

CZĘŚĆ III. BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE – WYBRANE ASPEKTY ODPOWIEDZIALNOŚCI

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

ODPOWIEDZIALNOŚĆ Z TYTUŁU ZAPOBIEGANIA I NAPRAWIANIA SZKÓD W ŚRODOWISKU

1. IMPLEMENTACJA DYREKTYWY 2004/35/WE W SPRAWIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ŚRODOWISKO W ODNIESIENIU DO ZAPOBIEGANIA I ZARADZANIA SZKODOM WYRZĄDZONYM ŚRODOWISKU NATURALNEMU

Problematyka odpowiedzialności z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku regulowana jest w prawie wspólnotowym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu¹. Regulacja ta, choć nie jest doskonała, stanowi istotny krok w kierunku uregulowania zagadnień szkodowych w prawie ochrony środowiska². W dyrektywie przyjęto, że podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpienia takich szkód musi być za nie odpowiedzialny finansowo, przez co będzie realizowana podstawowa zasada prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada „zanieczyszczający płaci”, definiowana w doktrynie europejskiego prawa środowiska jako obowiązek ponoszenia konsekwencji naruszenia środowiska przez podmiot, który mógł powodować takie naruszenie

¹ Dz. Urz. UE L 143 z 30.04. 2004 r., s. 56–75; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, s. 357–375.

² Zob. szerzej nt. genezy i przebiegu prac nad dyrektywą: M. Bar, J. Jendrośka, *Odpowiedzialność prawna za szkody ekologiczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa w Polsce – Polska w Europie*, H. Mruk, B. Koszela (red.), cz. II, Poznań 2004, s. 139–173.

lub je rzeczywiście spowodował³. Uważam, że trafny jest jednak pogląd B. Rakoczego, iż podstawową zasadą urzeczywistnianą w dyrektywie nie jest wcale zasada „zanieczyszczający płaci”, ale zasada prewencji i przezorności (działania zapobiegawczego)⁴.

Postanowienia dyrektywy 2004/35/WE transponuje do prawa polskiego ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵ (określana dalej skrótem: u.z.sz.ś.n. lub „ustawa szkodowa”). Ustawa określa zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawy szkód w środowisku (art. 1), a więc odpowiedzialności zarówno zapobiegawczej, jak i kompensacyjnej – podkreślić jednak należy, że jest to odpowiedzialność przede wszystkim o charakterze administracyjnym, oparta na ustawowym ustaleniu zobowiązań adresowanych do określonych podmiotów, których egzekwowanie ma się odbywać poprzez stosowanie przez upoważnione organy administracji ustalonych instrumentów o charakterze głównie administracyjnoprawnym⁶. Trzeba też zaznaczyć, że ustawa zakłada również możliwość korzystania z roszczeń cywilnoprawnych, mają one jednak charakter uzupełniający, podobnie jak odpowiedzialność karna.

Co istotne, i co warto zaakcentować, gdyż może to być mylące, z uwagi na redakcję art. 1 ustawy, ustawa nie dotyczy odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku, a odpowiedzialności z tytułu niewykonania obowiązku zapobiegania szkodom w środowisku oraz obowiązku naprawy szkód w środowisku, które to obowiązki ich adresatów obciążają bezpośrednio na podstawie ustawy.

2. NORMATYWNE UJĘCIE SZKODY W ŚRODOWISKU I SPRAWCY SZKODY W ŚRODOWISKU

W ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie wprowadzono szereg nowych definicji legalnych, w tym definicję szkody w środowisku. W rozumieniu art. 6 pkt 11 „ustawy szkodowej” szkoda w środowisku to negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych,

³ Zob. art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.), określanej dalej skrótem p.o.ś.; zasada „zanieczyszczający płaci” nazywana jest również zasadą odpowiedzialności sprawcy (oraz potencjalnego sprawcy) zanieczyszczenia środowiska za konsekwencje takiego zanieczyszczenia (za zapobieganie potencjalnym konsekwencjom). Zob. szerzej na temat zasad ogólnych prawa ochrony środowiska: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 56–65.

