

RYZIKO SZKODY W ŚRODOWISKU

dr Piotr Korzeniowski

Jakie okoliczności muszą być udowodnione przez organ ochrony środowiska w związku z prowadzeniem działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku?

1. Ryzyko w działalności podmiotu korzystającego ze środowiska

Wiele pytań związanych z interpretacją przepisów prawa ochrony środowiska dotyczy prowadzenia działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku. Szczególnie dużo problemów obejmuje kwestie odpowiedzialności administracyjnej podmiotów korzystających ze środowiska. Element niepewności łączy się tutaj z instytucją prawną ryzyka. Stale towarzyszy ono działalności podmiotów korzystających ze środowiska. Niepewność występująca zwłaszcza w procesie prowadzenia działalności niebezpiecznej dla środowiska pogłębia takie ryzyko. Regulacja ryzyka szkody w prawie ochrony środowiska jest połączona z generalną funkcją państwa, która polega na utrzymaniu stanu bezpieczeństwa ekologicznego w ramach szczególnego korzystania ze środowiska. W instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego rozróżniamy dwa aspekty: publiczny (obowiązek za-

pewnienia bezpieczeństwa ekologicznego) oraz podmiotowy (prawo do bezpieczeństwa ekologicznego). Ich stosunek jest bardzo różny w poszczególnych ustawach systemu prawa ochrony środowiska. Bezpośrednia zależność bezpieczeństwa ekologicznego w tej czy innej ustawie od poziomu ryzyka wystąpienia szkody w środowisku tłumaczy się prostym faktem, że bezpieczeństwo ekologiczne wymaga stworzenia skutecznych instrumentów prawa ochrony środowiska skoncentrowanych głównie na zapobieganiu szkodom w środowisku. Zbiorczym wskaźnikiem zagwarantowania bezpieczeństwa ekologicznego może być poziom takiej prewencji.

Ryzyko szkody w środowisku należy do zagadnień podstawowych, które są przedmiotem ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.¹ Według słownika języka polskiego mianem ryzyka określa się wszelkiego rodzaju działalność, która wiąże się z możliwością lub prawdopodobieństwem, że coś się nie uda. Ryzy-

ko może być związane także z realizacją przedsięwzięcia, którego wynik jest nieznan, niepewny lub problematyczny.² W okresie międzywojennym w procesie stosowania prawa regulującego odpowiedzialność cywilną wykorzystywano założenia teorii ryzyka. Według tej koncepcji ponoszenie szkód przypadkowych wynika z korelacji pomiędzy zyskiem i ryzykiem. Stworzona na jej podstawie zasada ryzyka była instytucją prawną regulowaną m.in. w art. 152 i art. 153 Kodeksu Zobowiązań³ oraz w przepisach prawa łowieckiego i prawa górniczego. W literaturze powojennej według B. Nietykszy przez ryzyko należy rozumieć „niepewność w działaniu, możliwą do przewidzenia za pomocą rachunku prawdopodobieństwa (metoda matematyczna) lub prawdopodobieństwa zdarzeń określonych szacunkowo na podstawie posiadanych informacji, aktualnego stanu wiedzy, doświadczenia i intuicji”.⁴ Zdaniem F. Orłowicza „ryzyko to wyliczona lub oszacowana ewentualność nieosiągnięcia założonych wyników, grożąca podejmującemu decyzję wskutek spełnienia się przewidywanych niebezpieczeństw należących do istoty przedsięwzięcia lub związanych z nim, gdy podejmujący decyzję nie ma pewności, że one nastąpią i spowodują szkody, lecz jest przekonany, że mimo ich urzeczywistnienia podjęta decyzja jest decyzją optymalną”.⁵ W ocenie B. Minca ryzyko oznacza „możliwość powstania odchylenia od zamierzonych efektów działania”, przy czym, gdy „odchylenia te nie mogą być przewidziane żadnym określonym stopniem prawdopodobieństwa, przyjmuje się, iż zachodzi pełna niepewność”.⁶ W literaturze z zakresu prawa cywilnego wypracowano główny trzon teorii związanej z ryzykiem szkody. Dorobek ten jest wykorzystywany w procesie stosowania oraz interpretacji przepisów prawa ochrony środowiska. W. Warkałło wyodrębnia następujące rodzaje ryzyka:

- 1) ryzyko ogólnoludzkie, wynikające z klęsk żywiołowych (trzęsienie ziemi, powódzie, gradobicia);
- 2) ryzyko społeczne, wynikające z klęsk społecznych (wojny, kryzysy gospodarcze, klęski głodu);
- 3) ryzyko indywidualne, obejmujące bardzo szeroki zbiór zdarzeń takich jak: choroby, wypadki, inwalidztwo, przedwczesna śmierć oraz ryzyko przedsiębiorcy.⁷

M. Świącicki w kategorii zbiorczej pojęcia ryzyka przedsiębiorstwa wyróżnia:

- 1) ryzyko osobowe, które dotyczy skutków (szkody) związanych z niezawinionymi błędami w pracy, które obciążają przedsiębiorstwo, a nie pracownika;
- 2) ryzyko techniczne, obejmujące następstwa niemożności świadczenia pracy (przestoje) obciążające przedsiębiorstwo;
- 3) ryzyko socjalne, dotyczące świadczeń z tytułu obowiązków, jakie ciążyą na przedsiębiorstwie, których rozmiar w przeciwieństwie do świadczeń stałych nie jest różny;
- 4) ryzyko gospodarcze, które występuje wtedy, gdy nie zachodzi zależność między wynikami działalności gospodarczej przedsiębiorstwa.⁸

