

Bartosz Rakoczy

CYWILNOPRAWNE ASPEKTY USTAWY O ZAPOBIEGANIU SZKODOM W ŚRODOWISKU I ICH NAPRAWIE

W dniu 13 kwietnia 2007 r. została uchwalona ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹. Ustawa ta jest implementacją Dyrektywy 2004/35 Parlamentu i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu². Ustawa szkodowa wprowadziła do polskiego systemu prawnego nowatorskie rozwiązania w zakresie odpowiedzialności za szkody lub możliwości powstania szkód w środowisku, choć sama koncepcja wykorzystania odpowiedzialności prawnych w ochronie środowiska nie była nowatorska. Uchwalenie nowego aktu prawnego zainicjowało spory naukowe, między innymi, co do charakteru prawnego odpowiedzialności, która w tej ustawie jest regulowana.

Spór sprowadzał się do tego, czy odpowiedzialność uregulowana w ustawie szkodowej jest odpowiedzialnością administracyjną, czy też odpowiedzialnością cywilną. Interesujący pogląd zaprezentował W. Radecki, który wskazał, że odpowiedzialność według ustawy szkodowej jest odpowiedzialnością cywilną, jedynie wtłoczoną w ramy odpowiedzialności administracyjnej. Autor ten nazwał odpowiedzialność, według ustawy szkodowej odpowiedzialnością hybrydową³. Pewne wątpliwości co do charakteru prawnego odpowiedzialności regulowanej w ustawie szkodowej zgłosiła E. K. Czech, zauważając, że nie można opowiedzieć się jednoznacznie za jednym z poglądów, według którego ustawa szkodowa reguluje odpowiedzialność administracyjną bądź odpowiedzialność cywilną. Wskazując, iż w dyrektywie 2004/35 dominują mechanizmy charakterystyczne dla odpowiedzialności cywilnej, jednocześnie podkreśliła wykorzystywanie konstrukcji typowo cywilistycznych, jak chociażby odpowiedzialności solidarnej⁴.

Znacznie większa grupa Autorów opowiedziała się jednak za tezą, iż odpowiedzialność, według ustawy szkodowej jest odpowiedzialnością administracyjną.⁵ Przede

¹ Dz.U. Nr 75, poz. 493ze zm., zwana dalej ustawą szkodową.

² Dz.U.UE.L.2004.143.56

³ W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18.

⁴ E. K. Czech, *Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku* (Dyrektywa 2004/35/WE), PiP z 2007, z. 1, s. 55-66.

⁵ Tak m.in. M. Górski (red.), *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności z tytułu*

wszystkim zauważono, że mechanizmy i instrumenty prawne, wykorzystane w ustawie szkodowej, mają charakter administracyjnoprawny. Zwracano również uwagę, że sama dyrektywa 2004/35, którą ustawa szkodowa implementuje, zawiera wyłączenia roszczeń cywilnoprawnych, co oznacza, że wolą legislatora europejskiego nie było objęcie zakresem regulacji dyrektywy 2004/35 roszczeń cywilnoprawnych.

Przychylić się należy do stanowiska opowiadającego się za administracyjnoprawnym charakterem odpowiedzialności, uregulowanej w ustawie szkodowej, gdyż argumenty przytaczane na poparcie tej tezy są trafne i właściwe. Nie oznacza to jednak, że spostrzeżenia W. Radeckiego, zwracające uwagę na aspekty prywatnoprawne, pozostają bez znaczenia. Autor ten bowiem bardzo trafnie uznał, że wątki prywatnoprawne konstrukcji odpowiedzialności, uregulowanej w ustawie szkodowej odgrywają istotną rolę. Nie są to jednak wątki na tyle istotne, aby odpowiedzialność tą zakwalifikować jako odpowiedzialność cywilnoprawną, stąd też można mówić o odpowiedzialności administracyjnoprawnej, zawierającej elementy prywatnoprawne.

Biorąc pod uwagę stanowisko W. Radeckiego, a przede wszystkim E. Czech, warto przyrzeć się, jakie to elementy cywilnoprawne występują w ustawie szkodowej, jakie jest ich znaczenie i jakie motywy przyświecały ustawodawcy. Analiza tych zagadnień będzie przedmiotem tego opracowania. Dodatkowo zawierać ono będzie postulaty *de lege ferenda*.

W ustawie szkodowej prawodawca polski odsyła do przepisów kodeksu cywilnego tylko w jednym przypadku – w art. 22.

