

# Antoni Agopszowicz

---

## Wpływ art. 82 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska na zakres i treść cywilnoprawnych środków ochrony środowiska

---

Prawne Problemy Górnictwa 14, 75-106

---

1991

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.

*Antoni Agopszowicz*

## **Wpływ art. 82 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska na zakres i treść cywilnoprawnych środków ochrony środowiska\***

### **I. Uwagi wstępne**

1. Stosownie do art. 82 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>1</sup>: "Jednostka organizacyjna oraz osoba fizyczna, wykonująca działalność gospodarczą wpływającą szkodliwie na środowisko, jest obowiązana podejmować działania mające na celu usunięcie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko lub zagrożenia i przywrócenie środowiska do stanu właściwego."

Formuła ta nastrocza rozliczne wątpliwości przede wszystkim dlatego, że posługuje się pojęciami o niejasnych desygnatach. Usunięcie tych wątpliwości w ramach z natury rzeczy ograniczonego w rozmiarach opracowania nie jest możliwe. Wypada więc tylko je zasygnalizować.

---

\* Niniejszy referat został przedstawiony na konferencji poświęconej ochronie środowiska, zorganizowanej w 1988 r. pod auspicjami Zespołu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Państwa i Prawa.

<sup>1</sup>Dz.U. nr 3, poz. 6, z późn. zm.

Na czoło wysuwają się elementy podmiotowe hipotezy normy prawnej. Jest ona adresowana do jednostek organizacyjnych i osób fizycznych. Z artykułu 3 pkt 8 ustawy wynika, że w grę wchodzi zarówno jednostki gospodarki uspołecznionej, jak i nieuspołecznionej. W korelacji jednak z art. 33 k.c. powstaje wątpliwość, czy chodzi o jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną, czy okoliczność ta nie ma żadnego znaczenia. Nie jest to zaś zagadnienie wyłącznie teoretyczne, bo z tytułu Działu IV ustawy wynika, że należy mieć na względzie odpowiedzialność tych jednostek. Wprawdzie art. 82 ust. 1 nie dotyczy tego zagadnienia bezpośrednio, albowiem określa on obowiązki wspomnianych jednostek (a więc element długu), nie można jednak uniknąć pytania, kto ma ponieść odpowiedzialność i jaką za niedopełnienie owych obowiązków. Na marginesie zaś tych uwag narzuca się spostrzeżenie, że w literaturze przedmiotu często pomija się różnicę między długiem a odpowiedzialnością za dług, co trudno uznać za właściwe.

Nie jest też pozbawiony wątpliwości podział na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne. Można bowiem postawić pytanie, czy spółka prawa cywilnego złożona z osób fizycznych jest zespołem osób fizycznych w rozumieniu ustawy, czy jednostką organizacyjną. Nie wiadomo więc, na kim spoczywa obowiązek określony w art. 82 ust. 1 i kto - oraz jakim majątkiem - ponosi odpowiedzialność za niedopełnienie tego obowiązku.

Wprawdzie istnieje pogląd, że przepis art. 82 nie ma związku ze zbliżonymi treściowo przepisami kodeksu cywilnego<sup>2</sup>, nie wydaje się on jednak trafny, skoro przepis ten nakłada określone obowiązki na wszystkich i z jego treści nie wynika, że chodzi tylko o obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym.

---

<sup>2</sup>Tak np. G. D o m a n s k i: Sankcje majątkowe i opłaty za zanieczyszczenie środowiska w świetle nowej ustawy. "Palestra" 1980, nr 6, s. 27-28; W. R a d e c k i: Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1987, s. 141. Przede wszystkim zaś E. R a d z i s z e w s k i: Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Warszawa 1987, s. 162.

Powstaje też pytanie, czy podział na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne ma w ogóle jakieś istotne znaczenie, skoro w ślad za nim nie idzie zróżnicowanie obowiązków określonych w omawianym przepisie. Nad zagadnieniem tym można by przejść do porządku, gdyby nie formuła art. 66, która rozróżnia organy administracji państwowej oraz jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. W tym kontekście powstaje bowiem pytanie, czy art. 82 ust. 1 adresowany jest tylko do jednostek organizacyjnych nie będących organami administracji państwowej, czy do wszystkich jednostek organizacyjnych, które prowadzą działalność gospodarczą, w tym także do organów administracji państwowej. Na pytanie to trudno o jednoznaczny odpowiedź.

2. Dalszą przesłanką wyróżniającą adresatów art. 82 ust. 1 ustawy jest prowadzenie przez nich działalności gospodarczej. Ma ona donioślejsze znaczenie niż podział na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne, gdyż nie tylko wspomniany przepis, ale także inne postanowienia ustawy różnicują uprawnienia i obowiązki adresatów w zależności od tego kryterium. Zróżnicowanie to nie jest wprawdzie wyraźne, zwłaszcza na tle art. 64 ustawy. Dopiero bowiem gruntowna analiza tego przepisu mogłaby doprowadzić do ustalenia, na czym w istocie polega różnica między obowiązkami obciążającymi jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (ust. 1) a obowiązkami obciążającymi inne podmioty (ust. 2). Eliminacja bowiem lub ograniczenie uciążliwości szkodliwych dla środowiska (ust. 1) nie jest niczym innym niż zastosowaniem środków zapewniających jego ochronę (ust. 2). Zagadnienie komplikuje się jeszcze bardziej, gdy sięgnąć do art. 65 ustawy, z którego można by wyprowadzić a contrario wątpliwy wniosek, że osoby prawne (jednostki organizacyjne) korzystające ze środowiska w innych celach niż gospodarcze nie są zobowiązane do przestrzegania wymagań jego ochrony.

W tym zaś kontekście pojawia się pytanie, co należy rozumieć przez działalność gospodarczą, ustawodawca nie uznał bowiem za konieczne wyjaśnić tego terminu w art. 3, jest on zaś wieloznaczny<sup>3</sup>. W rezultacie nie wiadomo, czy chodzi o wszelką produkcję dóbr i usług, czy tylko o ich odpłatną wymianę, czy wreszcie o coś innego. Czy np. na szkole wyższej prowadzącej badania naukowe zagrażające środowisku ciążą obowiązki określone w art. 82 ust. 1, czy nie; a jeżeli nie, to dlaczego? Czy może ciążą one na niej tylko wtedy, gdy prowadzi je na zlecenie za osobnym wynagrodzeniem?

Na gruncie prawa cywilnego zagadnienie wydaje się łatwiejsze do rozwiązania, albowiem o tym, czy mamy do czynienia z działalnością gospodarczą, będzie rozstrzygać zazwyczaj funkcja prawa podmiotowego. Obowiązek jednak określony w art. 82 ust. 1 nie jest nierozłącznie sprzężony z prawem podmiotowym, lecz z jego wykonywaniem. Z cytowanego przepisu nie wynika jednak, iż znajdzie on zastosowanie tylko wtedy, gdy w ramach stosunku cywilnoprawnego pojawi się prawo podmiotowe o określonym przeznaczeniu społeczno-gospodarczym, omawiana formuła jest bowiem na tyle ogólna, że obejmuje swym zasięgiem także taką działalność gospodarczą, która nie znajduje podstawy w prawie podmiotowym. Należy tu mieć na względzie przede wszystkim kategorię czynów niedozwolonych o charakterze gospodarczym. Naruszenie obowiązku określonego w art. 82 ust. 1 będzie wtedy zawsze bezprawiem, z czego nie należy wnosić, że tym samym niejako automatycznie zrodzi ono odpowiedzialność. Zagadnienie to wymaga dopiero zbadania.

Formuła, jaką posługuje się art. 82 ust. 1, ma więc swoje zalety, ma jednak i wady. Szczególnie bowiem niejasno rysuje się na jej tle relacja między obowiązkiem określonym w cytowanym artykule a uprawnieniem do korzystania ze środowiska. Uprawnienie takie może bowiem

---

<sup>3</sup>Por. np. ustawę z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn.zm.).

wchodzić w skład prawa podmiotowego bądź się w nim wyczerpywać. Może ono dopuszczać oddziaływania na środowisko określone jako szkodliwe w art. 3 pkt 6, lecz konieczne ze względu na jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Jako przykład można wskazać sytuację przedsiębiorstw górniczych przeważnie naruszających środowisko w sposób uznany w art. 3 pkt 6 za szkodliwy. Nie ulega wszak wątpliwości, że obowiązek chronienia środowiska musi wtedy ulec ograniczeniu do przedsięwzięć, które nie mogą naruszyć uprawnień do korzystania z tego środowiska, w skrajnych zaś wypadkach może on w ogóle zaniknąć. Wszystko to nie znajduje w treści art. 82 ust. 1 żadnego wyrazu.

