

LUDWIK JASTRZĘBSKI

Środki prawne w Polsce chroniące roślinność przed koncentracją zanieczyszczeń przenoszonych przez powietrze atmosferyczne

Юридические положения в Польше защищающие растительность
от концентрации загрязнений приносимых атмосферой

Legal measures in Poland protecting vegetation against
the concentration of air-borne pollution

I. KRYTERIUM PRZESTRZENNEJ OCHRONY ROŚLINNOŚCI

1. Koordynacja przestrzenna planów zagospodarowania przestrzennego i jej funkcje w zakresie przestrzennej ochrony roślinności

Podstawową rolę w ochronie roślinności przed koncentracją zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym spełniają plany zagospodarowania przestrzennego. Decydują one bowiem o planowym rozmieszczeniu sił wytwórczych i urządzeń usługowych w przestrzeni oraz określają przeznaczenie poszczególnych terenów na właściwe cele i wyznaczają sposób ich zagospodarowania. Zgodnie z przepisami art. 1 ustawy z 31 I 1961 roku o planowaniu przestrzennym celem planowania przestrzennego jest zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, z uwzględnieniem ich wzajemnych związków i interesów ogólnokrajowych oraz ustalanie prawidłowych współzależności przestrzennych między urządzeniami produkcyjnymi i usługowymi na tych obszarach i stworzenia w ten sposób warunków dla rozwoju produkcji, wszechstronnego zaspokajania potrzeb ludności oraz ochrony naturalnych bogactw kraju, w tym także roślinności. Z powyższego celu wypływają dla planowania przestrzennego określone zadania, polegające na koordynacji przestrzennej bieżących i przyszłych potrzeb ludności, wynikłych przy ustalaniu przeznaczenia terenów na określone cele i sposobie zagospodarowania. Owe ustalenia prawidłowych współzależności przestrzennych powinny być oparte w myśl ustawy z 1961 r. na planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej, na wieloletnich narodowych planach gospodarczych oraz na wynikach badań warunków przyrodniczych, demograficznych, gospodarczych i społecznych danego obszaru oraz na warunkach społecznych. Koordynacja przestrzenna stanowi charakterystyczną cechę planów przestrzennych, rozstrzygających konfliktowe sytuacje, które są udziałem rozmieszczenia w czasie i w przestrzeni zadań wynikających

z narodowych planów gospodarczych. Rozróżnia się dwojakiego rodzaju koordynację planów przestrzennych: pionową i poziomą.

Koordynacja pionowa wynika ze szczeblowego ułożenia systemu planów. Istnieje bowiem krajowy plan przestrzenny, plany regionalne oraz plany miejscowe (ogólne, szczegółowe). Podobnie jak plany miejscowe, traktuje się instytucję wyznaczania terenów budowlanych na obszarach wsi oraz uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin. Po reformie terenowych organów władzy i administracji państwowej dokonanej w latach 1972—1975 z systemu planów przewidzianych ustawą z 31 I 1961 r. wypadły plany regionalne (ogólne i szczegółowe), a ich miejsce zajęły plany makroregionalne, które jednak nie mają charakteru prawnego planów, a są tylko opracowaniami studialnymi, wobec utworzenia tej instytucji nie na podstawie ustawy, lecz na podstawie zarządzeń naczelnych organów administracji państwowej o charakterze wewnętrznym.

Skuteczność koordynacji pionowej jest zapewniona w jakimś stopniu przez system uzgodnień planów z organami administracji państwowej wyższego stopnia. Plany niższego stopnia mogą bowiem podlegać akceptacji przed ich zatwierdzeniem przez organy administracji państwowej wyższego stopnia.

Koordynacja pozioma planów przestrzennych polega na uzgadnianiu w procesie opracowywania planu sprzecznych stanowisk jednostek organizacyjnych oraz obywateli zainteresowanych planem, w trybie ustalonym przepisami wydanymi na podstawie ustawy z 7 I 1961 r. Tryb ten dla planów miejscowych ustala Rada Ministrów w drodze uchwały¹. Określa ona podmioty dokonujące bezpośredniego opracowania planów, technikę ich opracowania (w tym również zakres prac studialnych, w których biorą udział przedstawiciele jednostek naukowych) i co najważniejsze sposób uzgadniania planów z zainteresowanymi organami administracji państwowej, jednostkami gospodarki społecznej, organizacjami społecznymi i zawodowymi oraz stowarzyszeniami. Niektóre projekty planów (np. gminny, czy miejscowy szczegółowy) wyklada się ponadto do publicznego wglądu, celem zgłoszenia do nich uwag przez ludność. Są one rozpatrywane przed zatwierdzeniem planu.

