

JOANNA ŁUCJA DMOWSKA¹

FUNKCJE ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

FUNCTIONS OF CIVIL LIABILITY IN THE ENVIRONMENTAL LAW

STRESZCZENIE

Zgodnie z art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku każdy obowiązany jest do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie². Ta norma konstytucyjna wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku niepogarszania stanu środowiska, wskazując na zasady określone stosowną ustawą. Zasady te statuowane są głównie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska³,

¹ Doktor nauk prawnych.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej cyt.: Konstytucja RP.

³ Ustawa z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.; dalej cyt.: UPOŚ.



oraz w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny⁴, w zakresie, w jakim powyższa UPOŚ nie stanowi inaczej. Niektóre obszary odpowiedzialności, np. zanieczyszczenia historyczne, czy szkody atomowe, zostały uregulowane odmiennie. Stanowią one regulacje szczególne w stosunku do zasad ogólnych kodeksu cywilnego albo odrębne, samodzielne regulacje prawne. Wszystkie rodzaje odpowiedzialności deliktowej tj. na zasadzie winy, na zasadzie ryzyka oraz na zasadzie słuszności mogą mieć odniesienie do restytucji (naturalnej), kompensacji i prewencji, jako trzech podstawowych funkcji odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko i szkody w środowisku.

Słowa kluczowe

Funkcje cywilnej odpowiedzialności; szkoda; delikt; oddziaływanie na środowisko; kompensacja; restytucja.

ABSTRACT

According to Art. 86 of the Polish Constitution of 2 April 1997, everyone is obliged to care for the state of the environment and is responsible for causing its degradation. This constitutional rule determines the material scope and the personal obligation of non-deterioration of the environment, pointing to the relevant principles laid down by law. These stipulated principles are mainly in the Environmental Protection Act of 27 April 2001 (EPA), and in the Civil Code of 23 of April 1964 to the extent that the EPA does not provide otherwise. Some areas of responsibility, for example historical pollution or nuclear damage, are regulated differently. They constitute specific regulations in relation to the general rules of the Civil Code or separate, stand-alone legislation. All kinds of tort liability, i.e. on the basis of guilt, on the basis of risk, and on the basis of equity principle, can have a reference to restitution (natural), compensation and prevention as the three basic functions of civil liability for damage caused by the impact on the environment and damage to the environment.



Keywords

Functions of civil liability; damage; tort; impact on environment; compensation; restitution.

1. WSTĘP

Normy prawne dotyczące odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska, zgodnie ze stanowiskiem doktryny⁵, można klasyfikować według sposobu i zakresu ich regulacji w trzech grupach tj. normy prawne w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i jej naprawie⁶, normy prawne w tytule VI UPOŚ zatytułowanym „Odpowiedzialność w ochronie środowiska” oraz normy prawne w KC co do kwestii, które nie zostały uregulowane przez powyższe ustawy poprzez odesłanie do jego stosowania⁷.

Powyższy podział nie jest bynajmniej zupełny i istnieje duża grupa norm prawnych, które znajdują się w pozostałych ustawach szczególnych z licznymi dyferencjami w ujęciu modyfikacji lub regulacji *lex specialis*. Do takich przykładów zaliczyć można ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe⁸, wyłączonej z UOSZ i UPOŚ, która odsyła do stosowania KC wskazując na istnienie modyfikacji w postaci wyjątków w tej ustawie ustanowionych. Inne przykłady to regulacja dotycząca zasad ochrony morza przed zanieczyszczeniami przez statki usytuowana w przepisach odrębnych, które odsyłają w zakresie odpowiedzialności cywilnej do konwencji i umów międzynarodowych⁹, szko-

⁵ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 105.

⁶ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm.; dalej cyt.: UOSZ. W swoim założeniu miała ona na celu wdrożenie do prawa polskiego postanowień dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym w środowisku naturalnym, Dz. Urz. UE L 143, 30.4.2004, s. 56-75.

⁷ Zobacz art. 322 UPOŚ, art. 11 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1275 ze zm.; art. 145 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.; dalej cyt.: UPGG.

⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 623 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1955 ze zm. Patrz także Międzynarodowa



dy łowieckie, gdzie obowiązek wynagradzania szkód został określony odmiennie¹⁰, odpowiedzialność za tzw. szkody legalne¹¹ określona w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹², czy zakres i sposoby naprawienia szkody wyrządzonej ruchem zakładu górniczego na podstawie UPGG. W każdej z tych grup, odpowiedzialność cywilna pełni różne funkcje, z których wiodące to funkcja kompensacyjna, funkcja prewencyjna oraz funkcja gwarancyjna.

Celem tego artykułu jest określenie funkcji odpowiedzialności cywilnej deliktowej, głównie w obszarze restytucji i kompensacji, służących środowisku i poprawie jego stanu.

2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA I JEJ FUNKCJE

Pojęcie „odpowiedzialności” jest szeroką kategorią, charakterystyczną dla wielu dziedzin nauki np. prawa, filozofii, etyki czy psychologii. Jej substratem jest wykonanie i rozliczenie się z określonego obowiązku jako konkretnego działania lub zaniechania. Określenie tego obowiązku nie musi mieć źródła w prawie stanowionym i decydować o nim mogą także normy zwyczajowe lub kulturowe. Pojęcie odpowiedzialności wiąże się z oceną wywiązania się z danych obowiązków oraz sankcjami z tytułu niewłaściwego ich wykonania.

Odpowiedzialność prawna natomiast to taka odpowiedzialność, która jest oparta na normach prawnych - norma prawna określa obowiązek i sposób rozliczenia z jego wykonania. Odpowiedzialność jest

Konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi, przyjęta przez Międzynarodową Organizację Morską w Londynie w dniu 23 marca 2001 r., Dz. U. z 2008 Nr 148, poz. 939. Warto podkreślić, że odpowiedzialność cywilna nie jest regulowana prawem UE, w odróżnieniu od odpowiedzialności publicznoprawnej np. w ramach dyrektywy 2004/35/WE.

¹⁰ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie, teks jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.

