

# Antoni Agopszowicz

---

## Cywilnoprawne środki ochrony środowiska. Tezy do projektu nowelizacji ustawy

---

Prawne Problemy Górnictwa 7, 7-21

---

1984

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Cywilnoprawne środki ochrony środowiska. Tezy do projektu nowelizacji ustawy\*

*Antoni Agopszowicz*

## I

Punktem wyjścia niniejszych rozważań jest stwierdzenie, że ustawa z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska nie zapewnia w dostateczny sposób ochrony środowiska środkami cywilnoprawnymi<sup>1</sup>. Powstaje więc pytanie, jak należałoby środki te ukształtować, ażeby stało się możliwe osiągnięcie za ich pomocą celów, które ustawa sobie postawiła, a które określone zostały w art. 2 ust. 1. Wedle cytowanego przepisu ochrona środowiska polega na działaniu lub zaniechaniu działania umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej, w szczególności zaś na:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska,
- 2) racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi,
- 3) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko,
- 4) przywróceniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.

Do tych celów powinny być dostosowane roszczenia i odpowiadające im obowiązki stron stosunku cywilnoprawnego. Teza ta nie wzbudzi zapewne sprzeciwu. Mniej jest już jasne, jakie przesłanki winny się

\* Ustawa z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6) — dalej: ustawa.

<sup>1</sup> Tezę tę uzasadniłem szerzej w artykule *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*. W: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*. Red. K. Podgórski. Katowice 1981, s. 42. Odmiennie W. Radecki: *Odpowiedzialność przedsiębiorstw i ich kierowników za naruszenie wymagań ochrony środowiska*. PUG 1982, nr 3, s. 51 i nast.

spełnić, ażeby wspomniane roszczenia i obowiązki mogły powstać. Istota zagadnienia polega bowiem na tym, że ustawa dopuszcza możliwość korzystania z zasobów przyrodniczych środowiska dla zaspokojenia potrzeb społeczno-gospodarczych (por. art. 4). Byłoby jednak uproszczeniem sądzić, że na uprawnionym do korzystania ze środowiska nie powinny ciążyć żadne obowiązki w zakresie jego ochrony. Nie ulega jednak wątpliwości, że obowiązki te, a także odpowiadające im roszczenia powinny być inaczej ukształtowane, gdy wspomnianego uprawnienia brak, inaczej zaś, gdy ono istnieje. Narzuca się więc konieczność zróżnicowania środków ochrony w zależności od przedstawionego podziału.

Zanim jednak będzie można poświęcić temu zagadnieniu dalsze uwagi, trzeba powrócić do kilku pojęć podstawowych dla niniejszych rozważań. Najważniejsze z nich to pojęcie środowiska. W rozumieniu ustawy jest nim ogół elementów przyrodniczych (art. 1 ust. 2.). Formuła ta stanowi podstawę dalszych rozważań, aczkolwiek nie wyraża ona — moim zdaniem — istoty zagadnienia, przesuwając bowiem je w stronę ochrony konserwatorskiej zasobów przyrody.

Wspomniane elementy mogą stanowić przedmiot (obiekt) różnych praw (na dobrach materialnych, niematerialnych), bądź mieć różny charakter (majątkowy, niemajątkowy), nie znajdują bowiem podstaw do uznania, że istnieje jednolite prawo do korzystania ze środowiska (jego wartości) lub jednolite prawo do nienaruszonego środowiska<sup>2</sup>. Zmusza to do uwzględnienia w dalszych rozważaniach systematyki środków ochrony przyjętej w kodeksie cywilnym, aczkolwiek nie jest ona wolna od usterek. Na takim zresztą założeniu wydaje się opierać istniejąca regulacja prawna, która normuje odrębnie ochronę własności i niektórych innych praw rzeczowych.

Oczywiście z punktu widzenia celów i potrzeb ustawy na plan pierwszy wysuwają się środki ochrony prewencyjnej (zmierzające do zapobieżenia naruszeniu prawa podmiotowego albo szkodzie). Istnieje jednak daleko idąca rozbieżność poglądów na to, kiedy mogą one być uruchomione, zwłaszcza gdy chodzi o zapobieżenie szkodzie. Istnieje dalej wątpliwość, czy prewencyjnie chronione są prawa rzeczowe<sup>3</sup>. Należy

<sup>2</sup> Por. W. Radecki: *Środowisko naturalne jako przedmiot reglamentacji prawnej (Zagadnienia terminologiczne)*. „Przegląd Prawa i Administracji” 1981, t. 15, s. 93 i nast.; M. Smólska-Korpała: *Ochrona dóbr osobistych w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*. NP 1981, nr 3, s. 3 i nast.

<sup>3</sup> Por. A. Agopszowicz: *Obowiązek zapobieżenia szkodzie. Podstawa i zakres*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978 oraz recenzje B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej (PiP 1980, nr 8, s. 107 i nast.) i Z. Banaszczyka (NP 1980, nr 9, s. 102 i nast.). Por. ponadto W. Katner: *Roszczenie o zapobieżenie szkodzie w stosunkach sąsiedzkich*. NP 1979, nr 12, s. 36 i nast.; W. Bogusławski: *Roszczenie o zapobieżenie szkodzie*. NP 1981, nr 4, s. 31.

więc poszukiwać formuły, która by środki te zgeneralizowała, dopasowała do potrzeb ustawy i oparła na najsurowszej zasadzie odpowiedzialności.