Skuteczność koordynacji poziomej planów zagospodarowania przestrzennego zapewniają terenowym organom władzy państwowej (radom narodowym) ich szczególne uprawnienia wynikające z ustawy z 25 I 1958 rok o radach narodowych² i z innych przepisów. Należy przy tym zauważyć, że uprawnienia te w większym jeszcze stopniu zostały przyznane ich organom wykonawczym i zarządzającym — terenowym organom administracji państwowej. Dotyczy to zwłaszcza tworzenia na obszarze województw jednostek organizacyjnych (przedsiębiorstw państwowych) zarządzanych centralnie, ich likwidacji, a także zmian w produkcji przedsiębiorstw zarządzanych centralnie, jeżeli te zmiany m. in. zagrażają środowisku naturalnemu (w tym pojęciu mieści się także roślinność), a na obszarze gminy — lokalizacji nowych inwestycji lub realizacji inwestycji mających wpływ na gospodarkę gminy, jako inwestycji wspólnych lub towarzyszących. Plany zagospodarowania przestrzennego zatwierdzają rady narodowe odpowiednich szczebli.

Koordynacja przestrzenna ma spełniać, jeżeli chodzi o ochronę roślinności przez koncentracją zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym,

trzy podstawowe funkcje: 1) należytego rozmieszczenia tej roślinności (rolniczej i leśnej), celem stworzenia warunków dla najintensywniejszego stopnia produkcji, 2) zaspokojenia potrzeb miast i aglomeracji miejskich w roślinność, 3) ochrony roślinności przed ujemnym oddziaływaniem szkodliwych zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym.

2. Obszary specjalne jako środek prawny realizacji oraz dopełnienia planów przestrzennych

Instytucją prawną, która w szczególny sposób jest przydatna dla celów ochrony roślinności, jest instytucja obszaru specjalnego. Obszary specjalne, na których specjalną opieką otoczona jest roślinność, tworzy się dla różnych celów, jak np.: a) naukowych (parki narodowe, rezerwy przyrody), b) turystyki i wypoczynku ludności (parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, leśne pasy ochronne wokół miast i ośrodków przemysłowych), c) zdrowotnych (obszary ochrony uzdrowiskowej), d) produkcyjnych (obszary intensywnego rozwoju rolnictwa i gospodarki leśnej), a nawet e) przemysłowych (strefy ochronne wokół zakładów przemysłowych emitujących szkodliwe substancje lotne). Cele te bardzo się łączą ze sobą, jednak można wyodrębnić ich dominujący charakter na każdym obszarze.

Podstawę ich utworzenia stanowią akty prawne generalne (rozporządzenia lub zarządzenia) lub indywidualne (decyzje administracyjne), wydawane przez naczelne, a nawet terenowe organy administracji lub władzy państwowej. Podstawę utworzenia tych obszarów specjalnych stanowią w nielicznych przypadkach (np. parki krajobrazowe lub obszary chronionego krajobrazu) tylko przepisy o planowaniu przestrzennym, w większości zaś przypadków przepisy o planowaniu przestrzennym w połączeniu z innymi jeszcze przepisami, z których wyraźnie wynika obowiązek lub możliwość utworzenia obszaru specjalnego (np. parki narodowe, rezerwy przyrody, leśne pasy ochronne wokół miast lub ośrodków przemysłowych itd.). Charakterystyczną cechą obszaru specjalnego chroniącego roślinność jest to, że na jego terenie przepisy ogólnie obowiązujące doznają ograniczeń na rzecz realizacji celów, dla których obszar został utworzony³. Ma to szczególne znaczenie dla ochrony roślinności, gdyż wprowadzone ograniczenia dotyczą przede wszystkim zakazu lokalizacji zakładów uciążliwych dla środowiska, m. in. także zakładów emitujących szkodliwe substancje lotne. W ten sposób pewne, najbardziej pod względem przyrodniczym wartościowe połączenie roślinności przez uznanie ich za obszar specjalny podlegają niejako automatycznie ochronie przed koncentracją szkodliwych substancji lotnych. O wielkości tych obszarów świadczy np. fakt, że prawie 25% powierzchni leśnej kraju zostało uznanych za regiony intensywnej gospodarki leśnej. W ten sposób niektóre przepisy prawne stanowią jak gdyby dopełnienie norm prawnych z zakresu planowania przestrzennego, a jednostki organizacyjne opracowujące plany przestrzenne muszą z góry uwzględnić okoliczność, że na wyznaczonych obszarach specjalnych podlega szczególnej ochronie roślinność. Dotyczy to w szczególności przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, o ochronie przyrody⁴, ustawy o uzdrowiskach⁵, czy też ustawy o prawie budowlanym⁶.