Pozornie zatem można odnieść wrażenie, że prawo cywilne jest dość skromnie reprezentowane w ustawie szkodowej, jednak znaczenia elementów cywilnoprawnych w ustawie szkodowej nie można uzależniać od ilości odesłań do kodeksu cywilnego, choć okoliczność ta może mieć pewne znaczenie dla wykładni poszczególnych przepisów oraz rekonstrukcji normy prawnej. Znaczenie prawa cywilnego w ustawie szkodowej dostrzegła też E. Czech⁶. Elementy prywatnoprawne występują bowiem również w art. 12, art. 17 i art. 18 ustawy szkodowej, choć w przypadku tych przepisów ustawodawca

zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku), Poznań 2007; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008; B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011; czy z literatury obcojęzycznej m.in. M. Hinterregger (red.), *Environmental and Ecological Damage in European Law*, Cambridge 2008; U. A. Salanitro, *Il danno ambientale*, Roma 2009; H. Hauenschild, G. Wilhelm, B-UHG Bundes – Umwelthaftungsgesetz, Wien 2009; V. Stejskal, O. Vicha, *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisící mi předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*, Praha 2009; P. Götzl, Ch. Janitsch, A. Latzenhofer, Ch. Weismann, B-UHG. Kommentar, Wien – Graz 2010; L. Prati, *Responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, wyd. 2, Milano 2011; B. Rakoczy, [w:] K. Szuma (red.), *Włoski kodeks środowiskowy – Norme in materia ambientale – Codice dell'ambiente*, Warszawa 2013.

⁶ E. K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008.

nie odsyła tutaj bezpośrednio do kodeksu cywilnego, tak jak to robił w przypadku art. 22 ustawy szkodowej.

Elementy cywilnoprawne występują również w najistotniejszym pojęciu ustawy szkodowej, jakim jest szkoda w środowisku. Wreszcie prawo cywilne będzie odgrywało istotną rolę dla oceny winy, w przypadku odpowiedzialności z tytułu bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku, lub szkody w środowisku, ale jedynie w gatunkach i siedliskach chronionych. Rozważania wypadła rozpocząć od analizy elementów cywilnoprawnych w pojęciu szkody w środowisku. W myśl art. 6 pkt. 11 ustawy szkodowej szkodą w środowisku jest „negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227),
- b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
- c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi”.

Zarówno w praktyce, jak i w piśmiennictwie nie zwraca się należytej uwagi na konstrukcyjne elementy pojęcia szkoda w środowisku. Należy jednak zauważyć, że szkoda w środowisku musi być po pierwsze zmianą, po drugie musi być zmianą negatywną, a po trzecie musi być zmianą mierzalną. W tych właśnie elementach pojęcie szkody w środowisku jest zbliżone do pojęcia szkody w prawie cywilnym.

Szkodę definiuje się doktrynalnie, jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który wystąpił wbrew woli poszkodowanego⁷. Odwołanie się w tej definicji do pojęcia uszczerbku, bez wątplenia oznacza konieczność zaistnienia zmiany, i to zmiany o charakterze negatywnym z punktu widzenia interesu poszkodowanego. Zmiany te będą polegały na uszczupleniu, czy nawet na unicestwieniu owego dobra prawem chronionego.

⁷ Por. m.in. W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2009; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, 165 i n.; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, wyd. 10, Warszawa 2012, s. 90 i n.

Zasadą przyjętą w prawie polskim jest mierzalność szkód i wyrażenie owej szkody w pieniądzu. Formą naprawy szkody będzie odszkodowanie, odpowiadające wysokości tego uszczerbku. W wyjątkowych tylko sytuacjach ustawodawca zwalnia poszkodowanego od obowiązku precyzyjnego określenia szkody i precyzyjnego udowodnienia wysokości odszkodowania. Zgodnie z art. 322 kpc: „*Jeżeli w sprawie o naprawienie szkody, o dochody, zwrot bezpodstawnego wzbogacenia lub o świadczenie z umowy o dożywocie sąd uzna, że ściśle udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny, opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy*”.

