C. Znamierowski wyznacza grupę norm technicznych określonych mianem norm konstrukcyjnych. Normy te dotyczą przede wszystkim sposobu wykonania określonych działań i wyznaczają one cechy, które powinno posiadać regulowane działanie²⁸.

Prawo unijne definiuje pojęcie normy jako „warunek techniczny zaakceptowany przez powszechnie uznane instytucje normalizacyjne, który ma być stosowany w sposób powtarzalny lub ciągły, a którego przestrzeganie nie jest obowiązkowe”²⁹. Pojęcie normy technicznej utożsamiane jest z procesem normalizacji³⁰. Koncepcja ta ma jednak przeciwników, którzy podnoszą, że przyjęcie tego rozwiązania spowoduje sytuację, w której „zabraknie nam nazwy ogólnej obejmującej wszystkie normy, które można zaliczyć do typu norm technicznych”³¹. Pojęciom normalizacji i norma w języku polskim odpowiadają w języku angielskim – *standardization* i *standard*, w języku niemieckim – *normung*, *standard*. Stąd bardzo często pojęcia: norma, standard, norma techniczna są używane zamiennie w naszej literaturze. Normalizacja jest ściśle powiązana z rozwojem społeczno-gospodarczym i stanowi ważny element polityki ochrony środowiska oraz przyczynia się do rozszerzenia współpracy międzynarodowej³². W grupie przepisów technicznych o zasięgu międzynarodowym wyróżnić można dwa ich podstawowe typy: 1) normy, których źródłem powstania są przepisy międzynarodowe mające charakter bezwzględnie wiążący strony konwencji międzynarodowej oraz 2) normy posiadające charakter zaleceń. Zalecenia są uzgodnieniami, których byt prawny zależy od woli poszczególnych państw. Tego rodzaju zalecenia są wydawane m. in. przez *International Organization for Standardization* (ISO). Projekty tych zaleceń są konsultowane z organizacjami normalizacyjnymi poszczególnych państw³³. Wychodząc z założenia, że gospodarka rynkowa oraz stały rozwój gospodarczy są gwarancją bezpieczeństwa w Europie. KBWE/OBWE w ramach realizowanego przez siebie programu podjęło się wypracowania generalnych standardów³⁴.

W procesie ujednolicania prawa ochrony środowiska istotną rolę odgrywają systemy zarządzania środowiskowego. Mają one bardzo duże znaczenie w dzia-

²⁷ Tak m. in. **W. Brzeziński**, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 285.

²⁸ **C. Znamierowski**, *Oceny...*, s. 505.

²⁹ **C. Whitehead**, *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1994, t. 1, s. 22.

³⁰ **H. Witkowski**, *Mały słownik ekonomiczny*, Warszawa 1958, s. 410.

³¹ Zob. m. in. **W. Brzeziński**, *Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 9, s. 287.

³² **T. R. B. Sanders**, *The aims and principles of standardization*, Geneva 1972, s. 11.

³³ Jedną ona jedną z najważniejszych międzynarodowych organizacji normalizacyjnych. Powstała w 1946 r. z inicjatywy Komitetu Koordynacyjnego Normalizacji Narodów Zjednoczonych. W swoich szeregach stowarzysza organizacje normalizacyjne poszczególnych krajów. Zasadniczym celem działania ISO jest koordynacja, unifikacja i normalizacja norm technicznych.

³⁴ Zob. szerzej na ten temat **A. Wyrozumsk**a, *Stan obecny i kierunki rozwoju prawa europejskiego (regionalnego)*. *Zarys problemu*, „Studia Prawno-Europejskie” 1996, nr 3, s. 12.

łalności przedsiębiorców. Promują one dobrowolne działania i zobowiązania podejmowane przez podmioty korzystające ze środowiska. Przykładem może być stosowanie normy międzynarodowej ISO 14001 podobnie jak innych norm ISO serii 14000. W normie ISO 14001:2004 wyszczególnione zostały wymagania dotyczące systemu zarządzania środowiskowego. Ich celem jest umożliwienie organizacji opracowania i wdrożenia polityki uwzględniającej wymagania prawne, oraz informacje dotyczące znaczących aspektów środowiskowych. Zakres tej normy obejmuje aspekty, które organizacja zidentyfikowała i które może nadzorować oraz tych, na które może mieć wpływ. Norma ISO 14001:2004 ma zastosowanie do każdej organizacji, która chce ustanowić, wdrożyć, utrzymywać i doskonalić system zarządzania środowiskowego. Wszystkie wymagania normy ISO 14001:2004 mogą być włączone do dowolnego systemu zarządzania środowiskowego. Zakres jej zastosowania zależy od: polityki środowiskowej organizacji, charakteru działań, wyrobów i usług oraz lokalizacji i warunków, w jakich organizacja prowadzi działalność.

