



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Nowe zasady odpowiedzialności za szkodę w środowisku

Author: Aleksander Lipiński

Citation style: Lipiński Aleksander. (2009). Nowe zasady odpowiedzialności za szkodę w środowisku W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 313-325). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Aleksander Lipiński

Nowe zasady odpowiedzialności za szkodę w środowisku*

1. Szczególny rodzaj odpowiedzialności przewiduje ustawa z dn. 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹. Jej celem jest implementacja dyrektywy 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym w środowisku naturalnym². Tytuły dyrektywy oraz wspomnianej ustawy są jednak mylące, przedmiotem wspomnianych szkód bowiem mogą być wyłącznie niektóre elementy środowiska, w dodatku zaistniałe tylko w wyniku niektórych rodzajów zachowań się człowieka. W rezultacie „szkoda w środowisku”, w rozumieniu dyrektywy oraz ustawy z dn. 13 kwietnia 2007 r., jest pojęciem znacznie węższym niż by to mogło wynikać chociażby z prawa ochrony środowiska³ czy też potocznego rozumienia tego określenia. Ustalenie przesłanek stosowania wspomnianej ustawy nie jest natomiast proste. Ramy opracowania pozwalają jednak na sygnalizację tylko niektórych problemów.

2. W rozumieniu ustawy z dn. 13 kwietnia 2007 r. omawiana szkoda oznacza negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przy-

* Artykuł stanowi rozwiniętą wersję wystąpienia na konferencji nt. *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska w Polsce*, Kamień Śląski, 5—6 listopada 2007 r.

¹ Dz.U. nr 75, poz. 493 ze zm.

² „Official Journal” L 143. Zob. Z. B u k o w s k i: *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*. Warszawa 2007; W. R a d e c k i: *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. Warszawa 2007.

³ Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150 ze zm. (dalej: pr.o.ś.).

rodniczych, ocenianą w stosunku do stanu początkowego⁴, spowodowaną (bezpośrednio lub pośrednio) w wyniku działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska. Przedmiotem szkody w opisanym znaczeniu mogą być wyłącznie:

- 1) chronione gatunki⁵, w tym zarówno stanowiące przedmiot ochrony gatunkowej⁶ w rozumieniu ustawy z dn. 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷, jak i (wszystkie) gatunki ptaków wędrownych (nieobjęte ochroną gatunkową);
- 2) chronione siedliska przyrodnicze; w rozumieniu ustawy z dn. 13 kwietnia 2007 r. są nimi te, które:
 - objęto jedną z form ochrony przyrody (w rozumieniu ustawy z dn. 16 kwietnia 2004 r.);
 - podlegają ochronie na podstawie art. 33 ust. 2 powołanej ustawy z dn. 16 kwietnia 2004 r. (chodzi tu o projektowane obszary „Natura 2000” znajdujące się na liście opracowanej przez Ministra Środowiska, do czasu odmowy zatwierdzenia albo zatwierdzenia tych obszarów przez Komisję Europejską jako obszary „Natura 2000” i ich wyznaczenia w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska)⁸;
 - należą do typów siedlisk „określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dn. 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”; rozwiązanie to trudno uważać za komunikatywne; powołany art. 28 ust. 1 nie precyzuje bowiem „typów siedlisk”, a wyłącznie stanowi podstawę do podjęcia (przez ministra właściwego do spraw środowiska) rozporządzenia o utworzeniu obszarów „Natura 2000”; z kolei „typy” siedlisk przyrodniczych wymagających objęcia ochroną w drodze utworzenia obszarów „Natura 2000” określa rozporządzenie podjęte na podstawie

⁴ W zasadzie rozumianego jako stan i funkcje środowiska (jego poszczególnych elementów) przed wystąpieniem szkody; jeżeli przedmiotem szkody jest „powierzchnia ziemi”, to stan początkowy jest zgodny ze standardami jakości ziemi i gleby (art. 6 pkt 10).

⁵ Zapewne chodzi tu o gatunki organizmów żywych, tj. zwierzęta, rośliny i grzyby.

⁶ Tj. wymienione w rozporządzeniach Ministra Środowiska:

— z dn. 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną, Dz.U. nr 160, poz. 1764;

— z dn. 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną, Dz.U. nr 160, poz. 1765;

— z dn. 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, Dz.U. nr 220, poz. 2237.

⁷ Dz.U. nr 92, poz. 880 ze zm.

