



Adam Erechemla

## WIELOLETNIE PROGRAMY ŚRODOWISKOWE JAKO AKTY TWORZĄCE WSPÓLNOTOWĄ POLITYKĘ I PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Tradycyjnie już, przyjęło się początek wspólnotowego prawa ochrony środowiska, łączyć z wydaniem w dniu 27 marca 1967 r. Dyrektywy Komisji 67/548/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych.<sup>1</sup> Dyrektywa ta była trzydzieści razy nowelizowana i uzupełniana, w celu dostosowania jej treści do postępu technicznego. Jest jednym z podstawowych aktów prawa wspólnotowego, decydujących o bezpieczeństwie chemicznym.

Rozwój wspólnotowego prawa ochrony środowiska zaczął się jednak po Konferencji w Sztokholmie w 1972 r. W 1973 r. ramy działań Wspólnoty dotyczące ochrony środowiska stworzył Pierwszy program działań w ochronie środowiska (1973 – 1976).<sup>2</sup> Po jego zakończeniu wszedł w życie Drugi program<sup>3</sup> (1977 – 1981). Trzeci program<sup>4</sup> obowiązywał w latach 1982 – 1986, Czwarty w latach 1987 – 1992<sup>5</sup>. Piąty program<sup>6</sup> dotyczył początkowo lat 1993 – 1997 lecz został przedłużony do roku 2000. Obecnie obowiązuje Szósty program działania w ochronie środowiska (2002 – 2012).<sup>7</sup>

Celem Pierwszego programu była identyfikacja kluczowych zagrożeń i przyjęcie standardów środowiskowych, dotyczących oprócz środowiska naturalnego również miejsc pracy oraz przeciwdziałanie wyczerpywaniu się zasobów naturalnych. Pierwszy

---

<sup>1</sup> Dz. U. 196 z 16. 9. 1967.

<sup>2</sup> Dz. U. C 112 z 20. 12. 1973.

<sup>3</sup> Dz. U. C 139 z 13. 6. 1977.

<sup>4</sup> Dz. U. C 46 z 17. 2. 1983.

<sup>5</sup> Dz. U. C 328 z 15. 6. 1987.

<sup>6</sup> Dz. U. C 138 z 17. 5. 1993.

<sup>7</sup> Dz. U. L 242 z 10. 9. 2002.

program działań akcentował więc głównie elementy strategii kontroli zanieczyszczeń.<sup>8</sup> Priorytetami były standardy jakości wód i ochrony powietrza przed spalinami silnikowymi.

Drugi program stanowił poszerzenie pierwszego i wyróżniał ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i wody oraz uciążliwość odpadów. Uwzględniał też poprawę jakości środowiska pracy, planowanie przestrzenne i ocenę oddziaływań na środowisko oraz wpływ postępu technologicznego na ochronę środowiska.

W Trzecim programie pojawiły się kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie implementacji prawa Wspólnot do krajowych porządków prawnych. Zakres Trzeciego programu wymuszony został faktycznym fiaskiem dwóch pierwszych Programów.<sup>9</sup> Odtąd w miejsce działań mających prowadzić do poprawy (złego) stanu środowiska, priorytetem stało się zapobieganie powstawaniu problemów ekologicznych. Zasoby środowiska uznano nie tylko za podstawę, ale i granicę dalszego rozwoju gospodarczego i społecznego.<sup>10</sup>

Istotne znaczenie dla kształtu Czwartego programu miało przyjęcie w 1987 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, który wprowadził do Traktatu Rzymskiego Tytuł VII „Środowisko naturalne”. Określił, że działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego mają następujące cele:

- zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego,
- przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego,
- zapewnienie rozsądnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych.<sup>11</sup>

JAE założył jednocześnie wysoki poziom ochrony zdrowia i środowiska.

Czwarty program za priorytetowe uznał kilka zagadnień:

- zapobieganie zanieczyszczeniom, w tym szczególnie potrzebę zapobiegania przechodzenia zanieczyszczenia z jednego elementu środowiska na inny i walkę z zanieczyszczeniami transgranicznymi,

---

<sup>8</sup> Raport końcowy z realizacji pracy „Opracowanie mierników polityki ekologicznej państwa w oparciu o wskaźniki Unii Europejskiej”, [kier. zespołu:] Borys T., Jelenia Góra – Warszawa, 2004, s. 30.

