



Sylwia Majkowska-Szulc*

Uniwersytet Gdański

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ ŚRODOWISKU NATURALNEMU Z PERSPEKTYWY PIERWSZYCH 10 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie wybranych aspektów problematyki odpowiedzialności podmiotów gospodarczych za szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu. Dodatkowo tematyka ta została zawężona do problemów prawnych, które pojawiły się w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Upływ pierwszej dekady członkostwa Polski w UE jest doskonałą okazją do poczynienia pewnych spostrzeżeń związanych w szczególności z zagadnieniami intertemporalnymi stosowania źródeł prawa unijnego i polskiego. W żadnym razie artykuł nie ma na celu dokonania kompleksowej analizy zagadnienia określonego w tytule, a jedynie wskazanie na ewentualne problemy wynikające z przenikania prawa unijnego do polskiego porządku prawnego.

Tuż przed przystąpieniem Polski do UE przyjęto dyrektywę 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 naturalnemu¹. Termin transpozycji ww. dyrektywy został przewidziany na 30 kwietnia 2007 r. W Polsce została ona implementowana mocą ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (dalej: ustawa szkodowa)². Są to podstawowe akty prawne regulujące problematykę odpowiedzialności podmiotu gospodarczego za szkodę wyrządzoną środowisku.

Pojęcie podmiotu gospodarczego w kontekście odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu zostało wyjaśnione za pomocą definicji legalnych. Dyrektywa 2004/35 posługuje się określeniem „podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub po-

* sylwia.majkowska@prawo.ug.edu.pl

¹ Dz. Urz. UE L 143 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 56–75.

² Dz. U. Nr 75, poz. 493.

wodujący bezpośrednio zagrożenie wystąpieniem takich szkód”³, ewentualnie używa samego określenia „podmiot gospodarczy”⁴. Zgodnie z ww. dyrektywą pod pojęciem podmiotu gospodarczego rozumieć należy „każdą osobę fizyczną lub prawną, prywatną lub publiczną, która prowadzi lub nadzoruje działalność zawodową lub, w przypadkach gdy jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osobę, której delegowano uprawnienia do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności, włącznie z posiadaczami uprawnień lub zezwolenia na prowadzenie takiej działalności lub osobami, które rejestrują lub zgłaszają taką działalność”⁵. Polska ustawa szkodowa posługuje się z kolei pojęciem „podmiotu korzystającego ze środowiska”⁶, przy czym pojęcie to zostało zdefiniowane poprzez częściowe odwołanie się do definicji zawartej w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (ustawa p.o.ś.)⁷. Z kolei kategoria podmiotu korzystającego ze środowiska obejmuje⁸: a) przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; b) jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹; c) osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, korzystające ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia. Podsumowując można stwierdzić, że pojęcia „podmiotu gospodarczego wyrażającego przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodującego bezpośrednio zagrożenie wystąpieniem takich szkód” z dyrektywy 2004/35 i pojęcie „podmiotu korzystającego ze środowiska” z ustawy szkodowej pokrywają się zakresowo. Na uwagę zasługuje też fakt, że w ściśle ograniczonych sytuacjach przepisy ustawy szkodowej znajdują zastosowanie również do podmiotu władającego powierzchnią ziemi¹⁰.

Zakres zastosowania *ratione temporis* ustawy szkodowej jest zdeterminowany zastosowaniem *ratione temporis* dyrektywy 2004/35. Dyrektywa ta nie ma zastosowania po pierwsze do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed upływem terminu na implementację ww. dyrektywy, tj. przed 30 kwietnia 2007 r.; po drugie do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które mają miejsce po dniu 30 kwietnia 2007 r., w przypadku gdy wynikają one z pewnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed

³ M. in. motyw 2, 18 dyrektywy 2004/35

⁴ M. in. motyw 9 i 23, art. 2, 5, 6, 8, 10 dyrektywy 2004/35.

⁵ Art. 2 dyrektywy 2004/35.

⁶ Art. 6 pkt 9 ustawy szkodowej.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232.

⁸ Art. 3 pkt 20 p.o.ś.

⁹ Pojęcie jednostki organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą jest szerokie i obejmuje wszelkie twory organizacyjne, niezależnie od ich statusu prawnego. Ocena, czy określona jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą, może zostać uznana za podmiot korzystający ze środowiska, zależy od stanu faktycznego ustalonego w konkretnej sytuacji. Zob. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 463/06.

¹⁰ Por. art. 12 ust. 2 i 3, do art. 17 i art. 18 ustawy szkodowej.

wspomnianą datą; po trzecie do szkód, jeśli od emisji, zdarzenia lub wypadku, które je wywołały, upłynęło ponad 30 lat¹¹. Powyższy przepis dyrektywy został prawidłowo wdrożony do polskiego porządku prawnego mocą ustawy szkodowej¹², zgodnie z którą do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, które zaistniały przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikały z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., stosuje się przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ustawy szkodowej¹³. Do szkód w środowisku dotyczących powierzchni ziemi wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 32, w brzmieniu dotychczasowym, z tym że organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska¹⁴.

Zarówno dyrektywa 2004/35, jak i ustawa szkodowa zawierają enumeratywną listę przypadków, do których stosuje się przepisy obowiązujące przed 30 kwietnia 2007 r. Potwierdza to wykładnia językowa art. 35 ust. 1 ustawy szkodowej, zgodnie z którym „Do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, które zaistniały przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikały z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., stosuje się przepisy dotychczasowe”. Przepis ten nie zawiera żadnego wyrażenia sugerującego jakoby wskazane przypadki były jedynie przykładem z otwartej listy przypadków, do których zastosowanie mają przepisy dotychczasowe. W konsekwencji wykładnia językowa prowadzi do jedyne go możliwego wniosku, że jest to lista zamknięta. Wykładni wymaga również łącznik „lub”, którym wspomniane przypadki zostały połączone. Alternatywa łączna „lub” oznacza, że przypadki te się nie wykluczają i mogą zachodzić jednocześnie. To z kolei oznacza, że wolą prawodawcy było takie uregulowanie zagadnień intertemporalnych, które gwarantuje stosowanie przepisów dotychczasowych wyłącznie do przypadków całkowicie zakończonych przed datą 30 kwietnia 2007 r., przy czym warunek „zakończenia” odnosić się może zarówno do zagrożenia szkodą zakończonego przed 30 kwietnia 2007 r., jak i do samej szkody zakończonej przed 30 kwietnia 2007 r., ale także do szkody powstałej w wyniku działalności zakończonej przed 30 kwietnia 2007 r. Do identycznego wniosku prowadzi wykładnia *a contrario* przepisu art. 35 ust. 1 ustawy szkodowej. Skoro „przepisy dotychczasowe”, tj. obowiązujące przed 30 kwietnia 2007 r., stosuje się wyłącznie do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, które zaistniały przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikały z działalności, która została za-

¹¹ Art. 17 dyrektywy 2004/35. Polska wersja językowa ww. przepisu zawiera błąd tłumaczeniowy, ponieważ jest to jedyna oficjalna wersja językowa, w której pojawia się określenie „30 dni” zamiast „30 lat”, jednak błąd ten da się usunąć za pomocą metody wykładni językowej porównawczej, czyli poprzez porównanie polskiej wersji językowej z każdą inną oficjalną wersją językową. Dodatkowo polska ustawa szkodowa, wdrażając ww. przepis dyrektywy, wskazała prawidłowo na okres „30 lat”.

