

Toruń, 7–8 maja 2009 r.

MARTYNA WALAS

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

**ZAKRES PODMIOTOWY DYREKTYWY 2004/35/WE
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
Z DNIA 21 KWIETNIA 2004 ROKU
W SPRAWIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA ŚRODOWISKO
W ODNIESIENIU DO ZAPOBIEGANIA I ZARADZANIA SZKODOM
WYRZĄDZONYM ŚRODOWISKU NATURALNEMU¹
ORAZ USTAWY Z DNIA 13 KWIETNIA 2007 ROKU
O ZAPOBIEGANIU SZKODOM W ŚRODOWISKU I ICH NAPRAWIE²**

Aktualnie problematyka odpowiedzialności za szkody w środowisku uregulowana jest w dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, a na poziomie krajowym w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Oba te akty nie należą do najobszerniejszych, jednak poruszają kwestie niezmiernie istotne.

Celem wspomnianych aktów jest ustalenie zasad odpowiedzialności za środowisko. Działania państw w tym zakresie obejmują zarówno zapobieganie owym szkodom, jak i ich naprawę (art. 1 dyrektywy 2004/35 oraz art. 1 ustawy o szkodach).

¹ Dz. Urz. UE L Nr 143/2004, s. 56; zwana dalej dyrektywą 2004/35.

² Dz. U. Nr 175, poz. 493 ze zm.; zwana dalej ustawą o szkodach.

O ile bardzo wyraźnie został zaznaczony zakres przedmiotowy powyższych aktów, o tyle zakres podmiotowy obu aktów już tak oczywisty i jasny nie jest. Nie jest on przedstawiony wprost, jednak z poszczególnych przepisów można wyodrębnić podmioty, do których dyrektywa 2004/35 i ustawa o szkodach mają zastosowanie. Nie ma bowiem wątpliwości, iż przepisy nie są skierowane do wszystkich.

Rozważania należy zacząć od aktu prawa wspólnotowego. Dyrektywa 2004/35 zgodnie z art. 21 „skierowana jest do Państw Członkowskich”. Można więc powiedzieć, iż jest to podmiot główny, którego dotyczy z resztą większa część regulacji. W ramach przepisów skierowanych do Państw Członkowskich znajdują się konkretne regulacje skierowane do „właściwych władz”.

Państwa Członkowskie, zgodnie z preambułą dyrektywy 2004/35, nie są w stanie samodzielnie w pełni zrealizować celu, jakim jest ustanowienie wspólnych ram umożliwiających zapobieganie i zaradzanie szkodom w środowisku, problem ten musi zostać rozwiązany w ramach współpracy całej Wspólnoty.

Zadania Państw Członkowskich wynikające z dyrektywy 2004/35 można sklasyfikować zgodnie z charakterem obowiązków, jakie nakłada na nie omawiany akt. Mianowicie można wyróżnić zadania: legislacyjne, organizacyjne oraz sprawozdawcze. Dodatkowo należy także wskazać obowiązek współpracy Państw Członkowskich w przypadku szkody dotyczącej więcej niż jednego z nich (pkt 28 preambuły dyrektywy 2004/35).

Zadania legislacyjne polegają po pierwsze na wprowadzeniu w życie odpowiednich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych do wykonania dyrektywy 2004/35 (art. 19). Po drugie, do zadań tych należy także dostosowanie do prawa wspólnotowego już istniejących przepisów w omawianym zakresie. Państwa mają możliwość wprowadzenia przepisów bardziej rygorystycznych niż przewiduje to dyrektywa.

Obowiązki organizacyjne są realizowane przede wszystkim przez wyznaczenie właściwych władz odpowiedzialnych za odpowiednie wprowadzenie przepisów w życie. Władze te muszą być wyposażone w niezbędne instrumenty prawne umożliwiające im ustalenie odpowiedzialnego podmiotu oraz przeprowadzenie postępowania, jeśli zajdzie taka potrzeba. Kwestie sprawozdawcze dotyczą natomiast składania sprawozdań określających doświadczenia państw wynikające ze stosowania aktu. Podstawowym celem tych sprawozdań jest rozpatrzenie przez Komisję potrzeby ewentualnych zmian w akcie.