Istota ryzyka w prawie ochrony środowiska polega na tym, że w procesie gospodarczym podmiotu prowadzącego działalność stwarzającej ryzyko szkody w środowisku istnieje stałe niebezpieczeństwo powstania odchylenia, których efektów nie można przewidzieć za pomocą znanych i dostępnych metod. A. Daniluk i B. Poskrobko wyodrębniają pojęcie ryzyka ekologicznego⁹ w postaci ryzyka bezpośredniego i pośredniego. Bezpośrednie ryzyko ekologiczne oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia strat w przedsiębiorstwie w związku z awarią systemów

ochrony środowiska lub wystąpieniem nadzwyczajnych sytuacji w środowisku. Pośrednie ryzyko ekologiczne jest związane z prawdopodobieństwem wystąpienia takich zdarzeń w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, które nie spowodują w nim bezpośrednich strat, nie zagrażą życiu i zdrowiu pracowników, ale negatywnie wpłyną na stan środowiska przyrodniczego. Podstawą pozwalającą na określenie ryzyka jest ustalenie przyczyn, z powodu których nie zostały osiągnięte cele założone w procesie decyzyjnym.¹⁰

Działalność podmiotu korzystającego ze środowiska może stwarzać ryzyko szkody w środowisku. Zaczniemy od wyjaśnienia znaczenia pojęcia podmiotu korzystającego ze środowiska. Według art. 6 pkt 9 u.z.sz.ś.n jest to „podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Poś), prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, powodującą bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku”.

Definicja „podmiotu korzystającego ze środowiska”, która znajduje się w u.z.sz.ś.n nie stanowi wiernego odzwierciedlenia definicji tego pojęcia z ustawy Poś. Zgodnie z treścią art. 6 pkt 9 ustawy o szkodach „podmiotem korzystającym ze środowiska” są podmioty, które są wyszczególnione w ustawowej definicji, pod warunkiem, że prowadzą one działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, powodującą bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku. Według M. Górskiego ustalenie faktycznego „zakresu podmiotowego obowiązywania ustawy wiąże się przede wszystkim ze sprecyzowaniem terminu «działalność stwarzająca ryzyko szkody», w drugiej zaś kolejności z analizą działań, o których mówi art. 2 ust. 1 pkt 2”.¹¹

Podstawowym celem u.z.sz.ś.n jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego poprzez określenie zasad zapobiegania szkodom w środowisku. Bezpieczeństwo na gruncie przepisów tej ustawy ma zapewnić pewność podejmowania ryzyka związanego z wykonywaniem działalności:

- 1) przez podmiot korzystający ze środowiska, stwarzający ryzyko szkody w środowisku;
- 2) przez podmiot korzystający ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

2. Właściwość organów w sprawach dotyczących szkód w środowisku

Omawianie zagadnienia dotyczącego wskazania takich organów chciałbym poprzedzić kilkoma uwagami natury ogólnej. Właściwość organu jest związana najczęściej z aktywnością i możliwością działania podmiotu zobowiązanego na podstawie przepisów prawa. Według T. Kotarbińskiego „stwierdzając możliwość danego działania, konstatujemy po prostu jego wykonalność”.¹² Wyróżnia on możliwość działania w sensie dyspozycyjnym oraz sytuacyjnym. Możliwość działania w znaczeniu dyspozycyjnym sprowadza się, według tego autora, do połączenia siły, sprawności i wiedzy w odniesieniu do współczesnych okoliczności. Możliwość działania rozumiana w sensie sytuacyjnym dotyczy okoliczności, czyli tego, co się dzieje z rzeczami zewnętrznymi względem danego podmiotu. Jego zdaniem, różne sytuacje „to układy zewnętrznych stanów rzeczy różniące się tym, pod którymi względami i w jakiej mierze sprzyjają lub przeszkadzają danym działaniom”.¹³ Cytowany autor analizuje m.in. pojęcie „podmiotu działającego”. Wnioski, które

płyną z jego analizy mają znaczenie dla wyznaczenia potencjalnego obszaru kompetencji podmiotów zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w ustawie o szkodach. Dla tych podmiotów oprócz możliwości działania wynikającej z wykonania obowiązku prawnego, istotne znaczenie posiada cecha trwałości działania. J. Kurnal uważa trwałość za podstawową cechę działań zinstytucjonalizowanych.¹⁴ Jego zdaniem „we współczesnym społeczeństwie zorganizowanym w instytucję państwa można wszystkie istniejące instytucje wtórne, tzn. trwałe, zespołowe organizacje ludzi, pochodne w stosunku do instytucji państwa, podzielić na kilka podstawowych grup według rodzaju celów, do których realizacji instytucje te są powołane”. Konsekwencją istnienia funkcji decyzyjnej w prawie ochrony środowiska jest istnienie organów zobowiązanych do wykonywania zadań im przypisanych według właściwości rzeczowej. Możemy więc mówić o przedmiotowej i podmiotowej sferze właściwości organów w sprawach dotyczących szkód w środowisku. Mówiąc o przedmiotowej stronie tej właściwości mam na myśli istotę działalności organów ochrony środowiska, a więc jej treść oraz charakter.

W literaturze z zakresu prawa administracyjnego pojęcie organu administracyjnego było rozumiane w kontekście części aparatu państwowego. Charakterystyczne są dwie koncepcje przedstawione przez M. Jaroszyńskiego i J. Starościaka. M. Jaroszyński przyjmuje za punkt wyjścia konstrukcję prawną organu państwowego, która jest uzupełniona cechami szczególnymi. Organem państwowym nazywa „wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wpływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (imperium)”.¹⁵ Definicja J. Starościaka jest podob-

na do propozycji M. Jaroszyńskiego, podkreśla jednak znaczenie innych elementów, które zostały nieco inaczej ułożone. Według J. Starościaka „organ administracyjny jest to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej, posiadająca ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania (który może być zaliczony na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach”.¹⁶ W definicji J. Starościaka występuje nowy element w postaci czynnika osobowego organu oraz swoistych form działania. Czynniki te zostały wyraźnie zaakcentowane w kolejnej definicji organu administracyjnego.