Obok ISO istnieją również inne międzynarodowe organizacje normalizacyjne specjalizujące się w określonych dziedzinach. Są to: *International Electrotechnical Commission* (IEC) – Międzynarodowa Komisja Elektrotechniczna, *World Health Organization* (WHO) – Światowa Organizacja Zdrowia. Na obszarze UE działalnością normalizacyjną zajmują się m.in.: Europejski Komitet Normalizacyjny *Comite Europeen de Normalisation* (CEN), który prowadzi działalność normalizacyjną w wielu dziedzinach, z wyłączeniem elektrotechniki oraz *European Committee for Electrotechnical Standardization* (CENELEC) Europejski Komitet Normalizacji Elektrotechnicznej. W systemie prawnym UE funkcjonuje także instrument w postaci programów normalizacji. Są to dokumenty, które zawierają zbiór pewnych zagadnień objętych planowanym procesem opracowania lub zmiany norm. Ich zasadniczym celem jest dostarczenie informacji na temat stosowalności norm międzynarodowych, europejskich w prawie wewnętrznym oraz różnic, które występują pomiędzy nimi. Jedną z zasad ogólnych transponowania np. normy międzynarodowej lub europejskiej na grunt prawa wewnętrznego jest to, że proces ten powinien uwzględniać specyfikę krajową. Przenoszenie norm międzynarodowych na obszar prawa wewnętrznego może obejmować 3 podstawowe warianty takiego procesu: 1) przeniesienie normy międzynarodowej lub europejskiej przy uwzględnieniu odrębności przepisów krajowych; 2) ustanowienie nowej normy krajowej oraz 3) zmianę normy wewnętrznej.

W procesie ujednoczenia prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza w płaszczyźnie jego jednolitego stosowania szczególną rolę odgrywa system ekozarządzania i audytu.

System EMAS, który to termin możemy tłumaczyć jako system ekozarządzania i audytu rozpoczął swoje funkcjonowanie na terenie państw członkow-

skich w pierwszej połowie lat 90³⁵. Początkowym celem nowego instrumentu w europejskim prawie ochrony środowiska było zachęcanie podmiotów do takich nowych form i metod prowadzenia działalności przemysłowej pozwalających na ograniczenie oddziaływania na środowisko. Sposobem na redukcję zanieczyszczeń stało się wprowadzenie zunifikowanego systemu samooceny i samokontroli podmiotów oddziaływujących na środowisko wraz z zapewnieniem społeczeństwu dostępu do informacji. System EMAS był zawsze bardzo popularnym kierunkiem zarządzania środowiskowego w Niemczech i Austrii. W pozostałych krajach system ten rozwija się powoli, zaś pojęcie ekoefektywności ponownie wprowadziło system zarządzania środowiskowego w obszar zainteresowania prawa. Koncepcja ekoefektywności jest wspierana przez instytucje wspólnotowe na poziomie polityki określonej w strategii lizbońskiej, mającej na celu uczynienie z UE najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy do roku 2010. Na początku, zgodnie z rozporządzeniem Rady 1836/93 z dnia 29.06.1993 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa firm przemysłowych w systemie zarządzania ochrony środowiska i przeglądów ekologicznych we Wspólnocie³⁶, wprowadzony został system zarządzania ochroną środowiska w przedsiębiorstwie oraz instrument przeglądów ekologicznych. Podstawowym zadaniem tego systemu było udzielenie pomocy przedsiębiorstwom w realizacji obowiązku ciągłej poprawy stanu środowiska poprzez stymulowanie ich do podejmowania działań zmierzających do realizowania tego zobowiązania. Podstawowe założenie sprowadzało się do stwierdzenia, według którego dzięki uczestnictwu w systemie firma uzyska wizerunek podmiotu przyjaznego dla środowiska. To miało pozwolić firmie uzyskać zwiększone korzyści ekonomiczne. Przepisy tego rozporządzenia, które weszły w życie 13.07.1993 r. umożliwiły stworzenie indywidualnej strategii ochrony środowiska w największym stopniu efektywnej dla realizowanego profilu działalności gospodarczej przez daną firmę. Kolejną podstawę prawną stworzyło rozporządzenie nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19.03. 2001 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa organizacji we wspólnym systemie zarządzania i audytu środowiskowego³⁷.

Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25.11.2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie zarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE. Rozporządzenie nr 1221/2009 jest w dużej mierze kontynuacją obowiązujących wcześniej norm w tym zakresie. Komisja oczekuje jednak, że nowe przepisy przyczynią się stop-

³⁵ Podstawowe elementy treści tego fragmentu artykułu były publikowane w art. pt. *Nowe instrumenty zarządzania środowiskowego w prawie ochrony środowiska krajów członkowskich i Unii Europejskiej*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie” 2007, nr IX, s. 137–169.

³⁶ Dz. Urz. L 161 z 2.07.1993, s. 4.

³⁷ Dz. Urz. L 114 z 24.04.2001, s. 1–29.

niowo do promowania spójnego podejścia do instrumentów prawodawczych UE w dziedzinie ochrony środowiska.

Rozporządzenie nr 1221/2009 składa się z 52 artykułów tworzących tekst podstawowy i 8 załączników. Przepisy tego aktu prawnego określają obowiązki adresowane do krajów członkowskich związane przede wszystkim z ustanowieniem odpowiedniego systemu rejestracji, akredytacji i weryfikacji oraz wymagania i wytyczne skierowane do organizacji zainteresowanych realizacją celów systemu. Przepisy tego rozporządzenia definiują cele systemu EMAS jako instrumentu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. Głównym celem jest wspieranie ciągłej poprawy efektów działalności środowiskowej organizacji przez ustanowienie i wdrażanie przez organizacje systemów zarządzania środowiskowego, systematyczną, obiektywną i okresową ocenę efektywności takich systemów, dostarczanie informacji o efektach działalności środowiskowej, prowadzenie otwartego dialogu ze społeczeństwem i innymi zainteresowanymi stronami oraz aktywne zaangażowanie pracowników organizacji oraz odpowiednie szkolenia.