<sup>9</sup> Kotas J.: *Polityka Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*. Centrum Europejskie Zrównoważonego Rozwoju, Wrocław, s. 2, [www.cezr.org.pl/index.php?srodek=ps](http://www.cezr.org.pl/index.php?srodek=ps)

<sup>10</sup> *Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce – dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej*, [red.:] Jędrośka J., Wrocław 2001, s. 10.

<sup>11</sup> Leonard D.: *Przewodnik po Unii Europejskiej*, [tłum.:] Matuszyńscy A., W. Wydanie drugie, Warszawa 2003, s. 247.

- poprawę gospodarowania zasobami, w tym działania odnoszące się do katastrof i zachęcanie do stosowania korzystnych dla środowiska metod w rolnictwie,
- działalność międzynarodową: aktywne uczestnictwo w działaniach organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną środowiska i współpracę w tym zakresie z krajami rozwijającymi się,
- wypracowanie odpowiednich instrumentów: programów badawczych, wdrażanie norm ochrony zdrowia publicznego i środowiska, opracowanie sprawnych instrumentów ekonomicznych, czyste technologie i edukacja ekologiczna.

Czwarty program, będący załącznikiem do uchwały Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich, wyrażał przekonanie o najwyższej wadze pełnego i skutecznego wprowadzania w życie aktów prawnych Wspólnoty, dotyczących ochrony środowiska. Zagadnienie to zostało podzielone na dwa aspekty: formalne przestrzeganie prawa i praktyczne wprowadzanie go w życie. Założono w tym celu działania ukierunkowane na wspomaganie władz lokalnych oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi i osobami prywatnymi.

Program zapewniał też, że JAE nadał nowy status i przyspieszenie polityce w zakresie ochrony środowiska.

Piąty program działań wskazał jako obszary priorytetowe: zmiany klimatyczne, zanieczyszczenie powietrza, wody i środowisko życia w mieście, ochronę wybrzeży oraz problematykę odpadów. Zalecał wykorzystywanie szerszym niż to miało dotąd miejsce zakresie, instrumentów rynkowych i finansowych.<sup>12</sup> W dniu przyjęcia uchwały w sprawie programu (1 lutego 1993) był już podpisany Traktat o Unii Europejskiej<sup>13</sup>, który w art. 2<sup>14</sup> mówił o trwałym i zrównoważonym rozwoju. Zgodnie z Programem, rozwój „zrównoważony” ma być odzwierciedleniem polityki i strategii ciągłego rozwoju gospodarczego i społecznego, bez szkody dla środowiska i zasobów naturalnych, od jakości, których zależy kontynuowanie działalności człowieka i dalszy rozwój. Wśród instrumentów proponowanych przez Piąty program są instrumenty prawne: zaprojektowane dla ustalenia podstawowych poziomów ochrony zdrowia

---

<sup>12</sup> Rotko J.: *Ochrona środowiska we Wspólnotach Europejskich*, „Środowisko”, 2001, nr 3/92, s. 38.

<sup>13</sup> TUE został podpisany 1 lutego 1992 r., a wszedł w życie 1 listopada 2003 r., po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej, zgodnej z normami konstytucyjnymi poszczególnych państw.

<sup>14</sup> Pierwotnie był to artykuł „B”.

publicznego oraz ochrony środowiska (szczególnie w przypadkach wysokiego ryzyka) i dla zastosowania szerszych reguł i norm koniecznych do zachowania integralności rynku wewnętrznego.<sup>15</sup>

