

**BARTOSZ KURAŚ**

**Zasada „zanieczyszczający płaci”  
a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby  
spowodowane działalnością rolniczą  
(zagadnienia wybrane)**

**1. Uwagi wprowadzające**

Działalność rolnicza znacząco wpływa na środowisko, z którego korzysta, a w szczególności na glebę, bez której nie mogłaby być prowadzona. Może ona przyczynić się do polepszenia jakości gleby, czyli pozytywnie wpływać na środowisko, bądź przynajmniej nie powodować jej pogorszenia, ale również może spowodować jej zanieczyszczenie<sup>1</sup>. Dlatego ochrona gleby przed zanieczyszczeniem oraz określenie podmiotu zobowiązanego do przeprowadzenia jej rekultywacji, gdy zanieczyszczenie wystąpi, ma podstawowe znaczenie dla tego działu gospodarki.

Związek między rolnictwem a środowiskiem jest oczywisty. Podobne relacje charakteryzują prawo ochrony środowiska i prawo rolne<sup>2</sup>. Jako przykład wzajemnego oddziaływania prawa rolnego i prawa ochrony środowiska można wskazać zakres obowiązywania zasady „zanieczyszczający płaci” w rolnictwie, która jest jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska.

---

<sup>1</sup> Tak R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 217 (i powołana tam literatura).

<sup>2</sup> O wzajemnej relacji rolnictwa i środowiska zob. szerzej R. Budzinowski, op. cit., s. 216 i n.; G. Bivona, *Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 45 i n.; A. Pankau, *Rolnictwo a środowisko. Ekologizacja prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 23 i n.

Zasadę zanieczyszczający płaci konkretyzuje przede wszystkim ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>3</sup>. Przepisy tej ustawy regulują zasady odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby przez podmioty w niej wskazane, w tym przez podmioty prowadzące działalność rolniczą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zasada zanieczyszczający płaci odnosi się w takim samym stopniu do rolnictwa, jak i innych rodzajów działalności<sup>4</sup>. Pojęcie podmiotu korzystającego ze środowiska, którym posługuje się ustawa o zapobieganiu szkodom, obejmuje podmioty prowadzące działalność rolniczą. Dodatkowo, ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>5</sup> odsyła do ustawy o zapobieganiu szkodom<sup>6</sup>, a w zakresie, w którym odesłanie to nie ma zastosowania, samodzielnie kształtuje obowiązek rekultywacji, nakładając go również na sprawcę<sup>7</sup>.

Zagadnienia będące przedmiotem rozważań analizowane są przede wszystkim przez przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska<sup>8</sup>. Kwestie dotyczące zakresu obowiązywania w rolnictwie zasady zanieczyszczający płaci, w tym jej ograniczeń, nie są jednak szerzej opisane<sup>9</sup>. Tematyka ta zaś jest istotna dla działalności rolniczej, gdyż przesądza chociażby

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 493 (dalej jako: ustawa o zapobieganiu szkodom).

<sup>4</sup> Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawa ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 436.

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266.

<sup>6</sup> Art. 22a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>7</sup> Art. 20 i n. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który urzeczywistnia omawianą zasadę, nie używając jednak pojęcia „zanieczyszczenie”, ale „utrata” albo „ograniczenie wartości użytkowej gruntów”.

<sup>8</sup> M. Pchałek, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 170 i n.; P. Korzeniowski, op. cit., s. 424 i n.; A. Lipiński, *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”*, w: H. Lisicka, *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Wrocław 2008, s. 143 i n.; A. Barczak, *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska*, w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 271 i n.; M. Kloepfer, *Umweltrecht*, München 2004, s. 189 i n. Zob. także komentarze do ustawy o zapobieganiu szkodom: W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007 oraz B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008. Również podręczniki akademickie omawiają zasadę zanieczyszczający płaci, zob. np.: J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 35 i n.; J. Jendrońska, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 536 i n.; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 33.

