

JÓZEF JAN SKOCZYLAS

## CYWILISTYCZNOPRAWNA OCHRONA ŚRODOWISKA WEDŁUG USTAWY O OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU ŚRODOWISKA

### I

1. W sytuacji międzynarodowego zagrożenia równowagi ekologicznej oraz konieczności dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, wszechstronna ochrona i kształtowanie środowiska naturalnego człowieka nabrała w Polsce najwyższego znaczenia prawnopaństwowego. Konstytucyjna realizacja zasad ustrojowych, nadających środowisku człowieka charakter dobra ogólnonarodowego (art. 12 ust. 2), jak też przyznanie praw podmiotowych do korzystania z wartości środowiska i obowiązku jego ochrony (art. 71), wymaga jednak dalszego rozwinięcia i konkretyzacji w ustawodawstwie zwykłym. Cele i zamierzenia działalności państwa w zakresie ochrony środowiska zostały uregulowane częściowo w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>1</sup>. Program dalszego działania normotwórczego jest przewidziany w samej ustawie o o.i.k.ś., w której zakłada się wydanie wielu przepisów szczegółowych<sup>2</sup>.

Powody wydania ustawy znalazły swój wyraz we wstępie, w którym określono, że ma ona służyć potrzebom zharmonizowania rozwoju sił wytwórczych nauki i techniki z potrzebami ochrony środowiska. Ze sformułowań preambuły wynika, że ustawodawca opierając się na zasadach konstytucyjnych rozwija zasadę ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu prawa obywateli do wszechstronnego korzystania z wartości środowiska<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 1980 r., nr 3, poz. 6. Ustawa ta w dalszej części artykułu będzie zwana ustawą o o.i.k.ś.

<sup>2</sup> J. Szczerki, *Życie nie znaczy niszczyć*, Gazeta Prawnicza nr 7, 1980; L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska (w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP nr 3, 1980, s. 40.

<sup>3</sup> Zob. A. Michalska, *Podstawowe prawa socjalne i kulturalne obywateli PRL*, w: *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, red. M. Szczepaniak, **War-**

W myśl art. 1 ustawy o o.i.k.ś. ostatecznym celem ochrony jest człowiek jako istota centralna środowiska naturalnego. Przy przyjęciu, że celem wydania przepisu art. 1 ustawy o o.i.k.ś. było zapewnienie człowiekowi optymalnych warunków życia, uregulowanie ustawowe stawia ochronę środowiska w związku cel—środek. Wydaje się, że z punktu widzenia przedmiotowego ochrona środowiska naturalnego nie jest celem, lecz środkiem prowadzącym do jego zachowania. Ochrona ta wyraża się w szczególności w racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi, przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych.

2. Po wejściu w życie ustawy o o.i.k.ś. w dalszym ciągu nie ma jasności, co do granic przedmiotowych ochrony środowiska. Nie wyjaśniono też wątpliwości związanych z pojęciem „środowiska”, które to determinuje przedmiot i cel ochrony środowiska naturalnego człowieka. Przedmiot prawa ochrony środowiska unormowano przede wszystkim w art. 1-3 ustawy o o.i.k.ś. W tych ogólnych zasadach zmierza się do zapewnienia obywatelom prawa do korzystania z wartości środowiska. Prawodawca polski sprowadził definicję pojęcia „środowiska” w art. 1 ust. 2 tylko do przyrodniczych elementów środowiska. W tych nowych przepisach nie uwzględniono jednak w składzie środowiska samego człowieka. Stąd zbyt wąsko nakreślono przedmiot regulacji w stosunku nawet do szczególnych postanowień ustawy o o.i.k.ś. W postanowieniach szczególnych chodzi przecież o przeciwdziałania uciążliwościom szkodliwym dla człowieka, jak hałas i wibracje, promieniowanie, zanieczyszczenia odpadowe. Niejednoznaczność pojęcia środowiska skłania do krótkiej analizy z punktu widzenia jego aspektów cywilnoprawnych.

Uwzględniając pojęciową jednolitość i spójność porządku prawnego można przyjąć, że środowisko składa się z ludzi, a więc podmiotów prawa („środowisko osobowe”) i rzeczy w sensie przedmiotów materialnych, w większości, ale nie wyłącznie przedmioty stosunków cywilnoprawnych („środowisko rzeczy”). W przypadku środowiska składającego się z ludzi wyróżnić należy pojedynczą osobę, grupę osób, przy czym może ona być zorganizowana bądź nieformalna, oraz całe społeczeństwo. Wyodrębnienie środowiska osobowego ma praktyczne znaczenie przy rozpatrywaniu **nie** tyle pod kątem ewentualnego sprawcy naruszenia środowiska, ile jako obiektu naruszenia (zagrożenia) cudzym działaniem (konkretny podmiot poszkodowany). Spojrzenie na środowisko od strony podmiotowości, a więc człowieka jako przedmiotu ochrony, jest charakterystyczne dla prawa cywilnego.