¹² Art. 39 ustawy szkodowej.

¹³ Art. 35 ust. 1 ustawy szkodowej.

¹⁴ Art. 35 ust. 2 ustawy szkodowej.

kończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r.”, to *a contrario* do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody, która istniała zarówno przed 30 kwietnia 2007 r., jak i po tej dacie, stosuje się przepisy ustawy szkodowej. *A contrario* również do zagrożenia szkodą lub do szkody, które wynikły z działalności, która nie została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r., stosuje się przepisy ustawy szkodowej.

Dodatkowo zastosowanie *ratione temporis* ustawy szkodowej jest uzależnione od treści i celów dyrektywy 2004/35, ponieważ ustawa szkodowa stanowi krajowy środek wykonawczy do ww. dyrektywy. Wyłączne prawo dokonywania wiążącej wykładni przepisów prawa UE posiada Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W wyroku w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA i in. przeciwko Ministero dello Sviluppo economico i in.* oraz *ENI SpA przeciwko Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare i in.* Trybunał Sprawiedliwości dokonał wiążącej wykładni przepisów regulujących zastosowanie *ratione temporis* dyrektywy 2004/35. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że prawodawca unijny uznał, iż przepisami dotyczącymi mechanizmu odpowiedzialności za środowisko naturalne nie powinna być objęta „szkoda wyrządzona przed upływem nieprzekraczalnego terminu wykonania” tej dyrektywy¹⁵, czyli przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości przypominał, że prawodawca wskazał wprost rodzaje sytuacji, w których akt ten nie ma zastosowania¹⁶. Z tego przepisu wywiódł, że skoro zatem sytuacje nieobjęte zakresem zastosowania *ratione temporis* ww. dyrektywy zostały określone w sposób negatywny, to należy na tej podstawie wnioskować, że wszystkie inne sytuacje podlegają zasadniczo, pod względem temporalnym, reżimowi odpowiedzialności za środowisko naturalne ustanowionemu w tej dyrektywie. W szczególności akt ten nie ma zastosowania do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2007 r., ani do szkód, których przyczyna zaistniała po tej dacie, w przypadku gdy wynikają one z pewnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed wspomnianą datą¹⁷. W konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości wywnioskował, że ww. dyrektywa ma zastosowanie do szkód powstałych po dniu 30 kwietnia 2007 r., jeżeli szkody te wynikają z działalności prowadzonej po tej dacie bądź z działalności prowadzonej przed tą datą, lecz nie zakończonej przed nią. Ponadto, Trybunał Sprawiedliwości przypominał, że mocą art. 267 TFUE opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, ten ostatni jest upoważniony wypowiadać się w zakresie wykładni lub ważności aktu prawa unijnego wyłącznie na podstawie stanu faktycznego przedstawionego mu przez sąd krajowy. Oznacza to, że w ramach procedury odesłania prejudycjalnego to nie Trybunał, lecz sąd krajowy jest właściwy do stosowania w odniesieniu do przepisów lub sytuacji krajowych

¹⁵ Motyw 30 dyrektywy 2004/35.

¹⁶ Art. 17 dyrektywy 2004/35.

¹⁷ Art. 17 tiret pierwsze i drugie dyrektywy 2004/35.

norm prawa UE, których interpretacji dokonał Trybunał¹⁸. Na uwagę zasługuje fakt, że prezentowany wyrok w sprawach połączonych C-379/08 oraz C-380/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA* zapadł w składzie wielkiej izby Trybunału Sprawiedliwości, czyli w składzie przewidzianym wyłącznie dla spraw o wyjątkowym znaczeniu dla jedności i spójności prawa Unii Europejskiej.

Szczególna sytuacja powstaje między wejściem Polski do Unii Europejskiej, to jest 1 maja 2004 r. a datą transpozycji dyrektywy 2004/35 i datą wejścia w życie ustawy szkodowej, tj. 30 kwietnia 2007 r. Sądy polskie są związane postanowieniami pierwotnego i wtórnego prawa UE od 1 maja 2004 r. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli w razie powstania zanieczyszczenia środowiska naturalnego nie są spełnione przesłanki zastosowania *ratione temporis* lub *ratione materiae* dyrektywy 2004/35, to do sytuacji takiej stosuje się prawo krajowe, z poszanowaniem postanowień traktatu i bez uszczerbku dla innych aktów prawa wtórnego¹⁹.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości ówczesny art. 174 TWE (obecnie 191 TFUE) wskazywał, że polityka Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej) w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Postanowienie to ogranicza się zatem do wskazania ogólnych celów Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, gdyż w art. 175 TWE troskę o podejmowanie decyzji co do działań, jakie należy podjąć, powierzono Radzie Unii Europejskiej, która ma uprawnienie do wydania aktu wewnątrzspółnotowego. Z uprawnienia tego Rada UE skorzystała, wydając dyrektywę 2004/35, ale z datą transpozycji do 30 kwietnia 2007 r. Skoro art. 174 TWE (obecnie 191 TFUE), który odwołuje się do zasady „zanieczyszczający płaci”, dotyczy działań Wspólnoty, jednostki nie mogą powoływać się na samo to postanowienie po to, by wyłączyć zastosowanie uregulowań krajowych w sferze objętej polityką w dziedzinie środowiska naturalnego, jeżeli zastosowania nie mają żadne regulacje wspólnotowe przyjęte na podstawie art. 175 WE, odnoszące się konkretnie do rozpatrywanej sytuacji²⁰.

Przed dniem wejścia w życie polskiej ustawy szkodowej przepisy regulujące szkodę w środowisku znajdowały się przede wszystkim w ustawie p.o.ś. (w wersji obowiązującej do 30 kwietnia 2007 r.). Podstawowa różnica między ustawą

¹⁸ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 9 marca 2010 r. w sprawach połączonych C-379/08 oraz C-380/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA i Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo economico i in.* (C-379/08) i *ENI SpA v. Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare i in.* (C-380/08), pkt 31–35, zainicjowanych wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonymi przez Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Włochy). Ponadto wyrok Trybunału z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-279/06 CEPESA, Zb. Orz. s. I-6681, pkt 28.

