

KINGA MACHOWICZ
LUBLIN
ORCID 0000-0002-6519-7903

POLITYKA TWORZENIA PRAWA W ZAKRESIE POPRAWY JAKOŚCI POWIETRZA W POLSCE A INTERESY PRZEDSIĘBIORSTW

WPROWADZENIE

Konieczność podejmowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce jest już obecnie faktem powszechnie znanym. Działania te należy podejmować w różnych wymiarach – również tworzenia prawa. Polityka w zakresie tworzenia prawa nie jest tylko częścią polityki wewnętrznej. Sposób jej prowadzenia jest również uwarunkowany zewnętrznymi zobowiązaniami państwa oraz rosnącą na arenie międzynarodowej rolą podmiotów niepaństwowych. Prawodawca krajowy na mocy swoich zobowiązań zewnętrznych musi bowiem uwzględniać między- i ponadnarodowy kontekst funkcjonowania państwa. Kilkanaście lat temu Ewa Łętowska zasadnie dostrzegła zjawisko współgospodarowania różnych systemów prawnych, podmiotów stosujących prawo oraz interpretujących prawo w tej samej przestrzeni. Zaobserwowaną sytuację określiła jako multicentryczność systemu prawa (Łętowska 2005: 1127-1146). Multicentryczność ma swoje konsekwencje nie tylko w sferze prawnej, ale przede wszystkim politycznej. Może je mieć również w sferze gospodarki. Jeśli państwo nie wykonywałoby swoich zewnętrznych zobowiązań, to narażałoby się przede wszystkim na naciski o charakterze politycznym, co mogłoby zaognić atmosferę w społeczności międzynarodowej i wywoływać bardziej zdecydowaną reakcję w postaci zawieszenia prawa głosu, a w skrajnych przypadkach nawet pozbawienia członkostwa w organizacjach zrzeszających państwa. W rezultacie ucierpiałby wizerunek państwa jako podmiotu przewidywalnego w swoich działaniach. Taka sytuacja obniżałaby jego atrakcyjność inwestycyjną. Państwo członkowskie Unii Europejskiej, uwzględniając w swoich działaniach unijne regulacje za zakresu poprawy jakości powietrza, musi zatem prowadzić taką politykę oraz jednocześnie dbać o stan swojej gospodarki. Ta dbałość jest jednym z założeń polityki gospodarczej, czyli „świadomego oddziaływania władz państwowych oraz instytucji i organizacji międzynarodowych na gospodarkę – jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne” (Winiarski 2012: 18). Tworzenie prawa w zakresie poprawy jakości powietrza jest jednym z podstawowych atrybutów wykonywania władzy, a zarazem należy do istotnych narzędzi polityki gospodarczej.

Inicjatywy prawodawcze nie biorą się jednak znikąd. Tematyka potrzeby poprawy jakości powietrza pojawia się w sferze publicznej w różnych kontekstach, a stan gospodarki to jeden z kluczowych czynników mających wpływ na funkcjonowanie państwa. Interesujące wydaje się zatem, jak dana tematyka może stawać się przedmiotem zainteresowania podmiotów sfery politycznej. Dlatego celem artykułu jest określenie czynników gospodarczych mających realny wpływ na kształt polityki tworzenia prawa na rzecz poprawy jakości powietrza. Cel ten jest możliwy do osiągnięcia przez zweryfikowanie następujących hipotez:

- 1) źródła przenikania zagadnień ochrony środowiska do polityki nie są jednorodne;
- 2) projakościowe decyzje polityczne i rozwiązania prawne w zakresie poprawy powietrza mogą sprzyjać interesom podmiotów gospodarczych.

Teoretyczne ustalenia dokonane w niniejszym artykule zostały przeprowadzone na podstawie krytycznej analizy literatury, metody opisowej, egzegezy aktów normatywnych powszechnie obowiązującego prawa, a także analizy orzecznictwa administracyjno-sądowego.

OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO W POLITYCE

Przed określeniem istoty multicentryzmu decyzyjnego warto zastanowić się, w jakich okolicznościach impuls wychodzący spoza sfery politycznej zyskuje przełożenie na pojawienie się decyzji o charakterze politycznym. Należy zatem określić etap decydowania, nazywany przez Ziemowita Jacka Pietrasia sytuacją decyzyjną – systemem zmiennych niezależnych skłaniających decydentów do działania (Pietraś 1998: 47). Do takich okoliczności należy rozwijanie działalności przez ruchy ekologiczne – długoletnie wysiłki aktywistów doprowadziły do przenikania tematyki ochrony środowiska do świadomości polityków. Wysiłki na rzecz pojawienia się problematyki ekologicznej w sferze polityki mogą przebiegać wielotorowo, przy czym bezpośrednio apele wprost do decydentów politycznych do tej pory niezwiązanych z działalnością proekologiczną niekoniecznie muszą być efektywne. Ci politycy są bowiem skupieni na informacji zwrotnej otrzymywanej od swoich wyborców. Wśród nich mogą zaś przeważać ludzie np. finansowo uzależnieni od opierania gospodarki na paliwach kopalnych. Nawet obecnie znane są przypadki podważania istnienia zagrożeń środowiska naturalnego i zasadności podejmowania kolejnych działań chroniących to środowisko.

Proces tworzenia prawa

„ma charakter polityczny w tym sensie, że decyzje o celach regulacji prawnych, ustanowieniu norm, ich treści i czasie ich wprowadzenia w życie podejmują instytucje sprawujące władzę. Wpływ na ten proces ma całe społeczne, kulturowe i intelektualne otoczenie, zwłaszcza rozpowszechnione wartości, tradycja, obyczaje w życiu publicznym, kultura polityczna i prawna oraz wiedza elit podejmujących decyzje” (Wronkowska 2009: 111).

Jednocześnie nie można zapominać o tym, że okolicznościami towarzyszącymi procesowi tworzenia prawa są interesy polityczne poszczególnych ugrupowań zabiegających o uznanie w oczach przyszłych wyborców. Kształt tworzonego prawa jest więc wypadkową częściowo zgodnych, ale też częściowo rozbieżnych interesów państwa i podmiotów gospodarczych w realiach rynku politycznego i panujących na nim reguł marketingu. Elementem produktu w postaci programu wyborczego w przypadku jednych partii mogą być zapatrywania proekologiczne, a innych – zapowiedzi wzmocnienia ochrony finansowych interesów podmiotów gospodarczych.

„Dla pierwszego etapu tworzenia prawa, w którym podejmowane są decyzje w zakresie identyfikacji/wyboru problemu wymagającego interwencji prawnej, ustalenie zakresu interwencji, wyboru aktu normatywnego i (w przypadku ustaw) trybu inicjatywy ustawodawczej punktem odniesienia jest sfera polityki i odnoszące się do niej aspekty normatywne. Zakres normatywnego uregulowania w tym obszarze jest w nikłym stopniu sformalizowany” (Biernat 2017: 33).

W zakresie identyfikacji problemu wymagającego interwencji prawnej literatura najczęściej analizuje wpływ organizacji pozarządowych. Jednak, zwłaszcza jeśli chodzi o prawodawstwo dotyczące jakości powietrza, tacy interesariusze znajdują się przede wszystkim w sektorze przedsiębiorstw.

Analiza literatury wskazuje, że do wprowadzenia problemu ochrony środowiska do sfery polityki w znacznej mierze przyczyniła się koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu i część konsumentów. Zarówno konsumentów na rynku gospodarczym, jak i rynku politycznym. To właśnie

„Czasem bardziej wnikliwi interesariusze chcą wiedzieć, czy funkcjonowanie przedsiębiorstwa nie narusza/niszczy środowiska naturalnego, nie jest szkodliwe dla zdrowia pracowników i społeczności regionu lub nie zakłóca obowiązującego, lokalnego, ładu społecznego” (Wyrwicka 2017: 108).

Na rynku politycznym ta bardziej dociekliwa postawa wpływa na pojawienie się elementu nowego produktu. Tym elementem będzie proekologiczny program wyborczy. Współistnienie obydwu czynników (postaw konsumentów i społecznej odpowiedzialności biznesu) prowadzi do osiągnięcia efektu synergii. Równolegle przedsiębiorstwa działające globalnie coraz częściej stają się aktorami na forum międzynarodowym, są zdolne do podejmowania inicjatyw skutkujących zainicjowaniem dyskusji przez organizacje skupiające państwa i wypracowania norm prawnych przynajmniej o charakterze *soft law* (Machowicz 2019: 99-107). Niektóre kwestie przybierają jednak postać regulacji bezwzględnie obowiązujących. Tym samym należy zauważyć funkcjonalną niejednorodność ośrodka decyzyjnego (przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych ram instytucjonalnych). Decydenci wywodzą się bowiem nie tylko z kręgu polityki. Do tego grona dołączają podmioty prywatne. Jest to wynik przeobrażeń społeczno-gospodarczych, w tym rozwoju społeczeństwa informacyjnego i związanego z nim wzrostu ludzkiego poczucia sprawczości. Przedstawione