3. Następną przesłanką wyznaczającą krąg adresatów art. 82 ust. 1 jest, aby ich działalność gospodarcza wpływała szkodliwie na środowisko. Co to znaczy, wyjaśnia art. 3 pkt 6 ustawy, który rozróżnia uciążliwości zwykłe i uciążliwości szkodliwe. Nie w tym rozróżnieniu tkwi jednak istota zagadnienia, lecz w pytaniu, czy za uciążliwości szkodliwe należy uznać tylko zdarzenia grożące wyrządzeniem szkody bądź ją wyrządzające, czy także zdarzenia odpowiadające wprawdzie wymaganiom art. 3 pkt 6, ale które niekoniecznie mogą lub muszą doprowadzić do powstania szkody. Nie wiadomo też, czy chodzi o szkodę w znaczeniu prawnym, a zatem o uszczerbek majątkowy, za który ktoś ponosi odpowiedzialność, czy o szkodę w znaczeniu faktycznym, a więc o jakikolwiek uszczerbek majątkowy. Nie jest wreszcie jasne, czy w grę wchodzi tylko uszczerbek majątkowy, czy także inny uszczerbek.

Wątpliwości te rysują się szczególnie wyraźnie na tle art. 80 ustawy, albowiem z art. 3 pkt 6 nie wynika nic, co mogłoby prowadzić do ich rozstrzygnięcia. Jest natomiast pewne, że art. 80 posługuje się pojęciem szkody w znaczeniu prawnym, skoro wiąże je z odpowiedzialnością. Wtedy staje się niezrozumiałe, dlaczego odpowiedzialność tę mają zrodzić tylko skutki działań uznanych za szkodliwe w rozumieniu art. 3 pkt 6, a nie skutki jakichkolwiek działań, z któ-

rymi jakaś norma prawna wiąże odpowiedzialność za szkodę. Jeżeli natomiast uznamy za szkodliwe takie zdarzenia opisane w art. 3 pkt 6 ustawy, które niekoniecznie grożą wyrządzeniem szkody lub ją spowodowały, to jest jasne, że odpowiedzialność za szkodę w myśl przepisów prawa cywilnego powstanie tylko wtedy, gdy spełnią się przesłanki założone w hipotezie normy prawnej rodzącej odpowiedzialność cywilnoprawną. Okoliczność więc, czy są one szkodliwe w rozumieniu cytowanego przepisu, będzie pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia. Stanie się jednak oczywiste, że taka czy inna koncepcja wykładni art. 3 pkt 6 ustawy będzie miała równocześnie istotny wpływ na wykładnię art. 82 ust. 1 ustawy. Nie jest bowiem obojętne, czy uznamy, że przepis ten znajdzie zastosowanie tylko wtedy, gdy grozi lub została wyrządzona szkoda w znaczeniu prawnym (wykładnia ścieśniająca), czy także wtedy, gdy wskutek zdarzenia uznanego za uciążliwość szkodliwą grozi lub nastąpiło jakiegokolwiek naruszenie środowiska (wykładnia ekstensywna). Nie ukrywam, iż jestem zwolennikiem tej drugiej koncepcji.

## II. Elementy hipotezy normy prawnej

1. Mając przedstawione wątpliwości na uwadze, można dopiero podjąć próbę określenia tych elementów hipotezy, które muszą się spełnić, żeby powstał obowiązek określony w art. 82 ust. 1 ustawy.

Trzeba zacząć od stwierdzenia, że art. 82 ust. 1 nie zawiera niczego, co mogłoby prowadzić do wniosku, iż hipoteza normy prawnej obejmuje tylko stosunki administracyjnoprawne<sup>4</sup>. Obejmuje ona wszelkie stosunki prawne. Kompetencja organu administracji państwowej określona w ust. 2 stanowi tylko fakultatywny element dyspozycji nor-

---

<sup>4</sup>Jak to wydaje się wynikać z poglądów E. R a d z i s z e w s k i e g o: Ustawa o ochronie..., s. 162.

my prawnej. Interes zaś społeczny ma stanowić jedną z przesłanek decyzji tego organu, wydanej w ramach wspomnianej kompetencji (ust. 2). Jest bowiem oczywiste, że do wydania takiej decyzji może w ogóle nie dojść, co nie oznacza, iż tym samym nie powstanie obowiązek określony w ust. 1. Obowiązek ten powstaje bowiem *ex lege* zawsze wtedy, ilekroć działalność gospodarcza może mieć lub ma szkodliwy wpływ na środowisko.

Ta ostatnia alternatywa nie wynika wprawdzie wprost z ust. 1. Jeżeli jednak organ administracji państwowej może podjąć decyzję co do zakresu i sposobu wykonania obowiązku określonego w ust. 1 zarówno wtedy, gdy istnieje stan zagrożenia, jak i wtedy, gdy środowisko zostało naruszone ("zniszczone" wg terminologii stosowanej w ust. 2.), to nie ulega wątpliwości, że obowiązek ów powstaje już w chwili zagrożenia środowiska, a nie dopiero z chwilą jego naruszenia.

2. Obowiązek ten ciąży na każdym, kto prowadzi działalność gospodarczą mogącą wpłynąć lub wpływającą szkodliwie na środowisko w sposób utrudniający życie albo dokuczliwy dla otaczającego środowiska, w szczególności wskutek hałasu, wibracji, zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego lub zanieczyszczenia odpadami o natężeniu powodującym zagrożenie dla zdrowia ludzi, uszkodzenia albo zniszczenia środowiska (por. art. 3 pkt 6 ustawy).

Zagrożenie dla zdrowia ludzi, uszkodzenie albo zniszczenie środowiska są zatem tymi elementami stanu faktycznego, które odróżniają uciążliwości szkodliwe od uciążliwości zwykłych.

Na tle tej terminologii nasuwają się następujące uwagi. Należy przyjąć, że chodzi nie tylko o zagrożenie dla zdrowia, lecz chyba także dla życia ludzkiego. Nic też nie wskazuje na to, aby z chwilą naruszenia tych dóbr obowiązek określony w art. 82 ust. 1 miał zgaśnąć. Nie jest on wreszcie zależny od tego, czy zdarzenie określone jako uciążliwość szkodliwa w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy grozi wyrządzeniem szkody bądź ją wyrządziło. Chodzi oczywiście o szkodę.



za którą ktoś poniósłby odpowiedzialność na podstawie jakiegokolwiek normy prawnej.

Podobnego zabiegu, lecz w odwrotnym kierunku, wymaga ten człon hipotezy, który zakłada uszkodzenie albo zniszczenie środowiska. Nie ulega kwestii, że w tym kontekście chodzi także o stany zagrażające środowisku (innym niż życie lub zdrowie ludzkie jego elementom). Wątpliwość wynikającą z art. 3 pkt 6 usuwa w tym zakresie treść art. 82 ust. 1 ustawy, rozróżniając przyczyny zagrożenia środowiska od przyczyn szkodliwie oddziałujących na to środowisko w inny sposób.

O ile jednak nie ulega wątpliwości, że hipoteza normy prawnej obejmuje każdy stan zagrożenia albo naruszenia życia lub zdrowia ludzkiego, o tyle nie można tego powiedzieć o innych elementach środowiska. Z terminologii zastosowanej w art. 3 pkt 6 wynika bowiem, że nie chodzi o jakikolwiek stan zagrożenia lub naruszenia dóbr wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy, lecz tylko o taki, który grozi jakimś uszczerbkiem lub zniweczeniem tych dóbr. Hipoteza normy prawnej nie obejmuje więc stanów, które mieszczą się między naruszeniem a uszkodzeniem lub zniszczeniem wspomnianych elementów środowiska.

Należy jednak przypomnieć, że na jej zakres i treść będzie miała wpływ funkcja prawa do korzystania ze środowiska, która może dopuszczać oddziaływania szkodliwe w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy na to środowisko (por. pkt I).

3. Po tym wszystkim, co już powiedziano, należy powrócić do nieśmiertelnego sporu o to, co właściwie chroni - względnie ma chronić - ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Jeżeli przyjmiemy, że chroni ona wszystkie elementy przyrodnicze inne niż człowiek, to wątpliwości tych nie da się sensownie wyjaśnić, należałoby bowiem uznać, że ochrona życia i zdrowia ludzkiego wykracza poza jej zasięg. Ochrona zaś środowiska w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy podlega ograniczeniom właśnie wtedy, gdy powinna być najintensywniejsza.