W przypadku szkody w środowisku kwestia negatywnej zmiany, a więc pogorszenia, oraz mierzalność tej zmiany odgrywa istotną rolę. Zauważa się wręcz, że brak zmiany lub jej negatywnego charakteru, czy wreszcie niemierzalność tej zmiany powoduje, że nie zaistniała szkoda w środowisku, lub bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku⁸. W ustawie szkodowej ustawodawca idzie jeszcze dalej niż w kodeksie cywilnym i określa normatywnie, w jaki sposób ta zmiana ma być ustalana. Wskazuje bowiem wyraźnie, że chodzi o zmianę pomiędzy stanem początkowym, a stanem ocenianym, i równocześnie określa, co jest stanem początkowym. Niemniej jednak konstrukcja szkody według kodeksu cywilnego i szkody w środowisku jest bardzo podobna i opiera się na negatywnej zmianie (uszczerbku), pomiędzy dwoma stanami, przy czym owe zmiany (uszczerbek), co do zasady, powinny być mierzalne.

Podobieństwa również występują w odniesieniu do dóbr prawem chronionych. Nie ulega wątpliwości, że stan środowiska, co do powierzchni ziemi, wód, gatunków i siedlisk chronionych jest dobrem prawem chronionym.

Zgodnie z art. 12 ustawy szkodowej „*1. Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest solidarna.*

2. Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował.

3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się, jeżeli władający powierzchnią ziemi niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku dokonał zgłoszenia na podstawie art. 24”.

W przepisie tym użyto konstrukcji odpowiedzialności solidarnej. Ustawa szkodowa nie określa, co to jest odpowiedzialność solidarna, jak również kwestii tych nie regulują przepisy prawa administracyjnego. Odpowiedzialność solidarna dłużników, bo z taką mamy tutaj do czynienia, przynależy istotowo do prawa cywilnego, co nie oznacza jednak, że instytucja odpowiedzialności solidarnej dłużników, nie jest wykorzystywana z po-

⁸ B. Rakoczy, *Zarys metodyki organu ochrony środowiska w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Poznań 2010, s. 34.

wodzeniem także w prawie publicznym. Tytułem przykładu można wskazać rozwiązania przyjęte w Ordynacji podatkowej.

Solidarność dłużników polega na tym, że każdy z dłużników odpowiada za całość zobowiązania, a spełnienie świadczenia przez jednego z tych dłużników zwalnia pozostałych. Źródłem odpowiedzialności solidarnej dłużników może być albo ustawa, albo umowa. W analizowanym przypadku, źródłem odpowiedzialności solidarnej dłużników jest bez wątpienia sama ustawa. W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego zauważa się, iż „*solidarność dłużników (solidarność bierna) jest więzią istniejącą pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami występującymi po dłużniczej stronie stosunku zobowiązaniowego a wierzycielem (lub wierzycielami), która to więź polega na tym, iż wierzyciel może aż do całkowitego zaspokojenia jego wierzytelności wedle swego wyboru żądać spełnienia świadczenia w całości lub części od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna*”⁹.

Solidarność bierna charakteryzuje się zatem – wielością dłużników, zobowiązaniem każdego z dłużników do spełnienia określonego świadczenia wobec tego samego wierzyciela, możliwością żądania przez wierzyciela całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub każdego z osobna, zwolnieniem wszystkich dłużników w razie zaspokojenia wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników¹⁰.

Ustawodawca regulując solidarną odpowiedzialność dłużników, ma przede wszystkim na względzie ochronę interesów wierzyciela. To bowiem wierzyciel wskazuje, od którego z dłużników, lub od których dłużników i w jakiej proporcji, będzie dochodził zaspokojenia swojej wierzytelności. Wierzyciel ma bowiem komfort wskazywania dłużników lub dłużnika, a każdy z nich powinien zaspokoić w całości wierzytelność wierzyciela. Dopiero później może dochodzić regresowego zwrotu części tego świadczenia, które spełnił do rąk wierzyciela od pozostałych dłużników solidarnie.

Nie inaczej było w przypadku art. 12 ustawy szkodowej. Również i w tym przypadku prawodawcy przyświecała intencja wzmocnienia pozycji prawnej wierzyciela wobec dłużników. Przyjęcie solidarnej odpowiedzialności pozwala bowiem na wyegzekwowanie roszczeń od każdego zobowiązanego, a ustawodawcy przede wszystkim zależy na tym, aby takie roszczenie zostało spełnione. Wzmocnienie pozycji prawnej wierzyciela wynika z tego, że działa on w interesie publicznym, jakim jest podejmowanie działań o charakterze ochronnym wobec środowiska.