argumenty wskazują na zasadność szerokiego postrzegania polityki tworzenia prawa (*policy of law-creation*), a nie tylko patrzenia na nią przez pryzmat reguł tworzenia prawa (*policy of law-making*).

SKUTKI MULTICENTRYZMU DECYZYJNEGO W ZAKRESIE POPRAWY JAKOŚCI POWIETRZA

Interesująco kształtują się również skutki multicentryzmu w odniesieniu do ośrodka decyzyjnego lub raczej: ośrodków decyzyjnych (Pietraś 1998: 51-52). To podjęte na szczeblu Wspólnoty Europejskiej decyzje, które przybrały postać Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005: 3) oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dyrektywy *CAFE*, Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008: 1). Wdrożenie decyzji odbywa się przez przeprowadzenie kolejnego procesu decyzyjnego (tym razem na szczeblu państwa), a na poziomie unijnym – monitorowaniu przebiegu tego procesu i podejmowaniu właściwych kroków prawnych w celu wymuszenia implementacji decyzji organów unijnych. W Polsce implementacja Dyrektywy *CAFE* nastąpiła przez nowelizację prawa ochrony środowiska (tzw. ustawa antysmogowa) i stworzenie delegacji ustawowych do wydania aktów wykonawczych w zakresie: określenia wskaźnika średniego narażenia oraz krajowego celu redukcji narażenia, a także zmiany już obowiązujących aktów wykonawczych dotyczących: poziomów niektórych substancji w powietrzu, stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, szczegółowych wymagań dotyczących programów ochrony powietrza, oceny poziomów substancji w powietrzu, sposobu przekazywania informacji o zanieczyszczeniu powietrza.

Komisja Europejska nie uznała tych zmian za wystarczające. Wezwała Polskę do zastosowania się do wyroku Trybunał Sprawiedliwości UE wydanego 22 lutego 2018 r. (C-336/16), w którym Trybunał stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie jakości powietrza. Komisja odnotowała wprawdzie pewne postępy w tej dziedzinie, ale wyraziła zaniepokojenie powolnym tempem zmian i brakiem skoordynowanego podejścia na szczeblu państwowym i lokalnym. Dotyczyło to przede wszystkim wymiany przestarzałych kotłów na paliwo stałe wykorzystywanych do ogrzewania przez gospodarstwa domowe. W rezultacie, 14 maja 2020 r. Komisja Europejska zdecydowała o wszczęciu wobec Polski postępowania przeciwnaruszeniowego. Powodem jest brak regulacji prawnych, na podstawie których władze mogłyby być skarżone do sądów w związku niską jakością powietrza. Za takie regulacje nie jest bowiem uznawana możliwość wytoczenia powództwa o ochronę zdrowia jako dobra osobistego.

W tym kontekście zastanej sytuacji decyzyjnej w państwie jawi się konieczność wdrożenia unijnych regulacji, wobec czego ponownie mamy do czynienia z bra-

kiem jednolitości ośrodka decyzyjnego. Po pierwsze, są nim politycy zaangażowani w prawotwórstwo, zarówno w fazie inicjatywy pozaparlamentarnej, jak i prac parlamentarnych. Po drugie, mogą to być zewnętrzni interesariusze. W sprawach ochrony jakości powietrza mogą to być oczywiście ekologiczne organizacje pozarządowe, ale w państwie o energetyce opartej zdecydowanie na paliwach kopalnych przedmiotową tematyką zainteresowane są przede wszystkim podmioty gospodarcze właśnie tej branży. W dodatku część uprawnień prawotwórczych została ustawowo delegowana na sejmiki województw – w myśl art. 96 prawa ochrony środowiska ustalanie zakazów w zakresie eksploatacji instalacji oraz określanie parametrów technicznych, rozwiązań technicznych lub parametrów emisji instalacji należy do kompetencji sejmiku województwa, a nie do kompetencji organu stanowiącego gminy (II SA/Wr 362/18). Istotne jest przy tym, że to nie rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz sejmik województwa w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 prawa ochrony środowiska jest uprawniony do wprowadzenia zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe (II OSK 1229/19, IV SA/Po 569/19).

