

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Jerzy STELMASIAK

Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska (zagadnienia podstawowe)

Legal Responsibility in the Environmental Protection
(Basic Problems)

Jednym z podstawowych praw i obowiązków obywateli jest ujęte w art. 71 Konstytucji RP prawo podmiotowe do korzystania z wartości środowiska naturalnego, które zostało połączone z powszechnym obowiązkiem jego ochrony. Nadanie prawa do korzystania z wartości środowiska rangi podstawowego prawa obywatelskiego oznacza także, że państwo powinno podejmować niezbędne działania w celu ochrony przed postępującą jego degradacją¹. Wysoki stopień zanieczyszczenia poszczególnych zasobów środowiska stał się problemem wysoce niepokojącym. Już w 1983 roku wyodrębniono 27 obszarów ekologicznego zagrożenia (w załączniku nr 4 do uchwały Nr 21/83 Rady Ministrów z dnia 4 III 1983 roku w sprawie projektu NPSG na lata 1983-1985) zaś doktryna prawa ochrony środowiska wyróżniła tu cztery obszary klęski ekologicznej: obszar miejski Krakowa, Górnośląski Okręg Przemysłowy, Legnicko-Głogowski Okręg Międziowy oraz Zatokę Gdańską i Pucką². Nie są to jednak pojęcia ustawowe. Uznanie danych terenów za obszary ekologicznego zagrożenia powoduje, że wprowadzane na ich terenie ograniczenia, zakazy i nakazy, np. w zakresie wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji uciążliwych dla środowiska, powinny być oparte na materialnoprawnej podstawie obowiązujących regionalnych, miejscowych czy też funkcjonalnych planów zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak zaznaczyć, że *de lege ferenda* w projekcie z 1990 roku nowej ustawy o ochronie środowiska została wprowadzona instytucja prawna – „obszar ekologicznego zagrożenia” oraz określono wynikające z tego skutki prawne uznania danego terenu za szczególnie zagrożony ekologicznie. Jednak w obecnym stanie prawnym, podstawowym aktem normatywnym jest ustawa z dnia 31 I 1980 roku

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 22 VII 1952 r. (Dz. U. z 1976, nr 7, poz. 36; z 1989, nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

² Dz. U. nr 24, poz. 103, por. *Obszary ekologicznego zagrożenia w Polsce*, GUS Warszawa 1984; W. Ra d e c k i: *Mały słownik wiedzy obywatelskiej o ochronie środowiska*, Wrocław 1988, s. 114.

o ochronie i kształtowaniu środowiska (u. o. ś.)³, która nie jest jednak kodeksem ochrony środowiska lecz ustawą o charakterze systemowym.

Ze względu na ograniczone ramy artykułu, przedmiotem rozważań będzie ocena, na ile obowiązujące podstawowe regulacje prawne dotyczące odpowiedzialności prawnej za korzystanie ze środowiska umożliwiają właściwą realizację konstytucyjnego prawa obywateli w tej sferze⁴. W tym celu konieczne jest podjęcie analizy prawnej następujących zagadnień:

- 1) charakterystyki prawnej podstawowych pojęć prawnych, tj. „środowisko”, „ochrona środowiska”, „kształtowanie środowiska”, „uciążliwości dla środowiska”, „szkodliwe uciążliwości dla środowiska”, „szkoda ekologiczna” oraz „odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska”,
- 2) odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska,
- 3) odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska,
- 4) odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska.

1. PODSTAWOWE POJĘCIA PRAWNE DOTYCZĄCE ODPOWIEDZIALNOŚCI PRAWNEJ W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Pojęcie „ochrona” jest często stosowane w prawie administracyjnym i w organizatorskiej działalności organów administracji państwowej. Polega ono na prewencyjnym oddziaływaniu lub neutralizacji czynności uznanej za szkodliwą w odniesieniu do określonego stanu faktycznego, który powinien być zgodny ze wzorcem ustalonym w obowiązujących normach prawnych. Zakres tego ogólnego terminu zawiera, według W. Brzezińskiego⁵, dwa podzakresy. Termin „ochrona” oznacza praktyczne stosowanie środków materialnych i technicznych, które mają głównie charakter prewencyjny. Natomiast „ochrona prawna” oznacza zespół norm prawnych stworzonych dla zagwarantowania takiego układu stosunków społeczno-gospodarczych, które zapobiegałyby szkodliwym i niepożądanym zmianom. Jednakże dopiero u.o.ś. wprowadziła następujące pojęcia, ustalając ich definicję legalną:

– „środowisko” – ogół elementów przyrodniczych, takich jak: zasoby odnawialne (świat roślinny i zwierzęcy), zasoby nieodnawialne (np. wody, powietrze, kopaliny) oraz krajobraz naturalny a także przekształcony przez człowieka;

– „ochrona środowiska” – każde działanie lub zaniechanie, które ma na celu zachowanie lub restytucję równowagi środowiskowej, tj.:

- a) racjonalne kształtowanie środowiska,
 - b) racjonalne zagospodarowanie zasobów przyrody,
 - c) prewencyjne zapobieganie i przeciwdziałanie wszelkim szkodliwym i ujemnym wpływom na środowisko,
 - d) restytucję do stanu właściwego elementów przyrodniczych,
- „kształtowanie środowiska” – czyli takie przekształcanie składników środowiska, aby przy osiągnięciu zamierzonych celów społeczno-gospodarczych nie

³ Dz. U. nr 3, poz. 6 z późn. zm.