Natomiast w środowisku rzeczy należałoby dokonać rozróżnienia między: środowiskiem naturalnym (powierzchnia ziemi łącznie z glebą, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy) a środowiskiem będącym dziełem rąk i umysłów ludzkich (osiedla ludzkie, różne budowle, środki komunikacyjne itp.): sztuczne środowisko rzeczy. Nie należy przy tym zapominać, że istnieją obszary, których zaklasyfikowanie jest płynne (np. miejsca wydobywania kopaliny); te jednak nie mają większego praktycznego znaczenia. Wydaje mi się, że zaproponowane zdefiniowanie pojęcia środowiska wpłynie na ujednoczenie cywilnoprawnego przedmiotu ochrony środowiska.

## II

1. Ustawodawca w art. 80-85 i 100 ustawy o o.i.k.ś. wprowadził nowe i znacznie szersze uregulowanie odpowiedzialności za skutki naruszenia stanu środowiska. W tym nowym stanie prawnym, jak i wówczas przy braku jednolitego unormowania ochrony środowiska zagadnienie sprowadzające się tylko do odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez naruszenie stanu środowiska w zasadzie pozostaje nie zmienione. Bowiem przepis art. 80 ustawy o o.i.k.ś. stwarza podstawę do dochodzenia odszkodowania za szkody wynikające z działań lub zaniechań wpływających szkodliwie na środowisko według zasad odpowiedzialności wynikającej z przepisów kodeksu cywilnego. W związku z tym, że podstawy i przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej na tle problematyki ochrony środowiska nie wykazują zasadniczych odmienności, to również piśmiennictwo i orzecznictwo nadal zachowuje aktualność<sup>4</sup>.

W systemie polskiego prawa cywilnego podstawą roszczeń odszkodowawczych są głównie przepisy o czynach niedozwolonych. Zasada zaś winy w reżimie odpowiedzialności *ex delicto* jest zasadą naczelną i w sporach o naruszenie przepisów o ochronie środowiska będzie miała szerokie zastosowanie. Mimo to nie można zapominać, iż największe zagrożenie dla środowiska naturalnego stanowią i stanowiąc będą jednostki i osoby prowadzące działalność gospodarczą, między innymi przedsiębiorstwa uprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 § 1 k.c.). W tych przypadkach doktryna i praktyka są zgodne, że odpowiedzialność tych osób opiera się na zasadzie ryzyka<sup>5</sup>. Z przepisami k.c. korespondują w tym za-

<sup>4</sup> Por. glosy A. Agopszowicza i T. Dybowskiego do uchwały SN z dnia 7 IV 1970 r., III CZP 5/70, OSPiKA 1971, poz. 169; zob. też G. Domański, M. Smólska, *Odpowiedzialność cywilna jednostek gospodarki uspołecznionej za dewastację środowiska w świetle orzecznictwa sądowego i arbitrażowego*, w: *Ochrona środowiska. Refleksje prawne, ekonomiczne i socjologiczne*, Warszawa 1979, s. 155 i nasi.

<sup>5</sup> Orzeczenie SN z dnia 12 VI 1979 r. III CZP5/76, OSNCP 1977, nr 4, poz. 61. Całość problematyki analizują — B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo uprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Warszawa 1967; J. Szachułowicz, *Odpowiedzial-*

kresie postanowienia art. 82 ustawy o o.i.k.ś., które powinny spełniać funkcję generalnej „akcji prewencyjnej”, podobną do funkcji jaką spełnia art. 439 k.c., stanowiący podstawę roszczenia o odwrócenie niebezpieczeństwa szkody<sup>6</sup>. Bowiem obowiązek naprawienia szkody uniezależniony jest od winy jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej, która prowadząc działalność gospodarczą (pojęcie to jest nawet szersze od pojęcia prowadzenia przedsiębiorstwa wprawianego w ruch siłami przyrody) spowoduje szkody w środowisku naturalnym.

W art. 82 ustawy prawodawca dla realizacji poszerzonych celów państwa w ochronie i kształtowaniu środowiska ucieka się do środków natury administracyjnej. Jednakże jednostkom organizacyjnym i osobom fizycznym nakazuje się bliżej nie skonkretyzowane podjęcie działań, mających na celu usunięcie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko. Regulowany tym przepisem stosunek prawny nie eliminuje środków prawnych zawartych w art. 439 k.c. W tym cywilistycznym uregulowaniu chodzi przecież o odwrócenie niebezpieczeństwa szkody, zanim ona nastąpi. Z powyższego wynika, że funkcje administracyjne art. 82 ustawy uzupełniają funkcje cywilnoprawne art. 439 k.c., wzajemnie się zazębiają, tworząc swoistą administracyjno-cywilistyczną całość środków prewencyjnych.

2. Przedmiotem regulacji ustawy o o.i.k.ś. nie jest ochrona samego człowieka. W związku z tym w zakresie zakłócenia hałasem spokoju psychicznego człowieka, nieskażonego środowiska naturalnego i innych naruszeń środowiska wpływających niekorzystnie na zdrowie i życie ludzkie, zastosowanie będą miały przepisy k.c. dotyczące ochrony dóbr osobistych (art. 23, 24, 444, 445, 448). Na podstawie art. 24 k.c. legitymację czynną do wystąpienia z roszczeniem ma osoba, której dobro osobiste jest zagrożone lub zostało naruszone, a bierną — osoba, której działanie zagraża dobru osobistemu innej osoby, lub która dokonała naruszenia tego dobra. Charakterystyczne dla tego reżimu odpowiedzialności jest to, że bezprawność zachodzi nie tylko w razie naruszenia przepisu prawa, ale także w razie obejścia prawa, naruszenia zasad współżycia społecznego oraz wykonywania swego prawa niezgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Brak określenia granic dopuszczalnego działania nie oznacza, że konkretne działanie nie może być uznane za bezprawne (np. zakłócenie wypoczynku ludzi hałaśliwym urządzeniem, gdy hałas ten można uznać za nadmierny)<sup>7</sup>. Do przesłanek

*ność deliktowa przedsiębiorstw państwowych wprawianych w ruch siłami przyrody*, Warszawa 1968.

