MARTYNA WALAS
Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ZAKRES PODMIOTOWY Dyrektwy 2004/35/WE
Parlamentu Europejskiego i Rady
z dnia 21 kwietnia 2004 roku
w sprawie odpowiedzialności za środowisko
w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodą
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 zarządzania szkodą 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 zostało zaznaczone 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 większą część regulacji. W ramach przepisów skierowanych do Państw Członkowskich znajdują się konkretnie 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.


Obowiązki organizacyjne są realizowane przede wszystkim przez wyznaczenie właściwych władz odpowiedzialnych za odpowiednie wprostoszenia przepisów w życie. Władze te muszą być wyposażone w niezbędne instrumenty prawne umożliwiające im ustalenie odpowiedzialnego podmiotu oraz przeprowadzenie postępowania, jeśli zajade taka potrzeba. Kwietnie 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 fizyczne 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 oj cz 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 wystąpieniem szkody, o podejmowanych środkach zapobiegawczych i zaradczych itd. Druugarę 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 władze. Jest to wyraz próby wdrażania zasady, która przyświeca dyrektywie 2004/35, mianowicie zasady „zaniszczający płaci”. W szczególnych przypadkach właściwe władze mogą zwolić 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 „zaniszczający płaci”. Jednakże wydaje się, że aby przepisy rzeczywiście miały efekt zapobiegawczy, prewencyjny, koszty powinny być pokrywane zawsze. Odwołanie do zasady „zaniszczający płaci” ma skłonić podmioty gospodarcze do wdrażania i rozwijania praktyk minimalizujących lub redukujących ryzyko wystąpienia szkody w środowisku. 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 uprawnień odpowiednim podmiotom. Są to mianowicie osoby fizyczne lub prawne, dotknięte szkodą w środowisku albo gdy istniało także zagrożenie. Muszą one by odpowiednio zainteresowane wydawany decyzjami dotyczącymi

Powyższa grupa uprawnien związana jest z dyrektywami wprowadzającymi we Wspólnotę 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 aktem prawa wspólnotowego w tym zakresie są dyrektywy 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/EGW\(^8\) 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 dyrektywy Rady 85/337/EGW i 96/61/WE\(^9\).

\(^7\) 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.


Wracając do zakresu podmiotowego interesujących nas aktów, ustawy 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 naprawy\(^10\) (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 środowisko\(^11\), 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 wojewódzce, 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 administra-
cji samorządowej, czyli marszałkowi województwa12.

Jak wspomniałem, zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji obowiąz-
ki wojewody przejął regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 131 ust. 1
pkt 6 w związku z art. 152 pkt 3). Całkowicie jednak nie wykluczono wojewo-
dy 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 działa-
nia wystąpiło bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w śro-
dowisku". Już w poprzednim stanie prawnym ustawy o szkodach pojawiały
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 istot-
nych działań13.

Ponieważ co do zasady organem właściwym w sprawach dotyczących
szkody w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, mini-
ster 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
szkoda w środowisku, spowodowanych przez działalność stwarzającą ryzyko
szkody w środowisku, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5", czyli zamknę-
te użyć GMO (organizmów genetycznie zmodyfikowanych) oraz zamienie-
ne uwolnienie GMO do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO
do obrotu. Pozostawienie w ustawie o szkodach spraw z zakresu GMO kompe-
tencji ministra właściwego do spraw środowiska jest uzasadnione, gdyż zgod-
nie 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 inneorgany. Mia-
nowicie pośrednio na Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz starostę.

Ustawa o szkodach w art. 25 i 26 przewiduje, iż organ ochrony środo-
wiska ma obowiązek przekazania Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowis-
ska dwóch informacji. Po pierwsze, jeśli organ uzna za uzasadnione zgłosze-
nie 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 związ-
ku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175,
poz. 1462 ze zm.)
13 B. Rakoczy, Komentarz..., s. 60.

dy w środowisku, niezwłocznie przekazuje Głównemu Inspektorowi Ochrony
Środowiska kopię tego zgłoszenia. Po drugie, po zakończeniu działań zapo-
biegawczych lub naprawczych podejmowanych przez podmiot korzystający ze
środowiska lub organ, organ informuje Głównego Inspektora Ochrony Środowis-
ika o tym fakcie. W związku z powyższymi regulacjami należy także wspo-
mnieć, iż ustawa o szkodach wprowadziła zmiany w ustawie z dnia 20 lipca
1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska15, zobowiązując w art. 28a Głów-
nego 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 przygoto-
towania i przekazywania ministrowi właściwemu do spraw środowiska zbiorczej
informacji na temat zawartości rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w śro-
dowisku i szkód w środowisku do końca lutego każdego roku za rok poprzedni.