Szczególony charakter mają strefy ochronne wokół zakładów emitujących szkodliwe substancje lotne. Stanowią one jedną z decyzji przewidzianych w ustawie o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem i w prawie budowlanym. Tworzy się je ze względów sanitarnych, funkcjonalnych lub bezpieczeństwa dla obiektów wywierających szkodliwy wpływ, niebezpiecznych lub szkodliwych dla otoczenia, albo wymagających ochrony przed ujemnymi wpływami otoczenia. W decyzji o utworzeniu strefy ochronnej określa się jej granice oraz, jeżeli chodzi o roślinność, dopuszczalne, nakazane lub zakazane sposoby jej uprawy. A zatem w strefach ochronnych uprawa roślinności jest w pełni reglamentowana.

3. Lokalizacja zakładów emitujących szkodliwe substancje lotne

Jedną z najważniejszych decyzji administracyjnych konkretyzujących plan zagospodarowania przestrzennego jest lokalizacja inwestycji, w tym również zakładów emitujących substancje przenoszone przez powietrze. Lokalizacja inwestycji jest tym czynnikiem, który łągodzi nieuchronne konflikty pomiędzy potrzebą dalszego uprzemysłowienia kraju a koniecznością ochrony bogactw naturalnych, wśród których na szczególny uszczerbek narażone są grunty rolne i leśne. Panuje powszechne przekonanie, że stanowią one najtańszy a zarazem najbardziej skuteczny środek prawny ochrony roślinności przed koncentracją zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym, jeżeli odpowiada warunkom obiektywnym.

W prawie polskim decyzja o lokalizacji inwestycji charakteryzuje się następującymi cechami: a) podstawę jej wydania stanowią plany społeczno-gospodarcze i przestrzenne oraz wymagania ochrony środowiska, b) jest wydawana przez organy administracji państwowej naczelne (Prezydium Rządu bądź Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów), bądź terenowe (wojewodowie, prezydenci miast, naczelnicy miast, dzielnic lub gmin) w zależności od jej znaczenia ogólnopaństwowego lub lokalnego, c) jest końcowym wynikiem koordynacji przestrzennej oraz uzgodnień dokonywanych w obrębie naczelnych i terenowych organów administracji państwowej, które wypowiadają się w sposób mniej lub bardziej władczy w formie informacji o terenie, wskazań lokalizacyjnych i opinii, a także przy uwzględnieniu wypowiedzi naukowo-społecznych zespołów działających przy ministrach i wojewodach. Decyzja o lokalizacji inwestycji jest aktem prawnym indywidualnym, nie będącym jednak decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego.

II. KRYTERIUM PRZEMYSŁOWEJ OCHRONY ROŚLINNOŚCI

1. Standaryzacja dopuszczalnych zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym

Przyjąłem umowną nazwę kryterium przemysłowej ochrony roślinności, gdyż środki prawne jakie się rozumie pod nim dotyczą już bezpośrednio działalności zapobiegawczej przed niekorzystnym oddziaływaniem na roślinność zakładu emitującego do powietrza atmosferycznego szkodliwe pyły i gazy. Podstawowym środkiem prawnym o charakterze prewencyjno-ochronnym są tzw. przepisy standaryzacyjne wydawane przez Radę Ministrów w formie rozporządzenia⁷. Jest to norma prawna technicz-