<sup>6</sup> Szczegółową analizę roszczenia prewencyjnego na podstawie art. 439 k.c. przeprowadził A. Agopszowicz; *Obowiązek zapobieżenia szkodzie*, Wrocław 1978, s. 44 - 142.

<sup>7</sup> Szerzej zagadnienie ochrony dóbr osobistych człowieka, zagrożonych bądź naruszonych przez działanie wpływające ujemnie na środowisko człowieka przedstawiłem w artykule pt. *Ochrona według przepisów o dobrach osobistych*, NP nr 7-8,

ochrony dóbr osobistych nie należy wina, a zatem roszczenie z art. 24 k.c. może być dochodzone także w razie niezawinionego zagrożenia lub naruszenia.

Do środków ochrony na podstawie art. 24 §1 k.c. zaliczyć należy roszczenia: o zaniechanie działań zagrażających dobru osobistemu, o zaniechanie działań naruszających dobro osobiste (te szczególnie powinny mieć zastosowanie w sprawach ochrony praw do korzystania z wartości środowiska), o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków dokonanego już naruszenia<sup>8</sup>. Środki te uzupełniają roszczenia o charakterze majątkowym przewidziane w art. 445 i 448 k.c. Przepis art. 448 k.c. jest środkiem prawnym o charakterze represji ekonomicznej powstrzymującym od umyślnego naruszania dóbr osobistych obywateli, takich jak życie, zdrowie, wolność osobista itp. W przypadku zaś umyślnego naruszenia dóbr osobistych wymienionych w art. 445 k.c. poszkodowany może dochodzić od sprawcy zarówno zadośćuczynienia pieniężnego, jak i zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na rzecz PCK<sup>9</sup>. Wydaje się, iż można by w praktyce poszerzyć zakres roszczeń pieniężnych na rzecz również Funduszu Ochrony Środowiska w sprawach ochrony środowiska na tle przepisów o dobrach osobistych.

3. Podstawowe znaczenie dla określenia charakteru i zakresu odpowiedzialności cywilnoprawnej za spowodowanie szkód w środowisku ma przepis art. 80 ustawy o o.i.k.s., według którego „jednostka organizacyjna oraz osoba fizyczna ponosi przewidzianą prawem cywilnym odpowiedzialność za szkody wynikające z działań lub zaniechań wpływających szkodliwie na środowisko”. Pierwsza wątpliwość dotyczy podmiotów, na których ta odpowiedzialność spoczywa. Jeżeli chodzi o osoby fizyczne, rozstrzyga o tym wyraźnie przepis ustawy. Bardziej skomplikowana jest sytuacja, gdy chcemy dokonać wykładni pojęcia „jednostka organizacyjna”. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 8 przez jednostki organizacyjne rozumie się jednostki gospodarki społecznej (j.g.u.) oraz jednostki nie będące j.g.u. Słusznie więc na pierwszym miejscu zostały wymienione jednostki gospodarki społecznej ponieważ one w największym stopniu mogą szkodliwie wpływać na środowisko. Jednakże określenie „jednostki nie będące j.g.u.” w połączeniu z j.g.u. wyczerpuje cały zbiór jednostek działających na terenie kraju. Nasuwa się kolejna wątpliwość: czy pod pojęciem jednostek nie będących j.g.u. należy rozumieć

1980; por. W. Radecki, *Cywilna...*, op. cit., s. 11-16; Zob. też H. Forkel, *Immissionsschutz und Persönlichkeitsrecht. Eine privatrechtliche Untersuchung*, Köln, Berlin, Bonn 1968.

<sup>8</sup> Por. A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 236 i nast.

<sup>9</sup> Oryginalne rozwiązanie tej problematyki zawiera, praca — Z. Radwański, *Roszczenie o zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej na rzecz czerwonego krzyża w razie umyślnego naruszenia dóbr osobistych*, RPEiS 1968, nr 3, s. 159 i nast.; zob. też A. Szpunar, *Ochrona ...*, op. cit., s. 186 - 228.

wszystkie organy władzy i administracji państwowej, organizacje państwowe, spółdzielcze, społeczne, prywatne rzemiosło, jednym słowem te wszystkie „organizmy”, poza oczywiście osobami fizycznymi, którym obowiązujące przepisy nadają określony kształt prawny oraz wyznaczają zakres i pole działania na obszarze PRL. Dla przykładu: użyte w art. 67 § 2 k.p.c. określenie „państwowa jednostka organizacyjna” nie jest równoznaczne z określeniem „jednostka organizacyjna” z ustawy o o.i.k.ś. W myśl bowiem tej ustawy jednostkami organizacyjnymi są j.g.u. i jednostki nie będące j.g.u. Nie oznacza to jednak, że wszystkie one muszą być jednostkami państwowymi. Ponadto w art. 42 ust. 1 i art. 66 ustawy wyłączono wyraźnie z pojęcia „jednostka organizacyjna” organy władzy i administracji, które w myśl art. 67 § 2 k.p.c. są niewątpliwie państwowymi jednostkami organizacyjnymi podejmującymi czynności procesowe za Skarb Państwa.