Podobnie gdy chodzi o środki ochrony kompensacyjnej, zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem (poprzedniego) albo do naprawienia szkody. Dla ich intensywności największe znaczenie ma zasada odpowiedzialności (wina, ryzyko, zasady współżycia społecznego, wykonywanie uprawnień), a także ciężar rozkładu dowodu. Trzeba jednak pamiętać, że ustawa wprowadza rozróżnienie sytuacji struktur organizacyjnych, osób fizycznych oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i inną (niegospodarczą). Prowadzi to do powstania dwóch krzyżujących się podziałów. Nie ulega wątpliwości, że oparcie odpowiedzialności jednostek organizacyjnych na zasadzie winy przeważnie nie prowadzi do skompensowania szkody, albowiem — jak uczy doświadczenie — zazwyczaj niemożliwe okazuje się przeprowadzenie dowodu winy<sup>4</sup>. Odpowiedzialność tych podmiotów winna więc być oparta na surowszej zasadzie, z wyjątkiem jednakże przypadków, gdy chodzi o szkodę wyrządzoną wykonywaniem uprawnień. Na łagodniejszej również zasadzie powinna opierać się odpowiedzialność osób fizycznych za takie własne czyny, które nie mają charakteru działalności gospodarczej albo wiążą się z wykonywaniem uprawnień.

Proponując określone rozwiązania, zdaję sobie sprawę z tego, iż mogą one wzbudzić kontrowersję. Sprowokowanie dyskusji jest poniekąd właśnie podstawowym celem niniejszego artykułu.

Opierając się na powyższych założeniach, należy z kolei rozważyć, jak powinny być chronione bezwzględne prawa podmiotowe względem poszczególnych elementów środowiska. Wydaje się przy tym, iż założony w kodeksie cywilnym podział na prawa osobiste i rzeczowe można pominąć, albowiem prawa te nie wykazują tak istotnych różnic, ażeby konieczne było zróżnicowanie środków ich ochrony. Nie ulega natomiast wątpliwości, że roszczenia, którymi są one chronione, nie wystarczają do osiągnięcia celów założonych przez ustawę. Najłatwiej to zauważyć, porównawszy treść roszczeń prewencyjnych. O ile art. 24 § 1 k.c. przewiduje tylko roszczenie o zaniechanie, o tyle ustawa wymaga także pozytywnego zachowania się (przeciwdziałania) w celu zapobieżenia

<sup>4</sup> Stąd koncepcja winy bezimiennej, nader zresztą kontrowersyjna. Por. *Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy sądowych* (Uchwała SN z 15 II 1981 r., III CZP 33/70, OSN 1971, nr 4, poz. 53).

„szkodliwym” wpływom na środowisko. Lepiej więc do potrzeb ustawy wydaje się dostosowane roszczenie przewidziane w art. 439 k.c., za pomocą którego zagrożony może domagać się przedsięwzięcia wszelkich środków niezbędnych do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa.

## II

Na podstawie odpowiednio zmodyfikowanego wzorca zawartego w art. 24 § 1 k.c. można więc sformułować tezę (I) o następującym brzmieniu:

1. Ten, czyje prawo względem środowiska zostało zagrożone cudzym działaniem, może żądać przedsięwzięcia środków niezbędnych do odwrócenia zagrożenia, chyba że osobie tej służy skuteczne przeciwko zagrożonemu prawo do korzystania z zasobów środowiska.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, gdy nastąpiło naruszenie prawa względem środowiska. Wtedy można żądać przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, bądź ukształtowania środowiska zgodnie z potrzebami wynikającymi z planów zagospodarowania przestrzennego.

3. Jeżeli istnieje prawo do korzystania z zasobów środowiska, to odpowiedzialność uprawnionego za zagrożenie środowisku albo naruszenie środowiska ulega ograniczeniu w zakresie niezbędnym ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa.

4. Jeżeli skutek zagrożenia środowisku albo jego naruszenia grozi albo została wyrządzona szkoda (majątkowa), to zagrożony (poszkodowany) może żądać naprawienia jej na zasadach ogólnych.

5. Przepisy powyższe nie uchybiają dalej idącym uprawnieniom przewidzianym w przepisach szczególnych.

Proponowane rozwiązanie wymaga kilku słów uzasadnienia. Treść roszczeń została dostosowana do potrzeb ustawy, natomiast przesłanka odpowiedzialności ujednolicona według wzorca przyjętego w art. 222 § 1 k.c. Lepiej odpowiada ona założeniom tkwiącym u podstaw art. 4 ustawy, ponieważ o wyłączeniu lub ograniczeniu odpowiedzialności powinna decydować jedynie treść prawa do korzystania z zasobów środowiska, nie zaś okoliczność, czy nie został naruszony jakikolwiek przepis prawa lub zasady współżycia społecznego<sup>5</sup>, nie przesądza ona bowiem jeszcze o tym, czy uprawnionemu służy prawo do korzystania z zasobów środowiska, ani o jego treści.

