

Odpowiedzialność za szkodę w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – wybrane zagadnienia

Bartosz Draniewicz

Tekst pochodzi z numeru: 5/2008

Monitor Prawniczy

W dniu 30.4.2007 r. weszła w życie ustawa z 13.4.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹. W swoim założeniu ma ona na celu wdrożenie do prawa polskiego postanowień dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.4.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym w środowisku naturalnym². Podobnie jak i dyrektywa 2004/53/WE, tak i ZapSzkodŚrodU są uważane w pierwszych wypowiedziach przedstawicieli nauki za budzące wiele wątpliwości³. Problematyczne jest już to z jakim rodzajem odpowiedzialności mamy do czynienia (administracyjnej czy też cywilnoprawnej) w tych aktach prawnych⁴. Celem niniejszego artykułu nie jest i nie może być rozstrzyganie tych wszystkich wątpliwości. Będą one częściowo zasygnalizowane, jednak intencją autora jest przedstawienie podstawowych i wybranych założeń odpowiedzialności za „szkodę w środowisku” w ZapSzkodŚrodU.

Geneza regulacji prawnej w zakresie korzystania ze środowiska i jego ochrony

Rozwój cywilizacji technicznej w XIX i XX w., powszechne wykorzystywanie w przemyśle sił przyrody z użyciem skomplikowanych urządzeń spowodowało m.in. wzrost zagrożeń dla życia, zdrowia, majątku człowieka, ale również dla samego środowiska. Trawestując tutaj pogląd wybitnego polskiego filozofa *Romana Ingardena*, należy powiedzieć, że środowisko istnieje przed wszelką działalnością człowieka i zmienia się w sobie na ogół niezależnie nie tylko od działania człowieka, lecz także od jego istnienia. Ono też jest podstawą jego bytu, jak też istnienia jego dzieł. Nie kwestionując tej ważnej konstatacji należy wszakże zauważyć, że te „podstawy” ludzkiej egzystencji mogą zostać jeżeli nie unicestwione to w bardzo wysokim stopniu zdegradowane, i to przez samego człowieka, najczęściej na skutek zdarzeń przez niego wywołanych, choć niekoniecznie zawinionych. Przyczyny zdarzeń wywołujących szkodę nie sposób nierzadko ustalić z dostateczną precyzją, a władza człowieka nad użyciem sił przyrody, którymi tenże się posługuje, ciągle zbyt często uchodzi jego kontroli. W tych sytuacjach zasada odpowiedzialności oparta na klasycznej konstrukcji szkody w rozumieniu cywilistycznym, która jest następstwem zawinionego działania, a pomiędzy tym działaniem a szkodą występuje (co do zasady) adekwatny związek przyczynowo-skutkowy, musi ustępować różnym **formom odpowiedzialności ukształtowanej na kryteriach obiektywnych, oderwanych od prawnego pojęcia winy, jak również wymusza inne formy kompensowania negatywnego oddziaływania na środowisko.**

Jest to tendencja mająca charakter uniwersalny, ogólnoświatowy. Na całym świecie, we wszystkich krajach, które znalazły się na pewnym szczeblu rozwoju przemysłu i urbanizacji, pomimo dzielących je różnic, występują podobne objawy zagrożenia środowiska, technicznie rzecz biorąc tożsame⁶, dlatego też prawodawcy posługują się podobnymi konstrukcyjnie instrumentami prawnymi zmierzającymi do ochrony

środowiska. W systemach prawnych dla uzasadnienia odpowiedzialności obiektywnej, oderwanej od zasady winy, podnosi się argument, że ryzyko szkód związanych z działalnością niebezpieczną dla otoczenia powinno obciążać tego, który tę działalność podejmuje dla własnej korzyści (*eius damnum cuius commodum*)⁷. **Działalność stanowiąca niebezpieczeństwo nie jest często zabroniona, lecz jej ryzyko powinno charakteryzować się pewnymi ciężarami.** Takie rozwiązanie przyjmuje również i polski ustawodawca jeszcze przed wejściem w życie ZapSzkodŚrodU. Artykuł 325 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸, stanowi, że odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, iż działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach.

Prawodawcy posługują się obecnie nie tylko metodami odpowiedzialności cywilnoprawnej, czy też karnej, ale i instytucjami prawa administracyjnego. W zakresie prawa administracyjnego, prócz instrumentów odpowiedzialności administracyjnej, na znaczeniu zyskują te instrumenty prawne, które pozwalają na uwzględnienie w rachunku działalności nie tylko szkód, ale i prawnie dopuszczalnego negatywnego oddziaływania na otaczające środowisko. Jak się bowiem podkreślało, już ponad trzydzieści lat temu w literaturze przedmiotu do naprawdę skutecznego rozwiązania „problemu środowiskowego”, konieczna jest gruntowna reorientacja, w dziedzinie polityki ekonomicznej przez dokonanie rewizji trendów rozwoju ekonomicznego z punktu widzenia „perspektywicznie” rozpatrywanej „wydolności” środowiska naturalnego. Ta reorientacja powinna polegać na opieraniu wszelkich decyzji ekonomicznych na właściwie pojmowanym rachunku ekonomicznym, w którym względy ochrony lub racjonalnego przekształcania środowiska byłyby brane pod uwagę jako element, co najmniej równorzędny w stosunku do pozostałych elementów rachunku, a nie jak dotąd pomijane, a w najlepszym razie traktowane marginesowo⁹.

W te trendy wpisuje się również dyrektywa 2004/35/WE, jak i ZapSzkodŚrodU, które mają w swoim założeniu realizować **zasadę „zanieczyszczający płaci”**. Zasada „zanieczyszczający płaci”, sformułowana pierwotnie na gruncie nauk ekonomicznych znalazła swoje odzwierciedlenie również normatywnie.

Została ona *explicite* wyrażona m.in. w art. 174 ust. 2 TWE w następujących słowach: „Polityka Wspólnoty dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności i zasadach stosowania działań zapobiegawczych, naprawiania szkód środowiska, przede wszystkim u i ich źródła i pokrywania kosztów tej naprawy przez ich sprawcę”.