UWZGLĘDNIANIE INTERESÓW PRZEDSIĘBIORSTW JAKO ELEMENT POLITYKI TWORZENIA PRAWA

Na podstawie art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Norma ta wskazuje wartości kluczowe dla państwa. Z bezpieczeństwem związane są niepodległość, nienaruszalność terytorium, bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona środowiska. Podniesienie zasady zrównoważonego rozwoju do rangi ustrojowej zasady konstytucyjnej powoduje obowiązek kierowania się nią przez państwo w realizacji swoich podstawowych funkcji określonych w art. 5 Konstytucji. Dotyczy to wszelkich organów państwa, obejmując organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze w całej ich działalności. Oznacza to chociażby konieczność uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w stanowieniu prawa. Konsekwencją może być zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych w związku z ich niezgodnością z tą zasadą (Bukowski 2002: 63-73). Zasada musi być więc realizowana w każdym przypadku tworzenia prawa, bez względu na to, czy prawotwórcą jest organ władzy ustawodawczej czy wykonawczej, jak również czy prawo tworzy organ jedno-, czy też wieloosobowy. Warto też zwrócić uwagę na kwestię „ram ustrojowych realizowania aktywności gospodarczej przede wszystkim w kontekście demokracji i podmiotowości społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenie historyczne pokazuje, że demokracja – zgodnie z parafrazą słów Winstona Churchilla – choć jest dalekim od ideału sposobem rządzenia, to jednak nie wymyślono lepszego” (Ratajczak 2017: 22).

Z kolei zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Czynnikiem wpływającym na skuteczność realizacji zasady wolności gospodarczej jest jej wewnętrzne zintegrowanie przedmiotowe wynikające z art. 5 Konstytucji RP, który proklamuje zasadę zrównoważonego rozwoju. Oznacza to m.in., że działania podejmowane na rzecz ochrony środowiska, ujęte w ramach zaplanowanego programu, powinny uwzględniać treści zasady wolności gospodarczej (Ciechanowicz-McLean 2014: 103). Prawo do życia w czystym środowisku naturalnym jest uważane za jedno z kolektywnych praw człowieka. Do ochrony środowiska nawiązuje też koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu. Koncepcja ta, zyskująca w ostatnich latach nawet wymiar normatywny, nie jest jednak w stanie zmienić podstawowych reguł funkcjonowania przedsiębiorstw. Podmiot gospodarczy prowadzi działalność w celu osiągnięcia dochodów przynajmniej równoważących się z wydatkami, najczęściej jednak wprost dla zysku, którego osiągnięcie jest podstawowym interesem przedsiębiorstwa. Z kolei państwo odnosi korzyść ze wzrostu zysków przedsiębiorstw w postaci rosnących podatków należnych. Ustawodawca musi więc zrównoważyć konieczność ochrony środowiska z finansowymi interesami podmiotów gospodarczych. Na państwie ciąży obowiązek ochrony konstytucyjnie określonych dóbr, a zarazem musi ono zapewnić sobie dochody.