¹⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie C-378/08 *Raffinerie Mediterranee SpA (ERG), Polimeri Europa SpA, Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo Economico i in.*

²⁰ Podobnie wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 *Peralta*, Rec. s. I-3453, pkt 57, 58.

szkodową a przepisami obowiązującymi przed jej wejściem w życie polega na tym, że organem ochrony środowiska, właściwym w sprawach szkody w środowisku naturalnym, stał się regionalny dyrektor ochrony środowiska zamiast wojewody. Materiałnym odpowiednikiem przepisów obecnej ustawy szkodowej był w stosunku do szkód wyrządzonych przed 30 kwietnia 2007 r., w tym również przed 1 maja 2004 r., m.in. przepis art. 323 ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Podmiot poszkodowany w wyniku szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu w okresie przed 30 kwietnia 2007 r., jak również sprzed 1 maja 2004 r., mógł i nadal może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za zagrożenie szkodą lub szkodę, wywołaną bezprawnym oddziaływaniem na środowisko, przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, a w razie gdy byłoby to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, mógłby żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Tymczasem żądanie od podmiotów odpowiedzialnych za szkodę przywrócenia stanu zgodnego z prawem w stosunku do działalności sprzed 30 kwietnia 2007 r., a nawet sprzed 1 maja 2004 r., staje się generalnie tym trudniejsze, im więcej czasu upłynęło od zaistnienia szkody. Ponadto, w niektórych przypadkach mogłoby oznaczać żądanie osiągnięcia stanu ochrony niezgodnego ze standardami obowiązującymi w dniu rozstrzygnięcia sporu, jeśli następuje to po 30 kwietnia 2007 r. W takiej sytuacji naprawa szkody zgodnie z przepisami obowiązującymi przed 30 kwietnia 2007 r. mogłaby wyrządzić dalsze szkody w środowisku w rozumieniu przepisów obowiązujących po 30 kwietnia 2007 r. Z tych względów prawodawca unijny i polski przyjęli rozwiązanie, zgodnie z którym do działań wyrządzających szkodę rozpoczętych przed 30 kwietnia 2007 r. i kontynuowanych po tej dacie stosuje się przepisy ustawy szkodowej w świetle treści i celu dyrektywy 2004/35. Jedynie do działań wyrządzających szkodę zakończonych przed 30 kwietnia 2007 r. stosuje się tzw. przepisy dotychczasowe. Spostrzec należy jednak, że szkoda w środowisku bardzo często ma charakter ciągły, tzn. pomimo zakończenia działań, szkoda powstała bezpośrednio, wywołuje dalsze szkody w środowisku. Jest to sytuacja analogiczna do przypadku zamieszczenia w internecie tekstu godzącego w dobra osobiste konkretnej osoby, kiedy to działanie wyrządzające szkodę zakończyło się w momencie umieszczenia tekstu w sieci, ale szkoda jest nadal wyrządzana, bo tekst dociera do kolejnych odbiorców. W przypadku szkody w środowisku postęp naukowy umożliwia coraz głębsze zbadanie także szkód pośrednich wywołanych szkodą, która wystąpiła bezpośrednio w wyniku konkretnych działań. W takiej sytuacji zastosowanie znajdują przepisy obowiązujące w momencie występowania szkody.

Jak zauważają polskie sądy administracyjne, wyrządzenie szkody nie jest tożsame ze zmierzaniem szkody, które może być dokonane nawet długi czas po jej wyrządzeniu²¹. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 listopada 2010 r. podkreślił, że zasadniczego znaczenia nabiera bezsporne ustalenie terminu wystąpienia

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2013 r., IV SA/Wa 104/13.

szkody²². Podkreślić należy jednak, że nawet stosowanie przepisów „dotychczasowych” obowiązujących przed 30 kwietnia 2007 r. nie zwalnia podmiotów korzystających ze środowiska z odpowiedzialności za szkodę. Zgodnie z obowiązującym do 30 kwietnia 2007 r. art. 102 ust. 1 p.o.ś. do przeprowadzenia rekultywacji zanieczyszczonej ziemi, z zastrzeżeniem ust. 2–5, obowiązany był władający powierzchnią ziemi, przez którego rozumiano właściciela nieruchomości²³, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający. Z kolei obowiązujący do 30 kwietnia 2007 r. art. 102 ust. 2 p.o.ś. stanowił, że jeżeli władający powierzchnią ziemi wykazał, iż zanieczyszczenie gleby lub ziemi, dokonane po dniu objęcia przez niego władania, spowodował inny wskazany podmiot, to obowiązek rekultywacji spoczywał na tym podmiocie. W przypadku gdy podmiot władający powierzchnią ziemi nie udowodniłby powyższej okoliczności, to nie mógłby zostać zwolniony z obowiązku przeprowadzenia rekultywacji. Jak podkreślił WSA w Warszawie, w wyroku z dnia 28 maja 2013 r. nie ma w tym kontekście znaczenia, czy skarżący na przedmiotowym terenie prowadził czy nie prowadził działalności mogącej być źródłem szkody w środowisku, jak również czy w umowie cywilnoprawnej z innym podmiotem ustalono odpowiedzialność uczestnika za szkody w środowisku wyrządzone na przedmiotowym terenie. Jak zauważył WSA w Warszawie, umowy cywilnoprawne wiążą jedynie ich strony, będąc podstawą do ustalenia wzajemnych praw i obowiązków między nimi, nie mogą zaś wpływać na modyfikację ustalonych przez przepisy materialnego prawa administracyjnego zasad odpowiedzialności związanej z przeprowadzeniem rekultywacji²⁴.

Mocą ustawy szkodowej uchylono m.in. wspomniany art. 102 ustawy p.o.ś., ale zmiana ta miała na celu przede wszystkim dostosowanie ustawy p.o.ś. do nowych przepisów o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, czyli do ustawy szkodowej stanowiącej krajowy środek wykonawczy do dyrektywy 2004/35. Ponadto wiele przepisów zostało uchylonych wyłącznie ze względu na zmianę miejsca regulacji kwestii, których dotyczyły, a nie ze względu na ostateczną ich derogację. Omawiana nowelizacja weszła w życie 30 kwietnia 2007 r., czyli w czasie wejścia w życie ustawy szkodowej²⁵.

W świetle powyższego należy podsumować, że w przypadku odmowy zastosowania *ratione temporis* ustawy szkodowej w stosunku do działań podjętych przed 30 kwietnia 2007 r. ustalić należy, czy podmioty korzystające ze środowiska kwalifikowałyby się przed datą 30 kwietnia 2007 r. jako podmioty władające powierzchnią ziemi i czy jako takie ponosiłyby odpowiedzialność za rekultywację powierzchni ziemi, w której dokonały szkody. Jeśli okazałoby się natomiast,

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1540/2010.

²³ Art. 3 pkt 44 p. o. ś. w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2007 r.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2013 r., IV SA/Wa 104/13.

²⁵ Art. 39 ustawy szkodowej.

że podmioty korzystające ze środowiska nie kwalifikowałyby się jako podmioty władające powierzchnią ziemi przed 30 kwietnia 2007 r., to należy ustalić, kto był w danym przypadku podmiotem władającym powierzchnią ziemi i na kim ciąży obowiązek rekultywacji powierzchni ziemi, w której doszło do szkody. W przypadku ustalenia, że podmiotem władającym powierzchnią ziemi był wówczas inny podmiot niż ten, który wyrządził szkodę, podmiot zobowiązany do rekultywacji będzie miał prawo wystąpić z regresem na zasadach ogólnych, określonych w prawie cywilnym, w stosunku do podmiotu, który szkodę wyrządził, żądając zwrotu kosztów poniesionych na rekultywację. Jeśli natomiast ów podmiotem władającym okazałyby się w okresie od 1 maja 2004 r. a przed 30 kwietnia 2007 r. podmiot stanowiący emanację państwa w rozumieniu prawa UE, to wystąpienie z roszczeniem zwrotnym do podmiotów, które wyrządziły szkodę jest nie tylko uprawnieniem, ale także obowiązkiem wynikającym z unijnej zasady „zanieczyszczający płaci” (ówczesny art. 174 TWE). Obowiązek ten podlega kontroli przestrzegania prawa sprawowanej przez Komisję Europejską.