Kolejną grupą podmiotów, do której skierowane są przepisy dyrektywy 2004/35 są podmioty gospodarcze, przez które należy rozumieć osoby fizycz-

ne lub prawne, prywatne lub publiczne, które prowadzą lub nadzorują działalność zawodową. Podmiotem gospodarczym będzie także, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, osoba uprawniona do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności (art. 2 pkt 6). Rodzaje owej działalności zostały szczegółowo przedstawione w załączniku III do dyrektywy 2004/35.

Na podmiot gospodarczy dyrektywa 2004/35 nakłada szereg obowiązków, które także można podzielić na pewne kategorie. Po pierwsze, obowiązki informacyjne, na przykład o zaistnieniu lub możliwości zaistnienia bezpośredniego zagrożenia wystąpienia szkody, o podejmowanych środkach zapobiegawczych i zaradczych itd. Drugą grupą obowiązków są obowiązki finansowe, które w świetle całego aktu wydają się być najważniejszymi, gdyż koszty działań zapobiegawczych i zaradczych pokrywa podmiot gospodarczy, niezależnie od tego, kto je podjął – podmiot gospodarczy czy właściwe władze³. Jest to wyraz próby wdrażania zasady, która przyświeca dyrektywie 2004/35, mianowicie zasady „zanieczyszczający płaci”⁴. W szczególnych przypadkach właściwe władze mogą zwolnić podmiot gospodarczy od tych kosztów albo w ogóle zrezygnować z ich odzyskania. W doktrynie podnosi się, iż taka regulacja nie realizuje w żadnym stopniu zasady „zanieczyszczający płaci”. Jednakże wydaje się, że aby przepisy rzeczywiście miały efekt zapobiegawczy, prewencyjny, koszty powinny być pokrywane zawsze⁵. Odwołanie do zasady „zanieczyszczający płaci” ma skłonić podmioty gospodarcze do wdrażania i rozwijania praktyk minimalizujących lub redukujących ryzyko wystąpienia szkody w środowisku⁶. Trzecia grupa zadań związana jest z podejmowaniem działań zapobiegawczych i zaradczych, czyli po prostu realizacją poszczególnych środków, z własnej inicjatywy czy to już na polecenie odpowiednich organów.

W dyrektywie 2004/35 znajdują się także przepisy skierowane do grupy, którą ogólnie można określić jako „osoby trzecie”. W tym przypadku dyrektywa 2004/35 jednak nie nakłada obowiązków, ale przyznaje uprawnienia odpowiednim podmiotom. Są to mianowicie osoby fizyczne lub prawne, dotknięte szkodą w środowisku albo gdy istniało takie zagrożenie. Muszą one być odpowiednio zainteresowane wydawanymi decyzjami dotyczącymi

³ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 87.

⁴ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska: odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008, s. 22.

⁵ J. Jans, H. Vedder, *European environmental law*, Brussels, 2007, s. 343–344.

⁶ M. Górski, J. Kierzkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 184.

