

BARBARA KRUPA

ZASADY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA SZKODĘ W ŚRODOWISKU – ASPEKTY ADMINISTRACYJNOPRAWNE

We wszystkich krajach uprzemysłowionych, pomimo dzielących je różnic gospodarczych i politycznych występują podobne zagrożenia środowiska, dlatego też prawodawcy tworzą instrumenty prawne, które mają na celu ochronę środowiska. Ochrona środowiska jest objęta regulacją wspólnotową i Unia Europejska uczyniła z ochrony środowiska oraz z walki z globalnym ociepleniem jeden z priorytetów, co ma liczne konsekwencje w polskim porządku prawnym. Jednym z zagadnień prawnych, mających z założenia pełnić istotną rolę w ochronie środowiska, jest kwestia odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku. Na gruncie prawa polskiego odpowiedzialność za stan środowiska przez podmiot dokonujący jego naruszenia ma charakter konstytucyjny, gdyż zgodnie z przepisem art. 86 Konstytucji RP, każdy obowiązany jest do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie, ale wynika też z prawa wspólnotowego, tj. dyrektywy 2004/35/WE¹. Podstawą regulacji prawnej w tym obszarze jest reguła, że „kto zanieczyszcza, ten płaci”. Posługuje się nią ustawodawca europejski w art. 1 dyrektywy 2004/35/WE, jak i ustawodawca polski, w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom

Dr BARBARA KRUPA – Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska; adres do korespondencji: Plac Politechniki 1, 00-661 Warszawa; e-mail: b.krupa@ans.pw.edu.pl

¹ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym w środowisku naturalnym (Dz. Urz. UE L nr 143 z 30.04.2004).

w środowisku i ich naprawie², jak i w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³.

POJĘCIE SZKODY
W USTAWIE O ZAPOBIEGANIU SZKODOM W ŚRODOWISKU
I ICH NAPRAWIE

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴ na określenie negatywnych następstw oddziaływania na środowisko używano pojęcia szkody środowiskowej⁵. Pojęcie to często funkcjonowało obok pojęcia „szkoda ekologiczna”⁶. Z dogmatycznego punktu widzenia pojęcia szkody środowiskowej, szkody ekologicznej były używane zamiennie, co wynikało z publicystycznego uproszczenia. W celu ujednoczenia pojęcia ustawodawca wprowadził definicję legalną „szkody w środowisku” do przepisu art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., jako negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska:

1) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, w tym ze szkodą w gatunkach chronionych lub ochronnych siedliskach przyrodniczych, nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska;

² Dz. U. nr 75, poz. 493, ze zm.

³ Dz. U. z 2008 r., nr 25, poz. 150, ze zm.

⁴ Ustawa weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2007 r.

⁵ A. W a s i l e w s k i, *Wspólnotowe ramy odpowiedzialności majątkowej za szkody środowiskowe*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Prof. Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 743-756.

⁶ M. P y z i a k - S z a f n i c k a, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną*, [w:] *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 132.

2) w wodach mających negatywny wpływ na stan ekologiczny lub ilościowy wód;

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

Tym niemniej należy pamiętać, że ustawodawca wyłączył w art. 4 i 5 spod działania ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. szkody jądrowe w zakresie uregulowanym w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe⁷ oraz szkody powstałe w wyniku realizacji gospodarki leśnej prowadzonej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, o której mowa w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁸. Przepisów ustawy nie stosuje się również do zdarzeń:

1) jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat;

2) jeżeli 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 dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. nr 62, poz. 558 i nr 74, poz. 676 oraz z 2006 r. nr 50, poz. 360 i nr 191, poz. 1410);

c) działalność, której głównym celem jest obrona narodowa, bezpieczeństwo międzynarodowe lub ochrona przed klęską żywiołową.

Wyłączenia te w dużej mierze odpowiadają wyłączeniom zawartym w przepisie art. 4 dyrektywy 2004/35/WE, choć ujęcie ich w prawie polskim jest szersze poprzez wprowadzenie terminu 30-letniego przedawnienia dla tego typu szkody oraz wyłącznie gospodarki leśnej. Jak widać, przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. dokonują zawężenia pojęcia szkody w środowisku poprzez wskazanie wybranych elementów normatywnych, których naruszenie objęte jest zakresem przedmiotowym tego aktu prawnego.