Po przystąpieniu Polski do UE prawo unijne reguluje kwestię „europejskich zadań organów krajowych”. Władze publiczne powinny zapewnić przestrzeganie prawa UE, w szczególności właściwe wprowadzenie w życie i stosowanie systemu przewidzianego w dyrektywie 2004/35, ponieważ zapobieganie i zarządzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu jest zadaniem bezpośrednio przyczyniającym się do realizacji unijnej polityki ochrony środowiska²⁶. Uchybianie zobowiązań państwa w zakresie efektywnego stosowania ww. dyrektywy może być przedmiotem skargi Komisji Europejskiej przeciwko państwu i wiązać się z nałożeniem kary pieniężnej za każdy dzień nieprzestrzegania wymaganego stanu środowiska²⁷.

Zakres zastosowania *ratione materiae* ustawy szkodowej również wynika bezpośrednio z zakresu stosowania dyrektywy 2004/35. Wspomniana dyrektywa znajduje zastosowanie do dwóch rodzajów sytuacji. Pierwsza sytuacja obejmuje szkody wyrządzone środowisku naturalnemu przez wykonywanie działalności zawodowej wymienionej w załączniku III do ww. dyrektywy oraz do wszelkiego bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności. Chodzi tu o działalność, z którą wiąże się szczególne ryzyko szkody, np. gospodarka odpadami. W przypadku tego rodzaju działalności podmiot wyrządzający szkodę odpowiada bez względu na poniesioną winę (odpowiedzialność obiektywna). Druga sytuacja, w której dyrektywa 2004/35 znajduje za-

²⁶ Motyw 15 dyrektywy 2004/35.

²⁷ Postępowania takie Komisja przeprowadziła już w następujących sprawach zakończonych wyrokiem niekorzystnym dla państw: wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 12 grudnia 1996 r. *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (Sprawa C-298/95); wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 4 grudnia 1997 r. *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej* (Sprawa C-225/96, sprawa C-289/94); wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 11 września 2003 r. *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii* (Sprawa C-67/02, sprawa C-148/05); wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 15 grudnia 2005 r. *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii* (Sprawa C-26/04).

stosowanie, dotyczy szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym przez wykonywanie działalności zawodowej innej niż ta wymieniona w załączniku III oraz do bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności, w każdym przypadku w powiązaniu z winą podmiotu gospodarczego lub jego zaniedbaniem. Chodzi więc o każdą inną działalność niż wymieniona w załączniku III do dyrektywy 2004/35 i w takim przypadku odpowiedzialność za szkodę oraz za bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takiej szkody jest uzależniona od winy podmiotów gospodarczych lub ich zaniedbań.

Zakres zastosowania ww. dyrektywy obejmuje więc wszystkie rodzaje działalności mogące stworzyć zagrożenie szkodą lub szkodę, a do wyróżnienia dwóch możliwych sytuacji doszło wyłącznie ze względu na rodzaj odpowiedzialności (obiektywna i subiektywna). W przypadku działalności o podwyższonym ryzyku podmiot odpowiada bez względu na winę, a w przypadku pozostałych rodzajów działalności jest konieczne wykazanie winy po stronie podmiotu gospodarczego. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w ustawie szkodowej, bowiem przepisy ustawy szkodowej stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub spowodowanych przez inną działalność podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska²⁸.

Istotne z punktu widzenia poruszanego tematu są wzajemne powiązania dyrektywy 2004/35 z ustawą szkodową i innymi aktami prawa krajowego. Dyrektywa jako akt unijnego prawa wtórnego adresowany do państw członkowskich, co do zasady nie wywołuje horyzontalnego skutku bezpośredniego oraz wyklucza możliwość powoływania się przez organy państwa wprost na postanowienia dyrektywy przeciwko podmiotom gospodarczym. Jednakże w sytuacji nieprawidłowej implementacji dyrektywy podmiot gospodarczy może powołać się wprost na bezpośrednio skuteczne przepisy dyrektywy przeciwko organom państwa, żądając realizacji uprawnień wynikających z danej dyrektywy. W przypadku szkody wyrządzonej środowisku organy państwa powinny działać na podstawie ustawy szkodowej, ale wobec obowiązku prounijnej wykładni prawa krajowego ustawa ta musi być interpretowana w świetle dyrektywy 2004/35. Oznacza to, że organ państwa podaje jako podstawę prawną przepisy ustawy szkodowej, dokonując jednocześnie jej wykładni w świetle treści i celów dyrektywy 2004/35.

Dyrektywa 2004/35 nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w zakresie utrzymywania i przyjmowania bardziej rygorystycznych przepisów związanych z zapobieganiem i zaradzeniem szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu²⁹. Oznacza to, że dyrektywa 2004/35 określa standardy minimalne,

²⁸ Art. 2 ust. 1 ustawy szkodowej.

²⁹ Art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/35.

a prawo krajowe przyjęte celem implementacji ww. dyrektywy może przyjmować wyższe standardy ochrony. Minimalistyczny charakter norm określonych w dyrektywie 2004/35 skutkuje tym, że jednostka nie może powoływać się na ww. dyrektywę celem uchylecia się od przestrzegania ostrzejszych norm prawnych przyjętych mocą prawa krajowego. W przypadku ustalenia, że akty prawa polskiego przewidują wyższy standard ochrony, jednostka jest zobowiązana do ich przestrzegania. Z kolei teoretycznie nie powinna zdarzyć się sytuacja, w której prawo polskie przewiduje niższy standard ochrony niż ww. dyrektywa. Sytuacja taka świadczyłaby o nieprawidłowej implementacji ww. dyrektywy. Jednakże w przypadku gdy w praktyce okazałoby się, że akt prawa polskiego przewiduje standard niższy niż przewidziany w ww. dyrektywie, to jednostka mogłaby żądać zastosowania standardu krajowego, ponieważ dyrektywa nie nakłada obowiązków bezpośrednio na jednostki. Sytuacja taka narząłaby jednak państwo członkowskie na odpowiedzialność z tytułu nieprawidłowej implementacji dyrektywy.

Przedmiotem regulacji jest z jednej strony naprawa zaistniałych szkód w środowisku, a z drugiej zapobieganie szkodom. Rozwiązanie to wpisuje się w szerszy kontekst objęcia przedmiotem regulacji także sytuacji stworzenia zagrożenia dla środowiska, co z kolei znajduje uzasadnienie w zasadzie ostrożności i zasadzie działania zapobiegawczego, które są zasadami traktatowymi prawa unijnego określonymi w art. 191 TFUE. Zasadę przezorności wprowadzono do polskiego porządku prawnego mocą ustawy p.o.ś. z 2001 r., czyli jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE. Była wówczas nowością i czyniła obowiązek z tego, co przed 2001 r. było jedynie zaleceniem. Zmierzała także do ograniczenia tych oddziaływań na środowisko, których negatywnych skutków nie można było wystarczająco dokładnie przewidzieć ze względu na ich ujawnienie się po dłuższym czasie³⁰. Aktualnie, zgodnie z dyrektywą 2004/35 zapobieganie, zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, przyczynia się do realizacji celów i zasad wspólnotowej polityki ochrony środowiska naturalnego określonej w traktacie. Z kolei zgodnie z ustawą szkodową przez bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku rozumie się wysokie prawdopodobieństwo jej wystąpienia w dającej się przewidzieć przyszłości³¹.