Odwołanie się przez ustawodawcę do konstrukcji odpowiedzialności solidarnej dłużników ma również na celu ułatwienie wierzycielowi wyegzekwowanie określonych zachowań przez podmioty, które powinny podjąć określone działania. Z punktu widzenia konstrukcji ustawy szkodowej, istotne znaczenie ma związek przyczynowy pomiędzy szkodą w środowisku lub bezpośrednim zagrożeniem szkodom w środowisku, a działaniem lub zaniechaniem określonego podmiotu korzystającego ze środowiska.

⁹ G. Karaszewski, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 613.

¹⁰ K. Zawada, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I. Komentarz do art. 1-449 ze zn. 10 kc, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 1029.

Wprawdzie ustawodawca w ustawie szkodowej nie odwołuje się bezpośrednio do związku przyczynowego, niemniej jednak nie ma żadnej wątpliwości, że taki związek pomiędzy zachowaniem podmiotu korzystającego ze środowiska, a szkodą w środowisku lub bezpośrednim zagrożeniem szkodom w środowisku, musi istnieć. Związek przyczynowy jest istotny z punktu widzenia subiektywizacji odpowiedzialności. Samo ustalenie istnienia szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku nie jest wystarczające, gdyż konieczne jest ustalenie, jaki podmiot korzystający ze środowiska jest za ten skutek odpowiedzialny.

Niemożność wykazania takiego związku przyczynowego może spowodować, iż to organ ochrony środowiska będzie odpowiedzialny za podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych w trybie art. 16 ustawy szkodowej. Ustawodawca ma jednak świadomość, że wykazanie związku przyczynowego pomiędzy szkodą w środowisku lub bezpośrednim zagrożeniem szkodom w środowisku, a zachowaniem konkretnego podmiotu, korzystającego ze środowiska może być niezwykle trudne, czy wręcz niemożliwe. Uwzględnia również okoliczność, iż w razie braku wykazania tego związku przyczynowego, obowiązek podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych, spoczywa na organie ochrony środowiska.

Biorąc pod uwagę te dwie okoliczności, ustawodawca ułatwił organowi ochrony środowiska ustalenie związku przyczynowego w ten sposób, że wystarczy wykazanie, iż pomiędzy działalnością dwóch lub więcej podmiotów korzystających ze środowiska, a szkodą w środowisku, lub bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku, istnieje związek przyczynowy. Organ ochrony środowiska nie musi zatem wykazywać, jaki konkretnie podmiot, za jakie elementy szkody, lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku jest odpowiedzialny. W przypadku wykazania tego związku przyczynowego, pomiędzy zachowaniem podmiotów korzystających ze środowiska, a szkodą w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku, zaistniał związek przyczynowy.

Wprowadzenie odpowiedzialności solidarnej ma ten skutek, że organ może domagać się podjęcia określonych działań naprawczych lub zapobiegawczych od każdego z podmiotów korzystających ze środowiska z osobna, jak również od wszystkich tych podmiotów jednocześnie. Natomiast kwestią, którą ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia podmiotom korzystającym ze środowiska między sobą, jest ich wzajemna odpowiedzialność wobec siebie, w ramach roszczeń regresowych. W ten sposób ustawodawca osiągnął cel, jakim jest podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych bez wnikania w ustalenie, jaki podmiot korzystający ze środowiska jest odpowiedzialny dokładnie za poszczególne skutki, które wystąpiły w ramach szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku.

Kolejnym przepisem, który ma znaczenie z analizowanego punktu widzenia jest art. 17 ustawy szkodowej. Stanowi on iż *„1. Jeżeli organ ochrony środowiska podejmuje działania, o których mowa w art. 16, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych z zachowaniem warun-*

ków określonych w decyzji, o której mowa w ust. 2, a także prowadzenie badań związanych z oceną szkody w środowisku.

2. Organ ochrony środowiska, w celu prowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, określa, w drodze decyzji, zakres udostępnienia powierzchni ziemi przez władającego powierzchnią ziemi oraz zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia.

3. Postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 2, wszczyna się z urzędu.

4. Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku wystąpiły na terenie, do którego podmiot korzystający ze środowiska nie posiada tytułu prawnego, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych z zachowaniem warunków określonych odpowiednio w decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 3, lub w decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1, a także prowadzenie badań związanych z oceną szkody w środowisku.