Wspomniane wątpliwości dają się usunąć tylko przy założeniu, że przedmiotem ochrony jest człowiek, inne zaś elementy przyrodnicze o tyle, o ile warunkują jego niezagrożony byt (jak to zdaje się wynikać z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy)<sup>5</sup>, wtedy bowiem wszystkie one będą podlegać jednakowo intensywnej ochronie, determinowanej zagrożeniem życia lub zdrowia ludzkiego. Wtedy też daje się tylko wyjaśnić, dlaczego dyspozycja normy prawnej wymienia jedynie środowisko, pomija zaś życie i zdrowie ludzkie, mimo że do tego elementu środowiska odsyła wyraźnie hipoteza poprzez art. 3 ust. 6 ustawy.

### III. Elementy dyspozycji normy prawnej

1. Spełnienie się przesłanek założonych w hipotezie powoduje ten skutek, że powstaje obowiązek określony w art. 82 ust. 1, którego zakres i treść nie rysują się jednak zbyt wyraźnie. Przepis ten nakłada bowiem na adresatów normy prawnej obowiązek podjęcia określonych działań. Pierwsza więc wątpliwość dotyczy sytuacji, w której cele założone przez omawiany przepis dają się osiągnąć przez proste zaniechanie. Powstaje bowiem pytanie, czy ten, kto prowadzi działalność gospodarczą, ma obowiązek zaniechać działań określonych w art. 3 pkt 6 ustawy jako uciążliwości szkodliwe, czy tylko ma obowiązek zapobiec skutkom tych działań, a w każdym razie usiłować zapobiec tym skutkom. Zagadnienie będzie miało szczególnie istotne znaczenie, gdy pojawi się potrzeba zastosowania dyspozycji określonej w ust. 3. Powstanie bowiem wtedy pytanie, czego ma dotyczyć niemożliwość wykonania obowiązku przewidzianego w ust. 3 - usunięcia przyczyny, zapobieżenia jej skutkom, a może jeszcze innego zdarzenia. Cytowany

---

<sup>5</sup>Por. A. A g o p s z o w i c z: Cywilnoprawne środki ochrony środowiska w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W: Zagadnienia prawne ochrony środowiska. Red. K. P o d g ó r s k i. Katowice 1981, s. 28.

przepis nakazuje bowiem usunąć przyczynę szkodliwego oddziaływania na środowisko, a więc przedłużyć związek przyczynowy do zdarzeń wyprzedzających stany określone w art. 3 pkt 6.

Jednocześnie art. 82 ust. 1 ustawy uzależnia powstanie wspomnianego obowiązku od wykonywania działalności gospodarczej, należy więc przyjąć - jak się zdaje - że nie może on powstać wcześniej niż z chwilą podjęcia tej działalności. Z tą chwilą powstaje obowiązek przede wszystkim zaniechania działań, które mogłyby doprowadzić do stanów określonych w art. 3 pkt 6 jako uciążliwości szkodliwe, tym bardziej więc obowiązek ten obejmuje działanie wyczerpujące znamiona określone w cytowanym przepisie.

Idąc dalej należy uznać, że obowiązek ten obejmuje również działania mające zapobiec skutkom wspomnianych zdarzeń w zakresie, w jakim zagrażają one środowisku.

Gdy zaś zagrożeniu zapobiec się nie da, to obejmuje on działania mające na celu przywrócenie środowiska do stanu właściwego.

Powstaje jednak pytanie, czy twierdzenia te znajdują wystarczające uzasadnienie w drugiej części art. 82 ust. 1 ustawy. Pomija on bowiem przede wszystkim obowiązek zaniechania określonych działań. W drodze argumentu a maiori ad minus wątpliwość ta daje się usunąć.

Z kolei nie rozróżnia on stanu zagrożenia od stanu naruszenia środowiska. Szkodliwe oddziaływanie na środowisko może się zaś przejawiać w obu tych postaciach. Przepis ten zakłada jednak, że zagrożeniu zapobiec się nie da, skoro nakazuje przywrócić środowisko do stanu właściwego. Co to oznacza, nie jest jasne. Z treści art. 2 ust. 1 wydaje się wynikać, że stan właściwy wyraża się w zachowaniu bądź przywróceniu równowagi przyrodniczej, koniecznej do osiągnięcia celu wskazanego w art. 1 ust. 1 ustawy.

Tak określony obowiązek ulega ograniczeniu bądź modyfikacji w zakresie, w jakim ze względu na funkcję prawa podmiotowego należy dopuścić szkodliwe w rozumieniu art. 3 pkt 6 oddziaływanie na środowisko.

ska (por. pkt II, 3). Ponadto, jeżeliby założyć, że pojęcie środowiska ogranicza się do elementów przyrodniczych innych niż człowiek, nie obejmuje on także stanów, które mieszczą się między naruszeniem a uszkodzeniem lub zniszczeniem wspomnianych elementów środowiska (por. pkt II, 2).

2. Elementy dyspozycji określonej w art. 82 ust. 1 są zbudowane z natury rzeczy w sposób ogólny i zgeneralizowany. Ustęp 2 stanowi, że "terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego może ustalać w drodze decyzji zakres i sposób wykonania obowiązku, a którym mowa w ust. 1 [...]".

Wbrew niektórym poglądom przepis ten nie tworzy zasad odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska, bo zagadnienie to w ogóle przemilcza. Nie powierza on też terenowemu organowi administracji państwowej żadnych środków potrzebnych do wymuszenia wykonania obowiązków określonych w art. 82 ust. 1<sup>6</sup>. Środki te są skromne, ograniczają się bowiem do ustalenia zakresu i zapewne treści tych obowiązków, inaczej mówiąc - do ich konkretyzacji w indywidualnej sprawie. Wspomniany organ nie może natomiast niczego nakazać ani zakazać w razie niedopełnienia przez adresata aktu administracyjnego tak skonkretyzowanych obowiązków, co łatwo zauważyć porównując wspomniany przepis z art. 31 ustawy.

Jest to zrozumiałe skoro decyzja ustalająca, podobnie jak taki sam wyrok (wydany na podstawie art. 189 k.p.c.), nie nadaje się do egzekucji, co wie na ogół każdy student kończący 4 rok studiów prawniczych. Żeby nie było jednak wątpliwości, chodzi o nakazanie lub zakazanie działań objętych hipotezą normy prawnej, co również wynika z porównania z art. 31, a nie skutków zaniechania tych działań, czego dotyczy ust. 3 i odrębnie z nim unormowana kompetencja organu administracji państwowej wymagająca osobnego omówienia.

---

<sup>6</sup>L. J a s t r z ę b s k i: Kryteria i instytucje prawne ochrony środowiska w Polsce oraz w ZSRR, CSRS i NRD. PiP 1980, nr 1, s. 96 i nast. oraz E. R a d z i s z e w s k i: Ustawa o ochronie... s. 162.

Krótko mówiąc, art. 82 ust. 1 tworzy wprawdzie określony obowiązek, nie uruchamia jednak żadnych środków, za pomocą których można by spełnienie tego obowiązku wymusić. Środki te mogą wynikać z innych norm prawnych, jak chociażby ze wspomnianego już wielokrotnie art. 31, nie wynikają natomiast z omawianego przepisu. W tym celu musi jednak dojść do skrzyżowania się tych norm, przynajmniej w sferze prawa administracyjnego. W sferze prawa cywilnego możliwy wydaje się bowiem do przyjęcia pogląd, według którego obowiązkowi ciążącemu na jednej stronie stosunku prawnego musi odpowiadać roszczenie o dopełnienie tego obowiązku przynależne do drugiej strony tego stosunku, w przeciwnym bowiem razie brak byłoby równowagi między stronami wspomnianego stosunku, charakteryzującej stosunki cywilnoprawne. Roszczenie to wynika więc z istoty stosunku cywilnoprawnego i nie wymaga wyraźnego unormowania ustawowego. Najpierw jednak należy ustalić, czy i w jaki sposób reguła wyrażona w art. 82 wpływa na te stosunki.

Zanim jednak do tego dojdzie, powróćmy do decyzji wymienionej w art. 82 ust. 2 ustawy. Jest oczywiste, że zastosowanie tego środka prawnego zależy całkowicie od uznania organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, skoro może on, a nie musi, podjąć wspomnianą decyzję. Brak decyzji nie niweczy obowiązku, który powstaje ex lege. Decyzja natomiast nie może wykroczyć poza zakres i treść tego obowiązku, może natomiast elementy te skonkretyzować. Możliwość ta jest determinowana trzema przesłankami:

a) interesem społecznym, co rozumiałe skoro dotyczy ona sprawy indywidualnej, chodzi więc o skorelowanie interesu indywidualnego z interesem ogólnym;

b) stanem zagrożenia lub naruszenia (przepis mówi o zniszczeniu) środowiska, co też rozumiałe, gdyż chodzi o dopasowanie normy ogólnej do sytuacji szczególnej;

c) faktycznymi możliwościami spełnienia obowiązku, która to oko-

liczność budzi zasadniczy sprzeciw. Nie jest ona bowiem przesłanką powstania obowiązku określonego w art. 82 ust. 1. Skoro zaś on powstał i istnieje, terenowy organ administracji nie może postanowić inaczej powołując się na brak możliwości spełnienia tego obowiązku.

