

Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska



Marek Górski



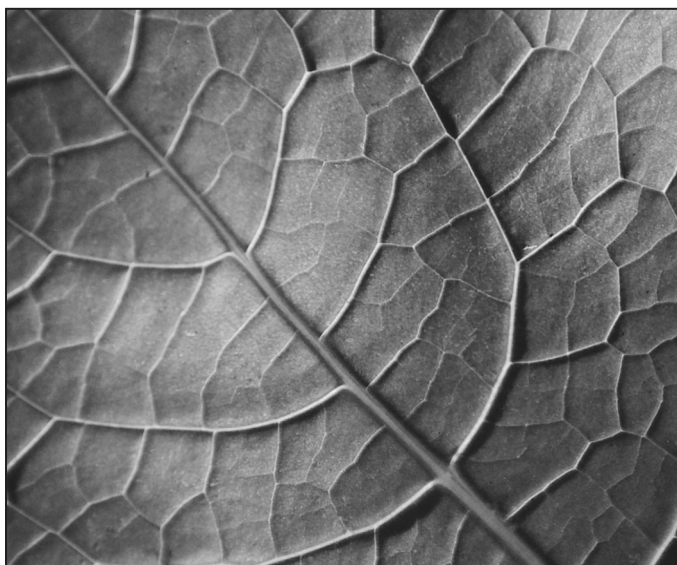
Oficyna

a Wolters Kluwer business

Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska

Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska

Odpowiedzialność za szkody w środowisku
i inne instrumenty odpowiedzialności
administracyjnoprawnej



Marek Górski



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Wydawca:
Anna Berska

Redakcja:
Izabela Ratusińska

Układ typograficzny:
Marta Baranowska

Skład i łamanie:
Andrzej Gudowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN 978-83-7601-175-2

2. wydanie

Wydanie pierwsze pod tytułem *Odpowiedzialność administracyjno-prawna w ochronie środowiska – zagadnienia podstawowe* opublikowane zostało przez FUTURA Grzegorz Łuczak na zlecenie Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski, Poznań 2007

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I	
Ogólne założenia systemu odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska	11
1.1. Pojęcie „odpowiedzialności prawnej” i jej typy	11
1.2. Odpowiedzialność cywilnoprawna w ochronie środowiska	14
1.3. Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska	17
Rozdział II	
Administracyjnoprawna odpowiedzialność za szkody w środowisku	22
2.1. Odpowiedzialność za szkody w środowisku w przepisach prawa wspólnotowego	22
2.2. Transpozycja postanowień dyrektywy 2004/35/WE do polskiego prawa wewnętrznego	23
2.3. Pojęcie „szkody w środowisku”	26
2.3.1. Szkoda w środowisku	26
2.3.2. Szkoda w gatunkach i siedliskach chronionych	27
2.3.3. Szkoda w wodach i powierzchni ziemi	32
2.3.4. Bezpośrednie zagrożenie szkodą	33
2.4. Podmiotowy zakres obowiązywania ustawy	34
2.4.1. Podmiot korzystający ze środowiska	34
2.4.2. Działalność stwarzająca ryzyko szkody	36
2.4.3. Odpowiedzialność za szkodę zawinioną	40
2.5. Wyłączenia spod obowiązywania przepisów ustawy o szkodach	42
2.6. Właściwość organów w sprawach związanych ze szkodami w środowisku	45
2.6.1. Kompetencje o charakterze ogólnym	45
2.6.2. Kompetencje związane z ewidencjonowaniem szkód i informacji o szkodach	46
2.7. Zgłaszanie szkód w środowisku	47
2.8. Obowiązek prowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych	50

2.8.1. Charakter prawny obowiązku	50
2.8.2. Działania zapobiegawcze	52
2.8.3. Zgłoszenie o szkodzie	53
2.8.4. Działania naprawcze	53
2.8.5. Uzgodnienie zakresu działań naprawczych	55
2.9. Nadzór nad prowadzeniem działań zapobiegawczych i naprawczych	57
2.9.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru	57
2.9.2. Decyzje zobowiązujące	58
2.9.3. Przejęcie obowiązku prowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych przez organ	59
2.9.4. Obowiązek prowadzenia pomiarów lub monitoringu	60
2.10. Prowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych na cudzym gruncie	61
2.11. Koszty prowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych	63
2.11.1. Ustalanie zakresu kosztów i ich egzekwowanie	63
2.11.2. Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń z tytułu szkód w środowisku	65
2.12. Postępowanie w wypadku szkód transgranicznych	66
2.13. Odpowiedzialność karna z tytułu naruszania przepisów ustawy	67
Rozdział III	
Inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej	68
3.1. Sankcyjne decyzje zobowiązujące	68
3.1.1. Decyzje z ustawy p.o.ś. adresowane do podmiotów korzystających ze środowiska	69
3.1.2. Decyzje z ustawy p.o.ś. adresowane do osób fizycznych	71
3.1.3. Decyzje zobowiązujące wydawane na podstawie ustawy o odpadach	73
3.1.4. Decyzje zobowiązujące wydawane na podstawie przepisów o ochronie zwierząt	74
3.2. Wygaśnięcie, cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia lub zezwolenia	75
3.2.1. Decyzje związane z pozwoleniami emisyjnymi	75
3.2.2. Decyzje związane z gospodarowaniem odpadami	77
3.2.3. Decyzje związane z prowadzeniem działalności geologicznej lub górniczej	79
3.2.4. Decyzje związane z pozwoleniami wodnoprawnymi	79
3.2.5. Decyzje związane z przepisami o ochronie biosfery	82
3.3. Sankcyjne decyzje wstrzymujące	83
3.3.1. Zakres stosowania i rodzaje	83
3.3.2. Wstrzymanie działalności w przepisach ustawy p.o.ś.	85
3.3.3. Wstrzymanie użytkowania instalacji na podstawie ustawy p.o.ś.	88
3.3.4. Fakultatywne wstrzymanie eksploatacji instalacji na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska	92
3.3.5. Wstrzymanie działalności w oparciu o przepisy ustawy o odpadach z 2001 r.	95
3.3.6. Wstrzymanie ruchu zakładu górniczego	97