5. Przepisów ust. 1-4 nie stosuje się w przypadku prowadzenia działań ratowniczych”.

W przepisie tym wyraźnie widać ograniczenie prawa własności, czy nawet szerzej, jakiegokolwiek prawa, umożliwiającego korzystanie z nieruchomości. Ustawodawca bowiem nakłada na władającego powierzchnią ziemi obowiązek udostępnienia nieruchomości, zarówno na potrzeby wykonywania działań zapobiegawczych, jak i wykonywania działań naprawczych, a także na potrzeby prowadzenia wymaganych badań.

Pojęcie władającego powierzchnią ziemi zostało zdefiniowane w art. 3 pkt. 44 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska¹¹, który stanowi, iż „44 władającym powierzchnią ziemi – rozumie się przez to właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający”. W literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska zauważono, iż pojęcie to odgrywa kluczową rolę nie tylko w Prawie ochrony środowiska, ale także w analizowanej w tym opracowaniu ustawie szkodowej¹².

Z definicji podmiotowej, jaką jest definicja władającego powierzchnią ziemi można wyprowadzić wniosek, jakie też prawa do używania rzeczy mogą być ograniczane według art. 17 ustawy szkodowej. Ograniczenia te dotyczą nie tylko prawa własności, ale również praw obligacyjnych, a nawet tylko stanów faktycznych.

W przypadku ograniczenia uprawnień władającego powierzchnią ziemi, zastosowanie znajdzie art. 31 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³. Pewne konstrukcje cywilnoprawne można odnaleźć również w art. 18 ustawy szkodowej. Jak stanowi ten przepis:

¹¹ Dz. U z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm., dalej jako Prawo ochrony środowiska.

¹² M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 95-96.

¹³ Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.

„1. Władającemu powierzchnią ziemi za szkody, jakie poniósł w wyniku działań, o których mowa w art. 16 pkt. 1, przysługuje odszkodowanie od organu ochrony środowiska. W przypadku działań, o których mowa w art. 16 pkt. 2 i w art. 17 ust. 4, odszkodowanie przysługuje od podmiotu korzystającego ze środowiska.

2. Na żądanie władającego powierzchnią ziemi organ ochrony środowiska ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji; decyzja jest ostateczna.

3. Przed wydaniem decyzji, o której mowa w ust. 2, organ ochrony środowiska może zasięgnąć opinii rzeczoznawcy majątkowego.

4. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Powództwo przysługuje także w przypadku niewydania decyzji przez właściwy organ ochrony środowiska w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania, o którym mowa w ust. 2.

5. Wniesienie powództwa nie wstrzymuje wykonania decyzji, o której mowa w ust. 2”.

W art. 18 uregulowano roszczenie odszkodowawcze, jakie przysługuje władającemu powierzchnią ziemi w sytuacjach określonych w dyspozycji tego przepisu. Przyjęte w art. 18 ustawy szkodowej rozwiązanie jest konsekwencją obowiązku nałożonego na władającego powierzchnią ziemi, a polegającego na tym, że musi on znosić na nieruchomości, do której przysługuje mu tytuł prawny, prowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych, oraz prowadzenie określonych badań.

Gdyby jednak intencją ustawodawcy było jedynie zrekompensowanie tej uciążliwości, to zapewne w grę wchodziłoby nie roszczenie odszkodowawcze, a roszczenie o wynagrodzenie. Użycie przez ustawodawcę pojęcia odszkodowania oznacza, że to roszczenie ma służyć naprawieniu szkód, jakie powstaną w związku z prowadzeniem działań zapobiegawczych lub naprawczych, względnie w związku z wykonywaniem badań, na nieruchomości władającego powierzchnią ziemi.

Ustawodawca przewiduje w art. 18 ustawy szkodowej jedynie roszczenie pieniężne, wyklucza natomiast roszczenie o charakterze restytucji naturalnej. Jak stanowi art. 363 kodeksu cywilnego:

„§1. Naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu.

§2. Jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili”.

Przepis ten przewiduje możliwość naprawienia szkody, bądź to poprzez przywrócenie do stanu poprzedniego, bądź to poprzez zapłatę odszkodowania. Ustawodawca pozostawia poszkodowanemu wybór, co do sposobu naprawienia szkody z pewnymi wyjątkami, wynikającymi z tego przepisu.

Tymczasem według art. 18 ustawy szkodowej, naprawienie szkody wyrządzonej władającemu powierzchnią ziemi może nastąpić wyłącznie poprzez zapłatę odszkodowania. Wykluczono zatem możliwość żądania przywrócenia do stanu poprzedniego.