Na gruncie prawa polskiego zasada odpowiedzialności za stan środowiska przez podmiot dokonujący jego naruszenia ma charakter **rangi konstytucyjnej**. Zgodnie z art. 86 Konstytucji, każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Również fundamentalna w tym zakresie polska PrOchrŚrod konstatuje tę zasadę w art. 7 ust. 1 stanowiąc, że: „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”. Ustęp 2 tego artykułu stwierdza: „Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania takiemu zanieczyszczeniu”. Na tę zasadę wprost powołuje się europejski prawodawca w art. 1 dyrektywy 2004/35/WE. W treści ZapSzkodŚrodU brak jest bezpośredniego wyartykułowania tej zasady, choć bez wątplenia i ona jej hołduje, co wynika chociażby z uzasadnienia do jej projektu¹⁰. Najdobitniejszym wyrazem realizacji tej zasady jest art. 22 ust. 1 ZapSzkodŚrodU, zgodnie z którym: „Koszty przeprowadzenia

działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska”. Wyjątki od ponoszenie kosztów tych działań przez podmiot korzystający ze środowiska są określone w art. 22 ust. 2 i 3 ZapSzkodŚrodU, jednak nie przekreślają one samej zasady „zanieczyszczający płaci”. Koszty są bowiem przeniesione na inne podmioty, wobec których przysługuje korzystającemu ze środowiska „regres” właśnie poprzez uznanie, że te inne podmioty mogą być postrzegane jako „zanieczyszczający”.

Pojęcie szkody w środowisku

1. Pojęcia szkody środowiskowej oraz szkody ekologicznej i ich warianty

Przed wejściem w życie ZapSzkodŚrodU, w języku prawniczym na określenie negatywnych następstw oddziaływania na środowisko, można był spotkać pojęcie **szkody środowiskowej**¹¹. Pojęcie to do dnia dzisiejszego nie doczekało się należnych mu z punktu widzenia obecnej skali problemu opracowań, choć sama problematyka odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska jest przedmiotem zainteresowania nauki¹². Ponadto, często pojęcie to funkcjonuje obok „**szkody ekologicznej**”¹³, jednak jak się wydaje z punktu widzenia dogmatycznoprawnego pojęcia szkody ekologicznej, jak i środowiskowej są używane wymiennie, a to za sprawą tożsamego pojmowania predykatu „ekologiczna”, „środowiskowa”¹⁴. Posługiwanie się wymienne tymi nazwami stanowi pewne uproszczenie. Według bowiem pierwotnej definicji pojęcia „ekologii” wprowadzonej do nauki przez *E. Haeckla* jest to nauka o związkach organizmów z warunkami organicznymi i nieorganicznymi ich otoczenia i wzajemnych stosunkach organizmów żyjących w tym samym miejscu¹⁵. Ujmując tę definicję słowami przenośni można powiedzieć, że: „jak astronomia ukazuje położenie ciał niebieskich, tak ekologia ukazuje rozłożenie organizmów żywych na Ziemi”¹⁶. Według słownika języka polskiego ekologia to dziedzina biologii badająca wzajemne stosunki między organizmami a otaczającym je środowiskiem. Obecnie pojęcie „ekologii” w powszechnym odbiorze jest przede wszystkim utożsamiane z działaniami na rzecz ochrony środowiska. Ponadto, po wejściu w życie ZapSzkodŚrodU elementem języka prawnego i prawniczego stało się pojęcie szkody w środowisku, które również może być wymiennie używane z pojęciami szkody środowiskowej i szkody ekologicznej.

Po wyjaśnieniu wymienności używania powyższych pojęć konieczna staje się ich interpretacja. Dogodnym punktem wyjścia jest **cywilistyczna koncepcja szkody**.

Zgodnie z art. 361 § 1 KC, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono Szkada obejmuje więc:

- stratę, którą poniósł poszkodowany (**damnum emergens**),
- albo pozbawienie go korzyści, które mógłby uzyskać, gdyby mu szkody nie wyrządzono (**lucrum cessans**).

Powyżej zaprezentowane dwuskładnikowe pojęcie szkody jest uznawane za szkodę majątkową. Szkody majątkowej nie można utożsamiać ze szkodą na mieniu (art. 44 KC). Postacią bowiem szkody majątkowej jest także tzw. szkoda na osobie. Ta pierwsza polega na bezpośrednim uszczerbku składnika majątkowego poszkodowanego, podczas gdy druga polega na takim naruszeniu dóbr osobistych określonej osoby, w następstwie którego dochodzi – obok albo wespół z wyrządzeniem krzywdy – w sposób pośredni do negatywnych następstw w majątku tej osoby. Na przykład osoba poszkodowana jest zmuszona do

ponoszenia kosztów leczenia, ze względu na uszczerbek zdrowia jej możliwości zarobkowania są ograniczone.

Przy rozważaniu zagadnienia szkody w rozumieniu Kodeksu cywilnego powstają trudności w zakwalifikowaniu negatywnego oddziaływania na te elementy środowiska, które rzeczami nie są, bądź też są rzeczami niczymi.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w takie przypadkach nie można zasadnie mówić o szkodzie w rozumieniu cywilnoprawnym, w szczególności ze względu na fakt, iż nie ma zindywidualizowanego poszkodowanego¹⁷.

Przepisy pozakodeksowe pozwalają w **pewnych sytuacjach na rekompensowanie takich uszczerbków, które wykraczają poza kodeksowe pojmowanie szkody.**

Zgodnie z art. 323 ust. 2 PrOchrŚrod, jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna.

Jak się podkreśla w literaturze, powyższa regulacja zawiera **rozszerzenie katalogu środków w stosunku od unormowania kodeksowego w następującym zakresie:**

- roszczenie negatoryjne jest przyznane nie tylko właścicielowi, ale każdemu, komu przysługuje jakiegokolwiek prawo do rzeczy,
- roszczenia mogą być realizowane również wówczas, gdy nie doszło do naruszenia praw podmiotowych przysługujących indywidualnym podmiotom,
- odpowiedzialnym jest nie tylko ten, kto prowadzi działalność, ale także ten kto faktycznie czerpie z niej korzyść, nie dokonując bezprawnego oddziaływania na środowisko¹⁸.

Dodatkowo należy wskazać na regulację zawartą w art. 362 ust. 3 PrOchrŚrod, zgodnie z którym w razie braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia działań ograniczających oddziaływanie na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz właściwego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska.

Na gruncie art. 82 ust. 3 ustawy z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁹ – który stanowi pierwowzór omawianego art. 362 ust. 3 PrOchrŚrod – przyjmowano w literaturze, że rzeczona kwota pieniężna stanowi *sui generis* zadośćuczynienie pieniężne za uszczerbek w niemajątkowych wartościach społecznych środowiska (np. naruszenie walorów krajobrazowych, niekorzystne zmiany właściwości klimatycznych) jako surogatu restytucji naturalnej²⁰. Przyjęty wówczas termin „zadośćuczynienie administracyjne” jest elementem języka prawniczego do dnia dzisiejszego²¹.