⁴ B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku, dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, komentarz*, Wyd. „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 19.

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 210.

⁶ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 25.

oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, przy czym szkoda podlegająca przepisom u.z.sz.ś.n. może dotyczyć wskazanych elementów środowiska: a) gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych (w tym przypadku szkoda ma polegać na znacząco negatywnym wpływie określonej działalności na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych), b) wód (szkoda polegać ma na znaczącym negatywnym wpływie na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód), c) powierzchni ziemi (szkoda polegać ma na zanieczyszczeniu gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczeniu mogącym stanowić zagrożenie zdrowia ludzi)⁷. Warto podkreślić, iż definiując pojęcie szkody w środowisku, ustawodawca polski po raz pierwszy zdefiniował w ogóle pojęcie szkody. Znaczenie tej definicji jest zatem duże nie tylko dla prawa ochrony środowiska, ale dla całego polskiego systemu prawnego, jednakże należy zauważyć, że pojęcie szkody w środowisku zdaje się wyodrębniać od pojęcia szkody, którym posługuje się prawodawca polski w przepisach kodeksu cywilnego i w całym prawie cywilnym. Nie bez znaczenia jest dodane przez prawodawcę sformułowanie „w środowisku”, akcentujące rozróżnienie pojęcia „szkody” od pojęcia „szkody w środowisku”⁸. Pojęcie szkody w środowisku jest wąskie, jak wyżej wskazano definicja obejmuje jedynie trzy elementy środowiska – gatunki i siedliska chronione, powierzchnię ziemi i wody, a to oznacza, że nie w każdym przypadku naruszenia środowiska lub jego elementu znajdzie zastosowanie definicja szkody w środowisku.

Definicja szkody w środowisku oparta jest na założeniu, że możliwe jest zmierzenie zmian w środowisku dokonanych poprzez porównanie stanu środowiska po tych zmianach ze stanem początkowym. Szkoda jest konsekwencją pewnych działań prowadzonych przez określony podmiot, przy czym niezbędne jest zaistnienie związku przyczynowego pomiędzy działaniami konkretnego podmiotu a konsekwencjami mającymi postać szkody w środowisku. Zmiana negatywna w środowisku to pogorszenie stanu środowiska lub jego zasobów, ograniczenie czy utrata możliwości spełniania normalnych dla danego elementu środowiska funkcji, a zatem jest to pojęcie bardzo szerokie, dlatego też w definicjach szkód dotyczących określonego elementu środowiska kryterium szkody ustawodawca zaostrza do „znaczącego” negatywnego wpływu⁹.

Sprawcą szkody w rozumieniu u.z.sz.ś.n. nie może być każdy podmiot korzystający ze środowiska, a tylko taki, który prowadzi działalność stwarzającą ryzyko

⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz. U. nr 82, poz. 501).

⁸ Por. B. Rakoczy, *Szkoda w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, B. Rakoczy, M. Pchalek (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 331.

⁹ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna...*, s. 26–27.

szkody w środowisku¹⁰, względnie inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.z.sz.ś.n., pod warunkiem, że powoduje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub wprost powoduje szkodę w środowisku. Resumując, podmiot, który nie jest zaliczany do podmiotów korzystających ze środowiska¹¹, nie może wyrządzić szkody w środowisku pojmowanej tak jak w art. 6 pkt 11 u.z.sz.ś.n. Nie oznacza to, że inne podmioty nie mogą wyrządzić szkody, która będzie uszczerbkiem na dobrach, czy nawet elementach przyrodniczych środowiska, ale będą one jednak ponosić odpowiedzialność na podstawie przepisów p.o.ś. i k.c. oraz k.k.