⁸ Co ze względu na brak jawności listy „projektowanych” obszarów „Natura 2000” może spowodować trudności z ustaleniem, czy dany uszczerbek w środowisku dotyczy takich właśnie obszarów. Zob. w tej mierze A. Lipiński: *Utworzenie obszaru Natura 2000 jako problem konstytucyjny*. W: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*. Red. H. Lisicka. Wrocław 2006, s. 89 i nast.

art. 26, co jednak nie przesądza o objęciu wszystkich spośród nich tego rodzaju formą ochrony⁹; można je wprawdzie traktować jako „potencjalne” obszary „Natura 2000”, co jednak nie przesądza o wdrożeniu tej formy ochrony;

- są siedliskami oraz miejscami rozrodu gatunków chronionych (siedlisko zwierząt, roślin lub siedlisko grzybów — obszar występowania roślin, zwierząt lub grzybów w ciągu całego życia lub dowolnym stadium ich rozwoju, art. 5 pkt. 16—18 u.o.p.)¹⁰;
- są miejscami lęgu, pierzenia i zimowania ptaków wędrownych oraz miejscami ich zatrzymywania się wzdłuż tras wędrówek (art. 6 pkt 2); wypada zgodzić się, że chodzi tu o ptaki zaliczone do kategorii wędrownych przez Konwencję bońską z dn. 23 czerwca 1979 r. o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt¹¹; nie wszystkie gatunki ptaków wędrownych są objęte przedmiotową konwencją;
- wody; *lege non distinguente* mogą nimi być wszystkie wody znajdujące się w zasięgu suwerenności RP, zarówno śródlądowe (powierzchniowe, podziemne), jak i morskie;
- powierzchnia ziemi, jednakże wyłącznie w razie zanieczyszczenia, w szczególności mogącego stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi (art. 6 pkt 11); ustawa z dn. 13 kwietnia 2007 r. nie definiuje tego pojęcia, a w konsekwencji należy przyjąć, że chodzi tu o „powierzchnię” w znaczeniu wynikającym z art. 3 pkt 25 pr.o.ś., czyli naturalne ukształtowanie terenu, glebę oraz znajdującą się pod nią ziemię do głębokości oddziaływania człowieka, z tym że pojęcie „gleba” oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie.

⁹ Rozporządzenie z dn. 16 maja 2005 r. w sprawie typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszarów „Natura 2000”. Dz.U. nr 94, poz. 795.

¹⁰ Zdaniem W. Radeckiego (*Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku...*, s. 72), chodzi tu o siedliska oraz miejsca rozrodu wyznaczone w drodze decyzji wojewody (w obecnym stanie prawnym — regionalnego dyrektora ochrony środowiska), czyli m.in. strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową. Ocena ta jest trafna tylko częściowo, bowiem cytowana ustawa z dn. 13 kwietnia 2007 r. odnosi się nie tylko to miejsc wyznaczonych w ten sposób. Co więcej, decyzja administracyjna jest aktem indywidualnym, skierowanym do imiennie określonego podmiotu (podmiotów). W konsekwencji ten, kto miałby ponosić odpowiedzialność regulowaną ustawą z dn. 13 kwietnia 2007 r., może przede wszystkim nie mieć wiedzy o istnieniu decyzji wyznaczającej tak rozumiane siedlisko oraz miejsce rozrodu. Co więcej, strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu lub regularnego przebywania można wyznaczać tylko dla 26 gatunków zwierząt. Czym innym jest zresztą siedlisko bądź miejsce rozrodu gatunku chronionego, czym innym natomiast np. miejsce regularnego przebywania oraz strefa ochronna.

¹¹ Dz.U. 2003, nr 2, poz. 17.

3. Analiza ta prowadzi do wniosku, że ustalenie zakresu przedmiotowego „szkody w środowisku” (w rozumieniu opisanej ustawy z dn. 13 kwietnia 2007 r.) jest zadaniem niezwykle trudnym, przede wszystkim ze względu na niesłychaną ocenność kryteriów wyznaczających jego zakres. Co więcej, mogą one podlegać nieustannym zmianom, co najprościej dostrzec na podstawie zachowań się ptaków zaliczanych do gatunków wędrownych, zwłaszcza dotyczących wyboru miejsc ich zimowania, zatrzymywania się wzdłuż tras wędrówek, lęgu i pierzenia. Zależą one chociażby od warunków meteorologicznych. Co gorsza, adresaci obowiązków przewidzianych ustawą mogą nie być świadomi występowania przesłanek omawianej szkody.