Wydaje się, o czym już wspomniano wyżej, że podmioty prowadzące działalność gospodarczą — a w tym przede wszystkim j.g.u. ze względu na swój potencjał — mogą mieć największy i najbardziej szkodliwy wpływ na środowisko. Jednakże i inne jednostki, każda w zakresie swego działania, mogą na to środowisko oddziaływać. W zależności od charakteru środowiska, od rodzaju wpływu na nie, nawet małe — w porównaniu z j.g.u. — „organizmy” są w stanie spowodować znaczne szkody. Szeroko interpretując przepisy ustawy można dojść do wniosku, że każdy organ, organizacja, jednostka i osoba fizyczna, bez względu na zakres działania, a jedynie w związku z faktycznie niebezpiecznym i szkodliwym oddziaływaniem, byłaby odpowiedzialna za spowodowanie szkody — oczywiście w stopniu uzależnionym od przyczynienia się do jej powstania.

To najprostsze rozwiązanie komplikuje się jednak, gdy skonfrontujemy je z niektórymi szczegółowymi postanowieniami ustawy. Redakcja na przykład art. 30 ustawy o o.i.k.ś. może sugerować, że chodzi w nim o solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa — terenowego organu administracji oraz jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej, z której bezpośrednio działalnością wiąże się szkoda. Byłoby to rozwiązanie najwłaściwsze zwłaszcza z uwagi na to, że w praktyce znacznie utrudnione może być wskazanie jednostki odpowiedzialnej. Temu rozwiązaniu stoi jednakże na przeszkodzie art. 369 k.c., w myśl którego solidarność wynikać musi wyraźnie z ustawy bądź czynności prawnej. W tym więc przypadku, w myśl obowiązujących przepisów, nie można mówić o tego rodzaju więzi prawnej. Dodatkową komplikację wprowadza ponadto przepis art. 7 ustawy o o.i.k.ś. stanowiąc, że rozstrzygnięcia organów administracji państwowej nie mogą naruszać wymagań ochrony środowiska, a decyzja administracyjna sprzeczna z tym postanowieniem jest nieważna. W praktyce zatem terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego zostały zwolnione z odpowiedzialności za wyrządzenie

szkody w środowisku naturalnym, a jedynym skutkiem ich niewłaściwego postępowania jest nieważność wydanych decyzji. Charakterystyczny jest jednak fakt, że tylko w odniesieniu do ochrony powietrza atmosferycznego ustawodawca uznał za stosowne podkreślić, że bezpośrednia działalność wyrządzająca szkodę, prowadzona na podstawie decyzji administracyjnej nie wyłącza ani nie ogranicza odpowiedzialności sprawcy.

Zgodnie z art. 80 ustawy o o.i.k.ś. odpowiedzialność za spowodowanie szkód w środowisku spoczywa na jednostkach organizacyjnych i osobach fizycznych. W połączeniu z art. 42 ust. 1 i art. 66 ustawy — gdzie rozdzielono pojęcia: organy władzy i administracji oraz jednostki organizacyjne — można dojść do wniosku, że organy władzy i administracji zwolnione zostały z odpowiedzialności. Za tym poglądem przemawia fakt obciążenia odpowiedzialnością jednostki organizacyjnej, która na podstawie decyzji administracyjnej wprowadza do powietrza substancje zanieczyszczające. Nieważność decyzji (art. 30 ust. 1 ustawy) jest więc chyba jedynym skutkiem naruszenia zasad ochrony środowiska.

Z tych ogólnych rozważań wynika, że samo wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za spowodowanie szkody napotyka spore trudności. Można więc przyjąć, że wszystkie jednostki organizacyjne — nie wyłączając organów administracji państwowej — ponoszą odpowiedzialność za to czy ograniczyć krąg podmiotów zobowiązanych do naprawienia szkody wyłącznie do bezpośrednich sprawców naruszeń ustalonych zasad ochrony środowiska. Za pierwszym z tych rozwiązań przemawiają względy celowościowe, przeciwko drugiemu względy słuszności i praktyczne trudności w ustalaniu jednostek wyrządzających szkodę. Uregulowania ustawowe jednak wyraźnie oddzielają organy władzy i administracja od jednostek organizacyjnych (np. art. 42 ust. 1, art. 66). W niektórych jej postanowieniach zawężono nawet określenie jednostek organizacyjnych tylko do tych, które prowadzą działalność gospodarczą. Ta niekonsekwentna terminologia w tym zakresie może budzić wątpliwości wskazania podmiotu odpowiedzialnego za wyrządzenie szkody. Do czasu zapadnięcia pierwszych orzeczeń sądów w sprawach o ochronę środowiska należy chyba na podstawie przepisów ustawy o o.i.k.ś. przyjąć, iż od odpowiedzialności za wyrządzenie szkody w środowisku zwolnione są organy władzy i organy administracji państwowej, ale tylko w zakresie wydawania odpowiednich decyzji i rozstrzygnięć. W przypadkach wyrządzenia szkody własnym działaniem na przykład przez odprowadzenie ścieków z własnych obiektów, organy te powinny odpowiadać — jak się wydaje — na zasadach dotyczących innych jednostek.