3. OBOWIĄZEK PODJĘCIA DZIAŁAŃ ZAPOBIEGAWCZYCH I NAPRAWCZYCH W ZWIĄZKU Z ZAGROŻENIEM SZKODĄ W ŚRODOWISKU LUB JEJ WYSTĄPIENIEM

W sytuacji bezpośredniego zagrożenia szkodą (pojęcie to definiuje art. 6 pkt 1 u.z.sz.ś.n. jako wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości) podmiot korzystający ze środowiska, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.z.sz.ś.n., powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze (art. 9 ust. 1 u.z.sz.ś.n.), zdefiniowane w art. 6 pkt 4 u.z.sz.ś.n., jako działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji. Zakres niezbędnych działań zapobiegawczych powinien być dostosowany do możliwej szkody, ustawa bliżej go nie precyzuje – należy uznać, że powinny to być wszystkie działania niezbędne dla zapobieżenia powstaniu szkody. Wykonanie obowiązku pozostaje

¹⁰ Art. 3 ust. 1 i 2 u.z.sz.ś.n. wylicza, zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy 2004/35/WE, rodzaje działalności powodującej ryzyko wystąpienia szkody w środowisku, jest to szeroki zakres rodzajów działalności uznawanej za potencjalnie groźną dla środowiska – potencjalnie, gdyż, jak wskazano wyżej, ustawa uwzględnia zasadę prewencji i dotyczy w pierwszym rzędzie zapobiegania szkodom.

¹¹ Pojęcie podmiotu korzystającego ze środowiska zdefiniowane jest w art. 3 pkt 20 p.o.ś. Przez podmiot korzystający ze środowiska rozumie się: a) przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095 z późn. zm.), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące wolny zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki, b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, a korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

pod nadzorem właściwego organu¹² administracji. Ustawa nie wymaga informowania o podejmowaniu działań zapobiegawczych, jednakże na podstawie art. 19 u.z.sz.ś.n. po zakończeniu prowadzenia działań zapobiegawczych zobowiązany podmiot powinien poinformować o tym właściwy organ.

Jeżeli mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, a także, gdy wystąpiła szkoda w środowisku, art. 11 ust. 1 u.z.sz.ś.n. wymaga, aby podmiot korzystający ze środowiska zgłosił takie fakty niezwłocznie organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska¹³. Podmiot korzystający ze środowiska ma także obowiązek na każde żądanie organu ochrony środowiska niezwłocznie udzielać informacji o bezpośrednim zagrożeniu lub wystąpieniu szkody w środowisku, także jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że takie zagrożenie lub szkoda wystąpiły. Niewykonanie obowiązku zgłoszenia o szkodzie w środowisku jest zagrożone odpowiedzialnością karną – zgodnie z art. 28 u.z.sz.ś.n. stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny.

W przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska na podstawie art. 9 ust. 2 u.z.sz.ś.n. obowiązany jest do: a) podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników; b) podjęcia działań naprawczych¹⁴. Warto zaznaczyć, że w pierwszym rzędzie należy dążyć do minimalizowania zasięgu potencjalnych szkód, co jest przejawem zasady prewencji.

Podmiot korzystający ze środowiska ma obowiązek uzgodnienia z organem ochrony środowiska warunków przeprowadzenia działań naprawczych (art. 13 ust. 1 u.z.sz.ś.n.). Uzgodnienie powinno nastąpić w drodze decyzji¹⁵.

¹² Organem administracji właściwym w sprawach zapobiegania i naprawy szkód w środowisku jest przede wszystkim regionalny dyrektor ochrony środowiska lub, w przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą bądź szkody w środowisku spowodowanej przez organizmy genetycznie zmodyfikowane, minister właściwy d.s. środowiska. Regionalny dyrektor ochrony środowiska powinien odpowiednie działania podejmować w uzgodnieniu z właściwym wojewodą.