Jest też oczywiste, że decyzja organu administracji państwowej powinna służyć konkretyzacji nie tyle zakresu omawianego obowiązku, tego bowiem ów organ zmienić nie może, ile treści; sposobu zaś o tyle, o ile dyrektywy w tym zakresie wynikają z ustawy lub z przepisów, do których ona odsyła.

3. Stosownie do ust. 3 "w razie braku możliwości wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego zobowiąże jednostkę organizacyjną wykonującą działalność gospodarczą do uiszczenia na rzecz Funduszu Ochrony Środowiska kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska".

Zanim przejdziemy do omówienia tego przepisu, należy przypomnieć, że art. 82 nie uruchamia żadnych środków, za pomocą których można by wymusić spełnienie ustanowionego w nim obowiązku. Nie rozstrzyga też o tym, jakie środki należy zastosować w razie niedopełnienia lub nie należytego dopełnienia wspomnianego obowiązku. Nie dotyczy tej kwestii w każdym razie cytowany ust. 3. Powołuje on bowiem do życia dodatkowy środek represji, którego charakter prawny może budzić wątpliwości.

Uruchomienie tego środka zostało uzależnione od następujących okoliczności: a) od wyrządzenia szkody, b) naruszenia środowiska spowodowanego niedopełnieniem obowiązku określonego w art. 82 ust. 1 bądź - należy chyba przyjąć - skonkretyzowanego w decyzji organu administracji państwowej stosownie do ust. 2. Każdy z tych elementów wymaga komentarza.

Najpierw pojawia się pytanie, w jakim znaczeniu omawiany przepis posługuje się pojęciem szkody i gdzie należy szukać podstawy odpowiedzialności za tę szkodę. Albo organ administracji państwowej jest

władny sam ustalić, czy w okolicznościach przewidzianych w art. 82 ust. 3 powstała szkoda i w jakiej wysokości, oraz uczynić wtedy użytek z kompetencji określonej w tym przepisie; albo jest on wiązany orzeczeniem właściwego organu ochrony prawnej zarówno co do zasady, jak i wysokości.

Wątpliwości te można zilustrować w sposób bardziej przystępny na następującym przykładzie. Jeżeli założyć, że szkoda powstała z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (obowiązku) określonego w art. 82 ust. 1 ustawy, podstawę prawną roszczenia o jej naprawienie stanowiłby w zasadzie art. 471 k.c. Zagadnienie sprowadza się zatem do pytania, czy uruchomienie środka przewidzianego w art. 82 ust. 3 jest zależne od uprzedniego udzielenia ochrony na wspomnianej podstawie prawnej przez właściwy organ, czy nie. Jeżeli zaś nie, to czy organ administracji państwowej orzekający na podstawie cytowanego przepisu jest związany przesłankami odpowiedzialności za szkodę określonymi w art. 471 k.c., czy wystarczy samo stwierdzenie, że istnieje szkoda i jaka jest jej wartość. Na pytania te trudno o jednoznaczną odpowiedź.

Osobiście skłonny byłbym opowiedzieć się za wariantem pośrednim, albowiem do sporu o naprawienie wyrządzonej szkody może nie dojść, co tym samym wykluczałoby możliwość zastosowania art. 82 ust. 3 ustawy, mimo istnienia podstawy prawnej do żądania naprawienia takiej szkody. Z kolei nie sposób opowiedzieć się za stosowaniem represji w braku przesłanek uzasadniających obowiązek naprawienia tej szkody, a więc i odpowiedzialność za nią.

Wszystko wskazuje natomiast, że art. 82 ust. 3 ustawy posługuje się pojęciem szkody tylko w znaczeniu uszczerbku majątkowego, albowiem na ogół nie daje się określić w pieniądzu wartości dóbr niemajątkowych.

Z kolei warto zwrócić uwagę na wątpliwości wynikające z zastosowanej terminologii. W artykule 82 ust. 3 mówi się bowiem o szkodzie

powstałej wskutek naruszenia środowiska, w ust. 2 natomiast o zniszczeniu środowiska, w ust. 1 - poprzez odwołanie się do art. 3 pkt 6 - o uszkodzeniu lub zniszczeniu środowiska. O jaką zatem szkodę chodzi. Ten brak konsekwencji terminologicznej daje się zniwelować tylko poprzez akceptację określonej koncepcji rozumienia pojęcia "środowisko". W każdym razie musi istnieć związek przyczynowy między zdarzeniem uznanym za uciążliwość szkodliwą w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy a szkodą w środowisku. Szkada powstała z innych przyczyn nie uzasadnia zastosowania represji przewidzianej w ust. 3.

Może się też zdarzyć, że inny podmiot zostanie zobowiązany do naprawienia szkody, inny natomiast do uiszczenia "kary pieniężnej". Ta ostatnia może bowiem obciążyć tylko sprawcę szkody, podczas gdy nie zawsze na nim lub wyłącznie na nim ciąży obowiązek naprawienia szkody.

Podstawowa jednak wątpliwość dotyczy sytuacji, w której sprawca szkody w środowisku działa wprawdzie zgodnie ze swoim prawem podmiotowym, mimo to ponosi odpowiedzialność za wyrządzoną przez niego tym działaniem szkodę. Chodzi o szczególny rodzaj odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem uprawnień. Tego rodzaju zachowanie nie tylko nie podlega jakimkolwiek ocenom pejoratywnym, ale może być uznane za pożądane ze względów społeczno-gospodarczych. Względy te uzasadniają bowiem konieczność naruszenia środowiska mimo ewentualnych następstw w postaci wyrządzenia szkody. Zastosowanie w tym przypadku represji przewidzianej w art. 82 ust. 3 ustawy naruszałoby wszelkie poczucie słuszności. Dlatego też budzi zastrzeżenia formuła, która nie dopuszcza w tym zakresie uznania organu administracji państwowej, skoro organ ten nie może, lecz musi zastosować środek przewidziany w cytowanym przepisie, ilekroć pojawia się szkoda. Należy jednak przyjąć, że w zakresie, w jakim obowiązek określony w ust. 1 nie istnieje lub podlega modyfikacji ze względu na funkcję prawa podmiotowego, nie może znaleźć zastosowania ust. 3. W pewnym



zakresie uznanie administracji dopuszcza natomiast formuła, która uzależnia zastosowanie tego przepisu od "braku możliwości wykonania obowiązku", nie jest bowiem jasne, o jaką niemożliwość tu chodzi: przedmiotową czy podmiotową, uprzednią czy następczą i do czego odniesioną (por. pkt III, 1). Na rozwinięcie tego zagadnienia brak jednak miejsca.

Nie jest też jasne, dlaczego ustawa wymaga formy zobowiązującej, a nie nakazującej uiszczenia określonej kwoty pieniężnej. Skoro jednak decyzja organu administracji państwowej może zrodzić jedynie zobowiązanie do uiszczenia tej kwoty, to jest oczywiste, że Fundusz Ochrony Środowiska w razie niewykonania tego zobowiązania będzie musiał dochodzić w procesie sądowym zasądzenia kwoty pieniężnej, aby móc wdrożyć następnie egzekucję. Nie jest również jasne, czy organ ochrony prawnej byłby w takim procesie związany decyzją organu administracji państwowej wydaną na podstawie art. 82 ust. 3 zarówno co do zasady, jak i co do wysokości, czy okoliczności te podlegałyby jego własnej ocenie. Być może za tego rodzaju trybem postępowania kryje się myśl, iż organ, który orzekał względnie orzekałby w sporze o naprawienie szkody, powinien mieć również ostateczny głos w sprawie o zastosowanie dodatkowego środka represji, jaki daje do dyspozycji art. 82 ust. 3 ustawy.

#### IV. Skutki zbiegu norm w sferze prawa cywilnego

1. Zacząć trzeba od przypomnienia, że z art. 82 nie wynika nic, co mogłoby przemawiać za tym, że drugiej stronie stosunku prawnego służy roszczenie o spełnienie zobowiązania (obowiązku) powołanego do życia z mocy jego ust. 1 bądź roszczenie o usunięcie skutków niewykonania lub nienależytego wykonania tego zobowiązania (obowiązku). Najprawdopodobniej za takim rozwiązaniem kryje się myśl, wyrażona zresztą w art. 31 ust. 1 ustawy, że roszczenia te wynikają z innych

przepisów. Stąd wniosek, że ustawodawca założył, iż z reguły powinno dojść do skrzyżowania się norm prawnych i dopiero w wyniku takiego zbiegu norm uzyskamy pełne wyobrażenie o tym, jak w istocie powinien funkcjonować art. 82 ustawy. Czy założenie to znajdzie potwierdzenie, wymaga zbadania.