3.3.7. Wstrzymanie działalności na podstawie przepisów o doświadczeniach na zwierzętach	98
3.4. Administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska	98
3.4.1. Ogólne założenia systemu sankcji finansowych; odraczanie i umarzanie kar i opłat	98
3.4.2. Opłaty podwyższone	101
3.4.3. Administracyjne kary pieniężne	103
3.4.4. Opłata produktowa	111
Rozdział IV	
Główne akty prawne powoływane w opracowaniu	113
Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu	115
Załącznik I	133
Załącznik II	134
Załącznik III	138
Załącznik IV	140
Załącznik V	141
Załącznik VI	141
Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	143
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (wybrane przepisy)	160
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (wybrane przepisy)	189
Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (wybrane przepisy)	208

Wstęp

Przepisy o ochronie środowiska zostały w ciągu ostatnich lat w bardzo istotny sposób przebudowane, co wiązało się przede wszystkim z koniecznością dostosowania polskiego prawa wewnętrznego do wymagań prawa wspólnotowego. Zmiany te nałożyły i nakładają na przedsiębiorców i inne podmioty korzystające ze środowiska szereg nowych obowiązków, które muszą być wykonywane i których wykonanie powinno być egzekwowane. Skonstruowano także szereg instrumentów prawnych służących egzekwowaniu odpowiedzialności z tego tytułu, a wśród nich główną chyba rolę przyznano instrumentom o charakterze administracyjnoprawnym, z których korzystać powinny właściwe organy administracji. Kilkuletni okres obowiązywania tych przepisów pokazał jednak, że egzekucja mocno kuleje, co zaczyna być widziane i negatywnie oceniane przez organy Wspólnot Europejskich. Przypuszczać więc można, że sytuacja w tym zakresie będzie się zmieniała, problem egzekucji obowiązków związanych z ochroną środowiska będzie zyskiwał na znaczeniu, wobec czego i znajomość odpowiednich przepisów powinna stać się bardziej przydatna. Zagadnienia te w sposób ogólny omawia rozdział 1, a bardziej szczegółowo, w odniesieniu do instrumentów odpowiedzialności administracyjnej, pozostałe części opracowania.

Kłopoty z egzekucją prawa ochrony środowiska mają szerszy charakter także ze względu na stwierdzane braki w narzędziach prawnych. Stwierdza się, że podstawowa w tym zakresie zasada ogólna współczesnego prawa środowiskowego, czyli zasada „zanieczyszczający płaci” pozostaje w sporej mierze na papierze, należy więc wzmocnić działania służące jej przestrzeganiu. Podkreślano to w preambule do jednego z nowych i najważniejszych aktów prawnych Unii dotyczących zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku, czyli dyrektywy nr 2004/35/WE z kwietnia 2004 r., transponowanej do prawa polskiego ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. Oba akty wprowadzają szereg nowych zasad i instrumentów odpowiedzialności prawnej związanej z realizacją obowiązku ochrony środowiska, warto je więc poddać nieco bliższej analizie. Poświęcony tym zagadnieniom jest rozdział 2 opracowania.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na początek września 2008 r. Przypomnieć więc w tym momencie trzeba, że na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm.) większość kompetencji decyzyjnych w sprawach związanych z ochroną środowiska, o charakterze reglamentacyjno-zobowią-

zującym, przewidzianych wcześniej obowiązującymi przepisami dla wojewody przeszła na rzecz marszałka województwa, ewentualnie sejmiku wojewódzkiego (nie dotyczy to jednak kompetencji związanych z nadzorem nad przepisami ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie). Jak się bowiem wydaje, aktualne tendencje zmierzają do pozostawienia wojewodom tylko kompetencji nadzorczych, chociaż nie zawsze w pełni konsekwentnie. Głównym organem kontrolno-nadzorczym pozostaje Inspekcja Ochrony Środowiska, na szczeblu wojewódzkim działająca w systemie organów administracji zespolonej, a więc funkcjonujących pod zwierzchnictwem wojewody. W konsekwencji zarysowuje się nowy schemat podziału kompetencji – uprawnienia do podejmowania rozstrzygnięć związanych z korzystaniem ze środowiska i jego ochroną spoczywają w rękach starostów i marszałków, uprawnienia kontrolno-nadzorcze w gestii wojewodów i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Rozdział I