¹³ Zgłoszenie o szkodzie powinno zawierać: a) imię i nazwisko albo nazwę podmiotu korzystającego ze środowiska oraz jego adres zamieszkania albo adres siedziby; b) określenie przedmiotu wykonywanej działalności zgodnie z PKD – w przypadku wykonywania tej działalności; c) określenie rodzaju, opis, wskazanie miejsca i datę wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku; d) opis działań zapobiegawczych i naprawczych podjętych do chwili zgłoszenia.

¹⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia (Dz. U. nr 103, poz. 664).

¹⁵ Decyzja uzgadniająca podejmowana jest na wniosek zobowiązanego. W tej właściwy organ (przede wszystkim regionalny dyrektor ochrony środowiska) określa stan, do jakiego ma być przywrócone środowisko, zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych, a także termin rozpoczęcia i zakończenia tych działań. Niewystąpienie o decyzję uzgadniającą, a także prowadzenie

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.z.sz.ś.n. podmiot korzystający ze środowiska ponosi koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych. Co należy traktować jako koszty prowadzenia takich działań, ustala art. 21 u.z.sz.ś.n. W przypadkach, określonych w art. 16 u.z.sz.ś.n., w których niezbędne działania zostały zrealizowane przez właściwy organ nadzorujący w ramach tzw. wykonania zastępczego (przejęcia obowiązku podjęcia działań wymaganych ustawą w zastępstwie zobowiązanego), organ ten ma obowiązek zażądania od podmiotu korzystającego ze środowiska zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych (art. 23 ust. 1 u.z.sz.ś.n.). Obowiązek poniesienia kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, ich wysokość oraz sposób uiszczenia określa decyzją organ ochrony środowiska. Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia wskazanych kosztów stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska. Organ może odstąpić od żądania zwrotu całości lub części kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych jedynie wówczas, gdy: 1) podmiot korzystający ze środowiska nie został zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna, 2) koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania. Roszczenia względem podmiotu korzystającego ze środowiska o zwrot kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych przedawniają się z upływem 5 lat od dnia zakończenia działań lub ustalenia sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

Przepisy „ustawy szkodowej” przewidują możliwości zgłoszenia do organu ochrony środowiska potrzeby podjęcia przez sprawcę zagrożenia lub szkody działań zapobiegawczych lub naprawczych. Zgłoszenia dokonać mogą osoby poszkodowane lub inne zainteresowane podmioty (np. organizacje ekologiczne). Prawodawca określił procedury rozpatrzenia zgłoszenia i podjęcia działań egzekucyjnych względem sprawcy.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska prowadzi w formie elektronicznej rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku¹⁶. Na

działań naprawczych wbrew uzgodnionym warunkom stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny (art. 29 u.z.sz.ś.n.). Obowiązki związane z koniecznością uzyskania decyzji uzgadniającej nie mają zastosowania w przypadku prowadzenia działań ratowniczych.

¹⁶ Zasady prowadzenia rejestru określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku (Dz. U. nr 39, poz. 223). Najważniejsze elementy rejestru to: a) nazwa organu ochrony środowiska przekazującego zgłoszenie; b) określenie rodzaju, opis, wskazanie miejsca i daty wystąpienia lub wykrycia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku; c) opis działań zapobiegawczych i naprawczych podjętych do chwili zgłoszenia; d) imię i nazwisko albo nazwa, adres zamieszkania albo adres siedziby oraz określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), podmiotu korzystającego ze

podstawie danych zebranych w rejestrze Główny Inspektor corocznie przekazuje Ministrowi Środowiska zbiorczą informację. Na pisemny lub elektroniczny wniosek¹⁷ dane z rejestru są udostępniane zainteresowanym. Dane powinny być udostępnione w formie pisemnej lub elektronicznej w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosku.