⁴ Praca napisana w/g stanu prawnego na dzień 1 XII 1991 r.

⁵ W. Brzeziński: *Ochrona prawna naturalnego środowiska*, Warszawa 1975, s. 17 i in.

spowodować naruszenia warunków równowagi ekologicznej i możliwości odnawiania zasobów.

Szczególnie złożony charakter ma szkoda ekologiczna. Jest to szkoda oczywiście wychodząca poza zakres unormowany kodeksem cywilnym (*damnum emergens plus ewentualnie lucrum cessans*), gdyż np. niektóre jej elementy są prawie niemożliwe do przeliczenia na pieniądze, np. szkoda w krajobrazie czy szkody wyrządzone zdrowiu ludzi i zwierząt. Jednocześnie tego rodzaju szkody powstają na skutek wystąpienia różnych źródeł zanieczyszczenia zasobów środowiska i nie dodają się lecz potęgują. Ponadto prawodawca określił definicję pozytywną dwóch nowych pojęć prawnych, tj. „uciążliwości dla środowiska” oraz „szkodliwe uciążliwości dla środowiska” (art. 3 pkt 6). Pierwsze pojęcie charakteryzuje wszelkie zjawiska fizyczne lub stany utrudniające życie i ujemnie wpływające na środowisko, takie jak: zanieczyszczenie wód i powietrza, hałas, wibracje czy zanieczyszczenie odpadami. Drugi termin stanowi dookreślenie pojęcia pierwszego, ponieważ ustala zakres szkodliwych uciążliwości dla środowiska. Są to tego rodzaju stany lub zjawiska, których natężenie ujemnych oddziaływań na życie lub środowisko powoduje zagrożenie dla zdrowia i uszkodzenie albo zniszczenie zasobów środowiska.

Ostatnim pojęciem prawnym wymagającym analizy jest „odpowiedzialność prawna”⁶. Termin ten oznacza obowiązek ponoszenia przez dany podmiot ujemnych konsekwencji ujętych w przepisach prawnych, które dotyczą stanów lub zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie takiemu podmiotowi w określonym porządku prawnym. Na tej podstawie można stwierdzić, że odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska obejmuje następujące elementy:

- a) podmiot, który ponosi taką odpowiedzialność, przy czym może być to zarówno osoba prawna, tj. przedsiębiorstwo, spółdzielnia czy spółka, jak i osoba fizyczna naruszająca stan środowiska,
- b) stan rzeczy, czy też zdarzenie, które podlega ujemnej kwalifikacji normatywnej, np. powstanie szkody ekologicznej w środowisku lub nawet spowodowanie niebezpieczeństwa jej powstania oraz naruszenie przepisów prawnych,
- c) określenie reguł odpowiedzialności za zdarzenie lub stan rzeczy, które ponosi podmiot na zasadzie winy za przestępstwo przeciwko środowisku lub na zasadzie ryzyka przy odpowiedzialności cywilnej,
- d) ujemne konsekwencje wobec podmiotu, który ponosi taką odpowiedzialność, np. o charakterze osobistym, jak pozbawienie wolności za popełnione przestępstwo lub o charakterze majątkowym, np. zapłata grzywny za wykroczenie, uiszczenie kary pieniężnej za naruszenie wymagań ochrony środowiska lub nakaz wstrzymania działalności, która zagraża zasobom środowiska.

Należy podkreślić, że odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska obejmuje jej różne rodzaje, tj. w szczególności odpowiedzialność administracyjną, odpowiedzialność cywilną oraz odpowiedzialność karną. Dlatego też, w przypadku wystąpienia szkody w środowisku, należy każdorazowo dokonać oceny kom-

⁶ W. Radecki: *op. cit.*, s. 177-179; Autor wyodrębnia także odpowiedzialność pracowniczą w ramach odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska.

pleksowej pod kątem ponoszenia przez dany podmiot, w tym stanie prawnym i faktycznym, odpowiedzialności prawnej w trzech powyższych formach. Takie podejście jest konieczne, ponieważ skuteczne działanie środków prawnych na rzecz ochrony zasobów środowiska, zabezpiecza jedynie ich kompleksowe i skorelowane stosowanie.

2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska występuje w sytuacji naruszenia przez zobowiązany podmiot ustaleń decyzji administracyjnych czy też przepisów prawnych w sferze ochrony środowiska⁷. Tęgo typu odpowiedzialność prawną, w postaci sankcji administracyjnych stosowanych przez właściwe organy administracji państwowej, ponoszą przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe, spółki, spółdzielnie, a osoby fizyczne tylko w tym przypadku, gdy prowadzą działalność gospodarczą uciążliwą dla środowiska. Należy zaznaczyć, że odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska występuje niezależnie od ustalenia winy danego podmiotu. Wystarczającą przesłanką jej zastosowania jest obiektywnie ujęte bezprawie administracyjne, czyli każdorazowe naruszenie przepisów prawnych lub ostatecznych decyzji administracyjnych w dziedzinie ochrony środowiska.

Doktryna prawa ochrony środowiska wyróżnia trzy podstawowe formy tej odpowiedzialności prawnej, tj. zobowiązanie uiszczenia na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej określonego ekwiwalentu pieniężnego, wymierzenie w trybie k.p.a. kary pieniężnej za naruszenie wymagań ochrony środowiska oraz wydanie decyzji administracyjnej o wstrzymaniu działalności, która zagraża środowisku (dotyczy to szczególnie uciążliwych źródeł zanieczyszczeń).