Inne, szczególne normy prawne w stosunku do zawartych w Kodeksie cywilnym, znajdują się w ustawie z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe²². Ustawa ta posługuje się pojęciem szkody jądrowej²³, przez którą należy rozumieć:

- szkodę na osobie,
- szkodę w mieniu,

- szkodę w środowisku jako dobru wspólnym – koszty zastosowanych środków mających na celu przywrócenie stanu środowiska naturalnego, jako dobra wspólnego, sprzed jego naruszenia, chyba że naruszenie jest nieznaczne

– w zakresie, w jakim szkoda powstała lub wynika z promieniowania jonizującego emitowanego przez jakiegokolwiek źródło promieniowania wewnątrz urządzenia jądrowego lub emitowanego przez paliwo jądrowe, materiały promieniotwórcze, odpady lub materiał jądrowy, pochodzące z urządzenia jądrowego, powstałe w nim lub wprowadzone do niego, jeżeli wynikają one z właściwości promieniotwórczych tej substancji lub z połączenia właściwości promieniotwórczych z trującymi, wybuchowymi lub innymi niebezpiecznymi właściwościami takiej substancji (art. 100 pkt 5)²⁴.

Jeżeli chodzi o sposób naprawienia szkody jądrowej to zgodnie z art. 100a PrAtom następuje ono na zasadach określonych w przepisach Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem następujących wyjątków.

Naprawienie szkody jądrowej w środowisku naturalnym jako dobru wspólnym polega na zwrocie kosztów środków przywracających stan środowiska naturalnego sprzed jego naruszenia zastosowanych przez upoważnione do tego organy lub na podstawie ich decyzji przez inne podmioty. Naprawienie szkody jądrowej obejmuje także zwrot kosztów środków zapobiegawczych. Jeżeli zastosowanie środków zapobiegawczych spowodowało szkodę na osobie, w mieniu lub środowisku jako dobru wspólnym, szkodę taką traktuje się jak szkodę jądrową określoną w art. 100 pkt 5 PrAtom.

Również w GenModU²⁵ ustawodawca wyróżnia szkodę na osobie, mieniu oraz w środowisku jako dobru wspólnym, nie definiując tego ostatniego pojęcia (art. 57 ust. 1). Jeżeli szkoda dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem odszkodowawczym może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna (art. 57 ust. 2).

Z analizy powyżej zaprezentowanych przepisów obowiązujących w prawie polskim można powiedzieć, że **ustawodawca wyróżnia klasyczną szkodę na mieniu lub osobie, która podlega naprawieniu na zasadach wynikających z Kodeksu cywilnego z modyfikacjami wynikającymi na gruncie ustaw szczególnych i szkody w środowisko jako dobru wspólnym, której zrekompensowanie następuje na zasadach szczególnych wynikających z takich ustaw jak: PrOchrŚrod oraz PrAtom**. Pierwsza z ustaw prócz odpowiedzialności cywilnoprawnej posługuje się dodatkowo szczególnym instrumentem administracyjnoprawnym w postaci omówionego powyżej „zadośćuczynienia administracyjnoprawnego”.

Po tych koniecznych wyjaśnieniach należy zauważyć, że szkoda ekologiczna/środowiskowa może być rozumiana w dwojaki sposób, które możemy określić rozumieniem **węższym** i **szerszym**. Pierwsze oznacza szkodę, która została wyrządzona tylko środowisku, jako dobru wspólnemu²⁶. Szkoda tego rodzaju obejmuje zdarzenia oceniane negatywnie z punktu widzenia nauk szczegółowych (a zwłaszcza biologii, ekologii, medycyny itd.) oraz z punktu widzenia obowiązującego prawa²⁷.

W ujęciu szerszym szkoda ekologiczna/środowiskowa obejmowałaby nie tylko szkodę ekologiczną/środowiskową w rozumieniu węższym, ale właśnie szkodę na osobie, mieniu będącym przedmiotem własności indywidualnej²⁸. Wśród elementów składowych szkody ekologicznej w aspekcie szkody na osobie i mieniu można wyróżnić m.in. uszkodzenia ciała, śmierć, ubytki, uszkodzenia zasobów naturalnych, utratę korzyści²⁹. Przykładem szkody środowiskowej w szerokim znaczeniu mogłaby być

„szkoda jądrowa” opisana w art. 100 pkt 5 PrAtom.

Obecnie rekompensowanie szkód ekologicznych w rozumieniu szerszym, ale tylko w odniesieniu do szkód na osobie i mieniu pozostaje domeną prawa cywilnego, natomiast odpowiedzialność za szkodę ekologiczną w rozumieniu węższym jest realizowana najczęściej przez różnego rodzaju instrumenty prawne zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

2. Pojęcie szkody w środowisku w dyrektywie 2004/35/WE i ZapSzkodŚrodU

Z takim wąskim rozumieniem szkody środowiskowej (odnoszonej jedynie do środowiska jako dobra wspólnego/ewentualnie jego poszczególnych składników) mamy do czynienia, jak się wydaje, w dyrektywie 2004/35/WE. Zgodnie z art. 2 ust. 1 **przez „szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu” należy rozumieć:**

- szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków;
- szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych nie obejmują uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu gospodarczego, który został wyraźnie upoważniony przez odpowiednie władze zgodnie z przepisami wykonawczymi do art. 6 ust. 3 i 4 lub art. 16 dyrektywy 92/43/EWG³⁰ lub art. 9 dyrektywy 79/409/EWG³¹ lub, w przypadku siedlisk i gatunków nieobjętych prawem wspólnotowym, zgodnie z równoważnymi przepisami prawa krajowego w sprawie ochrony przyrody;
- szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię, preparatów, organizmów i drobnoustrojów.

Z przytoczonej definicji wynika, że ma ona charakter projektujący, a samo pojęcie szkody środowiskowej jest zawężone do ściśle określonych elementów środowiska naturalnego.

Również w ZapSzkodŚrodU można odnaleźć definicję szkody w środowisku. Zgodnie z art. 6 pkt 1 ZapSzkodŚrodU, przez szkodę w środowisku należy rozumieć **negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:**

- w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody³², lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w rozumieniu PrOchrŚrod,
- w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,

- w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie zdrowia ludzi.

Jak widać wyraźnie w ZapSzkodŚrodU ustawodawca dokonuje zawężenia pojęcia szkody w środowisku poprzez wskazanie jego wybranych elementów, których naruszenie jest objęte zakresem przedmiotowym tego aktu prawnego.

Dodatkowo należy zauważyć, że w pkt. 14 preambuły do dyrektywy 2004/35/WE zostało wskazane, iż przedmiotowy akt prawny nie ma zastosowania w przypadku szkody osobistej, szkody wyrządzonej na mieniu prywatnym lub strat gospodarczych i nie narusza żadnych praw dotyczących tego typu szkód.