4. Wprawdzie minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, określa kryteria oceny, czy w danym przypadku wystąpiła szkoda w środowisku (art. 10), jednak rozporządzenie to ukazało się dopiero z upływem roku od wejścia ustawy w życie¹². Wydając wspomniane rozporządzenie, należy kierować się „potrzebą zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska”, co z jednej strony staje się przesłanką niezwykle uznaniową, z drugiej zaś — może być odczytane jako powtórzenie nakazu wynikającego z art. 86 Konstytucji. Nasuwa się również obawa co do konstytucyjności takiego rozporządzenia, bowiem ciężar regulacji kluczowego (z punktu widzenia ustawy) zagadnienia Parlament powierzył organowi władzy wykonawczej. Opisane kryteria stają się zresztą niezwykle uznaniowe.

5. Warto zwrócić uwagę, że te „dobra” (w istocie elementy środowiska), które mogą stanowić przedmiot potencjalnej szkody w rozumieniu ustawy z dn. 13 kwietnia 2007 r., mają niesłychanie zróżnicowany charakter. Przede wszystkim mogą być nieruchomościami gruntowymi bądź ich częściami składowymi. W takiej sytuacji muszą stanowić przedmiot prawa czyjejs własności. Mogą także być ruchomościami bądź obiektami materialnymi podobnymi do rzeczy, które niekonieczne będą stanowić przedmiot prawa własności (np. ptak wędrowny); inaczej mówiąc, mogą być niczyje. Pojawia się zatem ryzyko zbiegu regulacji przewidzianej omawianą ustawą z rozwiązaniami wynikającymi z innych przepisów, zwłaszcza odnoszących się do naprawy szkód dokonywanej na innych podstawach prawnych. Co prawda dyrektywa 2004/35 nie daje „prywatnym stronom prawa do odszkodowania z powodu szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód” (art. 3 ust. 3), lecz dzieje się tak „bez uszczerbku dla odpowiedniego ustawodawstwa krajowego”. Ustawa z dn. 13 kwietnia 2007 r. nie zawiera jakichkolwiek rozwiązań w tej mierze. Nie sposób zatem wykluczyć zbiegu podstaw odpowiedzialności.

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dn. 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. nr 82, poz. 501).

6. W sumie ustalenie, co może stać się przedmiotem „szkody w środowisku” w opisanym znaczeniu, nie jest proste. Można nawet bronić poglądu, że taka szkoda może wystąpić w większości nieruchomości gruntowych (ich części składowych), nigdy bowiem nie można wykluczyć, że dana nieruchomość (zwłaszcza rolna lub leśna) nie stanie się siedliskiem, miejscem rozrodu gatunków chronionych bądź miejscem zatrzymywania się ptaków wędrownych wzdłuż tras ich wędrówek, np. w odniesieniu do bocianów (*ci-nonidae*). Istnieje zatem ryzyko, że ten, kogo dotyczy ustawa z dn. 13 kwietnia 2007 r., może nie dysponować wystarczającą wiedzą pozwalającą na identyfikację spoczywających na nim obowiązków, a zwłaszcza nie będzie mógł zidentyfikować stanu bezpośredniego zagrożenia szkodą bądź samej szkody.

7. Przyczyną wspomnianych szkód w zasadzie może być tylko działalność określona jako „stwarzająca ryzyko szkody w środowisku”. O ile natomiast przedmiotem szkody są chronione gatunki (siedliska), o tyle przyczyną powstania szkody (stanu zagrożenia nią) może być każde inne zawinione zachowanie się podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy).

8. Do działalności „stwarzającej ryzyko szkody w środowisku” zaliczono m.in.:

- 1) niektóre (określone ustawą) rodzaje działalności związane z odpadami, w tym odpadami komunalnymi;
- 2) eksploatację instalacji, wymagającą uzyskania pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów (pyłów) do powietrza;
- 3) wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego:
 - wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych,
 - retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych,
 - zamknięte użycie GMO, zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, wprowadzanie produktów GMO do obrotu;
- 4) międzynarodowy obrót odpadami.

Za działalność o charakterze równorzędnym ustawa uważa:

- 1) produkcję, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport:
 - substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych,
 - środków ochrony roślin,
 - produktów biobójczych,
- 2) transport towarów i materiałów niebezpiecznych.

9. Przesłanką zaistnienia szkody w środowisku (w opisanym wcześniej znaczeniu) może także być inna działalność podmiotu korzystającego ze środowiska, która jednocześnie:

- dotyczy gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych,

— spowodowała powstanie szkody (stanu zagrożenia) w opisanym znaczeniu w winy podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 2).

Lege non distinguente wypada przyjąć, że chodzi tu o każdą postać winy, nawet nieumyślnej. W praktyce wykazanie tej przesłanki może natomiast być trudne, przede wszystkim gdy potencjalnym odpowiedzialnym będzie osoba prawna o złożonej strukturze wewnętrznej.

10. Zaistnienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku powoduje powstanie obowiązku podjęcia działań zapobiegawczych. Jeżeli mimo to dojdzie do powstania szkody, to konieczne staje się podjęcie działań zmierzających do ograniczenia jej rozmiarów oraz działań naprawczych (art. 9). Nakazy te adresowane są do „podmiotu korzystającego ze środowiska” w rozumieniu prawa ochrony środowiska, który prowadzi działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub działalność z nią zrównaną. Inaczej mówiąc, chodzi tu o tego, kto jest:

- przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ustawy z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹³ albo osobą prowadzącą działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osobą wykonującą zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,
- jednostką organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- osobą fizyczną niebędącą którymkolwiek z podmiotów, o których mowa wyżej, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia (art. 3 pkt 20).

11. Odpowiedzialność regulowaną omawianą ustawą (prewencyjną, kompensacyjną) poniesie tylko taki podmiot korzystający ze środowiska, którego działalność pozostaje w normalnym związku przyczynowym ze stanem zagrożenia lub szkodą w omawianym znaczeniu. Odpowiedzialność ta niekiedy ma charakter solidarny (art. 12). Znacznie trudniej jest natomiast odpowiedzieć na pytanie, na czym polega wspomniana solidarność. Pojęcie to jest wprawdzie regulowane kodeksem cywilnym (art. 366 i nast.), tyle że nie znajduje on zastosowania do spraw regulowanych omawianą ustawą. Bezspornie odpowiedzialność solidarna znana jest rozwiązaniom o charakterze administracyjnoprawnym, tyle że jej istotę uregulowano tylko na potrzeby niektórych instytucji tej gałęzi prawa (art. 91 i nast. ordynacji podatkowej¹⁴); nawiasem mówiąc w drodze odesłania do odpowiedniego stosowania wymagań kodeksu cywilnego. Otwarty pozostaje natomiast problem dopuszczalności i ewentualnie zakresu stosowania wymagań kodeksu

¹³ Dz.U. 2007, nr 155, poz. 1095 ze zm.

¹⁴ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.

cywilnego do regulowanej ustawą z dn. 13 kwietnia 2007 r. odpowiedzialności solidarnej. Istnieje obawa, że jeżeli problem ten rozstrzygnąć w sposób negatywny, to konstrukcja odpowiedzialności solidarnej będzie w tym zakresie pojęciem pustym.

Problem zakresu odpowiedzialności „podmiotu korzystającego ze środowiska” jest dość złożony, ustawę bowiem stosuje się także w razie wystąpienia stanu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub jej zaistnienia, jeżeli przyczyną będzie emisja rozproszona pochodząca z wielu źródeł, a jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku (jej zaistnieniem) a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska (art. 2 ust. 2).

12. Inaczej mówiąc, do uznania, że powstał stan zagrożenia szkodą w środowisku bądź doszło już do jej powstania, potrzebne jest zaistnienie następujących okoliczności:

- stan zagrożenia bądź szkoda muszą dotyczyć określonych ustawą elementów środowiska (błędnie nazywanych „środowiskiem”, co sugeruje, że wszystkie jego elementy mogą być przedmiotem szkody w znaczeniu analizowanej ustawy);
- jej przyczyną mogą być wyłącznie określone ustawą rodzaje działalności podmiotu korzystającego ze środowiska (stwarzające szczególne ryzyko, niekiedy inne, lecz zawinione); pomiędzy opisanymi wyżej przesłankami musi zachodzić normalny związek przyczynowy.

Nasuwa się zatem wniosek, że zarówno tytuł dyrektywy 2004/35, jak i ustawy z dn. 13 kwietnia 2007 r. zostały określone stanowczo zbyt szeroko. Sugerują, że przedmiotem omawianej szkody mogą stać się wszelkie elementy środowiska, co rozmija się z prawdą. Omawiana regulacja odnosi się wyłącznie do niektórych szkód w środowisku, co powinno znaleźć swój wyraz z tytułach obu aktów.