Należy jednak podkreślić, iż badania te ograniczają się do sfery prawa cywilnego, a ponadto mogą być one dokonane tylko na wybranych przykładach, wyczerpanie tematu nie jest bowiem możliwe w ramach niniejszego opracowania. W tym zaś zakresie łatwo zauważyć, że ustawodawca nie docenił roli instrumentów prawa cywilnego, uznając najwidoczniej, że cele założone przez ustawę dadzą się osiągnąć wyłącznie za pomocą mechanizmów administracyjnych i karnych. Mechanizmy te okazały się jednak niewystarczające. W tej sytuacji wzrasta rola prawa cywilnego. Uwaga koncentruje się więc na nielicznych przepisach, które w sposób mniej lub bardziej udany, przeważnie jednak nieudany, starają się w tę sferę wkraczać. Do nich należy między innymi art. 82, przy czym na szczególną uwagę zasługuje jego ingerencja w prawa na dobrach osobistych.

2. Nie mamy wprawdzie zamkniętego katalogu dóbr osobistych oraz nie ulega wątpliwości, że wśród znanych dóbr osobistych są takie, do których ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska nie może znaleźć zastosowania. Są jednak i takie, do których z całą pewnością znajdzie ona zastosowanie, w szczególności zaś zdrowie ludzkie, co wystarczy, ażeby skoncentrować się na tym przykładzie. To zaś, że zdrowie ludzkie podlega ochronie jako element środowiska (por. art. 3 pkt 6 ustawy), przesądza tym samym o wykładni tego pojęcia w świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy. Niezrozumiałe więc staje się twierdzenie, że sam człowiek wyłączony został ze "środowiska"<sup>7</sup>, nie można

<sup>7</sup> Por. postanowienie SN z 20 lipca 1984 r. II CH 5/84 z głosem B. K o r d a s i e w i c z a. PiP 1988, nr 2, s. 142 i nast. oraz krytyczną polemikę J.J. S k o c z y l a s a: W sprawie wykładni art. 24 k.c. i art. 82 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. PiP 1988, nr 7, s. 125 i nast. W szczególności zaś E. R s d z i s z e w s k i: Ustawa o ochronie..., s. 156.

bowiem sobie wyobrazić sytuacji, w jakiej należałoby rozpatrywać zdrowie ludzkie jako jakieś abstrakcyjne dobro oddzielone od podmiotu, do którego ono należy, gdyż z istoty dóbr osobistych wynika, że są one nierozzerwalnie powiązane z określonymi podmiotami.

Dobra te podlegają ochronie przed cudzym działaniem bezprawnym (por. art. 25 k.c.). W tym kontekście musi się pojawić pytanie, czy bezprawne są oddziaływania w postaci uciążliwości zwykłych (urtudniające życie), czy tylko w postaci uciążliwości szkodliwych (zagrożające życiu). Jeżeli własność jest chroniona przed pierwszymi i drugimi (por. art. 81 ust. 1), to jakie względy miałyby przemawiać za tym, że dobra osobiste powinny być chronione tylko przed tymi drugimi? Nie są natomiast bezprawne w rozumieniu ustawy takie oddziaływania, które nie wyczerpują znamion uciążliwości określonych w art. 3 pkt 6, aczkolwiek mogą być bezprawne w rozumieniu art. 24 k.c., albowiem za bezprawne w tym znaczeniu należy uznać wszelkie takie oddziaływania, które nie znajdują uzasadnienia prawnego. Nader sporne pytanie, jakie okoliczności uchylają bezprawność, nie może być tutaj rozwinięte. W każdym razie nie jest dopuszczalna taka wykładnia art. 24 § 1 k.c., która by prowadziła do uznania, że bezprawne są tylko działania gospodarcze wpływające szkodliwie w rozumieniu art. 3 pkt 6 na środowisko. Wynika z tego wniosek, że wskutek skrzyżowania się hipotez obu norm prawnych jedna (art. 82 ust. 1 ustawy) ulega pochłonięciu przez drugą (art. 24 k.c.). Różnic należy zatem poszukiwać w ich dyspozycjach.

Dla ułatwienia przedstawimy je w kategoriach obowiązku, mimo że możliwość taka jest niekiedy negowana w literaturze. Skoro bowiem istnieje z jednej strony stosunku prawnego prawo podmiotowe względem dobra osobistego (sfera możności postępowania względem tego dobra), to po drugiej stronie stosunku prawnego musi się pojawić obowiązek nienaruszania tego prawa (tej sfery)<sup>8</sup>. Tu zaś pojawia się

<sup>8</sup> Por. A. K l e i n: Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowa-

różnica, albowiem z art. 82 ust. 1 wynika, że obowiązek ten nie wyczerpuje się w biernym zaniechaniu oddziaływań na dobro osobiste, lecz obejmuje także pozytywne działania mające na celu - ogólnie mówiąc - ich usunięcie. Obowiązek ten dotyczy jednak tylko uciążliwości szkodliwych spowodowanych działalnością gospodarczą.

Okazuje się zatem, że art. 82 ust. 1 ustawy wznaga w pewnym zakresie ochronę dóbr osobistych, statuując dodatkowy obowiązek po stronie nieuprawnionego. Pojawia się więc pytanie, czy w ślad za tym zabiegiem idą roszczenia, za pomocą których można by spełnienie tego obowiązku wymusić. Zgadnienie to wymaga odrębnego rozważenia w odniesieniu do dwóch różnych sytuacji: a) gdy grozi bezprawne naruszenie dobra osobistego; b) gdy dobro to zostało bezprawnie naruszone.

W pierwszym przypadku zagrożony może się posłużyć roszczeniem o zaniechanie działań grożących naruszeniem jego dobra. Zakres i treść tego roszczenia zostały dopasowane do zakresu i treści obowiązku ciążącego na nieuprawnionym z mocy art. 24 k.c. Artykuł 82 ust. 1 nie powołuje do życia podobnego roszczenia, jest też oczywiste, że wykonania wynikającego z cytowanego przepisu obowiązku nie da się wymusić za pomocą roszczenia o zaniechanie. Powstaje więc luka, wynikająca - co oczywiste - z niedopatrzenia ustawodawcy, która wymaga wypełnienia w drodze wykładni, nic bowiem w treści art. 82 nie wskazuje na to, że zamiarem jego było stworzenie obowiązku, którego spełnienie zależałoby tylko od swobodnego uznania zobowiązanego (w rodzaju zobowiązania naturalnego).

W drugim przypadku, w razie bezprawnego naruszenia dobra osobistego, uprawniony może posłużyć się dwoma roszczeniami: a) roszczeniem o zaniechanie oraz b) roszczeniem o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia. Nie ulega zaś wątpliwo-

---

go. Wrocław 1976, s. 37. Przeniesienie tego spostrzeżenia na prawa na dobrach osobistych dopuszcza analogiczna struktura tych praw jako bezwzględnych.

ści, że za pomocą tego roszczenia daje się osiągnąć cele założone w art. 82 ust. 1. usunięcie bowiem skutków wymaga na ogół usunięcia przyczyn oraz podjęcia potrzebnych w tym celu działań.

O ile jednak wszystkie te roszczenia zmiierzają w zasadzie do przywrócenia stanu, który istniał w chwili powstania zagrożenia bądź w chwili naruszenia dobra osobistego, o tyle art. 82 ust. 1 wymaga przywrócenia środowiska do stanu właściwego z punktu widzenia ustawy, znowu więc powstaje potrzeba dopasowania tych roszczeń do jej wymagań. Roszczenia te nie zmiierzają również do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku określonego w art. 82 ust. 1 (por. art. 24 § 2 k.c.). Służące zaś temu środki wymagają odrębnego omówienia.

3. Prawa rzeczowe ukształtowane są podobnie jak prawa względem dóbr osobistych (prawa bezwzględne skuteczne erga omnes), co nie oznacza, że są one tak samo chronione. Uwagę należy więc skoncentrować na różnicach. Prawa te mogą przybrać różną postać: a) własności, b) ograniczonych praw rzeczowych, c) posiadania samoistnego, d) posiadania zależnego, e) dzierżenia. Sporne zagadnienie, czy posiadanie bądź dzierżenie może być uznane za prawo podmiotowe, należy pozostawić na uboczu. Dalsze rozważania trzeba też ograniczyć do ochrony własności, albowiem na rozwinięcie tematu brak miejsca.