¹¹ Szkody legalne to zdarzenia szkodowe, które dopuszcza ustawodawca a które mają charakter legalny i prawem dozwolony i są wliczone w ryzyko, które ustawodawca z góry zakłada i się na nie godzi. Są to najczęściej szkody będące konsekwencją ochrony lub korzystania z innych dóbr prawem chronionych (np. art. 469 UPW).

¹² Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.; dalej cyt.: UPW; zobacz także T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. K. Nowakowski, *Zagadnienie cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957.



konsekwencją naruszenia prawa¹³. W klasycznym już ujęciu W. Langa¹⁴ odpowiedzialność to ponoszenie przez dany podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, przypisywane prawnie temuż podmiotowi w określonym porządku prawnym.

Klasyfikacja funkcji odpowiedzialności prawnej w prawie ochrony środowiska może być różna w zależności od przyjętego kryterium. Najczęściej podział wskazuje na rezultat rozliczenia z danego obowiązku, jako konsekwencji niewykonania lub nienależytego wykonania tego obowiązku gwarantowanego normą prawną. W konsekwencji najczęściej wskazuje się na funkcję sankcyjną, kompensacyjną, gwarancyjną lub prewencyjną (wychowawczą). Na zróżnicowanie funkcji odpowiedzialności prawnej może pośrednio wskazywać podstawowy podział rodzajowy odpowiedzialności na odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną¹⁵.

Nie można jednak postawić znaku równości pomiędzy funkcją odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska a jej rodzajem, gdyż nie zostały ustalone odrębnie i jednolicie zasady odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska i poszczególne funkcje oraz rodzaje odpowiedzialności wielokrotnie się nakładają lub krzyżują, angażując wszystkie rodzaje tej odpowiedzialności i zabezpieczając odpowiedzialność w ochronie środowiska różnymi jej formami z uwagi na bardzo duże zróżnicowanie obowiązków ochronnych w tym zakresie. Dla przykładu funkcja represyjna jest tradycyjnie postrzegana jako cecha odpowiedzialności karnej (np. odpowiedzialność karna za przestępstwa i wykroczenia) oraz administracyjnej (delikt administracyjny¹⁶), ale występuje także w prawie cywilnym.

¹³ M. Górski, *Ogólne założenia systemu odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Wolters Kluwer 2008, e/LEX.

¹⁴ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK, z. 31 - Prawo VIII, Toruń 1968, s. 12.

¹⁵ Więcej na temat poszczególnych rodzajów odpowiedzialności w UPPŚ oraz ustawie o odpadach - zob. J. Dmowska, *Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie odpadami*, [w:] *Prawo o odpadach*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2019, s. 47-75.

¹⁶ Zob. J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, Nr 12, s. 879; zob. też o pojęciu sankcji prawnej - K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 34-45.



Funkcja o charakterze prewencyjnym występuje równie często w prawie administracyjnym, jak i w prawie cywilnym i ma na celu wykazanie, nie tylko podmiotom zainteresowanym lecz także ogółowi, naganności oraz nieuchronności skutków naruszenia obowiązków wynikających z norm prawnych w przyszłości. Funkcja kompensacyjna, najistotniejsza w sferze prawa cywilnego, jest równie ważna dla prawa administracyjnego w zakresie ochrony środowiska, gdyż ma na celu wyrównanie skutków szkody w środowisku np. przywrócenie stanu poprzedniego. Jednakże wszystkie powyższe funkcje odpowiedzialności, w przypadku ochrony środowiska mają na celu zapewnienie wykonywania pewnych obowiązków prawnych dla środowiska i w stosunku do środowiska, czyli stanowią gwarancję tej odpowiedzialności, polegającą na zapewnieniu skutecznej ochrony środowisku (funkcja gwarancyjna). Wpisuje się to w szerszy temat funkcji, jakie prawo winno pełnić w ochronie środowiska, z tym że, jak podkreśla B. Rakoczy, nie powinno się mówić o tym jakie są funkcje prawa ochrony środowiska, ale o tym jakie są w ogóle funkcje prawa w ochronie środowiska, wychodząc z definicji legalnej ochrony środowiska, która określa, jaką rolę w ochronie środowiska ma do odegrania prawo¹⁷ wskazując na jego funkcję prewencyjną, konserwatorską oraz restytucyjną.

Odpowiedzialność cywilna tradycyjnie jest odpowiedzialnością związaną z ochroną interesu prywatnego i jest regulowana prawem krajowym¹⁸. W relacji międzynarodowej odpowiedzialność cywilną regulują umowy międzynarodowe, których Polska jest stroną¹⁹. Para-

¹⁷ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gmin*, Warszawa 2020, s. 23.

¹⁸ W odróżnieniu od obowiązków w prawie publicznoprawnym, np. zob. dyrektywa 2004/35/WE.

¹⁹ Polska jest stroną Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami z 1969 roku zmienionej protokołem z 1972 roku, Międzynarodowej konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1971 roku zmienionej protokołem z 1972, Konwencji Wiedeńskiej o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową z 1963 r., Wspólnego protokołu dotyczącego stosowania Konwencji wiedeńskiej i Konwencji paryskiej z 1988 r. Polska, mimo podpisania, nie ratyfikowała Protokołu Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w sprawie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowawczej za szkody wynikłe z transgranicznych skutków awarii przemysłowych na wodach transgranicznych z 2003 r. – zob. M. Bar, *Protokół EKG ONZ w sprawie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowania za szkody wynikłe z transgranicznych skutków awarii przemysłowych na wodach transgranicznych*. Komentarz, Wrocław 2003.



dygmat ochrony interesu jednostki w prawie ochrony środowiska jest istotnie zmieniony, gdyż obok interesu prywatnego równie ważny jest interes środowiska, jako „dobra wspólnego”²⁰. Normy prawne tytułu VI UPOŚ w sposób odmienny regulują tę odpowiedzialność, statuując samodzielne i dodatkowe w stosunku do KC podstawy roszczeń dotyczących szkód spowodowanych oddziaływaniem na środowiska (np. art. 323 UPOŚ)²¹.