Natomiast na starostę ustawy 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
rejestrzajujących informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie
standardów jakości gleby lub ziemi, z uwzględnieniem obszarów, na których
obowiązek rekultywacji (art. 110 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo
ochrony środowiska16 w brzmieniu spraw wojew., w życie ustawy o szkodach)
obciąga obowiązku starostę.

Trzeba także wspólnieć o grupie organów „opiniujących”. Zgodnie z
art. 13 ust. 6 ustawy o szkodach organy właściwe w zakresie szkód w środo-
wiveskach mają obowiązek zasięgać ich opinii przy wydawaniu decyzji okre-
ślającej uzgodnione z podmiotem korzystającym ze środowiska warunki prze-
prowadzenia działań naprawczych. Tymi organami są: dyrektor regionalnego
zarządu gospodarki wodnej – w odniesieniu do szkody w wodach; dyre-
tor 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 regional-
nej 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 ob-
szarze parku narodowego; organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej – w odnie-
sieniu do szkody w środowisku w strefach ochronnych i ujęciach wody prze-

znaczonej do spożycia oraz wody w kąpieliskach. Obowiązek zasięgnięcia tej
opiniii 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, orga-
nam, a więc tym bardziej nie jest organem ochrony środowiska. Podmiot ten
może zostać zobowiązany przez organ ochrony środowiska do wykonania po-
miarów lub monitoringu, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o szkodach.

Na podsumowanie pierwszej grupy podmiotów, do których skierowa-
ne 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 od-
zwierciedleniem art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2
kwietnia 1997 roku, który stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem
władz publicznych.

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 korzystają-
cy ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo ochrony śro-
dziska, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub
inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, powodującą bezpośred-
nie zagrożenie siedzibę w środowisku lub szkodę w środowisku”. Trzeba zazna-
czyć, iż pojęcie podmiotu korzystającego ze środowiska zawarte w omawia-
nej ustawie nie jest tożsame z pojęciem zawartym w ustawie Prawo ocho-
ry środowiska. Jest ono bowiem doprecyzowane o rodzaj działalności, jaką
ten podmiot prowadzi. Można zatem powiedzieć, iż pojęcie podmiotu korzy-
stającego ze środowiska zostało modyfikowane, skonkretizowane na potrze-
by ustawy o szkodach.

Należałoby teraz przyrzyć się relacji między podmiotem korzysta-
cy ze środowiska z ustawy o szkodach a podmiotem gospodarczym z dy-
rektywy 2004/35. Chcąc tego dokonać, trzeba przyrzyć się definicji zawar-
tej w ustawie Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 3 pkt 20 podmio-
tem korzystającym ze środowiska jest: po pierwsze, przedsiębiorca w rozumie-
niu ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej;

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. Górska, Odpowiedzialność..., s. 35.
20 Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 ze zm.
21 M. Górska, Odpowiedzialność..., s. 36.
22 B. Rakoczy, Komentarz..., s. 68.
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 środowiska.

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 szkody w środowisku, ale jednocześnie przyznano „każdemu” prawo do składania takich zgłoszeń. Niewątpliwie przepis ten jest realizacją treści art. 12 dyrektywy 2004/35. Należy jednak zauważyć, iż w akcie unijnym ściśle określono sytuacje, w których uprawnione podmioty mogą dokonać omawianego zgłoszenia. Ustawodawca polski natomiast żądał dodatkowych wymogów nie wprowadził. 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 o ochronie środowiska” (art. 74 ust. 3). Regulacja zawarta w art. 24 ustawy o szkodach posiada cechy actio popularis, czyli skargi dostępnej każdemu, gdyż organ ma obowiązek przyjąć zgłoszenie i nie ma prawa badać legitymacji podmiotu czy jego interesu. Należy zauważyć, iż zarówno ustawy 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 organizacji ekologicznej. Ustawodawca wyodrębnił te podmioty i „wyłączył” z ust. 1, aby w dalszej części, w ust.

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 powinni ustalić podmioty odpowiedzialne za zagrożenie szkodą lub szkodę, a w razie konieczności są zobowiązane do samodzielnego wykonywania niezbędnych działań.