4. Omówienia wymaga również zakres uprawnień właściciela i posiadacza nieruchomości, z której korzystanie połączone jest z „uciążliwościami” powodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska. Uprawnienia te zostały w swej podstawowej części określone w ko-

deksie cywilnym, a ustawa o o.i.k.ś. przede wszystkim w art. 81 oraz w art. 84 i art. 85 zawiera dodatkowe postanowienia, wynikające ze specyfiki problemów ochrony środowiska.

Przed uchwaleniem ustawy o o.i.k.ś. ochronę środowiska realizowano również, stosując przepisy prawa cywilnego, które mają charakter norm ogólnych o szerokim zakresie zastosowania. Takim klasycznym przepisem dla ogółu roszczeń wynikających z sąsiedztwa gruntów był i jest art. 144 k.c., który przewiduje jako dopuszczalne oddziaływanie w granicach „przeciętnej miary”. Z kolei w art. 81 ustawy o o.i.k.ś. wprowadzono nowe uregulowanie ochrony obywateli przed uciążliwościami korzystania z nieruchomości, spowodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, a więc ochrony opartej na kryterium „uciążliwości”, a nie „przeciętnej miary”.

Z brzmienia art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. wynika uprawnienie dla właściciela (względnie posiadacza) nieruchomości do wystąpienia do sądu przeciwko jednostce organizacyjnej lub osobie fizycznej dopuszczającej się naruszenia przepisów o ochronie środowiska. Uprawnienie to występuje w przypadku, gdy korzystanie z nieruchomości jest połączone z uciążliwościami wynikającymi z naruszenia przepisów o ochronie środowiska. W przepisie tym brak jednak określenia czy naruszenie przepisów o ochronie środowiska, a tym samym występowanie uciążliwości określonych w art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś., daje uprawnienie do występowania przeciwko jednostce organizacyjnej, względnie osobie fizycznej będącej właścicielem (posiadaczem) innej nieruchomości.

W art. 81 § 1 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. wyłącza się określenie działań, które zakłócają korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a ponadto nie uściśla się czy działanie zakłócające korzystanie z nieruchomości spowodowane naruszeniem przepisów o ochronie środowiska dotyczy nieruchomości sąsiednich. W związku z tym sugestywny wydaje się pogląd, że art. 81 ustawy o o.i.k.ś. wyłącza przepis art. 144 k.c., ponieważ przyjmuje inne przesłanki dotyczące uprawnień właściciela nieruchomości przy korzystaniu z niej i łączy się z uciążliwościami spowodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska. Z postanowień ustawy wynika więc, że działanie bądź zaniechanie wyrządzające środowisku szkodę czy też polegające na niewłaściwym kształtowaniu środowiska jest bezprawne. Zagadnienie bezprawności naruszenia dotyczy zwłaszcza najwięcej wątpliwości przy ochronie środowiska na tle ochrony praw podmiotowych. Postępowanie niezgodne z przepisami o ochronie i kształtowaniu środowiska przewidującymi odpowiedzialność za skutki naruszenia stanu środowiska uznać należy za działanie bezprawne.

Interesujące są roszczenia negatoryjne z art. 222 § 2 k.c. i roszczenia o zaniechanie dalszych naruszeń z art. 344 k.c., które w znacznej



części różnią się od roszczenia wynikającego z art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. Różnica ta polega na zakresie uprawnień wynikających z tych przepisów. Zgodnie z przepisami zawartymi w k.c. właścicielowi i posiadaczowi przysługuje prawo żądania zaniechania naruszeń oraz przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Tego ostatniego postanowienia nie zawiera niestety art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. W myśl zasady *lex specialis derogat legi generali* — w zakresie roszczeń wynikających z naruszenia zasad ochrony środowiska — obowiązywać powinien art. 81 ust. 1. Słuszność tego rozwiązania budzi poważne wątpliwości nie tylko na tle przepisów zawartych w k.c., ale również na tle art. 82 ust. 1 ustawy o o.k.i.ś., zgodnie z którym podmioty prowadzące działalność gospodarczą obowiązane są do podejmowania działalności mających na celu przywrócenie środowiska do stanu poprzedniego.

W aktualnym stanie badań ochrona obywateli przed uciążliwościami korzystania z nieruchomości, spowodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, pozostaje nie do końca wyjaśniona. Do tak skomplikowanych problemów w tym zakresie, jak: „przeciętna miara”, „mierniki dopuszczalnych oddziaływań ustalone w akcie administracyjnym”, „bezprawność”, prawodawca w art. 81 ust. 1 wprowadził jeszcze bliżej nie określony miernik „uciążliwości”.