W odniesieniu do pierwszej formy odpowiedzialności administracyjnej wpłata na rzecz NFOŚiGW powinna być dokonana w wysokości odpowiadającej szkodom powstałym na skutek naruszenia stanu środowiska na danym obszarze, w sytuacji gdy restytucja do stanu właściwego nie jest możliwa (art. 82 ust. 3 u.o.ś.).

Drugą formę odpowiedzialności administracyjnej regulują art. 110 u.o.ś. i art. 130 prawa wodnego⁸, na podstawie których wojewódzki inspektor ochrony środowiska (a w przypadku zniszczenia terenów zieleni, drzew i krzewów lub ich usuwania bez zezwolenia – właściwy organ gminy) wymierza w formie decyzji administracyjnej karę pieniężną. Obciąża ona wynik finansowy zakładu, tj. zysk, zaś jej stosowanie jest obligatoryjne. Wysokość kary jest uzależniona m. in. od ilości, stanu i składu emitowanych zanieczyszczeń oraz wielkości emisji substancji zanieczyszczających, które przekroczyły dopuszczalne normy ustalone w trybie administracyjno-prawnym (co oczywiście nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej czy karnej). Ponadto kary pieniężne są uznawane jako straty nieuzasadnione

⁷ L. Jastrzębski: *Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie stanu środowiska*, „Organizacja, Metody, Technika w Administracji Państwowej” 1986, nr 10, s. 8-13; W. Radcki: *op. cit.*, s. 148-149; *id.* *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław 1985.

⁸ Ustawa z dnia 24 X 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

i dlatego zwiększają podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym. Należy podkreślić, że wina jednostki organizacyjnej będącej źródłem zanieczyszczeń, czy też jej kierownika lub pracowników, a także wystąpienie szkody w środowisku lub jej brak, nie stanowi przesłanek wymierzenia kary. Obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne jednoznacznie stanowią o obowiązku jej wymierzenia, gdy nastąpiło przekroczenie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń, np. pyłowych czy gazowych, przy ich emisji do powietrza. Dlatego też tego rodzaju odpowiedzialność jest wyłącznie ujęta obiektywnie. Kolejny problem wystąpił w sytuacji wymagającej wykładni pojęcia „zakład” w rozumieniu art. 130 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 2 prawa wodnego oraz interpretacji terminu „jednostka organizacyjna” w rozumieniu art. 110 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 3 pkt 8 u.o.ś. Należy przypomnieć, że ustawa z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁹ posługuje się pojęciem przedsiębiorstwa działającego na zasadach ogólnych lub użyteczności publicznej. Natomiast kodeks pracy¹⁰ stosuje termin – zakład pracy. Stąd Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) był zmuszony dokonywać oceny, czy np. przedsiębiorstwu użyteczności publicznej, które samo nie wytwarzało ścieków lecz tylko było ich odbiorcą – można jednak było wymierzać kary pieniężne, gdy wydalone ścieki nie odpowiadały wymaganym normom. W takich sprawach przyjęto w orzecznictwie NSA, że zarówno w świetle prawa wodnego, jak i u.o.ś. nie można było wyłączyć od odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej za szkodliwe zanieczyszczenie wód, powstałe na skutek odbierania przez jego urządzenia kanalizacyjne ścieków wytworzonych przez inne jednostki gospodarcze. Dopiero nowela do prawa wodnego z 1989 roku¹¹ wprowadziła zmianę powyższego stanu prawnego. Obecnie, w świetle art. 102 prawa wodnego wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, którymi zarządza w imieniu gminy określona komunalna jednostka organizacyjna, powinno odbywać się na podstawie umów zawieranych pomiędzy podmiotem zarządzającym takimi urządzeniami, a jednostką organizacyjną zamierzającą odprowadzać ścieki. Ponadto, rozporządzenie RM z dnia 21 III 1991 roku w sprawie kar pieniężnych za naruszanie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi¹², a także rozporządzenie RM z dnia 23 XII 1987 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu nakładania oraz ściągania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska¹³ zniósł instytucję całkowitego lub częściowego umarzania tego rodzaju kar pieniężnych. Natomiast nowelizacja art. 110 u.o.ś. (jak i art. 130 prawa wodnego) wprowadziła trzy inne zasadnicze zmiany w tym przedmiocie. Po pierwsze, ustanowiono rewaloryzację kar pieniężnych, które powinny wzrastać proporcjonalnie do wskaźników cen inwestycji w gospodarce uspołecznionej według corocznych ustaleń GUS. Po drugie, ustalono

⁹ Dz. U. z 1991 r. nr 18, poz. 80 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 VI 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 27 IV 1989 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne (Dz. U. nr 26, poz. 139). Należy zaznaczyć, że opłaty za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian są to ekonomiczne środki ochrony środowiska.

¹² Dz. U. nr 125, poz. 557.