Definicja szkody zawarta w art. 6 pkt 11 ppkt a w/w ustawy ma jednakże charakter złożony i odwołuje się do innych pojęć ustawowych, tj. „gatunków chronionych” i „chronionych siedlisk przyrodniczych”. W przepisie art. 6 pkt 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. „chronione gatunki” definiuje się

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 264, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2011 r., nr 12, poz. 59, ze zm.

jako gatunki objęte ochroną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹ oraz gatunki ptaki wędrownych, bliżej osobno nie zdefiniowane. Termin „chronione siedliska przyrodnicze” (art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.) ustawodawca odnosi do siedlisk przyrodniczych objętych jedną z form ochrony przyrody w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody lub podlegających ochronie na podstawie art. 33 ust. 2 tej ustawy, siedlisk przyrodniczych należących do typów siedlisk określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, siedlisk i miejsc rozrodu gatunków chronionych oraz miejsc lęgu, pierzenia i zimowania ptaków wyodrębnionych, jak i miejsc ich zatrzymywania się wzdłuż tras wędrowek¹⁰.

Ważne w tym przypadku jest określenie pojęć właściwego stanu ochrony gatunków lub siedlisk przyrodniczych, co ma bezpośredni wpływ na treść pojęcia szkody przyrodniczej. Pojęcie użyte w art. 3 pkt 24 i 25 ustawy o ochronie przyrody zostało zmienione przez art. 34 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. Regulacje zawarte w art. 5 pkt 24 ustawy o ochronie przyrody określają właściwy stan ochrony gatunku jako „sumę oddziaływania na gatunek, mogącą w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na rozmieszczenie i liczebność jego populacji na danym terenie lub naturalnego zasięgu tego gatunku, przy której dane o dynamice liczebności populacji tego gatunku wskazują, że gatunek jest trwałym składnikiem właściwego siedliska, naturalny zasięg gatunku nie zmniejsza się ani nie ulega zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości oraz odpowiednio duże siedlisko dla utrzymania się populacji tego gatunku istnieje i prawdopodobnie nadal będzie istniało”¹¹. Natomiast regulacja zawarta w art. 5 pkt 25 ustawy o ochronie przyrody definiuje właściwy stan ochrony siedliska przyrodniczego jako:

sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze i jego typowe gatunki, mogącą w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na naturalne rozmieszczenie, strukturę, funkcję lub przeżycie jego typowych gatunków na terenie kraju lub naturalnego zasięgu siedliska, przy której naturalny zasięg siedliska przyrodniczego i obszary zajęte przez te siedliska w obrębie jego zasięgu nie zmieniają się lub zwiększają się struktura i funkcje, które są konieczne do długotrwałego utrzymania siedliska, istnieją i prawdopodobnie będą istniały

⁹ Dz. U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220, ze zm.

¹⁰ M. B a r, J. J e n d r o ś k a, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, 2007, nr 1, s. 3.

¹¹ W. R a d e c k i, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2007, s. 42.

oraz typowe dla tego siedliska, istnieją i prawdopodobnie nadal będą istniały oraz typowe dla tego siedliska gatunki znajdują się we właściwym stanie ochrony.

Dodatkowym, normatywnym kryterium szkody w środowisku jest jej „mierzalność”, a dokładnie mierzalność zmiany stanu lub funkcji elementów przyrodniczych. Dyrektywa 2004/35/WE w załączniku nr I określa kryteria (mieralne dane) mające ułatwić ocenę wystąpienia szkody w środowisku¹². Są to jednak kryteria odnoszące się do gatunków chronionych i chronionych siedlisk przyrodniczych, a nie do szkody w środowisku innego rodzaju. Ze względu na ogólność regulacji załącznika I dyrektywy 2004/35/WE powstała konieczność szczegółowego uregulowania tej kwestii w prawie polskim¹³. Nastąpiło to w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku¹⁴. Rozporządzenie to, w ślad za przepisem art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., wyróżnia trzy podtypy szkód, tj. szkodę w:

- 1) gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych (szkoda przyrodnicza);
- 2) wodach;
- 3) powierzchni ziemi.