na wydana przy pomocy normy typu abstrakcyjnego. Określa ona: a) dopuszczalne do wydalania, enumeratywnie wyliczone stężenie substancji w powietrzu atmosferycznym w postaci gazów — średnio w ciągu doby i — jednorazowo w ciągu 20 minut, b) dopuszczalne ilości opadającego pyłu — średnio na rok i — maksymalnie w ciągu miesiąca, c) warunki do przyjęcia odstępstw od ustalonych stężeń. Dopuszczalne ilości stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym oraz ilości opadającego pyłu są zróżnicowane, zależnie od obszaru oddziaływania emisji, który rozporządzenie dzieli na chroniony i specjalnie chroniony. Do obszarów specjalnie chronionych zalicza się tereny uzdrowisk i obszary ochrony uzdrowskowej, parki narodowe oraz rezerваты przyrody. Według stanowiska doktryny przepisy standaryzacyjne dla emisji gazów i pyłów do powietrza atmosferycznego obiektywizują środowisko, stanowiąc ważny element dla podjęcia właściwej decyzji lokalizacyjnej, a po uruchomieniu zakładu, jeden z najważniejszych czynników jakości środowiska, po których rozpoznaje się stopień ochrony, a zarazem i zagrożenia roślinności. Standaryzacja zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym ma także znaczenie międzynarodowe, ułatwiając zawieranie umów i porozumień międzynarodowych, których celem jest ochrona roślinności.

2. Obowiązek zakładania i utrzymywania przez zakłady urządzeń technicznych chroniących powietrze atmosferyczne

Kolejnym środkiem prawnym objętym kryterium przemysłowej ochrony roślinności jest obowiązek budowy, utrzymywania i eksploatacji urządzeń zabezpieczających powietrze atmosferyczne przed zanieczyszczeniem. Obowiązek ten dotyczy tylko zakładów, których działalność powoduje lub może powodować przekroczenie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym. Można zatem podzielić stanowisko zajęte w literaturze prawniczej⁸, że pojazdy mechaniczne oraz statki powietrzne będące w wielkim stopniu sprawcami zanieczyszczeń powietrza są wyłączone z zasięgu przedmiotowego ustawy o ochronie powietrza z tej racji, że nie są zakładami. Wyłączenia powyższe są istotne i należy je ocenić jako niewłaściwe.

3. Obowiązek uzgodnienia projektów planów zagospodarowania przestrzennego oraz lokalizacji zakładów emitujących szkodliwe substancje lotne

Innym ze środków prawnych należących do omawianej grupy jest obowiązek uzgodnienia projektów planów zagospodarowania przestrzennego oraz lokalizacji zakładu, którego działalność może spowodować przekroczenie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym, z terenowym organem administracji państwowej, jako organem do spraw ochrony powietrza, a także uzgodnienie z tym samym zakładem projektu wstępnego budowy lub przebudowy (rozbudowy, modernizacji) zakładu, którego działalność może spowodować przekroczenie dopuszczalnych stężeń w powietrzu atmosferycznym pod względem rodzaju i ilości substancji dopuszczalnych do wydalania. Jest to zasada tzw. policji administracyjnej polegająca na nałożeniu na organy administracji obowiązku czuwania, aby nikt nie podejmował działania przynoszącego szkodę osobie

lub społeczności, a przesłankami prowadzącymi do realizacji tej zasady są plany społeczno-gospodarczego rozwoju oraz plany zagospodarowania przestrzennego⁹. Uzgodnienia z organami do spraw ochrony powietrza wymaga także lokalizacja hałd i wysypisk.

4. Obowiązek dokonywania pomiarów zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz kontrola zakładów emitujących substancje lotne

Nie można by zapewnić należytej ochrony roślinności bez systematycznego dokonywania pomiarów zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego oraz zorganizowania kontroli nad zakładami emitującymi szkodliwe substancje lotne.