Kilka słów komentarza wymaga właściwość organów powołanych do orzekania w sprawach o zaniechanie naruszeń posiadania nieruchomości. W art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. przewiduje się jedynie występowanie do sądów z odpowiednimi powództwami, eliminując z orzekania w tym zakresie organy administracji. Nie mając zastrzeżeń do tego rozwiązania chciałbym zwrócić uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze, na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. minister administracji, gospodarki terenowej i ochrony środowiska może występować do właściwych ministrów, terenowych organów administracji, zarządów centralnych związków spółdzielni lub zarządów głównych organizacji społecznych, o usunięcie zagrożeń ochrony środowiska, a nawet o wstrzymanie niebezpiecznej działalności. Jest to — jak się wydaje — wprowadzenie w drodze administracyjnej zakazu naruszeń, między innymi nieruchomości wchodzących w skład środowiska. Oczywiście trudno sobie wyobrazić, aby minister administracji występował w każdym przypadku naruszenia korzystania z nieruchomości, ale — formalnie rzecz biorąc — nic nie stoi temu na przeszkodzie. Po drugie, zauważyć można rozszerzenie uprawnień właściciela w przypadku zaistnienia istotnych ograniczeń lub utrudnień w korzystaniu z nieruchomości położonej w strefie ochronnej, to jest określonej w art. 71 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. Podstawowe uprawnienia właściciela określone w k.c., polegające na żądaniu przywrócenia nieruchomości do stanu zgodnego z prawem i zaniechania naruszeń, zostały więc rozszerzone o prawo do żądania wykupu lub zamiany nieruchomości. Organem właściwym jest jednak wyłącznie terenowy organ administracji

stopnia wojewódzkiego. Bardziej właściwe byłoby przyznanie sądom prawa do decydowania w tym zakresie. W rękach jednego organu zostałyby wtedy skupione wszystkie możliwości rozstrzygnięcia spraw wynikających z naruszenia używania nieruchomości. To rozwiązanie byłoby szczególnie korzystne w sytuacji przewidzianej w art. 84 ust. 3 ustawy o o.i.k.ś. to jest w przypadku oddalenia powództwa o zaniechanie naruszenia środowiska.

### III

1. Przedstawione uwagi wymagają uzupełnienia rozważaniami o organie właściwym do rozstrzygania sporów na tle odpowiedzialności za skutki naruszenia stanu środowiska. Regulacja przekazująca orzekanie w tych sprawach częściowo sądom, częściowo zaś organom administracji, nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. Ustawodawca bowiem tylko w art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. uregulował występowanie z roszczeniem do sądów. Ponadto ograniczył te roszczenia do żądania zaniechania naruszeń powodujących uciążliwości w korzystaniu przez właściciela lub posiadacza z nieruchomości. W połączeniu szczególnie z art. 82 ust. 2 i 84 ust. 2 ustawy o o.i.k.ś., zezwalającym organom administracji na decydowanie w sprawach cywilnych, można *prima facie* odnieść wrażenie, iż właśnie administracja państwowa ma w tych kwestiach odegrać pierwszoplanową rolę. Rozwiązanie takie byłoby niestudzne chociażby ze względu na stopień skomplikowania systemu prawa cywilnego. Przy bliższej analizie art. 82 ust. 2 ustawy o o.i.k.ś. można dojść jednak do wniosku, że sądownictwo cywilne nie zostało wyłączone generalnie z orzekania w tych sprawach. Określenie, że organ administracji „może” rozstrzygać w drodze decyzji o obowiązku odszkodowawczym, wskazuje na to, iż nie tylko na nim spoczywa obowiązek decydowania w tych sprawach. Podkreślenia wymaga też fakt ograniczenia uprawnień organów administracji do decydowania wyłącznie w sytuacji, gdy podmiotem zobowiązanym jest jednostka lub osoba prowadząca działalność gospodarczą. Dodatkowym argumentem za wprowadzeniem właściwości sądów cywilnych w sprawach o spowodowanie szkód w środowisku naturalnym jest postanowienie art. 100 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś., w myśl którego organizacje społeczne wymienione w tej ustawie mogą występować do sądów z roszczeniem o zaniechanie naruszenia środowiska, przywrócenie stanu poprzedniego lub naprawienie zaistniałych szkód oraz o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku.

Z podanych uwag wynika, że w sporach o naruszenie stanu środowiska powołane są dwa pionierzy organów, a więc sądowniczy i administracyjny. Wyłania się jednak pytanie, czemu należy przyznać pierwszeństwo: wyrokowi sądowemu czy też decyzji administracyjnej. Innymi słowy chodzi o zakres wiązania sądów decyzjami administracyjnymi i or-

ganów administracji wyrokami sądowymi. Nie jest to tylko problem teoretyczny z uwagi na fakt, że na podstawie art. 82 ustawy o o.i.k.ś. na podmiot, który spowodował szkodę mogą być nałożone przez dwa organy różne obowiązki. Przykładowo: sąd nakaze przywrócenie do stanu poprzedniego, a terenowy organ administracji w tej samej sytuacji mógłby zobowiązać do zapłaty na rzecz Funduszu Ochrony Środowiska. Charakterystyczne jest i to, że terenowy organ administracji w razie braku możliwości wykonania obowiązku w „naturze” może jedynie nakazać uiszczenie odpowiedniej sumy pieniężnej i to w dodatku wyłącznie na rzecz Funduszu Ochrony Środowiska. O ile rozwiązanie art. 82 ust. 3 przewidujące obligatoryjną zapłatę specyficznego administracyjnego odszkodowania w pełnej wysokości jest zrozumiałe, ponieważ mamy do czynienia z podmiotami prowadzącymi działalność związaną ze szczególnym ryzykiem, to należy zadać pytanie, jakiego odszkodowania może oczekiwać poszkodowany, gdy ustawa o o.i.k.ś. przewiduje w tym artykule jedynie wpłatę na Fundusz Ochrony Środowiska.