szkód albo stwierdzają naruszenie prawa, jeśli postępowanie administracyjne porządku krajowego wymaga tego jako warunek wstępny (art. 12 ust. 1 dyrektywy 2004/35). Takie podmioty mają prawo zgłaszać uwagi dotyczące szkód lub bezpośredniego zagrożenia takimi szkodami oraz prawo żądania podjęcia działań przez odpowiednie władze. Doprecyzowanie tej regulacji ma być dokonane w przepisach krajowych, jednak prawodawca wspólnotowy zaznacza w art. 12, iż za podmiot spełniający powyższe kryteria należy bezwzględnie uznać „wszelkie pozarządowe organizacje wspierające ochronę środowiska”. Odpowiednie władze mają obowiązek rozpatrzenia takich wniosków, jeśli w wiarygodny sposób wskazano istnienie szkód. Władze winny również poinformować te podmioty o swoich decyzjach w zakresie podjęcia lub odmowie podjęcia działań, oczywiście wraz z uzasadnieniem. Zgodnie z preambułą dyrektywy 2004/35 zainteresowane osoby fizyczne lub prawne mają również prawo wglądu do procedur przeglądu decyzji, działań podejmowanych przez władze lub sytuacje, w których działań nie podjęto (pkt 26). Prawa przyznane powyższej grupie nie są bezwzględne, gdyż Państwa Członkowskie mogą wyłączyć stosowanie tych przepisów, jeśli istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpienia szkody. Należy zauważyć, iż dyrektywa 2004/35 przewiduje procedury odwoławcze od decyzji władz (art. 13) do sądu lub innej bezstronnej instytucji publicznej w celu oceny jej zgodności z prawem.

Powyższa grupa uprawnień związana jest z dyrektywami wprowadzającymi we Wspólnocie Konwencję z dnia 25 czerwca 1998 roku o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus)⁷. Aktualnymi aktami prawa wspólnotowego w tym zakresie są dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG⁸ oraz dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE⁹.

⁷ Dz. U. 2003, Nr 78, poz. 706.

⁸ Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 375–381.

⁹ Ibidem, s. 466–473.

Zgodnie art. 19 dyrektywy 2004/35 Państwa Członkowskie mają obowiązek wprowadzenia w życie odpowiednich przepisów niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 30 kwietnia 2007 roku. Polski akt prawny w tym zakresie, czyli ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, zgodnie z art. 39, weszła w życie dokładnie dnia 30 kwietnia 2007 roku, co świadczy o opieszałości polskiego prawodawcy. Na uwagę zasługuje fakt, iż przepisy wykonawcze do ustawy o szkodach zostały wprowadzone w życie dopiero w 2008 roku.

Wracając do zakresu podmiotowego interesujących nas aktów, ustawa o szkodach skierowana jest po pierwsze do władz publicznych, czyli organów administracji publicznej (zwłaszcza właściwych w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku).

Wprowadzenie do ustawy o szkodach art. 7 i następnych stanowi wykonanie wspomnianego już obowiązku nałożonego na Państwa Członkowskie w dyrektywie 2004/35. Mianowicie państwa mają wyznaczyć kompetentne władze właściwe do spraw z zakresu zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy¹⁰ (art. 11 ust. 1 dyrektywy 2004/35).

Zgodnie z ustawą o szkodach organami ochrony środowiska właściwymi w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku, zgodnie z art. 7, 7a i 8, są regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz wyjątkowo minister właściwy do spraw środowiska. Ustawodawca wyznacza także organ wyższego stopnia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Mianowicie jest to Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. *De facto* jest to powtórzenie regulacji zawartej w art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹, która stanowi, iż: *Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.*

Zaznaczyć trzeba, iż do końca 2008 roku przed wejściem w życie ustawy o udostępnianiu informacji kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska powierzone były wojewodzie, co nie do końca znajdowało uzasadnienie, gdyż z dniem 1 stycznia 2008 roku większość zadań w zakresie ochrony

¹⁰ B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008, s. 54.

¹¹ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.; dalej zwana ustawą o udostępnianiu informacji.

środowiska została odebrana wojewodzie i przekazana organowi administracji samorządowej, czyli marszałkowi województwa¹².

Jak wspomniałam, zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji obowiązki wojewody przejął regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 131 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 152 pkt 3). Całkowicie jednak nie wykluczono wojewody z postępowania dotyczącego szkody w środowisku. W art. 7 ust. 3 ustawy o szkodach ustawodawca zaznacza, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska „podejmuje działania w porozumieniu z wojewodą, na którego obszarze działania wystąpiło bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku”. Już w poprzednim stanie prawnym ustawy o szkodach pojawiły się wątpliwości, jak rozumieć sformułowanie „w porozumieniu”. Wydaje się jednak, iż wymóg porozumienia się nie oznacza konieczności uzyskania zgody na wszystkie poszczególne czynności. Oznacza to raczej uzgodnienie istotnych działań¹³.