Własność jest chroniona dwoma roszczeniami: a) windykacyjnym i b) negatoryjnym. Jest mało prawdopodobne, aczkolwiek nie całkowicie wykluczone, aby problematyka ochrony środowiska mogła się pojawić w związku z roszczeniem windykacyjnym, wypada więc to zagadnienie pominąć. Skoncentrować się natomiast trzeba na zbiegu art. 82 ustawy z art. 222 § 2 k.c. Przy tej okazji pojawi się zaś przede wszystkim pytanie, czy zbiegu tego nie wyłącza art. 111 ust. 1 ustawy. Wbrew niektórym poglądom<sup>9</sup> należy uznać, iż wspomniany przepis nie wywołuje

---

<sup>9</sup>R. Czarnocki: Ochrona środowiska za pomocą środków cywilnoprawnych po wejściu w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. "Palestra" 1981, nr 6, s. 3.

je takiego skutku, albowiem przepisy kodeksu cywilnego o własności, w szczególności zaś o ochronie własności, nie są przepisami o ochronie środowiska. To, że dają się one w tym celu wykorzystać, nie zmienia ich podstawowej funkcji, jaką jest ochrona własności, a nie ochrona środowiska. Zbieg przepisów art. 82 ust. 1 ustawy i art. 222 § 2 k.c. należy więc dopuścić. Osobnym zagadnieniem pozostaje natomiast kwestia stosunku art. 81 ust. 1 ustawy do art. 222 § 2 k.c., które to zagadnienie trzeba pozostawić do późniejszego omówienia.

Uwagę zaś należy skoncentrować na przesłance warunkującej uruchomienie roszczenia negatoryjnego. Jest nią brak po stronie niewłaściciela skutecznego przeciwko właścicielowi prawa do oddziaływania na jego własność (por. art. 222 § 1 k.c.). Powstaje więc pytanie, czy istnieje w tym zakresie różnica między art. 24 § 1 k.c. i art. 222 § 2 k.c. Pomijając kwestię ciężaru dowodu, może się pozornie wydawać, że chodzi o to samo, tyle że widziane z innej perspektywy, albo bowiem chodzi o czyjeś zachowanie się bezprawne i wtedy własność podlega ochronie, albo chodzi o oddziaływania zgodne z prawem i wtedy własność nie podlega ochronie. Jest to jednak wrażenie pozorne. Niewłaściciel musi bowiem udowodnić, że nie tylko działa zgodnie z prawem, ale że służy mu również skuteczne przeciwko właścicielowi uprawnienie. Własność jest więc chroniona nie tylko przeciwko działaniom bezprawnym, ale także przeciwko działaniom wprawdzie zgodnym z prawem, ale takim, które nie są wykonywaniem skutecznego przeciwko właścicielowi uprawnienia. Różnica jest subtelna nie mniej uzasadnia twierdzenie, że z tego punktu widzenia prawa rzeczowe są skuteczniej chronione niż prawa względem dóbr osobistych.

System prawny dopuszcza wiele ograniczeń własności, które nie są znane prawom względem dóbr osobistych. Jako przykład należy wskazać ograniczenia wynikające z art. 144 k.c. i na nich skupić uwagę. Łatwo zauważyć, że przepis ten powołuje w istocie do życia skuteczne przeciwko właścicielowi prawo do oddziaływania na jego własność,

któremu nie może się on sprzeciwić. Nie oznacza to, że właściciel traci w tym zakresie własność, lecz że własność ta nie podlega w tym zakresie ochronie. Jeżeli teraz sięgniemy porównawczo do art. 3 pkt 6 ustawy, to okaże się, że oddziaływania, które nie są uciążliwe w rozumieniu tego przepisu, nie są wprawdzie bezprawne, ale żaden przepis nie powołyuje do życia skutecznego w tych granicach prawa do oddziaływania na cudzą własność. Podlega więc ona, inaczej niż pod rządą art. 144 k.c., w tym zakresie ochronie. Przy okazji warto zwrócić uwagę na to, że oddziaływań tych nie daje się ze sobą porównać pod względem dozwolonej lub zakazanej intensywności, albowiem odwołują się one do nieporównywalnych kryteriów, co oczywiście nie ułatwia ustalenia skutków zbiegu norm. Należy natomiast przypomnieć, że funkcja prawa podmiotowego może wymagać dopuszczenia dalej idących oddziaływań, niżby to wynikało z art. 144 k.c. - ex lege bądź na podstawie aktu administracyjnego, jak np. w przypadkach przewidzianych w art. 30 ust. 1 ustawy.

Podobnie natomiast jak w odniesieniu do praw względem dóbr osobistych, zbieg norm wywołuje ten skutek, że obowiązek niewłaściciela nie wyczerpuje się w biernym zaniechaniu oddziaływań na cudzą własność, lecz obejmuje także pozytywne działania określone w art. 82 ust. 1 bądź skonkretyzowane w decyzji organu administracji państwowej, wydanej na podstawie ust. 2. Podobnie też rodzi się pytanie, czy w ślad za tym zabiegiem idą roszczenia, za pomocą których można by spełnienie tego obowiązku wymusić.

W tym zaś zakresie pojawiają się dalsze różnice. Artykuł 222 § 2 k.c., inaczej niż art. 24 § 1 k.c., nie zna bowiem roszczenia, za pomocą którego można by zapobiec naruszeniu własności. Z artykułu 82 ust. 1 ustawy wynika natomiast obowiązek zapobieżenia takiemu zagrożeniu. Luka, którą należy przypisać niedopatrzonemu ustawodawcy, ma więc w tym przypadku obszerniejszy zakres, dotyczy bowiem nie tylko roszczenia o zaniechanie działań grożących naruszeniem własności, lecz i roszczenia o dopełnienie obowiązku określonego w art.

82 ust. 1 ustawy. Trzeba też przyznać, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo usiłują tę lukę - w sposób mniej lub bardziej przekonujący - częściowo wypełnić.

W przypadku, gdy własność została naruszona, pojawia się roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie dalszych naruszeń. Użyta w art. 222 § 2 k.c. terminologia wskazuje na to, że podstawowe roszczenie obejmuje coś więcej niż tylko roszczenie o zaniechanie, bardziej więc odpowiada potrzebom art. 82 § 1 ustawy, mieszczą się w nim bowiem również pozytywne działania niezbędne do usunięcia skutków naruszenia. Nie jest natomiast jasne, czy nakaz przywrócenia stanu zgodnego z prawem dotyczy stanu, jaki istniał w chwili naruszenia własności, czy stanu, jaki jest wymagany przepisami prawa w chwili orzekania, a określony w art. 82 ust. 1 ustawy jako stan właściwy, za czym należałoby się opowiedzieć. Roszczenie o zaniechanie grozących dalszych naruszeń wymaga natomiast wykładni rozszerzającej do granic objętych wspomnianym przepisem.

Z kolei pojawia się pytanie, jakie skutki w przedstawionym obrazie wywołuje art. 81 ust. 1, istnieje bowiem pogląd, że jako przepis szczególny wyłącza on zastosowanie art. 222 § 2 k.c. (i zapewne art. 344 k.c.)<sup>10</sup>. Gdyby tak było, oznaczałoby to, że ochrona własności nie tylko nie ulega wzmocnieniu, ale za pomocą tego przepisu nie daje się osiągnąć celów założonych w art. 82 ust. 1 ustawy, skoro dopuszcza on tylko roszczenie o zaniechanie i to dopiero w przypadku naruszenia własności lub posiadania. Należy więc poszukiwać wykładni, która by te sprzeczności usunęła. Wydaje się ona możliwa przy założeniu, że przepis ten udziela własności dalej idącej ochrony niż ta, jaką przewiduje art. 222 § 2 k.c. w związku z art. 144 k.c., gdy więc uciążliwości określone w art. 3 pkt 6 ustawy mieszczą się w zakresie dozwolonych przez art. 144 k.c. emisji. Wtedy bo-

<sup>10</sup>R. C z a r n e c k i: Ochrona środowiska..., s. 36 i nast.



wiem ulega ograniczeniu skuteczne przeciwko właścicielowi uprawnienie do oddziaływania na jego własność, a tym samym rozszerzeniu ochrona tej własności, aczkolwiek ograniczona tylko do roszczenia o zaniechanie. Może to dotyczyć jednak tylko uciążliwości zwykłych, gdyż uciążliwości szkodliwe z reguły wykraczają poza zakres immisji dopuszczonych art. 144 k.c.

4. Kilka uwag należy poświęcić zobowiązaniom wynikającym przeważnie z umów. Mają one charakter w zasadzie względny, obowiązek więc wynikający z art. 82 ust. 2 obciąża wtedy dłużnika i przeciwko niemu wyłącznie zwraca się roszczenie wierzyciela. Ponieważ przepis art. 82 ust. 1 ma charakter iuris cogentis, przeto strony nie mogą określonego w nim obowiązku umownie ograniczyć, mogą go natomiast - moim zdaniem - rozszerzyć. Sytuacja wierzyciela ulega oczywiście wzmocnieniu, gdy zobowiązanie jest ukształtowane jako skuteczne względem osób trzecich w sposób ograniczony lub nieograniczony. Zobowiązania wzajemne charakteryzują się tą szczególną cechą, że zarówno obowiązki, jak i odpowiadające im roszczenia przysługują wtedy obu stronom stosunku prawnego. W pozostałym zakresie należy odwołać się do poprzednich wywodów.