Ogólne założenia systemu odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska

1.1. Pojęcie „odpowiedzialności prawnej” i jej typy

Pojęcie „odpowiedzialność” nie jest wyłącznie kategorią prawną, o odpowiedzialności można dyskutować także na gruncie filozofii, etyki, psychologii itd. Z reguły jednak odpowiedzialność jest wiązana z wykonywaniem określonego obowiązku i jest rozumiana jako rozliczenie z wykonania tego obowiązku. Pojęcie obowiązku jest wówczas opisywane szeroko – jest to nie tylko nakaz określonego aktywnego zachowania się w oznaczonych sytuacjach (czyli działania), ale także nakaz powstrzymania się od działania (czyli zaniechania), jeżeli działanie byłoby oceniane ujemnie. Ustalenie obowiązku nie musi być dokonane w sposób wyraźny, w formie zapisanej normy zachowania się, może to być także norma o charakterze zwyczajowym, wynikająca z ogólnych zasad etyki czy moralności. W ten sposób odpowiedzialność jest ogólnie definiowana jako konieczność zdania sprawy z wykonania określonego obowiązku obciążającego dany podmiot. „Zdanie sprawy z wykonania obowiązku” to ocena tego, co się zrobiło bądź nie, ale również poniesienie ewentualnych konsekwencji (sankcji) z tytułu niewłaściwego wykonania tegoż obowiązku.

Odpowiedzialność prawna natomiast to taka odpowiedzialność, która jest oparta na normach prawnych – norma prawna określa obowiązek i sposób rozliczenia z jego wykonania. Odpowiedzialność jest konsekwencją naruszenia prawa. W klasycznym już ujęciu W. Langa odpowiedzialność to ponoszenie przez dany podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, przypisywalne prawnie temuż podmiotowi w określonym porządku prawnym¹.

Odpowiedzialność prawną, biorąc pod uwagę charakter normy prawnej, na której jest oparta, można podzielić na odpowiedzialność cywilną, karną, pracow-

¹ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK, z. 31 – Prawo VIII, Toruń 1968, s.12.

niczą i administracyjną. Można także wprowadzić podział jeszcze ogólniejszy, wyodrębniając odpowiedzialność opartą na normach prawa wewnętrznego, oraz odpowiedzialność opartą na normach prawa międzynarodowego. Ta ostatnia najczęściej jest adresowana do państw i oparta na normach prawa międzynarodowego publicznego, obejmuje wówczas zagadnienia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez dane państwo bądź podlegające mu podmioty, poza granicami danego państwa.

W odpowiedzialności prawnej spore znaczenie ma także podział zwracający uwagę na jej funkcje, wyróżniający wówczas trzy główne typy – odpowiedzialność karną, odpowiedzialność odszkodowawczą i odpowiedzialność służbową. Odpowiedzialność karna pełni głównie funkcję represyjną, w klasycznym ujęciu prawa karnego wymaga wykazania winy sprawcy, do niedawna była to tylko odpowiedzialność osób fizycznych – co zmienia ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.).

W szerokim znaczeniu do odpowiedzialności karnej można zaliczyć także kary o charakterze administracyjnym, nakładane przez organy administracji publicznej, tu już bez obowiązku wykazywania winy i adresowane nie tylko do osób fizycznych. Odpowiedzialność karna spełnia funkcje prewencji szczególnej i ogólnej, przy karach pieniężnych (zwłaszcza administracyjnych) także w pewnym zakresie funkcję kompensacyjną.

Odpowiedzialność odszkodowawcza jest związana z powstaniem szkody majątkowej (uszczerbku majątkowego); jej najważniejszym celem jest naprawienie tej szkody, czyli funkcja kompensacyjna. Odpowiedzialność ta pełni jednak również funkcję prewencyjną i częściowo represyjną, oparta jest na normach prawa cywilnego, w odróżnieniu od odpowiedzialności karnej nie zawsze jest uzależniona od winy sprawcy szkody czy nawet bezprawności jego zachowania się. Oznacza to, że w pewnych sytuacjach przepisy mogą przewidywać obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej zachowaniem z prawnego punktu widzenia legalnym. Odpowiedzialnością odszkodowawczą jest także odpowiedzialność ubezpieczeniowa, którą ponosi podmiot niebędący bezpośrednim sprawcą szkody (który przejął taką odpowiedzialność w drodze umowy ubezpieczenia).