W rozporządzeniu nr 1221/2009 unormowane zostały nowe warunki uczestnictwa w tzw. systemie EMAS II. Zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 3 organizacje ubiegające się o rejestrację w danym państwie członkowskim powinny składać wnioski o rejestrację organowi właściwemu w tym państwie. Organizacje, które chcą się zarejestrować po raz pierwszy muszą przeprowadzić przegląd środowiskowy wszystkich aspektów środowiskowych organizacji zgodnie z wymogami określonymi w załączniku I oraz w załączniku II rozporządzenia. Na podstawie wyników przeglądu środowiskowego organizacja powinna opracować i wdrożyć system zarządzania środowiskowego uwzględniający wszystkie wymagania unormowane w załączniku II oraz standard najlepszych praktyk zarządzania środowiskowego dla danego sektora, o ile są one dostępne. Najlepsze praktyki zarządzania środowiskowego oznaczają najskuteczniejszy sposób wdrażania systemu zarządzania środowiskowego przez organizacje w danym sektorze, dzięki któremu przy danych warunkach gospodarczych i technicznych można osiągnąć najlepsze efekty działalności środowiskowej.

Organizacja rejestrująca się w systemie po raz pierwszy musi przeprowadzić audyt wewnętrzny zgodnie z wymogami unormowanymi w załączniku II oraz w załączniku III rozporządzenia. Deklaracja środowiskowa powinna być przygotowana zgodnie z załącznikiem IV. Według przepisów rozporządzenia nr 1221/2009 wstępny przegląd środowiskowy, system zarządzania środowiskowego, procedura audytu i jej wdrożenie poddawane są weryfikacji przez akredytowanego lub licencjonowanego weryfikatora środowiskowego. Deklaracja środowiskowa powinna być zwalidowana przez tego weryfikatora. Walidacja stanowi potwierdzenie przez weryfikatora środowiskowego, który przeprowadził weryfikację, że informacje i dane zawarte w deklaracji środowiskowej i zaktualizowanej deklaracji środowiskowej organizacji są rzetelne, wiarygodne i prawidłowe oraz

że spełniają wymogi rozporządzenia. Przepisy tego aktu prawnego wyznaczają obowiązki zarejestrowanej organizacji. Powinna ona przynajmniej co trzy lata: 1) poddać weryfikacji cały system zarządzania środowiskowego i program audytu oraz jego wdrożenie; 2) przygotować deklarację środowiskową zgodnie z wymogami określonymi w załączniku IV i uzyskać jej walidację przez weryfikatora środowiskowego; 3) przekazać zwalidowaną deklarację środowiskową organowi właściwemu; 4) przekazać organowi właściwemu wypełniony formularz zawierający przynajmniej minimalne informacje określone w załączniku VI oraz 5) w stosownych przypadkach, uiścić opłatę za odnowienie rejestracji.

Według art. 8 planowanie wprowadzenia istotnych zmian nakłada na zarejestrowaną organizację obowiązek przeprowadzenia przeglądu środowiskowego tych zmian. Powinien on obejmować ich aspekty środowiskowe i wpływ na środowisko. Po dokonaniu przeglądu środowiskowego zmiany organizacja musi uaktualnić wstępny przegląd środowiskowy, zmienić politykę środowiskową, program środowiskowy i system zarządzania środowiskowego oraz dokonać odpowiednich zmian w całej deklaracji środowiskowej oraz jej aktualizacji. Ponadto należy podkreślić, że wszystkie dokumenty zmienione i zaktualizowane muszą być weryfikowane i walidowane w terminie sześciu miesięcy. Doświadczenia związane z obowiązywaniem rozporządzenia nr 761/2001 pokazały małe zainteresowanie wdrażaniem systemu EMAS w państwach członkowskich UE. Zgodnie z założeniami wynikającymi z przepisów Rozporządzenia nr 1221/2009 system EMAS powinien być udostępniony wszystkim organizacjom w UE i poza nią, których działalność ma wpływ na środowisko. Instrument ten ma przyczynić się do poprawy ogólnych efektów ich działalności środowiskowej. Funkcjonowanie systemu EMAS opiera się na następujących zasadach: 1) zasadzie dobrowolności; 2) zasadzie dostępności; 3) zasadzie jawności; 4) zasadzie cykliczności oraz 5) zasadzie niezależności weryfikacji. Zagadnienia dotyczące instytucji właściwych do wykonania zadań wynikających z przepisów UE dopuszczających dobrowolny udział organizacji w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) na gruncie prawa polskiego reguluje ustawa z dnia 15.07.2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS)³⁸.