Szkodę, która będzie naprawiana w trybie art. 18 ustawy szkodowej, poprzez zapłatę odszkodowania, należy tutaj definiować według powszechnie przyjmowanych pojęć w doktrynie prawa cywilnego. W piśmiennictwie z zakresu prawa cywilnego przyjmuje się, że szkoda, to uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który wystąpił wbrew woli poszkodowanego¹⁴. Nie ma żadnych argumentów, które przemawiałyby za tym, aby pojęcie szkody w ustawie szkodowej definiować inaczej, niż to wynika z prawa cywilnego. Zatem odszkodowanie, które ustalane jest w trybie art. 18 ustawy szkodowej obejmuje ocenę tego uszczerbku. Nie ma również żadnych powodów, aby uznać, że uszczerbek ten obejmuje zarówno *damnum emergens*, jak i *lucrum cessan*. Art. 18 ustawy szkodowej obejmuje jedynie szkodę majątkową i to szkodę w mieniu.

Rozwiązanie przyjęte w art. 18 opiera się na pierwszeństwie interesu publicznego nad ochroną interesu prywatnego, władającego powierzchnią ziemi. Interes publiczny przejawia się w tym, że ustawodawca chce, aby były podejmowane działania naprawcze i zapobiegawcze nawet kosztem tego, że może dojść do wyrządzenia szkody władającemu powierzchnią ziemi. Jednocześnie godzi się on na to, aby taka szkoda została wyrządzona. Ma jednak na względzie okoliczność, iż działania naprawcze lub zapobiegawcze służą ochronie innych wartości, jakimi jest środowisko. Ma jednak również świadomość, że ochrony wymaga także interes prywatny władającego powierzchnią ziemi, stąd też przyznaje mu roszczenie odszkodowawcze.

Wreszcie ostatnim przepisem, w którym ustawodawca wykorzystał konstrukcje prawa cywilnego jest art. 22 ustawy szkodowej. W myśl tego przepisu:

„1. Koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska.

2. Podmiot korzystający ze środowiska nie ponosi kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych, jeżeli wykaże, że bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku:

- 1) zostały spowodowane przez inny wskazany podmiot oraz wystąpiły mimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa;
- 2) powstały na skutek podporządkowania się nakazowi wydanemu przez organ administracji publicznej, chyba że nakaz ten wynikał z emisji lub zdarzenia spowodowanego własną działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska.

3. Podmiot korzystający ze środowiska, który podjął działania zapobiegawcze lub naprawcze w odniesieniu do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, może wystąpić z roszczeniem o zwrot kosztów poczynionych na ten cel:

- 1) do sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku – w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt. 1;
- 2) do organu administracji publicznej – w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt. 2.

¹⁴ Kwestie te były już analizowane wyżej.

4. Do roszczenia, o którym mowa w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego”.

W art. 22 ustawy szkodowej zostało uregulowane roszczenie regresowe, które przysługuje jedynie podmiotowi korzystającemu ze środowiska, który poniósł koszty działań zapobiegawczych i naprawczych, choć nie spoczywał na nim obowiązek podejmowania takich działań. Prawodawca również wskazuje, przeciwko komu takie roszczenia regresowe mogą być skierowane, bądź to przeciwko innemu podmiotowi korzystającemu ze środowiska, bądź to przeciwko Skarbowi Państwa *statio fisci* organ ochrony środowiska¹⁵. Warunkiem *sine qua non* jest poniesienie przez wierzyciela uprzednio kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych, w sytuacji, kiedy ów wierzyciel- podmiot korzystający ze środowiska, nie miał obowiązku ponoszenia takich kosztów.

Roszczenie jest roszczeniem regresowym, co wynika nie tylko z konstrukcji art. 22 ustawy szkodowej, ale również z tego, że prawodawca posłużył się sformułowaniem „może wystąpić o zwrot kosztów”. Kluczowym jest tutaj sformułowanie zwrot kosztów, co właśnie wskazuje na regresowy charakter tego roszczenia.

Roszczenie uregulowane w art. 22 jest jedynym roszczeniem w ustawie szkodowej, w którym prawodawca odwołuje się bezpośrednio do kodeksu cywilnego. Ustawodawca wskazuje, że do roszczenia regresowego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego.