Punkt 3 wyraża też myśl, że wspomniane prawo, samo przez się, nie zwalnia od odpowiedzialności, a tylko ją ogranicza w stopniu nie-

<sup>5</sup> Jak tego wymaga art. 24 § 1 k.c.

zbędnym do osiągnięcia celów (społeczno-gospodarczych), ze względu na normę kolizyjną zawartą w art. 111 ust. 1 ustawy. Odwraca on zawartą tam regułę, ale tylko w przypadku, gdy przepis szczególny jest korzystniejszy dla podmiotu chronionego.

Pomijam natomiast zagadnienie mierników dopuszczalnych oddziaływań. Jest to kwestia — regulowana art. 144 k.c. — jego krzyżowania się z art. 24 § 1 k.c., a także postanowień ustawy zawartych w art. 3 pkt 6 (łącznie z podziałem na zwykłe i „szkodliwe” uciążliwości). Wzajemna relacja między tymi miernikami jest szczególnie zagmatwana. Sądzę więc, że prościej będzie odwołać się do funkcji prawa podmiotowego jako tej przesłanki, która winna rozstrzygać o zakresie dopuszczalnych oddziaływań w warunkach krzyżowania się dwóch lub kilku praw podmiotowych, w szczególności wtedy, gdy są to prawa względem różnych dóbr (materialnych i niematerialnych).

### III

Gdy zaś chodzi o odpowiedzialność odszkodowawczą, odesłanie do zasad ogólnych (por. art. 80) oznacza, że głównie opiera się ona na winie, wyjątkowo zaś tylko na ryzyku (w postaci ukształtowanej w art. 435 § 1 k.c.). Nie ulega natomiast wątpliwości — jak o tym wspomniano — że odpowiedzialność wszelkich jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą powinna być oparta na surowszej podstawie prawnej, bez względu na to, czy działalność ta prowadzona jest za pomocą zakładów (urządzeń) poruszanych siłami przyrody, czy nie.

Założeniom tym odpowiada wzorzec przyjęty w art. 435 § 1 k.c. Nie wydaje się natomiast konieczne zaostrenie ryzyka do granic odpowiedzialności absolutnej. Ciężar dowodu powinien być przerzucony na sprawcę szkody. Od reguł tych konieczne jest dopuszczenie dwóch wyjątków:

1) gdy chodzi o odpowiedzialność osób fizycznych za działalność, która nie ma charakteru gospodarczego;

2) gdy chodzi o szkodę wyrządzoną wykonywaniem uprawnień.

Przyjmując takie założenia, można sformułować następną tezę (II):

1. Jednostka organizacyjna, której zachowanie się grozi wyrządzeniem szkody w środowisku albo taką szkodę wyrzodziło, ponosi odpowiedzialność taką, jaką ponosi prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody.

2. Taką samą odpowiedzialność ponosi osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą.

3. Jeżeli podmiotom tym służy prawo, którego wykonanie (wykonywanie) mogłoby wyrządzić szkodę w środowisku albo taką szkodę wyrządzić, to ich odpowiedzialność ulega ograniczeniu w zakresie niezbędnym ze względu na społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa.

4. Inne osoby fizyczne ponoszą odpowiedzialność za zachowanie się grożące wyrządzeniem szkody w środowisku albo za wyrządzenie takiej szkody, chyba że zachowanie się to nie jest sprzeczne z prawem ani zasadami współżycia społecznego.

5. W powyższych granicach ten, kto ponosi odpowiedzialność, jest zobowiązany zapobiec szkodzie grożącej środowisku, zagrożony zaś może żądać przedsięwzięcia środków niezbędnych do zapobieżenia tej szkodzie. Gdy natomiast szkoda została wyrządzona, ten, kto ponosi odpowiedzialność, jest zobowiązany do jej naprawienia, poszkodowany zaś może żądać przedsięwzięcia środków niezbędnych do przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego albo do ukształtowania środowiska zgodnie z potrzebami wynikającymi z planów zagospodarowania przestrzennego.

6. Organ ochrony prawnej może — z urzędu lub na wniosek — w razie potrzeby rozłożyć obowiązek podjęcia przedsięwzięć, o których wyżej mowa, na obie strony, bądź nałożyć go tylko na zagrożonego albo poszkodowanego, na koszt osoby ponoszącej odpowiedzialność. Zagrożony albo poszkodowany może żądać zabezpieczenia potrzebnej w tym celu kwoty pieniężnej.

7. Jeżeli nie jest możliwe naprawienie szkody w przewidziany wyżej sposób, to poszkodowanemu służy roszczenie o zapłatę odpowiedniej kwoty pieniężnej.

Projekt usuwa wątpliwości, jakie pojawiły się w odniesieniu do przesłanek odpowiedzialności prewencyjnej na tle art. 439 k.c. Służy temu sprzężenie wspólnymi przesłankami tej odpowiedzialności z odpowiedzialnością kompensacyjną.