Odpowiedzialność służbowa to odpowiedzialność pracownika wobec przełożonego za uchybienia związane z naruszeniem obowiązków służbowych, które to obowiązki z reguły określane są w sposób indywidualny. Norma prawna ogólna natomiast tworzy obowiązek wykonywania poleceń służbowych i ustala istnienie odpowiedzialności za niewykonywanie tych poleceń. Typową formą odpowiedzialności służbowej jest odpowiedzialność dyscyplinarna, w szerokim sensie do takiej odpowiedzialności można także zaliczyć tzw. odpowiedzialność konstytucyjną, dotyczącą osób pełniących kierownicze funkcje w najważniejszych organach państwa. Podstawową funkcją odpowiedzialności służbowej jest funkcja prewencji ogólnej, czyli dążenie do zapewnienia wykonywania określonych obowiązków mających znaczenie społeczne.

Głównym celem odpowiedzialności karnej jest ukaranie sprawcy i funkcja tzw. prewencji szczególnej (wykazanie niewłaściwości postępowania osobie ukara-

nej), także funkcja prewencji ogólnej (wykazanie niewłaściwości postępowania uznanego za naganne również innym osobom, które mogłyby się zachować w taki sposób w przyszłości). Odpowiedzialność karna w ścisłym znaczeniu to odpowiedzialność osób fizycznych egzekwowana przez organ wymiaru sprawiedliwości (sąd), pojawiają się jednak, jak wspomniano, możliwości egzekwowania takiej odpowiedzialności również wobec jednostek organizacyjnych. W szerszym znaczeniu do środków odpowiedzialności karnej zaliczane bywają również kary pieniężne nakładane decyzjami administracyjnymi wydawanymi przez organy administracji, częściej jednak kary te zalicza się raczej do instrumentów odpowiedzialności administracyjnej (ze względu na organ tę formę odpowiedzialności egzekwujący).

Generalnie można byłoby natomiast stwierdzić, że podstawową funkcją odpowiedzialności prawnej jest funkcja gwarancyjna, czyli zagwarantowanie wykonania pewnych obowiązków mających na tyle istotne znaczenie, że zostały określone normami prawnymi i normy prawne przewidują sposób ich uregulowania. Odpowiedzialność prawna ma więc istotne znaczenie także dla realizacji obowiązków prawnych związanych z ochroną środowiska naturalnego. Nie można jednak byłoby stwierdzić, że odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska jest nową, odrębną kategorią odpowiedzialności prawnej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wykonanie różnych obowiązków ochronnych jest w prawie ochrony środowiska zabezpieczane różnymi formami odpowiedzialności, nie ustalono natomiast jednolitych zasad tej odpowiedzialności, zaś funkcje gwarancyjne pełnią praktycznie wszystkie wspomniane rodzaje odpowiedzialności. Dopiero stosunkowo niedawno pojawiać się zaczęły instytucje prawne o cechach charakterystycznych dla różnych rodzajów odpowiedzialności, konstruowane specjalnie dla gwarantowania wykonania obowiązków związanych z ochroną środowiska, przy czym najwcześniej były to instytucje związane z odpowiedzialnością administracyjną.

Przepisy regulujące treść i stosowanie instytucji odpowiedzialności prawnej związanej z ochroną środowiska są zawarte w wielu ustawach, zarówno bezpośrednio związanych z ochroną środowiska, jak i mających charakter ogólniejszy. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, dalej powoływana jako p.o.ś.) zawiera w swojej treści wyodrębniony dział (tytuł VI), w którym znalazły się kwestie dotyczące trzech odrębnych typów odpowiedzialności – cywilnej, karnej, administracyjnej. Przepisy te w zasadzie nie mają jednak charakteru kompleksowej regulacji zagadnienia, nie są także przepisami ogólnymi w sensie takim, jak niektóre inne regulacje tej ustawy (może poza niektórymi instrumentami odpowiedzialności administracyjnej). W tytule tym zawarto bądź pewne instytucje prawne uzupełniające regulacje o charakterze ogólnym, bądź też dość szczegółowe przepisy dotyczące różnych instrumentów odpowiedzialności o charakterze cywilnym, karnym czy administracyjnym, przy czym najszerszy zakres mają te ostatnie.

W konsekwencji system przepisów dotyczących odpowiedzialności prawnej związanej z obowiązkami dotyczącymi ochrony środowiska obejmuje:

- 1) w zakresie odpowiedzialności cywilnej – przede wszystkim przepisy ogólne zawarte w kodeksie cywilnym z 1964 r., w pewnym zakresie modyfikowa-

ne bądź uzupełniane przepisami tytułu VI ustawy p.o.ś.; uzupełnieniem są przepisy zawarte w niektórych ustawach szczególnych;

- 2) w zakresie odpowiedzialności karnej – podstawowe typy przestępstw przeciwko środowisku typizowane przepisami kodeksu karnego z 1997 r. (rozdz. XXII), uzupełniane różnymi typami przestępstw związanych z naruszaniem postanowień określonych ustaw szczególnych (np. prawo łowieckie z 1995 r., ustawa o odpadach z 2001 r.) oraz przepisami o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, bardzo rozbudowany zestaw typów wykroczeń, polegających na naruszaniu obowiązków ochronnych określanych przepisami ustaw związanych z ochroną środowiska i ściganych na podstawie tychże ustaw (np. dział II w tytule VI ustawy p.o.ś.);
- 3) w zakresie odpowiedzialności administracyjnej – kilka instrumentów o charakterze ogólnym regulowanych postanowieniami działu III w tytule VI ustawy p.o.ś. oraz szereg instrumentów szczególnych, związanych z egzekwowaniem konkretnych obowiązków regulowanych przepisami zarówno ustawy – Prawo ochrony środowiska, jak i ustaw szczególnych, stosowanych na podstawie przepisów tychże ustaw; szczególne i bardzo istotne znaczenie mają od maja 2007 r. przepisy o zapobieganiu i naprawianiu szkód w środowisku, zawarte w odrębnej ustawie.