¹² Zgodnie z załącznikiem nr I do w/w dyrektywy mierzalność została określona następująco: „Waga szkody, która ma negatywny wpływ na osiągnięcie bądź zachowanie korzystnego stanu ochrony siedlisk lub gatunków, musi być oceniona poprzez odniesienie do stanu ochrony w momencie wystąpienia szkody, ich użyteczności związanej z walorami rekreacyjnymi, które oferują, oraz zdolności do naturalnej regeneracji. Poważne negatywne zmiany w stosunku warunków początkowych powinny być określane za pomocą mierzalnych danych, takich jak:

- liczba osobników, ich zagęszczenie, obszar, jaki zamieszkują,
- rola poszczególnych osobników lub obszaru w odniesieniu do ochrony gatunków lub siedlisk, rzadkość występowania gatunku lub siedliska (oceniona na szczeblu lokalnym, regionalnym lub wyższym poziomie włącznie z poziomem wspólnotowym),
- zdolność gatunków do rozmnażania (według dynamiki specyficznej dla danego gatunku lub populacji), ich żywotność lub zdolność siedliska do naturalnej regeneracji (według dynamiki specyficznej dla charakterystycznych gatunków lub ich populacji),
- zdolność gatunków lub siedliska, po wystąpieniu szkody, do regeneracji w krótkim okresie czasu bez żadnej interwencji, z wyjątkiem wzmoczonych środków ochronnych, i uzyskania takich warunków, które prowadzą, wyłącznie za sprawą dynamiki gatunków bądź siedliska, do osiągnięcia warunków uznawanych za co najmniej równoważne z warunkami wzorcowymi”.

¹³ A. L i p i ń s k i, [w:] *Ustawa prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 76.

¹⁴ Dz. U. nr 82, poz. 501.

Jako warunek wystąpienia szkody, przepis § 2 rozporządzenia z dnia 29 maja 2008 r. wskazuje, by w danym przypadku zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych miała mierzalny (policzalny), negatywny skutek dla zdrowia ludzi. Jakkolwiek konstrukcja szkody w środowisku oparta na kryterium „mierzalności” (policzalności) ma swoje umocowanie w prawie wspólnotowym (art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/35/WE), to jednak logicznym elementem tej konstrukcji jest „stan początkowy”, niezbędny do ustalenia punktu zerowego, sprzed wystąpienia szkody – por. przepis art. 6 pkt 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. oraz art. 2 pkt 14 dyrektywy 2004/35/WE. Dopiero bowiem rzetelne opisanie stanu początkowego może pozwolić na wykazanie „negatywnego” skutku w zdrowiu ludzi albo wykazanie „osłabienia użyteczności” zasobów naturalnych. Powiązanie tych elementów umożliwia wskazanie rzeczywistych kryteriów oceny szkody w środowisku. Szkodą w środowisku będzie zatem negatywna zmiana w środowisku, różnica *in minus* między stanem sprzed wystąpienia szkody a stanem po szkodzie, dająca się wykazać za pomocą obiektywnych i weryfikowalnych kryteriów, czyli policzalnych. Chodzi tu bowiem o możliwość zidentyfikowania sytuacji, w której stan sprzed wyrządzenia szkody, jest inny niż stan po wyrządzeniu szkody. Negatywny charakter zmian został mocno podkreślony w dyrektywie. Mając jednak na względzie to, że definicja szkody określonej w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE jest nieprecyzyjna, gdyż użyte w niej pojęcie „negatywna zmiana” jest bardzo pojemne znaczeniowo, co pozwala na dowolną interpretację tego pojęcia przez różne podmioty, w tym i organy administracji. Ta uznaniowość pociąga za sobą możliwość zastosowania tego pojęcia zarówno do wszystkich szkód¹⁵, jak i do odmowy uwzględnienia danego przypadku jako szkody.