5. Niedopełnienie albo nienależyte dopełnienie obowiązku powołanego do życia z mocy art. 82 ust. 1 ustawy może wywołać stan zagrożenia szkodą albo ją wyrządzić, wtedy pojawią się - obok roszczeń chroniących dobra osobiste lub prawa rzeczowe - roszczenia o zapobieżenie szkodzie albo o jej naprawienie. Podobnie też - obok lub zamiast roszczeń o wykonanie umowy - mogą pojawić się roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania. Traktując art. 80 ustawy jako zwykłą normę odsyłającą (por. pkt I, 3), należy rozważyć, jakie skutki w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej, ściśle zaś biorąc w treści stosunków prawnych powstałych wskutek wyrządzenia szkody bądź groźby wyrządzenia takiej szkody, wywoła skrzyżowanie się cytowanego przepisu z którąś z podstań tej odpowiedzialności.

W zasadzie podstawę tę powinien stanowić art. 471 k.c. Nie wyklucza to jednak zastosowania innej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, zwłaszcza deliktowej, pod warunkiem jednak, że spełnią się przesłanki założone w hipotezach wszystkich zbiegających się norm prawnych (np. art. 471, 415 k.c. i art. 82 ust. 1 ustawy), co możliwe, albowiem formuła art. 82 ust. 1 wymaga ustalenia związku przyczynowego między przyczyną szkodliwego oddziaływania na środowisko a szkodą. Niedopełnienie lub nienależyte dopełnienie określonego w niej obowiązku jawi się więc jako zdarzenie pośrednie między przyczyną a skutkiem, które nie zapobiegło powstaniu tego skutku. Można więc bronić poglądu, że w tej sytuacji podstawę odpowiedzialności powinien stanowić art. 415 k.c. Zależec to będzie - moim zdaniem - od tego, do jakiego ogniva związku przyczynowego odniesiemy winę jako przesłankę odpowiedzialności, wymaganą zarówno pod rządem art. 415 k.c., jak i też w zasadzie pod rządem art. 471 k.c. Jeżeli da się ją udowodnić w stosunku do obu tych zdarzeń, dojdzie do zbiegu norm; jeżeli tylko do jednego z tych zdarzeń, zbieg trzeba będzie uznać za wyłączony. Pomijam już kwestię ciężaru dowodu, która w obu tych przypadkach rysuje się inaczej, oraz inne konsekwencje zastosowania jednej lub drugiej normy.

Istota zagadnienia tkwi jednak w tym, że o ile uruchomienie roszczeń chroniących prawa podmiotowe bezwzględnie uzasadnia - już ogólnie mówiąc - czyjeś zachowanie się bezprawne, o tyle pod rządem art. 415 i 471 k.c. jest konieczne spełnienie się subiektywnej przesłanki winy. Potraktowanie więc art. 80 ustawy jako zwykłej normy odsyłającej powoduje ten skutek, że ochrona środowiska z pomocą roszczeń odszkodowawczych staje się ogromnie utrudniona, co chyba mijają się z intencją ustawodawcy. Stąd też usiłowania, aby przepis ten uznać za autonomiczną podstawę odpowiedzialności oderwanej od winy. Wprawdzie Sąd Najwyższy wypowiedział się już przeciwko tej kon-

cepcji, sędzę jednak, iż zasługuje ona dalej na uwagę i poparcie<sup>11</sup>.

Ochrona ta wydaje się wystarczająca tylko wtedy, gdy roszczenia odszkodowawcze dadzą się oprzeć na art. 435 k.c. bądź na innej podstawie odpowiedzialności oderwanej od winy. Trudno też pojąć, dlaczego ustawodawca zaniechał rozszerzenia tej podstawy na wszelkie działania zagrażające wyrządzeniem szkody w środowisku lub ją wyrządzające. W aktualnym stanie prawnym podstawa ta daje się zastosować tylko wtedy, gdy zdarzenie będące przyczyną szkodliwego oddziaływania na środowisko stanowi element ruchu przedsiębiorstwa lub zakładu poruszanego siłami przyrody.

O ile jednak roszczenia chroniące prawa podmiotowe oraz roszczenia odszkodowawcze kumulują się w razie zbiegu norm (por. art. 24 § 2 k.c.), o tyle jest inaczej, gdy do szkody dochodzi skutek wykonywania uprawnień. Roszczenie odszkodowawcze wkracza bowiem wtedy, jeżeli w ogóle dopuszcza je szczególny przepis prawa w miejsce utraconych środków ochrony petytoryjnej, jak to wynika z analizy art. 142 k.c., jego zaś zakres i treść ulegają modyfikacji, albowiem nie może ono tych środków zastąpić. Szczegóły trzeba znowu pominąć. Nie ulega jednak kwestii, iż może być ono przydatne na potrzeby ochrony środowiska tylko w ograniczonym zakresie tym bardziej, że w tym przypadku trzeba wyłączyć możliwość zbiegu z innymi podstawami odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Por. J.J. Skoczylas: Cywilnoprawne środki ochrony środowiska. Warszawa 1986, s. 144 oraz orzeczenie SN z 21 sierpnia 1987 r., II CR 222/87 z krytyczną glosą. J.J. Skoczylas a. OSPiKA [w druku].

<sup>12</sup>A. Agopaszowicz: Prawo do samoobrony w stanie wyższej konieczności. W: Studia z prawa cywilnego. Warszawa-Lódź 1983, s. 83-93 oraz tenże: Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej w stanie wyższej konieczności. Zakres i treść. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. Agopaszowicz. T. 10. Katowice 1987, s. 31.

Gdy mowa o podstawach odpowiedzialności odszkodowawczej, należy rozróżnić podstawę odpowiedzialności prewencyjnej (por. art. 439 k.c.) od podstawy odpowiedzialności kompensacyjnej. Podtrzymuję pogląd, że obie te podstawy muszą być ze sobą powiązane wspólnymi przesłankami, co tym samym zwalnia od rozważenia skutków zbiegu norm (np. art. 439, 415 k.c. i art. 82 ust. 1 ustawy), albowiem będą się one kształtować według przedstawionych zasad. Jedyny wyjątek dotyczy odpowiedzialności za szkodę grożącą wskutek wykonywania uprawnień, albowiem art. 142 k.c. np. wyłącza możliwość zapobieżenia szkodzie. Nie jest to jednak cecha charakteryzująca każdą podstawę tej odpowiedzialności. Wątpliwości dotyczą natomiast zastosowania art. 439 k.c. do istniejących zobowiązań ze względu na pogląd, że - przynajmniej gdy chodzi o umowy nazwane - interesy stron są w wystarczającym stopniu zabezpieczone przez przepisy je regulujące<sup>13</sup>. Na omawianym przykładzie można zauważyć, iż nie da się uniknąć zastosowania tego przepisu w przypadku, gdy chodzi o dodatkowe obowiązki nałożone na strony przez inne przepisy prawa i nawet argumenty wynikające z systematyki przyjętej w kodeksie cywilnym nie mogą temu stanąć na przeszkodzie.

Artykuł 439 k.c. wymaga, aby szkoda groziła bezpośrednio. Co ten termin oznacza, budzi wątpliwości, można je jednak tutaj pominąć. Wystarczy wskazać, że art. 82 ust. 1 ustawy nie zawiera takiego ograniczenia. Powstaje więc pytanie, jakie skutki rodzi w tym wypadku zbieg norm: czy wyłącza roszczenia odszkodowawcze, gdy zagrożenie wprawdzie istnieje, ale nie jest bezpośrednie, czy należy to ograniczenie pominąć. Cel założony przez ustawę, jakim jest intensyfikacja ochrony środowiska, wydaje się przemawiać za tym drugim

<sup>13</sup>B. Lewaszkiewicz - Petrykowska w recenzji mojej rozprawy pt. Obowiązek zapobieżenia szkodzie. PiP 1980, nr 8, s. 107 i nast.

rozwiązaniem, aczkolwiek może ono budzić wątpliwości. Roszczenie natomiast, które daje do dyspozycji art. 439 k.c., najlepiej odpowiada temu celowi, albowiem dopuszcza zastosowanie wszelkich środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia.