Odpowiedzialność deliktowa, charakterystyczna dla prawa cywilnego, stanowi jedną z form dochodzenia roszczeń w prawie ochrony środowiska i to najczęściej w formie odesłań do prawa cywilnego bez specjalnego wyodrębnienia cech tej odpowiedzialności. Nie zmieniają tego wyjątki i modyfikacje wskazane w poszczególnych ustawach z zakresu prawa ochrony środowiska *sensu largo*, podyktowane specyfiką materii. Taki brak odrębnej regulacji zbliża prawo ochrony środowiska do prawa cywilnego, pozostawiając jednak metodę regulacji tego obszaru prawa administracyjnemu porządkowi prawnemu, charakteryzującemu się władztwem administracyjnym.

Obok odpowiedzialności deliktowej w prawie ochrony środowiska silnie zarysowana jest także odpowiedzialność fiskalno-karna w ramach funkcji prawa administracyjnego i prawa karnego. Przedmiotowy termin został zdefiniowany w doktrynie, jako ogół regulacji prawnych obejmujących ustanowienie i dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia norm prawa administracyjnego obwarowanych sankcją kary pieniężnej, opłaty sankcyjnej, opłaty podwyższonej lub podobnej finansowej sankcji realizowanej w administracyjnym postępowaniu przed organem administracyjnym²².

Rola odpowiedzialności karnej w prawie ochrony środowiska, o funkcji sankcyjno-represyjnej, jest raczej marginalna i zarezerwowana zarówno dla wykroczeń wskazanych w przepisach szczególnych²³,

²⁰ M. Górski, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 859, Nb. 3.

²¹ Przepisy szczególne dotyczące odpowiedzialności cywilnej można znaleźć także w innych ustawach z zakresu ochrony środowiska np. UPW (art. 204, art. 468-472), ustawa z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 117 - (art. 57), ustawa Prawo atomowe (art. 100-108), UPGG (art. 144-152).

²² D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 29.

²³ Zob. *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowiska. Komentarz*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2017.



gdyż np. orzekanie w sprawach o czyny określone w art. 329-360 UPOŚ następuje na podstawie przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁴, jak i dla przestępstw ujętych w rozdziale XXII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁵. Ma ona na celu, albo spowodowanie represji wobec konkretnego sprawcy z zamiarem jego resocjalizacji, albo zastosowanie form probacyjnych i zabezpieczających w ramach ogólnych dyrektyw kary. Naprawienie szkody ma przy tym funkcję drugorzędną i uzupełniającą. Warto podkreślić, że istotnie zmniejsza się rola wykroczeń w aktach regulujących materię prawa ochrony środowiska²⁶. Zauważa się bowiem silną tendencję ustawodawcy do zastępowania wykroczeń przez

²⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 457 ze zm.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.; zob. np. P. Chorbot, *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Warszawa 2019; M. Żurawik-Paszowska, *Ekoprawo w zwalczaniu przestępczości przeciwko środowisku*, [w:] *Ekoprawo. Prawo środowiskowe*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019, s. 103-136.

²⁶ Na marginesie warto zwrócić uwagę na problem sprecyzowania pojęcia oraz „granic” materii prawa ochrony środowiska. Nie ułatwia zadania nazwa głównej ustawy z 2001 r. jako „Prawo ochrony środowiska”, zamiast bardziej adekwatnej nazwy „ustawa o ochronie środowiska” wzorem „ustawy o ochronie przyrody”, „ustawy o odpadach”, „ustawy o ochronie zwierząt”, czy „ustawy o ochronie siedlisk przyrodniczych”. Postulatem *de lege ferenda* jest uporządkowanie nomenklatury w tym zakresie, bo nazwa głównego aktu normatywnego z zakresu ochrony środowiska jest obecnie myląca i powinna być zastrzeżona dla obszaru, który tę problematykę reguluje. Należy przy tym zauważyć, że to nie nazwa aktu, ale przedmiot regulacji, jego treść normatywna i wywodzone z tego aksjologie oraz relacja do pozostałych aktów prawnych mogą stanowić argument w tej dyskusji, gdyż samo oznaczanie aktu prawnego, jako „prawo” o niczym nie świadczy. Więcej na ten temat zob. B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, Nr 2, s. 57-69; A. Habuda, *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak, A. Ogonowskiej, Szczecin 2016; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami system prawa*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, pod red. P. Korzeniowskiego, Łódź 2015, s. 69-80; M. Górski, *System prawa ochrony środowiska*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa...*, s. 29-42; A. Habuda, *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa...*, s. 43-54; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa...*, s. 55-66.



delikty administracyjne²⁷, których egzekwowanie jest znacznie prostsze. Leży ono w gestii organów administracyjnych, które badają tylko legalność rozstrzygnięć administracyjnych. Ponadto egzekucja administracyjna dotyka każdego podmiotu (także prawnego), któremu nie musi być przypisana i udowodniona wina, aby można było zastosować odpowiednią normę sankcyjno-zobowiązującą tytułem odpowiedzialności za naruszenie²⁸. Delikt administracyjny jest zarówno czynem zabronionym przez ustawę, jak i faktem niezależnym od woli człowieka, który rodzi odpowiedzialność obiektywną na zasadzie ryzyka, względnie na zasadzie słuszności. W takim ujęciu egzekucja administracyjna realizuje w najbardziej efektywny sposób konstytucyjny obowiązek władz publicznych w zakresie ochrony środowiska oraz zapewnienia właściwej polityki bezpieczeństwa ekologicznego współcześnie i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP)²⁹.

3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DELIKTOWA W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Pojęcie deliktu cywilnoprawnego różni się od pojęcia deliktu administracyjnoprawnego. Desygnatem odpowiedzialności cywilnej jest czyn niedozwolony, stanowiący pewien fakt lub zespół faktów rodzący odpowiedzialność prawną za szkodę, jeśli da się stwierdzić, że szkoda jest zwykłym następstwem tego czynu, a zatem jeśli między czynem tym a szkodą występują adekwatny związek przyczynowy³⁰. Delikt cywilnoprawny określa działanie o charakterze zawinionym,

²⁷ Zobacz ustawę z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 779 ze zm.), której rozwiązaniu w tym zakresie są konsekwencją zmian w poprzedniej regulacji znowelizowanej ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 28 poz. 14), gdzie czyny, które były do tej pory wykroczeniami przekwalifikowano na delikty administracyjne, za które wymierza się kary administracyjne.