Analizując art. 22 ust 4 ustawy szkodowej trzeba mieć na względzie okoliczność, iż kodeks cywilny będzie miał tutaj jedynie odpowiednie zastosowanie, a nie bezpośrednie. Interesujące jest również odwołanie się do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego, w sytuacji, gdy w innych przypadkach prawodawca nie odsyłał do kodeksu cywilnego. Przyjęcie takiego rozwiązania może sugerować, jakoby tylko w tym wypadku, który jest uregulowany w art. 22 ustawy szkodowej, zastosowanie miały przepisy kodeksu cywilnego. Natomiast w pozostałych przypadkach przepisów kodeksu cywilnego już się nie stosuje. Jednak wniosek taki jest całkowicie błędny, z tego względu, że i tak przepisy kodeksu cywilnego miałyby zastosowanie, gdyż żadne inne przepisy w systemie prawa polskiego nie regulują kwestii wyżej analizowanych.

Podobnie należałoby ocenić roszczenie regresowe z art. 22 ust 3 i w konsekwencji przyjąć, iż art. 22 ust 4 ustawy szkodowej jest zbędny, gdyż i tak zastosowanie miałyby przepisy kodeksu cywilnego niezależnie od tego przepisu.

Przepisem, który reguluje sytuację roszczeń regresowych jest art. 518 kodeksu cywilnego stanowiący iż:

„§1. Osoba trzecia, która splaca wierzyciela, nabywa splaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty:

- 1) jeżeli płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi;
- 2) jeżeli przysługuje jej prawo, przed którym splacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia;

¹⁵ Na temat reprezentacji Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych zob. m.in. G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*. Wyd. 2. Warszawa 2009.

- 3) jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie;
- 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne.

§2. W wypadkach powyższych wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia, które jest już wymagalne.

§3. Jeżeli wierzyciel został splacony przez osobę trzecią tylko w części, przysługuje mu co do pozostałej części pierwszeństwo zaspokojenia przed wierzytelnością, która przeszła na osobę trzecią wskutek zapłaty częściowej”.

Rozważenia wymaga również kwestia pojęcia winy według ustawy szkodowej. Wina ma znaczenie jedynie dla oceny odpowiedzialności za szkodę w środowisku wyrządzoną w gatunkach lub siedliskach chronionych. W przypadku szkód na powierzchni ziemi lub w wodach, wina nie jest warunkiem koniecznym do pociągnięcia podmiotu korzystającego ze środowiska do odpowiedzialności. Zatem jej istnienie lub brak nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia odpowiedzialności.

Winę według ustawy szkodowej należy rozumieć tak, jak pojmuje się ją w prawie cywilnym. W przypadku odpowiedzialności uregulowanej w ustawie szkodowej nie znajdują zastosowania pojęcia i teorie winy, wypracowane w doktrynie prawa karnego. Odpowiedzialność z ustawy szkodowej nie ma bowiem charakteru represyjnego a restytucyjny. Jej istotą nie jest bowiem represjonowanie sprawcy szkody, a jedynie osiągnięcie celu ekologicznego.

Oceny tej nie zmienia również okoliczność, iż sprawca szkody w środowisku, był sprawcą bezpośredniego zagrożenia szkodom w środowisku, może doznawać dolegliwości lub uciążliwości, jednak nie są one celem samym w sobie, a występują jedynie przy okazji, stąd też karnistyczne koncepcje winy nie będą miały tu zastosowania z uwagi na to, że są one ściśle powiązane z subiektywizacją przesłanek odpowiedzialności, oraz represyjnym charakterem odpowiedzialności karnej.

Nie sposób przedstawić tu bogaty dorobek prawa cywilnego co do koncepcji pojęcia i klasyfikacji winy w prawie cywilnym. Przytoczyć można reprezentatywny pogląd W. Czachórskiego, który zauważa, iż wina musi uwzględniać dwa elementy – obiektywny i subiektywny. Element obiektywny obejmuje ocenę zachowania sprawcy, który musi naruszyć jakieś reguły postępowania, nakazy czy zakazy. Zachowanie to musi być obiektywnie nieprawidłowe. Z kolei element subiektywny polega na tym, że stawia się sprawcy zarzut, że podjął i wykonał niewłaściwą decyzję, a w określonych sytuacjach, że nie uczynił tego, co należało, choć mógł być i powinien¹⁶.