W polityce tworzenia prawa istotną kwestią pozostaje również poziom, na którym ma znajdować się akt prawny w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa. O ile bowiem ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i konstytucja są tworzone przez ciała kolegialne, o tyle akty podustawowe są wytworami organów jednoosobowych. Może zatem pojawiać się pokusa swoistego „poprawiania” przyjętych rozwiązań ustawowych na drodze rozporządzeń. Dochodziłoby wówczas do nihilizmu legislacyjnego określanego przez Ewę Kustrę jako sytuacja, w której akty wykonawcze formalnie są co prawda zgodne z ustawą, ale w praktyce stwarzają na tyle duże ograniczenia w jej realizacji lub bariery biurokratyczne, że ustawa nie działa i nie przynosi korzyści społeczeństwu (Kustra 1994: 164). W dodatku wraz z postępowaniem technologicznym regulowanie prawem kolejnych obszarów życia społeczeństwa coraz częściej wymaga tzw. wiedzy szczególnej. Do tych obszarów zalicza się poprawa jakości powietrza. Dopiero uwzględnienie multidyscyplinarnego kontekstu i projektowanie rozwiązań przez specjalistów z zakresu nauk przyrodniczych i bezpieczeństwa w praktyce rzeczywiście może prowadzić do przygotowania efektywnych rozwiązań prawnych obniżających natężenie i skalę występujących zagrożeń chemicznych. W procesie tworzenia prawa tacy specjaliści są poszukiwani zwłaszcza w szkolnictwie wyższym i/lub organizacjach pozarządowych. Jednocześnie osoby te mogą być poszukiwanymi współpracownikami w sektorze biznesu. Dlatego, by w stosownym momencie móc rozgranicyć działalność ekspercką świadczoną dla organów państwa i innych publicznych jednostek od działalności lobbingsowej na rzecz sektora przedsiębiorstw, eksperci powinni szczególnie starannie realizować standardy etyczne.

W praktyce najwięcej trudności może sprawiać wypracowanie rozwiązań legislacyjnych mających zapewnić równowagę między zróżnicowanymi interesami pań-

stwa oraz grup adresatów prawa. Prawodawca, który z założenia działa w sposób racjonalny (Morawski 1988: 28, Kustra 1980: 116-143), powinien więc wyważyć własny interes z uzasadnioną ochroną interesów przedsiębiorstw. Jedną z najczęściej wskazywanych bolączek jest zmienność stanu prawnego. Co prawda na obecnym etapie funkcjonowania społeczeństwa w Polsce zmian prawa nie da się unikać, ale niezbędnym warunkiem korzystnego ich rzutowania na rozwój przedsiębiorstw jest ukształtowanie zmian w ten sposób, by zachowane zostały zupełność i spójność systemu prawa. Zatem korzystne dla zachowania cechy spójności systemu i przez to korzystne dla przedsiębiorców jest: utrzymywanie przez możliwie jak najdłuższe okresy niezmiennego stanu prawa w sferach życia społecznego już prawem uregulowanych (zminimalizowanie ryzyka wystąpienia kolizji norm) oraz utrzymywanie stanu przejrzystości prawa przez konsekwentne unikanie kazuistyki, a także efektywne wykorzystywanie norm już istniejących zamiast dodawania nowych norm, w praktyce powielających dotychczasowe rozwiązania. Nie zawsze jednak można zaobserwować spełnienie tych kryteriów. Obecnie „Zmienność otoczenia prawnego stała się systemową barierą rozwoju naszego kraju” (*Polska znów produkuje...* 2019). Obecnie problem jest potęgowany przez pandemię koronawirusa.

GOSPODARCZE PRZYCZYNY TRUDNOŚCI WE WDRAŻANIU ROZWIĄZAŃ NA RZECZ POPRAWY JAKOŚCI POWIETRZA

Jeden ze sposobów zwiększania zysku z prowadzonej działalności polega na obniżaniu kosztów. Równocześnie podmioty gospodarcze mogą zapewniać sobie, poprzez udział w legalnych procedurach lobbingowych, możliwość kształtowania otoczenia prawnego dopuszczającego takie obniżki. Redukcji kosztów można bowiem dokonywać m.in. w zakresie rozwiązań zapewniających poprawę jakości powietrza. Jednakże hołdowanie tej tendencji za wszelką cenę powoduje ryzyko wystąpienia zdarzeń negatywnie wpływających na zdrowie i środowisko naturalne. Wnikliwość konsumentów prowadzi do tego, że „interesariusze mogą uznać, że jeśli przedsiębiorstwa nie działają faktycznie na rzecz ich dobra, a jedynie traktują społeczną odpowiedzialność jako fasadę działań nieodpowiedzialnych, to przestaną zwracać uwagę na ten aspekt działań firmy” (Parkes, Scully, Anson 2010: 701). Nie jest to jedyna potencjalna konsekwencja. Może bowiem okazać się, że fasadowość zachowań społecznie odpowiedzialnych w połączeniu z widocznymi innymi nieprawidłowościami po stronie przedsiębiorstwa będzie prowadziła do radykalnego zmniejszenia zainteresowania oferowanymi przez przedsiębiorstwo towarami lub usługami. Do tych okoliczności należy znaczące uprawdopodobnienie lub wręcz udowodnienie związku między obniżaniem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej a zatruciem środowiska.