²⁸ Zob. R. Zawłocki, *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2018, Nr 1, s. 13-20.

²⁹ O pojęciu bezpieczeństwa ekologicznego - zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.

³⁰ W. Dubois, [w:] *Kodeks cywilny*, tom I, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013, Legalis; A. Olejniczak, *Komentarz do Art. 415*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom III. *Zobowiązania - część ogólna*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2014, e/LEX.



ale obok odpowiedzialności na zasadzie winy można wyróżnić odpowiedzialność deliktową na zasadzie ryzyka oraz odpowiedzialność na zasadzie słuszności. W konsekwencji pojęcie odpowiedzialności deliktowej nie jest zakresowo tożsame z pojęciem deliktu cywilnego. Pojęcie winy w prawie ochrony środowiska jest zbieżne z ujęciem cywilistycznym, na które składa się zbieg dwóch elementów tj. bezprawności zachowania (element obiektywny) oraz powinności i możliwości przewidywania szkody oraz przeciwdziałania jej wystąpieniu (element subiektywny). Zarzut zawinienia zależy zarówno od bezprawności zachowania, jak i świadomości lub woli jego popełnienia tj. złego zamiaru (wina umyślna) lub niedbalstwa czy lekkomyślności (wina nieumyślna), a także poczytalności sprawcy oraz ustawowo uznanej dojrzałości sprawcy do rozeznania kwestii winy określonej osiągnięciem odpowiedniego wieku sprawcy w chwili popełnienia czynu powodującego szkodę. Bezprawność oddziaływania jest przesłanką *sine qua non* powstania odpowiedzialności prawnej zgodnie z art. 323 UPOŚ, ale jednocześnie norma ta może statuować odpowiedzialność zarówno na zasadzie ryzyka, jak i winy, gdyż bezprawność oddziaływania nie oznacza bezprawności działania (zachowania), która to bezprawność jest nieodzownym elementem winy sprawcy naruszenia. Z tego powodu w doktrynie i judykaturze uważa się, że odpowiedzialność na podstawie art. 323 UPOŚ jest ponoszona na zasadzie ryzyka³¹.

Pojęcie szkody w odniesieniu regulacji z UPOŚ oznacza uszczerbek w dobrach osoby poszkodowanej. Zgodnie z art. 361§1 KC uszczerbek obejmuje szkody, które faktycznie poniósł poszkodowany (*damnum emergens*) oraz utracone korzyści, które byłyby udziałem poszkodowanego, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Od szkody w ujęciu cywilistycznym należy odróżnić szkodę w środowisku. Pojęcie szkody w środowisku *explicite* definiuje UOSZ jako negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenianą w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska.

³¹ M. Bar, *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego z dnia 8 listopada 2005 r., II Ca 621/05*, „Prawo i Środowisko” 2006, Nr 3, s. 116; podobnie także B. Rakoczy, *Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, jako powodowie w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXII, s. 207; J. Dmowska, *Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie...*, s. 70-71.



Odesłanie do odpowiedzialności *ex delicto* w prawie ochrony środowiska jest bezpośrednią konsekwencją funkcji prawa w ochronie środowiska i jego roli prewencyjno-restytucyjnej, a pośrednio także konserwatorskiej. Przejawia się ono w postaci różnych form mających chronić przed szkodą lub skutkami jej wyrządzenia, stąd normy prawne mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie zanieczyszczeniom w ramach funkcji prewencyjnej oraz przywracanie środowiska do stanu właściwego w ramach funkcji restytucyjnej. Pośrednio wpływa to także na zachowanie nie pogorszonego stanu środowiska przy jednoczesnym korzystaniu z tego środowiska i czerpaniu z jego zasobów, jako funkcji konserwatorskiej. Odpowiedzialność cywilnoprawna za środowisko i za szkody w nim spowodowane jest egzemplifikacją realizacji głównych zasad prawa ochrony środowiska w zakresie prewencji i przezorności³² oraz ponoszenia kosztów zanieczyszczenia środowiska³³.

Z uwagi na główny cel zapobiegania szkodom w środowisku oraz naprawiania szkód w środowisku odpowiedzialność cywilna, obok odpowiedzialności administracyjnej, jest instrumentem prawnym

³² Zgodnie z art. 6 UPOŚ „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu. Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”. Na gruncie prawa międzynarodowego zasadę tę sformułowała po raz pierwszy Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych z 14.06.1972 r. w pkt 7 i 18 tej Deklaracji. Na gruncie prawa UE zasada prewencji pozostaje jedną z głównych zasad polityki UE na mocy art. 191 ust. 2 TFUE. W Konstytucji RP zasadę tę prezentują art. 68 ust. 4 oraz art. 86 Konstytucji RP. Zasada prewencji jest ściśle związana funkcjonalnie z zasadą przezorności i przez niektórych komentatorów utożsamiana np. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 71.

³³ Zgodnie z art. 7 UPOŚ: „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”. Została ona określona *explicite* w art. 191 ust. 2 TFUE w następujących słowach: „Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie zanieczyszczający płaci”. O zasadach w prawie ochrony środowiska zob. P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2018.