<sup>9</sup> Inaczej w literaturze zagranicznej: M. Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle*, London 2009; A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio "chi inquina paga"*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 3, s. 261.

o tym, kto jest obowiązany do podjęcia działań zapobiegawczych i naprawczych w przypadku zanieczyszczenia gleby: sprawca zanieczyszczenia, władający powierzchnią ziemi czy organ ochrony środowiska.

Dlatego celem artykułu jest ocena, w jakim stopniu zasada zanieczyszczający płaci znajduje zastosowanie w wypadku zanieczyszczenia gleby spowodowanego działalnością rolniczą. Chodzi tu także o ustalenie, w jakim stopniu uzasadnione są ograniczenia tej zasady wynikające z ustawy o zapobieganiu szkodom.

## 2. Zasada zanieczyszczający płaci – ogólna charakterystyka

Zasada zanieczyszczający płaci jest jedną z naczelných zasad prawa ochrony środowiska nie tylko polskiego, ale wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>10</sup>. Stanowi ona filar polityki ekologicznej UE<sup>11</sup>, począwszy od I Programu działania z 1973 r.<sup>12</sup>, a swój normatywny wyraz znajduje w wielu aktach prawnych. *Expressis verbis* nawiązuje do niej art. 191 ust. 2 TfUE, zgodnie z którym polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego opiera się między innymi na zasadzie zanieczyszczający płaci. Odwołuje się do niej również dyrektywa nr 2004/35/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>13</sup>. Żaden z aktów prawa wspólnotowego nie określa jednak w sposób kompleksowy zakresu i reguł odpowiedzialności zanieczyszczającego, a także nie przesądza, czy zanieczyszczający ma ponosić całość kosztów zapobiegania zanieczyszczeniu i kosztów rekultywacji zanieczyszczonej gleby.

<sup>10</sup> Angielska *polluter pays principle*; niemiecka *Verursacherprinzip* bądź francuska *principe pollueur-payeur*.

<sup>11</sup> Art. 191 ust. 2 TfUE. Omawiana zasada służyć ma realizacji podstawowych zadań UE, tj. trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest m.in. wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Zob. też art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010, C 83/15.

<sup>12</sup> Dz. Urz. WE 1973, C 112/1. Bliżej o rozwoju tej zasady zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 424 i n. Rozwój tej zasady na arenie międzynarodowej por. M. Rosso Grossman, op. cit., s. 3 i n.

<sup>13</sup> Pkt 20 preambuły oraz art. 1 dyrektywy nr 2004/35/WE, Dz. Urz. UE L 143/56, s. 56. Postanowienia tej dyrektywy implementuje wspomniana już ustawa o zapobieganiu szkodom.

W Polsce zasada zanieczyszczający płaci ujęta została w art. 86 Konstytucji RP<sup>14</sup>, zgodnie z którym każdy ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie zanieczyszczenie środowiska. Zasadę tę powtarza ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>15</sup>, stanowiąca swoistą *lex superior* polskiego prawa ochrony środowiska<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 7 POŚ – kto powoduje zanieczyszczenie środowiska ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a ten kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

W literaturze przyjmuje się, że zasada zanieczyszczający płaci przesądza o tym, iż to podmiot, który wyrządził bądź wyrządza szkodę w środowisku (sprawca zanieczyszczenia), a nie społeczeństwo (Skarb Państwa), powinien być odpowiedzialny za skutki szkody. W szczególności powinien ponosić koszty przywrócenia stanu poprzedniego. Zasada ta jest ujmowana dwojako, w znaczeniu węższym i szerszym<sup>17</sup>.

W znaczeniu węższym dotyczy ona odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w Kodeksie cywilnym oraz zapobiegawczo-naprawczej określonej w ustawie o zapobieganiu szkodom. Znajduje ona również wyraz w innych przepisach nakładających obowiązek zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i obowiązek przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego<sup>18</sup>.

W znaczeniu szerszym omawiana zasada dotyczy wszelkich instrumentów mających na celu przypisanie sprawcy ponoszenia kosztów zanieczyszczenia. Są to przede wszystkim obowiązki spełnienia określonych norm oraz powiązane z nimi odpowiednie instrumenty finansowe. Wśród tych ostatnich wskazać można te, które dotyczą wszystkich korzystających ze środowiska (np. obciążanie kosztami określonych działań, co

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 (dalej jako: Konstytucja RP).