Szósty program służy włączeniu wymogów ochrony środowiska naturalnego do wszystkich polityk i działań Wspólnoty. W celu realizacji zadań przyjmuje podejście strategiczne, a za środki jego realizacji uznaje m.in. rozwój nowego i zmiany obowiązującego prawodawstwa oraz zachęcanie do skutecznego wprowadzania go w życie. Wymaga to zwiększonych środków i systematycznych przeglądów prawodawstwa środowiskowego w Państwach Członkowskich. Program postuluje ulepszenie wymiany informacji w ramach sieci IMPEL.<sup>16</sup> W Programie zwrócono też uwagę na powiększenie się Unii Europejskiej o kraje kandydujące, które zmierzając do poprawy swoich warunków ekonomicznych, powinny unikać błędów popełnionych przez kraje Europy Zachodniej.<sup>17</sup>

Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że przed zakończeniem Szóstego programu opracowany zostanie i przyjęty kolejny program. Programowanie ma duże znaczenie dla efektywnej realizacji wszelkich celów, w tym dla stanowienia prawa. Takie stanowisko poparł Europejski Komitet Ekonomiczno – Społeczny, stwierdzając w lutym 2005 r. w opinii<sup>18</sup> w sprawie lepszego stosowania prawa, że programowanie jest niezbędne, aby określić etapy i poznać ograniczenia czasowe, które muszą zostać uwzględnione podczas planowania racjonalnego czasu na przygotowanie przepisów, przy uwzględnieniu ewentualnych implikacji i nadzwyczajnych sytuacji.

Programy ochrony środowiska – do Piątego – nie mają mocy wiążącej. Stanowią one dokumenty polityczne wytyczające pewne kierunki działań, które powinny być podejmowane przez państwa członkowskie w celu rozwiązania problemów ochrony środowiska o zasięgu światowym.<sup>19</sup> Nie są jednak absolutnie nadrzędne nad normami

---

<sup>15</sup> Karadeloglou P., Ikwue T., Skea J.: *Polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, [red. naukowa:] Żylicz T., Warszawa 1996, s. 305.

<sup>16</sup> IMPET – Europejska Sieć Wdrażania i Egzekucji Prawa Ochrony Środowiska skupia instytucje realizujące wdrażanie i kontrolę przestrzegania prawa ochrony środowiska w Państwach Członkowskich; rozpoczęła działalność w 1992 r. jako struktura nieformalna, obecnie jest agendą współpracującą z PE i Komisją; skupia Państwa Członkowskie oraz Turcję, Bułgarię, Rumunię i Norwegię.

<sup>17</sup> Fiedler J.: *Dokąd zmierza UE?* Biuletyn PKE, nr 3/2001.

<sup>18</sup> Dz. U. C 24 z 7. 2. 2005.

<sup>19</sup> Barczak A.: *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 68.

krajowymi. Przytoczone stwierdzenie jednoznacznie zalicza programy do dokumentów politycznych, wskazujących działania, podstawą realizacji, których muszą być jednak wiążące akty prawne. Zasięg globalny programów jest niewątpliwy. M. Górski podkreśla ścisły związek „ogólnych programów działań” z wykonywaniem globalnych ustaleń zawartych w Deklaracji z Rio i Agendzie 21.<sup>20</sup> Również J. Pakulska<sup>21</sup> stwierdza, że programy koncentrują uwagę na rozwiązywaniu problemów strategicznych tej dziedziny [ochrony środowiska] o znaczeniu globalnym w skali ogólnoświatowej.

A. Nowak określił wprowadzane w drodze uchwał Rady programy działań, odnoszące się do środowiska naturalnego oraz utrzymania zrównoważonego wzrostu, jako jedne z najważniejszych działań środowiskowych, w ramach wspólnotowego porządku prawnego.<sup>22</sup>

Adresatem programów są z pewnością organy Wspólnoty. Zasada subsydiarności w polityce ochrony środowiska i kompetencje dzielone wskazują na to, że adresatami są także Państwa Członkowskie.