Pojęcie „szkody” obejmuje mierzalną negatywną zmianę w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może ujawnić się bezpośrednio lub pośrednio³². Natomiast pod pojęciem „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu” należy rozumieć, po pierwsze, szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzyma-

³⁰ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Rozdział V*, [w:] *Ochrona środowiska*, (red.) J. Boć, wyd. 8, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 135–137.

³¹ Art. 6 pkt 1 ustawy szkodowej.

³² Art. 2 dyrektywy 2004/35.

nie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Waga takiego wpływu ma być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I do dyrektywy 2004/35³³. Po drugie, pojęcie szkody w środowisku obejmuje szkody wyrządzone w wodach, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny i/lub ilościowy stan i/lub ekologiczny potencjał, określony w dyrektywie 2000/60/WE, danych wód³⁴. Po trzecie, pojęcie szkody wyrządzonej środowisku obejmuje także szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów³⁵.

Powyższe definicje legalne znalazły odzwierciedlenie w ustawie szkodowej, która definiuje „szkodę w środowisku” jako 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: w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, w wodach i w powierzchni ziemi³⁶. Na uwagę zasługuje fakt, że zarówno z dyrektywy, jak i z ustawy szkodowej wyraźnie wynika, że pod pojęciem szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu rozumieć należy nie tylko szkody bezpośrednie, ale także szkody pośrednie³⁷. Wspomniane akty prawne nie czynią różnicy pomiędzy oceną szkody bezpośredniej i pośredniej, z czego należy wywnioskować, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu jest oceniana tak samo w przypadku szkody bezpośredniej i pośredniej. Przyjęcie takiego rozwiązania znalazło odzwierciedlenie w konstrukcji związku przyczynowego między działaniem podmiotu wyrządzającego szkodę a zaistniałą szkodą, co zostało sprecyzowane w punkcie dotyczącym związku przyczynowego.

Definicja szkody w środowisku przyjęta w dyrektywie 2004/35 i w ustawie szkodowej zdeterminowała treść Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku³⁸, na podstawie którego dokonuje się określenia i oceny konkretnej szkody w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, w wodach i w powierzchni ziemi³⁹. Rozporządzenie to precyzuje, na czym polega szkoda oceniana według poszczególnych szczegółowych kryteriów oceny szkody w śro-

³³ Art. 2 dyrektywy 2004/35.

³⁴ Art. 2 dyrektywy 2004/35.

³⁵ Art. 2 dyrektywy 2004/35. Por. P. Wetterstein, *Remedying of Environmental Damages Caused by Shipping*, [w:] Jürgen Basedow, Ulrich Magnus, Rüdiger Wolfrum, Anatol Dutta (eds.), *The Hamburg Lectures on Maritime Affairs 2009 & 2010*, s. 185–187.

³⁶ Art. 6 pkt 11) ustawy szkodowej.

³⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 137.

³⁸ Dz. U. z dnia 14 maja 2008 r.

³⁹ Zob. § 1 rozporządzenia w sprawie kryteriów oceny szkody.

dowisku. Użyto tam wyrażenia „powodujące jeden lub więcej” z wymienionych mierzalnych skutków, co przesądza o tym, że do stwierdzenia i oceny szkody wystarczy wystąpienie jednego z mierzalnych skutków wymienionych w rozporządzeniu.

Podmioty gospodarcze oprócz odpowiedzialności administracyjnej i cywilnej ponoszą także odpowiedzialność karną za szkody wyrządzone środowisku. Unia Europejska była zaniepokojona wzrostem liczby przestępstw przeciwko środowisku i ich skutkami, które w coraz większym stopniu wykraczają poza granice państw, w których przestępstwa te są popełniane. Przestępstwa te stanowią zagrożenie dla środowiska i w związku z tym wymagały stosownej reakcji. Z doświadczenia wynikało, że istniejące systemy sankcji nie były wystarczające do zapewnienia pełnego przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska. Przestrzeganie przepisów zostało więc wzmocnione poprzez dostępność sankcji karnych będących oznaką społecznego potępienia o charakterze innym niż w przypadku sankcji administracyjnych bądź mechanizmu odszkodowawczego w ramach prawa cywilnego. W konsekwencji przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne⁴⁰. Dyrektywa weszła w życie 26 grudnia 2008 r., a jej termin transpozycji został wyznaczony na 26 grudnia 2010 r. W Polsce dyrektywa ta została wdrożona mocą ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Od momentu upływu terminu na implementację, stosowne przepisy polskiego kodeksu karnego muszą być interpretowane w zgodzie z ww. dyrektywą.

Jednym z warunków penalizacji jest spowodowanie istotnej szkody, którą należy oceniać z uwzględnieniem kryteriów przyrodniczych⁴¹. Jeżeli uszkodzenie lub zniszczenie dotyczy roślin albo zwierząt objętych ochroną gatunkową⁴², to penalizacja jest niezależna od miejsca popełnienia czynu, czyli może to być zarówno teren objęty ochroną, jak i każde inne miejsce⁴³. Pojęcie zniszczeń znacznych rozmiarów ma charakter ocenny, a rozmiary te powinny być oceniane w oparciu o kryterium zagrożenia, jakie stwarzają dla niezakłóconego funkcjonowania mechanizmów przyrody⁴⁴. Znamieniem występku są znaczne rozmiary zniszczenia, stanowiącego skutek czynu (przestępstwo materialne). Kryterium przyjęcia, czy

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 328 z dnia 6 grudnia 2008 r., s. 28–37. Zob. motyw 2–3 dyrektywy 2008/99. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 135.

⁴¹ Art. 181 § 2 kodeksu karnego.

⁴² Art. 181 § 3 kodeksu karnego.

⁴³ A. Marek, *Komentarz do art.181 Kodeksu karnego*, [w:] A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, 2010.

⁴⁴ Np., G. Bogdan, *Komentarz do art.181 Kodeksu karnego*, [w:] Zoll A. (red.), Barczak-Oplustil A., Bogdan G., Cwiągalski Z., Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Rodzyńkiewicz M., Szewczyk M., Wróbel W. *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, Komentarz do art. 117–277 k.k., dostępne w SIP LEX.

zniszczenie ma znaczne rozmiary, jest przestrzenna wielkość zniszczonych lub uszkodzonych obiektów przyrody⁴⁵.

W tym miejscu warto podkreślić, że od 1 maja 2004 r. na terytorium Polski obowiązują formy ochrony przyrody przewidziane w aktach prawa unijnego. Obejmują one w szczególności dyrektywę 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tzw. dyrektywa ptasia)⁴⁶, dyrektywę 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. dyrektywa siedliskowa)⁴⁷ i dyrektywę 2008/56/WE ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (tzw. dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)⁴⁸. Wymienione dyrektywy zostały implementowane do polskiego systemu prawa w szczególności mocą ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁹. Ustawa ta powinna być interpretowana w świetle treści i celów dyrektyw, które wdraża. Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody formami ochrony przyrody są: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów⁵⁰.