Takie wyłączenie wprost nie jest zawarte w treści ZapSzkodŚrodU. Tym niemniej należy zauważyć, że **ZapSzkodŚrodU nie znajdując zastosowania do szkód na osobie i mieniu, nie wyklucza jednocześnie odpowiedzialności na zasadach kodeksowych**. Jak trafnie zauważa pierwszy komentator tego aktu prawnego, ZapSzkodŚrodU wpisuje się w istniejący system odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska i nie zastępuje go, lecz tylko wzbogaca w odniesieniu do odpowiedzialności za kilka rodzajów szkód, do których doszło w warunkach tą ustawą przewidzianych³³.

Zakres przedmiotowy ZapSzkodŚrodU

ZapSzkodŚrodU znajduje zastosowanie do szkód w środowisku zdefiniowanych powyżej z wyłączeniami, które zostały wskazane w art. 4 i 5 ZapSzkodŚrodU.

Zgodnie z art. 4 ZapSzkodŚrodU, jej przepisów **nie stosuje się jeżeli**:

- 1) od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat;
- 2) bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez:
 - a) konflikt zbrojny, działania wojenne, wojnę domową lub powstanie zbrojne;
 - b) katastrofę naturalną w rozumieniu przepisów ustawy z 18.4.2002 r. o stanie klęski żywiołowej³⁴;
 - c) działalność, której głównym celem jest obrona narodowa, bezpieczeństwo międzynarodowe lub której celem jest ochrona przed klęską żywiołową.

Druga grupa wyłączeń jest określona w art. 6 ZapSzkodŚrodU w myśl, której nie znajduje ona zastosowania do:

- 1) szkód jądrowych w zakresie uregulowanym w PrAtom,
- 2) gospodarki leśnej prowadzonej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, o której mowa w ustawie z 28.9.1991 r. o lasach³⁵.

Podmiot odpowiedzialny za szkodę w środowisku

1. Podmiot korzystający ze środowiska

Zgodnie z pkt 2 Preambuły do dyrektywy 2004/35/WE, odpowiedzialność za szkodę środowiskową powinna opierać się na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, w myśl której **podmiot gospodarczy**³⁶ wyrażający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny, w celu nakłonienia podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy 2004/35/WE, „podmiot gospodarczy” oznacza **każdą osobę fizyczną lub prawną, prywatną lub publiczną, która prowadzi lub nadzoruje działalność zawodową lub, w przypadkach gdy jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osobę, której delegowano uprawnienia do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności, włącznie z posiadaczami uprawnień lub zezwolenia na prowadzenie takiej działalności bądź osobami, które rejestrują lub zgłaszają taką działalność.**

Polski ustawodawca odpowiedzialnością przewidzianą w analizowanym akcie prawnym obciążył **podmioty korzystające ze środowiska**³⁷.

Zgodnie ze słowniczkiem ustawy (art. 6 pkt 9 ZapSzkodŚrodU) przez „podmiot korzystający ze środowiska” rozumie się podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 PrOchrŚrod, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ZapSzkodŚrodU powodującą bezpośrednio zagrożenie szkodą lub szkodę w środowisku.

Zaprezentowana definicja ma charakter kaskadowy. W pierwszej kolejności należy wskazać, że podmiotami korzystającymi ze środowiska w rozumieniu PrOchrŚrod są:

- a) przedsiębiorcy w rozumieniu *ustawy z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej*³⁸ oraz osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,
- b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu *PrGosp*,
- c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a), korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Podmioty te, aby mogły ponosić odpowiedzialność na podstawie analizowanej ustawy muszą dodatkowo **prowadzić działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku** (art. 2 ust. 1 pkt 1 ZapSzkodŚrodU) lub inną **działalność**, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ZapSzkodŚrodU **powodującą bezpośrednio zagrożenie szkodą lub szkodę w środowisku**. Rodzaje działalności **stwarzających ryzyko szkody w**

środowisku zostały **enumeratywnie** wyliczone w art. 3 ZapSzkodŚrodU. Jest to katalog zamknięty działań stwarzających ryzyko szkody w środowisku, stanowiący transpozycję załącznika III do dyrektywy 2004/35/WE. Odpowiedzialność w tym zakresie ma charakter **obiektywny**. Działalność zaś, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 to **zawiniona** działalność powodująca szkodę w środowisku lub zagrożenie szkody w środowisku [ale inna niż wymieniona w art. 3 ZapSzkodŚrodU – przyp. *B.D.*] dotycząca gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych.

Przez chronione siedliska przyrodnicze ustawodawca na gruncie ZapSzkodŚrodU nakazuje rozumieć (art. 6 pkt 2):

- a) siedliska przyrodnicze objęte jedną z form ochrony przyrody w rozumieniu przepisów OchrPrzyrU lub podlegające ochronie na podstawie art. 33 ust. 2 OchrPrzyrU,
- b) siedliska przyrodnicze należące do typów siedlisk określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 OchrPrzyrU,
- c) siedliska oraz miejsca rozrodu gatunków chronionych,
- d) miejsca lęgu, pierzenia i zimowania ptaków wędrownych oraz miejsca ich zatrzymywania się wzdłuż tras wędrówek.

Zgodnie ze słowniczkiem ustawy „gatunki chronione” oznaczają (art. 6 pkt 7):

- gatunki chronione w rozumieniu przepisów OchrPrzyrU,
- gatunki ptaków wędrownych.

Nie sposób w niniejszym artykule omawiać powyżej wymienionych instytucji, które doczekały się analiz zarówno w opracowaniach praktycznych (komentarzach)³⁹, jak i teoretycznych⁴⁰.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ZapSzkodŚrodU, jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest **solidarna**. Solidarność odpowiedzialności nasuwa pierwsze skojarzenia z instytucją solidarności biernej uregulowanej w art. 366 § 1 KC, zgodnie z którym kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników). Odpowiedzialność solidarna jest uregulowana również w ustawie z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴¹, która w dużej mierze honoruje zasady wynikające z Kodeksu cywilnego. Jak się wydaje zarówno solidarność cywilnoprawna i wynikająca z OrdPU mogą znaleźć zastosowanie na gruncie ZapSzkodŚrodU.

W art. 22 ZapSzkodŚrodU przewidziany został cywilnoprawny mechanizm zwrotu „nakładów” na działania zapobiegawcze lub naprawcze, natomiast w art. 23 ZapSzkodŚrodU wskazane zostało, że jeżeli organ

ochrony środowiska⁴² podejmuje działania zastępcze (o czym poniżej) wówczas ma obowiązek żądania zwrotu poniesionych kosztów, do których realizowania stosuje się przepisy Działu III OrdPU.