4. „SZKODA W ŚRODOWISKU” A „SZKODA WYRZĄDZONA ODDZIAŁYWANIEM NA ŚRODOWISKO” ORAZ „SZKODA SPOWODOWANA ODDZIAŁYWANIEM NA ŚRODOWISKO”

Należy zaznaczyć, że obok pojęcia „szkody w środowisku”, będącej pojęciem wąskim, obejmującym jedynie trzy istotne elementy środowiska – gatunki i siedliska chronione, powierzchnię ziemi i wody, zdefiniowanej, jak już wskazano wyżej w „ustawie szkodowej”, prawodawca polski w ustawie p.o.ś. posługuje się pojęciem „szkody wyrządzonej oddziaływaniem na środowisko” oraz „szkody spowodowanej oddziaływaniem na środowisko”¹⁸. Wydaje się, że w praktyce stosowania prawa dwa ostatnie pojęcia można traktować jako tożsame i uznać je za przykład braku konsekwencji prawodawcy, zwłaszcza że nie są one zdefiniowane normatywnie, a podejmowane przez przedstawicieli doktryny próby ich definiowania nie zawsze są przekonujące. Z całą pewnością stanowią one pojęcia odrębne od szkody w środowisku, sprawcą takiego rodzaju szkód może być każdy podmiot, a sama szkoda ma szeroki zakres przedmiotowy, zważywszy że zgodnie z definicją przyjętą w art. 3 pkt 39 p.o.ś. przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między tymi elementami. Dochodzenie roszczeń za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko, o ile ustawa p.o.ś. nie stanowi inaczej, odbywa się na drodze postępowania sądowego i odpowiedzialność ta ma charakter cywilnoprawny.

Kwestia charakteru prawnego odpowiedzialności za szkodę w środowisku jest przedmiotem sporu w doktrynie. Dominuje pogląd, iż jest to odpowiedzialność administracyjna¹⁹, aczkolwiek W. Radecki zauważa, że w istocie

środowiska, którego działalność była przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, jeżeli został on zidentyfikowany; e) data wszczęcia postępowania przez organ ochrony środowiska.

¹⁷ Wniosek powinien zawierać imię i nazwisko albo nazwę podmiotu ubiegającego się o udostępnienie danych zgromadzonych w rejestrze oraz jego adres zamieszkania albo adres siedziby, a także określenie zakresu danych i sposobu ich udostępnienia.

¹⁸ Zob. np. art. 322, 323, 325 p.o.ś.

¹⁹ Por. M. Górski (red.), *Prawo ochrony...*, s. 195.

jest to odpowiedzialność cywilna co do treści, a administracyjna co do formy realizacji²⁰.

Warto nadmienić, iż w praktyce stosowania prawa pojęcie szkody „środowiskowej” nastręcza niekiedy szereg trudności interpretacyjnych. Przykładowo, pojawia się pytanie, czy w przypadku zalewania gruntów sąsiednich powinno być wszczęte postępowanie z art. 29 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²¹ czy z art. 363 Prawo ochrony środowiska²²? Możliwość przeciwdziałania wszelkim praktykom, których skutkiem jest zalewanie i podtapianie sąsiednich gruntów, powstawanie na nich rozlewisk, wynika przede wszystkim z art. 29 Prawa wodnego. Zgodnie z treścią tegoż przepisu właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może: zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej ani kierunku odpływu ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich (art. 29 ust. 1 pkt 1), a także odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie (art. 29 ust. 1 pkt 2). Właściciel gruntu obciążony jest ponadto obowiązkiem usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody powstałych na jego gruncie przypadkiem lub wskutek działania osób trzecich, jeśli zmiany te szkodzą gronom sąsiednim (art. 29 ust. 2).