Reasumując można przyjąć, że choć odpowiedzialność uregulowana w ustawie szkodowej jest odpowiedzialnością cywilną, to jednak elementy cywilnoprawne odgrywają nie małą rolę. Dostrzec je można przede wszystkim w odniesieniu do roszczeń, jakie na tle ustawy szkodowej mogą powstać. Co istotne, są to roszczenia mające charakter drugorzędny i uboczny wobec podstawowych celów, jakie ustawodawca chce osiągnąć, a jakimi są zapobieganie szkodom w środowisku i ewentualnie naprawa takich szkód.

¹⁶ W. Czachórski, *Zobowiązania*, s. 215-216.

Elementy cywilnoprawne występują przede wszystkim w odniesieniu do relacji pomiędzy podmiotami korzystającymi ze środowiska. W konstrukcji odpowiedzialności uregulowanej w ustawie szkodowej wykorzystano również konstrukcje odpowiedzialności solidarnej dłużników. W tym wypadku ustawodawcy przyświecał cel, jakim było ułatwienie organowi ochrony środowiska doprowadzenia do podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Elementy prawa cywilnego zostały również wykorzystane przy konstruowaniu ograniczenia uprawnień, władającego powierzchnią ziemi.

Zwrócić też należy uwagę, że wina uregulowana w ustawie szkodowej, powinna być rozumiana według prawa cywilnego. W grę wchodzi zatem wina umyślna jak i wina nieumyślna. Ustawodawca bowiem nie rozróżnia poszczególnych rodzajów winy, a dla zaistnienia odpowiedzialności cywilnej nie ma znaczenia, czy jest to wina umyślna czy nieumyślna.

Wreszcie elementy cywilistyczne występują w konstrukcji pojęcia szkoda w środowisku. Wprawdzie ustawodawca nie wskazuje bezpośrednio na uszczerbek, ale wskazuje na mierzalną negatywną zmianę. Sam uszczerbek jest zmianą i to negatywną. Ponadto musi być ściśle określony. Tylko w wyjątkowych sytuacjach ustawodawca nie oczekuje od poszkodowanego dokładnego wykazania wysokości szkody.

Streszczenie

Odpowiedzialność przewidziana w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie ma charakter administracyjny, chociaż elementy cywilnoprawne stanowią jej istotną komponentę. Zidentyfikowanie tychże elementów, przedstawienie ich znaczenia oraz zbadanie motywów przyświecających ustawodawcy przy ich wprowadzeniu do omawianej ustawy stanowi cel opracowania. W szczególności analizie poddano prywatnoprawne elementy konstrukcyjne pojęcia szkody, zagadnienie odpowiedzialności solidarnej za szkodę w środowisku lub bezpośrednie zagrożenie szkodą oraz związek przyczynowy pomiędzy działaniem lub zaniechaniem władającego powierzchnią ziemi, a wystąpieniem szkody. Ponadto omówiono cywilnoprawne aspekty prowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych przez organ ochrony środowiska oraz związane z nimi ograniczenia praw władającego powierzchnią ziemi a także problemy dotyczące odpowiedzialności organu ochrony środowiska za szkodę spowodowaną w związku z prowadzeniem działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Słowa kluczowe: szkoda w środowisku, odpowiedzialność solidarna za bezpośrednie zagrożenie szkodą lub za szkodę w środowisku, związek przyczynowy między szkodą a zachowaniem podmiotu korzystającego ze środowiska, władający powierzchnią ziemi, organ ochrony środowiska, działania zapobiegawcze i naprawcze.

Civil - law aspects of the Act on Prevention of Damage in Environment and its Indemnification

Summary

The liability rules established in the Act on Prevention of Damage In Environment and its Indemnification are of administrative character although the civil-law aspects are their important component. The objective of the article is to itemize these civil-law elements, to discuss their role in the overall mechanism of liability, as well as to research the intentions of the lawgiver when inserting them into the Act in question. In particular, civil-law elements of the notions of 'damage', joint and several

responsibility for damage in environment (or a threat of imminent damage), causation between the conduct of a holder of surface of the ground and the occurrence of damage are analyzed, Furthermore, the issues of preventive and remedial activities of environmental authorities and the limitation of the rights of a holder of a surface of the ground they imply, as well as the issues of compensation for damage occurred as a result of their performance are dealt with.

Key words: damage in environment, joint and several liability for damage in environment or for an imminent threat of such damage, causation between damage and the conduct of a subject that avails themselves of environment, the holder of surface of the ground, environmental authority, preventive and remedial activities.