Negatywna zmiana musi wystąpić w zasobach naturalnych, które należy rozumieć zgodnie z przepisem art. 6 pkt 11 ppkt a – c ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., czyli gatunki i siedliska chronione, wody i powierzchnia ziemi. Szkodą może być również mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, chodzi tutaj o taki negatywny skutek, który da się policzyć. Natomiast poza pojęciem szkody w środowisku pozostają takie istotne elementy przyrodnicze, jak kopaliny, powietrze, krajobraz i klimat, co świadczy o fragmentaryczności regulacji wspólnotowej, a w ślad za nią i polskiej ustawy. Gdyby ustawodawca podszedł do regulacji w sposób kompleksowy,

¹⁵ B. R a k o c z y, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2010, s. 33.

to rodzaj przedmiotu, w którym dochodzi do powstania szkody w środowisku, byłby bez znaczenia, o ile dotyczyłby środowiska.

Podmioty zgłaszające szkodę często napotykają jednak barierę na drodze do skutecznego wszczęcia postępowania w postaci braku wiedzy o stanie początkowym środowiska, który umożliwiłby wykazanie wielkości szkody oraz zastosowanie właściwych kryteriów oceny stanu takiej populacji przez organ ochrony środowiska. W odniesieniu do ptaków, nietoperzy czy ryb kwestia ta dotyczy często braku wiedzy o wielkości populacji występującej na danym obszarze, która nie miałaby charakteru szacunkowego, ale charakter weryfikowalny, a więc policzalny. Teoretycznie podstawą takiego zgłoszenia mogą być albo własne obserwacje albo informacje o środowisku pochodzące od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, jednakże w odniesieniu do poszczególnych gatunków zwierząt, i to nawet tych pod ścisłą ochroną gatunkową, takich obserwacji się nie prowadzi w ogóle albo są one wycinkowe. W efekcie nawet przedstawienie dokumentacji fotograficznej zdarzenia i wskazanie na przykład liczby martwych zwierząt może nie być potraktowane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jako wykazanie zaistnienia szkody w środowisku właśnie z uwagi na brak odniesienia się do stanu początkowego i wykazanie „pogorszenia stanu populacji”.

PODMIOT ODPOWIEDZIALNY ZA SZKODĘ W ŚRODOWISKU

Zgodnie z pkt. 2 preambuły do dyrektywy 2004/35/WE odpowiedzialność za szkodę środowiskową opiera się na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, w myśl której podmiot gospodarczy¹⁶ wyrządzający przez swoje działanie szkodę w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny w celu nakłonienia podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie. Przepis art. 2 pkt 8 dyrektywy 2004/35/WE określa, że podmiotem gospodarczym jest każda osoba fizyczna, prawna lub publiczna, która prowadzi i nadzoruje działalność zawodową, lub, w przypadkach gdy

¹⁶ Polskie prawo posługuje się obecnie pojęciem „przedsiębiorcy”, a nie „podmiotu gospodarczego”.

jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osobę, której delegowano uprawnienie do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności, wyłącznie z posiadaczami uprawnień lub zezwolenia na prowadzenie takiej działalności bądź osobami, które rejestrują lub zgłaszają taką działalność. Natomiast na podstawie przepisu art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. przez podmiot korzystający ze środowiska rozumie się podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa ochrony środowiska, a prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., powodującą bezpośrednio zagrożenie szkodą lub szkodę w środowisku.

Biorąc zatem pod uwagę treść przepisu art. 3 pkt 20 Prawa ochrony środowiska, za podmiot korzystający ze środowiska należy uznać:

1) przedsiębiorcę, w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷, 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;

2) jednostkę organizacyjną nie będącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy prawo działalności gospodarczej;

3) osobą fizyczną nie będącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Podmioty te, aby mogły ponieść odpowiedzialność na podstawie analizowanej ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., muszą prowadzić działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, wskazaną w art. 3. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny i zamknięty. Zgodnie z art. 2 ustawy jej przepisy mają zastosowanie do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku spowodowanej przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub przez inną działalność w przypadku szkody w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych. W świetle tego przepisu szkoda lub zagrożenie jej wystąpienia jest ściśle związane z „działalnością” prowadzoną przez

¹⁷ Dz. U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447, ze zm.

podmiot korzystający ze środowiska, gdyż szkoda w środowisku jest jej efektem głównym lub ubocznym.

