

Danuta Danis

Rodzaj odpowiedzialności zanieczyszczającego w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 65-70

2008

Artykuł został zdigitalizowany i 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Danuta Danis*

RODZAJ ODPOWIEDZIALNOŚCI ZANIECZYSZCZAJĄCEGO W USTAWIE O ZAPOBIEGANIU SZKODOM W ŚRODOWISKU I ICH NAPRAWIE

Od dnia 30.4.2007 r. obowiązuje Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹ (dalej: u.z.s.ś.). Ustawa ta określa zasady odpowiedzialności dotyczącej zapobiegania szkodom w środowisku i naprawie szkód w środowisku. Dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.4.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu².

Niniejsza dyrektywa ma na celu harmonizację prawodawstwa państw członkowskich przez ustanowienie wspólnych zasad odpowiedzialności za szkody w środowisku. Urzeczywistnieniu tego celu ma służyć wdrożenie i realizacja zasady „zanieczyszczający płaci” poprzez przełożenie odpowiedzialności podmiotów, które spowodowały szkodę lub zagrożenie, na finansowe konsekwencje dokonanych działań. Nałożona odpowiedzialność finansowa ma na celu ograniczenie ryzyka wyrządzania szkód środowisku naturalnemu w ramach prowadzonej przez podmioty działalności.

Dyrektywa nie ma zastosowania w przypadku szkody osobistej, szkody wyrządzonej na mieniu prywatnym lub strat gospodarczych i nie narusza

* Mgr Danuta Danis – aplikant radcowski (OIRP Warszawa); uczestniczka Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493.

² O.J. L 143 z 30.4.2004 r., s. 56.

żadnych praw dotyczących tego typu szkód³. Nie oznacza to, że zanieczyszczający nie ponosi żadnej odpowiedzialności. Konsekwencje działań w takim przypadku oceniane są przez pryzmat prawa cywilnego. Jest to rozwiązanie odmienne od obowiązującego na gruncie art. 7 ust. 1 Prawa ochrony Środowiska⁴ zgodnie, z który obowiązek ponoszenia kosztów zanieczyszczenia obciąża każdy podmiot będący ich sprawcą, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne.

Zasada „zanieczyszczający płaci” została zaczerpnięta m.in. z art. 174 ust. 2 TWE, zgodnie z którym, „polityka Wspólnoty dotycząca środowiska naturalnego ma na celu wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności i zasadach stosowania działań zapobiegawczych, naprawiania szkód środowiska, przede wszystkim u ich źródła i pokrywania kosztów tej naprawy przez ich sprawcę”. Jednakże genezę tej zasady K. Gruszecki upatruje w zaleceniach Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z 14.11.1974 r., I CC 74/223, oraz zaleceniu Rady 75/436/EWG, które jak podaje mimo niewiążącego charakteru, określało, że odpowiedzialne za powstanie zanieczyszczeń osoby fizyczne lub prawne muszą ponieść koszty działań koniecznych do usunięcia zanieczyszczeń czy do zmniejszenia ich w sposób zgodny z przestrzeganymi normami lub równoważnymi wymaganiami określonymi przez organy władzy publicznej⁵.

Do krajowego porządku prawnego zasadę odpowiedzialności za stan środowiska przez podmiot dokonujący jego naruszenia wprowadzono wraz z opłatami za korzystanie ze środowiska⁶. Jako jedna z głównych zasad jest zapisana w *Polityce ekologicznej państwa*. Ma także charakter rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 86 Konstytucji, każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

³ B. Draniewicz, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 5.

⁴ Ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 50, ze zm.

⁵ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.06.129.902)*, [w:] tenże, „Prawo ochrony środowiska. Komentarz”, LEX 2007; Zob. także: *Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD*, t. II: *Zalecenia*, Warszawa 1997, s. II. G.9.1.

⁶ Zob. Ustawa z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. Nr 3, poz. 6, ze zm.

Zasadę tę rozwinęto w ustawie Prawo Ochrony Środowiska (art. 7 ust. 1), w którym wskazuje się, że sprawca szkody w środowisku winien pokryć koszty usunięcia skutków, a sprawca zagrożenia winien podjąć na własny koszt działania prewencyjne.