Wracając do zagadnienia zakresu związania organów administracji wyrokami sądowymi i sądów decyzjami administracyjnymi, należy stwierdzić w pierwszym przypadku — na podstawie art. 365 § 1 k.p.c. — że prawomocny wyrok sądowy wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i organy państwowe<sup>10</sup>. W tym więc znaczeniu, po uprawomocnieniu się wyroku sądowego, zachodzić będzie niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego. Wydaje się, że niedopuszczalność ta powstanie już w chwili rozpoczęcia postępowania sądowego, o ile oczywiście postępowanie administracyjne zostanie wszczęte później. Podobnie będzie i w drugim przypadku. Wszczęte wcześniej postępowanie przed organem administracji państwowej w sprawie cywilnej, w której organom administracji przyznano prawo decydowania spowoduje niedopuszczalność drogi sądowej. Ewentualne spory kompetencyjne (pozytywne i negatywne) rozstrzygać będzie — powołane ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy: Kodeks postępowania administracyjnego — Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym (art. 150<sup>1</sup> § 1 i nast. Dz.U. z 1980 r. nr 4, poz. 8).

2. Pewne niejasności powstają na tle stosowania oraz wykładni przepisów ustawy o o.i.k.ś. i ustawy z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz.U. z 1975 r. nr 34, poz. 183), w zakresie organów właściwych do orzekania roszczeń w sprawach szkód w środowisku naturalnym. I tak dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 80 ustawy o o.i.k.ś. może odbywać się — w zależności od podmiotów będących stronami w sporze — bądź przed sądem cywilnym, bądź przed komisją arbitrażową. Spór ten będzie bowiem

<sup>10</sup> Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 203 i nast. oraz B. Dobrzański i inni, *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, t. I, Warszawa 1969, s. 545 - 547.

sporem o prawa majątkowe w rozumieniu art. 2 ustawy o PAG. Inaczej wygląda sprawa, gdy właściciel lub posiadacz nieruchomości pragnie wystąpić z roszczeniem o zaniechanie naruszeń nieruchomości. Na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. pozostaje mu droga postępowania sądowego. Przeciwko jednostkom prowadzącym działalność gospodarczą, inne jednostki wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy o PAG mogą jednak wystąpić również do komisji arbitrażowych. W tym zakresie decyzje mogą ponadto podejmować organy administracji państwowej. Wskazać tu jeszcze należy na przepis art. 100 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś., w myśl którego określone w art. 99 ustawy organizacje społeczne są upoważnione do występowania wyłącznie do sądu z roszczeniem o zaniechanie naruszenia środowiska na określonym terenie i przywrócenie stanu poprzedniego lub naprawienie zaistniałych w związku z tym szkód oraz o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku.

#### IV

1. Reasumując: z punktu widzenia zainteresowań prawa cywilnego w ustawie o o.i.k.ś. mało jest nowych form ochrony obywateli przed zagrożeniem (naruszeniem) środowiska osobowego i rzeczowego. Rozwiązania prawnej ochrony środowiska wydają się więc wątpliwe co do adekwatności środków prawnych w stosunku do założonych celów w samej ustawie oraz postanowień zawartych w konstytucji. Brak jest szczególnie w przepisach szczegółowych środków prawnych, które pozwoliłyby realizować ochronę przed zagrożeniem zdrowia i życia człowieka, a więc praw na dobrach niematerialnych (osobistych). Wzmocnienie dotychczasowej ochrony zawiera tylko roszczenie o zaniechanie naruszenia środowiska (art. 81 ust. 1) i uprawnienie występowania do sądów organizacji społecznych (art. 100 w zw. z art. 99). W tej sytuacji prawo cywilne w dalszym ciągu udzielać będzie ochrony obywatelom, gdy źródłem zagrożenia lub naruszenia prawa podmiotowego będzie naruszenie środowiska, w szczególności na podstawie przepisów art. 24 § 1, 448, 445 § 1, 439, 415, 435, 444 § 1 i 2, 363 § 1, 144 w zw. z art. 222 § 2 k.c.

2. Brak jednolitego przedmiotu ochrony naturalnego środowiska człowieka uzasadnia potrzebę uzupełnienia konkretyzującego ustawowej definicji pojęcia środowiska. Z punktu widzenia cywilnoprawnego należałoby w sposób wyraźny odróżnić środowisko ludzi, a więc podmiotów prawa („środowisko osobowe”) i rzeczy w sensie przedmiotów fizycznych („środowisko rzeczy”). W środowisku rzeczy należałoby dokonać dalszego rozróżnienia między środowiskiem naturalnym a środowiskiem stworzonym przez człowieka.