Zagadnienie poruszone w pkt 2 jest, oczywiście, dyskusyjne. Chodzi w szczególności o gospodarstwa rolne, z jednej strony produkujące żywność, z drugiej strony zagrażające środowisku wskutek chemizacji rolnictwa. Nie należy jednak zapominać także o skutkach aktywizacji rzemiosła i drobnej wytwórczości. Zaostrzenie wynika z porównania z odpowiedzialnością opartą na art. 415 k.c.

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykonywaniem uprawnień (pkt 3) jest dotychczas najmniej poznanym typem odpowiedzialności odszkodowawczej. Wyniki przeprowadzonych na razie badań pozwalają roboczo stwierdzić, iż tego rodzaju reżim charakteryzuje się tą szczególną cechą, że wyłącza zbieg podstaw odpowiedzialności oraz możliwość wy-

boru roszczenia. Odpowiedzialność musi być bowiem dostosowana do funkcji prawa podmiotowego. Nie ma jednak, w zasadzie potrzeby, aby ją całkowicie wyłączyć. Zagadnienie najłatwiej obserwować na przykładzie z prawa wodnego (odpowiedzialność za szkody wyrządzone szczególnym korzystaniem z wód na podstawie pozwolenia wodnoprawnego)<sup>6</sup>.

Odpowiedzialność osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej (pkt 4) oparto na zasadzie winy w jej postaci obiektywnej. Ciężar dowodu (braku winy) został przerzucony na sprawcę szkody. W ten sposób zaostrzono odpowiedzialność opartą na zasadzie winy w postaci subiektywnej, nie obciążając jednak sprawcy ryzykiem.

Pozostałe postanowienia (pkt 5 i 7) zmieniają priorytety wynikające z art. 363 k.c. Cytowany przepis może bowiem funkcjonować tylko w warunkach równowagi rynkowej i przy założeniu, że w interesie poszkodowanego leży ochrona środowiska. Obu tych przesłanek brak. Rozwiązanie proponowane w pkt 6 jest konsekwencją przyjęcia założenia, że świadczenie *in natura* może wymagać współdziałania obu stron, wyjątkowo zaś nawet samego tylko powoda.

Proponowana regulacja wymaga jeszcze obszerniejszego komentarza. Otóż, proponowany mechanizm odpowiedzialności odszkodowawczej może funkcjonować — moim zdaniem — prawidłowo tylko przy założeniu, że odpowiedzialność ta ma charakter sprawczy. Wszelkie formy odpowiedzialności gwarancyjnej mechanizm ten osłabiają.

Z tym łączy się zagadnienie sposobu finansowania przedsięwzięć mających na celu ochronę środowiska. Jeżeli założyć, że środki na ten cel winny być akumulowane w specjalnym funduszu, z którego byłyby zaspokajane roszczenia zagrożonych (poszkodowanych), to konieczne byłoby wprowadzenie mechanizmów, które w trybie regresu oddziaływałyby skutecznie na zachowanie się podmiotów obciążonych odpowiedzialnością. Równocześnie rozwiązania wymagałaby sytuacja, w której koszty ochrony środowiska przekroczyłyby wartość wyrządzonej szkody (grożącej szkody), nie ulega bowiem wątpliwości, że odpowiedzialność odszkodowawcza nie powinna przekraczać tej wartości.

Zasada, że szkodzić w środowisku należy zapobiegać albo ją naprawiać, przede wszystkim przez przedsięwzięcia w naturze, nie budzi zastrzeżeń. Jednakże zasada ta może funkcjonować prawidłowo tylko w warunkach, w których istnieje potencjalna możliwość jej urzeczywistnienia. Na przykładzie szkód górniczych można obserwować, jak brak wyspecjalizowanych przedsiębiorstw wykonawczych, albo mocy przerobowych istniejących przedsiębiorstw, prowadzi do ciągłego na-

<sup>6</sup> Por. art. 25 pr. wodn. (ustawa z 24 X 1974 r. — Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.).



warstwiania się skutków szkód górniczych. Usunięcie tego niedomagania nie jest możliwe przez wprowadzenie takiej czy innej reguły do aktu ustawodawczego, zależy zaś od przedsięwzięć organizacyjnych oraz zaopatrzenia materiałowego jednostek, które winny być w tym celu powołane przez Ministra Gospodarki Morskiej i Ochrony Środowiska. Sygnalizuję to zagadnienie, gdyż w moim przekonaniu w nim tkwi klucz do prawidłowego funkcjonowania proponowanego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej.

#### IV

Wśród środków ochrony uwagę zwraca szczególna kompetencja organu administracji stopnia wojewódzkiego uregulowana w art. 82 ust. 2 ustawy. Pomijając wątpliwości dotychczas zgłoszone w literaturze, należy zwrócić uwagę na fakt, że w myśl cytowanego przepisu organ ten nie ma obowiązku działania („[...] może [...]”), nie jest więc jasne, co się ma stać, gdy organ ten ze swej kompetencji użytku nie uczyni. Nie jest również jasne, co miałoby uzasadniać tego rodzaju ingerencję organu administracji w stosunek cywilnoprawny, zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze skutkami „normalnej” działalności gospodarczej. Należy sądzić natomiast, iż organ administracji terenowej winien mieć możliwość ingerowania w te stosunki w przypadkach nagłych oraz katastrofalnych, w szczególności w przypadkach przybierających postać katastrofy ekologicznej, w sposób jednakże incydentalny.

