

PAULINA KUPCZYK

Dr DIANA TRZCIŃSKA

USTAWA O ZAPOBIEGANIU I NAPRAWIE SZKÓD W ŚRODOWISKU

Źródła prawa

- Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu¹ (dalej powoływana jako dyrektywa 2004/35/WE),
- ustawa z 13.4.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie² (dalej powoływana jako u.z.s.ś.),
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku³ (dalej powoływane jako r.k.o.w.s.),
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia⁴ (dalej powoływane jako r.r.d.n.)

U.z.s.ś. weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2008r. w celu wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2004/35/WE. W praktyce wskazuje się na liczne nieprawidłowości w transpozycji dyrektywy⁵, związane m.in. z zawężeniem zakresu odpowiedzialności w stosunku do zakresu wskazanego dyrektywą.

Koncepcja odpowiedzialności za szkodę w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska dzielimy (według gałęzi prawa) na odpowiedzialność:

- a) karną,
- b) cywilną,
- c) administracyjną.

Wskazana w u.z.s.ś. odpowiedzialność jest rodzajem kombinowanej odpowiedzialności cywilno-administracyjnej. Ma to znaczenie praktyczne z uwagi na kryteria ustalania szkody (np. istnienie związku przyczynowego) oraz ciężar dowodu zaistnienia szkody.

Stosowanie przepisów tej ustawy nie wyłącza odpowiedzialności karnej, administracyjnej i cywilnej na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Art. 2. 1. Przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku:

1) spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku;

¹ Dz.U.UE. L .04.143.56

² Dz.U.07.75.493 ze zm.

³ Dz. U.08.82.501

⁴ Dz. U.08.103.664

⁵ M. Kmieciak „Raport na temat funkcjonowania ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie”, s. 10 i nast., Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych Kraków 2008

2) spowodowanych przez inną działalność niż ta, o której mowa w pkt 1, podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

2. Przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, wywołanych emisją rozproszoną, pochodzącą z wielu źródeł, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska.

Przepis wprowadza dwa rodzaje odpowiedzialności:

- Na zasadzie ryzyka (art. 2 ust. 1) m - odpowiedzialność związana z „działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku”, której rodzaje zostały wyliczone w art. 3 ustawy szkodowej (wyliczenie zamknięte), to podmiot korzystający ze środowiska odpowiada za każdą szkodę i zagrożenie taką szkodą bez względu na win
- Na zasadzie winy (art. 2 ust. 2) - w przypadku innej działalności niż wymieniona w art. 3 podmiot odpowiada w trybie ustawy szkodowej tylko za szkodę i za zagrożenie szkodą w gatunkach chronionych lub siedliskach chronionych, jeżeli szkoda ta wynika z jego winy (również, gdy przy zachowaniu należytej staranności mógł przewidzieć możliwość wystąpienia takiej szkody).

Ustawodawca wyłączył z zakresu szkody uprzednio zidentyfikowany negatywny wpływ wynikający z działania podmiotu korzystającego ze środowiska, który:

a) uzyskał na to zezwolenie zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody

lub

b) uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w rozumieniu rwa ochrony środowiska (p.o.ś).

Zgodnie z art. 3 pkt. 39 p.o.ś. **środowisko** to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy poszczególnymi komponentami przyrody.

Sama szkoda w środowisku, jak i zagrożenie szkodą zdefiniowane są w art. 6 u.z.s.ś. I tak:

- a) przez **szkodę w środowisku** rozumie się **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, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...)
 - w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
 - w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.
- b) przez **bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku** rozumie się wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości.

Zgodnie z art. 3 ustawy do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się:

- działalność w zakresie zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymagającą uzyskania zezwolenia na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach)
- eksploatację instalacji wymagającą uzyskania: pozwolenia zintegrowanego, pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wymagającą uzyskania zezwolenia na podstawie ustawy o odpadach,
- działalność w zakresie zbierania odpadów oraz działalność w zakresie transportu odpadów wymagającą uzyskania zezwolenia na podstawie ustawy o odpadach,
- działalność zwolnioną z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu odpadów, zwolniona z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia na prowadzenie działalności,
- działalność w zakresie zbierania, transportu, magazynowania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów wymagającą zgłoszenia do rejestru i uzyskania pozwolenia wodnoprawnego,
- wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego:
 - wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych,
 - retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych,
- zamknięte użycie GMO oraz zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu,
- międzynarodowy obrót odpadami,
- gospodarowanie odpadami wydobywczymi na podstawie zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.
- produkcję, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport:
 - substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych,
 - środków ochrony roślin,
 - produktów biobójczych,
- transport:
 - towarów niebezpiecznych,
 - materiałów niebezpiecznych

Wyłączenie stosowania przepisów ustawy (art. 4 i art. 5):

- jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat;
- jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez:
 - konflikt zbrojny, działania wojenne, wojnę domową lub powstanie zbrojne,

- katastrofę naturalną,
- działalność, której głównym celem jest obrona narodowa, bezpieczeństwo międzynarodowe lub której celem jest ochrona przed klęską żywiołową,
- w stosunku do szkód jądrowych w zakresie uregulowanym w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe⁶,
- do gospodarki leśnej prowadzonej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, o której mowa w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷.