Opracowanie poświęcone jest przede wszystkim analizie przepisów dotyczących odpowiedzialności o charakterze administracyjnoprawnym, ze szczególnym zwróceniem uwagi na najnowsze przepisy dotyczące odpowiedzialności z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku; tylko informacyjny charakter ma krótkie omówienie kwestii związanych z odpowiedzialnością cywilną² i karną³.

1.2. Odpowiedzialność cywilnoprawna w ochronie środowiska

Ustawa – Prawo ochrony środowiska zakłada w art. 322, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko co do zasady stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jednak w sposób znacznie szerszy niż w poprzedniej ustawie ogólnej⁴ skonstruowane zostały w ustawie p.o.ś. uzupełniające postanowienia kodeksu przepisy o odpowiedzialności cywilnej, w których przede wszystkim uznano konieczność ochrony środowiska jako dobra wspólnego. Dla realizacji tego założenia ustanowione zostało roszczenie o zaprzestanie bezprawnej działalności powodującej zagrożenie lub naruszenie środowiska (art.

² Zob. szerzej w szczególności W. Radecki, *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1987.

³ O podstawowych typach przestępstw przeciw środowisku pisał m.in. W. Radecki, *Przestępstwa przeciw środowisku. Rozdz. XXII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001; zob. także ogólne opracowanie W. Radeckiego dotyczące przeglądowej analizy funkcji i form odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska: W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.

⁴ Czyli ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

323 p.o.ś.), z którym może wystąpić Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna (organizacja społeczna, której podstawowym zadaniem statutowym jest ochrona środowiska – art. 3 pkt 16 p.o.ś.). Ochronie środowiska jako dobra wspólnego ma także służyć roszczenie o zwrot nakładów poczynionych w związku z naprawieniem szkody w środowisku przez podmiot, który tej szkody nie wyrządził (art. 326 p.o.ś.). Wysokość takiego roszczenia ograniczona została do poniesionych uzasadnionych kosztów przywrócenia stanu poprzedniego. Przyznano także szczególne uprawnienie organizacjom ekologicznym, które mogą występować do sądu z roszczeniem (podstawą jest art. 328 p.o.ś.) o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeśli ta reklama lub inny rodzaj promocji sprzeczne są z art. 80 p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem reklama lub inny rodzaj promocji towaru lub usługi nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wykorzystywać obrazu dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze.

Ustawa prawo ochrony środowiska zmodyfikowała w pewnym zakresie klasyczne instrumenty odpowiedzialności cywilnej, dokonano bowiem poszerzenia odpowiedzialności na zasadach określanych w art. 435 k.c. (odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za szkody spowodowane ruchem zakładu lub przedsiębiorstwa funkcjonującego z wykorzystaniem sił przyrody). Zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy zawartymi w art. 324 p.o.ś., jeśli szkodę wyrządził zakład, na terenie którego znajdują się substancje niebezpieczne grożące powstaniem poważnej awarii przemysłowej, to zakład ten odpowiada bez względu na to, czy jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody. Ustawa potwierdza znaną już od dawna w doktrynie i orzecznictwie zasadę, zgodnie z którą odpowiedzialność za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, że działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji administracyjnej i w jej granicach.

Natomiast podstawowe instytucje prawne kodeksu cywilnego, określające odpowiedzialność cywilną, pozwalające na dochodzenie roszczenia za szkodę także w dziedzinie ochrony środowiska, zawarte są w prawie rzeczowym i prawie zobowiązaniowym. Cywilnoprawne środki ochrony środowiska, regulowane przepisami kodeksu cywilnego, można podzielić na dwie grupy:

- 1) środki dające podstawę do roszczenia negatoryjnego, w oparciu o art. 222 § 2 k.c. w związku z art. 144 k.c. oraz na art. 439 k.c. (środki prewencyjne),
- 2) środki dające podstawę do uzyskania odszkodowania, oparte na art. 435 k.c. i 415 k.c. (środki kompensacyjne).