<sup>15</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 25 poz. 150 (dalej jako: POŚ).

<sup>16</sup> O znaczeniu POŚ dla polskiego prawa ochrony środowiska zob. M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 13 i n.

<sup>17</sup> P. Korzeniowski, op. cit., s. 424 i n.; M. Pchalek, op. cit., s. 171 i n.; J. Stelmasiak, op. cit., s. 35 i n.; J. Jendrońska, M. Bar, op. cit., s. 536 i n.; A. Barczak, op. cit., s. 277; S. Bell, D. McGillivray, *Environmental Law*, Oxford 2008, s. 55, 244. Tak również M. Górski, w: J. Jendrońska (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 101 i n.; B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 95.

<sup>18</sup> Obowiązki te wynikają bezpośrednio z ustawy bądź aktualizują się po podjęciu czynności przez odpowiednie organy. Zob. np. art. 362 POŚ i n.

zapewniać ma spełnianie norm, opłaty za korzystanie ze środowiska<sup>19</sup>), oraz takie, które dotyczą tylko tych korzystających ze środowiska, którzy naruszają przepisy (np. kary bądź opłaty podwyższone)<sup>20</sup>. Natomiast osobną grupę stanowią instrumenty finansowe mobilizujące do spełniania określonych norm (np. subsydia, kredyty preferencyjne). Mają one zapewnić osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska przez ukierunkowane działania rynkowe<sup>21</sup>.

Wskazuje się na trzy rodzaje norm służących realizacji zasady zanieczyszczający płaci: normy jakości środowiska, normy dotyczące produktów oraz normy technologiczne<sup>22</sup>. Systemy normatywne pozwalają nakładać na określone podmioty obowiązek przestrzegania minimalnych wymogów środowiskowych. W odniesieniu do zanieczyszczenia gleby pierwszorzędne znaczenie mają normy jakości środowiska określające standardy jakości gleby<sup>23</sup>. Opłaty zaś pełnią przede wszystkim funkcję bodźcową i zapobiegawczą (stymulacja do wprowadzania do środowiska jak najmniejszej ilości zanieczyszczeń) oraz redystrybucyjną (uzyskane środki powinny być przeznaczane na poprawę jakości środowiska)<sup>24</sup>.

O szerokim zakresie zastosowania zasady zanieczyszczający płaci przesądza samo pojęcie zanieczyszczenia, ujęte dość szeroko i w oderwaniu od ewentualnej bezprawności bądź legalności działania sprawcy<sup>25</sup>.

Przeciwieństwem zasady „zanieczyszczający płaci” jest zasada „społeczeństwo płaci”<sup>26</sup>, zgodnie z którą to społeczeństwo (Skarb Państwa), a nie zanieczyszczający, ponosi koszty zanieczyszczenia<sup>27</sup>. Zasada ta dotyczy sytuacji, w których sprawca zagrożenia lub zanieczyszczenia nie

<sup>19</sup> Zob. B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 78.

<sup>20</sup> Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 37.

<sup>21</sup> Zob. M. Kloepfer, op. cit., s. 190; P. Korzeniowski, op. cit., s. 425; M. Rosso Grossman, op. cit., s. 8.

<sup>22</sup> Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 428 i n.; M. Pchałek, op. cit., s. 172 i n.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz. U. Nr 165, poz. 1359.

<sup>24</sup> Szerzej zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 430 i n.; W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 32.

<sup>25</sup> Definicję ustawową zanieczyszczenia określa art. 3 pkt 49 POŚ. Z kolei pojęcie emisji zdefiniowane jest w art. 3 pkt 4 POŚ, a definicję tę uzupełnia art. 6 pkt 5 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>26</sup> W literaturze również wymieniona zasada ujmowana jest jako „zasada powszechnego obciążania społeczeństwa kosztami usuwania szkód środowiskowych”; zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 432. Zob. również (odnośnie do *Gemeinlastprinzip*) M. Kloepfer, op. cit., s. 195.