2. Władający powierzchnią ziemi

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ZapSzkodŚrodU, jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane **za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi**, jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował. Władający powierzchnią ziemi nie będzie ponosił odpowiedzialności, jeżeli niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokonał zgłoszenia na podstawie art. 24 ZapSzkodŚrodU (art. 12 ust. 3 ZapSzkodŚrodU).

Zgodnie z art. 6 pkt 12 ZapSzkodŚrodU, przez „władającego powierzchnią ziemi” rozumie się podmiot, o którym mowa w art. 3 pkt 44 PrOchrŚrod. Ten ostatni przepis stanowi, że przez zakres analizowanego pojęcia należy rozumieć właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴³ ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający.

Lektura rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.3.2001 r. w sprawie ewidencji budynków i gruntów⁴⁴ wskazuje, że kategoria podmiotów – „władających powierzchnią ziemi” jest pojemna. Zgodnie z EwidBudGruntR będą to użytkownicy wieczystości, użytkownicy w rozumieniu art. 252 i n. KC, podmioty (jednostki organizacyjne) legitymując się tzw. trwałym zarządem, podmioty które władają gruntami na podstawie umów dzierżawy, podmioty zgłoszone do ewidencji stosownie do art. 28 ust. 4 pkt 3 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴⁵, a w pewnych sytuacjach posiadacze samoistni i zależni⁴⁶.

Obowiązki w razie bezpośredniego zagrożenia wystąpienia szkody środowiskowej

W myśl art. 9 ust. 1 ZapSzkodŚrodU, w przypadku wystąpienia **bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku**, przez które rozumie się **wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości** (art. 6 pkt 1 ZapSzkodŚrodU) **podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze**.

Pojęcie działań zapobiegawczych zostało zdefiniowane w art. 6 pkt 4 ZapSzkodŚrodU. Rozumie się przez nie **działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji**. Ustawodawca w przywołanej definicji posługuje się pojęciami nieostrymi, co umożliwia „elastyczną” wykładnię w duchu celów jakim mają one służyć. Cel ten determinuje to, czy mogą one być zaliczone do działań zapobiegawczych, czy też nie. Jak się wydaje nie mogą to być wszakże działania podjęte „w celu”, które mają jedynie uzasadnienie subiektywne, ale powinny być one ugruntowane poziomem dostępnej wiedzy, również z udziałem specjalistów/biegłych.

Podjęcie właściwych działań zapobiegawczych jest uzależnione od okoliczności konkretnego przypadku.

Ustawodawca tytułem przykładu wskazuje na ograniczenie emisji. Przez emisję rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi:

- substancje oraz ich mieszaniny lub roztwory,
- energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne,
- organizmy lub mikroorganizmy (art. 6 pkt 5 ZapSzkodŚrodU)⁴⁷.

Podejmowane działania zapobiegawcze przez podmiot zobowiązany mogą nie doprowadzić do zamierzonych rezultatów, tj. bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku może nie zostać zażegnane lub co gorsza może wystąpić szkoda. W takich sytuacjach podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany **niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska**. Zgłoszenie takie powinno zawierać:

- imię i nazwisko albo nazwę podmiotu korzystającego ze środowiska oraz jego adres zamieszkania albo adres siedziby;
- określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) – w przypadku wykonywania tej działalności;
- określenie rodzaju, opis, wskazanie miejsca i datę wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku;
- opis działań zapobiegawczych i naprawczych podjętych do chwili zgłoszenia (art. 11 ust. 1 i 2 ZapSzkodŚrodU).

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmuje działań zapobiegawczych organ ochrony środowiska nakłada na niego, **w drodze decyzji, obowiązek przeprowadzenia tych działań** (zob. art. 15 ZapSzkodŚrodU).

Niepodjęcie działań zapobiegawczych jest karalne **karą grzywny** na podstawie art. 28 ust. 1 ZapSzkodŚrodU. Niezgłoszenie zaś wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku zgodnie z art. 11 ZapSzkodŚrodU jest karalne grzywną na podstawie jej art. 28 ust. 2.

Obowiązki w razie wystąpienia szkody środowiskowej

Zgodnie z art. 9 ust 2 ZapSzkodŚrodU, **w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do:**

- podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników,
- podjęcia działań naprawczych.
- Można powiedzieć, że ustawodawca przewidział dwa rodzaje działań. Pierwszy rodzaj to **działania doraźne i zapobiegawcze**, których celem jest uniknięcie dalej idących skutków. Drugi to **działania**

zmierzające do usunięcia negatywnych skutków szkody ekologicznej.

Pojęcie działań naprawczych zostało zdefiniowane w art. 6 pkt 3 ZapSzkodŚrodU. Oznaczają one wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, **w szczególności**:

- oczyszczanie gleby i wody,
- przywracanie naturalnego ukształtowania terenu,
- zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności,
- reintrodukcję zniszczonych gatunków,

prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie.

- Wymienione powyżej rodzaje działalności oczywiście nie stanowią katalogu zamkniętego (ustawodawca posługuje się zwrotem „w szczególności”), a ich dobór jest uzależniony od konkretnego przypadku.
- Przykładem działań kompensacyjnych (reintrodukcji zniszczonych gatunków) jeszcze przed wejściem w życie ZapSzkodŚrodU może być nakaz zawarty w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wojewody podlaskiego z 18.10.2006 r. (ŚR.II.KG 66131/89/05/06) dotyczącej budowy obwodnicy Augustowa, w której inwestor został zobowiązany do odtworzenia populacji głuszca⁴⁸.

Równowaga przyrodnicza i walory krajobrazowe są pojęciami prawnymi.

- Przez **równowagę przyrodniczą** należy rozumieć **stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu; człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej** (art. 3 pkt 32 PrOchrŚrod). Istnienie takiej równowagi jest podstawowym warunkiem istnienia w tym środowisku życia. Przy czym, co warto podkreślić, człowiek jest traktowany jako element ekosystemu⁴⁹. Zagadnienia równowagi przyrodniczej są szczegółowo opisywane w ekologii i naukach szczegółowych⁵⁰.

Zgodnie z art. 5 pkt 23 OchrPrzyrU, przez **walory krajobrazowe** należy rozumieć **wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka**. Walory krajobrazowe dotyczą zarówno krajobrazu naturalnego (pierwotnego – jeżeli takowy jeszcze istnieje), jak i krajobrazu przetworzonego (kulturowego, antropogenicznego) jako całości. Przywrócenie walorów krajobrazowych może być bardzo trudne i najczęściej będzie wymagało pomocy fachowej tzw. architektów krajobrazu, których wiedza powinna uwzględniać podstawy biologii krajobrazu, ekologii, topografii, fizjografii, roślinoznawstwa, gleboznawstwa, klimatologii, hydrologii, projektowania krajobrazu itp.⁵¹.