w prawie ochrony środowiska, który zyskuje na znaczeniu³⁴. Sprzyja temu paradygmat zarządzania publicznego o charakterze rynkowym lub kooprodukcyjnym w ramach *New Public Governance*³⁵ oraz stale poszerzana materia prawodawcza, która skutkuje wzajemnym przenikaniem się klasycznych regulacji prawa publicznego i prywatnego. W rezultacie organy publiczne coraz częściej sięgają po prywatnoprawne instrumenty, a podmioty prywatne są wyposażane w środki prawne zastrzeżone do tej pory dla podmiotów publicznych. Równoległe więc następują procesy publicyzacji prawa prywatnego³⁶ i prywatyzacji prawa publicznego³⁷, które czynią labilnym klasyczny podział na prawo publiczne i prywatne, gdyż jak słusznie zauważył F. Zoll „(...) w podziale na prawo publiczne i prywatne nie chodzi często o odrębność przepisów, ale o punkt widzenia, z którego go oceniamy”³⁸. W przypadku prawa ochrony środowiska, ta tendencja sięgania ustawodawcy po instrumenty cywilistyczne jest szczególnie widoczna, gdyż przedmiotem ochrony jest dobro wspólne, które korzysta z konstytucyjnej ochrony wszystkich elementów środowiska ze wskazaniem na dobro przyszłych pokoleń, jako ogółu, wraz z obowiązkiem indywidualnej dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności przez każdy podmiot za jego stan. Przedmiotem ochrony jest więc materia, która z istoty swojej wpływa lub może wpływać na życie i zdrowie jednocześnie każdej jednostki oraz ogółu społeczeństwa. Jak podkreśla B. Rakoczy, podmioty prawa cywilnego „działając w celu ochrony swojej sfery interesów faktycznych i prawnych mogą bowiem podejmować kroki służące ochronie środowiska w aspekcie lokalnym. W tym zakre-

³⁴ Odmiennie W. Radecki, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska: tytuł VI ustawy - Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 13.

³⁵ D. Sześciło, *Samoobługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne*, Warszawa 2015, s. 19.

³⁶ J. Helios, *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, Acta Universitas Wratislaviensis 2013, Nr 19, s. 11-36; A. Żurawik, *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 5, s. 32-41.

³⁷ Zob. np. A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. S. Michałowskiego, Lublin 2002; W. Kozek, *Prywatyzacja i liberalizacja usług publicznych w Polsce*, [w:] *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, pod red. W. Kozka, Warszawa 2011.

³⁸ F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie*, Warszawa-Kraków 1921, s. 14.



się podmioty prawa cywilnego są w stanie skutecznie zastąpić państwo w pełnieniu obowiązków ochronnych³⁹.

4. NAPRAWIENIE SZKODY LUB ZAPOBIEGANIE JEJ POWSTANIU

Cel i granice naprawienia szkody lub zapobieganie jej powstaniu są pochodną funkcji, jaką odpowiedzialność deliktowa pełni w ochronie środowiska. W zależności od danej funkcji, normy prawne inaczej kształtują wzajemne prawa i obowiązki. Odpowiedzialność odszkodowawcza dotyczyć będzie sytuacji, gdy szkoda już nastąpiła, a odpowiedzialność prewencyjna odnosi się do sytuacji zagrożenia wyrządzeniem szkody, czyli do żądania podjęcia działań wyprzedzających z uwagi na potencjalne wystąpienie takiej szkody.

Naprawienie szkody w środowisku może mieć postać restytucji naturalnej, czyli przywrócenia stanu poprzedniego, przywrócenia stanu zgodnego z prawem (art. 222§2 KC, art. 363§1 KC, art. 323§1 UPOŚ, art. 415-416 KC) lub naprawieniu szkody w inny sposób, niż przywrócenie środowiska do stanu, jaki istniał przed naruszeniem (art. 363§2 KC, art. 323§1 UPOŚ, art. 415-416 KC). W ramach funkcji prewencyjnej żądanie zaprzestania działań wyprzedzających powstanie szkody musi być wyraźnie statuowane przez normy prawne (art. 438-439 KC, art. 323§1 UPOŚ). Żądanie to może skutkować nie tylko restytucją naturalną, ale także i innymi działaniami ochronnymi, w szczególności żądaniem zamontowania instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem. Ostatecznym rezultatem prawa do prewencji może być nawet zaprzestanie działalności powodującej takie zagrożenie lub naruszenie.

Funkcja restytucyjna w prawie ochrony środowiska służy naprawieniu skutków naruszenia praw jednostki, ale z uwagi na przedmiot ochrony służy także interesowi publicznemu, bo przywrócenie do stanu poprzedniego elementów przyrodniczych oznacza korzyść ogólnospołeczną, a nie tylko korzyść indywidualną kojarzoną z zapłatą sumy pieniężnej zgodnie z art. 363§1 KC. Kompensacja z tytułu bezprawnego oddziaływania na środowisko doznaje znacznej modyfikacji

³⁹ B. Rakoczy, *Wykorzystywanie roszczenia negatoryjnego w ochronie środowiska*, „Przeгляд Sądowy” 2008, Nr 9, s. 75-76.



w prawie ochrony środowiska i dopuszcza wszelkie formy naprawy elementów środowiska możliwe do wykonania niejako w „zastępstwie” przywrócenia stanu poprzedniego. W konsekwencji mogą to być działania usuwające szkodę, które nie przywracają stanu poprzedniego, ale doprowadzają go do stanu właściwego. Egzemplifikacją modyfikacji w tym zakresie jest art. 100 ustawy Prawo atomowe, gdzie forma restytucji zdefiniowana została jako wszelkie właściwie zastosowane środki mające na celu przywrócenie lub naprawienie uszkodzonych lub zniszczonych składników środowiska albo, gdy jest to uzasadnione, wprowadzenie ich równoważnych odpowiedników zastępczych.

W rozważaniach o funkcji odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska warto zwrócić uwagę na relację pojęcia kompensacji i restytucji naturalnej, gdyż zważywszy na treść art. 361§1 KC, termin „odszkodowanie” należy odnosić do obu sposobów naprawienia szkody; również wyrażenie „wynagrodzenie szkody” nie wyłącza restytucji naturalnej⁴⁰, a restytucja do stanu zgodnego z prawem może przybierać formę odszkodowania pieniężnego⁴¹. Jeżeli bowiem przywrócenie środowiska do stanu zgodnego z prawem nie może odbyć się bez podjęcia faktycznych działań przez poszkodowanego, to niewątpliwie odszkodowanie może stanowić jedną z form stanowiących restytucję środowiska do stanu właściwego⁴², o ile zostanie przeznaczone na te faktyczne działania. Jest to odpowiedzialność odszkodo-