Jeżeli spowodowane przez właściciela nieruchomości zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na działki sąsiednie, to wójt, burmistrz lub prezydent miasta może w drodze decyzji nakazać właścicielowi gruntu: 1) przywrócenie stanu poprzedniego lub 2) wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom (organ nie może natomiast nałożyć na właściciela gruntu obowiązku zapłaty odszkodowania). Dotyczy to wszelkich zmian stanu wody, także zmiany kierunku spływu wody opadowej, jeśli mogłaby ona być szkodliwa dla gruntów sąsiednich. Należy jednak podkreślić, iż wydanie wskazanej decyzji przez organ ma charakter fakultatywny oraz że wydanie decyzji w przedmiocie przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom ma być konsekwencją naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1. Klasycznym przykładem przyczynienia się sąsiada do zalewania nieruchomości sąsiednich jest

²⁰ Zob. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Difin, Warszawa 2008, s. 22.

²¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

²² Podstawę wszczęcia postępowania mogą też stanowić np. przepisy wykonawcze do ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., nr 75, poz. 690 ze zm.) działka budowlana, na której sytuowane są budynki, powinna być wyposażona w kanalizację umożliwiającą odprowadzenie wód opadowych do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, a w przypadku braku możliwości przyłączenia do sieci odprowadzanie wód opadowych dozwolone jest wyłącznie na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych (§ 28). Zabronione jest również dokonywanie zmian naturalnego spływu wód opadowych w celu kierowania ich na teren sąsiedniej nieruchomości (§ 29). Organem właściwym do interwencji w tej sprawie jest właściwy miejscowo powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

podniesienie przez niego poziomu gruntu swojej działki, przez co woda deszczowa spływa na działkę położoną niżej, czy też wadliwe skonstruowanie drenów odprowadzających wodę wprost na grunt sąsiada.

Jeśli właściciel nieruchomości szkodzący okolicznym gruntom nie wykona decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, nakazującej przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, możliwe jest jej przymusowe wykonanie.

Odnosząc się z kolei do zakazu odprowadzania wód oraz ścieków na grunty sąsiednie, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo wodne, należy stwierdzić, iż ustanowienie przez prawodawcę takiego zakazu w Prawie wodnym było zupełnie zbędne, jest to bowiem przykład immisji bezpośredniej, generalnie zakazanej jako naruszającej normę art. 140 kodeksu cywilnego. Można uznać, że sąsiad kierując na grunty sąsiednie np. wodę opadową, zakłóca korzystanie z nieruchomości sąsiednich (immisje), jednakże należałoby wykazać, iż działania sąsiada zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (art. 144 k.c. w zw. z art. 140 k.c.). Na podstawie art. 222 § 2 k.c. przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Właściwa jest w tych sprawach oczywiście droga postępowania sądowego. Można tu dodać, iż należy raczej przyjąć, że jeśli woda spływa z posesji w sposób naturalny, tzn. ma miejsce swobodny spływ z działki, bez rur, innych urządzeń, bez wcześniejszej zmiany kierunku spływu, to nie jest łamany zakaz z art. 29 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego.

Adresatem decyzji wydanej na podstawie art. 363 ustawy Prawo ochrony środowiska może być tylko osoba fizyczna, która eksploatuje instalację w ramach zwykłego korzystania ze środowiska lub eksploatuje urządzenie. Wydając decyzję w oparciu o art. 363 p.o.ś., organ administracji musi stwierdzić, że ma w danym przypadku miejsce eksploatacja „urządzenia” (w rozumieniu art. 3 pkt 42 p.o.ś.) lub „instalacji” (art. 3 pkt 6 p.o.ś.) oraz musi wykazać, na czym polega negatywne oddziaływanie na środowisko, np. doszło do zanieczyszczenia gleby, wód, przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu. Jeśli wskazane warunki wystąpią, wówczas organ wykonawczy gminy w drodze decyzji może nałożyć na osobę fizyczną wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko. Wykonanie tych czynności powinno nastąpić w określonym przez ten organ terminie.