<sup>27</sup> Normatywne podstawy tej zasady zob. np. art. 16 i 23 ustawy o zapobieganiu szkodom.

może zostać zidentyfikowany bądź nie może z jakichś obiektywnych względów ponieść kosztów działań zapobiegawczo-naprawczych (np. w związku z upadłością). Odnosi się ona również do sytuacji, w których z jakichś szczególnych powodów Państwo zdecydowało się ponieść koszty zanieczyszczenia. Obciążenie Skarbu Państwa kosztami zanieczyszczenia jest uzasadnione szczególną rolą Państwa, którego obowiązkiem jest ochrona środowiska<sup>28</sup>. Dlatego wydaje się, że decyzja, do jakiego stopnia Państwo może ponosić koszty zanieczyszczenia, jest rozstrzygnięciem politycznym, choć w świetle zasady zanieczyszczający płaci wymagającym zawsze szczególnego uzasadnienia. Uzasadnieniem takim może być na przykład ochrona miejsc pracy, konkurencji i podmiotów słabszych lub eliminowanie różnic w rozwoju regionalnym.

Zasada ponoszenia kosztów przez społeczeństwo jest często stosowana w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Dla przykładu można wskazać system subsydiów pośrednich lub bezpośrednich na inwestycje proekologiczne, mające podnieść poziom ochrony środowiska w wyniku zmniejszenia zanieczyszczenia generowanego przez rolnictwo.<sup>29</sup> Rolnictwo jest przy tym jednym z działów gospodarki w UE silnie subwencjonowanym środkami publicznymi. Są one często przyznawane właśnie na promowanie technik rolniczych zgodnych z wymogami ochrony środowiska. Subwencjonowane inwestycje proekologiczne można traktować jako działania zapobiegawcze, w których część kosztów ponosi społeczeństwo, a część – zanieczyszczający. Takie działanie jest jednak uzasadnione w świetle celów polityki rolnej i środowiskowej UE<sup>30</sup>.

Do odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby odnosi się również zasada „władający powierzchnią ziemi płaci”<sup>31</sup>. Istota tej zasady sprowadza się do założenia, że władający powierzchnią ziemi jest odpowiedzialny za ziemię, którą włada. W razie wystąpienia zagrożenia lub samego zanieczyszczenia to on w pierwszej kolejności będzie podmiotem odpo-

<sup>28</sup> Zob. art. 5 i 74 Konstytucji RP.

<sup>29</sup> Do subsydiów bezpośrednich zalicza się np. subwencje i dotacje przeznaczone na koszty urzędzeń zmniejszających emisję zanieczyszczeń, a do subsydiów pośrednich – ulgi podatkowe i kredyty preferencyjne na cele związane z ochroną środowiska. Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 433 i n.

<sup>30</sup> Natomiast kryteria udzielania pomocy publicznej w innych sektorach gospodarki nie są już tak liberalne, jak w rolnictwie. Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 433. Por. M. Rosso Grossman, op. cit., s. 16.

<sup>31</sup> Zob. np. art. 12 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom oraz art. 102 i n. POŚ w brzmieniu sprzed 30 kwietnia 2007 r. Art. 102 i n. POŚ zostały wprowadzone uchylone, ale nadal są stosowane zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

wiedzialnym za przeprowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych. Może on zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wskaże sprawcę zanieczyszczenia (sprzężenie z zasadą zanieczyszczający płaci). Oczywiście gdy zanieczyszczającym będzie rzeczywiście władający powierzchnią ziemi, wtedy niezależnie od tego, która ze wspomnianych zasad znajdzie zastosowanie, skutek będzie ten sam – odpowiadać będzie zanieczyszczający.