⁴⁰ A. Olejniczak, *Komentarz do Art. 363, op.cit.*, e/LEX; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014; zob. B. Fuchs, *Komentarz do Art. 363*, [w:] *Kodeks cywilny: komentarz. Tom III. Zobowiązania: część ogólna (art. 353-534)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018, e/LEX, Nb 3, który wskazuje, że „(...)odszkodowanie pieniężne stanowi alternatywę dla restytucji naturalnej”; G. Karaszewski, *Komentarz do Art. 363*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. J. Ciszewskiego, P. Nazaruka, Warszawa 2019, e/LEX, który wskazuje, że „w szczególności niedopuszczalne wydaje się uznanie obowiązku odszkodowawczego za wygasły w sytuacji, gdy została wybrana restytucja naturalna, a następnie stała się ona niemożliwa. Przepisy o naprawieniu szkody mają na względzie przede wszystkim interes samego poszkodowanego i w takim duchu powinna być prowadzona ich wykładnia. W przypadku braku możliwości restytucji naturalnej obowiązek odszkodowawczy istnieje nadal, lecz opiewa na sumę pieniężną”. Zob. także wyrok SN z 29.11.1982 r., I CR 377/82, OSNC 1983/9, poz. 134; uchwała SN z 12.10.2001 r., III CZP 57/01, OSNC 2002/5, poz. 57.

⁴¹ J. Skoczylas, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, Nr 4, s. 67; zob. także K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, e/LEX.

⁴² K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, e/LEX.



wawcza *sensu stricto*, która semantycznie oddaje jej istotę, co może być w niektórych przypadkach adekwatniejszym sformułowaniem⁴³ w zakresie funkcji tej odpowiedzialności niż ogólnie ujęta odpowiedzialność deliktowa, która często jest przeciwstawiana odpowiedzialności kontraktowej.

Przywrócenie stanu zgodnego z prawem jest pojęciowo tożsame z ujęciem roszczenia negatoryjnego z art. 222§2 KC, w odróżnieniu od normy ogólnej z art. 363§1 KC, gdzie mowa o przywracaniu stanu poprzedniego. Zgodnie z poglądami prezentowanymi w doktrynie art. 323 UPOŚ jest kompilacją norm art. 439 KC i art. 435 KC i w żadnym razie nie wyłącza on możliwości zastosowania art. 222§2 KC⁴⁴.

Bardzo istotną z punktu widzenia zagadnienia odpowiedzialności w prawie ochrony środowiska jest odpowiedzialność na podstawie art. 435 KC podmiotu prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.), który na zasadzie ryzyka ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że wystąpi jedna z przesłanek egzoneracyjnych tj. szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą ten przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności. Nie uznaje się za takie zakłady przedsiębiorstw rolnych, budowlanych ani składowisk odpadów, mimo że mogą one być źródłem zagrożeń dla środowiska⁴⁵, chyba że jest to zakład o zwiększonym ryzyku lub dużym ryzyku, który jest odpowiedzialny niezależnie od tego czy zakład ten jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (art. 324 UPOŚ). Odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, że działalność będąca przyczyną powstania szkody jest prowadzana na podstawie decyzji i w jej granicach (art. 325 UPOŚ).

Kwestią sporną w doktrynie jest to, czy roszczenie petytoryjne zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem jest tożsame

⁴³ O odpowiedzialności odszkodowawczej mowa np. w dziale XI UPW.

⁴⁴ J. Skoczylas, *op.cit.*, s. 68.

⁴⁵ M. Bar, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska...*, s. 867.



z przywróceniem do stanu poprzedniego⁴⁶. Za tożsamością tych pojęć opowiada się B. Rakoczy⁴⁷. Odmienne tę kwestię ocenił W. Radecki⁴⁸, dla którego przywrócenie stanu poprzedniego jest zakresowo węższe niż przywrócenie do stanu zgodnego z prawem. Literalnie zakresy powyższej restytucji są rozłączne, ale mogą się wzajemnie krzyżować. Przywrócenie do stanu poprzedniego odnosi się wyłącznie do restytucji stanu faktycznego sprzed naruszenia bez akcentowania czy jakiegokolwiek badania elementu legalności tego stanu. Przywrócenie stanu poprzedniego polega w zasadzie na doprowadzeniu dóbr i interesów poszkodowanego, dotkniętych uszczerbkiem, do stanu w jakim znajdowały się przed wyrządzeniem szkody. Nie zawsze musi chodzić o stan identyczny⁴⁹. W takim ujęciu roszczenie to nie mogłoby obejmować doprowadzenia stanu poprzedniego do stanu, który odpowiada prawu, gdyż byłaby to interpretacja rozszerzająca mogąca doprowadzić do wzbogacenia kosztem zobowiązanego w sytuacji, gdy wykładnia językowa daje jednoznaczne ustalenia. Stosowanie w takim wypadku wykładni celowościowej, czy funkcjonalnej nie jest uzasadnione⁵⁰. W. Radecki zwraca uwagę, że „podmiot odpowiedzialny za wyrządzenie szkody nie może być zobowiązany do większego świadczenia niż wysokość szkody, którą spowodował”. W związku z tym autor ten nie zgadza się, aby w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej zobowiązany miał przywracać stan zgodny z prawem, a nie jedynie stan poprzedni⁵¹.

W przypadku doprowadzenia do stanu zgodności z prawem ustawodawca tymczasem zakłada *de facto* dwa działania, tj. uprzednie ustalenie tego stanu jako zgodnego z prawem (działanie pierwsze) po to, aby do takiego stanu zgodnego z prawem środowisko przywrócić

⁴⁶ Roszczenia o przywrócenie do stanu poprzedniego – art. 363§1 KC, roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem – art. 323§1 UPOŚ, art. 222§2 KC.

⁴⁷ B. Rakoczy, *Pojęcie sprawy gospodarczej z zakresu ochrony środowiska*, „Przeгляд Sądowy” 2003, Nr 4, s. 84; tak samo J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Komentarz do Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008, s. 513.

⁴⁸ W. Radecki, *Środki finansowo-prawne: tytuł V ustawy - Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 29.

⁴⁹ Por. wyrok SN z dnia 19 lutego 2003 r., V CKN 1690/00, LEX nr 83828; A. Olejniczak, *Komentarz do Art. 363, [w:] Kodeks cywilny...*, e/LEX.