Można więc sformułować następującą tezę (III):

1. W sytuacjach nagłych oraz katastrofalnych terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego może nałożyć na strony, oraz w razie potrzeby na osoby trzecie, tymczasowe obowiązki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa. Decyzji tej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

2. Decyzja, o której mowa, traci moc z chwilą rozstrzygnięcia sprawy przez organ ochrony prawnej.

Nie ma natomiast powodu, dla którego ta szczególna kompetencja miałaby być powiązana tylko z zagrożeniem środowiska wskutek działalności gospodarczej. Chodzi raczej o zagrożenie o charakterze losowym.

Podobnie środki represji przewidziane w art. 82 ust. 3 nie powinny być generalizowane. Przepis ten prowadzi do szczególnie niepożądanych rozwiązań, gdy szkoda grozi lub została wyrządzona wskutek wykonywania uprawnień. Dlatego warto wrócić do formuły art. 448 k.c. Wtedy przepis ten uzyskałby następujące brzmienie (teza IV):

1. W razie zawinionego<sup>7</sup> zagrożenia środowisku albo jego naruszenia organ ochrony prawnej winien, niezależnie od innych środków potrzebnych do zapobieżenia szkodzi albo usunięcia jej skutków, nakazać uiszczenie na rzecz Funduszu Ochrony Środowiska kwoty pieniężnej odpowiadającej grożącej albo wyrządzonej szkodzi.

2. Jeżeli sprawcy można przypisać tylko lekkomyślność lub zwykle niedbalstwo, to organ ochrony prawnej może ograniczyć zakres obowiązku, o którym mowa w ust. 1, stosownie do okoliczności.

## V

Pozostają kwestie natury materialnoprawnej, które przez ustawę zostały w ogóle pominięte albo uregulowane w sposób niejasny. Do tych ostatnich należy wzajemna relacja między ustawą oraz kodeksem pracy. Dotyczy jej w sposób pośredni art. 81 ust. 2 ustawy.

Nie jest w szczególności jasne, czy ustawa ma zastosowanie do środowiska pracy (w zakładzie pracy), tj. do środowiska, w którym praca jest wykonywana. Należy przypuszczać, że nie ma zastosowania. Żaden jednak przepis kwestii tej wyraźnie nie rozstrzyga.

Gdy zaś chodzi o odpowiedzialność odszkodowawczą zakładu pracy za naruszenie środowiska, w którym on działa, wobec osób trzecich. opiera się ona na zasadach ogólnych. Z tego zaś punktu widzenia jest całkowicie obojętne, czy szkoda (stan zagrożenia) powstała wskutek naruszenia obowiązków pracowniczych, czy z innych przyczyn. Ogólna natomiast formuła odsyłająca do przepisów prawnych nie ma żadnego znaczenia i jest całkowicie zbędna.

Ustawa pomija dla odmiany sytuację, gdy istnieje stosunek zobowiązaniowy, a szkoda w środowisku zagraża albo została wyrządzona wykonaniem albo niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków, wynikających z tego stosunku. Krótko mówiąc, wylania się pytanie, w jaki sposób ustawa wpływa lub powinna wpłynąć na odpowiedzialność kontraktową. Wydaje się, iż można w tej materii proponować następujące rozwiązania (teza V):

1. Zobowiązania nie mogą być wykonywane w sposób zagrażający środowisku lub wyrządzający mu szkodę, chyba że ich celem jest korzystanie ze środowiska zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.

---

<sup>7</sup> Artykuł 448 k.c. wiąże określone konsekwencje z umyślnym naruszeniem dóbr osobistych. Proponowane rozwiązanie łączy surowsze skutki z winą umyślną i rażącym niedbalstwem, łagodniejsze natomiast z innymi postaciami winy nieumyślnej. Nie ma natomiast powodu, aby ograniczyć je tylko do naruszenia dóbr osobistych.

Strony są zobowiązane do szczególnej staranności<sup>8</sup> w zapobieżeniu szkodzie grożącej środowisku albo w naprawieniu szkody wyrządzonej środowisku wskutek wykonania zobowiązania.

2. Do roszczeń o zapobieżenie szkodzie, o której mowa w pkt 1, albo o jej naprawienie stosuje się odpowiednio postanowienia zawarte w tezie II.

3. Te same postanowienia stosuje się odpowiednio, jeżeli szkoda grozi lub została wyrządzona wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Strona może dochodzić swych roszczeń na zasadach ogólnych (*ex contractu*), gdy są dla niej korzystniejsze.