Jednym z założeń kierunkowych wyznaczających kształt unijnego prawa ochrony środowiska jest tworzenie i wdrażanie jednolitych standardów. Normy techniczne są ustanawiane na podstawie dyrektyw technicznych. Dyrektywy techniczne można scharakteryzować według dwóch zasadniczych modeli. Pierwszy model zakłada, że dyrektywy są decyzjami, których zadaniem jest realizacja wypowiedzi normatywnych. Drugi model przewiduje, że dyrektywy nie posiadają charakteru prawnego. Według poglądów G. H. von Wright dyrektywy stanowią jeden z rodzajów norm. Są to właśnie normy techniczne określane jako „sposoby użycia”,

³⁸ Dz. U. nr 178, poz. 1060.

tj. środki prowadzące do osiągnięcia wyznaczonego celu³⁹. Dyrektywy techniczne posiadają dwie zasadnicze funkcje: wpływania na zachowanie się określonych podmiotów oraz informacyjną. Według K. Opalka dyrektywa techniczna „jest skonwencjonalizowanym aktem werbalnym zdolnym do wpływania na zachowanie się ludzi”⁴⁰. Autor ten reprezentuje stanowisko, zgodnie z którym dyrektywy pełnią głównie funkcję wpływania. Mają one nakazywać i ujednolicać pewien sposób postępowania zgodnie z ustalonymi wymogami.

Proces ujednolicania przepisów na gruncie prawa ochrony środowiska określa racjonalne sposoby wykorzystania i eksploatacji zasobów naturalnych. Odwołuje się w swojej treści do pewnych wzorców zawierających wymagania dotyczące ilości, jakości oraz sposobu wykorzystywania produkowanych przedmiotów. Zdaniem J. Bocia, jedną z cech regulacji prawnej dotyczących środowiska jest łączenie dyrektywy technicznej z normą prawną. Łączenie to następuje albo przez wmontowanie dyrektywy w treść danej normy prawnej albo przez odesłanie do określonej normy technicznej mającej postać normy prawnej czy do określonej wiedzy i wymagań technicznych poza normą prawną⁴¹. G. Kuźnik dyrektywy techniczne określa jako zwroty językowe, które wyznaczają sposoby wykorzystania sił przyrody oraz środków technicznych dla zachowania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej w środowisku⁴². Dyrektywy te nie opisują stanu faktycznego, ale zawierają stwierdzenie mówiące o tym, że należy postępować w określony sposób, aby osiągnąć pewien stan rzeczy. Dyrektywy takie, choć nie posiadają charakteru prawnego, to wyznaczają jednak pewien jednolity i typowy wzór postępowania. Podkreśla się w nich związek przyczynowy zachodzący między zachowaniem się człowieka, a stanem środowiska. Dyrektywy techniczne przenikają do systemu norm prawnych za pomocą dwóch płaszczyzn: pierwszą płaszczyzną jest tworzenie przepisów technicznych. W drugiej płaszczyźnie formułowane są przepisy prawne, które odsyłają do dyrektyw technicznych. Wówczas same przepisy prawa zawierają odesłanie do dyrektyw technicznych. Normy prawne stworzone w ten sposób odwołują się zazwyczaj do zasad techniki, aktualnej wiedzy naukowej lub doświadczenia życiowego⁴³.

Przepisy prawa ochrony środowiska mają najczęściej charakter norm standaryzacyjnych. Określają one wymogi dotyczące stanu środowiska, wykorzystując do tego dane liczbowe, ilościowe bądź jakościowe zgodnie z zasadą ujednolicania. Normy standaryzacyjne występują ponadto w regulacjach prawnych do-

³⁹ G. H. von Wright, *Norm and Action (Logical Inquiry)*, London 1963, s. 9 i n.

⁴⁰ K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 46.

⁴¹ J. Boć, *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, „Organizacja–Metody–Technika” 1989, nr 8–9, s. 6.

⁴² G. Kuźnik, *Znaczenie dyrektyw technicznych w prawnej regulacji ochrony i kształtowania środowiska*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981, s. 110.

⁴³ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 183.

tyczących procesu produkcji, technologii i składu materiałów. Tego typu normy operują wartościami liczbowymi oraz określają w sposób precyzyjny pewne wymogi jakościowe np. dotyczące wybranego elementu środowiska (wód, powietrza lub gleby)⁴⁴. Ujmowanie norm technicznych w formy norm prawnych zawartych w aktach wykonawczych do ustaw jest szczególnie widoczne na gruncie „standaryzacji produkcji, bezpieczeństwa i higieny pracy i wykorzystywania zezwoleń na prowadzenie działalności produkcyjnej i usługowej”⁴⁵. Standard w literaturze prawniczej jest określony jako „typowy surowiec, proces produkcji lub produkt odpowiadający określonym wymaganiom”⁴⁶. W przepisach prawnych dotyczących ochrony środowiska, występują standardy urządzeń, maszyn, narzędzi oraz środków transportu. Tworzą one 3 grupy standardów: 1) materiałów; 2) metod wytwarzania oraz 3) gotowych wyrobów.