W przypadku szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych przesłanką konieczną do uznania wystąpienia takiej szkody jest nie tylko działalność stwarzająca ryzyko wystąpienia szkody, ale każdego typu działalność w powiązaniu z winą podmiotu, jednak analiza tych przepisów wskazuje, że chodzi tu o taką działalność, która stanowi ingerencję w środowisko. Na tle tego pojęcia bardzo trafnie wypowiedział się WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 25 listopada 2011 r.¹⁸:

Planowanie i projektowanie przedsięwzięcia [tu: budowy zbiornika zaporowego] nie może być uznane za działalność wywołującą szkodę czy też stwarzającą ryzyko jej wystąpienia. Samo uzyskanie wymaganych prawem decyzji nie prowadzi bowiem do wystąpienia szkody w środowisku, czyli do negatywnej, mierzalnej zmiany stanu lub funkcji elementów przyrodniczych. Nie będzie ono bowiem skutkowało jakimkolwiek wpływem na gatunek chroniony czy chronione siedlisko przyrodnicze.

Wydanie zatem decyzji przewidzianej przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹ służy właśnie przeprowadzeniu oceny projektowanego przedsięwzięcia w zakresie jego wpływu m.in. na chronione gatunki i siedliska przyrodnicze, dając inwestorowi możliwość zapobieżenia negatywnym skutkom projektowanej inwestycji na elementy przyrodnicze, które podlegają właśnie identyfikacji na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Wzmóżona ochrona prawna środowiska wiąże się też z zastrzeżeniem odpowiedzialności podmiotów korzystających ze środowiska, gdyż zgodnie z przepisem art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, to odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest solidarna.

¹⁸ Sygn. IV SA/WA 1311/11.

¹⁹ Dz. U. nr 199, poz. 1227, ze zm.

DZIAŁANIA PODEJMOWANE
W PRZYPADKU BEZPOŚREDNIEGO ZAGROŻENIA
WYSTĄPIENIEM SZKODY ŚRODOWISKOWEJ

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. przewiduje szczególnie tryb postępowania w sytuacji bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku (działania zapobiegawcze) lub w sytuacji zaistnienia szkody w środowisku (działania naprawcze), w odniesieniu do zakresu przedmiotowego pojęcia szkody w środowisku wskazanego powyżej. Postępowanie to ma charakter odrębny od postępowań związanych z realizacją odpowiedzialności w ochronie środowiska, przewidzianej na podstawie tytułu VI ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 322-375), mimo że przedmiot ochrony jest ten sam, czyli środowisko. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. może być odczytywana jako próba wskazania przez ustawodawcę rodzajów działalności szczególnie uciążliwych dla środowiska, m.in. poprzez częste awarie lub znaczące emisje zanieczyszczeń. Stąd też i koncentracja ustawodawcy jedynie na wąskim przedmiotowo znaczeniu szkody w środowisku, które obejmuje ograniczony rodzaj szkód – te najbardziej uciążliwe. Regulacja ta nie wyłącza bowiem zastosowania przepisów o odpowiedzialności w środowisku, przewidzianych w Prawie ochrony środowiska, które mają charakter ogólny i dotyczą wszelkiego rodzaju odpowiedzialności (cywilnej, karnej i administracyjnej).

W myśl art. 9 ust. 1 w/w ustawy, w przypadku wystąpienia bezpośrednio zagrożenia szkodą w środowisku, przez które rozumie się wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku, w dającej się przewidzieć przyszłości podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze²⁰. Pojęcie działań zapobiegawczych ma charakter ustawowy i zostało zdefiniowane w przepisie art. 6 pkt 4) ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. 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 wyeliminowania lub ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Ustawodawca w powołanej definicji posługuje się jednak pojęciami nieostrymi, co w założeniu ma umożliwić „elastyczne” stosowanie do szerokiego spektrum przypadków, a w praktyce może prowadzić do nadużywania przepisu przez organy ochrony środowiska w celu od-

²⁰ M. B a r, [w:] *Ustawa prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2003, s. 67.

mowy wszczynania postępowań, z uwagi na brak możliwości stwierdzenia szkody w środowisku.