## VI

Skoro z *Konstytucji PRL* oraz z ustawy wynika, że każdy ma obowiązek chronić środowisko, za niedopatrzzenie należy uznać brak regulacji w przedmiocie uprawnień osób, które działając w cudzym interesie, poniosły szkodę. Opierając się na art. 127 k.c., można zaproponować następujące rozwiązanie (teza VI):

1. Ochrona środowiska jest obowiązkiem każdego.

2. Ten, kto w celu zapobieżenia szkodzie grożącej drugiemu, albo naprawienia takiej szkody, podejmuje konieczne w tym celu przedsięwzięcia, winien działać z korzyścią tej osoby i zgodnie z jej prawdopodobną wolą. Jest on odpowiedzialny tylko za winę umyślną albo rażące niedbalstwo.

3. Może on żądać naprawienia poniesionej szkody (majątkowej) od osób, które z tego odniosły korzyść. Artykuł 127 § 2 i 3 k.c. stosuje się odpowiednio.

4. Punkty 2 i 3 stosuje się, gdy grozi naruszenie prawa służącego drugiemu albo gdy prawo takie zostało naruszone.

Przedstawione tezy odbiegają od wzorca zawartego w art. 127 k.c. w celu usunięcia wątpliwości, jakie się zrodziły na tle cytowanej regulacji. Należy jednak pamiętać, że sytuacja jest — przynajmniej moim zdaniem — jakościowo różna, gdy niebezpieczeństwo grozi tylko drugiemu albo gdy jest wspólne (por. art. 438 k.c.). Nie wydaje się jednak celowe wprowadzenie odrębnych regulacji dla obu wspomnianych sytuacji.

<sup>8</sup> W odróżnieniu od należytej staranności wymaganej art. 355 § 1 k.c.

## VII

Spory o ochronę środowiska mogą mieć charakter masowy zarówno po stronie czynnej, jak i biernej, dlatego należy przewidzieć instytucje procesowe, które pozwalałyby na ich sprawne przeprowadzenie (teza VII).

1. Jeżeli szkoda zagraża albo została wyrządzona wielu podmiotom, to mogą one zrzeczać się w celu prowadzenia ich spraw przed organami ochrony prawnej. Organ ochrony prawnej może, w celu usprawnienia postępowania, nakazać ustanowienie takiego zrzeczenia zarówno po stronie powodowej, jak i pozwanej. Orzeczenie wiąże w tym wypadku nie tylko strony, ale i wszystkich uczestników zrzeczenia.

2. Zagrożeni lub poszkodowani mogą również powierzać prowadzenie swoich spraw organizacjom społecznym<sup>9</sup>. W tym wypadku stosuje się odpowiednio art. 61—63 k.p.c.

3. Punkty 1 i 2 stosuje się, gdy grozi naruszenie praw służących wielu podmiotom albo gdy prawa takie zostały naruszone.

Zdanie końcowe pkt 1 może budzić wątpliwości co do funkcji, jaką spełniałyby wspomniane zrzeczenia lub organizacje społeczne. Wydaje się, że funkcja ta mogłaby być dwojaka — strony albo pełnomocnika. Projekt nie przesądza także kwestii form organizacyjnych wspomnianych zrzeczeń. Są to jednak przede wszystkim zagadnienia prawa procesowego, wymagają więc rozwiązania przy współudziale znawców tej dziedziny wiedzy.

## VIII

Wprowadzenie proponowanych zasad wymaga zmiany tytułu działu IV, jest on bowiem mylący. Odpowiedzialność za skutki naruszenia stanu środowiska regulują także inne postanowienia ustawy (np. dział VII). Dział IV reguluje ponadto odpowiedzialność dwojakiego rodzaju — cywilnoprawną i administracyjnoprawną. O ile ta pierwsza jest, w zasadzie, normowana przez art. 80 i nast., wyjątkowo zaś tylko przez inne przepisy ustawy (np. art. 30 ust. 2), o tyle ta druga znajduje w nim tylko fragmentaryczne uregulowanie. Dział IV powinien więc być poświęcony wyłącznie cywilnoprawnym środkom ochrony środowiska.

<sup>9</sup> Kwestii tej nie rozstrzyga art. 100 ust. 1 ustawy, tam bowiem chodzi o realizację statutowych celów organizacji społecznych „zainteresowanych ochroną środowiska” (por. art. 99 ust. 1), czyli o dochodzenie własnych roszczeń tych organizacji.

Wprowadzenie proponowanych tez wymaga z kolei uchylenia art. 80—85 ustawy. Regulują one materię dotychczas unormowaną w art. 80—82, z wyjątkiem stosunku ustawy do kodeksu pracy. Jest to jednak zagadnienie, które powinno znaleźć wyraz poza działem IV w postaci zgeneralizowanej.

Artykuł 83 normuje administracyjny środek ochrony, który ani nie narusza, ani nie wyłącza kompetencji organów ochrony prawnej. W skrajnych wypadkach organy te mogą również zakazać działalności grożącej środowisku albo je naruszającej<sup>10</sup>.