¹³ Dz. U. z 1991 r. nr 89, poz. 404.

okres przedawnienia w ściąganiu kar pieniężnych na 5 lat. Po trzecie, wprowadzono możliwość odroczenia lub nawet rozłożenia płatności kar pieniężnych na okres 5 lat, lecz tylko na wniosek ukaranej jednostki organizacyjnej. Jest to wysoce dyskusyjne rozwiązanie oparte na uznaniu administracyjnym. Przesłanki ich podjęcia są oparte na dwóch warunkach. W pierwszym przypadku, decyzja administracyjna, tj. w zakresie odroczenia terminu płatności, może być podjęta jedynie, gdy ukarana jednostka organizacyjna wykaże, że wykona w okresie do 5 lat przedsięwzięcia ochronne, które skutecznie wyeliminują przyczyny wymierzania jej kar pieniężnych. Natomiast w drugiej sytuacji, decyzja administracyjna dotycząca rozłożenia kary pieniężnej na raty może być wydana, gdy analiza wyniku finansowego ukaranej jednostki organizacyjnej wykaże, że zapłata w całości i w ustawowym terminie istotnie ograniczy lub nawet uniemożliwi dalsze prowadzenie danej działalności gospodarczej. Tego rodzaju wysoce dyskusyjne rozwiązanie zostało jedynie „złagodzone” warunkiem, że dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w której wstrzymanie takiej działalności gospodarczej uniemożliwi „kontynuację przedsięwzięć, których wykonanie zapewni usunięcie przyczyn wymierzenia tej kary”. Ponadto, na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie zasady podwyższenia o 50% wysokości kary pieniężnej, gdy pomimo odroczenia płatności na okres do 5 lat, ukarany zakład nie wykonał w tym czasie wymaganych przedsięwzięć ochronnych. Jednocześnie, jej wysokość zmniejsza się o kwotę środków, które wydano w tym okresie na tego typu inwestycje służące ochronie środowiska. Stąd, wymagać to będzie – w takich stanach prawnych i faktycznych – nowej wykładni przez NSA terminu: „szczególne względy techniczne, ekonomiczne lub społeczne”, które podnoszone jest w takich sprawach przez ukarane podmioty gospodarcze jako uzasadnienie naruszenia przez ich działalność wymagań ochrony środowiska¹⁴. Naszym zdaniem, NSA słusznie stanął na stanowisku, że szczególne względy techniczne nie występują, kiedy jednostka gospodarcza może instalować skuteczne urządzenia oczyszczające czy też inne odpowiednie rozwiązania techniczne. Z tego względu, trzeba również podkreślić trafność stanowiska NSA w przypadkach odmowy wydania pozwolenia wodnoprawnego. Dotyczy to sytuacji, gdy posiadane przez daną jednostkę gospodarczą urządzenia oczyszczające, nie zredukują wydalanych ścieków do poziomu wymaganego klasą czystości wód, do której mają być odprowadzane. Podobnie szczególne względy społeczne nie zachodzą, kiedy działalność jednostki gospodarczej, będącej źródłem szkodliwego zanieczyszczenia środowiska, powoduje jego degradację na danym obszarze, czyli narusza nadrzędne i ogólnonarodowe dobro, tj. konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska. Natomiast dotychczasowy pogląd NSA, że szczególne względy ekonomiczne nie występują tylko wtedy, gdy wymiar orzeczonej kary pieniężnej nie będzie miał istotnego znaczenia dla wyniku finansowego strony (oznaczonej jednostki gospodarczej) – jest wysoce dyskusyjny.

Kolejną formą tej odpowiedzialności administracyjnej jest na mocy art. 31, 51 i 83 u.o.ś. – decyzja administracyjna o wstrzymaniu działalności powodującej

¹⁴ L. Jastrzębski, J. Stelmasiak: *Ochrona środowiska i planowanie przestrzenne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa-Lublin 1989, s. 9-10.

naruszenie wymagań ochrony środowiska na oznaczonym obszarze. W obecnym stanie prawnym wojewódzki inspektor ochrony środowiska (lub upoważnieni przez niego inspektorzy wojewódzcy) są władni – na mocy art. 12 i 13 ustawy z dnia 20 VII 1991 roku o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (PIOŚ)¹⁵ – wydać decyzję administracyjną o wstrzymaniu tego rodzaju uciążliwej działalności gospodarczej dla środowiska i zdrowia ludzi. Należy zaznaczyć, że w sytuacji faktycznej, w której zachodzi bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi lub bezpośrednie zagrożenie dla środowiska w znacznych rozmiarach, powyższa decyzja wojewódzkiego inspektora PIOŚ jest na mocy art. 13 ust. 3 tejże ustawy natychmiast wykonalna (klauzula natychmiastowej wykonalności). Jest to konieczny wymóg do czasu podjęcia niezbędnych przedsięwzięć ochrony, np. zainstalowania efektywnych filtrów neutralizujących zanieczyszczenia gazowe lub pyłowe. Należy podkreślić, że podjęcie wstrzymanej działalności może jedynie nastąpić za zgodą właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, po ustaniu przyczyn, które spowodowały konieczność wydania takiego rozstrzygnięcia. W praktyce, dopiero w systemie gospodarki rynkowej zaczęto częściej stosować omawianą formę odpowiedzialności administracyjnej jako przeciwwagę dla tzw. szczególnego interesu gospodarki narodowej (szczególnego interesu ekonomicznego), często powoływanego w tego typu kolizyjnych sytuacjach prawnych i faktycznych w systemie nakazowo-rozdzielczym.