Podjęcie właściwych działań zapobiegawczych jest uzależnione od okoliczności stanu faktycznego sprawy. Jako przykład działań zapobiegawczych ustawodawca wskazuje ograniczenie emisji²¹. Podejmowane działania zapobiegawcze przez podmiot zobowiązany mogą nie doprowadzić do zamierzonych rezultatów, tj. bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku może nie zostać zażegnane lub – co więcej – może wystąpić szkoda. W takich sytuacjach podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 11 w/w ustawy). Zgłoszenie takie powinno zawierać:

1) imię i nazwisko albo nazwę podmiotu korzystającego ze środowiska oraz jego adres zamieszkania albo adres siedziby;

2) określenie podmiotu wykonywanej działalności gospodarczej zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) – w przypadku wykonywania takiej działalności;

3) określenie rodzaju, opis, wskazanie miejsca i daty wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku;

4) opis działań zapobiegawczych i naprawczych podjętych do chwili zgłoszenia.

DZIAŁANIA PODEJMOWANE W PRZYPADKU WYSTĄPIENIA SZKODY

W przypadku wystąpienia już szkody w środowisku, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., podmiot korzystający ze środowiska zobowiązany jest do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżeniu kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszego osłabienia funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czyn-

²¹ Pojęcie to ma charakter legalnej definicji – por. art. 3 pkt 4 Prawa ochrony środowiska oraz art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., które przez „emisje” rozumieją: wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje, energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pole elektromagnetyczne. Dodatkowo na gruncie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. przez emisję rozumie się wprowadzanie do środowiska organizmów lub mikroorganizmów.

ników oraz do podjęcia działań naprawczych. Ustawodawca przewidział dwa rodzaje działań. Pierwszy rodzaj obejmuje działania doraźne i zapobiegawcze, których celem jest uniknięcie dalej idących skutków szkody. Drugi to działania zmierzające do usunięcia negatywnych skutków szkody w środowisku.

Pojęcie „działań naprawczych” zostało zdefiniowane w art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. Oznaczają one wszelkie działania, w tym działania prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracanie równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważony sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, w szczególności: oczyszczenie gleby i wody, przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu, zalesienie, zadrzewienie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków. Wymienione wyżej rodzaje działań nie mają charakteru katalogu zamkniętego, gdyż ustawodawca celowo unika ograniczania zakresu możliwości prowadzenia działań naprawczych. Dobór działań naprawczych powinien być bowiem uzależniony od konkretnego stanu faktycznego²². Dobrym przykładem takich działań kompensacyjnych (reintrodukcji zniszczonych gatunków), jeszcze przed wejściem w życie ustawy szkodowej, był nakaz zawarty w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wojewody podlaskiego dotyczącej budowy drogowej obwodnicy Augustowa, w której inwestor został zobowiązany do odtworzenia populacji głuszcza²³. Z uwagi na to, że pojęcia „równowagi przyrodniczej”²⁴ i „walorów krajobrazowych”²⁵ są pojęciami zdefiniowanymi prawnie, toteż ich rozumienie na gruncie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. musi być ściśle powiązane z całym systemem ochrony środowiska opartym na ustawie o ochronie przyrody, jak i Prawie ochrony środowiska.

²² B. R a k o c z y, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008, s. 56.

²³ R a d e c k i, *Ustawa o zapobieganiu*, s. 82.

²⁴ Równowaga przyrodnicza jest rozumiana w przepisie art. 3 pkt 32 Prawa ochrony środowiska jako „stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej”.

²⁵ Zgodnie z art. 5 pkt 23 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220, ze zm.) przez walory krajobrazowe należy rozumieć wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbą terenu twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka.

Prowadzenie działań naprawczych i ich zakres wymaga od podmiotu korzystającego ze środowiska, który wyrządził szkodę w środowisku, uzyskania decyzji administracyjnej, na podstawie przepisu art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. W celu uzyskania takiej decyzji podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do złożenia wniosku do organu ochrony środowiska o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych, zawierającego informacje na temat:

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

Organ ochrony środowiska wydaje decyzję po zasięgnięciu opinii:

- 1) regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w odniesieniu do szkody w wodach;
- 2) dyrektora urzędu morskiego – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarach morskich;
- 3) dyrektora urzędu górniczego – w odniesieniu do szkód w środowisku spowodowanych ruchem zakładu górniczego;
- 4) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – odniesieniu do szkody w środowisku na obszarach, na których występują lasy stanowiące własność Skarbu Państwa;
- 5) dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarze parku narodowego;
- 6) 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 k.p.a. Oznacza to, że organ ochrony środowiska załatwiający sprawę, zwracając 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 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 zażalenie²⁶. Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych następuje na

²⁶ M. G ó r s k i, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 79.

podstawie 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 mieć na względzie zasięg, charakter poszczególnych szkód w środowisku oraz zagrożenie dla zdrowia ludzi. Ponadto powinien uwzględnić możliwość samoistnej (naturalnej) naprawy elementów przyrodniczych na obszarze, na którym szkoda w środowisku wystąpiła²⁷.