Ponieważ co do zasady organem właściwym w sprawach dotyczących szkody w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, minister właściwy do spraw środowiska wykonuje te zadania tylko wyjątkowo. Są to przypadki przewidziane przez ustawę o szkodach. Art. 8 stanowi, iż są to sytuacje „wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, spowodowanych przez działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5”, czyli zamknięte użycie GMO (organizmów genetycznie zmodyfikowanych) oraz zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu. Pozostawienie w ustawie o szkodach spraw z zakresu GMO kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska jest uzasadnione, gdyż zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 roku o organizmach genetycznie zmodyfikowanych¹⁴ jest on organem właściwym do spraw GMO.

Ustawa o szkodach nakłada także pewne obowiązki na inne organy. Mianowicie pośrednio na Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz starostę.

Ustawa o szkodach w art. 25 i 26 przewiduje, iż organ ochrony środowiska ma obowiązek przekazania Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska dwóch informacji. Po pierwsze, jeśli organ uzna za uzasadnione zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szko-

¹² Na mocy art. 19 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.)

¹³ B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 60.

¹⁴ Dz. U. 2007, Nr 36, poz. 233.

dy w środowisku, niezwłocznie przekazuje Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska kopię tego zgłoszenia. Po drugie, po zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych podejmowanych przez podmiot korzystający ze środowiska lub organ, organ informuje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o tym fakcie. W związku z powyższymi regulacjami należy także wspomnieć, iż ustawa o szkodach wprowadziła zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁵, zobowiązując w art. 28a Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do prowadzenia rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku, które wystąpiły na terenie kraju. Natomiast art. 28b tej ustawy nakłada na niego obowiązek przygotowania i przekazania ministrowi właściwemu do spraw środowiska zbiorczej informacji na temat zawartości rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku do końca lutego każdego roku za rok poprzedni.

Natomiast na starostę ustawa o szkodach nakłada obowiązek przekazania właściwemu wojewodzie, po wejściu w życie ustawy: akt spraw dotyczących rekultywacji zanieczyszczonej gleby lub ziemi wraz z pełną dokumentacją oraz rejestry zawierające *informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi, z wyszczególnieniem obszarów, na których obowiązek rekultywacji* (art. 110 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska¹⁶ w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy o szkodach) obciążał starostę.

Trzeba także wspomnieć o grupie organów „opiniujących”. Zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy o szkodach organy właściwe w zakresie szkód w środowisku mają obowiązek zasięgać ich opinii przy wydawaniu decyzji określającej uzgodnione z podmiotem korzystającym ze środowiska warunki przeprowadzenia działań naprawczych. Tymi organami są: dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w odniesieniu do szkody w wodach; dyrektor urzędu morskiego – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarach morskich; dyrektor okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do szkody w środowisku spowodowanych ruchem zakładu górniczego; dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarach, na których występują lasy stanowiące własność Skarbu Państwa; dyrektor parku narodowego – w odniesieniu do szkody w środowisku na obszarze parku narodowego; organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej – w odniesieniu do szkody w środowisku w strefach ochronnych i ujęciach wody prze-

¹⁵ Dz. U. 2007, Nr 44, poz. 287 ze zm.

¹⁶ Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.

znaczonej do spożycia oraz wody w kąpieliskach. Obowiązek zasięgnięcia tej opinii zostaje wyłączony w sytuacji prowadzenia działań ratowniczych.

Należy także wspomnieć o wojewódzkim inspektorze ochrony środowiska, który *de facto* nie jest, zgodnie z ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska, organem, a więc tym bardziej nie jest organem ochrony środowiska. Podmiot ten może zostać zobowiązany przez organ ochrony środowiska do wykonania pomiarów lub monitoringu, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o szkodach.