Interesujące miejsce w systemie źródeł prawa unijnego i krajowego zajmuje Konwencja sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska)⁵¹. Konwencja ta została ratyfikowana w Polsce na podstawie zgody wyrażonej w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o ratyfikacji Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego⁵² i weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w stosunku do: Danii, Estonii, Federacji Rosyjskiej, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Szwecji oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (obecnie Unii Europejskiej) dnia 17 stycznia 2000 r. Z faktu, że stroną rzeczonoj konwencji jest Unia Europejska⁵³ wynika, że jest to jednocześnie źródło prawa UE. Jej organem wykonawczym jest Komisja Helsińska (HELCOM), która jedno-

⁴⁵ Por. wyrok SN z dnia 27 lipca 1984 r., IV KR 176/84, OSNPG 1985, nr 3, poz. 34.

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r., s. 7–25. Uprzednio obowiązująca dyrektywa 79/409/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (3) została kilkakrotnie znacząco zmieniona, więc dla zapewnienia jasności i zrozumiałości została ujednoliconą i zastąpiona dyrektywą 2009/147.

⁴⁷ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15 Tom 002 P. 102 – 145.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dz. Urz. UE L 164 z dnia 25 czerwca 2008 r., s. 19–40.

⁴⁹ Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 627.

⁵⁰ Art. 6 ust. 1 pkt 1 – 10 ustawy o ochronie przyrody.

⁵¹ Dz. U. z dnia 14 kwietnia 2000 r. Nr 28, poz. 346.

⁵² Dz. U. z dnia 23 lipca 1999 r. Nr 62, poz. 687.

⁵³ Mocą Traktatu z Lizbony Unia Europejska nabyła osobowość prawną i stała się następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej.

myślnie przyjmuje zalecenia odnośnie do ochrony środowiska morskiego. Zalecenia te następnie muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w programach narodowych oraz legislacji poszczególnych państw – stron Konwencji.

W 2007 r. strony Konwencji Helsińskiej podpisały Bałtycki Plan Działań HELCOM, w którym podjęto zobowiązanie do wyznaczenia Bałtyckich Obszarów Chronionych HELCOM BSPA (*HELCOM Baltic Sea Protected Areas*) z uwzględnieniem celu pokrycia przynajmniej 10% powierzchni morza obszarami chronionymi. Wyznaczenie obszarów HELCOM BSPA przez strony rzeczonoj konwencji sprawiły, że Morze Bałtyckie stało się pierwszym morzem na świecie, w stosunku do którego osiągnięto cel pokrycia minimum 10% powierzchni obszarami chronionymi⁵⁴. Od 2010 r. w Polsce funkcjonuje dziewięć obszarów morskich posiadających status obszarów ochronnych HELCOM BSPAs, przy czym wszystkie znajdują się w granicach odpowiadających obszarom Natura 2000. Również tego rodzaju formy ochrony powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu wykładni art. 181 § 2 kodeksu karnego.

Zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną jest narzędziem zintegrowanego zarządzania wszystkimi procesami mającymi wpływ na strefę przybrzeżną. Narzędzie to zajmuje się w sposób skoordynowany interakcjami między lądem i morzem w ramach działalności przybrzeżnej w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów przybrzeżnych i morskich. W 2010 r. ustanowiono wspólną grupę roboczą HELCOM/VASAB ds. morskiego planowania przestrzennego w regionie Morza Bałtyckiego (*Joint HELCOM/VASAB Working Group on Maritime Spatial Planning in the Baltic Sea*). Grupa wypracowała m.in. wspólne zasady morskiego planowania przestrzennego dla Morza Bałtyckiego (*Maritime Spatial Planning Principles for the Baltic Sea*), przyjęte przez HELCOM i VASAB. Jednym z celów grupy jest określenie, w jaki sposób wdrażać na Morzu Bałtyckim podejście ekosystemowe w ramach morskiego planowania przestrzennego⁵⁵. W odpowiedzi na efekt prac grupy polski minister transportu, budownictwa i gospodarki morskiej razem z ministrem rozwoju regionalnego wydali rozporządzenie z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich⁵⁶. Rozporządzenie weszło w życie 25 września 2013 r. Podkreślić należy, że regulacje te są nowością, ale nie pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sporów z zakresu odpowiedzialności podmiotów gospodarczych za szkodę w środowisku, ponieważ określenie stanu początkowego powinno odbywać się według wymogów prawnych obowiązujących w momencie, w którym zakończył się proces wyrządzania szkody przez podmioty korzystające ze środowiska.

⁵⁴ A. Ginalski, *Morskie obszary Natura 2000*, Warszawa 2012, s. 9.

⁵⁵ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska z dnia 3 października 2013 r., z upoważnienia ministra, na interpelację nr 20608 w sprawie działań na rzecz ochrony środowiska w obrębie Morza Bałtyckiego, wdrożenia Bałtyckiego Planu Działań HELCOM.

⁵⁶ Dz. U. z dnia 10 września 2013 r. Nr 1051.

Ponadto, w ramach projektu *HELCOM red list* powołane zostały eksperckie grupy robocze ds. ptaków, ssaków morskich, ryb, bezkręgowców bentosowych oraz siedlisk. W pracach każdej z tych grup uczestniczyli/uczestniczą polscy eksperci⁵⁷. Zadaniem ekspertów było opracowanie czerwonych list siedlisk i gatunków dla Bałtyku, bazując na kryteriach Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN). Wprawdzie ochrona ustanowiona w formie Bałtyckich Obszarów Chronionych HELCOM BSPA posiada status zalecenia, a nie wiążących przepisów prawa, ale stanowią one istotną dyrektywę interpretacyjną przepisów prawnych z zakresu ochrony obszarów morskich. Zalecenia te służą jako wskazówka dla ustalenia tzw. korzystnego stanu ochrony w rozumieniu przepisów prawa unijnego i polskiego. Stopniowo będą przyjmowane plany zarządzania morskimi obszarami chronionymi, np. przyjęcie takiego planu odnośnie do Zatoki Puckiej zostało zaplanowane na 2014 r. Przyjęcie poszczególnych planów zarządzania polskimi morskimi obszarami chronionymi spowoduje kodyfikację przedstawionych wyżej zobowiązań wynikających z Konwencji Helsińskiej.

Działania naprawcze zmierzające do przywrócenia prawidłowego stanu środowiska wymagają opracowania szczegółowych warunków, które podlegają uzgodnieniu z organem ochrony środowiska⁵⁸. Przez naprawę elementów przyrodniczych, która obejmuje również naturalną regenerację, ustawa szkodowa rozumie co do zasady przywrócenie środowiska, elementów przyrodniczych lub ich funkcji do stanu początkowego oraz usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi⁵⁹. Zgodnie z dyrektywą 2004/35 „warunki początkowe” oznaczają, w okresie występowania szkody wyrządzonej zasobom naturalnym i ich użyteczności, takie warunki, oszacowane na podstawie wszelkich dostępnych informacji, które by zaistniały, gdyby szkody nie wystąpiły⁶⁰. Według ustawy szkodowej z kolei pod pojęciem „stanu początkowego” rozumie się stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku, oszacowane na podstawie dostępnych informacji. W przypadku szkody w powierzchni ziemi rozumie się przez to stan zgodny ze standardami jakości gleby i ziemi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶¹. Jak wynika z powyższego zestawienia przepis ustawy szkodowej odsyła do stanu przed wystąpieniem szkody, podczas gdy dyrektywa wskazuje na stan, który by zaistniał, gdyby do szkody nie doszło. Stany te *prima facie* nie muszą oznaczać tego samego stanu, choć powinny, ponieważ wspomniany przepis ustawy szkodowej stanowi przepis krajowego środka wykonawczego do wymienionej dyrektywy. Ewentualne różnice w rozumieniu stanu początkowego według ustawy szkodowej i według dyrektywy da się wyeliminować za

⁵⁷ K. Skóra i in., *Chapter 7.3: Red List of fish and lamprey species*, [w:] HELCOM Red List of Baltic Sea species in danger of becoming extinct. Balt. Sea Environ. Proc. No. 140, HELCOM, 2013.