Omówione zasady – zanieczyszczający płaci, społeczeństwo płaci oraz władający powierzchnią ziemi płaci – wyrażają trzy podstawowe modele regulacji odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby. Występują najczęściej razem, choć z różnym natężeniem. Zasadą naczelną pozostaje zasada zanieczyszczający płaci, a dwie pozostałe powinny być traktowane jedynie jako – wymagające szczególnego uzasadnienia – wyjątki od zasady nadrzędnej. Zasadę tę konkretyzuje ustawa o zapobieganiu szkodom, zgodnie z którą do rekultywacji gleby zanieczyszczonej przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającej ryzyko szkody w środowisku – co do reguły – obowiązany jest właśnie ten podmiot<sup>32</sup>.

### 3. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby

Punktem wyjścia dalszych rozważań jest założenie, że ustawę o zapobieganiu szkodom stosuje się również do działalności rolniczej. W tym celu należy dokonać wykładni pojęć: „podmiot korzystający ze środowiska” oraz „działalność stwarzająca ryzyko szkody w środowisku”<sup>33</sup>. Działalność rolnicza uzależniona jest od zasobów środowiska. Można więc przyjąć *a priori*, że korzystającymi ze środowiska są podmioty prowadzące działalność rolniczą. Definicja ustawowa w pełni potwierdza to założenie. Podmiotami korzystającym ze środowiska są osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Zob. art. 9 w zw. z art. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>33</sup> Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom. Analiza podmiotowego zakresu obowiązywania ustawy o zapobieganiu szkodom zob. B. Rakoczy, *Zakres podmiotowy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2009, nr 1, s. 29; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 39 i n.

<sup>34</sup> Definicja podmiotu korzystającego ze środowiska zob. art. 3 pkt 20 POŚ w zw. z art. 6 pkt 9 ustawy o zapobieganiu szkodom.

Jednak nie wszystkie osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie objęte są podmiotowym zakresem odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby wyznaczonym przez ustawę o zapobieganiu szkodom. W odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi ustawę tę stosuje się tylko do tych podmiotów prowadzących działalność rolniczą, których działalność stwarza ryzyko szkody w środowisku<sup>35</sup>. Została ona zdefiniowana w ustawie o zapobieganiu szkodom przez enumeratywne wyliczenie rodzajów działalności, które ze względu na ich charakter ustawodawca zakwalifikował jako stwarzające ryzyko<sup>36</sup>. Nie wszystkie spośród wskazanych tam rodzajów działalności związane są z działalnością rolniczą. W odniesieniu do działalności rolniczej szczególne znaczenie może mieć kilka wskazanych w ustawie grup.

Po pierwsze, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom jest działalność rolnicza, dla której wymagane jest uzyskanie określonych pozwoleń. Przede wszystkim dotyczy to będzie działalności, w ramach której eksploatowana jest instalacja wymagająca pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów z instalacji, co do zasady, wymaga pozwolenia<sup>37</sup>, a wyjątki określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia<sup>38</sup>. Dla działalności większych rozmiarów konieczne będzie uzyskanie pozwolenia zintegrowanego<sup>39</sup>.

Podobnie kwalifikowana będzie działalność rolnicza, w ramach której podmiot ją prowadzący wprowadza ścieki do wód lub do ziemi, w przy-

<sup>35</sup> Art. 6 pkt 9 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom. Podobnie jest w odniesieniu do szkód w wodach, natomiast inaczej w wypadku szkód dotyczących gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych. Zob. bliżej P. Otawski, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 62 i n.; co do winy jako przesłanki odpowiedzialności zob. E. K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008, s. 238 i n.

<sup>36</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>37</sup> Art. 220 ust. 1 w zw. z art. 180 POŚ; zob. bliżej: P. Otawski, op. cit., s. 64 i n.

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 881.

<sup>39</sup> Rodzaje instalacji wykorzystywanych w rolnictwie, na które konieczne jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. Nr 122, poz. 1055). Zob. bliżej P. Otawski, op. cit., s. 64 i n.



padku gdy wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego<sup>40</sup>. To samo dotyczy działalności poboru oraz odprowadzania wód powierzchniowych lub podziemnych, a także retencjonowania śródlądowych wód powierzchniowych, jeżeli na te działania wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego<sup>41</sup>. Uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego nie będzie konieczne w przypadku zwykłego korzystania z wód. Należy przez to rozumieć takie korzystanie, które służy zaspokojeniu potrzeb własnych gospodarstwa rolnego, w ramach wykonywania przez właściciela prawa do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie<sup>42</sup>. Obowiązkiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego objęte będzie natomiast szczególne korzystanie z wód w rozumieniu ustawy – Prawo wodne<sup>43</sup>, przy czym uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego konieczne będzie przede wszystkim wtedy, gdy wielkość poboru wód podziemnych lub powierzchniowych przekracza 5 m<sup>3</sup> na dobę.