Artykuł 222 k.c. daje podstawę do złożenia skargi negatoryjnej, polegającej na roszczeniu właściciela nieruchomości przeciwko osobie naruszającej własność w inny sposób niż przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Za pomocą skargi negatoryjnej można np. domagać się wstrzymania lub ograniczenia emisji gazów lub pyłów, zaprzestania nadmiernego hałasu. Roszczenie oparte na art. 439 k.c. ma charakter wyraźnie prewencyjny, służy zapobieganiu grożącej

w sposób bezpośredni szkodzie, może obejmować żądanie odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa i w razie potrzeby żądanie stosownego zabezpieczenia. Roszczenie w szczególności ma zastosowanie w wypadku zagrożenia związanego z brakiem należytego nadzoru nad stanem posiadanego przez dany podmiot budynku lub urządzenia, w jego treści może się też znaleźć żądanie ustanowienia zabezpieczenia roszczeń związanych ze ewentualnie powstałą szkodą.

Instrumenty odpowiedzialności odszkodowawczej, przydatne dla osiągnięcia celów ochrony środowiska, oparte są w szczególności na art. 435 k.c. (odpowiedzialność na zasadzie ryzyka) i ogólnym przepisie art. 415 k.c. (odpowiedzialność na zasadzie winy). W ochronie środowiska zdecydowanie ważniejsza jest odpowiedzialność z art. 435 k.c., która jest odpowiedzialnością podmiotu prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład uprawiany w ruch za pomocą sił przyrody, dotyczy jednak również przedsiębiorstw lub zakładów wytwarzających lub posługujących się środkami wybuchowymi; zakres stosowania tego przepisu poszerza także wspomniany wyżej art. 324 p.o.ś. (na zakłady zagrażające poważnymi awariami).

Przepis art. 435 k.c. stwarza stosunkowo najszersze możliwości dochodzenia odszkodowania, np. w wypadkach szkody wywołanej zanieczyszczeniem powietrza albo składowaniem odpadów, gdyż poszkodowany nie jest obciążony obowiązkiem przeprowadzenia dowodu winy sprawcy szkody, należy jednakże wykazać związek przyczynowy pomiędzy szkodą a działaniem danego podmiotu. Odpowiedzialność realizowana na zasadzie ryzyka oznacza, że sprawca może się zwolnić z odpowiedzialności tylko przy wykazaniu zaistnienia tzw. okoliczności egzoneracyjnych (art. 435 § 1 k.c.).

Dla porządku warto krótko wskazać na najważniejsze z aktów szczegółowych związanych z ochroną środowiska, w których zawarto przepisy o odpowiedzialności cywilnej. I tak ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.) wprowadza pewne modyfikacje dotyczące zasad odpowiedzialności z tytułu naprawiania tzw. szkód górniczych, dając pierwszeństwo przywróceniu do stanu poprzedniego⁵. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) w dziale VIII określa zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone właścicielowi gruntów zalanych podczas powodzi oraz powstałe wskutek zajęcia gruntu w sposób trwały przez wodę, a także za szkody powstałe wskutek podejmowania przez upoważnione organy określonych rozstrzygnięć związanych z korzystaniem z wód bądź związane z prowadzeniem określonych prac. Zasady naprawiania szkód wyrządzonych przez zwierzęta regulują natomiast przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm. (w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne) oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm. za szkody wyrządzone przez wskazane gatunki zwierząt dziko żyjących). Prawo łowieckie zawiera także przepisy odnoszące się do naprawiania szkód wyrządzonych podczas polowania.

⁵ Zob. też A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz do ustawy Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 1996.

1.3. Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska

Przepisy o odpowiedzialności karnej zawarte w ustawie o ochronie środowiska mają charakter stosunkowo szczegółowy, związane są z sankcjonowaniem niedotrzymania szeregu wymagań wynikających z tejże ustawy. Czyny naruszające te wymagania traktowane są z reguły jako wykroczenia. Ustawa nie wprowadza natomiast zmian do ogólnych zasad odpowiedzialności za przestępstwa wobec środowiska, egzekwowanej na podstawie odpowiednich przepisów kodeksu karnego (rozdz. XXII kodeksu karnego z 1997 r.). Odpowiedzialność karną (za przestępstwa) przewidują też niektóre ustawy szczególne (np. wspomniane już prawo łowieckie z 1995 r.⁶, tzw. prawo rybackie⁷, czy przepisy o ochronie zwierząt⁸). Praktycznie natomiast wszystkie ustawy związane z ochroną środowiska przewidują odpowiedzialność wykroczeniową jako typową formę odpowiedzialności z tytułu niewypełnienia różnego rodzaju obowiązków administracyjnych przewidywanych tymi ustawami (jak np. uzyskiwanie określonych zgód, prowadzenie ewidencji, pomiarów oddziaływań na środowisko itp.).

Wśród przestępstw przeciwko środowisku, typizowanych w rozdziale XXII kodeksu karnego są przestępstwa określone w art. 181–188 k.k., zagrożone głównie karą pozbawienia wolności. Wszystkie te przestępstwa mogą być popełnione zarówno z winy umyślnej, jak i nieumyślnej.