Rozwój nauk ścisłych i przyrodniczych doprowadził do wskazania licznych powiązań pomiędzy wieloma zjawiskami zachodzącymi w środowisku, pozornie niezależnymi. Wynikające stąd implikacje doskonale zrozumieli wspólnotowi legislatorzy, którzy korzystają od dawna z wyspecjalizowanych grup eksperckich i konsultacji społecznych. Zjawiska środowiskowe mają uwarunkowanie terytorialne, społeczne i polityczne. Stąd wynika zaliczenie ochrony środowiska do kompetencji dzielonych. Jednak istnieją elementy polityk, niewątpliwie związanych z ochroną środowiska, których realizacja wymaga zintegrowanej regulacji, a więc kompetencji wyłącznych, jak np. zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. Odzwierciedleniem kompetencji wyłącznych jest wysoka szczegółowość i konkretyzacja aktów prawnych. Zjawisko to jest trudne do uchwycenia, ze względu na obszerność większości dyrektyw, a zwłaszcza ich załączników, wydawanych w zakresie różnych kompetencji.

---

<sup>20</sup> Górski M.: *Przepisy ogólne ustawy prawo ochrony środowiska*. Referat wygłoszony na konferencji w Osieczanach 22 – 26. 10. 2001.

<sup>21</sup> Pakulska J.: Materiały do zajęć.

[www.sgh.waw.pl/ksztalcenie/zaoczne/materiały\\_do\\_zajec/Pakulska03\\_Programy\\_dzialania\\_na\\_rzecz\\_srodowiska.rtf](http://www.sgh.waw.pl/ksztalcenie/zaoczne/materiały_do_zajec/Pakulska03_Programy_dzialania_na_rzecz_srodowiska.rtf).

<sup>22</sup> Zob. Nowak A.: *Prawna ochrona środowiska naturalnego w Unii Europejskiej jako płaszczyzna wzajemnej stymulacji przedsiębiorstw i instytucji prawotwórczych*, Studia Europejskie, nr 4/1998.

R. Paczuski uznaje programy środowiskowe za źródło inspiracji do stanowienia aktów prawnych. Powołuje się przy tym na syntezę Piątego programu<sup>23</sup>, w której stwierdzono, że cztery poprzednie programy były źródłem około dwustu aktów prawnych Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska.<sup>24</sup> Akty te dotyczyły problematyki zanieczyszczenia atmosfery, wody i gleby, gospodarowania odpadami, środków bezpieczeństwa związanych z chemikaliami i biotechnologią, norm dotyczących produktów, ocen oddziaływania na środowisko oraz ochrony przyrody. Uregulowaniami prawnymi objęto, więc cały kompleks, rozpoznanych ówczesnie zagadnień, związanych z ochroną środowiska. Również J. Jendrośka i M. Bar<sup>25</sup> przyjmują tezę, że dzięki charakterowi prawotwórczemu, wieloletnie programy działania stanowią podstawę do opracowania dalszych aktów normatywnych, a na podstawie określonych w nich priorytetów i celów powstają również sektorowe oraz krajowe, regionalne i lokalne programy ochrony środowiska. Polskie akty normatywne nie odwołują się do wieloletnich programów wspólnotowych i odwołań takich nie znalazłem w uzasadnieniach do projektów podstawowych ustaw środowiskowych. Wymienieni ostatnio autorzy wskazują też na istnienie innych niż wieloletnie programów badawczych, związanych funkcjonalnie z ochroną środowiska, jak EPOCH<sup>26</sup> i CORINE.<sup>27</sup> Programy te nie mają jednak charakteru prawotwórczego, lecz są raczej zapisami zalecanych działań i niejako regulaminami.

Niewątpliwie można powiązać określone akty normatywne Wspólnoty z poszczególnymi programami. D. Pyć<sup>28</sup> przypisała Pierwszemu programowi: 3 dyrektywy, 1 decyzję i jedno zalecenie, Drugiemu programowi : 5 dyrektyw i 2 decyzje, Trzeciemu programowi: 7 dyrektyw i 1 rozporządzenie, Czwartemu programowi : 6 dyrektyw i 1 rozporządzenie, Piątemu programowi: 7 dyrektyw i 2 rozporządzenia. Dla Szóstego programu podała tylko przykładowo 4 rozporządzenia i 1 dyrektywę z 2004 r. Aktów powiązanych z poszczególnymi programami jest z pewnością więcej. L. Łukaszuk podaje, że ważnym elementem polityki ekologicznej

---

<sup>23</sup> Dz. U. C 138 z 17. 05. 1993.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat zob.: R. Paczuski: *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, TNOiK, Toruń 1999, s. 53.