Otóż pomiarów tych dokonuje się w trzech pionach podległości resortowej, a łącznie z zakładami w czterech pionach. Odpowiednich pomiarów dla opracowania prognoz rozprzestrzeniania się substancji w powietrzu atmosferycznym dokonuje Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej podległy Ministrowi Rolnictwa. Z kolei organy państwowej inspekcji sanitarnej przeprowadzają pomiary dopuszczalnych stężeń na terenach chronionych oraz pomiary kontrolne w każdym miejscu. Organy ochrony powietrza znajdujące się w pionie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska dokonują pomiarów we własnym zakresie oraz nadzorują prawidłowość pomiarów dokonywanych przez zakłady. Zakłady zaś są obowiązane dokonywać pomiarów stężeń substancji: a) jeżeli wydalają gazy o łącznej ilości ponad 40 000 m³/godz., b) w terminach rozpoczęcia ustalonych przez Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej. W piśmiennictwie prawniczym krytykuje¹⁰ się taki rozkład obowiązku sporządzania pomiarów, w którym terenowe organy administracji państwowej, działające jako organy do spraw ochrony powietrza, mają najmniej do czynienia z pomiarami, stanowiącymi przecież podstawę do prowadzenia właściwej polityki ochronnej.

Uprawnienia kontrolne będące także środkiem prawnym, które zaliczam do kryterium przemysłowej ochrony roślinności przysługują terenowym organom administracji państwowej oraz państwowej inspekcji sanitarnej. Tym pierwszym organom służy prawo: a) wstępu na teren zakładów w celu przeprowadzenia kontroli działania i wykorzystywania urządzeń służących do ochrony powietrza atmosferycznego, b) prawo wezwania w porozumieniu z państwowym inspektoratem sanitarnym zainteresowanego zakładu do usunięcia określonych braków lub zaniedbań w określonym terminie, c) prawo wydania zarządzenia o unieruchomieniu zakładu do czasu usunięcia braków lub zaniedbań, d) prawo do wymierzenia zakładowi kary pieniężnej za przekroczenie rodzaju i ilości wydalanych substancji. Państwowy inspektor sanitarny może ponadto z własnej inicjatywy zamknąć zakład będący źródłem zanieczyszczenia, jeżeli zagrażają one zdrowiu lub życiu człowieka.

5. Sankcje wymierzone z tytułu niestosowania przepisów ustawy o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem

Przestrzeganie obowiązków nałożonych na zakłady emitujące szkodliwe pyły i gazy jest obwarowane sankcjami administracyjnymi i karno-

-administracyjnymi. Jako sankcję administracyjną organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego wymierza zakładowi karę pieniężną za przekroczenie dozwolonej do wydalania ilości pyłów. Kara ta wynosi przy przekroczeniu dopuszczalnej do wydalania ilości pyłów w rozmiarze do 50% — 50 zł za 1 kg/ha, od 50 — 100% — 70 zł 1 kg/ha i ponad 100% — 100 zł 1 kg/ha. W wypadku recydywy nakłada się na zakład karę trzykrotnie wyższą. Dolegliwość tej kary polega na tym, że zakład uiszcza ją ze środków obrotowych. Jeżeli zakładowi wymierzy się karę pieniężną, kieruje się równocześnie wnioskiem do kolegium do spraw wykroczeń o pociągnięcie do odpowiedzialności karno-administracyjnej osób winnych. Osobie fizycznej odpowiedzialnej za zaniedbania w zakładzie w zakresie ochrony powietrza może być wymierzona w tym postępowaniu kara grzywny do 5 tys. zł.

III. KRYTERIUM UMOWNEJ OCHRONY ROŚLINNOŚCI

Określenie „umowna ochrona roślinności” jest uproszczeniem, gdyż jej podstawę stanowi odpowiedzialność z art. 415, a zwłaszcza z art. 435 kodeksu cywilnego, który brzmi: „prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiony za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła skutkiem siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności”. Jest to rodzaj odpowiedzialności zwiększonej z tytułu ryzyka. Zakład może także odpowiadać za zawinioną emisję substancji lotnych z art. 415 k.c., jeżeli np. nie uzyskał wymaganego pozwolenia na tę emisję w ustalonych wielkościach albo te wielkości przekracza przez niezainstalowanie odpowiednich urządzeń lub niedbałe ich eksploataowanie.