Po drugie, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku jest również działalność rolnicza, w ramach której ma miejsce zamknięte użycie organizmów genetycznie zmodyfikowanych (zwanych GMO<sup>44</sup>) oraz ich zamierzone uwolnienie do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu<sup>45</sup>. Zasady postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi określa ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>46</sup>.

Po trzecie, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku jest również działalność rolnicza, w ramach której prowadzący ją podmiot w określony sposób korzysta z określonych substancji<sup>47</sup>. I tak, działalnością stwarzającą ryzyko szkody w środowisku jest produkcja, wykorzystywanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do

---

<sup>40</sup> Wyliczenie instalacji związanych z prowadzeniem działalności rolniczej zob. P. Otawski, op. cit., s. 65.

<sup>41</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>42</sup> Zob. art. 36 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019.

<sup>43</sup> Przypadki, w których konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, por. art. 122 i n. ustawy – Prawo wodne. Odnośnie do rolniczego korzystania z wód (np. nawadnianie gruntów lub upraw, rolnicze wykorzystanie ścieków) zob. art. 31 ust. 3 w zw. z art. 34, w zw. z art. 37 ustawy – Prawo wodne.

<sup>44</sup> Od ang. *genetically modified organisms*.

<sup>45</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>46</sup> Dz. U. 2007, Nr 36, poz. 233. Definicję ustawową produktu GMO sformułowano w art. 3 pkt 6 ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

<sup>47</sup> Art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

środowiska oraz transport środków ochrony roślin<sup>48</sup>, preparatów biobójczych<sup>49</sup> oraz substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych<sup>50</sup>.

Powszechne stosowanie w działalności rolniczej środków ochrony roślin i preparatów biobójczych przesądzi o tym, że w większości przypadków działalność rolniczą uznać należy za działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom. Kwalifikacja taka zadecyduje o możliwości stosowania przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom do działalności rolniczej.

#### 4. Przedmiotowy zakres odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby

Przedmiotowy zakres zastosowania ustawy o zapobieganiu szkodom wyznacza pojęcie „szkoda w środowisku”. Dopiero w momencie, gdy wystąpi szkoda w środowisku bądź bezpośrednie zagrożenie szkodą, aktualizują się obowiązki obciążające podmioty korzystające ze środowiska i prowadzące działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku. Zgodnie z definicją legalną, przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, spowodowaną bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska<sup>51</sup>. Aby stwierdzić, że szkoda wystąpiła, istotne jest więc określenie stanu początkowego, który zdefiniowany został jako stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku oszacowanej na podstawie dostępnych informacji<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Zasady postępowania ze środkami ochrony roślin reguluje ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. 2008, Nr 133, poz. 849. W art. 2 pkt 14 tej ustawy ujęto definicję legalną środka ochrony roślin.

<sup>49</sup> Definicja legalna preparatu biobójczego zob. art. 3 pkt 1 ustawy z 13 września 2002 r. o produktach biobójczych, Dz. U. 2007, Nr 39, poz. 252.

<sup>50</sup> Substancje niebezpieczne i preparaty niebezpieczne zostały zdefiniowane w nieobowiązującej już ustawie z 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych, Dz. U. 2009, Nr 152, poz. 1222; art. 2 ust. 2. Ustawa ta zastąpiona została przez ustawę z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, Dz. U. Nr 63, poz. 322. Pojęcie preparat zastąpione zostało przy tym pojęciem mieszanina, jednakże treść tego pojęcia pozostała niezmienną. Termin „mieszaniny niebezpieczne” jest tożsamy z używanym przez ustawę o zapobieganiu szkodom terminem „preparaty niebezpieczne”.