E. Iserzon państwo uznaje za osobę prawną, „tj. kolektyw, któremu prawo przypisuje zdolność występowania w stosunkach prawnych w charakterze podmiotu uprawnień i obowiązków”.¹⁷ Autor ten uważa, że wszystkich czynności dokonują za państwo ludzie do tego przez prawo powołani. Tych ludzi nazywa on organami państwa. J. Borkowski analizując pojęcie podmiotowości administracyjnoprawnej przy ustalaniu tego pojęcia uważa, że „nie można kierować się wyłącznie organizacyjnym wyodrębnieniem jakiegoś tworu z całego aparatu państwowego”.¹⁸ Jego zdaniem należy jeszcze wziąć pod uwagę treść i zakres obowiązków spoczywających na danym podmiocie. Do tego trzeba jeszcze znać także jego miejsce w strukturze administracji i spełnianą w niej rolę.¹⁹ Autor ten twierdzi, że podmiotowości administracyjnoprawnej nie można rozpatrywać wyłącznie w oparciu o normy prawa administracyjnego. Pełny kształt tej konstrukcji można uzyskać dopiero w oparciu o normy prawa regulującego działalność administracji, „a więc tak prawa administracyjnego, jak i pokrewnych jemu gałęzi”.²⁰ J. Borkowski przyjmuje definicję organu administracyjnego czyniąc do niej trzy zastrzeżenia:

- 1) w strukturze administracji państwowej dostrzega obok organów administracyjnych także szczególnie podmioty administracji;
- 2) zakres działania oraz zdolność do nawiązywania stosunków prawnych organów administracyjnych oraz szczególnych podmiotów administracji normuje, według cytowanego autora, nie tylko prawo administracyjne, lecz także normy innych gałęzi prawa;
- 3) w ocenie J. Borkowskiego organy administracyjne i szczególnie podmioty administracji wyposażone są w różnym stopniu w prerogatywy władcze. Oznacza to dla tego autora, że „możliwości władczego ingerowania w stosunki społeczne uzależnione są od treści i rodzaju stosunków prawnych, w które wchodzi te podmioty”.²¹

W art. 7 u.z.sz.ś.n uregulowano właściwość rzeczową i miejscową organów ochrony środowiska. Zgodnie z art. 7 ust. 1 organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. B. Rakoczy przyjmuje, że „generalnie sprawy jakie się toczą przed regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i są prowadzone na podstawie ustawy szkodowej są sprawami z zakresu odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku”.²² Są to sprawy administracyjne objęte zakresem przedmiotowym ustawy o szkodach.

Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku wystąpiły na obszarze dwóch lub więcej województw, właściwy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, który pierwszy powziął informację o ich wystąpieniu (art. 7 ust. 2 u.z.sz.ś.n). Regionalny dyrektor ochrony środowiska, podejmuje działania w porozumieniu z wojewodą, na którego obszarze działa-

nia wystąpiło bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku (art. 7 ust.3 u.z.sz.ś.n). Według art. 7a ustawy o szkodach organem wyższego stopnia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest generalny dyrektor ochrony środowiska.

3. Wykazanie prowadzenia działalności stwarzającej ryzyko

W ustawie o szkodach w art. 3 ustalony został katalog rodzajów działalności, które stwarzają ryzyko szkody w środowisku. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.z.sz.ś.n do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się:

- 1) z zakresu ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,²³ działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymagającą uzyskania zezwolenia;
- 2) z zakresu ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,²⁴ eksploatację instalacji wymagającą uzyskania:
 - a) pozwolenia zintegrowanego,
 - b) pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- 3) z zakresu ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach:²⁵
 - a) działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wymagającą uzyskania zezwolenia,
 - b) działalność w zakresie zbierania odpadów oraz działalność w zakresie transportu odpadów wymagające uzyskania zezwolenia,
 - c) działalność zwolnioną z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu odpadów na podstawie art. 31 tej ustawy,

- d) działalność wymagającą zgłoszenia do rejestru na podstawie art. 33 ust. 5 tej ustawy;
- 4) z zakresu ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne,²⁶ wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego:
- a) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - b) pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych,
 - c) retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych;
- 5) z zakresu ustawy z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych,²⁷ zamknięte użycie GMO oraz zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu;
- 6) z zakresu rozporządzenia Rady nr 259/93 z 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar,²⁸ międzynarodowy obrót odpadami;
- 7) z zakresu ustawy z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych,²⁹ gospodarowanie odpadami wydobywczymi na podstawie zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.

Według art. 3 ust. 2 ustawy o szkodach do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się również:

- 1) produkcję, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport:
 - a) substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych,³⁰
 - b) środków ochrony roślin w rozumieniu ustawy z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin,³¹
 - c) produktów biobójczych w rozumieniu ustawy z 13 września 2002 r. o produktach biobójczych;³²
- 2) transport:
 - a) towarów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych,³³
 - b) towarów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z 31 marca 2004 r. o przewozie koleją towarów niebezpiecznych,³⁴
 - c) materiałów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim,³⁵
 - d) materiałów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej.³⁶

W art. 3 ustawy o szkodach znalazł się katalog zamknięty rodzajów działalności, które stwarzają ryzyko szkody w środowisku. Są to kategorie działalności, które mogą powodować największe zagrożenie dla środowiska. Oznacza to, że tylko te dziedziny działalności mogą być podstawą odpowiedzialności podmiotu korzystającego ze środowiska z tytułu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku. Według B. Rakoczego katalog ten powinien być interpretowany „ściśle, a nawet ścieśniająco”.³⁷ Podmiot korzystający ze środowiska odpowiada za zagrożenie lub spowodowanie szkody wtedy, kiedy prowadzi działalność stwarzającą ryzyko szkody.