Nie można natomiast tego powiedzieć o roszczeniu zmierzającym do naprawienia wyrządzonej szkody. Wprawdzie bowiem art. 363 § 1 k.c. dopuszcza możliwość wyboru między przywróceniem stanu poprzedniego a zapłatą odpowiedniej kwoty pieniężnej jako sposobami naprawienia szkody, w istocie jednak preferuje odszkodowanie pieniężne. Sądzę, iż cele założone przez ustawę wymagają odwrócenia tej możliwości. Naprawienie szkody w środowisku powinno nastąpić w zasadzie przez restytucję naturalną odpowiednio zmodyfikowaną, albowiem powinna ona doprowadzić do stanu właściwego w rozumieniu ustawy, a nie do stanu poprzedniego. Jeżeli zaś tego osiągnąć się nie da, w grę może wchodzić dopiero odszkodowanie pieniężne.

#### V. Uwagi końcowe

1. Przedstawiona analiza art. 82, daleka zresztą od wyczerpania tematu, świadczy niezbicie o tym, iż przepis ten jest ułomny chociażby dlatego, że daje pole do skrajnie odmiennych wniosków. Istnieje pogląd, że tworzy on "zasady odpowiedzialności za pogorszenie środowiska poddane kompetencji organów administracji państwowej" oraz "służy on terenowemu organowi administracji państwowej jako narzędzia ochrony środowiska"<sup>14</sup>. Jednocześnie z przedstawionych wywodów wynika, iż w niczym nie wpływa on na zasady odpowiedzialności. Statuuje wprawdzie - jak wiele zresztą przepisów ustawy - obowiązek chronienia środowiska, żadnych jednak środków, za pomocą których mo-

---

<sup>14</sup>E. Radziński: Ustawa o ochronie...

zona by wymusić, nie przyznaje nie tylko organom administracji państwowej, ale także nikomu innemu.

Ujawnia się to szczególnie wyraźnie, gdy porównać go z art. 27, 30 ust. 1 i 31 ustawy. Ten pierwszy, podobnie jak art. 82 ust. 1, nakłada na podmioty prowadzące działalność gospodarczą obowiązek chronienia powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem. Nie ogranicza go jednak do przeciwdziałania skutkom uciążliwości szkodliwych, sięga więc dalej niż art. 82 ust. 1. Obciąża wspomnianym obowiązkiem - podobnie jak cytowany ostatnio przepis - podmioty wszelkich stosunków prawnych o charakterze gospodarczym.

Stosownie do art. 30 ust. 1 terenowy organ administracji państwowej może ustalić w drodze decyzji rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających powietrze atmosferyczne dopuszczonych do emisji. Tu więc podobieństwo polega jedynie na tym, że w jednym i drugim wypadku (por. art. 82 ust. 2) chodzi o decyzję ustalającą, zmierzającą one jednak do całkowicie odmiennych celów. O ile bowiem art. 82 ust. 2 dopuszcza jedynie konkretyzację obowiązku ustalonego w ust. 1, o tyle art. 30 ust. 1 dozwala na naruszenie obowiązku określonego w art. 27.

Wychodząc z założenia, że decyzja ta nie nadaje się do egzekucji, art. 31 przewiduje środki w postaci zakazu dalszej działalności, które organ administracji państwowej powinien zastosować w razie naruszenia postanowień decyzji ustalającej. Niczego takiego nie znajdujemy w art. 82. Nie oznacza to jednak, że regulacja ta nie budzi wątpliwości. Daje się ona bowiem zastosować tylko wtedy, gdy istnieje decyzja ustalająca przewidziana w art. 30 ust. 1, nie można jej natomiast zastosować, gdy nastąpiło naruszenie obowiązku istniejącego ex lege z mocy art. 27. W tym więc zakresie brak także środków, za pomocą których można by wymusić wykonanie tego obowiązku.

Podobnie jest uregulowana sytuacja w art. 51, gdy chodzi o ochronę przed hałasem i wibracjami, brak jej natomiast w odniesieniu do

ochrony przed promieniowaniem aczkolwiek wszystkie te przepisy zmierzają do jednego podstawowego celu - do ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Różnica polega jednak również na tym, że art. 49 jest adresowany do wszystkich, a nie tylko do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

W tej sytuacji powstaje pytanie, jaki jest stosunek wspomnianych norm względem siebie. Z usytuowania art. 82 można by bowiem wnosić, że norma ta powinna mieć charakter generalizujący, uzupełniać regulacje szczególne bądź wkraczać w miejsca brakujących. Tak jednak nie jest, istnieją bowiem takie elementy norm szczegółowych, które nie mieszczą się w normie ogólnej, trzeba więc przyjąć, że w tym zakresie przepis szczególny wyłącza zastosowanie art. 82 ustawy, co zresztą prowadzi do skomplikowanych rozwiązań, na przedstawienie których brak jednak miejsca.

2. O ile w sferze stosunków cywilnoprawnych ułożoność regulacji zawartej w art. 82 daje się częściowo usunąć, o tyle zagadnienie pozostaje otwarte w sferze stosunków administracyjnoprawnych i wymaga osobnego zbadania.

Odwołanie się do skutków zbiegu norm w sferze prawa cywilnego nie daje rozwiązania zadowalającego, albowiem normy zastosowane są do innych zakresów odniesienia. Wyłaniają się więc luki, które częściowo, ale nie w pełni, dają się usunąć przez zastosowanie analogii. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy zabiegu tego nie zaniechać, ograniczyć się natomiast do rekonstrukcji roszczeń, które muszą w sferze prawa cywilnego odpowiadać obowiązkom, jeżeli ma być zachowana równowaga stron stosunku prawnego. Koncepcja ta może jednak napotkać na sprzeciw. Nie daje się jej też zastosować do deliktów.

Rozważania te można zamknąć cierpką uwagą pod adresem ustawodawcy. W dobie zagrożenia środowiska bądź wręcz katastrofy ekologicznej grożącej niektórym rejonom kraju nikt nie kwestionuje potrzeby ochrony środowiska. Niczego jednak sensownego nie da się w tym za-

kresie osiągnąć za pomocą niejasnych bądź ułomnych przepisów, które w dodatku świadczą o braku wyobraźni bądź wręcz o niewiedzy ich twórców. Zarzut ten dotyczy w szczególności sfery prawa cywilnego. Instrumenty prawa cywilnego jako instrumenty ochrony środowiska są w ogóle niedoceniane, o czym świadczy fakt, iż żadne z proponowanych nowelizacji ustawy tego zagadnienia nie obejmuje, mimo że krytyczna literatura jest dość obszerna, a nawet istnieją tezy do projektu zmiany ustawy w tym zakresie<sup>15</sup>, które jednak nie zrodziły niczyjzego zainteresowania, nikt bowiem, nawet cywiliści, nie podjął dyskusji nad nimi.

---

<sup>15</sup>A. A g o p s z o w i c z: Cywilnoprawne środki ochrony środowiska. Tezy do projektu nowelizacji ustawy. W: "Problemy Prawne Górnictwa". Red. A. A g o p s z o w i c z. T. 7. Katowice 1984, s. 7-21.



Антони Агопозович

ВЛИЯНИЕ СТ. 82 ЗАКОНА ОБ ОХРАНЕ И ФОРМИРОВАНИИ  
СРЕДЫ НА ОБЛАСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ  
СРЕДСТВ ОХРАНЫ ЕСТЕСТВЕННОЙ СРЕДЫ

Р е з ю м е

Предметом статьи является критическая оценка ст. 82 закона от 31 января 1980 года об охране и формировании среды, по которому "организационная единица, а также физическое лицо, ведущие хозяйственную деятельность, оказывающую отрицательное влияние на природу, обязаны проводить действия по ликвидации причин отрицательного влияния на среду и возврату природе ее соответствующего состояния". Подробно обсуждены элементы гипотезы и диспозиции правовой нормы, а также последствия совпадения норм в сфере гражданского права.

Antoni Agopozowicz

DER EINFLUß DES ART. 82 DES GESETZES ÜBER UMWELTSCHUTZ  
UND -PLANUNG AUF DEN UMFANG UND INHALT DER ZIVILRECHTLICHEN  
UMWELTSCHUTZMAßNAHMEN

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

Gegenstand der Bearbeitung ist die kritische Analyse des Art. 82 des Gesetzes vom 31. Januar 1980 über den Umweltschutz und -planung, demnach "eine organisatorische Einheit sowie natürliche Person, die eine Wirtschaftstätigkeit ausübt, die umweltfeindlich ist, verpflichtet ist, Handlungen aufzunehmen, die zum Ziel haben, die Ursachen der schädlichen Auswirkung auf die Umwelt oder ihrer Gefährdung aufzuheben und die Umwelt wiederherzustellen". Es wurden vor allem Elemente der Prämisse und Disposition der Rechtsnorm sowie die Folgen der Normenkonkurrenz des Zivilrechtes besprochen.