Na podsumowanie pierwszej grupy podmiotów, do których skierowane są regulacje ustawy o szkodach, należy zaznaczyć, iż akt ten, podobnie jak dyrektywa 2004/35, nie ogranicza obowiązków związanych ze szkodą w środowisku tylko do podmiotów korzystających ze środowiska, co jest odzwierciedleniem art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁷, który stanowi, że *ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych*¹⁸.

Kolejną grupą, do której skierowana jest ustawa o szkodach, są podmioty korzystające ze środowiska. Zgodnie z art. 6 pkt 9 ustawy o szkodach przez podmiot korzystający ze środowiska należy rozumieć „podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo ochrony środowiska, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku”. Trzeba zaznaczyć, iż pojęcie podmiotu korzystającego ze środowiska zawarte w omawianej ustawie nie jest tożsame z pojęciem zawartym w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jest ono bowiem doprecyzowane o rodzaj działalności, jaką ten podmiot prowadzi. Można zatem powiedzieć, iż pojęcie podmiotu korzystającego ze środowiska zostało modyfikowane, skonkretyzowane na potrzeby ustawy o szkodach¹⁹.

Należałoby teraz przyjrzeć się relacjom między podmiotem korzystającym ze środowiska z ustawy o szkodach a podmiotem gospodarczym z dyrektywy 2004/35. Chcąc tego dokonać, trzeba przyjrzeć się definicji zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 3 pkt 20 podmiotem korzystającym ze środowiska jest: po pierwsze, przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej²⁰,

¹⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁸ B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 65; Por. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

¹⁹ M. Górski, *Odpowiedzialność...*, s. 35.

²⁰ Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 ze zm.

a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki; po drugie, jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; po trzecie, osobą fizyczną niebędącą podmiotem z pierwszej grupy, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia. Jak można zauważyć, definicja ta nie obejmuje wyłącznie przedsiębiorców, jak to ma miejsce w dyrektywie 2004/35. Zatem uznać należy, iż zakres pojęcia w ustawie o szkodach jest szerszy²¹. Podnosi się, że taka regulacja świadczy o większej „zapobiegliwości polskiego prawodawcy”²².

W tym miejscu należy także powiedzieć o kolejnym podmiocie, który może, ale nie musi być także podmiotem korzystającym ze środowiska – władający powierzchnią ziemi. Zgodnie z art. 6 pkt 12 definicji tego pojęcia należy szukać w ustawie prawo ochrony środowiska. Jest to *właściciel nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*²³ *ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający*. Należy odpowiedzieć na pytanie, kiedy władający powierzchnią ziemi ma powinność realizacji obowiązków nałożonych na niego w art. 17 ustawy o szkodach. Można stwierdzić, iż chodzi o sytuację, kiedy obowiązek podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych ma związek z *zachowaniem innego podmiotu niż władający powierzchnią ziemi*²⁴. Władający powierzchnią ziemi musi umożliwić organom prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych oraz prowadzenie badań związanych z oceną szkody w środowisku. Wszelkie jednak działania organów w tym zakresie muszą być zgodne z decyzją określającą zakres udostępniania powierzchni ziemi, zakres i sposób przeprowadzania owych działań oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia. Trzeba zauważyć, iż w przypadku poniesienia szkód będących wynikiem działań podejmowanych przez organ lub podmiot korzystający ze środowiska władającemu powierzchnią ziemi przysługuje odszkodowanie od tych podmiotów.

Na koniec należy wspomnieć o ewentualnej odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi. W art. 12 ust. 2 ustawy o szkodach ustawodawca

²¹ M. Górski, *Odpowiedzialność...*, s. 36.

²² B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 68.

²³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku, Dz. U. 2005, Nr 240, poz. 2027 ze zm.