Dla ustalenia okoliczności jakie muszą być udowodnione w związku z prowadzeniem działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku istotne znaczenie na początku ma ustalenie, co oznacza pojęcie „bezpośrednie zagrożenie szkodą”. Określenie to zgodnie z treścią art. 6 pkt 1 u.z.s.z.s.n oznacza wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości. Zdaniem B. Rakoczego, należy wyraźnie „oddzielić działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku od bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku”.³⁸ Według cytowanego autora samo stworzenie ryzyka

szkody nie może być traktowane jako bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku.³⁹

Warto podkreślić, że w konstrukcji prawnej regulującej stan bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku mamy do czynienia z odpowiedzialnością prewencyjną. W tym przypadku sama możliwość zastosowania odpowiedzialności prawnej powinna oddziaływać prewencyjnie na podmiot prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku. Szkodę można uznać za wysoce prawdopodobną, jeżeli jest typowym skutkiem (efektem) prowadzonego działania, biorąc pod uwagę wszystkie cechy tegoż działania i poszczególne elementy związku przyczynowego, które prowadzą do powstania danego skutku.⁴⁰ Kryterium wyboru w sytuacji ryzyka szkody w środowisku jest prawdopodobieństwo jej powstania. Wysokie prawdopodobieństwo szkody w środowisku powinno być podstawą przy podejmowaniu działań prewencyjnych. Może się ono sprowadzać do wyboru takiego programu działań zapobiegawczych, które zapewnią najwyższy poziom ochrony. Aby ocenić stosunek prawdopodobieństwa wystąpienia szkody do efektu prowadzonego działania, należy uprzednio rozwiązać problem skuteczności podejmowanych działań zapobiegawczych. Zagadnienie dotyczące wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia szkody wiąże się z problematyką dopuszczalności granic ryzyka szkody w środowisku. A. Gaberle⁴¹ uzależnia generalnie dopuszczalność ryzyka od następujących warunków:

- 1) celem działania powinno być osiągnięcie korzyści dodatkowo ocenianej ze społecznego punktu widzenia;
- 2) między ewentualną korzyścią a szkodą powinna być utrzymana współmierność;
- 3) ryzykowne działanie powinno być podejmowane świadomie;
- 4) ryzykowne działanie powinno być wy-

konane z należytą starannością.

W konstrukcji treści art. 3 u.z.sz.ś.n ustawodawca odwołał się do zasady ryzyka będącej instytucją odpowiedzialności cywilnej.⁴² Według B. Lewaszewicz-Petrykowskiej podstawa odpowiedzialności przedsiębiorcy w pełni odpowiada postulatowi zaostrożenia odpowiedzialności za naruszenie środowiska. Autorka ta uważa, że jest to odpowiedzialność całkowicie obiektywna, oderwana od winy, a oparta na ryzyku.⁴³

W art. 3 określone zostały rodzaje działalności, które powodują ryzyko szkody w środowisku. Jest to bardzo surowy zakres odpowiedzialności. Można ją porównać do odpowiedzialności cywilnej za sam skutek.⁴⁴ Konsekwencją oparcia odpowiedzialności na zasadzie ryzyka jest oderwanie jej od winy. Dla ustalenia odpowiedzialności powstałej w wyniku prowadzenia działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku decydujące znaczenie ma katalog rodzajów działalności określony w art. 3. Prowadzenie tych rodzajów działalności stwarza hipotetyczne zagrożenie szkodą w środowisku. Ustawodawca wyszczególnił rodzaje działalności, które najczęściej w praktyce stwarzają ryzyko szkody w środowisku. Są one potencjalnie niebezpieczne i z tego powodu są związane z ryzykiem wystąpienia szkody w środowisku. Warto podkreślić, że nie potencjalne zagrożenie jest jednak podstawą do podejmowania działań zapobiegawczych lub naprawczych, ale „naruszenie warunków prowadzenia tej działalności, którego skutkiem jest co najmniej bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku”.⁴⁵

4. Wina jako przesłanka odpowiedzialności w ustawie o szkodach

Treść art. 2 ust. 1 pkt 2 u.z.sz.ś.n częściowo poszerza podmiotowy zakres odpowiedzialności ponad kategorię „działalności

stwarzającej ryzyko szkody”. Podmiot korzystający ze środowiska odpowiada bowiem za zagrożenie lub szkodę spowodowaną także działalnością inną niż ta, która stwarza ryzyko szkody (art. 3 ust. 1 i 2), ale tylko w odniesieniu do szkód wyrządzonych w stosunku do chronionych gatunków lub siedlisk przyrodniczych i pod warunkiem, że zagrożenie lub szkoda powstały z winy danego podmiotu. Może to dotyczyć każdej działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska. Podmiot taki ponosi odpowiedzialność za zagrożenie lub szkodę w chronionych siedliskach lub gatunkach tylko wówczas, gdy zagrożenie lub szkoda wystąpiły z jego winy. Zasadnicze znaczenie dla określenia istoty odpowiedzialności podmiotu korzystającego ze środowiska na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 u.z.sz.ś.n ma kwestia winy. Warto zaznaczyć, że mamy tutaj kolejne odwołanie się w ustawie o szkodach do instytucji prawnej winy regulowanej przepisami prawa cywilnego. Powstaje pytanie, czy omawiana konstrukcja winy wynika z norm prawa ochrony środowiska, czy też przepisy prawa cywilnego określają ową instytucję prawną w ustawie o szkodach? Przyjmujemy cywilistyczne rozumienie winy, skoro jest to przesłanka odpowiedzialności podmiotu. Wskazówką jest to, że można zauważyć na gruncie przepisów prawa cywilnego wspólną cechę polegającą na podkreśleniu związku między odpowiedzialnością a winą.

Mamy tu więc odpowiedzialność na zasadzie ryzyka oraz cywilistyczną konstrukcję winy w ramach generalnej odpowiedzialności administracyjnej stanowiącej zasadniczą podstawę stosowania przepisów ustawy o szkodach. M. Górski stawia w tym zakresie istotne z praktycznego punktu widzenia pytanie, „czy można mówić o winie podmiotu korzystającego ze środowiska, skoro taki podmiot to najczęściej jednostka organizacyjna, a wina to niewątpliwie kategoria subiektyw-

na, związana zawsze z osobą fizyczną”.⁴⁶ Jedną z cech charakterystycznych wszystkich reżimów odpowiedzialności na zasadzie winy jest to, że poważnie utrudniają sytuację poszkodowanego „zwłaszcza gdy po przeciwnej stronie pojawia się jednostka organizacyjna o złożonej strukturze”.⁴⁷ Zdaniem M. Pyziak-Szafnickiej „tendencja do obiektywizacji odpowiedzialności za szkodę spowodowaną naruszeniem środowiska jest dość wyraźna”.⁴⁸