Prowadzenie działań naprawczych wymaga **uzyskania decyzji administracyjnej**, której przedmiotem jest

uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych. W celu jej uzyskania podmiot korzystający ze środowiska składa wniosek do organu ochrony środowiska o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych zawierający informacje na temat:

- obszaru wymagającego podjęcia działań naprawczych;
- funkcji pełnionych przez obszar wymagający działań naprawczych;
- początkowego stanu środowiska na danym terenie;
- aktualnego stanu środowiska na danym terenie;
- planowanego zakresu i sposobu przeprowadzenia działań naprawczych oraz planowanego terminu ich rozpoczęcia i zakończenia.

Organ ochrony środowiska wydaje przedmiotową decyzję po zasięgnięciu opinii:

- dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w odniesieniu do szkody w wodach;
- dyrektora urzędu morskiego – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarach morskich;
- dyrektora okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do szkody w środowisku spowodowanych ruchem zakładu górniczego;
- dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarach, na których występują lasy stanowiące własność Skarbu Państwa;
- dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarze parku narodowego;
- organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej – w odniesieniu do szkody w środowisku w strefach ochronnych i ujęciach wody przeznaczonej do spożycia oraz wody w kąpieliskach.

Zasięgnięcie opinii następuje w trybie art. 106 KPA. Oznacza to, że organ ochrony środowiska załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych następuje w drodze decyzji określającej:

- stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko;
- zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych;
- termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych.

Szczególne sytuacje powstają, gdy jednocześnie występuje więcej niż jedna szkoda w taki sposób, że nie można zapewnić jednoczesnego podjęcia działań naprawczych w odniesieniu do wszystkich tych szkód. Wówczas organ ochrony środowiska może określić w **decyzji uzgadniającej warunki przeprowadzenia działań naprawczych**, w odniesieniu do których szkód należy podjąć działania naprawcze w pierwszej kolejności. Ustalając kolejność podejmowania działań naprawczych, organ ochrony środowiska powinien

kierować się charakterem, zasięgiem i rozmiarem poszczególnych szkód w środowisku oraz zagrożeniem dla zdrowia ludzi, a także możliwością naturalnej naprawy elementów przyrodniczych na obszarze, na którym szkoda w środowisku wystąpiła (art. 13 ust. 4 i 5 ZapSzkodŚrodU).

Decyzja, której przedmiotem jest uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych podlega weryfikacji. Jeżeli została wydana przez wojewodę jako organ ochrony środowiska, wówczas przysługuje od niej odwołanie (art. 127 § 1 KPA). Jeżeli zaś decyzję wydał minister właściwy do spraw środowiska, wówczas strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 KPA).

Kolejnym krokiem strony niezadowolonej z rozstrzygnięcia organu ochrony środowiska jest skarga do właściwego sądu administracyjnego.

Wymóg uzyskania decyzji jest zniesiony w razie prowadzenia działań ratowniczych (art. 13 ust. 7 ZapSzkodŚrodU).

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmuje działań naprawczych organ ochrony środowiska nakłada na niego, **w drodze decyzji, obowiązek przeprowadzenia tych działań** (zob. art. 15 ZapSzkodŚrodU).

Niepodjęcie działań naprawczych na podstawie art. 9 ZapSzkodŚrodU jest zagrożone **karą grzywny** na podstawie art. 28 ust. 1 ZapSzkodŚrodU. Takiej samej karze podlega podmiot, który będąc obowiązany do uzgodnienia z organem ochrony środowiska warunków prowadzenia działań naprawczych, nie spełnia tego obowiązku albo prowadzi te działania wbrew uzgodnionym warunkom (art. 29 ust. 1 ZapSzkodŚrodU).

Działania zastępcze organu ochrony środowiska

Zgodnie z art. 16 ZapSzkodŚrodU, **organ ochrony środowiska podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze, jeżeli:**

- podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna;
- z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne natychmiastowe podjęcie tych działań.

Artykuł 16 ZapSzkodŚrodU stanowi transpozycję postanowień dyrektywy 2004/35/WE zawartych w szczególności w jej art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3.

Ustawodawca nakłada szczególne obowiązki na władającego powierzchnią ziemi w sytuacji, w których są prowadzone działania zastępcze. Mianowicie **władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić organowi ochrony środowiska prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych**. Organ ochrony środowiska, w celu prowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, określa, **w drodze decyzji, zakres udostępnienia powierzchni ziemi przez władającego powierzchnią ziemi oraz zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia**. Postępowanie w sprawie wydania powyższej decyzji, wszczyna się z urzędu.

Jeżeli natomiast bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku wystąpiły na

terenie, do którego podmiot korzystający ze środowiska **nie posiada tytułu prawnego**, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych z zachowaniem warunków określonych odpowiednio w decyzji, której przedmiotem jest uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych lub w decyzji nakładającej obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych, a także prowadzenie badań związanych z oceną szkody w środowisku.

Jeżeli władający powierzchnią ziemi uniemożliwia prowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych wbrew omówionym powyżej obowiązkom podlega karze grzywny na podstawie art. 29 ust. 2 ZapSzkodŚrodU.

W przypadkach podejmowania działań zastępczych przez organ ochrony środowiska, występuje on do podmiotu korzystającego ze środowiska **o zwrot poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych**. Obowiązek poniesienia kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, ich wysokość oraz sposób uiszczenia jest określany w drodze decyzji przez organ ochrony środowiska.

Organ ochrony środowiska może odstąpić od żądania zwrotu całości lub części kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, jeżeli:

- podmiot korzystający ze środowiska nie został zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna;
- koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania.

Roszczenia względem podmiotu korzystającego ze środowiska o zwrot kosztów z tytułu przeprowadzonych przez organ ochrony środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych przedawniają się z upływem 5 lat od dnia zakończenia tych działań lub ustalenia sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych stosuje się odpowiednio przepisy Działu III OrdPU, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska (art. 23 ZapSzkodŚrodU).

Zagadnienia intertemporalne

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ZapSzkodŚrodU, do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, które zaistniały przed 30.4.2007 r. lub wynikały z działalności, która została zakończona przed 30.4.2007 r., stosuje się przepisy dotychczasowe.

W myśl art. 35 ust. 2 ZapSzkodŚrodU, do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed 30.4.2007 r. stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 32 (czyli PrOchrŚrod), w brzmieniu dotychczasowym, z tym że organem właściwym jest wojewoda.

Z analizy przywołanych powyżej dwóch ustępów art. 35 wynika, że w odniesieniu do szkody w środowisku innej niż dotyczącej powierzchni ziemi ustawodawca nie precyzuje o jakie przepisy chodzi, choć nie powinno być wątpliwości, że w szczególności również o PrOchrŚrod.