3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Istota odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska polega na poniesieniu przez osobę prawną czy osobę fizyczną, która prowadzi działalność szkodliwą dla środowiska, szeregu ujemnych konsekwencji przewidzianych w takich sytuacjach przez prawo cywilne¹⁶. Może to występować w formie zapłaty odszkodowania czy zaniechania czynności naruszających czyjeś dobro. Obejmuje to również odpowiedzialność danego podmiotu na zasadzie ryzyka, winy czy słuszności za zdarzenia lub stany, które są ujemnie oceniane w panującym porządku prawnym, ponieważ powodują wyrządzenie szkody w środowisku lub spowodują niebezpieczeństwo jej powstania. Dlatego też, odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska występuje w dwóch formach. Pierwsza zachodzi w formie odszkodowawczej, kiedy szkoda już wystąpiła, a druga w formie prewencyjnej, kiedy pojawia się groźba jej wystąpienia. W tym miejscu, problem ten rozpatrzmy w świetle analizy pojęcia „immisji” w prawie ochrony środowiska¹⁷. Powyższy termin wprowadzony na gruncie prawa cywilnego, oznacza niezgodne z przepisami prawnymi naruszenie korzystania z cudzej nieruchomości, w wyniku wykonywania określonych czynności na własnej nieruchomości, których ujemne następstwa powstają na sąsiednim obszarze. Tego rodzaju „zakłócenia” korzysta-

¹⁵ Dz. U. nr 77, poz. 335.

¹⁶ W. Radecki: *Mały słownik wiedzy obywatelskiej...*, s. 166-171, id.: *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska*, Wrocław 1987.

¹⁷ W. K a t n e r: *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 27-50.

nia z cudzej nieruchomości, mogą również wywołać zanieczyszczenie zasobów środowiska na przyległym terenie. W szczególności obejmuje to immisje pośrednie: pozytywne, które oznaczają uciążliwe działanie lub przenikanie określonych substancji lub wpływów, np. zanieczyszczenie wód śródlądowych, jak i negatywne, które powodują zapobieganie przenikania takich dóbr (zasobów środowiska), jak np. wody, czego skutkiem jest odwodnienie sąsiednich obszarów. Dotyczy to także immisji materialnych, których następstwem jest oddziaływanie na zmysły człowieka, np. powyżej dopuszczalnych normatywnych hałasu – oraz niematerialnych, czyli wpływających na sferę psychiczną właściciela nieruchomości, co spowodowane jest np. wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji produkcji rąci w bezpośrednim sąsiedztwie (powoduje to przeświadczenia właściciela o zagrożeniu jego warunków zdrowotnych). Dyskusyjna jest natomiast kwestia czy tego rodzaju nieruchomości – z której korzystanie byłoby znacznie utrudnione na skutek oddziaływania w postaci immisji pośredniej – może podlegać wykupowi lub zamianie w trybie administracyjnym na mocy art. 84 u.o.ś. lub też na podstawie dyspozycji art. 26 ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (wykup gruntu)¹⁸. Szczególna sytuacja mogłaby wystąpić w tym przypadku, kiedy występująca immisja pośrednia uniemożliwiłaby racjonalną produkcję rolniczą. Powstaje pytanie, czy możliwy byłby do zastosowania tryb z art. 27 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w przedmiocie wyłączenia tego rodzaju gruntów z produkcji rolniczej. Zagadnienia te wykraczają poza zakres rozważań przyjętych w artykule, należało jednak, moim zdaniem, w tym miejscu przynajmniej je zasygnalizować.

Odnosnie dóbr osobistych i roszczeń o ich ochronę w świetle art. 100 ust. 1 u.o.ś. ustawodawca ogranicza się do elementów przyrodniczych, pozostawiając poza nimi ochronę dotyczącą człowieka. *Actio popularis*, według tego przepisu przysługuje nie osobie fizycznej, lecz organizacjom społecznym. Stąd nie zachodzi tu ochrona dobra osobistego, określonego w art. 23 k.c.¹⁹ lecz dobra ogólnonarodowego, jakim jest według Konstytucji RP środowisko naturalne. W ochronie środowiska ostatecznym celem jest zawsze ochrona człowieka, za pomocą ochrony jego środowiska. Dlatego ustawa nie osłabia, lecz wzmacnia założenia koncepcji ochrony środowiska poprzez ochronę dóbr osobistych. Dobrem osobistym będzie też korzystanie z piękna krajobrazu lub środowiska nie skażonego zanieczyszczeniami pyłowymi czy gazowymi, odpadami, czy nie obciążonego hałasem lub wibracjami. W tym zakresie jest to również ochrona zdrowia i życia ludzi, realizowana przy okazji ochrony zasobów środowiska przed szkodliwymi uciążliwościami. Natomiast art. 80 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska stanowi, że jednostki gospodarki uspołecznionej lub osoby fizyczne odpowiadają z mocy prawa cywilnego za szkodę w środowisku, czyli przepis ten odsyła do art. 435 i 415 k.c. Podstawą roszczeń odszkodowawczych w praktyce jest najczęściej art. 435 k.c., gdyż szkody w środowisku wyrządzają na ogół przedsiębiorstwa lub zakłady wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.). Podstawą odpowiedzialności jest związek przyczynowy mię-