Reasumując, aby zastosować art. 363 p.o.ś., na podstawie oceny stanu faktycznego organ musi uznać, że w danym przypadku ma miejsce eksploatacja instalacji lub urządzenia w rozumieniu p.o.ś. oraz musi być w stanie wskazać, na czym polega negatywne oddziaływanie na środowisko, ponadto adresatem decyzji nie może być inny podmiot niż osoba fizyczna. Jeśli dochodzi jedynie do

odprowadzania wody z tym skutkiem, że spływa ona na grunty sąsiednie, to organ administracji nie będzie w stanie wskazać, na czym polega negatywne oddziaływanie na środowisko, choć z pewnością mamy tu do czynienia z uciążliwościami ograniczającymi korzystanie z sąsiedniej nieruchomości, które to uciążliwości nie muszą być jednak utożsamiane z negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Wydaje się, że środkiem prawnym służącym wyeliminowaniu uciążliwości powinny być roszczenia negatoryjne zgłaszane na podstawie art. 222 § 2 k.c. Oczywiście, trudno wskazać jakieś całkowicie obiektywne kryteria pozwalające przesądzić o występowaniu negatywnych oddziaływań na środowisko. Każdy przypadek musi być w tej mierze oddzielnie analizowany.

5. PODSUMOWANIE

Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i naprawie szkód w środowisku odnosi się jedynie do szkód trojakiego rodzaju: w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, w wodach, w powierzchni ziemi. Wskazana ustawa nie jest jedynym aktem prawnym regulującym zasady odpowiedzialności z takiego tytułu w prawie ochrony środowiska, zakres regulacji prawnej jest w tej mierze znacznie szerszy. W szczególności należy uwzględnić to, że problematyka odpowiedzialności jest przedmiotem regulacji ustawy Prawo ochrony środowiska, a ponadto sama ustawa „szkodowa” zakłada również możliwość korzystania z roszczeń cywilnoprawnych, czy też odsyła do odpowiedzialności ponoszonej na podstawie kodeksu karnego. O ile szkoda w środowisku jest ściśle określona, zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy, to w przypadku szkód wyrządzonych oddziaływaniem na środowisko, ustawodawca dokładnie takich zakresów nie określa, częściowo jednak zakres tych szkód jest zbieżny, jednakże pojęcia te przynależą do innego reżimu odpowiedzialności. Szkoda w środowisku może być naprawiana instrumentami administracyjnoprawnymi, natomiast szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko – na drodze postępowania cywilnego. Należy tu podkreślić, iż szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko obejmuje szkody dotyczące całego środowiska, w tym również gatunków, siedlisk chronionych, powierzchni ziemi i wód, zatem szkody w tych elementach środowiska mogą być naprawiane także na drodze postępowania cywilnego.

Rozdrabnianie reżimów odpowiedzialności ze względu na elementy przyrodnicze nie sprzyja dobrej ochronie i może stanowić naruszenie przyjętej w art. 5 p.o.ś. zasady kompleksowości ochrony, stanowiącej, iż ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być regulowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów, aczkolwiek przesadne przeciwstawianie tych dwóch reżimów odpowiedzialności pozbawione jest głębszego sensu, gdyż w każdym z nich w istocie chodzi o to samo: o zapobieżenie szkodzie bądź o naprawienie szkody,

inny jest tylko sposób dochodzenia do celu. Uważam, iż prawodawca powinien *de lege ferenda* włączyć regulacje objęte „ustawą szkodową” do ustawy Prawo ochrony środowiska, tak by była to regulacja bardziej kompleksowa.

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

RESPONSIBILITY FOR PREVENTING AND REPAIRING DAMAGE TO THE ENVIRONMENT

The study introduces the rules of liability for failure to perform an obligation to prevent damage to the environment and an obligation to repair damage to the environment, which is subject to regulation by the Act of 2007 on the prevention of environmental damage and the repair of damage to the environment. It is primarily the responsibility of an administrative nature. The author emphasizes a narrow approach by the legislature to the concept of damage to the environment and the complexity of the issue of liability in case of breach of the environment or its element.

Keywords: environmental liability, environmental damage, prevention, remedying