Artykuł 182 k.k. reguluje typ przestępstwa nazywany przestępnym zanieczyszczeniem środowiska. Dobrem chronionym przez dyspozycję art. 182 k.k. jest życie i zdrowie ludzi oraz zasoby świata roślinnego i zwierzęcego, narażane wskutek spowodowania zanieczyszczenia, czyli wprowadzenia do wody, powietrza lub ziemi różnego rodzaju substancji w postaci ciał stałych, płynów lub gazów. Zakazaną, czyli bezprawną formą zanieczyszczania wody, powietrza lub ziemi jest takie zanieczyszczenie, które może zagrażać życiu lub zdrowiu wielu osób lub powodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Przy ocenie bezprawności zachowania się sprawcy decydującym kryterium w rozumieniu przepisu powinno być zagrożenie (zniszczenie) abstrakcyjno-konkretnie, oceniana ma bowiem być potencjalna możliwość wystąpienia wskazanych skutków. Oznacza to, że należy dokonać oceny możliwości wystąpienia ewentualnych następstw niezależnie od rzeczywiście zaistniałych skutków.

Szczególnym rodzajem negatywnego oddziaływania na życie i zdrowie ludzi oraz zasoby świata roślinnego i zwierzęcego są czyny polegające na bezprawnym postępowaniu z odpadami lub substancjami oraz na bezprawnym sprowadzeniu

⁶ Zob. art. 53 – przestępstwo kłusownictwa.

⁷ Zob. art. 27a – naruszanie przepisów dotyczących połowu i ochrony ryb.

⁸ Zob. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) – zabijanie zwierząt w sposób naruszający przepisy ustawy, znęcanie się nad zwierzętami (art. 35); ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz. U. Nr 33, poz. 289 z późn. zm.) – czyny naruszające przepisy ustawy związane zwłaszcza z zadawaniem nadmiernego bólu czy cierpienia zwierzętom, przeprowadzaniem niedozwolonych doświadczeń (art. 38 i nast.).

z zagranicy odpadów lub substancji zagrażających środowisku, penalizowane art. 183 § 1 k.k.⁹. Dyspozycja zawarta w § 1 zakłada obecnie¹⁰ sześć rodzajów bezprawnego działania:

- 1) składowanie – lokalizowanie odpadów i substancji w miejscach wyznaczonych do trwałego ich umieszczania;
- 2) usuwanie – pozbywanie się odpadów i substancji z miejsc ich powstania¹¹;
- 3) przetwarzanie – dokonywanie w odniesieniu do odpadów lub substancji czynności zmieniających ich stan fizyczny lub chemiczny czy skład¹²;
- 4) poddawanie odzyskowi – używanie odpadów i substancji do celów przemysłowych, energetycznych jako surowców wtórnych w całości lub w części, bezpośrednio lub przez przetworzenie;
- 5) unieszkodliwianie – poddawanie odpadów lub substancji procesom przekształcania biologicznego, fizycznego lub chemicznego w celu doprowadzenia ich do stanu, który nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla środowiska;
- 6) transportowanie – każde przemieszczenie odpadów lub substancji.

Podobnie jak w art. 182 wskazane działania będą przestępstwem w wypadku wykazania ich w taki sposób lub w takich warunkach, że skutkiem mogłoby być spowodowanie zagrożenia dla życia lub zdrowia wielu osób lub spowodowanie zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Warto podkreślić, że za przestępstwo określone w art. 183 § 1 odpowiada także ten, kto wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia czynu określonego w § 1 (tzw. błąd w nadzorze).

Z kolei przepis art. 183 § 4 za przestępstwo uznaje sprzeczne z wymaganiami określonymi prawem sprowadzanie z zagranicy odpadów lub ich wywóz za granicę. Przestępstwo to jest już tzw. przestępstwem bezskutkowym, bowiem dla jego popełnienia nie jest konieczne ustalenie chociażby możliwości powstania jakiegokolwiek niebezpieczeństwa. Przepis dotyczy obecnie także nielegalnego eksportu odpadów, który do wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹³ penalizowany był szczególnym przepisem art. 19 ustawy z 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956).

I w tych wypadkach kodeks przewiduje odpowiedzialność z tytułu błędu w nadzorze (a więc np. zwierzchnika kierowcy przewożącego odpady). Natomiast

⁹ Przepis został zmieniony na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859).

¹⁰ Po nowelizacji dokonanej w 2007 r. przez art. 37 ustawy z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859).

¹¹ To pojęcie użyte w przepisie jest jednak pojęciem pozaprawnym w tym sensie, że przepisy o odpadach go nie znają.

¹² Również to pojęcie nie jest definiowane przez przepisy szczegółowe (w szczególności w odniesieniu do odpadów).

¹³ Ustawa obowiązuje od 12 lipca 2007 r.

podmiot, który bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia, albo wbrew jego warunkom przywozi z zagranicy lub wywozi za granicę odpady niebezpieczne, podlega na podstawie art. 183 § 5 karze zastrzonej w porównaniu z innymi przestępstwami w tym artykule określonymi, kodeks za to przestępstwo nie przewiduje natomiast odpowiedzialności za błąd w nadzorze.