Przebieg postępowania

W postępowaniu na podstawie ustawy szkodowej konieczne jest wykazanie:

- zaistnienia szkody,
- związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością konkretnego podmiotu (tzn., że gdyby nie było działalności, to prawdopodobieństwo, że nie doszłoby do szkody graniczy z pewnością) – problem przy emisjach rozproszonych, tj. pochodzących z wielu źródeł.

Kryteria oceny, czy w danym stanie faktycznym wystąpiła szkoda zawiera r.k.o.w.ś. Rozporządzenie stanowi załącznik nr 1 do przedmiotowych materiałów.

Organem właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku wystąpiły na obszarze dwóch lub więcej województw, właściwy jest RDOŚ, który pierwszy powziął informację o ich wystąpieniu. Organem wyższego stopnia jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, spowodowanych przez działalność związaną z zamkniętym użyciem GMO oraz zamierzonym uwolnieniem GMO do środowiska, w tym wprowadzaniem produktów GMO do obrotu, organem właściwym Minister Środowiska.

Art. 9. 1. *W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze.*

2. W przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do:

1) podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników;

2) podjęcia działań naprawczych.

Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub sama szkoda zostały spowodowane przez więcej niż jeden podmiot, to ich odpowiedzialność za podjęcie działań naprawczych jest solidarna. Oznacza to, że obowiązek podjęcia takich działań mają tak wszyscy razem, jak i każdy z osobna. Podobnie, jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, jest on obowiązany do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie z podmiotem korzystającym ze środowiska, który je spowodował.

W przypadku nie zażegnania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub wystąpienia szkody podmiot (lub podmioty) korzystający ze środowiska ma obowiązek niezwłocznego zgłoszenia tego faktu Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (lub, jeżeli chodzi o GMO – Ministrowi Środowiska) i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

⁶ (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276)

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.

Na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska organ ochrony środowiska uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych. Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych następuje w drodze decyzji określającej:

- stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko,
- zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych,
- termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych
- w przypadku wystąpienia więcej niż jednej szkody w środowisku, w taki sposób, że nie można zapewnić jednoczesnego podjęcia działań naprawczych w odniesieniu do wszystkich tych szkód organ może określić, w odniesieniu do których szkód należy podjąć działania naprawcze w pierwszej kolejności.

Organ wydając przedmiotową decyzję powinien zasięgnąć opinii:

- a) dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (szkody w wodach),
- b) dyrektora urzędu morskiego (szkody w środowisku na obszarach morskich),
- c) dyrektora okręgowego urzędu górniczego (szkody w środowisku spowodowane ruchem zakładu górniczego),
- d) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (szkody w środowisku na obszarach lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa),
- e) dyrektora parku narodowego (szkody w środowisku na obszarze parku narodowego),
- f) organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej (szkody w środowisku w strefach ochronnych i ujęciach wody przeznaczonej do spożycia oraz wody w kąpieliskach).

Jeśli jednak podmiot korzystający ze środowiska nie podejmuje działań zapobiegawczych i naprawczych, organ ochrony środowiska, w drodze decyzji, nakłada na niego obowiązek przeprowadzenia tych działań, określając:

- zakres i sposób przeprowadzenia działań zapobiegawczych,
- stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko,
- zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych,
- termin wykonania działań.

Organ ochrony środowiska sam podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze jeżeli:

- podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany,
- nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego,
- egzekucja okazała się bezskuteczna,
- w związku z zagrożeniem dla życia, zdrowia ludzi lub możliwością zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest natychmiastowe podjęcie tych działań.

W trakcie realizacji działań naprawczych właściwy organ ochrony środowiska może podjąć decyzję o ich zaniechaniu, jeżeli (art. 17a):

- dotychczas zrealizowane działania naprawcze gwarantują, że nie ma znaczącego ryzyka wystąpienia negatywnego wpływu na zdrowie ludzi, gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze lub na wody,

oraz

- koszty dalszych działań naprawczych, które miałyby doprowadzić do osiągnięcia stanu początkowego lub do niego zbliżonego, byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku.

Organ podejmuje działania z urzędu lub w wyniku otrzymania zgłoszenia wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody. Zgłosić wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku może każdy (art. 24 ustawy szkodowej). W sytuacji, kiedy zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, zgłoszenia może dokonać organ administracji publicznej albo organizacja ekologiczna.

Zgłoszenie powinno zawierać:

- imię i nazwisko albo nazwę podmiotu zgłaszającego bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, jego adres zamieszkania albo adres siedziby,
- określenie rodzaju, opis, wskazanie miejsca i datę wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

Organ ochrony środowiska, jeśli uzna zgłoszenie za uzasadnione postanawia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji nakładającej obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych. Organizacje ekologiczne oraz organy administracji publicznej zgłaszające wystąpienie zagrożenia lub szkody mogą uczestniczyć w takim postępowaniu na prawach strony.