Ponieważ w gospodarce socjalistycznej nie ma antagonistycznych sprzeczności pomiędzy interesami poszczególnych jednostek organizacyjnych, które w jednakowym stopniu obowiązane są do realizacji zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, czego wyrazem jest np. treść art. 386 k.c., już w 1969 r. rozpoczęto prace¹¹ nad metodyką prawną niedopuszczania lub zmniejszania szkód w lasach, wyrządzanych przez zakłady skutkiem wydalania szkodliwych pyłów i gazów do powietrza atmosferycznego. Środkiem prowadzącym do tego celu są umowy zawierane pomiędzy zakładami emitującymi szkodliwe pyły i gazy a zarządcami lasów i gruntów leśnych, stanowiących własność państwa. Zawarcie umowy jest obligatoryjne dla powyższych stron z mocy samego prawa, a mianowicie na podstawie samoistnej uchwały nr 18 Rady Ministrów z 31.I.1970 r.¹² Czynnościami wstępnymi poprzedzającymi zawarcie umowy jest po wydaniu decyzji o lokalizacji inwestycji przeprowadzenie inwentaryzacji lasów w strefie przewidywanego, szkodliwego zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego przez zakład. Stanowi ona podstawę do określenia skutków zanieczyszczenia po uruchomieniu zakładu. Inwentaryzacji dokonuje specjalistyczne przedsiębiorstwo „Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej” podległe Naczelnemu Zarządowi Lasów Państwowych, na koszt inwestora.

Niezależnie od tej czynności dla orientacyjnego rozeznania zakresu i stopnia ujemnego oddziaływania szkodliwych substancji wydalanych przez zakłady na środowisko leśne, jednostki organizacyjne zarządzające lasami położonymi w zasięgu wpływów tych zakładów obowiązane są do wprowadzenia stref zagrożenia lasów i gospodarki w tych strefach według zasad określonych przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Koszt założenia tych stref obciąża zakład emitujący szkodliwe pyły i gazy. W lasach zakłada się strefy uszkodzeń słabych, średnich i silnych. Przedmiotem zawieranych umów jest zapobieganie skutkom wydalania szkodliwych pyłów i gazów na lasy i grunty leśne powodujących: a) obniżenie produktywności siedlisk leśnych, b) pogorszenie stanu sanitarnego lasu, c) ograniczenie pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Umowa, mająca charakter długoterminowy, ma na celu ustalenie w tym zakresie wzajemnych obowiązków stron. Jednostki zarządzające lasami przyjmują w umowie obowiązek podjęcia czynności gospodarczych zmierzających do ochrony lasów przed skutkami wynikającymi ze szkodliwego wydalania pyłów i gazów w strefach zagrożenia lasów. Czynności te będą różne, w zależności od potrzeb siedlisk leśnych włącznie do przebudowy drzewostanów z iglastych na liściaste. Na zakładach ciąży obowiązek świadczeń pieniężnych obejmujących: a) zwrot kosztów inwentaryzacji lasów, b) zwrot kosztów zaprowadzenia stref zagrożenia lasów, c) przebudowy drzewostanów, d) wynagrodzenia szkód wywołanych ujemnymi wpływami pyłów i gazów na lasy i grunty leśne, e) koszty przywrócenia lasów i gruntów leśnych do normalnego stanu rozwojowego, jeżeli zakład został uruchomiony przed wejściem w życie uchwały nr 18 z 1970 r. Zakłady mogą w zawieranych umowach podejmować także inne zobowiązania, np. co do założenia nowocześniejszych urządzeń oczyszczających powietrze. Wzór umowy z upoważnienia Rady Ministrów ustalił Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, który określił także w drodze zarządzania wykonawczego zasady szacowania kosztów przebudowy drzewostanów i ustalenia rozmiaru szkód w lasach.

Jest wiele takich sytuacji, w których nie jeden, ale wiele zakładów wydała na ten sam obszar leśny szkodliwe pyły i gazy. W takich przypadkach zarządca lasu zawiera jedną, wspólną umowę ze wszystkimi zakładami. Udział zakładów w świadczeniach pieniężnych na rzecz zarządcy lasu określa się w zawieranej umowie proporcjonalnie do ilości i jakości emisji ustalonych w trybie przepisów o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem. Stopień udziału zakładu w wydatkach na rzecz zarządcy lasu określają zainteresowane zakłady pomiędzy sobą. W razie potrzeby zasięga się opinii biegłych. W razie niedojścia do porozumienia między zakładami spór rozstrzyga właściwa komisja arbitrażowa na wniosek jednego z zakładów lub zarządcy lasu. Komisja ta jest władna ustalić w sporze przedumownym zakres obowiązków ciążących na stronach¹³.