Problematyka regulowana art. 84 i 85 może być pominięta, nie bowiem nie stoi na przeszkodzie, ażeby organ ochrony prawnej, w ramach jego kompetencji do kształtowania środowiska, orzekł o zamianie nieruchomości albo o odjęciu bądź ograniczeniu własności (innych praw podmiotowych). Na marginesie istniejącej regulacji zaś warto zauważyć, że prawo wodne zna również instytucję „wykupu”<sup>11</sup>. Tam jednak cenę ustala się według zasad ogólnych, a nie według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, nie zaś nie uzasadnia tego rodzaju rozbieżności w ramach istniejącego systemu prawa. Cena wywłaszczeniowa może być poza tym stymulatorem, który prowadzi do marnotrawstwa, jeżeli jest niższa od ceny rynkowej.

Uchylenia wymaga — poza przepisami działu IV — art. 30 ust. 2 ustawy, jest on bowiem zbędny, ponadto zaś w zgeneralizowanej formie prowadzi do trudnych do przyjęcia rozwiązań. Dotyczy to odpowiedzialności za szkody w postaci innej niż zapłata odpowiedniej kwoty pieniężnej, w szczególności w przypadku, gdy wiąże się ona z wykonywaniem uprawnień<sup>12</sup>.

Spośród środków natury majątkowej, ale administracyjnoprawnych, uderza natomiast pominięcie w art. 86 ust. 2 opłat za korzystanie z surowców mineralnych (kopaliny) lub — szerzej — za korzystanie z wnętrza ziemi, co należy uznać za szczególne niedopatrzenie<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Powinien on być przeniesiony do postanowień regulujących administracyjnoprawne środki ochrony środowiska.

<sup>11</sup> Por. art. 13 pr. wodn.

<sup>12</sup> Warto też zwrócić uwagę na to, że akt administracyjny może w podobny sposób ingerować w inne stosunki prawne (ustalając normatywy dopuszczalnych zanieczyszczeń wód, promieniowania, hałasu itp.), brak jednak podobnych przepisów w tych rozdziałach ustawy, które zawierają postanowienia szczegółowe dotyczące ochrony poszczególnych elementów środowiska przed podobnymi działaniami, bądź w przepisach szczególnych, do których ustawa odsyła, np. w prawie wodnym.

<sup>13</sup> Zagadnienie to wykracza wprawdzie poza zakreślony temat, ma jednak nader istotne znaczenie.

Na podstawie poczynionych uwag można sformułować następującą tezę (VIII):

1. Tytuł działu IV otrzymuje brzmienie: *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*.
2. Uchyla się art. 80—85 ustawy.
3. Uchyla się art. 30 ust. 2 ustawy.
4. Artykuły 80 i nast. otrzymują brzmienie jak w tezach I—IX.
5. W art. 86 ust. 2 ustawy dodaje się pkt 6 o następującym brzmieniu: „korzystanie z surowców mineralnych (z wnętrza ziemi)”.

## IX

Uregulowania wymagają wreszcie skutki zbiegu norm oraz relacja pomiędzy ustawą i kodeksem cywilnym, ogólna norma art. 111 ust. 1 ustawy bowiem prowadzi w tym zakresie do niewłaściwych rozwiązań.

Można więc zaproponować następującą tezę (IX):

1. W sprawach poprzednio nie unormowanych mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o ochronie praw podmiotowych oraz o zapobieganiu szkodom albo o naprawianiu szkód.
2. Jeżeli przepis szczególny jest korzystniejszy dla zagrożonego albo poszkodowanego, to może on na nim oprzeć swoje roszczenie; nie może jednak dochodzić zapłaty odpowiedniej kwoty pieniężnej zamiast świadczenia w naturze, chyba że naprawienie szkody w ten sposób nie jest możliwe.
3. Jeżeli przepis szczególny reguluje odpowiedzialność za szkody grożące albo wyrządzone wskutek wykonywania uprawnień, to strona może dochodzić swego roszczenia na podstawie tego przepisu. Przepis szczególny wyłącza w tym wypadku zastosowanie przepisów ustawy w zakresie, w jakim dotyczy sposobu zapobieżenia szkodzie albo jej naprawienia.
4. Ustawa nie narusza kompetencji komisji do spraw szkód górniczych w zakresie unormowanym prawem górniczym. Komisje te, rozstrzygając sprawy o ochronę środowiska<sup>14</sup>, winny jednak stosować przepisy ustawy.

Teza wyraża myśl, że przepisy ustawy wyłączają postanowienia kodeksu cywilnego ze względu na swój szczególny charakter, ale tylko w zakresie w niej unormowanym. Konkurencja podstaw odpowiedzialności została dopuszczona jedynie w zakresie przewidzianym w pkt 2.

Ta sama reguła obejmuje wszystkie inne reżimy odpowiedzialności

<sup>14</sup> Por. art. 50 ust. 3 pkt 1 pr. górn. (tekst jedn.: Dz.U. 1978, nr 4, poz. 12).

одшкodikowawczej związane z wykonywaniem uprawnień. Zagadnienia tego dotyczy także pkt 4. Wydaje się on o tyle konieczny, iż pogląd, że odpowiedzialność przedsiębiorstwa górniczego за szkodę górnicaз opiera się на tej właśnie zasadzie, jest kwestionowany в литературе. Nie jest też jasne, в jakim zakresie kompetencją komisji do spraw szkód górnicaз są objęte spory о ochronę środowiska<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Chodzi i spory, które nie dotyczą szkód górnicaз, mieszczą się jednak в hipotezie art. 50 pr. górn.