Rozwijająca się współpraca międzynarodowa na rzecz ochrony środowiska przyczyniła się do powstania odrębnej grupy norm określanej mianem standardów środowiskowych. K. Kocot tego typu standardy definiuje jako „normy techniczne ujęte w formę aktów prawnomiędzynarodowych dotyczących ochrony środowiska”⁴⁷. Standardy międzynarodowe poza tym, że ułatwiają rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych, to przyczyniają się także do podejmowania wspólnych działań na rzecz ochrony środowiska, zdrowia i przeciwdziałania innym zagrożeniom globalnym. Dzięki temu m.in. udało się wypracować mechanizmy zapobiegające transgranicznym zanieczyszczeniom⁴⁸. Powoływanie się na standardy europejskie lub międzynarodowe w dużej mierze ułatwia przeprowadzenie ocen i wyznaczenie postulatów, które będą dotyczyły całego systemu prawa, jego gałęzi lub pojedynczych przepisów. Aktualnie w Polsce zaobserwować można, że pewne kategorie wypowiedzi formułowanych np. przez TK i sędziów sądów powszechnych mają w dużej mierze formę ustaleń interpretacyjnych dotyczących zgodności lub niezgodności danego przepisu prawa z pewnymi standardami europejskimi⁴⁹. Zgodnie z zasadą 23 konferencji sztokholmskiej standardy powinny być ustanawiane na takim poziomie, aby istniała możliwość ich wszechstronnego stosowania w wielu państwach niezależnie od ich stopnia rozwoju ekonomicznego⁵⁰. Niezwykle ważne jest aby standardy stworzone w ramach systemu

⁴⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 396.

⁴⁵ J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 74.

⁴⁶ J. Starościak, *Prawo...*, s. 397.

⁴⁷ K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady sozologii*, Warszawa–Wrocław 1977, s. 51.

⁴⁸ Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, Genewa 1979. (Dz. U. 1985, nr 60, poz. 311) wraz z protokołem sofijskim z 1988 r., dotyczącym kontroli emisji tlenków azotu lub ich transgranicznych przepływów oraz protokołem z Oslo z 1994 r. o ograniczeniu emisji SO₂.

⁴⁹ Zob. uwagi na ten temat. J. Oniszczyka, *Umowy międzynarodowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 7, s. 19–20.

⁵⁰ K. Kocot, *Prawo...*, s. 51.

prawnego poszczególnych krajów miały swoje odniesienie do obowiązujących normatywów międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska. Ustalone dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń w środowisku powinny być w sposób jednakowy przestrzegane przez organy państwa lub podmioty prawa wewnątrz danego kraju. Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego (ILA) w jednej ze swych rezolucji zaproponowało aby standardy zanieczyszczeń o znaczeniu międzynarodowym były zgodne z obowiązującymi normami międzynarodowymi⁵¹. Potrzebę międzynarodowej harmonizacji standardów dostrzeżono podczas konferencji helsińskiej w 1975 r.

Państwa uczestniczące, uznając postęp w zakresie międzynarodowego harmonizowania norm i przepisów technicznych oraz współpracy międzynarodowej dotyczącej świadectw zgodności z normami, za ważny środek eliminowania przeszkód technicznych w handlu międzynarodowym i kooperacji przemysłowej, ułatwiający ich rozwój i zwiększający wydajność: 1) potwierdzają swoje zainteresowanie osiągnięciem możliwie najszerszego międzynarodowego harmonizowania norm i przepisów technicznych; 2) wyrażają gotowość popierania międzynarodowych porozumień i innych uzgodnień dotyczących uznawania świadectw zgodności z normami i przepisami technicznymi oraz 3) uważają za pożądane poszerzać współpracę międzynarodową w zakresie normalizacji, zwłaszcza przez popieranie działalności organizacji międzynarodowych i innych zainteresowanych organizacji [...] ⁵².

Różnice w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państw hamują proces tworzenia powszechnych i jednolitych standardów w dziedzinie ochrony środowiska.

Konstrukcja ujednolicania w swoich założeniach przewiduje, że łatwo osiągnąć zbliżenie stanowisk w sprawie jednolitych standardów środowiskowych w mniejszej grupie państw o podobnym statusie ekonomicznym. Mimo to wypracowanie jednakowych norm w ramach WE nie było pozbawione trudności wynikających m.in. z różnego podejścia do takich spraw jak: bariery w handlu, przepisy i warunki techniczne czy programy normalizacji⁵³.

3. UJEDNOLICANIE STANDARDÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

W prawie ochrony środowiska wykorzystanie instrumentów w postaci standardów ma charakter powszechny. Standardy te mają zwykle charakter ustaleń ilościowych obowiązujących w celu ograniczenia niepożądanych wpływów zachowań człowieka na ludzi i/lub na środowisko. Standardy mogą obejmować:

⁵¹ *Ibidem*, s. 52.

⁵² Przedstawiony fragment tekstu jest zawarty w rozdz. 3 części II Aktu Końcowego KBWE podpisanego w dniu 01.08.1975 r. w Helsinkach, zob. „Normalizacja” 1975, nr 10, s. 1.

⁵³ Zob. **H. L. Dickstein**, *National Environmental Hazards and International Law*, „The International and Comparative Law Quarterly” 1974, vol. 32, s. 443–446.

jakość środowiska zwłaszcza wtedy, gdy określają one parametry stanu środowiska, wielkość emisji, gdy wskazują dopuszczalne ilości uwalnianych substancji do środowiska. Standardy mogą wreszcie dotyczyć warunków w jakich odbywa się proces technologiczny, poprzez określenie zużycia materiałów i energii.