Potencjalne reakcje konsumentów nie są jednak wystarczającym środkiem nacisku na przedsiębiorstwa. Istotnym elementem poprawiającym jakość powietrza jest instrument pozwalający regulować stosunki społeczne, czyli właściwie prowadzona

polityka tworzenia prawa. Problematyka ta jest o tyle skomplikowana, że jej istotą są nie tylko rozstrzygnięcia o charakterze politycznym i zasady tworzenia prawa. Tłem wskazywanych polemik, gier oraz konfliktów interesów jest konieczność zapewnienia środków finansowych potrzebnych dla funkcjonowania państwa. Interesy te nie do końca są zbieżne z interesami podmiotów gospodarczych zabiegających o zatrzymanie dla siebie jak największej części przychodu. Z jednej strony przede wszystkim oznacza to, że państwu powinno zależeć nie tyle na maksymalnym obciążaniu daninami publicznymi i karami za nieprzestrzeganie norm prawa administracyjnego, co raczej na maksymalizowaniu ściągalności danin określonych na rozsądnym poziomie. Powinno zależeć także na efektywnym prewencyjnym motywowaniu do przestrzegania prawa. W ten sposób państwo zapewnia możliwość prowadzenia opłacalnej działalności gospodarczej i jednocześnie redukuje zagrożenia mogące być wynikiem tej działalności. Natomiast z drugiej strony podmioty gospodarcze zdecydowanie preferują jak najmniejsze obciążenie daninami publicznymi oraz obiektywnie możliwie jak najmniejsze koszty prowadzenia działalności. Obiektywnie możliwie jak najmniejsze, ponieważ redukcja kosztów w sferze zapewniania właściwej jakości powietrza do niewystarczającego poziomu w istocie rzeczy wcale nie leży w interesie żadnego przedsiębiorstwa. Może bowiem skutkować wydaniem przez właściwy organ władczego rozstrzygnięcia nakazującego zaprzestanie dalszej działalności. Najbardziej opłacalne wydaje się więc balansowanie w takim zakresie, który jest wyznaczany przez dotychczasowy profil działalności (nie są potrzebne nakłady finansowe na jego zmianę), utrzymywanie negatywnego wpływu na środowisko naturalne w granicach dozwolonych prawem i dokonywanie proekologicznych inwestycji o skali nakładów finansowych mogącej okazać się korzystną w kontekście osiągnięcia celów marketingowych.

PODSUMOWANIE

Multicentryczność ośrodków decyzyjnych od kilkunastu, a zwłaszcza kilku ostatnich lat staje się zjawiskiem coraz bardziej złożonym. Obecnie nie ogranicza się ona bowiem tylko do kręgów politycznych. O ile w przypadku zinstytucjonalizowanych ośrodków politycznych ocena przebiegu procesów decyzyjnych może opierać się na wymiernych podstawach, o tyle uchwycenie roli podmiotów aktywnych w gospodarce jest utrudnione z powodu zróżnicowanego statusu organizacyjnego i rozproszonego charakteru oraz motywacji ich działań. Rosnąca świadomość ekologiczna cechuje coraz więcej konsumentów. Wybory konsumentów znajdują zaś odzwierciedlenie w działaniach podmiotów gospodarczych. W tym kontekście należy uznać, że pierwsza hipoteza postawiona w artykule została zweryfikowana pozytywnie. Z jednej strony podmioty gospodarcze dostosowują swoje zachowanie do oczekiwań konsumentów, a z drugiej – nierzadko realizują koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu, której częścią staje się dbałość o środowisko naturalne. Jednak istotnym tłem dla polityki tworzenia prawa w zakresie poprawy jakości powietrza są dochody pań-

stwa pochodzące z obłożenia działalności gospodarczej daninami publicznymi. Polska gospodarka w dużej mierze korzysta z energii opartej na węglu. Chcąc zapewnić sobie dochody, państwo musi tworzyć prawo o takiej treści, jaka przynajmniej w pewnym stopniu pozwoli zaspokoić interesy przedsiębiorstw korzystających z energii wytwarzanej w najczęstszy sposób. Ten wniosek pozwala pozytywnie zweryfikować drugą hipotezę artykułu. W dodatku multicentryczność ośrodków decyzyjnych implikuje narastającą złożoność procesów decyzyjnych także w aspekcie ich zachodzenia na siebie. Końcowy etap jednego (ustanowienie prawa na szczeblu unijnym) może bowiem inicjować rozpoczęcie kolejnego procesu (konieczność podjęcia decyzji politycznej wewnątrz państwa) i moderować jego kształt (prawo krajowe powinno być zgodne z unijnym, a brak zgodności prowadzi do uruchomienia sankcji prawnych).