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmuje działań naprawczych, organ ochrony środowiska ma możliwość nałożenia, w drodze decyzji, obowiązku przeprowadzenia tych działań – art. 15 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. Niepodjęcie działań naprawczych zagrożone jest karą grzywny. 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.

DZIAŁANIA ZASTĘPCZE PODEJMOWANE PRZEZ ORGAN OCHRONY ŚRODOWISKA

W celu zapewnienia skuteczności podejmowanych działań zapobiegawczych i naprawczych organ ochrony środowiska (regionalny dyrektor ochrony środowiska) może podejmować takie działania z urzędu. Dotyczy to sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego lub też egzekucja okazała się bezskuteczna, a także sytuacji, gdy z uwagi na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi bądź możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest natychmiastowe podjęcie takich działań. Należy przy tym

²⁷ Tamże, s. 80.

mieć na względzie, że art. 16 ustawy szkodowej stanowi bezpośrednią transpozycję regulacji zawartych w art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 4 dyrektywy 2004/35/WE.

Ustawodawca nakłada szczególne obowiązki na władających gruntem²⁸, na których to mają być prowadzone działania zastępcze. Osoba (osoby) ta obowiązana jest 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 nieruchomości przez jej właściciela lub posiadacza, nakaz i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia. Postępowanie w sprawie wydania powyższej decyzji wszczyna się z urzędu²⁹.

Jeżeli natomiast bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku wystąpiło na terenie, do którego podmiot korzystający ze środowiska nie posiada tytułu prawnego, to właściciel nieruchomości lub jej posiadacz jest obowiązany umożliwić prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych z zachowaniem warunków określonych odpowiednio w decyzji, której przedmiotem jest uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych lub zapobiegawczych i naprawczych oraz przeprowadzenie badań związanych z oceną szkody w środowisku.

W sytuacji podejmowania działań zastępczych przez organ ochrony środowiska ma on prawną możliwość i obowiązek, na podstawie przepisu art. 23 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., wystąpienia do podmiotu korzystającego ze środowiska o zwrot poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych. Obowiązek poniesienia kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, ponosi podmiot korzystający ze środowiska (art. 22 ust. 1 ustawy). Ich wysokość oraz sposób uiszczenia zostaje określony 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 bezsku-

²⁸ Ustawodawca posłużył się tutaj pojęciem „władającego powierzchnią ziemi”, odwołując się do definicji zawartej w art. 3 pkt 44 Prawa ochrony środowiska, choć w zupełności wystarczyłoby wskazanie „władającego gruntem”. Byłoby to zgodne z nomenklaturą cywilistyczną.

²⁹ K. G r u s z e c k i, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 123.

teczna, lub gdy koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania.

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

*

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. jest kolejnym, obok Prawa ochrony środowiska, aktem prawnym, który reguluje zagadnienia odpowiedzialności w zakresie ochrony środowiska. Jej głównym celem było transponowanie do prawa polskiego postanowień dyrektywy 2004/35/WE. Ponad sześć lat obowiązywania tej regulacji prawnej wskazuje, że zarówno sama dyrektywa, jak i ustawa nie mają wielkiego znaczenia praktycznego. Wątpliwe jest zarówno dublowanie przepisów Prawa ochrony środowiska dotyczących odpowiedzialności w ochronie środowiska, wąski zakres ochrony prawnej przed szkodą, ograniczony do jedynie części środowiska, jak i formalizacja działań zapobiegawczych i naprawczych w postaci decyzji administracyjnej, w sytuacji zagrożenia szkodą lub jej powstania. Nawet sama procedura zgłaszania szkody lub bezpośredniego zagrożenia szkodą do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jest nieefektywna, gdyż organ ten nie dysponuje często informacjami umożliwiającymi ustalenie stanu początkowego (sprzed szkody) i przerzuca ciężar policzenia rozmiarów szkody na podmiot zgłaszający. Należy zgodzić się z poglądem, że ryzyko szkód związanych z działalnością szkodliwą dla środowiska powinno obciążać tego, kto tę działalność podejmuje dla własnej korzyści majątkowej, jednakże sposób kształtowania tej odpowiedzialności powinien ulec znaczącej zmianie. Punktem wyjścia dla dalszych analiz powinna być regulacja Prawa ochrony środowiska, wskazująca, że działalność stanowiąca zagrożenie dla środowiska często nie jest zabroniona, ale jej ryzyko powinno charakteryzować się pewnymi ciężarami. Takie właśnie rozwiązanie przyjął ustawodawca w przepisie art. 325 Prawa ochrony środowiska, który stanowi, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczności, że działal-