²⁴ B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 124.

przewiduje solidarną odpowiedzialność za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych razem z podmiotem korzystającym ze środowiska, który spowodował zagrożenie szkodą lub szkodę w środowisku. Sytuacja taka ma miejsce, gdy zagrożenie lub szkoda powstały za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi. Ustawa przewiduje jednak sytuację, w której podmiot ten uwalnia się od tej odpowiedzialności. Możliwość taka zachodzi, gdy *niezwłocznie po uzyskaniu wiedzy o bezpośrednim zagrożeniu szkodą lub szkodzie w środowisku dokonał on zgłoszenia na podstawie art. 24*, o którym jeszcze będzie mowa. Wynika z tego zatem, że odpowiedzialność za wykonanie działań zapobiegawczych i naprawczych ponosi wtedy tylko podmiot korzystający ze środowiska²⁵.

Ostatnią grupą adresatów ustawy o szkodach są „osoby trzecie”. W art. 24 nie tylko został nałożony na organy obowiązek przyjmowania zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkodą w środowisku, ale jednocześnie przyznano „każdemu” prawo do składania takich zgłoszeń. Niewątpliwie przepis ten jest realizacją treści art. 12 dyrektywy 2004/35²⁶. Należy jednak zauważyć, iż w akcie unijnym ściśle określono sytuacje, w których uprawnione podmioty mogą dokonać omawianego zgłoszenia. Ustawodawca polski natomiast żadnych dodatkowych wymogów nie wprowadza. Konstrukcję art. 24 ustawy o szkodach należy także wiązać z regulacjami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z nią każdy ma bowiem *prawo składać petycje, wnioski i skargi* (art. 63), co więcej „każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska” (art. 74 ust. 3). Regulacja zawarta w art. 24 ustawy o szkodach posiada cechy *actio popularis*, czyli skargi dostępnej każdemu²⁷, gdyż organ ma obowiązek przyjąć zgłoszenie i nie ma prawa badać legitymacji podmiotu czy jego interesu. Należy zauważyć, iż zarówno ustawa o szkodach, jak i omówiona już dyrektywa 2004/35 przez wspomniane uprawnienia dają „osobom trzecim” możliwość realizowania prawa do informacji o środowisku oraz prawa do udziału w sprawach dotyczących środowiska.

Uwagę zwraca również ust. 2 art. 24. Mianowicie jeśli zagrożenie lub szkoda dotyczy *środowiska jako dobra wspólnego zgłoszenia [...] może dokonać organ administracji publicznej albo organizacja ekologiczna*. Ustawodawca wyodrębnił te podmioty i „wylączył” z ust. 1, aby w dalszej części, w ust.

²⁵ W. Radecki, *Ustawa...*, s. 81.

²⁶ M. Górski, *Odpowiedzialność...*, s. 47.

²⁷ B. Rakoczy, *Komentarz...*, s. 174; W. Radecki, *Ustawa...*, s. 102.

6, przyznać im prawo uczestniczenia w ewentualnym postępowaniu na prawach strony.

Podsumowując powyższe rozważania odnośnie podmiotów, do których skierowane są dyrektywa 2004/35 oraz ustawa o szkodach, należy podkreślić, iż żaden z tych aktów nie przewiduje szkód wyrządzonych przez każdego, ale tylko przez wskazane podmioty. Z drugiej strony, trzeba zauważyć, że oba akty nie obarczają całością obowiązków wynikających z zagrożenia szkodą lub ze szkody podmiotów gospodarczych, czy szerzej – podmiotów korzystających ze środowiska. Wydaje się nawet, że większa odpowiedzialność została nałożona na właściwe władze, odpowiednie organy, gdyż to one powinny ustalić podmioty odpowiedzialne za zagrożenie szkodą lub szkodę, a w razie konieczności są zobowiązane do samodzielnego wykonywania niezbędnych działań²⁸.

²⁸ Bywa to krytykowane, gdyż nie do końca realizuje zasadę „zanieczyszczający płaci”, por. M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej: zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. 239.