Według praktyki stosowanej przez państwowy arbitraż gospodarczy¹⁴ uchwała nr 18 Rady Ministrów z 1970 r. stanowi samodzielną podstawę obowiązku zawierania umów pomiędzy zobowiązanymi stronami, a roszczenie zarządcy lasu jest roszczeniem o zawarcie umowy, nie zaś o określone świadczenie. Dlatego nie przedawnia się. Bieg przedawnienia roszczenia rozpoczyna się od ustalonego w umowie terminu jego regulacji.

Zródłem finansowania prac związanych z zapobieganiem powstawaniu szkód w lasach wskutek wydalania szkodliwych pyłów i gazów na obszary leśne oraz z ograniczeniem i usuwaniem skutków ich oddziaływania jest fundusz zagospodarowania lasu tworzony w Naczelnym Zarządzie Lasów Państwowych i w okręgowych zarządach lasów państwowych. Jego charakterystyczną cechą jest to, że nie wykorzystane środki funduszu przechodzą na rok następny, a nie przekazuje się ich do budżetu państwa.

Istnieje konieczność permanentnego doskonalenia środków prawnych chroniących roślinność i kompleksowego ich stosowania, gdyż według prognoz, do końca 1990 r. znajdzie się w zasięgu szkodliwego zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego około 1,8 mln ha lasu, czyli prawie 1/5 całej powierzchni leśnej kraju. Zakłady zaś emitujące szkodliwe substancje do powietrza atmosferycznego bardzo niechętnie partycypują w kosztach zabezpieczenia lasów przed zanieczyszczeniami przemysłowymi, gdyż na poczet całej sumy odszkodowań wynoszącej około 3,6 mld zł zapłaciły do obecnej chwili tylko 10⁰/0 tej należności.

PRZYPISY

1. Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 9 VII 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Monitor Polski nr 31, poz. 135).
2. Jedn. tekst z 1975 r. nr 26, poz. 136, z 1977 r. nr 11, poz. 44 i z 1978 r. nr 14, poz. 61.
3. Jastrzębski L. — Ochrona środowiska w prawie administracyjnym. Studia Iuridica, Tom II z 1974 r.
4. Dz.U. nr 25, poz. 180, z 1972 nr 49, poz. 317 i z 1975 r. nr 17, poz. 94.
5. Ustawa z dnia 17.VI.1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz.U. nr 23, poz. 150).
6. Ustawa z dnia 24.X.1974 r. prawo budowlane (Dz.U. nr 38, poz. 229 i z 1975 r. nr 17, poz. 94).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13.IX.1966 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu atmosferycznym (Dz.U. nr 42, poz. 253 i z 1972 r. nr 19, poz. 139).
8. Jaroszyński A. — Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL, Warszawa, 1972 s. 153; Jastrzębski L. — Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce, Zagadnienia administracyjne. Warszawa 1966, s. 106.
9. Brzeziński W. — „Zagadnienia przestrzenne” w prawie o ochronie naturalnego środowiska człowieka w pracy zbiorowej pod redakcją Z. Rybickiego: Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1978, s. 224.
10. Smoktunowicz E. — O ochronie powietrza atmosferycznego — krytycznie. „Państwo i Prawo” z 1974 r., z 11.
11. Jastrzębski L. — Problematyka prawna zabezpieczenia lasów przed szkodami wyrządzanymi wskutek zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego. „Sylwan” 1969, nr 11, s. 49.
12. Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 31.X.1970 r. w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe (Monitor Polski nr 4, poz. 33).
13. Por. także Jastrzębski L. — Problematyka prawna zabezpieczenia lasów przed szkodami wyrządzanymi wskutek zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, „Sylwan” 1971, nr 4, s. 63.
14. Wolniak T. — Zagadnienia ochrony środowiska w praktyce Państwowego Arbitrażu Gospodarczego. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1976, nr 12.