<sup>51</sup> Art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>52</sup> Zob. szerzej E. K. Czech, op. cit., s. 135 i n.

Szkoda w środowisku dotyczyć może: a) szkody w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych<sup>53</sup>, b) w wodach oraz c) w powierzchni ziemi. Przez szkodę w powierzchni ziemi rozumieć należy zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w szczególności to, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi<sup>54</sup>. Ustawodawca założył, że szkody w środowisku są mierzalne, przy czym w odniesieniu do powierzchni ziemi stan początkowy wyznaczany jest za pomocą normatywnie ustalonych kryteriów. Jako stan początkowy rozumie się stan zgodny ze standardami jakości gleby i ziemi w rozumieniu przepisów POŚ<sup>55</sup>.

Definicja sformułowana w ustawie o zapobieganiu szkodom nawiązuje do cywilnoprawnego rozumienia szkody i teorii komparystycznej. Jednakże w wypadku zanieczyszczenia gleby nie jest konieczne przywrócenie do stanu poprzedniego, lecz do stanu zgodnego ze standardami jakości gleby. Tak skonstruowana definicja zanieczyszczenia gleby oznacza, że nie każda szkodliwa emisja aktualizuje obowiązek zapobiegania i rekultywacji zanieczyszczonej gleby. Szkoda w powierzchni ziemi (zanieczyszczenie gleby lub ziemi) nie występuje, jeżeli zachowane są standardy jakości gleby określone w rozporządzeniu.

Możliwe jest więc wprowadzenie do gleby substancji, która pogorszy jej jakość, ale nie spowoduje przekroczenia standardów określonych w rozporządzeniu. Jeśli jednak kolejny podmiot wprowadzi substancję do gleby i tym razem standardy jakości zostaną przekroczone, to będzie on odpowiedzialny za szkodę, mimo że ta nie wystąpiłaby, gdyby nie działanie pierwszego sprawcy zanieczyszczenia. Zatem za takie samo działanie odpowiadać będzie tylko jeden sprawca. Dwa takie same zachowania mogą więc powodować różne skutki prawne, co jest sytuacją niepożądaną. Podmiot, który jako drugi dokona wprowadzenia substancji, w pewnym sensie ponosić będzie odpowiedzialność nie tylko za swoje czyny<sup>56</sup>. Jeżeli możliwe jest wykazanie, że dwóch lub więcej sprawców (nawet działając niezależnie) doprowadza do zanieczyszczenia gleby i dopiero łączne ich działanie powoduje przekroczenie standardów jakości, odpo-

<sup>53</sup> Odnośnie do zagadnień związanych ze szkodą w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach zob.: P. Otawski, op. cit., s. 66 i n.; W. Radecki, op. cit., s. 71 i n.; B. Rakoczy, op. cit., s. 51; M. Pchalek, op. cit., s. 186 i n.

<sup>54</sup> Art. 6 pkt 11 c) ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>55</sup> Art. 6 pkt 10 ustawy o zapobieganiu szkodom. Standardy jakości gleby określono w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz. U. Nr 165, poz. 1359.

<sup>56</sup> Zob. także M. Górski, op. cit., s. 27.

wiadają oni solidarnie, w myśl zasady zanieczyszczający płaci<sup>57</sup>. W pozostałych przypadkach pierwszy zanieczyszczający w zasadzie uniknie odpowiedzialności.

Problem odpowiedzialności za cudze czyny pojawi się, kiedy gleba została zanieczyszczona ponad 30 lat wcześniej, gdyż w takim wypadku nie stosuje się ustawy o zapobieganiu szkodom. Jeśli jednak podmiot korzystający obecnie ze środowiska ponownie zanieczyści taką glebę, będzie zobowiązany do jej rekultywacji (tj. do doprowadzenia do stanu zgodnego ze standardami jakości). Może on zostać zmuszony nie tylko do usunięcia skutków zdarzenia, które spowodował, ale również do usunięcia skutków zdarzenia spowodowanego przez inny podmiot, do którego ustawa o zapobieganiu szkodom, jak się wydaje, nie powinna mieć już zastosowania.