Pojęcie winy nie jest zdefiniowane w k.c. Wina podmiotu korzystającego ze środowiska może mieć miejsce, gdy zwłaszcza osobie fizycznej, można postawić zarzut obiektywnej niewłaściwości postępowania. Niewłaściwość oznacza szeroko rozumianą bezprawność postępowania.⁴⁹ Podmiotowa wadliwość takiego zachowania podmiotu na gruncie prawa cywilnego może występować w postaci umyślności i niedbalstwa. Umyślność zachowania ma miejsce wówczas, gdy ten, kto je podejmuje, przewiduje skutki jakie stąd wynikną, w szczególności nastąpienie szkody i chce je wywołać. Niedbalstwo występuje wtedy, gdy ten, kto podejmuje określone zachowanie się, przewiduje możliwość skutków tego zachowania się, choć bezpodstawnie przypuszcza, że zdoła ich uniknąć, albo też nie przewiduje możliwości tych skutków, choć powinien i mógł je przewidzieć. Do przesłanek odpowiedzialności na zasadzie winy należą: szkoda, czyn sprawcy noszący znamiona winy oraz związek przyczynowy między czynem sprawcy i szkodą. Działanie jak i zaniechanie może wyrządzić szkodę. Sprawa może się komplikować, kiedy powinniśmy ustalić winę po stronie osoby prawnej. Według W. Czachórskiego jeżeli sprawcą wyrządzenia szkody jest osoba prawna, to wtedy „mamy do czynienia z wyrządzeniem szkody przez organ osoby prawnej, albowiem czyn organu jest uważany za czyn samej osoby prawnej”.⁵⁰

5. Ustalenie szkody w środowisku

W toku prowadzonego postępowania należy wykazać, że miało miejsce bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub wyrządzenie szkody w środowisku. Szczególnego znaczenia na tym etapie postępowania nabiera właściwe zrozumienie zakresu pojęć: „szkoda w środowisku” oraz „bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku”. Punktem wyjścia w szczegółowym postępowaniu dowodowym związanym z działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku musi być oczywiście dokonanie ustaleń dotyczących pojęcia szkody. Stanowią ono głównie jeden z najważniejszych problemów praktycznego stosowania prawa cywilnego,⁵¹ ale, jak już stwierdzono wcześniej, ma swoje miejsce także w kategoriach innych gałęzi systemu prawa, w tym również w prawie ochrony środowiska. Pojęcia szkody nie definiuje k.c. Brak ustawowej definicji szkody na gruncie k.c. nie oznacza oczywiście pozbawienia tego pojęcia znaczenia normatywnego. Wręcz przeciwnie, treść wielu przepisów k.c. pozwala na ustalenie jego zakresu w ramach instytucji prawnej odpowiedzialności. Do naturalnego znaczenia szkody nawiązuje też szeroko piśmiennictwo. Najczęściej pod tym pojęciem w literaturze rozumie się uszczerbek poniesiony przez podmiot prawa przez uszkodzenie dóbr prawnych.⁵²

Możemy powiedzieć, że szkoda należy w pewnym sensie do międzygałęziowych oraz interdyscyplinarnych instytucji prawnych.⁵³ Ma to oczywiście swoje konsekwencje przy rozpatrywaniu tego zagadnienia na gruncie ustawy o szkodach. W związku z tym, może się pojawić niebezpieczeństwo nieuwzględnienia w wystarczającym stopniu swoistego kontekstu instytucji prawnej szkody na gruncie ustawy o szkodach. Trudne może się też okazać posługiwanie się tym samym pojęciem w różnych lub nieco zmienionych znaczeniach

w ramach jednego systemu prawnego ochrony środowiska. Prawne znaczenie szkody jest w sposób naturalny związane z obowiązkiem jej naprawienia. Przyjęcie takiego założenia wyjściowego oznacza wyeliminowanie z naszego przedmiotu zainteresowania szkód pozbawionych znaczenia normatywnego.⁵⁴ M. Pyziak-Szafnicka analizuje pojęcie „szkody ekologicznej” na gruncie prawa cywilnego.⁵⁵ Autorka ta twierdzi, że „szkoda ekologiczna – na gruncie prawa cywilnego – nie jest więc synonimem rodzaju uszczerbku, lecz zbiorczym określeniem dla wszystkich uszczerbków na osobie i mieniu, które powstają niejako rykoszetem, w wyniku naruszenia środowiska”.⁵⁶ Jej zdaniem sformułowanie „szkoda ekologiczna” charakteryzuje nie skutek, lecz przyczynę. Uważa, że pojęcia „szkoda ekologiczna” nie będzie można przełożyć na język cywilistyczny tak długo, jak długo w nauce nie zostanie skonstruowane i zaakceptowane indywidualne prawo podmiotowe do korzystania z wartości środowiska. Nie zgadzam się z tym poglądem. Łączenie tych dwóch zagadnień ze sobą może być uzasadnione tylko w pewnych sytuacjach niezwiązanych koniecznie ze szkodą w środowisku. Na pewno nie ma ono jednak tak zasadniczego znaczenia dla „przełożenia pojęcia szkody na język cywilistyczny”.