⁵⁸ Art. 13 ust. 1 ustawy szkodowej.

⁵⁹ Art. 6 pkt 8) ustawy szkodowej.

⁶⁰ Art. 2 dyrektywy 2004/35.

⁶¹ Art. 6 pkt 10) ustawy szkodowej.

pomocą wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem unijnym. W świetle pro-unijnej wykładni prawa krajowego „stan początkowy”, do którego należy dążyć w ramach działań naprawczych, nie może prowadzić do niekorzystnego stanu ochrony lub do jeszcze większej szkody w środowisku. Z tego względu bardziej trafna wydaje się definicja przyjęta w dyrektywie niż w ustawie szkodowej. Istotą działań naprawczych jest bowiem doprowadzenie do stanu, który by istniał, gdyby szkoda nie wystąpiła, a nie doprowadzenie do stanu poprzedniego, który istniał tuż przed wystąpieniem szkody, a który w czasie podejmowania działań naprawczych jest np. niezgodny z obowiązującymi standardami ochrony środowiska, o czym była mowa na wstępie.

Zgodnie z dyrektywą 2004/35 za zadania związane z oceną powagi szkód i wyborem środków zaradczych, które należy podjąć, odpowiadają właściwe władze państwa członkowskiego⁶². Przepis ten stanowi bezpośrednie źródło obowiązków nakładanych na organy państwa, ponieważ adresatem dyrektywy z założenia jest państwo członkowskie UE. Wspomniany przepis, jako że jest przepisem dyrektywy, jest adresowany do państw członkowskich. Jednocześnie nakłada na właściwe władze obowiązek podjęcia konkretnego działania polegającego na żądaniu od podmiotu gospodarczego podjęcia środków zaradczych. Przepis dyrektywy nie nakłada wprost obowiązku na podmiot gospodarczy, bo dyrektywa nie jest środkiem prawnym, za pomocą którego można nakładać obowiązki na jednostki. Dopuszczalne jest natomiast zobowiązanie państwa do nałożenia na jednostki konkretnych obowiązków. Właściwe władze mają obowiązek zażądać od podmiotów korzystających ze środowiska podjęcia stosownych środków zaradczych. Jeśli natomiast podmiot gospodarczy nie spełnia nałożonych na niego obowiązków lub nie wymaga się od niego poniesienia kosztów zgodnie z dyrektywą 2004/35, to właściwe władze mogą ostatecznie podjąć takie środki samodzielnie⁶³.

Właściwe władze żądają podjęcia środków zaradczych przez podmiot gospodarczy⁶⁴. Jednocześnie środki harmonizujące odpowiadające wymogom w dziedzinie ochrony środowiska obejmują, w odpowiednich przypadkach, klauzulę zabezpieczającą, która pozwala państwom członkowskim na podejmowanie, z pozagospodarczych względów związanych ze środowiskiem, środków tymczasowych, podlegających unijnej procedurze kontrolnej⁶⁵. Na właściwych władzach spoczywa obowiązek ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za spowodowanie szkody lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody, oceny wagi szkody i określenia, jakie środki zaradcze należy podjąć odnośnie do załącznika II⁶⁶. Obowiązek podjęcia działań zaradczych ciąży więc przede wszystkim na podmiotach

⁶² Motyw 23 dyrektywy 2004/35.

⁶³ Art. 6 ust. 3 dyrektywy 2004/35.

⁶⁴ Art. 6 ust 3 dyrektywy 2004/35.

⁶⁵ Art. 191 ust. 2 akapit 2 TFUE.

⁶⁶ Art. 11 dyrektywy 2004/35.

gospodarczych, które wyrządziły szkodę. W tym celu podmioty mają obowiązek poinformowania o pojawieniu się szkód⁶⁷.

Samodzielnie właściwe władze mogą w każdej dowolnej chwili podjąć jedynie niezbędne środki zaradcze. Inne rodzaje środków mogą podjąć po spełnieniu dodatkowych warunków⁶⁸. Jeśli podmiot gospodarczy nie spełnia obowiązków ustanowionych we wspomnianym art. 6 ust. 1 lub ust. 2 lit. b), c) lub d) dyrektywy 2004/35, nie może zostać zidentyfikowany lub nie wymaga się od niego poniesienia kosztów zgodnie z dyrektywą 2004/35, właściwe władze mogą ostatecznie podjąć środki zapobiegawcze i zaradcze samodzielnie. Należy zwrócić uwagę, że odstąpienie od wymagania od podmiotu gospodarczego ponoszenia kosztów zgodnie z dyrektywą 2004/35 musi znajdować podstawę prawną, ponieważ kwestia ta nie leży w dyskrecjonalnej kompetencji organów ochrony środowiska. Jakakolwiek uznaniowość organów w tym zakresie byłaby sprzeczna z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Przywrócenie właściwego stanu środowiska naturalnego powinno odbywać się w skuteczny sposób, który zapewni osiągnięcie odpowiednich celów. W związku z tym należy określić wspólne ramy, których poprawne stosowanie będzie nadzorowane przez właściwe władze⁶⁹. Załącznik II do dyrektywy 2004/35 pt. „Zarządzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu” został w Polsce implementowany za pomocą rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia⁷⁰. W ten sposób określono trzy rodzaje działań naprawczych: podstawowe, uzupełniające i kompensacyjne. Podstawowe działania naprawcze prowadzi się w pierwszej kolejności i powinny spowodować przywrócenie stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, w możliwie najkrótszym czasie. Jeżeli podstawowe działania naprawcze nie doprowadziły lub mogą nie doprowadzić do przywrócenia stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, podejmuje się uzupełniające działania naprawcze. Prowadzi się je w sposób zapewniający osiągnięcie podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji, jaki byłby zapewniony, gdyby elementy przyrodnicze lub ich funkcje, które uległy szkodzie w środowisku, zostały przywrócone do stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego. Z kolei jeżeli do chwili osiągnięcia pełnego efektu podstawowych lub uzupełniających działań naprawczych elementy przyrodnicze nie spełniają swoich funkcji lub nie są użyteczne dla innych elementów przyrodniczych lub dla ludzi, to oprócz podstawowych lub uzupełniających działań naprawczych prowadzi się kompensacyjne działania naprawcze. Są one prowadzone w sposób zapewniający zrekompensowanie powstałych strat w okresie od chwili wystąpienia szkody w środowisku do

⁶⁷ Art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/35.

⁶⁸ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2004/35.

⁶⁹ Motyw 16 dyrektywy 2004/35.