ność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie legalnych decyzji administracyjnych i w jej granicach³⁰.

Istnienie równowagi w przyrodzie jest podstawowym warunkiem istnienia życia i funkcjonowania w nim człowieka, który jest elementem całego ekosystemu³¹, niemniej jednak regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska nie mogą tworzyć rozwiązań pozornych i nieefektywnych, a już w szczególności wtedy, kiedy odnoszą się do odpowiedzialności za szkody w środowisku. Obecny stan regulacji prawnej, wynikający z ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r., wymaga szybkiej zmiany, a nawet jej uchylecia w całości. Z tym, że regulacja wyłącznie na poziomie krajowym nie będzie efektywna tak długo, jak długo obowiązywać będzie dyrektywa 2004/35/WE, która ogranicza zakres możliwej regulacji w kwestii „szkody w środowisku”. Niezbędne jest natomiast usprawnienie egzekwowania odpowiedzialności w ochronie środowiska, wynikające z przepisów Prawa ochrony środowiska, szczególnie w zakresie odpowiedzialności administracyjnej.

BIBLIOGRAFIA

- B a r M.: [w:] Ustawa prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wrocław 2003, s. 67.
- B a r M., J e n d r o ś k a J.: Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, 2007, nr 1, s. 3.
- G ó r s k i M.: Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska, Warszawa 2008, s. 79.
- G r u s z e c k i K.: Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 123.
- L i p i ń s k i A.: Prawne podstawy ochrony środowiska, Kraków 2002, s. 306-307; M. B a r, [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz, red. M. Górski, Warszawa 2011, komentarz do art. 325.
- L i p i ń s k i A.: [w:] Ustawa prawo ochrony środowiska. Komentarz, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 76.

³⁰ A. L i p i ń s k i, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 306-307; M. B a r, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, Warszawa 2011, komentarz do art. 325.

³¹ R a k o c z y, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom*, s. 56.

- P y z i a k - S z a f n i c k a M.: Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną, [w:] Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej, Łódź 1997, s. 132.
- R a d e c k i W.: Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Warszawa 2007, s. 42.
- R a k o c z y B.: Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Warszawa 2008, s. 56.
- R a k o c z y B.: Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego, Toruń 2010, s. 33.
- W a s i l e w s k i A.: Wspólnotowe ramy odpowiedzialności majątkowej za szkody środowiskowe, [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Prof. Maksymiliana Pazdana, Kraków 2005, s. 743-756.

ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE LAW

S u m m a r y

The balance of nature is a prerequisite of life and the existence of humans, who constitute an element of the whole ecosystem. Nature conservation is regulated by the EU law. One of the EU priorities is combatting global warming and protection of the environment. This has numerous implications in the Polish legal order. One issue that is supposed to be crucial for environment protection is the question of liability for damage done to the natural environment. Under Polish law, responsibility for any such damage has a constitutional character, since by virtue of Art. 86 of the Polish Constitution, every entity is obliged to care for the natural environment and bears responsibility for any worsening of it. Given such a legal disposition, the risk of harm done as a result of an activity detrimental to the environment should encumber the one who undertakes such an activity for his or her own material gains.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, zarządzanie środowiskiem, szkoda w środowisku, prawo wspólnotowe.

Key words: administrative law, environmental management, environmental harm, EU law, community law.