<sup>25</sup> Zobacz: Jendrośka J., Bar M.: *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik, Wrocław 2005, s. 271 i następne.

<sup>26</sup> Europejski Program Klimatologii i Zagrożeń Naturalnych – działa od 1989 r.

<sup>27</sup> Projekt badawczy, złożony z wielu programów tematycznych, nadzorowany przez Europejską Agencję Środowiska.

<sup>28</sup> Pyć D.: *Ochrona środowiska*, seria Acquis communautaire, [red.:] Brodecki Z., Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 432 – 435.

WE jest szeroko zakrojona działalność legislacyjna, o zasięgu, której świadczy fakt, że tylko w okresie od połowy lat 70. do połowy lat 90. przyjęto ponad 350 różnej rangi aktów prawnych dotyczących ochrony wody, powietrza czy ogólnie przyrody.<sup>29</sup>

Przy definiowaniu programów element prawotwórczy bywa pomijany, a eksponowany jest ich charakter planowy, czyli określanie zamierzeń władz Unii w dziedzinie ochrony środowiska, w poszczególnych okresach.<sup>30</sup>

Programy – do Piątego – są tzw. miękkimi aktami prawa. Brak, co do istoty mocy prawnej, nie może prowadzić do uproszczonego wniosku, że akty miękkiego prawa nie mają znaczenia praktycznego dla funkcjonowania wspólnotowego porządku prawnego.<sup>31</sup> Programy nie wywołują skutków prawnych, ale mogą mieć znaczenie interpretacyjne.

Program Szósty został ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady. Zgodnie z art. 249 TWE decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana. Decyzje mają zazwyczaj ograniczony krąg adresatów, jednak nie jest to regułą. Decyzja ustanawiająca Szósty program jest aktem o generalnym zakresie stosowania i obowiązuje *erga omnes*. Projekt Konstytucji Europejskiej przewidział w art. III – 234 ustawę europejską, jako akt ustanawiający ogólne programy działania w dziedzinie ochrony środowiska.

Osobnym zagadnieniem jest wpływ pierwszych pięciu programów na prawo krajów członkowskich. Akty niewiążące mogą odgrywać pewną rolę na poziomie systemów prawnych państw członkowskich. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że sądy krajowe w procesie orzekania powinny brać pod uwagę zalecenia, w szczególności te, które wyjaśniają dokładniej postanowienia prawa wewnętrznego lub uzupełniają wiążące postanowienia Wspólnot.<sup>32</sup>

M. Kolendo<sup>33</sup> uznaje programy za substytuty aktów prawnych, twierdząc, że przy pomocy zręcznej taktyki organów wspólnotowych i współpracy władz narodowych, zamiast regulacji prawnych zaczęto je wprowadzać jako elementy polityki

---

<sup>29</sup> Łukaszu L.: *Wartości uniwersalne w strategii ekologicznej integrującej się Europy*, Studia Europejskie, nr 4/1997, s. 67.

<sup>30</sup> Streżyńska A.: *Ochrona środowiska w Polsce na tle regulacji europejskich gospodarki odpadami*, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000, s. 42.

<sup>31</sup> Mik C.: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. T. 1, Warszawa 2000, s. 521 i nast.

<sup>32</sup> Więcej: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, [red.:] Kenig – Witkowska M., C. H. BECK, 2006, s. 188.

<sup>33</sup> Kolendo M.: *Identyfikacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w europejskim prawie wspólnotowym*, "Prawo i Środowisko" 2004 r., nr 3, s. 87.

ekologicznej. Dotyczy to trzech pierwszych programów. Za podstawę traktatową programów działań przyjmuje za H. Letkiewiczem art. 2 TWE.<sup>34</sup> H. Machińska uważa, że w początkowym etapie tworzenia polityki ekologicznej program działania dawał dodatkową podstawę uprawomocniającą działania Wspólnoty, w sferze, która nie została *expressis verbis* wymieniona w Traktacie. Można, zatem powiedzieć, że było to dodatkowe wsparcie dla prawodawczych decyzji Wspólnoty.<sup>35</sup> D. Pyć. programy Drugi i Trzeci określa jako odnowienie i uzupełnienie Pierwszego.<sup>36</sup>