Stanowisko w sprawie samoistnego prawa podmiotowego do środowiska zajmuje J.J. Skoczylas, który twierdzi, że „błędem jednakże byłoby sądzić, iż brakuje tylko idealnej koncepcji, aby wszystkie istotne problemy ochrony środowiska rozwiązać przez wprowadzenie jednolitego prawa podmiotowego do nienaruszonego środowiska”.⁵⁷ Jego zdaniem problem nie w tym, czy takie prawo wprowadzimy, lecz w tym, jakie zapewnimy mu środki ochrony⁵⁸. Prawo podmiotowe zaliczane jest do głównych instytucji zarówno prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. Rozpowszechniony jest pogląd, że jest

to przede wszystkim pojęcie prawnicze teorii prawa, najczęściej rozumiane jako rezultat naturalnych cech człowieka oraz jako instytucja systemu prawa. Prawo podmiotowe jako uprawnienie definiuje R. Longchamps de Berier. Jest to według tego autora chroniona „przez porządek prawny możliwość zaspokojenia swego oznaczonego interesu za swoją wolą lub za wolą swego prawnie uznanego zastępcy”.⁵⁹ Według W. Siedleckiego „na pojęcie prawa podmiotowego składają się nie tylko pewne możliwości przysługujące podmiotowi prawa, ale także obowiązek innych podmiotów prawnych”.⁶⁰ K. Opałek uważa, że prawo podmiotowe może przybrać różne znaczenia. Może być, jego zdaniem, rozumiane jako prawo przysługujące podmiotowi (uprawnienie).⁶¹

Ze względu na odrębny sposób określenia instytucji prawnej szkody w prawie cywilnym i w prawie ochrony środowiska zakresy znaczeniowe pojęcia szkody w tych dwóch gałęziach prawa nie pokrywają się. Rozważania na temat szkody oraz „szkody ekologicznej” w ujęciu prawa cywilnego posłużą nam do przedstawienia konstrukcji szkody w środowisku na gruncie ustawy o szkodach. Zgodnie z art. 6 pkt 11 u.z.sz.s.n przez szkodę w środowisku rozumie negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfiko-

wanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,⁶²

- b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
- c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

Według M. Górskiego „definicja szkody w środowisku oparta została na założeniu, że możliwe jest zmierzenie zmian w środowisku dokonanych poprzez porównanie stanu środowiska po tych zmianach ze stanem początkowym”.⁶³ Najczęściej szkoda jest następstwem działań, które są prowadzone przez podmiot korzystający ze środowiska. Szkoda może być spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska. Wynika z tego, że musi zaistnieć związek przyczynowy pomiędzy działaniami prowadzonymi przez dany podmiot, a ich konsekwencjami, które mają postać szkody w środowisku.

6. Ustalenie związku przyczynowego

Ustawa o szkodach w swojej treści nie odnosi się w sposób bezpośredni do instytucji prawnej związku przyczynowego. Nie można mieć jednak żadnych wątpliwości, że związek przyczynowy jest nierozzerwalnie związany z instytucją prawną odpowiedzial-

ności, która jest uregulowana w ustawie o szkodach. Również i w zakresie związku przyczynowego będziemy korzystać z wypracowanych koncepcji na ten temat w teorii prawa cywilnego. Według A. Kocha „związek przyczynowy występuje w prawie cywilnym jako określenie przedmiotowej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej”.⁶⁴ Związek przyczynowy pełni funkcję przedmiotowej przesłanki odpowiedzialności. Stanowi on także podstawę obowiązku odszkodowawczego w prawie cywilnym i określa jego powstanie. Sposób uregulowania związku przyczynowego „wyznacza granice odpowiedzialności – w drodze określenia zakresu następstw objętych obowiązkiem odszkodowawczym”.⁶⁵ Istota związku przyczynowego będącego podstawą odpowiedzialności polega na tym, że dwa elementy: zdarzenie i szkoda pozostają ze sobą w stosunku, który pozwala stwierdzić, że drugi człon tej relacji jest rezultatem pierwszego.⁶⁶ W utrwalonej doktrynie prawa cywilnego wypracowane zostały teorie związku przyczynowego. Najbardziej popularną jest teoria adekwatnego związku przyczynowego, nazywana też teorią przyczynowości adekwatnej. Wyznaczenie obszaru skutków adekwatnych w odniesieniu do określonego rodzaju zdarzenia (przyczyny) następuje przez analizę obiektywnej możliwości. Sprowadza się to do prognozowania na podstawie zasad nauki i doświadczenia, prawdopodobieństwa powstania określonych następstw. Skutkami adekwatnymi są te, których prawdopodobieństwo zostaje zwiększone przez przyczynę danego rodzaju. W teorii adekwatnego związku przyczynowego przyczyna jest określana jako czynnik, który ogólnie sprzyja powstawaniu określonego rodzaju skutków. Według tej teorii sprawca szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku odpowiada za normalne skutki swojego działania lub zaniechania. Organ ochrony środowiska musi każ-

dorazowo ocenić, jakie skutki należy uznać za normalne następstwo działania lub zaniechania występującego po stronie podmiotu korzystającego ze środowiska. Metoda ta na podstawie znajomości pewnego typu przyczyn, stwarza z góry możliwość określenia rodzaju następstw właściwych dla niej, czyli adekwatnych. Instytucja prawna związku przyczynowego jest wykorzystywana często do ustalenia stanu bezpośredniego zagrożenia szkodą.

7. Ustalenie bezpośredniego zagrożenia szkodą

Pojęcie „bezpośrednie zagrożenie szkodą” jest zdefiniowane w art. 6 pkt 1 ustawy o szkodach. Jest to wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości. przepis ten realizuje założenia dwóch zasad prawa ochrony środowiska:

- 1) zasady prewencji,
- 2) zasady przezorności.

Prewencyjna ochrona środowiska jest działalnością opartą na nauce. Jest to metoda ochrony środowiska skuteczniejsza, tańsza i pewniejsza co do wyników niż naprawianie szkód w środowisku po ich powstaniu. Jej głównym celem jest sterowanie działaniami podmiotu korzystającego ze środowiska w ten sposób, aby możliwie jak najwcześniej zapobiegać powstaniu szkód w środowisku. Tym samym dąży się do przeciwdziałania szkodom w środowisku w celu stopniowej ich eliminacji oraz ograniczania zakresu ich skutków. W prewencji chodzi o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania szkodom, jak również o niedopuszczenie do ich powstania. U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie obejmujące zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości w postaci szkód materialnych lub szkód, któ-

rych wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić. Poznanie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko jest podstawową przesłanką prewencyjnej ochrony środowiska. Po pierwsze tylko znając przyczynę można dokładnie przeciw niej skierować działania zapobiegawcze, po drugie, i to jest najważniejsze, można nie dopuścić do powstania stanu bezpośredniego zagrożenia szkodą.