Standardy w dziedzinie ochrony środowiska obowiązujące na terenie UE tworzą trzy grupy norm: 1) imisyjne; 2) emisyjne oraz 3) dotyczące produktów. Zakres przedmiotowy tego rodzaju norm jest bardzo szeroki, dotyczy on ochrony powietrza i wód przed zanieczyszczeniem, ochrony przed hałasem, wibracjami i promieniowaniem, a także wymagań jakościowych dla przedmiotów powszechnego użytku⁵⁴. Osiągnięcie wyznaczonych celów zgodnie z zasadą ujednolicania w prawie ochrony środowiska jest możliwe dzięki liczbowej konstrukcji standardów oraz formie opisowej norm prawnych⁵⁵. Wyżej wymienione trzy grupy norm tworzą trzy rodzaje standardów: 1) imisyjne; 2) emisyjne oraz 3) dotyczące produktów.

Standardy imisyjne to normy dotyczące stężeń zanieczyszczeń oraz metod pomiaru tego rodzaju stężeń. Normatywy imisyjne służą do określenia wartości granicznych (*limit values*) tworzących wskaźniki stężeń, których nie wolno przekraczać oraz wartości zalecanych (*guide values*) mających zastosowanie do pewnej kategorii obszarów objętych szczególną ochroną.

Standardy emisyjne są stosowane przy określaniu poziomu zanieczyszczeń pochodzących np. z pojazdów spalinowych oraz ze źródeł stacjonarnych takich, jak przemysł, energetyka lub gospodarka komunalna. Standardy produktowe określają wymagania jakościowe dotyczące produktów oraz zawartości substancji szkodliwych w tych przedmiotach. J. P. Barde wyróżnia cztery kategorie standardów stosowanych w ochronie środowiska⁵⁶:

- 1) jakości środowiska;
- 2) emisji i ścieków;
- 3) techniczne;
- 4) produktowe.

Standardy jakości wyznaczają pewien modelowy stan czystości danego elementu środowiska przez określenie dopuszczalnego stężenia substancji np. w wodzie, w powietrzu lub maksymalnego natężenia hałasu. Standardy emisji można podzielić w zależności od źródła emisji na:

- 1) standardy punktowych źródeł emisji, np. kominy, zakłady przemysłowe;
- 2) liniowych źródeł emisji, np. autostrady, ulice, kanały ściekowe;
- 3) powierzchniowych źródeł emisji, np. osadniki ściekowe, hałdy.

⁵⁴ **A. Kryńska**, *Potrzeby normalizacyjne w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem*, „Normalizacja” 1971, nr 8, s. 421 i n.; **J. Bagiński**, *Normalizacja w technice sanitarnej*, *ibidem*, s. 433 i n. oraz **T. Byzdra**, *Zadania normalizacji w zakresie ochrony zdrowia przed szkodliwym działaniem pestycydów*, *ibidem*, s. 439 i n.

⁵⁵ **D. Consier**, *Ökonomische Grandprobleme der Umweltpolitik*, Berlin 1975, s. 108.

⁵⁶ **J. P. Barde**, *Polityka ochrony...*, s. 222.

Szczególnym rodzajem standardu emisji jest ustanowienie bezwzględnego zakazu używania lub wpuszczania do środowiska pewnych kategorii substancji szczególnie szkodliwych np. substancji toksycznych. Decydującym kryterium przesądającym o stopniu zagrożenia dla środowiska jest toksyczność i szkodliwość danej substancji. Standardy techniczne dotyczą rozwiązań technicznych oraz innowacji technologicznych, które wpływają na redukcję zanieczyszczeń, modyfikację procesów produkcji dla ograniczenia odpadów i emisji zanieczyszczeń. Standardy produktowe dotyczą przedmiotów wytwarzanych przez przemysł. Wyznaczają one dla produktów cechy ich składu chemicznego, ilościowego i jakościowego z punktu widzenia ochrony środowiska. Za pomocą tych standardów ustanawiane są poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości, których nie wolno przekraczać. Dotyczą one składu lub wartości emisji powodowanych przez produkt.

Standardy produktowe mogą służyć wyszczególnieniu właściwości lub cech projektowanego przedmiotu oraz określać sposób użytkowania produktu. Ponadto standardy dotyczące produktów powinny wyznaczać warunki badań testowych, pakowania, znakowania i etykietowania przedmiotów. Przykładem odwoływania się do założeń wynikających z zasady ujednociania może być instrument „dobrej praktyki rolniczej”. W państwach członkowskich Unii zasadniczym warunkiem uzyskania płatności rolnośrodowiskowych jest stosowanie zwykłej dobrej praktyki rolniczej. Oznacza ona konieczność wypełnianie nakazów i zakazów dotyczących gospodarki rolnej.

Konstrukcję normatywną ujednociania w ustawie p.o.ś. można określić, uwzględniając cel jej wprowadzenia, jako „zasadę porównywalności wyników (badań i pomiarów)”. Zgodnie z zasadą ujednociania podmioty korzystające ze środowiska oraz organy ochrony środowiska są obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw. Celem wprowadzenia obowiązku stosowania metodyk referencyjnych jest, jak wskazano wyżej, uzyskanie porównywalności wyników, a także uproszczenie prowadzenia kontroli.