¹⁸ Dz. U. nr 11, poz. 79 z późn. zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

dzy ruchem przedsiębiorstwa a szkodą. Przepis ten nie wymaga żadnej winy ani bezprawności działania. Odpowiedzialność sprawca ponosi na zasadzie ryzyka za wyrządzone szkody. Przedsiębiorstwa czy zakłady wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody odpowiadają z art. 435 k.c., gdy ich działalność przekracza dopuszczalne normy emitowanych substancji, hałasu czy innych emisji – czyniąc przez to szkody na osobie lub mieniu. Obejmuje to także sytuacje, gdy stężenie emisji nie przekracza administracyjnoprawnych norm ustalonych w odpowiednich przepisach. W sferze odpowiedzialności cywilnej za szkodliwe emisje, na przykład do powietrza czy zanieczyszczenie wód – jako działania dokonywane na zasadzie winy sprawcy – reguluje art. 415 k.c. Jednak w ochronie środowiska przepis ten jest rzadko używany, ponieważ nie stosuje się go do tych jednostek gospodarczych, które poruszane są za pomocą sił przyrody i dlatego odpowiadają w trybie art. 435 § 1 k.c. (z sił przyrody wyłącza się siły człowieka i zwierząt). Z tych względów z art. 435 §1 k.c. nie będą odpowiadać np. osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą i użytkujące mechaniczny sprzęt rolniczy. Ich odpowiedzialność cywilna za naruszenie wymagań ochrony środowiska będzie oparta na zasadzie winy. Jednak jest to w praktyce niewielki odsetek tego typu sprawców powodujących zanieczyszczenie środowiska.

Natomiast odrębne zagadnienie reguluje art. 81 ust. 1 u.o.ś. (w związku z art. 84 ust. 3), który stanowi, że właściciel nieruchomości, z której korzystanie jest połączone z uciążliwościami powodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, może wystąpić do sądu z powództwem o zaniechanie takiego naruszenia przeciwko jednostce organizacyjnej lub osobie fizycznej, dopuszczającej się naruszenia. Art. 144 k.c. w związku z art. 222 § 2 k.c. stanowi podstawę do roszczenia o zaniechanie działania, które by zakłóciło korzystanie z nieruchomości sąsiedniej „ponad przeciętną miarę” oraz o przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Art. 144 k.c. zezwala na zakłócenie korzystania z nieruchomości w ograniczonym zakresie (w ramach przeciętnej miary), stąd uszczerbek wynikły z zakłócenia w ramach przeciętnej miary nie stanowi szkody w rozumieniu prawa cywilnego i nie zostaje naprawiony. Art. 81 ust. 1 w zw. z art. 84 ust. 3 i art. 82 u.o.ś. – naszym zdaniem – jako przepis *lex specialis* do art. 144 k.c. (w zw. z art. 222 § 2 k.c.) wyłącza ten przepis.

Przesłankę powództwa z art. 81 u.o.ś. powinna stanowić więc uciążliwość w korzystaniu z nieruchomości, wynikająca z naruszenia stanu środowiska (w praktyce nie musi być to nawet szkodliwa uciążliwość dla środowiska). Natomiast odpowiedzialność z art. 222 § 2 k.c. w związku z art. 144 k.c. może mieć wpływ na unieruchomienie zakładu albo ograniczenie jego działalności. Jednak chodzi tu nie tylko o wstrzymanie działalności będącej przyczyną naruszeń. Właścicielowi nieruchomości sąsiednich i innym uprawnionym osobom przysługuje roszczenie negatoryjne o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń przez np. zainstalowanie urządzeń oczyszczających lub zmianę technologii. Wybór środków, które mają doprowadzić do zaniechania naruszeń, pozostawia się zakładowi. Ponadto z wykładni art. 144 k.c. wynika, że nie zezwala on na nadmierne zanieczyszczenia pośrednie, jak np. wytwarzanie dymu, pyłu, gazów, hałasów czy wstrząsów. Jest to w szczególności następstwo działania gospodarczego zakładu i przepis ten rodzi dla właściciela gruntu sąsiedniego

roszczenie negatoryjne o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń.

Powództwo z art. 81 ust. 1 u.o.ś. obejmuje więc tego rodzaju specyficzne roszczenie negatoryjne, którego żądanie jest ograniczone do zaniechania naruszenia. Art. 144 k.c. w zw. z art. 222 § 2 k.c. zachował moc obowiązującą w zakresie, w jakim działanie zakłócające korzystanie z nieruchomości sąsiedniej nie narusza środowiska. Jeżeli zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiedniej nastąpiło przez przedsiębiorstwo lub zakład znajdujące się na nieruchomości wyjściowej, to stosowanie art. 144 k.c. w zw. z art. 222 § 2 k.c. jest wyłączone i będzie stosowany tu zwykle art. 81 ust. 1 u.o.ś. Natomiast w sytuacji prawnej i faktycznej, gdy zakłócenia dokonuje właściciel nieruchomości sąsiedniej, będący osobą fizyczną, to przepisy art. 144 k.c. będą miały nadal zastosowanie, chyba że sąsiad naruszałby też środowisko. Stąd art. 144 k.c. obecnie spełnia funkcję jednego z przepisów prawa sąsiedzkiego.

Podstawową zaletą odpowiedzialności cywilnej z art. 439 k.c. jest możliwość wystąpienia z roszczeniem przeciwko sprawcy zanieczyszczenia środowiska, zanim nastąpi szkoda (przy bezpośrednim zagrożeniu). Przepis ten spełnia funkcję prewencyjną, co dla skuteczności ochrony środowiska jest szczególnie ważne. Art. 439 k.c. stosuje się także w przypadku braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przedsiębiorstwa (zakładu), wskutek czego zagraża bezpośrednio szkoda. Narażony na szkodę może żądać przedsięwzięcia środków niezbędnych do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa. Chodzi tu o środki niezbędne i zachowanie się aktywne lub pasywne, które jest konieczne do zaniechania działania, ponieważ jego kontynuowanie nieuchronnie i bezpośrednio prowadzi do powstania szkody majątkowej.