Powyżej określona cezura na **30.4.2007 r.**, która jest jednocześnie datą wejścia w życie ZapSzkodŚrodU koresponduje z wymogiem zawartym w art. 21 dyrektywy 2004/35/WE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania rzeczonyj dyrektywy przed 30.4.2007 r. Jednocześnie zgodnie z intencją prawodawcy europejskiego wyrażoną w pkt. 30 preambuły do dyrektywy 2004/35/WE szkoda wyrządzona przed upływem nieprzekraczalnego terminu wykonania niniejszej dyrektywy nie powinna być objęta jej przepisami.

Podsumowanie

ZapSzkodŚrodU jest kolejnym aktem prawnym, który reguluje zagadnienia odpowiedzialności w zakresie ochrony środowiska. Jej głównym celem jest transponowanie do prawa polskiego postanowień dyrektywy 2004/35/WE. Dyrektywa ta spotkała się z krytyczną oceną przedstawicieli nauki ze względu na liczne niejasności regulacji, która dotyczy przecież niezwykle trudnego i skomplikowanego zagadnienia jakim jest szkoda w środowisku. Polska ustawa, która w wielu miejscach stanowi „kalkę” językową rozwiązań europejskich również będzie wzbudzała wiele wątpliwości w praktycznym stosowaniu. Celem artykułu nie było wskazywanie i szersze analizowanie tych problemów, a zarysowanie podstawowych i wybranych elementów odpowiedzialności na gruncie ZapSzkodŚrodU. Pomimo że jest to ustawa relatywnie krótka poprzez liczne odesłania do innych aktów prawnych, w szczególności PrOchrŚrod oraz aktów prawnych wymienionych w art. 3, jej obszar regulacji jest rozległy. ZapSzkodŚrodU nie zastępuje (co do zasady) dotychczasowego systemu odpowiedzialności w ochronie środowiska wzbogacając go. ZapSzkodŚrodU rodzi wiele wyzwań nie tylko przed jej adresatami, ale i dla przedstawicieli nauki poprzez potrzebę właściwego wkomponowania jej do istniejącego systemu, co wymaga odrębnych, często pogłębionych rozważań.

* Autor jest radcą prawnym, współnikiem w Kancelarii Adwokacko-Radcowskiej *B. Draniewicz i W. Peterek* s.c. w Warszawie, doktorantem w INP PAN.

¹ Dz.U. Nr 75, poz. 493; dalej jako: ZapSzkodŚrodU.

² Dz.Urz. L Nr 143 z 30.4.2004 r., s. 56; dalej jako: dyrektywa 2004/35/WE; Dz.Urz. polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, s. 357. Zob. *M. Bar, J. Jendrośka*, Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” Nr 1/2007, s. 3.

³ Przeważa pogląd, że jest to odpowiedzialność o charakterze administracyjnym, choć nie brak w nim akcentów odpowiedzialności cywilnoprawnej. Por. *M.M. Kenig-Witkowska*, Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa, 2005, s. 245; *W. Radecki*, Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz, Warszawa 2007, s. 13.

⁴ *E.K. Czech*, Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku (Dyrektywa 2004/35/WE), PiP Nr 1/2007, s. 55–66; *A. Wasilewski*, Wspólnotowe ramy odpowiedzialności majątkowej za „szkody środowiskowe” [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Kraków

2005, s. 743–756.

⁵ R. Ingarden, Człowiek i przyroda [w:] Książeczka o człowieku, Kraków 1998, s. 13.

⁶ W. Brzeziński, Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka, Warszawa 1975, s. 5.

⁷ W. Czachórski, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 1998, s. 180.

⁸ T. jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.; dalej jako: PrOchrŚrod. Ustawa weszła w życie z dniem 1.10.2001 r.

⁹ L. Łustacz, Rola państwa i prawa w ochronie środowiska [w:] Prawo a ochrona środowiska, pod red. L. Łustacza, Warszawa 1975, s. 104.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ZapSzkodŚrodU wraz z projektami aktów wykonawczych. Druk sejmowy Nr 1307 z 9.1.2007 r., s. 1 – dostępny na stronie: www.sejm.gov.pl.

¹¹ Pojęciem szkody środowiskowej posługuje się A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 743.

¹² Zob. w szczególności: W. Brzeziński, *op. cit.*; W.J. Katner, Konwencja (Nr 150) o odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działalnością niebezpieczną dla środowiska a prawo polskie [w:] Standardy Prawne Rady Europy, pod red. M. Safjana, Warszawa 1995; W.J. Katner, M. Pyziak-Szafnicka, Odpowiedzialność cywilnoprawna w ustawie o ochronie środowiska (uwagi *de lege ferenda*), „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” Nr 3/1996; M. Longchamps, Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną, Wrocław 1986; M. Pyziak-Szafnicka, Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną [w:] Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej, Łódź 1997; W. Radecki, Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska. Studium porównawcze, Wrocław 1983; *tenże*, Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium porównawcze, Wrocław 1985; *tenże*, Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska. Studium porównawcze, Wrocław 1987; *tenże*, Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, Warszawa 2002; J.J. Skoczylas, Cywilnoprawne środki ochrony środowiska, Warszawa 1986; D. Maśniak, Ubezpieczenia ekologiczne, Kraków 2003; S. Włodyka, Cywilnoprawna ochrona środowiska w Polsce. Tendencje i perspektywy rozwoju, ZNUJ Nr 108/1983.

¹³ Pojęciem szkody ekologicznej posługuje się np.: M. Pyziak-Szafnicka, Odpowiedzialność cywilna prowadzącego..., *op. cit.*; występuje ono również w treści uchwały Sejmu z 8.5.2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa na lata 2003–2006 wraz z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007–2010”, M.P. Nr 33, poz. 433.

¹⁴ Zamiast wielu zob.: W. Radecki, Filozoficzne i polityczne podstawy prawa człowieka do środowiska [w:] Prawo człowieka do środowiska naturalnego, Wrocław 1987, s. 24; J. Sommer, Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [w:] Prawo człowieka do środowiska naturalnego, Wrocław 1987, s. 34. Również w niniejszym artykule będę się zamiennie posługiwał pojęciami „szkoda ekologiczna”, „szkoda środowiskowa” i „szkoda w środowisku”.