Definicja bezpośredniego zagrożenia szkodą jest osadzona w założeniach teorii ryzyka. Obecnie coraz większą wagę przywiązuje się do wykorzystania działań prewencyjnych sterujących instrumentami prawa ochrony środowiska. W ten sposób normy prawne dążą do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w związku z korzystaniem z zasobów środowiska w kierunku ich stopniowej eliminacji oraz ograniczenia ich skutków, możliwie najbliżej źródeł ich powstawania. Biorąc za podstawę przedstawione powyżej założenia wyjściowe można wskazać na następujące warunki działania zasady prewencji w ustawie o szkodach:

1. Stosując zasadę prewencji należy uwzględnić w szerokim zakresie pogląd, że istnieją obiektywne warunki i możliwości pozwalające na stopniowe ograniczenie, a w niektórych przypadkach nawet wyeliminowanie szkód w środowisku.
2. Zapobieganie szkodom w środowisku stanowi długofalowy proces, którym rządzą określone reguły i występują w nim dające się uchwycić prawidłowości. Konieczne jest likwidowanie źródeł i przyczyn powstawania szkód w środowisku w sposób systematyczny i kompleksowy możliwie najbliżej miejsca ich powstawania.
3. Do realizacji zasady prewencji niezbędne jest zaangażowanie do współdziałania z organami ochrony środowiska organizacji ekologicznych oraz

pojedynczych osób.

4. Koszty stosowania zasady prewencji nie powinny być przerzucane na wszystkich korzystających ze środowiska.

W zapobieganiu szkodom w środowisku muszą być wykorzystane wszelkie racjonalne metody i środki działania pozostające w zgodności z innymi zasadami prawa ochrony środowiska oraz normami etyczno-moralnymi.⁶⁷ W szerokiej interpretacji zasady prewencji i zasady przezorności duży nacisk należy położyć na poznanie przyczyn zagrożeń dla środowiska.

Powinniśmy mówić nie o przyczynie szkód w środowisku, lecz o przyczynach. Nie można zgodzić się z poglądem, że szkodę w środowisku powoduje jedna przyczyna. Zwykle jest to wiele przyczyn (łańcuch przyczyn) i dopiero ich współistnienie w pewnych warunkach może doprowadzić do powstania bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Znajomość wszystkich przyczyn rozumianych jako zjawiska poprzedzające bezpośrednie zagrożenie, może pomagać w rozumieniu istoty zasady prewencji. Przyczyny powstania szkód w środowisku można podzielić na trzy grupy:

- 1) przyczyny usposabiające,
- 2) przyczyny wywołujące szkody oraz
- 3) przyczyny sprzyjające lub podtrzymujące powstawanie bezpośrednich zagrożeń. Przyczyny usposabiające związane są z samym środowiskiem naturalnym. Przyczyny wywołujące pochodzą zwykle od działalności podmiotu korzystającego ze środowiska. Przyczyny podtrzymujące pochodzą również od tego podmiotu i posiadają charakter stały.

Zasada prewencji wymaga szacowania ryzyka negatywnych oddziaływań opartego na istniejącej wiedzy i doświadczeniu, stoso-

wania optymalnych technologii. Niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska wiąże się ona z generalnym zakazem pogarszania stanu środowiska. Uzupełniana jest ona zasadą przezorności, zgodnie z którą dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia działalności mogącej spowodować szkody środowiskowe także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, dowiedziona i wykazana.

Przezorność wymaga w większym stopniu postępowania przewidującego na przyszłość, niż w przypadku prewencji. Działania oznaczające przezorność muszą być ponadto ukierunkowane na długookresowe przewidywanie następstw mogących pojawić się w przyszłości. Powinniśmy oczekiwać więc od podmiotu korzystającego ze środowiska, że będzie on myślał o przyszłości w kontekście skutków, które może wywołać prowadzeniem działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku. Szukając uzasadnienia dla obowiązywania zasady przezorności w ustawie o szkodach możemy powiedzieć, że dużo łatwiej jest zapobiegać negatywnym oddziaływaniom niż przywrócić do stanu pierwotnego zniszczone składniki środowiska. Zasada przezorności powinna mieć zastosowanie w sytuacji prawdopodobieństwa wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku oraz konieczności zachowania równowagi pomiędzy kosztami działań, a uzyskanymi dzięki temu rezultatami.

Zasada przezorności na gruncie ustawy o szkodach nie może być rozumiana jako zasada unikania wszelkiego ryzyka szkody w środowisku i w związku z tym jako zasada niezwykle rzadko możliwa do realizowania. Pytanie o potrzebę zastosowania lub nie tej zasady może się pojawić w okolicznościach, w których informacje naukowe są niewystarczające, nieprzekonujące, trudne do rozstrzygnięcia, bądź niepewne. Zasadę przezorności należy przyjąć za podstawę działań, gdy ist-

nieją wskazówki, że możliwe skutki dla środowiska i zdrowia ludzkiego mogą mieć niebezpieczny wpływ i charakter lub też mogą one nie spełniać przewidywanego standardu ochrony. Stosowanie instrumentów zasady przezorności w ustawie o szkodach jest możliwe w przypadku zaistnienia potencjalnego ryzyka, nawet w sytuacji, kiedy to ryzyko nie może być w pełni udowodnione, udokumentowane lub jego skutki nie mogą być w pełni ustalone z uwagi na niewystarczający stan danych naukowych i wiedzy technicznej.