⁵⁰ *Wprowadzenie do nauk prawnych: leksykon tematyczny*, pod red. A. Batora, Warszawa 2016, e/LEX.

⁵¹ W. Radecki, *Środki finansowo-prawne...*, s. 29.



(działanie drugie). Nie musi to bynajmniej oznaczać powrotu do stanu poprzedniego, gdyż takowy wcale nie musiał być zgodny z prawem. W konsekwencji uprawnienie do przywrócenia stanu zgodnego z prawem będące treścią roszczenia negatoryjnego jest zakresowo różne od uprawnienia roszczenia odszkodowawczego przywrócenia stanu poprzedniego, gdyż istotna różnica między tymi roszczeniami związana jest z odmiennością funkcji i przesłanek, które uzasadniają i warunkują ich wystąpienie⁵².

Przywrócenie do stanu zgodnego z prawem nie jest także pojęciowo zbieżne z przywróceniem elementów przyrodniczych do stanu właściwego, o których mowa w art. 3 pkt 13 lit. c) UPOŚ w kontekście definicji ochrony środowiska, jako działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Stan właściwy elementów przyrodniczych nie został zdefiniowany, ale stanowiąc jedną z przykładowych form ochrony środowiska wskazuje on, że owej „właściwości” należy upatrywać w stanie tych elementów przyrodniczych zgodnym z prawem, to jest w stanie najbardziej zgodnym z istotą nałożonego obowiązku ochrony tych elementów w kontekście celu tej ochrony, czyli zachowania lub przywrócenia równowagi przyrodniczej. W tym ujęciu przywrócenie do stanu zgodnego z prawem jest naturalną konsekwencją stanu właściwego, bo tylko stan zgodny z prawem może być w świetle normatywnym stanem właściwym.

Przywrócenie do stanu zgodnego z prawem nasuwać może także istotne problemy interpretacyjne w praktycznym ustaleniu tego stanu, jako elementu niezbędnego do dalszego działania, szczególnie w aspekcie ustalenia momentu, na jaki dany stan prawny należy badać, aby go uprzednio ustalić oraz ewentualnych kolizji w przypadku zmiany tego stanu prawnego. Przywrócenie stanu zgodnego z prawem polega na odwróceniu stanu, jaki powstał na skutek bezprawnego oddziaływania na środowisko⁵³ i jest połączone z badaniem legalności tego stanu.

⁵² A. Cisek, [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, t. I, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2016, Legalis.

⁵³ Poprzez analogię do przywrócenia zgodnego z prawem z art. 222 KC - zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2005 r. II CK 678/04, Legalis nr 246063; T. A. Filipiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2012, e/LEX.



W ramach postępowania dowodowego na podstawie art. 323§1 lub §2 UPOŚ stan poprzedni jako stan faktyczny oraz element bezprawności oddziaływania na ten stan, bada się na moment powstania szkody albo na moment, gdy takie działanie może bezpośrednio spowodować szkodę. Tymczasem stan zgodności z prawem, winien być weryfikowany w zakresie jego aktualności na moment poprzedzający takie działanie, gdyż prawo nie działa wstecz i znaczenie dla oceny takiego przywrócenia ma zgodność z prawem na dzień zakończenia tych działań w ramach oceny przywrócenia elementom przyrodniczym stanu właściwego. To jest istota ochrony elementów przyrodniczych środowiska i istota odpowiedzialności prawnej za ich stan.

Należy podkreślić, że przywrócenie do stanu zgodnego z prawem może być długim i skomplikowanym procesem i uprzednie zbadanie stanu prawnego może w jego trakcie okazać się niewystarczające. Z punktu widzenia racjonalności art. 323§1 UPOŚ, przywrócenie do zgodności z prawem powinno być oceniane tylko w kontekście rezultatu a nie starannego działania, stąd zmiana prawa w trakcie musi być brana pod uwagę na każdy moment tego procesu. Zdarzyć się bowiem może, że zarówno w momencie przystąpienia do badania stanu prawnego, jak i w trakcie procesu przywracania do tak ustalonego stanu prawnego, ulegnie on zmianie i dotychczasowe działania mające na celu przywrócenie elementów przyrodniczych do stanu zgodnego z prawem staną się bezprzedmiotowe albo proces przywracania będzie musiał być ponownie zweryfikowany pod kątem tych zmian. W takiej perspektywie bardziej pożądane z punktu widzenia wnoszącego roszczenie oraz ochrony środowiska byłoby przywrócenie do stanu poprzedniego. Za takim rozwiązaniem przemawia także argumentacja wskazywana przez W. Radeckiego, że nie można zmuszać zobowiązanego do świadczenia wyższego niż wysokość szkody, co niewątpliwie może mieć miejsce w przypadku orzeczenia przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Wątpliwości interpretacyjne, z tym że odmiennej natury, nasuwa także forma restytucji naturalnej poprzez „przywrócenie do stanu poprzedniego”, gdzie trudności może nastroczać samo ustalenie tego stanu poprzedniego, do którego należy doprowadzić. Bez wątplienia moment ustalania tego stanu należy postrzegać na moment przed powstaniem szkody. Jednakże w przypadku szkód środowiskowych problemem może być nawet ustalenie momentu powstania szkody w środowisku, w szczególności, gdy mowa tylko o zagrożeniu szkodą.

1-2/2020



Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości postulatem *de lege ferenda* wydaje się być postulat ujednoczenia tych pojęć odnośnie przywrócenia środowiska do danego stanu, aby siatka pojęciowa była spójna i pełniej służyła celom ochrony środowiska.