4. PODSUMOWANIE

W prawie międzynarodowym, w prawie unijnym oraz w zdecydowanej większości wewnętrznych systemów prawa państw europejskich można wyraźnie obserwować proces ujednociania przepisów prawa ochrony środowiska z akcentem na proces kodyfikacji tego prawa. Wady regulacji prawnych wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska wynikające z braku dostatecznego poziomu ich ujednocnienia rodzą liczne negatywne skutki, takie jak:

- 1) trudności interpretacyjne obowiązujących norm prawnych oraz możliwość różnorodnej ich interpretacji;

- 2) zwiększenie prawdopodobieństwa naruszenia prawa obowiązującego i narażenia się na odpowiedzialność administracyjną, cywilną lub karną;
- 3) skłonność do omijania prawa obowiązującego;
- 4) obniżanie się społecznego znaczenia i autorytetu prawa ochrony środowiska.

W tym stanie prawa ochrony środowiska w Polsce należy rozważyć możliwość opracowania metodologicznych zaleceń dotyczących metody ujednoczenia w procedurze opracowywania i redagowania aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska.

Należy obecnie rozpocząć dyskusję nad sposobem ujednoczenia regulacji prawnych chroniących środowisko w Polsce. Doświadczenia związane z tworzeniem, a później obowiązywaniem, najpierw ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, a później ustawy *Prawo ochrony środowiska* w systemie prawa polskiego mogą z pożytkiem być wykorzystane w takiej dyskusji.

Warto też zwrócić uwagę, że z inicjatywy Rady Europy przygotowany został modelowy projekt ustawy o ochronie środowiska zbliżony, w podstawowym zakresie, do polskiej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. W prawie unijnym można również wskazać na podejmowane liczne próby ujednoczenia prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska⁵⁷. Jedną z pierwszych udanych prób było przyjęcie w 2000 r. ramowej dyrektywy wodnej⁵⁸, która zastąpiła siedem dyrektyw dotyczących wód powierzchniowych, wód dla bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków, wód gruntowych oraz odprowadzania do środowiska wodnego substancji niebezpiecznych. Istotny krok w kierunku uproszczenia regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska nastąpił w komunikacie Komisji z czerwca 2002 r.⁵⁹ Z dokumentu tego wynika, że celem powinno być dobrze przemyślane, jasne, zrozumiałe i jak najprostsze otoczenie regulacyjne ochrony środowiska. Program lepszego stanowienia prawa jest narzędziem, które ma służyć do osiągnięcia tego celu zarówno na płaszczyźnie unijnej, jak i krajowej. Najważniejsze cele i działania na rzecz lepszych uregulowań prawnych instytucji UE zostały określone w planie działania Komisji w zakresie lepszego stanowienia prawa, a także w międzyinstytucjonalnym porozumieniu w sprawie lepszych praktyk prawodawczych, który został podpisany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w grudniu 2003 r.⁶⁰ W listopadzie 2006 r. Komisja przedstawiła strategiczny przegląd programu lepszego stanowienia prawa⁶¹. Komisja chce, aby

⁵⁷ A. Erechemla, *Przykłady upraszczania prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 3, 2008, s. 29 i n.

⁵⁸ Zob. K. Równy, *Skodyfikowanie prawa zasobów wodnych*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 2, s. 69.

⁵⁹ Plan działań: *Uproszczenie i usprawnienie środowiska regulacyjnego*, COM (2002) 278 z 6.06.2002 r.

⁶⁰ Dz. Urz. C z 31.12.2003, s. 1.

⁶¹ COM (2006) 689 w wersji ostatecznej.

program lepszego stanowienia prawa przyniósł rzeczywiste długotrwałe i pozytywne skutki dla gospodarki oraz dla obywateli.

Rosnąca liczba przepisów prawa ochrony środowiska rodzi potrzebę rozważenia odpowiedzi na pytania związane z metodą ich ujednoczenia, zmniejszenia ich liczby, poprawienia jakości, uchylecia pewnych przepisów oraz usprawnienie techniki legislacyjnej w ochronie środowiska⁶². Po przystąpieniu naszego kraju do UE problem nadmiernej, i często niejednolitej, liczby przepisów stał się jeszcze bardziej aktualny i chyba taki pozostanie nadal. Widoczny staje się coraz bardziej problem nieskuteczności lub co najwyżej słabej lub ograniczonej skuteczności norm prawnych chroniących środowisko. Proces ten postępuje niezależnie od wzrastającej liczby opracowań analitycznych dotyczących prawa ochrony środowiska jako całości, a także wybranych jego działów oraz instytucji i instrumentów prawnych. Z opracowań tych wynika generalny wniosek, zgodnie z którym wewnętrzne prawo ochrony środowiska jest skonstruowane w sposób prawidłowy. W podobny sposób oceniane są najważniejsze instrumenty prawne służące do realizacji jego podstawowych celów, funkcji i zadań. Zgadzając się z większością takich poglądów można zapytać dlaczego praktyka funkcjonowania prawa ochrony środowiska odbiega w sposób tak znaczący od doskonałości? Dostrzegam duży rozdźwięk pomiędzy literą prawa a praktyką jego stosowania.

W procesie legislacyjnym coraz częściej zagadnieniem dominującym staje się wprowadzenie jakiegoś przepisu lub aktu prawnego, z pominięciem skutków jakie proces działania aktu prawnego spowoduje w całym systemie przepisów prawa. W systemie prawa ochrony środowiska są dobrze skonstruowane ustawy, które dotyczą całości zagadnień oraz poszczególnych składników środowiska. W swojej treści zawierają one poprawnie skonstruowane pod względem jurydycznym instrumenty prawne. Pojedyncze przepisy chroniące środowisko obciążone są jednak wieloma wadami.