Ze względu na istotne różnice w ujęciu pomiędzy przepisami obowiązującymi w Polsce a przepisami unijnymi zmiany w prawie krajowym wprowadzono poprzez uchwalenie odrębnego aktu prawnego, jakim jest właśnie ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Aczkolwiek omawiana ustawa wskazuje podmioty odpowiedzialne za spowodowanie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku bądź szkody w środowisku, to jednak nie wskazuje jednoznacznie rodzaju odpowiedzialności, jaką podmioty te ponoszą. Ustawa nie dzieli odpowiedzialności według przyjętych reguł na odpowiedzialność cywilną, administracyjną i karną. Nie wyłącza, ani nie zastępuje wskazanych rodzajów odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska.

W orzecznictwie przyjęto, iż kwestię zbiegu odpowiedzialności wynikającej z tych różnych tytułów można rozpatrywać oparciu o tytuł VI Prawa ochrony środowiska „Odpowiedzialność w ochronie środowiska”, gdzie ustawodawca przewidział trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności za negatywne oddziaływanie na środowisko: odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną. Każdy z tych rodzajów odpowiedzialności charakteryzuje się inną rolą, innymi metodami, a także innymi instrumentami prawnymi. Odpowiedzialności te nie tylko nie wykluczają nawzajem się, lecz przeciwnie – uzupełniają się. Jeżeli czyn ten wypełnia także znamiona przestępstwa (wykroczenia) w grę wchodzi dodatkowo odpowiedzialność karna. Trzecim rodzajem odpowiedzialności jest odpowiedzialność administracyjna, oparta o prawo administracyjne, bez uwarunkowującego związku z prawem cywilnym czy czynem w postaci przestępstwa lub wykroczenia⁷.

Do odpowiedzialności cywilnej stosuje się przepisy k.c. z uwzględnieniem adaptacji do Prawa ochrony środowiska. Każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może dochodzić roszczeń odszkodowawczych od podmiotu lub zrezygnować z roszczeń, co może prowadzić do uniemożliwienia podjęcia czynności zmierzających do naprawienia szkody. A zatem, odpowiedzialność cywilna uwarunkowana jest podjęciem działania przez poszkodowanego. Należy

⁷ Wyrok NSA z 21.2.2006 r., II OSK 339/05, niepubl.

podkreślić, iż zasadą zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej jest zaistnienie szkody. Doktryna wskazuje wyjątek od tej zasady w postaci prewencyjnego charakteru odpowiedzialności przewidzianego w art. 222 § 2 k.c.

W prawie ochrony środowiska odpowiedzialność cywilna została częściowo rozszerzona. Dotyczy to rozszerzenia tej odpowiedzialności o możliwość wystąpienia z odpowiednim roszczeniem wobec naruszających środowisko jako dobro wspólne.

Prawo do wystąpienia przyznano Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego oraz organizacjom ekologicznym. Rozszerzoną odpowiedzialność przewiduje, na zasadzie ryzyka, art. 435 § 1 k.c., zgodnie z którym poszkodowany nie musi wykazywać winy dłużnika – wystarczy wykazanie związku przyczynowego między szkodą a ruchem przedsiębiorstwa. Zastosowanie ma także konstrukcja roszczenia prewencyjnego ujęta w art. 439 k.c. Z żądaniem podjęcia odpowiednich kroków zmierzających do zapobieżenia szkodzie może wystąpić każdy, komu z powodu zachowania się innej osoby zagraża bezpośrednio szkoda. Jednakże odpowiedzialność na zasadzie winy ma marginalne znaczenie dla ochrony środowiska, gdyż często szkoda jest następstwem zachowań dozwolonych (np. w ramach decyzji emisyjnej).