Nie można jednak przesądzić z góry, czy zamiana przez ustawodawcę wyrażenia „przywrócenie do stanu zgodnego z prawem” na „przywrócenie do stanu poprzedniego” wraz z odpowiednią zmianą definicji legalnej ochrony środowiska byłaby optymalna z uwagi na ochronę elementów przyrodniczych środowiska. Oba te sformułowania zakresowo się bowiem krzyżują i niosą za sobą określone ryzyka. Mogą one polegać na ograniczeniu restytucji do przywrócenia stanu faktycznego bez gwarancji, że jest to stan zgodny z prawem, albo ograniczeniu restytucji do stanu zgodnego z prawem, który może ulegać zmianom i nie gwarantuje powrotu do stanu sprzed naruszenia (czyli zaprzecza istocie restytucji), albo przywróceniu do stanu właściwego, które to pojęcie nie jest ani obiektywne, ani normatywnie zdefiniowane. Powyższe z pewnością wpływa na upośledzenie poszczególnych funkcji, jakie normy prawne o odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska powinny spełniać. Jednakże z uwagi na szczególny charakter dobra, jakim jest środowisko i rolę gwarancyjną norm cywilnoprawnych, być może rozwiązaniem najpełniej oddającym nie tylko funkcję restytucyjną, ale i funkcję konserwatorską⁵⁴ prawa w ochronie środowiska, byłaby odpowiednia koniunkcja tych norm, aby celem na dzień naprawienia szkody było przywrócenie środowiska do stanu poprzedniego zgodnie z istotą restytucji, który powinien jednak uwzględniać stan właściwy i zgodny z prawem oraz przyczynienie się poszkodowanego do braku takiej zgodności stanu środowiska z prawem. W takim ujęciu kwestia ewentualnego rozszerzenia odpowiedzialności sprawcy szkody, wskazywana przez W. Radeckiego, byłaby odpowiednio modyfikowana o uprzednie zaniechania poszkodowanego do doprowadzenia tego środowiska, na moment przed wyrządzeniem szkody, do stanu właściwego i zgodnego z prawem.

⁵⁴ Rozumianą jako racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska i jego kształtowanie zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 lit. a UPOŚ).



5. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując poczynione uwagi do problematyki odpowiedzialności deliktowej i jej funkcji w ochronie środowiska, należy podkreślić złożoność i wielopłaszczyznowość tej materii biorąc pod uwagę nieostre granice obszaru prawa ochrony środowiska, jak i jego interdyscyplinarny charakter. Zakres odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska jest bardzo szeroki, bo dotyczy zarówno każdego z elementów środowiska z osobna, jak i jego całości odzwierciedlonej wzajemnym oddziaływaniem, w tym wpływem na zdrowie i życie ludzi, co czyni go w zasadzie nieograniczonym w obecnie mocno zurbanizowanej przestrzeni życia publicznego i prywatnego. Jest to powodem coraz szerszego zastosowania instrumentów prawa cywilnego w obszarze prawa ochrony środowiska. Sprzyja to zwiększaniu się świadomości społeczeństwa co do instrumentów zapobiegających lub chroniących przed negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Większa świadomość własnych praw i obowiązków znajduje odzwierciedlenie w szerszej realizacji funkcji odpowiedzialności cywilnej w prawie ochrony środowiska. Realizacja tych funkcji wpisuje się w zasady prawa ochrony środowiska, w szczególności zasadę prewencji i przezorności oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”, których zadaniem jest określenie reguł kompleksowej ochrony środowiska w duchu zrównoważonego rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- Bar M., *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego z dnia 8 listopada 2005 r., II Ca 621/05*, „Prawo i Środowisko” 2006, Nr 3.
- Bar M., *Protokół EKG ONZ w sprawie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowania za szkody wynikłe z transgranicznych skutków awarii przemysłowych na wodach transgranicznych. Komentarz*, Wrocław 2003.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, pod red. S. Michałowskiego, Lublin 2002.
- Chorbot P., *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Warszawa 2019.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Komentarz do Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008.



- Dmowska J., *Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie odpadami*, [w:] *Prawo o odpadach*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2019.
- Dybowski T., Grzybowski S. M., Nowakowski Z. K., *Zagadnienie cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957.
- Filipek J., *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, Nr 12.
- Górski M. et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Wolters Kluwer 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Habuda A., *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, pod red. A. Barczak, A. Ogonowskiej, Szczecin 2016.
- Helios J., *Publicyzacja prawa prywatnego – prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim*, Acta Universitas Wratislaviensis 2013, Nr 19.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014.
- Kodeks cywilny, tom I*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2013.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. J. Ciszewskiego, P. Nazaruka, Warszawa 2019.
- Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2012.
- Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, pod red. A. Kidyby, Warszawa 2014.
- Kodeks cywilny: komentarz. Tom III. Zobowiązania: część ogólna (art. 353-534)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018.
- Komentarz do Kodeksu cywilnego, t. I*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2016.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2018.
- Kozek W., *Prywatyzacja i liberalizacja usług publicznych w Polsce*, [w:] *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, pod red. W. Kozka, Warszawa 2011.
- Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK, z. 31 – Prawo VIII, Toruń 1968.
- Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowiska. Komentarz*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2017.
- Radecki W., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska: tytuł VI ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.



- Radecki W., *Środki finansowo-prawne: tytuł V ustawy - Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Rakoczy B., *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, Nr 2.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gmin*, Warszawa 2020.
- Rakoczy B., *Pojęcie sprawy gospodarczej z zakresu ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, Nr 4.
- Rakoczy B., *Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, jako powodowie w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXII.
- Rakoczy B., *Wykorzystywanie roszczenia negatoryjnego w ochronie środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2008, Nr 9.
- Skoczylas J., *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska*, „Przegląd Sądowy” 2003, Nr 4.
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne*, Warszawa 2015.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Wprowadzenie do nauk prawnych: leksykon tematyczny*, pod red. A. Batora, Warszawa 2016.
- Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, pod red. P. Korzeniowskiego, Łódź 2015.
- Zawłocki R., *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2018, Nr 1.
- Zoll F., *Prawo cywilne w zarysie*, Warszawa-Kraków 1921.
- Żurawik A., *Problem publicyzacji prawa prywatnego w kontekście ustrojowym*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 5.
- Żurawik-Paszkowska M., *Ekopravo w zwalczaniu przestępczości przeciwko środowisku*, [w:] *Ekopravo. Prawo środowiskowe*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019.

Kontakt e-mail:

joanna.dmowska@oirpwarszawa.pl