Podsumowanie

Jak starałem się to wykazać w odpowiedzi na postawione na początku pytanie, związek prewencji i przezorności z ryzykiem szkody w środowisku jest oczywisty. Nienależyta staranność w prowadzeniu działalności przez podmiot korzystający ze środowiska zwiększa ryzyko szkody w środowisku. Wysoki poziom staranności i przezorności w prowadzeniu działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku może w znaczny sposób wyeliminować to ryzyko. Udzielając wyjaśnień na marginesie odpowiedzi na zadane na wstępie pytanie, dotyczące wskazania okoliczności jakie muszą być udowodnione przez organ ochrony środowiska w związku z prowadzeniem działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku, ograniczyłem się do wymienia najważniejszych z nich. Nie wyczerpuje to oczywiście katalogu wszystkich okoliczności wymagających udowodnienia w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o szkodach. Jest to procedura administracyjna prowadzone na podstawie przepisów k.p.a. oraz przepisów szczególnych, które znajdują się w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Proces dowodzenia okoliczności związanych z prowadzeniem działalności stwarzającej ryzyko szkody w

środowisku ma charakter systemowy. Wiąże się on z koniecznością stosowania zasad postępowania administracyjnego, przepisów ustawy o szkodach osadzonej w systemie prawa ochrony środowiska oraz przepisów prawa cywilnego. Może to stwarzać i jak wiem stwarza wiele trudności związanych ze zrozumieniem kompleksowego charakteru instrumentów prawnych ustawy o szkodach. Stosowanie przepisów tej ustawy wymaga często pogłębionej wiedzy prawniczej nie tylko z dziedziny prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, ale także wiąże się z koniecznością częstego sięgania do instytucji prawa cywilnego. Posługują się one odmienną od publicznoprawnej metodą regulacji. W tym upatruję zasadniczy problem związany z praktyczną stroną stosowania przepisów tej ustawy przez podmioty korzystające ze środowiska.

dr Piotr Korzeniowski
radca prawny, Uniwersytet Łódzki,
Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji,
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

¹ Dz.U. Nr 75, poz. 493 ze zm. powoływana dalej w tekście artykułu jako ustawa o szkodach, ze skrótem (u.z.sz.ś.n.).

² M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1981, s. 155.

³ Por. F. Longchamps de Berier, *Uzasadnienie Projektu Kodeksu Zobowiązań*, Warszawa 1934, s. 221.

⁴ B. Nietyksza, *Eksperyment – ryzyko–odpowiedzialność karna*, Warszawa 1967, s. 206.

⁵ F. Orłowicz, *Ryzyko gospodarze a prawo karne*, „Nowe Prawo” 1968, nr 3, s. 358.

⁶ B. Minc, *O ryzyku i niepewności*, „Ekonomista” 1969, nr 2, s. 480.

⁷ W. Warkalło, *Prawo i ryzyko*, Warszawa 1949, s. 28–29.

⁸ M. Świącicki, *Charakterystyka prawna stosunku pracy*, PiP 1957, z. 9, s. 354.

⁹ A. Daniluk, B. Poskrobko, *Ryzyko ekologiczne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Przedsiębiorstwo w okresie kształtowania zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2001, s. 120.

¹⁰ Tamże.

¹¹ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 36.

¹² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1975, s. 57.

¹³ Tamże.

¹⁴ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 162.

¹⁵ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 162.

¹⁶ J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 53; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego, zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 151.

¹⁷ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 75.

¹⁸ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 45.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże, s. 46.

²¹ Tamże, s. 55.

²² B. Rakoczy, *Zarys metodyki organu ochrony środowiska w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Poznań 2010, s. 25.

²³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

²⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.

²⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

²⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

²⁸ Dz.Urz. WEL 30 z 06.02.1993, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 176.

²⁹ Dz.U. Nr 138, poz. 865 ze zm.

³⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1222.

³¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.

³² Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 252 ze zm.

³³ Dz.U. Nr 199, poz. 1671, ze zm.

³⁴ Dz.U. Nr 97, poz. 962 ze zm.

³⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693 ze zm.

³⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857 ze zm.

³⁷ B. Rakoczy, *Zarys metodyki...*, s. 77.

³⁸ Tamże, s. 78.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Por. wyrok SN-Izba Cywilna z 1 lutego 2006 r., V CSK 86/2005-Lex Polonica nr 398919.

⁴¹ A. Gaberle, *Dopuszczalne ryzyko jako okoliczność wyłączająca bezprawność czynu*, „Nowe Prawo” 1965, nr 12, s. 1404.

⁴² A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 243.

⁴³ B. Lewaszkievicz-Petrykowska, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Warszawa 1967, s. 102.

⁴⁴ Tamże, s. 76.

⁴⁵ B. Rakoczy, *Zarys metodyki...*, s. 78. Autor ten rozróżnia: pośrednie zagrożenie szkodą w środowisku od bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku.

⁴⁶ M. Górski, *Odpowiedzialność...*, s. 41.

⁴⁷ J.J. Skoczyła, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 158–159.

⁴⁸ M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną*, [w:] *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkievicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 241.

⁴⁹ W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 244.

⁵⁰ Tamże, s. 243.

⁵¹ J. Winiarz, *Ustalenie wysokości odszkodowania*, Warszawa 1962, s. 13–14; tenże: *Obowiązek naprawienia szkody*, Warszawa 1970, s. 17; A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 18.

⁵² R. Longchamp de Berier, *Zobowiązania*, wyd. 3, Poznań 1948, s. 239, 289–290; A. Szpunar, *Zakres obowiązku naprawienia szkody*, PiP 1960, z. 1, s. 29.

⁵³ Por. np. postulaty A. Szpunara na temat potrzeby zharmonizowania podstawowych pojęć prawa cywilnego i prawa karnego w ramach jednolitego systemu prawa: *Czyni niedozwolone w kodeksie cywilnym*, St. Cyw. 1970, t. XV, s. 37; *Rozważania nad od-*

szkodowaniem i karą, PiP 1974, z. 6, s. 27.

⁵⁴ Zob. uwagi dotyczące przykładów szkód pozaprawnych: T. Dybowski, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 214.

⁵⁵ M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 248.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki...*, s. 19.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ R. Longchamps de Berier, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911, s. 104.

⁶⁰ W. Siedlecki, *Podstawowe pojęcia prawne*, Kraków 1948, s. 53 i n.

⁶¹ K. Opalek, *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957, s. 16.

⁶² Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁶³ M. Górski, *Odpowiedzialność...*, 26.

⁶⁴ A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 50.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Tamże, s. 54.

⁶⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 94 i nast.; K. Opalek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 90 i n.