Bibliografia

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (1997), Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, niklu, rtęci i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu* (2004), Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005: 3.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 roku w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy* (2008), Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008: 1.
- Biernat T. (2017), *W poszukiwaniu adekwatnego modelu analizy tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 9: 23-36.
- Bukowski Z. (2002), *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 4: 63-73.
- Ciechanowicz-McLean J. (2014), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1: 99-108.
- Kustra E. (1994), *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Kustra E. (1980), *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Łętowska E. (2005), „*Multicentryczność*” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, w: Ogiegło L., Popiołek W., Szpunar M. (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga Pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków: Zakamycze.
- Machowicz K. (2019), *The Concept of Corporate Social Responsibility in the Environment of a Knowledge-Based Economy – Institutional Support by the Council of Europe*, „Wschód Europy. Studia Humanistyczno-Społeczne” 2: 99-107, DOI:10.17951/we.2019.5.2.99-107.
- Morawski L. (1988), *Argumentacje, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń: UMK.
- Parkes C., Scully J., Anson S. (2010), *CSR and the “undeserving”: a role for the state, civil society and business?*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 30(11/12): 697-708, DOI: <https://doi.org/10.1108/01443331011085277>.
- Pietraś Z. J. (1998), *Decydowanie polityczne*, Warszawa: PWN.
- Polska znów produkuje więcej prawa. Prawie 12 tys. stron w pół roku* (2019), „Business Insider Polska” 23.08.2019, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/prawo-i-podatki/ile-stron-prawa-wyprodukowano-w-polsce-w-2019-r/gvqjhnw> (dostęp: 24.08.2019).

- Ratajczak M. (2017), *Spór o rolę państwa w gospodarce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1: 5-24, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.1.1>.
- Winiarski B. (red.) (2012), *Polityka gospodarcza*, Warszawa: PWN.
- Wronkowska S. (2009), *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2: 111-129.
- Wyrwicka M. (2017), *Modelowanie rozwoju nadążnego przedsiębiorstwa*, w: Pawlak M. (red.), *Nowe tendencje w zarządzaniu*, t. VII, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. II OSK 1229/19 (2019), LEX nr 2703494.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2018 r. II SA/Wr 362/18 (2018), LEX nr 2571249
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r. IV SA/Po 569/19 (2019), LEX nr 2730909.

Dr hab. Kinga Machowicz, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (machowicz@kul.lublin.pl)

Słowa kluczowe: polityka tworzenia prawa, jakość powietrza, działalność gospodarcza, daniny publiczne, multicytryczność ośrodków decyzyjnych

Keywords: policy of law-creation, air quality, economic activity, public tributes, multicentricity of decision-making centres

ABSTRACT

The aim of the article is to identify the economic factors that exert a real impact on the shape of the policy of law-making to improve air quality. This objective can be achieved by verifying the following hypotheses:

- 1. The sources of the penetration of environmental issues into politics are not homogeneous;*
- 2. Pro-quality political decisions and legal solutions to improve air quality can promote the interests of economic operators.*

The theoretical findings of this article are based on a critical analysis of the literature of the subject, a descriptive method, the exegesis of normative acts of generally applicable law, as well as an analysis of administrative and judicial case law.

The decline in air quality is one of the negative effects of global development. An important element of counteracting this phenomenon is a properly conducted policy of law-creation. The aim of the article is to identify the economic drivers which have a real impact on policy of law creation to improve air quality. Multicentricity of decision-making is currently not limited only to political circles.

While in the case of institutionalized political circles, the assessment of the course of decision-making processes may be based on measurable foundations, it is difficult to grasp the role of active subjects in the economy due to the diverse organizational status and dispersed nature and motivation of their activities. However, the state's income from the taxes remains an important background for the air quality policy of law-creation. In addition, the multicentricity of decision-making centres implies an increasing complexity of decision-making processes also in terms of their overlap.