13. W razie zaistnienia bezpośredniego zagrożenia szkodą podmiot korzystający ze środowiska ma obowiązek niezwłocznego podjęcia działań zapobiegawczych (art. 9 ust. 1). Pomimo milczenia ustawy, wypada dojść do wniosku, że chodzi tu o ten podmiot korzystający ze środowiska, którego działalność stała się przyczyną powstania opisanego wcześniej stanu bezpośredniego zagrożenia. Uchybienie wspomnianemu obowiązkowi podjęcia działań prewencyjnych jest wykroczeniem (art. 28 ust. 1). Ustawa nie przewiduje obowiązku powiadomienia organu ochrony środowiska o zaistnieniu takiego stanu zagrożenia. Ustalenie zakresu i sposobu wykonania opisanych obowiązków prewencyjnych to wewnętrzne sprawy odpowiedzialnego. Nie podlegają one ani uzgodnieniu, ani nawet zakomunikowaniu organowi ochrony środowiska. Co prawda jeżeli korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych, to organ ochrony środowiska w drodze decyzji „nakłada na niego obowiązek przeprowadzenia takich działań” (art. 15

ust. 1), tyle że wspomniany organ może nie dysponować wiedzą o zaistnieniu stanu zagrożenia. Sformułowanie cytowanego przepisu staje się nadto źródłem wątpliwości, czy obowiązek działań zapobiegawczych powstaje *ex lege* (tj. w razie zaistnienia stanu bezpośredniego zagrożenia), czy dopiero *ex decisis*. Wiadomo natomiast, że zakończenie działań prewencyjnych podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska (art. 19), tyle że nie wiadomo, w jakim terminie (zwłaszcza po ich zakończeniu) należy tego dokonać. Nie ma zresztą sankcji za uchybienie temu obowiązkowi.

14. Organ ochrony środowiska ma obowiązek przyjąć każde zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku oraz o zaistnieniu takiej szkody (art. 24 ust. 1). Nikt nie ma natomiast obowiązku dokonania takiego zgłoszenia. Jeżeli zagrożenie szkodą (lub szkoda) „dotyczy środowiska jako dobra wspólnego”, zgłoszenia może dokonać organ administracji publicznej albo organizacja ekologiczna (ust. 2); mają one prawo uczestnictwa w postępowaniu, na prawach strony (ust. 6). Rozwiązanie przewidziane w ust. 2 trudno uznać za racjonalne. Skoro zgłoszenia może dokonać „każdy”, to wprowadzanie odrębnej regulacji zgłoszeń dokonywanych przez organ administracji i organizację ekologiczną jest zbędne. Nie sposób też ustalić, które elementy środowiska miałyby mieć charakter „dobra wspólnego”, a nadto, co miałyby znaczyć to określenie. Albo elementy środowiska stanowią przedmiot prawa własności (np. nieruchomości oraz ich części składowe) mogącej przysługiwać każdemu, albo też są przedmiotem praw przysługujących Skarbowi Państwa (np. wody podziemne), albo wreszcie stanowią rzeczy niczyje. Podobne rozumowanie można odnieść do niektórych obiektów materialnych zbliżonych do rzeczy (np. zwierząt). Wiadomo dalej, że organ administracji odmawia wszczęcia postępowania w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie (ust. 7). Do odmowy wszczęcia postępowania może dojść tylko wówczas, gdy złożono żądanie takiego wszczęcia. Lektura ustawy prowadzi zaś do wniosku, że postępowanie w omawianych sprawach wszczynane jest z urzędu.

15. Tylko wówczas, gdy działania zapobiegawcze nie zapobiegły bezpośredniemu zagrożeniu szkodzie w środowisku lub doszło już do jej powstania, podmiot korzystający ze środowiska ma obowiązek niezwłocznego powiadomienia organu ochrony środowiska oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 11). Uchybienie temu obowiązkowi jest wykroczeniem (art. 28 ust. 2), tyle że dotyczy to wyłącznie sytuacji, w której bezpośrednio zagrożenie nie zostało usunięte.

16. Na podmiocie korzystającym ze środowiska ciążyą m.in. obowiązki podjęcia działań:

— ograniczających szkody w środowisku, zapobiegających kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabianiu funkcji elementów przyrodniczych;

- w zakresie natychmiastowej kontroli, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia zanieczyszczeń (czynników szkodliwych) w inny sposób;
- naprawczych (art. 9).

18. Jeżeli dojdzie do powstania szkody w środowisku, to obowiązkiem podmiotu korzystającego ze środowiska jest:

- zgłoszenie tej okoliczności organowi ochrony środowiska,
- uzgodnienie warunków działań naprawczych.