Są autorzy, którzy pomijają wieloletnie programy działania w opisie unijnej polityki ekologicznej. Tak postąpił S. Klima, który wspomniął jednak o programach STEP i EPOCH, określając je, jako specjalne programy badawcze.<sup>37</sup> Jest to jednak odosobniony przypadek, a praca – wydana w 1999 r. – dotyczyła zarządzania ochroną środowiska i dość marginalnie traktowała elementy prawne.

Zapisy zawarte w programach, od Pierwszego do Piątego, zbliżają się niekiedy swoim charakterem do zapisów norm konstytucyjnych, czy traktatowych, chociaż mają zazwyczaj większą szczegółowość. Można w odniesieniu do programów próbować interpretacji umożliwiającej ich samoistne stosowanie, choć jest to działanie ryzykowne. Na gruncie prawa polskiego dyskutowany jest pogląd o samoistnym stosowaniu norm konstytucyjnych<sup>38</sup> i można spróbować zastosować analogię. Byłyby to oczywiście wysoce teoretyczne rozważania.

Zapisy – bo nie normy – pierwszych programów, których treści były przecież znane legislatorom i często przywoływane, mogą, w wyniku częstego powoływania się na nie, przez kilkuletni okres obowiązywania, nabrać cech prawa zwyczajowego. Tym bardziej, że istnieje ciągłość w zakresie tematycznym programów. Ciągłość ta zauważona została dawno przez legislatorów. Dyrektywa Rady 84/360/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie zanieczyszczeń powietrza z zakładów przemysłowych<sup>39</sup> przywołuje trzy pierwsze programy działań, stwierdzając, że podkreślają one znaczenie zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczenia powietrza.

---

<sup>34</sup> Letkiewicz H.: *Podstawy prawne wspólnotowej polityki ekologicznej*, „Wspólnoty Europejskie” 2001 r., nr 2, s. 46.

<sup>35</sup> *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, Tom 1, MOŚZNiL, 1994.

<sup>36</sup> Pyć D., *op.cit.*, s. 97.

<sup>37</sup> Kloma S.: *Zarządzanie ochroną środowiska w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie, 1999, s. 27.

<sup>38</sup> Więcej: *Prawo konstytucyjne*, [red.:] Tuleja P., C. H. BECK, Warszawa 1997, s. 4.

<sup>39</sup> Dz. U. L 188 z 16. 7. 1984.



Wieloletnie programy są opracowywane przez organy UE dla wielu innych polityk.

## Wnioski

Przedstawione rozważania, dotyczące wieloletnich wspólnotowych programów działań w ochronie środowiska, pozwalają na sformułowanie następujących wniosków: *Wniosek pierwszy:* Wieloletnie programy działań w ochronie środowiska są dokumentami politycznymi, wyznaczającymi kierunki działań w ochronie środowiska i wskazującymi obszary, w których konieczna jest poprawa lub ustanowienie wiążących regulacji prawnych. Pierwsze trzy programy były specyficznymi substytutami aktów normatywnych, ponieważ wydane zostały bez określonej *expressis verbis* podstawy traktatowej. Z ich wykonaniem można powiązać akty normatywne, wydane w okresach obowiązywania programów. Znaczenie programów, jako czynników kształtujących politykę środowiskową wzrosło, czego dowodem jest przyjęcie formy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dla wprowadzenia Szóstego programu. Z Szóstym programem powiązana jest też duża ilość wprowadzonych aktów normatywnych i będzie ona wzrastać.

*Wniosek drugi:* Wieloletnie programy dotyczące działań w zakresie ochrony środowiska stały się trwałym elementem polityki w tym zakresie. Określają obszary koniecznych zmian lub uzupełnienia prawa. Wdrażanie systematycznie od 1973 r. wieloletnich programów działań w ochronie środowiska, pozwalają na przypisanie wspólnotowej polityce i prawu w zakresie ochrony środowiska cechy programowości. Cecha ta nadaje procesowi tworzenia wspólnotowego prawa ochrony środowiska stabilność i przewidywalność.