⁷⁰ Dz. U. z dnia 16 czerwca 2008 r.

przywrócenia stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, albo do osiągnięcia podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji. Powinny one spowodować, wykraczającą poza przywrócenie do stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, albo wykraczającą poza osiągnięcie podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji, poprawę stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji.

Finansowanie działań naprawczych reguluje przede wszystkim zasada „zanieczyszczający płaci”. Zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE podstawę naprawy szkody w środowisku stanowi zasada „zanieczyszczający płaci” (przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, tj. przed 1 grudnia 2009 r. art. 174 ust. 2 TWE). Dyrektywa 2004/35 precyzuje, że zapobieganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu powinno być realizowane poprzez popieranie zasady „zanieczyszczający płaci”, wskazanej w Traktacie, oraz zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Dyrektywa została oparta na naczelnej zasadzie, w myśl której podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny, w celu nakłonienia podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie⁷¹.

Przed 30 kwietnia 2007 r. wprowadzić nie ma podstaw prawnych do stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” z dyrektywy 2004/35 i ustawy szkodowej, ale zasada ta obowiązywała w Polsce po 1 maja 2004 r. jako zasada traktatowa wynikająca z art. 174 TWE, a jeszcze wcześniej jako zasada określona w ustawie p.o.ś.⁷² W kontekście odpowiedzialności cywilnej podmiot poszkodowany dochodzi naprawienia poniesionych szkód, natomiast zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” podmiot wyrządzający szkodę odpowiada za wszystkie przez siebie spowodowane negatywne konsekwencje dla środowiska⁷³.

Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” podmiot gospodarczy powodujący szkody w środowisku naturalnym lub stwarzający bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód powinien, co do zasady, ponieść koszt niezbędnych środków zapobiegawczych i zaradczych. W przypadku gdy właściwe władze działają samodzielnie lub za pośrednictwem strony trzeciej w miejscu podmiotu gospodarczego powinny one zagwarantować, że koszty przez nie poniesione zostaną zwrócone przez podmiot gospodarczy. Jest również właściwe, aby podmioty gospodarcze ostatecznie ponosiły koszty oceny szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz, w odpowiednim przypadku, oceny stwarzania bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód⁷⁴. W świetle powyższej

⁷¹ Motyw 2 dyrektywy 2004/35.

⁷² J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska...*, s. 156–157.

⁷³ J. Boć, E. Samborska-Boć, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, s. 137–138.

⁷⁴ Motyw 18 dyrektywy 2004/35.

regulacji państwo ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zagwarantowania, że poniesione przez państwo koszty przywrócenia stanu zgodnego z prawem zostaną zwrócone przez podmiot gospodarczy, który dopuścił się szkody w środowisku. Koszty te obejmują także koszt oceny szkód.

Koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska⁷⁵. Obowiązek poniesienia kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, ich wysokość oraz sposób uiszczenia określa, w drodze decyzji, organ ochrony środowiska. Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska (RDOŚ)⁷⁶. Powyższe rozwiązanie służy efektywnej realizacji unijnej zasady „zanieczyszczający płaci”.

Warto zaznaczyć, że nie wszystkie formy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu można naprawić za pomocą mechanizmu odpowiedzialności. Dla pełnej skuteczności mechanizmu odpowiedzialności przewidzianego w dyrektywie 2004/35 konieczne jest istnienie możliwości zidentyfikowania co najmniej jednego zanieczyszczającego, ponadto szkoda powinna być określona i wyrażona ilościowo, a pomiędzy szkodą i zidentyfikowanym zanieczyszczającym powinien być ustalony związek przyczynowy. W przypadku gdy nie jest możliwe powiązanie negatywnych skutków występujących w środowisku naturalnym z działaniami lub awariami określonych indywidualnych podmiotów, odpowiedzialność nie jest właściwym instrumentem, którego można użyć w stosunku do zanieczyszczeń szerokiego zasięgu o charakterze rozproszonym⁷⁷. W przypadku braku możliwości rozdzielenia winy pomiędzy poszczególne podmioty korzystające ze środowiska występuje tzw. wielostronny związek przyczynowy.

Dyrektywa 2004/35 pozostaje bez uszczerbku dla przepisów krajowych regulacji dotyczących podziału kosztów w przypadku wielostronnych związków przyczynowych, zwłaszcza dotyczących rozłożenia odpowiedzialności pomiędzy producenta a użytkownika produktu⁷⁸. Oznacza to, że ww. dyrektywa pozostawia władzom krajowym wybór metody rozłożenia odpowiedzialności w przypadku wielostronnych związków przyczynowych. Polski ustawodawca przyjął w tym zakresie najefektywniejsze z możliwych rozwiązań, mianowicie odpowiedzialność solidarną wszystkich podmiotów. Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest solidarna⁷⁹.

⁷⁵ Art. 22 ust. 1 ustawy szkodowej.

⁷⁶ Art. 23 ust. 4 i 5 ustawy szkodowej.

⁷⁷ Motyw 13 dyrektywy 2004/35.

⁷⁸ Art. 9 dyrektywy 2004/35.

⁷⁹ Art. 12 ust. 1 ustawy szkodowej.

Podkreślić należy, że dotyczy to tych szkód, za które odpowiedzialności nie da się przypisać poszczególnym podmiotom (np. szkoda rozproszona).

Konkludując należy podkreślić, że sąd krajowy, rozpatrując sprawę po 30 kwietnia 2007 r., powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy dyrektywa 2004/35 ma zastosowanie *ratione temporis* w rozpatrywanej przez niego sprawie, a w drugiej kolejności zbadać przesłanki zastosowania *ratione materiae* tej dyrektywy. Sam fakt, że do działań wyrządzających szkodę doszło przed tą datą nie wyłącza zastosowania *ratione temporis* dyrektywy 2004/35, która znajduje zastosowanie, jeśli działania były kontynuowane po tej dacie. Jedynie w przypadku, gdy sąd krajowy uzna, że działania te zakończyły się przed 30 kwietnia 2007 r., ale po 1 maja 2004 r., zastosuje pierwotne i wtórne prawo UE oraz prawo krajowe. W stosunku do działań zakończonych przed 1 maja 2004 r. sąd zastosuje wyłącznie prawo polskie, natomiast nie spowoduje to zwolnienia podmiotów korzystających ze środowiska z odpowiedzialności administracyjnej, cywilnej i karnej za szkodę wyrządzoną środowisku.

Sylwia Majkowska - Szulc

**ACCOUNTABILITY OF ECONOMIC ENTITIES FOR A DAMAGE
CAUSED TO THE NATURAL ENVIRONMENT
FROM THE PERSPECTIVE OF THE FIRST TEN YEARS
OF POLISH MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION**

It should be emphasized that a national court considering a case after 30 April 2007 should first determine whether the Directive 2004/35 is to be applied *ratione temporis* in the case pending before it. Secondly, it should examine the conditions for the application *ratione materiae* of the Directive. The very fact that the injurious action occurred before that date does not preclude the application *ratione temporis* of the Directive 2004/35. It would be still applicable if the action was continued after that date. Only in case when a court finds out that these actions had been completed before 30 April 2007 but after 1 May 2004 the primary and secondary European Union law and national law will be applied. In relation to activities completed prior to 1 May 2004 a court shall apply only Polish law, but this does not exempt entities using the administrative environment from civil and criminal liability for damage.