Антони Агопшович

#### ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОХРАНЫ ЕСТЕСТВЕННОЙ СРЕДЫ. ТЕЗИСЫ К ПРОЕКТУ НОВЕЛЛИЗАЦИИ ЗАКОНА

##### Резюме

Автор считает, что закон от 31-I 1980 г. об охране естественной среды в недо-статочной степени обеспечивает эту охрану гражданско-правовыми средствами. Поэтому автор предлагает, чтобы упомянутые средства обострить путем введения более суровых правовых принципов и приспособления содержания претензий к требованиям закона, сформулированным в ст. 2 п. 1.

Таким образом, если хозяйственную деятельность ведет субъект, то его ответственность за угрожающий или же нанесенный ущерб должна быть сформулирована так, как ответственность лиц, имеющих частное предприятие, приводимое в действие при помощи естественных сил природы (ст. 435 ГК). А ответственность других субъектов должна быть основана на принципе вины в ее объективном вине. Исключение составляет ситуация, когда существует право пользования природными ресурсами. Тогда ответственность должна быть ограничена до необходимых пределов ввиду общественно-хозяйственного назначения этого права.

Однако, если речь идет об охране субъектных прав, то ее должно ограничить или же в исключительных случаях отменять единственно эффективное по отношению субъекту такого права правомочие пользоваться природными ресурсами.

В указанных обстоятельствах претензии должны быть направлены на применение средств, необходимых для предотвращения нарушения права или же нанесения вреда; если такой цели достичь невозможно, то необходимо естественной среде вернуть ее прежнее состояние или преобразовать ее в соответствии с потребностями планов территориального благоустройства.

При внезапных и катастрофических ситуациях местный орган государственной администрации на уровне воеводства мог бы наложить на стороны, а в некоторых случаях и на третьи лица, временные обязанности, необходимые для предотвращения опасности.

Недосмотрением следует считать отсутствие регуляции в предмете полномочия лиц, которые, помогая другим, сами понесли ущерб.

Рассмотрены также планируемые процессуальные институты, направленные на ускорение, улучшение и упрощение производства.

Antoni Agopszowicz

ZIVILRECHTLICHE MITTEL DES UMWELTSCHUTZES. THESEN ZUM  
PROJEKT EINER GESETZESNOVELLE

Z u s a m m e n f a s s u n g

Ausgangspunkt der Erwägungen ist die Feststellung, daß das Gesetz vom 31. 01. 1980 über Umweltschutz diesen Schutz mit zivilrechtlichen Mitteln nicht in genügender Weise gewährt. Der Autor fordert also, die besagten Mittel durch ihre Stützung auf einem härteren Rechtsgrundsatz und durch die Anpassung ihrer inhaltlichen Ansprüche an die in Art. 1, Abs. 2 formulierten Anforderungen des Gesetzes zu verschärfen.

Hinsichtlich wirtschaftlich tätiger Rechtssubjekte muß deren Verantwortlichkeit für drohende oder verursachte Schäden so gestaltet sein wie die Verantwortlichkeit von Personen, die einen Betrieb oder eine mit Naturkräften betriebene Einrichtung (Art. 435 des Zivilrechts) auf eigene Rechnung betreiben. Die Verantwortlichkeit anderer Rechtssubjekte dagegen sollte auf dem Verschuldungsprinzip in seiner objektiven Form beruhen. Eine Ausnahme bilden Situationen, in denen eine Berechtigung zur Nutzung natürlicher Ressourcen vorliegt. Hier sollte die Verantwortlichkeit im hinsichtlich der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Bestimmung dieses Rechts notwendigen Umfange eingeschränkt werden.

Hinsichtlich des Schutzes der subjektiven Rechte dagegen sollte diesen nur die gegen den Subjekt wirksame Berechtigung zur Nutzung natürlicher Ressourcen begrenzen oder sogar beseitigen.

Die unter den genannten Umständen entstehenden Ansprüche sollten auf die Anwendung von Mitteln ausgerichtet sein, die zur Verhütung von Rechtsverletzungen oder Schadensverursachungen notwendig sind. Läßt sich dieses Ziel nicht erreichen, sollten die Mittel zur Wiederherstellung des status quo ante der Umwelt oder zu deren Gestaltung entsprechend den aus den Raumordnungsplänen resultierenden Anforderungen führen.

In unvorhergesehenen bzw. Katastrophenfällen könnte das Organ der staatlichen Verwaltung auf Wojewodschaftsebene den Parteien, im Notfalle auch dritten Personen, vorläufige Verpflichtungen zur Abwendung der Gefahr auferlegen.

Als Unachtsamkeit ist das Fehlen einer Regelung der Befugnisse von Personen anzusehen, die im Interesse anderer handelnd Schäden erleiden.

Es werden auch die geplanten Prozeßinstitutionen, die auf eine Beschleunigung, Rationalisierung und Vereinfachung des Verfahren abzielen, besprochen.