Kopię zgłoszeń (dotyczy to także zgłoszenia podmiotu korzystającego ze środowiska) wystąpienia szkody lub bezpośredniego zagrożenia organ ochrony środowiska powinien przekazać niezwłocznie Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, który prowadzi elektroniczny rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku.

Podmiot korzystający ze środowiska, na każde żądanie organu ochrony środowiska, jest obowiązany niezwłocznie udzielić informacji o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub szkodzie w środowisku, także jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że takie zagrożenie lub taka szkoda wystąpiły.

Jeżeli organ ochrony środowiska uzna, że zgłoszenie nie jest uzasadnione, odmawia wszczęcia postępowania w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Po zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych podmiot korzystający ze środowiska, na którym ciąży obowiązek ich przeprowadzenia, informuje organ ochrony środowiska o ich zakończeniu. Po otrzymaniu tej informacji, albo po zakończeniu prowadzonych przez organ ochrony środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych organ ochrony środowiska przekazuje Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska zgłoszenie o zakończeniu tych działań.

Art. 20 ustawy przewiduje możliwość nałożenia na podmiot korzystający ze środowiska prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, która jest przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, obowiązku prowadzenia pomiarów zawartości substancji w glebie, ziemi lub wodzie lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Wyniki pomiarów oraz dane z monitoringu muszą być przechowywane przez okres 5 lat od zakończenia roku kalendarzowego, którego te pomiary i dane dotyczą.

Co do zasady koszty działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska. Jest on zwolniony od ponoszenia tych kosztów jeżeli wykáže, że bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku:

- zostały spowodowane przez inny wskazany podmiot,
- wystąpiły mimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa lub

- powstały na skutek podporządkowania się nakazowi wydanemu przez organ administracji publicznej chyba, że nakaz ten wynikał z emisji lub zdarzenia spowodowanego własną działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska.

Brak podjęcia działań naprawczych oraz ich nie uzgodnienie z organem ochrony środowiska stanowią wykroczenie zagrożone karą grzywny.

Funkcjonowanie ustawy w Polsce na tle innych krajów UE

Przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie nie mogły być praktycznie skutecznie wykorzystywane zgodnie ze swoim przeznaczeniem bez rozporządzeń wykonawczych, których wprowadzenie w życie znacznie się opóźniło. Akty wykonawcze do ustawy weszły w życie dopiero w wakacje 2008 r., stąd ocena rzeczywistych skutków i funkcjonowania ustawy będzie mogła nastąpić w 2009 r.

Warto także podkreślić, że w Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 30 kwietnia 2008 r., w związku z przewidzianą w art. 30 ustawy szkodowej zmianą ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, prowadzi **elektroniczny rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku**, który służyć ma zapewnieniu społecznej kontroli nad podejmowanymi przez organy ochrony środowiska działaniami oraz umożliwieniu przygotowania raportów dla Komisji Europejskiej dotyczących doświadczeń nabytych podczas stosowania przepisów.

Problemy z ustaleniem, co jest szkodą i określeniem sposobu prowadzenia działań naprawczych, wystąpiły nie tylko w Polsce, ale także w innych Państwach Członkowskich Unii Europejskiej. Dlatego Wspólnota zdecydowała się na wdrożenie programu **REMEDE (Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU)**, któremu patronuje Komisja Europejska. Zespół projektu składa się z prawników, ekonomistów i ekologów (partnerzy projektu brali bezpośredni udział we wszystkich etapach rozwoju i stosowania metod ustalania zakresu i skali działań naprawczych (tzw. metody ekwiwalentności) uczestnicząc w wycenie ponad 50 szkód, a także uczestniczyli w opracowaniu Dyrektywy 2004/35/WE. Celem tego programu jest opracowanie, przetestowanie i upowszechnienie metod ekwiwalentności oraz zapewnienie wsparcia w zakresie wdrażania różnych możliwych do zastosowania metod szacowania działań naprawczych. Projekt ten jest finansowany ze środków VI Programu Ramowego Komisji Europejskiej i czerpie doświadczenie z praktyki stosowania podobnych przepisów w Stanach Zjednoczonych (CERCLA - Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act - ustawa o ochronie środowiska naturalnego i odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku z 1980 r.) i Unii Europejskiej. Końcowym efektem programu będzie podręcznik do stosowania metod ekwiwalentności zasobów.

Ministerstwo Środowiska podjęło prace nad przygotowaniem ekspertyzy dotyczącej oszacowywania kosztów działań naprawczych i zapobiegawczych, która - jako dokument wewnętrzny nie będzie udostępniana, jednak w oparciu o nią będą przygotowywane interpretacje ministerialne⁸.

⁸ M. Kmiecik „Raport...”, s. 17