Ze względu na podmiot (jednostkę lub interes publiczny), którego ochronie interesów służy podjęcie działań można dokonać rozróżnienia, z jakim w danym przypadku, rodzajem odpowiedzialności mamy do czynienia. Przy rozważaniu zagadnienia szkody w rozumieniu Kodeksu cywilnego powstają trudności w zakwalifikowaniu negatywnego oddziaływania na te elementy środowiska, które rzeczami nie są, bądź też są rzeczami niczymi. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w takich przypadkach nie można zasadnie mówić o szkodzie w rozumieniu cywilnoprawnym, w szczególności ze względu na fakt, iż nie ma zindywidualizowanego poszkodowanego. Jeżeli występuje zagrożenie szkody lub bezpośrednie naruszenie środowiska jako dobra wspólnego to należy przyjąć odpowiedzialność administracyjną, ukształtowaną przede wszystkim przez wyposażenie organów ochrony środowiska w możliwość władczego (decyzyjnego) ingerowania w działalność korzystających ze środowiska. Odpowiedzialność za delikty administracyjne realizowana jest w formie administracyjnych kar pieniężnych i opłat podwyższonych, zadośćuczynienie bądź nawiązka administracyjna⁸.

⁸ Por. B. Draniewicz, op.cit.

Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie poszerza instrumenty administracyjnej odpowiedzialności poprzez określenie obowiązków organów administracji publicznej. Niemniej jednak koncepcja odpowiedzialności ujęta w powyższej ustawie odnosi się do wszystkich wymiarów tej odpowiedzialności. Jak słusznie zauważył B. Rakoczy celem ustawy jest uregulowanie wszystkich aspektów odpowiedzialności niezależnie od jej charakteru, jeżeli tylko dotyczy szkód w środowisku, zapobiegania ich powstawaniu i ich naprawie⁹. Stąd też ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie nie konkuruje z innymi ustawami regulującymi kwestie środowiskowe. Ma na celu ujednoczenie systemu odpowiedzialności. Wyznacza granicę między działaniami jednostki w zakresie odpowiedzialności za szkodę, a działaniami władz.

Podkreślić należy, iż szkoda w środowisku może być wyrządzona jedynie przez podmioty korzystające ze środowiska, które prowadzą działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, względnie działalność powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub wprost powoduje szkodę w środowisku. *A contrario* podmiot, który nie jest zaliczany do podmiotów korzystających ze środowiska, nie może wyrządzić szkody w środowisku w rozumieniu art. 6 pkt 11 ustawy, a zatem może odpowiadać jedynie na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska, Kodeksu cywilnego lub Kodeksu karnego.

Zasadę „zanieczyszczający płaci” zawarto w art. 22 ust. 1 u.z.s.s. zgodnie, z którym „Koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska”. Wyjątki od ponoszenie kosztów tych działań przez podmiot korzystający ze środowiska są określone w art. 22 ust. 2 i 3 u.z.s.s. Podmiot korzystający ze środowiska może uwolnić się od odpowiedzialności za zapłatę kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych, jeśli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez inny wskazany podmiot oraz wystąpiły pomimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa. W takim wypadku koszty są przeniesione na podmioty, wobec których przysługuje korzystającemu ze środowiska „regres” poprzez uznanie, że te inne podmioty mogą być postrzegane jako „zanieczyszczający”. Roszczenie regresowe obejmuje tylko zwrot uzasadnionych kosztów przywrócenia stanu poprzedniego.

⁹ B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – komentarz*, Warszawa 2007, s. 15.

Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku posiada także regulacje w zakresie odpowiedzialności karnej. Art. 28 i 29 u.z.s.ś. opisują znamiona szczególnie nagannych zachowań, jeśli chodzi o ich skutki dla środowiska. Ustawodawca uznał, iż w przypadku działań zakazanych nie wystarczy nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska odpowiedzialności administracyjnej, ale konieczne jest wzmocnienie przymusowej egzekucji działań zapobiegawczych i naprawczych poprzez sankcję karną.

Zasygnalizowane zagadnienia stanowią tylko wstęp do rozważań na temat rodzaju odpowiedzialności, jaki należałby przyjąć w stosunku do podmiotu dokonującego zanieczyszczeń w oparciu o obowiązujące przepisy dotyczące ochrony środowiska. Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku pomimo, iż nie zastępuje dotychczasowego systemu odpowiedzialności w ochronie środowiska a jedynie podejmuje próbę uzupełnienia i usystematyzowania go, wymaga doprecyzowania a w mniejszym stopniu także wyjaśnienia, w perspektywie czasu, przez doktrynę i orzecznictwo na podstawie konkretnych kazusów.