3. Obowiązujące przepisy dopuszczają występowanie z roszczeniami i wnioskami do sądów, komisji arbitrażowych i organów administracji państwowej. Przyjęcie takiego rozwiązania może jednak w znacznym stopniu utrudnić wskazanie, w konkretnej sprawie, organu właściwego,

zwłaszcza w przypadku zaistnienia sporu kompetencyjnego. Ze względu na wprowadzone przez ustawodawcę zmiany i złożoność omawianej problematyki, celowe wydaje się opracowanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, które miałyby na celu zapewnienie prawidłowego stosowania prawa oraz jednolitości orzecznictwa wszystkich sądów i organów pozasądowych<sup>11</sup>. Konieczne jest zsynchronizowanie przepisów nowej ustawy o o.i.k.ś. z obowiązującymi przepisami prawa cywilnego, administracyjnego i karnego.

4. W ustawie o o.i.k.ś. prawodawca poszerzył zakres cywilnoprawnych środków przeciwdziałających naruszeniu (zagrożeniu) środowiska. Wśród nich wyróżnić należy samoistną legitymację czynną organizacji społecznych (art. 100 ustawy o o.i.k.ś.), które mogą występować do sądu z roszczeniem o zaniechanie naruszenia środowiska i przywrócenie stanu poprzedniego lub innego naprawienia szkód oraz o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku. Z kolei środkiem ochrony obywatela jest roszczenie o zaniechanie naruszenia środowiska, a więc samoistne roszczenie negatoryjne na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś.

5. Środki cywilnoprawnej ochrony środowiska na tle nowej ustawy o o.i.k.ś. byłyby bardziej skuteczne przez przyznanie roszczeń o podjęcie określonych działań sprzyjających ochronie i kształtowaniu środowiska (ochrona czynna). Konstrukcję takiego środka prawnego można wprowadzić w myśl art. 82 ust. 1 ustawy o o.i.k.ś. Ten prewencyjno-zapobiegawczy środek przeciwdziałałby niekorzystnym zmianom środowiska i poszerzałby efektywność sądowej jego obrony.

6. Skutecznego środka ochrony środowiska upatrywać należy w przyznaniu legitymacji każdemu obywatelowi do występowania wobec państwa w obronie prawa do korzystania z wartości środowiska.

#### PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SELON LA LOI SUR LA PROTECTION ET L'ARRANGEMENT DE L'ENVIRONNEMENT

##### Résumé

L'auteur a touché le problème très intéressant, d'une grande valeur pratique — celui de la protection de l'environnement à la lumière du droit civil, réglé par les dispositions de la loi sur la protection et l'arrangement de l'environnement du 30 I 1980 (Journal des Lois 1980 n° 3/6). Il a prouvé que cette nouvelle-réglementation juridique était un moyen de garder ou bien de rétablir l'équilibre écologique nécessaire pour garantir les conditions propices de la vie et la santé de l'homme.

<sup>11</sup> Rozwiązanie takie, choć odnoszące się tylko do ochrony przyrody, przyjęto w ZSRR. Por. postanowienie nr 6 Plenum Sądu Najwyższego ZSRR z dnia 3 VII 1977 o praktycznym wykorzystaniu przez sądy prawodawstwa o ochronie przyrody, w: Biulleten Wierchownogo Suda — SSSR, 1977, nr 4, s. 11 - 17.

L'auteur ne met pas en doute l'importance de la loi introduisant plusieurs nouvelles solutions dans la pratique de la protection de l'environnement en Pologne. Il se permet pourtant de soulever quelques questions critiques concernant le législateur. Le plus grand intérêt de la législation est concentré sur le caractère et l'étendue de la responsabilité civile et juridique du dommage provoqué dans l'environnement, compris dans l'art. 80 et l'art. 81 de la loi sur la protection et l'arrangement de l'environnement. D'après l'auteur les dispositions en question introduisent en général de nouvelles solutions. Les prestations qu'elles concernent sont traitées pourtant dans les règles générales de la responsabilité civile (demande d'indemnité à l'assurance, *actio negatoria*). L'article en question essaye de préciser la position et le rôle de la responsabilité civile dans l'ensemble des moyens juridiques concernant la protection de l'environnement.

Au départ l'auteur avait tâché d'appliquer les plus sévères critères doctrinaux aux règles générales du droit qu'il a tirées de la loi du 31 I 1980. Il les a placées au niveau des normes juridiques. Il a analysé ensuite le devoir des organisations et des personnes physiques de réaliser les actions dont les buts sont: 1) éliminer les causes de l'influence nuisible sur l'environnement, 2) annuler les causes qui le menacent, 3) rétablir l'état naturel de l'environnement. Le devoir ci-cité est compris dans l'art. 82. En mettant l'accent sur l'importance de l'art. 100 de la loi sur la protection et l'arrangement de l'environnement l'auteur a prouvé qu'il existe encore nombreuses doutes qu'elle n'a pas expliquées. Cet état peut avoir l'influence positive ainsi que négative sur l'efficacité des normes mises en vigueur.

L'interprétation de la loi présentée par l'auteur lui a permis de formuler enfin plusieurs conclusions délimitant bien la place et le rôle de l'acte en question dans le système juridique. Elle aidera les organes respectifs dans la rédaction des futurs actes.