- ¹⁵ E. Haeckel, *Natürliche Schöpfungsgeschichte*, Reimer Verlag, Berlin 1889, cyt. za: R. Kadłubowski, *Tło ekologiczne nauk medycznych [w:] Ekologia. Jej związki z różnymi dziedzinami wiedzy medycznej*, Warszawa 2001, s. 12.
- ¹⁶ S. Zięba, *Rozwój myśli ekologicznej*, Lublin 2004, s. 24.
- ¹⁷ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 307.
- ¹⁸ J.J. Skoczyła, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska*, PS Nr 4/2003, s. 68.
- ¹⁹ Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm. Ustawa utraciła ostatecznie moc na podstawie art. 73 ustawy z 22.6.2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (t. jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233; dalej jako: GenModU).
- ²⁰ G. Domański, *Sankcje majątkowe i opłaty za zanieczyszczenie środowiska w świetle nowej ustawy*, Pal. Nr 6/1980, s. 28.
- ²¹ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna podmiotów gospodarczych w ochronie środowiska*, Dębe 1990, s. 101–105; *tenże*, *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Odpowiedzialność w ochronie środowiska. Tytuł VI ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 122.
- ²² T. jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276; dalej jako: PrAtom.
- ²³ „Szkoła jądrowa” jest wyłączona spod zakresu ZapSzkodŚrodU, o czym jeszcze poniżej.
- ²⁴ Szczegółowo pojęcie szkody jądrowej omawia R. Majda, *Cywilna odpowiedzialność za szkodę jądrową w polskim prawie atomowym*, Łódź 2006, s. 101–113.
- ²⁵ Patrz: przyp. 19.
- ²⁶ Dyskusyjne, moim zdaniem, wszakże jest czy nawet tak pojmowana szkoda w środowisku (ekologiczna) może dotyczyć środowiska jako agregatu, czy też poszczególnych jego elementów. Por. J.W. Katner, *Konwencja...*, *op. cit.*, s. 170. Niektórzy autorzy wskazują, że pojęcie szkody ekologicznej to pewien skrót myślowy, albowiem szkoda tego rodzaju obejmuje szkody w klasycznym cywilnoprawnym znaczeniu, których przyczynę stanowi zły stan środowiska, tak: M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego...*, *op. cit.*, s. 242. Zagadnienie to zasługuje na odrębną rozprawę.
- ²⁷ Tak: L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.
- ²⁸ E. Brans, *Liability for damage to natural resources*, Rotterdam 1997, s. 5.
- ²⁹ Zob. D. Maśniak, *op. cit.*, s. 119.
- ³⁰ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. L Nr 206 z 22.7.1992 r., s. 7.

- ³¹ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2.4.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.Urz. L Nr 103 z 25.4.1979 r., s. 1.
- ³² Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.; dalej jako: OchrPrzyrU.
- ³³ *W. Radecki*, Ustawa o zapobieganiu..., *op. cit.*, s. 13.
- ³⁴ Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.
- ³⁵ T. jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.
- ³⁶ W wersji angielskiej występuje pojęcie „operator”.
- ³⁷ Tak: *W. Radecki*, Ustawa o zapobieganiu..., *op. cit.*, s. 50.
- ³⁸ Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.; dalej jako: PrGosp. Obecnie: ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.), stosownie do art. 86 ustawy z 2.7.2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1808), która weszła w życie z dniem 21.8.2004 r.
- ³⁹ Zob. *K. Gruszecki*, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Kraków 2005; *W. Radecki*, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2006.
- ⁴⁰ *J. Ciechanowicz-McLean* (red.), *K. Biernat*, *P. Mierzejewski*, *D. Trzcińska*, Polskie prawo ochrony przyrody, Warszawa 2006; *P. Bojarski*, *J. Jerzmański*, *J. Rotko*, *W. Radecki* (red.) *J. Sommer*, *S. Moczko-Wdowczyk*, Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, Wrocław 2006.
- ⁴¹ T. jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej jako: OrdPU. Art. 91–92 OrdPU.
- ⁴² Zgodnie z art. 7 ZapSzkodŚrodU, organem ochrony środowiska jest wojewoda, jedynie w odniesieniu do szkód spowodowanych działalnością dotyczącą GMO jest nim minister właściwy do spraw środowiska.
- ⁴³ T. jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.
- ⁴⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 454; dalej jako: EwidBudGruntR.
- ⁴⁵ T. jedn.: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.
- ⁴⁶ *A. Lipiński* [w:] Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, pod red. *J. Jendrośka*, Wrocław 2001, s. 87.
- ⁴⁷ Definicja emisji na gruncie ZapSzkodŚrodU różni się od definicji zawartej w art. 3 pkt 4 PrOchrŚrod.
- ⁴⁸ Obowiązek ten następnie został wykreślony przez ministra środowiska. Szczegóły i wątpliwości w zakresie zgodności z prawem tej decyzji opisują: *M. Bar*, *J. Jendrośka*, Aspekty prawne sporu o Rospudę,

„Prawo i Środowisko” Nr 1/2007, s. 49–60.

⁴⁹ M. Górski [w:] Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 2001, s. 76.

⁵⁰ Zob. A. Kurnatowska (red.), Ekologia. Jej związki z różnymi dziedzinami wiedzy, Warszawa–Łódź 1999; A. Kurnatowska (red.), Ekologia. Jej związki z różnymi dziedzinami wiedzy, Warszawa 2001.

⁵¹ A. Wojciechowska, Ochrona środowiska a ochrona dóbr kultury [w:] I. Dobosz, S. Grzybowski, A. Wojciechowska, Zagadnienia ochrony środowiska jako dobra intelektualnego, Warszawa–Kraków 1989, s. 27.

PODSUMOWANIE

Najważniejsze zagadnienia:

- geneza regulacji prawnej w zakresie korzystania ze środowiska i jego ochrony – formy kształtowania zasad odpowiedzialności (zasada „zanieczyszczający płaci”)
- pojęcie szkody w środowisku:
- pojęcia szkody środowiskowej oraz szkody ekologicznej i ich warianty:
- cywilistyczna koncepcja szkody
- regulacja PrOchrŚrod
- regulacja PrAtom
- wąskie oraz szerokie rozumienie szkody ekologicznej/środowiskowej
- pojęcie szkody w środowisku w dyrektywie 2004/35/WE i ZapSzkodŚrodU
- zakres przedmiotowy ZapSzkodŚrodU
- podmiot odpowiedzialny za szkodę w środowisku:
- podmiot korzystający ze środowiska (wg dyrektywy 2004/35/WE: „podmiot gospodarczy”)
- władający powierzchnią ziemi
- obowiązki w razie bezpośredniego zagrożenia wystąpienia szkody środowiskowej – niezwłoczne zgłoszenie tego faktu organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska
- obowiązki w razie wystąpienia szkody środowiskowej:
- działania doraźne i zapobiegawcze
- działania zmierzające do usunięcia negatywnych skutków szkody ekologicznej
- działania zastępcze organu ochrony środowiska (zapobiegawcze lub naprawcze)
- zagadnienia intertemporalne