Konstrukcje prawne wynikające z prawa ochrony środowiska posiadają zbyt daleko idącą hermetyczność merytoryczną. Jest ona do pewnego stopnia usprawiedliwiona coraz większą specjalizacją problematyki ochronnej w ramach prawa ochrony środowiska, co sprawia, że coraz bardziej specjalistyczne instrumenty prawa ochrony środowiska nie są jednolite z innymi gałęziami systemu prawa. Pod względem jurydycznym i merytorycznym są one prawidłowo skonstruowane z punktu widzenia systemu prawa ochrony środowiska. Trudności pojawiają się wtedy, kiedy powinny być one stosowane w połączeniu z instrumentami innych działów prawa. Nietrudno w tym stanie rzeczy udowodnić konieczność wprowadzenia zmian. Nie znaczy to, że obowiązujący system prawa ochrony środowiska jest w całości wadliwy pod względem jego ujednoczenia wewnętrznego i zewnętrznego. Nie twierdzą także, że nie ma on znaczących zalet. Wynika z tego

⁶² Zob. J. Stochlak, *Trzon polskiego prawa ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 2, s. 55–72.

jednak konieczność rozpoczęcia dyskusji nad analizą istniejących wadliwości, aby wprowadzić w przyszłości skuteczne rozwiązania mające na celu ujednolicenie prawa. Analiza systemu prawa ochrony środowiska powinna dotyczyć m.in. negatywnych cech, przyczyn i skutków słabej skuteczności przepisów prawa ochrony środowiska. Głównym powodem wadliwości polskiego systemu prawa ochrony środowiska jest brak prawidłowej naukowej metodologii legislacyjnej przy tworzeniu aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska. Wiem o trudnościach i stopniu skomplikowania tych zagadnień. Uważam, że obecny stan regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska w systemie prawa polskiego pilnie wymaga zmian.

Piotr Korzeniowski

ABOUT THE NEED TO STANDARDIZE THE NORMS OF LAW OF THE ENVIRONMENT PROTECTION

The text is intended for use by attorneys, government and private-sector personnel who are actively involved in environmental protection, academicians, and others interested in environmental issues. Standardization is defined as best technical application consensual wisdom inclusive of processes for selection in making appropriate choices for ratification coupled with consistent decisions for maintaining obtained standards.

The standards applicable to each sector of the environment. When the European Community sets standards for environmental protection, these do not prevent the “progressive” member states from maintaining or introducing more stringent environmental protection measures. Even if the European Community has adopted protective measures, i.e. set certain environmental standards pursuant to Standardization or standardisation is the process of developing and agreeing upon technical standards. A standard is a document that establishes uniform engineering or technical specifications, criteria, methods, processes, or practices. Some standards are mandatory while others are voluntary. Voluntary standards are available if one chooses to use them. Some are *de facto* standards, meaning a norm or requirement which has an informal but dominant status. Some standards are *de jure*, meaning formal legal requirements. Formal standards organizations, such as the International Organization for Standardization (ISO) or the American National Standards Institute, are independent of the manufacturers of the goods for which they publish standards. The goals of standardization can be to help with independence of single suppliers (commoditization), compatibility, interoperability, safety, repeatability, or quality. In social sciences, including economics, the idea of standardization is close to the solution for a coordination problem, a situation in which all parties can realize mutual gains, but only by making mutually consistent decisions. Standardization is defined as best technical application consensual wisdom inclusive of processes for selection in making appropriate choices for ratification coupled with consistent decisions for maintaining obtained standards.

The ISO 14000 is a standard for environmental management systems that is applicable to any business, regardless of size, location or income. The aim of the standard is to reduce the environmental footprint of a business and to decrease the pollution and waste a business produces. The most recent version of ISO 14001 was released in 2004 by the International Organization for Standardization (ISO) which has representation from committees all over the world. The ISO 14000

environmental management standards exist to help organizations minimize how their operations negatively affect the environment. Environmental standards is a set of quality conditions that are to be adhered or maintained for a particular environmental component and function. the different environmental activities have different concerns and therefore different standards.

The text provides a general overview of why and how the international system elaborates environmental obligations and monitors compliance with them. Second, it discusses the relationship between international obligations and national and local law, with particular reference to federal systems. It indicates another interrelationship, pointing out the influence national law has on the emergence of international law as well as the growing role of international norms in the development and enforcement of national and local environmental policies. Finally, it examines the extent to which environmental protection should be and is taken into account in other regulatory frameworks, from trade law and human rights to disarmament and refugee policy. The basic knowledge provided in this text should allow the reader to undertake further research on topics of environmental regulation at the international level and to understand the implications of international environmental law for national law and policy. In social sciences, including economics, the idea of standardization is close to the solution for a coordination problem, a situation in which all parties can realize mutual gains, but only by making mutually consistent decisions.

In almost all fields in european environmental law, the use of standards and thresholds is commonly practiced. Therefore a selection is necessary, and the topic will be discussed with particular reference to the more European- influenced Emission Control Law and the typical national sector of Soil Protection Law. European standardisation offers great potential to advance the protection of our environment.