4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska jest oczywiście najostrejszym rodzajem odpowiedzialności prawnej w tej dziedzinie²⁰. W doktrynie prawa ochrony środowiska występują rozbieżne poglądy czy obejmuje ona tylko odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko środowisku (ujęcie węższe), czy także odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko środowisku (ujęcie szersze). Dla potrzeb niniejszych rozważań przyjmuję drugie stanowisko.

Cechą charakterystyczną tej odpowiedzialności jest jej zindywidualizowanie. Oznacza to, że tylko osoba fizyczna może ponosić odpowiedzialność karną – na zasadzie winy – za czyn uznawany przez ustawodawcę jako przestępstwo lub wykroczenie przeciwko środowisku. Polskie prawo karne nie zna odpowiedzialności osób prawnych.

Podstawowe przestępstwa przeciwko środowisku są ujęte zarówno w kodeksie karnym (k.k.)²¹ – jak i u.o.ś. Te pierwsze reguluje w szczególności art. 140 § 1 pkt 2 k.k. Wprowadza on sankcje karne za spowodowanie w znacznych roz-

²⁰ W. Radecki: *Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska*, Wrocław 1983; *id.*: *Mały słownik wiedzy obywatelskiej...*, s. 171-172.

²¹ Ustawa z dnia 19 IV 1969 – Kodeks karny (Dz. U. nr 13, poz. 94 z późn. zm.).

miarach powszechnego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, które wystąpiło w wyniku zanieczyszczenia wody, powietrza atmosferycznego czy ziemi. Przepięstwo to jest zagrożone karą pozbawienia wolności od lat 2 do 10, gdy działanie sprawcy było umyślne, lub 6 miesięcy do 5 lat przy działaniu nieumyślnym. Drugi typ przestępstw przeciwko środowisku jest ujęty w szczególności w u.o.ś. Stąd przestęstwo z art. 107 teŝe ustawy, popełnia osoba fizyczna, która nawet nieumyślnie dokona zanieczyszczenia wód śródlądowych, powietrza lub powierzchni ziemi, co może spowodować niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzkiego, jak i znaczne zniszczenie świata roślinnego lub zwierzęcego czy teŝ znaczne szkody gospodarcze. Powyŝsze przestępstwa są zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3 (gdy nieumyślnie działał sprawca to do 1 roku pozbawienia wolności lub kara ograniczenia wolności czy grzywny). Jedynie, gdy na skutek naruszenia obowiązku ochrony środowiska nastąpiła śmierć, ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia ludzi, sprawca ponosi odpowiedzialność karną od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności. Inny rodzaj przestępstwa przeciwko środowisku wprowadza art. 108 u.o.ś. Na tej podstawie prawnej można pociągnąć do odpowiedzialności karnej każdą osobę fizyczną, która wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi nie utrzymuje i nie eksploatuje urządzeń służących ochronie środowiska (np. wód, powietrza czy ziemi) przed zanieczyszczeniami i przed szkodliwymi uciążliwościami dla środowiska w postaci, np. hałasu, wibracji czy odpadów (przy ostatniej uciążliwości może być wymóg ich utylizacji). Jest to niezależne od skutków takiego zanieczyszczenia dla środowiska. Należy podkreślić, że przestępstwem jest nawet samo wyłączenie urządzeń ochronnych, nawet jeśli na skutek tego nie nastąpiło przekroczenie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia środowiska. Ponadto, odrębną odpowiedzialność karną ponoszą osoby odpowiedzialne za oddanie do eksploatacji obiektów lub zespołu obiektów budowlanych bez równoczesnego uruchomienia koniecznych urządzeń zabezpieczających środowisko. Tego typu przestęstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3.

Wykroczenia przeciwko środowisku są „rozrzucone” w wielu aktach normatywnych, a w szczególności w u.o.ś., prawie wodnym, ustawie z dnia 7 IV 1949 roku o ochronie przyrody²² oraz oczywiście w kodeksie wykroczeń²³. Należy podkreślić, że odpowiedzialność za wykroczenia ponoszą tylko osoby fizyczne, a orzeczenia te wymierzają kolegia do spraw wykroczeń. Celem tego rodzaju ochrony jest zabezpieczenie zasobów przyrodniczych środowiska przed szkodliwą działalnością ludzi, która powoduje lub może spowodować wystąpienie uciążliwości dla środowiska. Największa różnorodność ochrony tych zasobów oraz realizowanych przez nie funkcji, jak i ochrony przed uciążliwościami, występuje w kodeksie wykroczeń. Nie są one jednak uporządkowane lecz rozrzucone po wielu rozdziałach kodeksu, regulujących różne zagadnienia²⁴. Ponadto, kodeks wykro-

²² Dz. U. nr 25, poz. 180 z późn. zm.; Ponadto uchwalona została nowa ustawa z dnia 16 X 1991 r. o ochronie przyrody, która wejdzie w życie z dniem ogłoszenia, która w art. 54-57 zaostrzyła jeszcze odpowiedzialność karną w tym zakresie.

²³ Ustawa z dnia 20 V 1971 – Kodeks wykroczeń (Dz. U. nr 12, poz. 114 z późn. zm.).