Treścią wspomnianego „uzgodnienia” jest m.in. określenie zakresu i sposobu przeprowadzenia działań naprawczych, terminów ich rozpoczęcia i zakończenia, a nadto stanu, do jakiego ma być doprowadzone środowisko. Takie „uzgodnienie” następuje na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska i przybiera postać decyzji administracyjnej, niekiedy wymagającej opinii wskazanych ustawą organów administracji (art. 13). Rozwiązanie to zasługuje na zdecydowanie krytyczną ocenę. Przede wszystkim jest ono niespójne systemowo, bowiem pod rządem prawa administracyjnego „uzgodnienie” rozumiane jest jako forma współdziałania organów administracji publicznej, przybierająca procesową formę postanowienia (art. 106 k.p.a.). Co więcej, podjęcie z urzędu decyzji w przedmiocie wspomnianego „uzgodnienia” jest wykluczone. Uniemożliwia to kategorię sformułowanie art. 13 ust. 2, zakładające działanie organu administracji wyłącznie na wniosek, co również trudno uznać za racjonalne. Może się zresztą okazać, że zobowiązanego nie można zmusić do zgłoszenia stosownego wniosku. Krytycznej oceny wymaga też koncepcja zakładająca, że w języku prawnym to samo określenie (uzgodnienie) może przybierać różną treść, zależnie od tego, w jakim akcie normatywnym zostało użyte. *De lege lata* nie jest to jednak sytuacja odosobniona. Dalsze szczegóły dotyczące procesowych rozwiązań omawianej ustawy wypada pozostawić do odrębnego opracowania.

19. W niektórych sytuacjach obowiązek podjęcia działań określonych ustawą (zapobiegawczych, naprawczych) spoczywa na organie administracji. Ma to miejsce wtedy, gdy:

- nie można zidentyfikować podmiotu zobowiązanego do podjęcia działań nakazanych ustawą;
- nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego (bo np. sprawca zdarzenia już nie istnieje) lub egzekucja stała się nieskuteczna (zapewne np. gdy zobowiązany jest niewypłacalny);
- z uwagi na zagrożenie zdrowia (życia) lub możliwość powstania nieodwracalnych szkód konieczne jest natychmiastowe podjęcie działań (art. 16).

W istocie oznacza to, że koszt stosownych działań poniesie wówczas Skarb Państwa. Otwarty może natomiast pozostawać problem współfinansowania związanych z tym kosztów przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

20. O ile natomiast koszt działań regulowanych ustawą (prewencyjnych, naprawczych) poniesie „organ ochrony środowiska”, może on żądać ich zwrotu; zapewne od tego, którego działalność doprowadziła do powstania omawianej szkody bądź stanu zagrożenia nią. O szczegółach rozstrzyga decyzja administracyjna. Roszczenia te przedawniają się z upływem 5 lat, licząc od:

- zakończenia działań (prewencyjnych, naprawczych) lub
- ustalenia sprawy zdarzenia (art. 23).

Związane z tym szczegóły, zwłaszcza dotyczące sposobu obliczania terminu przedawnienia, wypada pozostawić do odrębnego opracowania.

21. Ustawa nie daje wyraźnej odpowiedzi na pytanie, czy przewidziane nią obowiązki dotyczą nieruchomości gruntowych objętych prawami podmiotowymi (np. prawem własności) zobowiązanego, czy nie. *Lege non distinguente* może tu wchodzić w rachubę każda z tych sytuacji. Problem powstaje, jeżeli omawiane obowiązki mają zostać realizowane w granicach nieruchomości nieobjętych prawami podmiotowymi zobowiązanego.

22. Jeżeli stan bezpośredniego zagrożenia lub szkoda wystąpiły na terenie, do którego zobowiązany podmiot nie ma tytułu prawnego, to obowiązkiem „władającego powierzchnią ziemi” jest umożliwienie działań (prewencyjnych, naprawczych) określonych decyzją organu ochrony środowiska, a także badań związanych z oceną szkody (art. 17 ust. 4). Rozwiązanie to nie jest dostatecznie komunikatywne. Może oznaczać, że zobowiązany *ex lege* uzyskuje w ten sposób prawo do korzystania (w niezbędnym zakresie) z cudzej nieruchomości, tyle że trudno to odczytać z tych rozwiązań ustawy, które wyznaczają treść decyzji określających działania prewencyjne bądź naprawcze. Pewność prawa wymaga, aby podstawy ingerencji w treść cudzych praw podmiotowych były określone dokładnie. Nie wolno ich domniemywać, zwłaszcza że wspomniany „władający” może odmówić zgody na takie korzystanie z przedmiotu jego prawa.