Charakter uzupełniający wobec art. 182 ma także przestępstwo określone w art. 184 k.k. Tu czynem zabronionym jest przewożenie, gromadzenie, składowanie, porzucenie, pozbawienie właściwego zabezpieczenia materiału jądrowego (materiał zawierający izotopy – nuklidy – rozszczepialne, a w szczególności izotopy uranu, plutonu lub toru w ilości, która nie może być pominięta z punktu widzenia ewidencji materiałów jądrowych, w tym paliwo jądrowe) albo innego źródła promieniowania jonizującego (źródło promieniotwórcze, urządzenie zawierające takie źródło, urządzenie wytwarzające promieniowanie jonizujące lub urządzenie emitujące substancje promieniotwórcze). Mamy tutaj również do czynienia z przestępstwem skutkowym, zachowanie sprawcy jest bezprawne wówczas, gdy naruszone zostaną zasady postępowania przewidziane w ustawie prawo atomowe z 2000 r. i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, w sposób mogący spowodować zagrożenia życia lub zdrowia człowieka lub zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach.

Kwalifikowane typy przestępstw określonych w art. 182–184 przewiduje art. 185 k.k. Kwalifikowany charakter polega na stwierdzeniu wystąpienia (a nie tylko ocenie możliwości) określonych wysoce negatywnych skutków czynów zabronionych. Te skutki to zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach bądź śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób. Za spowodowanie takich skutków przepis przewiduje zastrzoną odpowiedzialność, kara pozbawienia wolności może tu sięgnąć granicy 12 lat.

Kolejnym typem przestępstwa przewidywanym przepisami kodeksu karnego jest tzw. przestępne zaniedbanie w użytkowaniu urządzeń ochronnych, typizowane w art. 186. Przedmiotem przestępstwa określonego w § 1 jest zaniechanie, polegające na nieutrzymywaniu w należyтым stanie lub nieużywaniu urządzeń ochronnych, takich jak urządzenia zabezpieczające wodę, powietrze lub ziemię przed zanieczyszczeniem oraz urządzenia zabezpieczające przed promieniowaniem radioaktywnym lub jonizującym. Przestępstwo może popełnić osoba odpowiedzialna za funkcjonowanie tych urządzeń, ma ono charakter przestępstwa bezskutkowego, gdyż nie wymaga ustalenia jakiegokolwiek skutku w postaci zanieczyszczenia, czy też możliwości wystąpienia niebezpieczeństwa tego zanieczyszczenia.

Zbliżony charakter mają przestępstwa określone w art. 186 § 2 k.k., pierwsze z nich polega na oddaniu do użytkowania obiektu budowlanego lub zespołu obiektów niemających wymaganych prawem urządzeń ochronnych. Przestępstwo to popełnia osoba odpowiedzialna za wyposażenie obiektu i funkcjonowanie urządzeń. Przepis przewiduje również odpowiedzialność osoby, która wbrew obowiązkowi dopuszcza do użytkowania obiekt budowlany lub zespół obiektów niemających wymaganych prawem urządzeń, a więc osoby pełniące funkcje uprawnionego do podjęcia takiej decyzji organu administracji publicznej lub oso-

by upoważnionej do działania w imieniu takiego organu. Oba typy przestępstw to również przestępstwa formalne (bezsuktywne).

Trzecia grupa przestępstw typizowanych przepisami rozdz. XVIII kodeksu karnego to przestępstwa przeciw przepisom o ochronie przyrody. Te przestępstwa to:

- 1) spowodowanie zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 181 § 1);
- 2) niszczenie albo uszkodzanie roślin lub zwierząt na terenie objętym ochroną, w sposób powodujący istotną szkodę (art. 181 § 2);
- 3) niszczenie albo uszkodzanie roślin lub zwierząt pozostających pod ochroną gatunkową w sposób powodujący istotną szkodę, niezależnie od miejsca popełnienia czynu (art. 181 § 3);
- 4) zniszczenie chronionego terenu (obiektu przyrodniczego), poważne uszkodzenie takiego terenu (obiektu) lub istotne zmniejszenie wartości przyrodniczej tego terenu (obiektu) – art. 187;
- 5) sprzeczne z przepisami wznoszenie nowego lub powiększanie istniejącego obiektu budowlanego oraz prowadzenie działalności gospodarczej, która zagraża środowisku, na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu (art. 188).

Wciąż jeszcze nowością w odpowiedzialności karnej w ogóle, ale także i w kwestiach związanych z ochroną środowiska, jest odpowiedzialność podmiotów zbiorowych wprowadzona ustawą z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (Dz. U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.)¹⁴. Zgodnie z ustawą podmiotem zbiorowym jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także: a) spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, b) spółka kapitałowa w organizacji, c) podmiot w stanie likwidacji, d) przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, e) zagraniczna jednostka organizacyjna.

Podmiot zbiorowy odpowiada na zasadach określonych ustawą, jeżeli przyniosło to lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową, za czyn zabroniony popełniony przez osobę fizyczną:

- 1) działającą w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku;
- 2) dopuszczoną do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1;
- 3) działającą w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1.

¹⁴ Ustawa w istotny sposób zmieniona została w 2005 r. w wyniku wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 103.