²⁴ L. Jastrębski: *Ochrona środowiska w polskim prawie wykroczeń*, Warszawa 1987 (maszynopis powielony).

czeń jedynie w małym stopniu realizuje cele ochrony środowiska, ponieważ jest skonstruowany w celu ochrony własności, a nie dla ochrony dobra ogólnonarodowego, jakim jest środowisko. Klasyczny przykład stanowi art. 154 § 2 k.w., który zabrania wyrzucania jedynie na cudzy grunt leśny lub rolny odpadów, nie zabraniając tego czynić na obszarze własnego gruntu. Jest oczywiste, że właściciel lub posiadacz takiego gruntu, także wyrządza szkodę ekologiczną.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska w art. 106 wprowadziła również katalog czynów, które stanowią wykroczenia przeciwko środowisku. Do najczęściej występujących należą między innymi nieprzeprowadzanie koniecznych pomiarów zanieczyszczeń powietrza czy też niszczenie roślinności służącej wiązaniu gleby lub roślin, stosowanie środków chemicznych, jak i wykonywanie robót ziemnych oraz używanie sprzętu mechanicznego, który powoduje uszkodzenie drzew. Natomiast w ustawie o ochronie przyrody ujęto dwa wykroczenia. Pierwsze, z art. 28, dotyczy umyślnego naruszenia zakazów regulujących ochronę tworów przyrody, a drugie, z art. 29, uznaje za wykroczenie nabywanie czy też przyjmowanie przedmiotów pochodzących z wykroczenia (np. chronionych roślin), a także pomoc w ich zbyciu lub ukryciu. Ponadto, w prawie wodnym za wykroczenie uznano między innymi korzystanie z wody, które powoduje przekroczenie warunków ujętych w pozwoleniu wodnoprawnym (art. 126 ust. 2) jak i korzystanie z wody czy też realizacja urządzeń wodnych bez koniecznego pozwolenia wodnoprawnego (art. 126 ust. 1). Na zakończenie należy podkreślić, że w żadnym akcie prawnym nie występuje ochrona środowiska jako całości lecz tylko jego poszczególnych elementów.

UWAGI KOŃCOWE

Na zakończenie należy podkreślić, że przebudowa polskiego prawa ekologicznego będzie musiała być zgodna z obowiązującymi standardami w tej dziedzinie w EWG, przed przystąpieniem Polski do tej organizacji. Szczególnie ważną instytucją prawną powinna stać się „Environment Impact Assessment” (ocena wpływu inwestycji na środowisko). Dotyczyłoby to każdej projektowanej inwestycji, która może być potencjalnie uciążliwa dla środowiska. Jest to również sporne zagadnienie w obecnym porządku prawnym w Polsce, które znalazło odbicie w orzecznictwie NSA. Dotyczy to jednak tylko formy prawnej, w jakiej wojewoda może (ale nie musi – podkreśl. J.S.) na mocy art. 70 ust. 1 u.o.ś. zobowiązać podmiot, którego działalność może być źródłem szkodliwego oddziaływania na środowisko, do przedstawienia opracowanej przez wskazanego rzeczoznawcę oceny w zakresie wpływu danego źródła szkodliwej uciążliwości na środowisko. Z wykładni logiczno-językowej, art. 70 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 13 u.o.ś. wynikałoby, że jest to decyzja administracyjna. Natomiast przyjęta w orzecznictwie wykładnia celowościowa uznaje, że jest to akt administracyjny w formie postanowienia, ponieważ w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej dotyczy tylko poszczególnych kwestii, które wystąpiły w toku danego postępowania, czyli nie rozstrzyga o istocie sprawy, chyba że przepisy k.p.a. stanowią inaczej. W omawianym stanie prawnym (art. 70 ust. 1 u.o.ś.) wydawane rozstrzygnięcie oczywiście nie rozstrzyga o istocie sprawy i nie kończy postępowania w danej instancji.

Jednocześnie jedną z podstawowych zasad w tej dziedzinie powinna być zasada „Polluter-Pays” (zanieczyszczający płaci) – mająca powszechny zakres podmiotowy i przedmiotowy, a więc w odniesieniu do każdego podmiotu gospodarczego, który prowadzi działalność uciążliwą dla środowiska. Z tych względów, wymagać to będzie, z jednej strony, aby wprowadzane nowe mechanizmy prawnno-ekonomiczne z zakresu gospodarki rynkowej uwzględniały także odpowiednie wymagania ochrony środowiska. Z drugiej strony, *de lege ferenda* nowe prawo ekologiczne powinno być z nimi skorelowane w oparciu o odpowiednie zasady odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, występujące w systemie gospodarki rynkowej.

SUMMARY

The problem of legal responsibility in the environmental protection is of three main kinds. They are administrative responsibility, civil liability and penal responsibility. They are presented in this article in the light of both the prevailing law and the legal doctrine in this field. Moreover, it was necessary to carry out the analysis of the basic legal terms such as: "environment", "environmental protection", "harmful influence on the environment" or "ecological damage". It is particularly important in the present state of the degradation of environment in which there are 27 areas of ecological threat and 4 areas of ecological disaster which are not legally defined in the environmental protection law. It should be stressed that the above mentioned three forms of legal responsibility in the environmental protection law do not interpose and the doer can be responsible for each of them independently. Moreover, the present changes in the ecological law in Poland will have to consider appropriate E.C. standards before Poland joins the E.C. It will refer to e.g. obligatory use of legal means such as "Polluter-Pays" or "Environment Impact Assessment".