23. Podobne rozwiązanie dotyczy sytuacji, w której działania prewencyjne lub naprawcze podejmuje organ ochrony środowiska. W drodze decyzji określa on wówczas zakres udostępnienia „powierzchni ziemi przez władającego powierzchnią ziemi oraz zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia” (art. 17 ust. 2). Tym razem bezsporne jest, że taka decyzja może kreować prawo podmiotowe do korzystania z cudzej nieruchomości. Wiadomo również, że „władającemu” przysługuje wówczas „odszkodowanie”, odpowiednio od zobowiązanego podmiotu korzystającego ze środowiska bądź od organu ochrony środowiska. Szczegóły w zasadzie określa decyzja administracyjna. Nie podlega ona zaskarżeniu do organu wyższego stopnia. Niezadowolony z odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Ustawodawca uchy-

lił się jednak od ustalenia, w jakim terminie miałyby to nastąpić. Wypada bronić poglądu, że termin ten jest ograniczony wyłącznie przez przedawnienie roszczeń. Prawo wniesienia powództwa przysługuje również, jeżeli organ ochrony środowiska w ciągu 3 miesięcy nie podejmie decyzji w opisanych sprawach (art. 18). Ustawowe określenie „odszkodowania” bezspornie prowadzi do wniosku, że niezbędną przesłanką jego ustalenia jest powstanie szkody, rozumianej jako uszczerbek w cudzych dobrach, zaistniały wbrew woli uprawnionego.

24. Ustawa nie przynosi odpowiedzi na pytanie, czy „władający powierzchnią” może domagać się wynagrodzenia z tytułu pozbawienia go możliwości korzystania ze swej własności. Czym innym jest bowiem odszkodowanie (co zakłada, że uprzednio zaistniała szkoda), czym innym jest wynagrodzenie za korzystanie z cudzej własności.

25. W razie potrzeby zakres i sposób korzystania z cudzej nieruchomości niezbędnej do wykonania obowiązków przewidzianych ustawą określa decyzja administracyjna. W razie wystąpienia szkody w środowisku lub zagrożenia jej powstaniem organ ochrony środowiska może w drodze decyzji zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska, który prowadzi działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, do prowadzenia pomiarów zawartości substancji w glebie, ziemi lub wodzie lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej (art. 20). Ustawa nie daje podstawy do nałożenia takiego obowiązku na te podmioty korzystające ze środowiska, które nie prowadzą działalności stwarzającej ryzyko, ale w sposób zawiniony powodują szkodę (stan zagrożenia nią) w chronionych gatunkach lub siedliskach (zob. art. 2 ust. 1 pkt 2).

26. Odrębnym problemem jest ustalenie stron postępowania w przedmiocie decyzji podejmowanych na podstawie omawianej ustawy. Bezspornie zaliczyć do nich należy właściciela nieruchomości objętej przedmiotową szkodą oraz tego, na którym spoczywają obowiązki wynikające z ustawy. Wiadomo również, że na prawach strony mogą w takim postępowaniu uczestniczyć niektórzy zgłaszający taką szkodę (stan zagrożenia nią, art. 24 ust. 2). Rodzi to kolejne problemy, przede wszystkim ze względu na potencjalną mnogość wspomnianych stron. Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek ułatwień procesowych, jak chociażby polegających na dokonywaniu publicznych obwieszczeń o czynnościach organu oraz podjętych w sprawie decyzjach (art. 49 k.p.a.).

27. Wobec milczenia ustawy wypada przyjąć, że postępowanie zmierzające do podjęcia takiej decyzji będzie miało klasyczny charakter postępowania gabinetowego. Brak podstaw, by toczyło się ono z udziałem społeczeństwa bądź odnosiło się do oceny oddziaływania na środowisko.

28. Istota działań sprowadza się do określonych ustawą działań naprawczych (art. 6 pkt 3), w istocie dających się potraktować jako szczególna po-

stać restytucji naturalnej. Szczegóły w drodze rozporządzenia określa minister właściwy do spraw środowiska (art. 14)¹⁵.

29. Odpowiedzialność regulowana opisaną ustawą odrywa się od modelu przewidzianego przepisami prawa cywilnego. Warto jednak zwrócić uwagę, że co najmniej częściowo przedmiotem omawianej szkody będą nieruchomości (ich części składowe), a zatem dobra materialne stanowiące przedmiot czyjegoś prawa własności. Wola poszkodowanego nie ma jednak znaczenia ani z punktu widzenia wystąpienia z roszczeniem, ani w odniesieniu do sposobu naprawy szkody. Sposobem tej ostatniej jest szczególna postać restytucji naturalnej; naprawa szkody w pieniądzu jest wykluczona.