## Literatura

1. Barczak A.: *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.
2. Dz. U. 196 z 16. 9. 1967.
3. Dz. U. C 112 z 20. 12. 1973.
4. Dz. U. C 139 z 13. 6. 1977.
5. Dz. U. C 46 z 17. 2. 1983.
6. Dz. U. C 328 z 15. 6. 1987.

7. Dz. U. C 138 z 17. 5. 1993.
8. Dz. U. C 24 z 7. 2. 2005.
9. Dz. U. L 188 z 16. 7. 1984.
10. Dz. U. L 242 z 10. 9. 2002.
11. Fiedler J.: *Dokąd zmierza UE?* Biuletyn PKE, nr 3/2001.
12. Górski M.: *Przepisy ogólne ustawy prawo ochrony środowiska*. Referat wygłoszony na konferencji w Osieczanach 22 – 26. 10. 2001.
13. Jendrośka J., Bar M.: *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik, Wrocław 2005.
14. Karadeloglou P., Ikwue T., Skea J.: *Polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, [red. naukowa:] Żylicz T., Warszawa 1996.
15. Kloma S.: *Zarządzanie ochroną środowiska w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie, 1999.
16. Kolendo M.: *Identyfikacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w europejskim prawie wspólnotowym*, „Prawo i Środowisko” nr 3, 2004 r.
17. Kotas J.: *Polityka Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, Centrum Europejskie Zrównoważonego Rozwoju, Wrocław, [www.cezr.org.pl/index.php?srodek=ps](http://www.cezr.org.pl/index.php?srodek=ps)
18. Leonard D.: *Przewodnik po Unii Europejskiej*, [tłum.:] Matuszyński A., W. Wydanie drugie, Warszawa 2003.
19. Letkiewicz H.: *Podstawy prawne wspólnotowej polityki ekologicznej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 2, 2001 r.
20. Łukasz L.: *Wartości uniwersalne w strategii ekologicznej integrującej się Europy*, Studia Europejskie, nr 4/1997.
21. Mik C.: *Europejskie prawo wspólnotowe*. Zagadnienia teorii i praktyki. T. 1, Warszawa 2000.
22. Nowak A.: *Prawna ochrona środowiska naturalnego w Unii Europejskiej jako płaszczyzna wzajemnej stymulacji przedsiębiorstw i instytucji prawotwórczych*, Studia Europejskie, nr 4/1998.
23. *Nowe regulacje prawne ochrony środowiska w Polsce – dostosowanie do wymagań Unii Europejskiej*, [red.:] Jędróska J., Wrocław 2001.
24. *Opracowanie mierników polityki ekologicznej państwa w oparciu o wskaźniki Unii Europejskiej*, [kier. zespołu:] Borys T., Jelenia Góra – Warszawa, 2004.

25. Pacuszki R.: *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, TNOiK, Toruń 1999.
26. Pakulska J.: Materiały do zajęć.  
[www.sgh.waw.pl/ksztalcenie/zaoczne/materialy\\_do\\_zajec/Pakulska03\\_Programy\\_dzialania\\_na\\_rzecz\\_srodowiska.rtf](http://www.sgh.waw.pl/ksztalcenie/zaoczne/materialy_do_zajec/Pakulska03_Programy_dzialania_na_rzecz_srodowiska.rtf)
27. *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, [red.:] Kenig – Witkowska M., C. H. BECK, 2006.
28. *Prawo konstytucyjne*, [red.:] Tuleja P., C. H. BECK, Warszawa 1997.
29. *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, Tom 1, MOŚZNiL, 1994.
30. Pyć D.: *Ochrona środowiska*, seria Acquis communautaire, [red.:] Brodecki Z., Lexis Nexis, Warszawa 2005.
31. Rotko J.: *Ochrona środowiska we Wspólnotach Europejskich*, „Środowisko”, nr 3/92, 2001.
32. Streżyńska A.: *Ochrona środowiska w Polsce na tle regulacji europejskich gospodarki odpadami*, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000.