30. Nasuwa się jednocześnie pytanie o stosunek omawianych rozwiązań do pozostałych wymagań określających obowiązki w zakresie zapobiegania szkodom oraz ich naprawy. Co prawda wiele przemawia za tym, że rozwiązania przewidziane ustawą z dn. 13 kwietnia 2007 r. mają charakter szczególny w stosunku do pozostałych reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej (prewencyjnej)¹⁶, tyle że w praktyce ustalenie zakresu i sposobu naprawy wspomnianych szkód (zapobieżenia im), jak również organów właściwych w tych sprawach może prowadzić do niezwykle złożonego zbiegu podstaw odpowiedzialności. Nie sposób też wykluczyć, że o skutkach tego samego zdarzenia trzeba będzie rozstrzygać na zupełnie odmiennych podstawach prawnych.

31. Organem ochrony środowiska w rozumieniu omawianej ustawy, a zatem tym, który ma podejmować decyzje w regulowanych nią sprawach, a w niektórych sytuacjach realizować określone nią obowiązki, jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Wyjątkowo, jeżeli stan bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkoda w środowisku spowodowane zostały działalnością regulowaną w ustawie z dn. 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych¹⁷ (zamknięte użycie GMO, zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, wprowadzanie produktów GMO do obrotu), działa minister właściwy do spraw środowiska (art. 7–8). Informacje o działaniach podejmowanych na podstawie ustawy przekazywane są Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Brak natomiast odpowiedzi, który organ jest właściwy w razie zaistnienia bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w granicach wód morskich objętych suwerennością RP. Literalnie rzecz biorąc, powinien nim być regionalny dyrektor ochrony środowiska, tyle że nie wiadomo który. Wody morskie nie są bowiem objęte powszechnym podziałem terytorialnym kraju. Zasady racjonalnego działania przemawiają w takiej

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dn. 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia (Dz.U. nr 103, poz. 664).

¹⁶ Na co wyraźnie zwraca uwagę art. 15 ust. 4.

¹⁷ Dz.U. 2007, nr 36, poz. 233.

sytuacji za właściwością terenowego organu administracji morskiej (dyrektora urzędu morskiego¹⁸), tyle że sprzeciwia się temu analizowana ustawa (zob. art. 13 ust. 6 pkt 2). Z nieznanymi przyczynami ustawodawca nie powierzył omawianych zadań terenowym organom administracji morskiej.

32. Brak jakichkolwiek rozwiązań dotyczących terminu przedawnienia odpowiedzialności regulowanej przedmiotową ustawą. Zasadą jest zatem, że tego rodzaju odpowiedzialność w ogóle nie podlega przedawnieniu, co znowu trudno uznać za rozwiązanie racjonalne. Ustawa nie stosuje się, jeżeli od emisji lub zdarzenia powodujących bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku bądź samą szkodą upłynęło więcej niż 30 lat (art. 4 pkt 1).

33. Akty wykonawcze do omawianej ustawy (do art. 10 i art. 14) ukazały się z ponad rocznym opóźnieniem. Oznacza to jednocześnie, że Polska uchybiła obowiązkowi terminowego wdrożenia Dyrektywy 2004/35. Artykuł 19 tej ostatniej przewiduje wyraźnie, że państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania przed dn. 30 kwietnia 2007 r.¹⁹

34. Przyczyny sygnalizowanych wcześniej uchybień są dwojakie. Przede wszystkim przewidziana Dyrektywą 2004/35 koncepcja „szkody w środowisku” jest mało czytelna²⁰ i zapewne jej twórcy mieli mgliste wyobrażenie o szczegółach. Co gorsza, implementacja dokonana ustawą z dn. 13 kwietnia 2007 r. jest wyjątkowo nieporadna, przede wszystkim za sprawą niestandardnej techniki legislacyjnej i całkowitego braku wyobraźni ustawodawcy. Nasuwa się zresztą pytanie, czy zamiast uchwalania odrębnej ustawy nie wystarczyłoby dokonanie nieznaczącej (wręcz kosmetycznej) nowelizacji dotychczasowego stanu prawnego, zwłaszcza zaś ukształtowanego przez prawo ochrony środowiska (art. 322–328, art. 362 i nast.) oraz wymagania dotyczące rekultywacji.

¹⁸ Zob. Ustawę z dn. 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1502 ze zm.

¹⁹ Polska nie jest jednak wyjątkiem, w opisanym terminie bowiem tylko niektóre państwa wdrożyły rozwiązania przewidziane Dyrektywą 2004/35.

²⁰ Zob. M. B a r: *Dyrektywa o odpowiedzialności za szkody w środowisku i projekt ustawy. Zapłaci truciciel, czasami wojewoda*. „Rzeczpospolita” 2006, 9 sierpnia; 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 i nast.; E. K. C z e c h: *Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku (Dyrektywa 2004/35/WE)*. „Państwo i Prawo” 2007, z. 1, s. 55 i nast.