Określenie zakresu odpowiedzialności na podstawie standardów jakości środowiska wydaje się lepiej służyć celowi ustawy i należy je uznać za uzasadnione. Uproszczony sposób oceny szkody w powierzchni ziemi ma bowiem tę zaletę, że jest obiektywny i rzeczywiście mierzalny, w związku z czym ustalenie przedmiotowego zakresu obowiązku zapobiegania i naprawy nie powoduje takich wątpliwości, jakie powstają w przypadku szkody w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych<sup>58</sup> bądź szkody w wodach<sup>59</sup>.

Analizując przedmiotowy zakres odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby, należy dla porządku przywołać jeszcze definicję gleby i powierzchni ziemi. Jak już wspomniano, przez szkodę w powierzchni ziemi rozumiemy zanieczyszczenie gleby lub ziemi<sup>60</sup>. Ustawowa definicja określa powierzchnię ziemi, jako naturalne ukształtowanie terenu, glebę oraz znajdującą się pod nią ziemię do głębokości oddziaływania człowieka, z tym że pojęcie „gleba” oznacza górną warstwę litosfery – złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody, powietrza i organizmów – obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie<sup>61</sup>. Pojęcia: „powierzchnia ziemi”, „gleba” i „ziemia” nie są więc tożsame, a pojęcie „powierzchnia ziemi” zawiera w sobie pojęcia „gleba” i „ziemia”, co pozwala sformułować trzy wnioski.

<sup>57</sup> Art. 12 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>58</sup> Zob. bliżej P. Otawski, op. cit., s. 66 i n.

<sup>59</sup> Zob. bliżej M. Górski, op. cit., s. 27 i n.

<sup>60</sup> Art. 6 pkt 11 c) ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>61</sup> Art. 3 pkt 25 POŚ.

Po pierwsze, *de lege lata*, przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkodę w powierzchni ziemi mogą w określonej sytuacji znaleźć zastosowanie również w przypadku szkody w wodach<sup>62</sup>.

Po drugie, wydaje się, że zamiast terminem „zanieczyszczenie gleby lub ziemi” ustawa mogłaby posługiwać się pojęciem „zanieczyszczenie powierzchni ziemi”, skoro pojęcie to obejmuje również glebę i ziemię. *De lege ferenda* można by więc rozważyć, czy nie byłoby celowe zdefiniowanie pojęcia „szkoda w powierzchni ziemi” przez odniesienie się do pojęcia „zanieczyszczenie powierzchni ziemi”. Pozwoliłoby to zachować terminologiczną spójność. Warto nadmienić, że zmiana, podobna do proponowanej do rozważenia, wprowadzona została do art. 182 k.k.<sup>63</sup>, w którym w znamionach przedmiotowych czynu zabronionego pojęcie „zanieczyszcza ziemię” zastąpiono pojęciem „zanieczyszcza powierzchnię ziemi”<sup>64</sup>. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej Kodeks karny zmianę tę skomentowano w następujący sposób: „Propozycja ta ma na celu usunięcie niespójności terminologicznej zachodzącej obecnie między przepisami kodeksu karnego a przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, stanowiącej w art. 3 pkt 25, że przez »powierzchnię ziemi« rozumie się naturalne ukształtowanie terenu, glebę oraz znajdującą się pod nią ziemię do głębokości oddziaływania człowieka”<sup>65</sup>.

Po trzecie, nie ma znaczenia, czy szkoda w powierzchni ziemi dotyczy gruntów rolnych lub leśnych. Potwierdza to odesłanie ustawowe. Otóż zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym ich rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej, określa ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z jej postanowieniami do rekultywacji gruntów rolnych lub leśnych, które zanieczyszczone zostały substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom<sup>66</sup>. Treść przepisu odsyłającego może nasuwać wątpliwości. Wydaje się jednak, że zamiarem ustawodawcy było poddanie zanieczyszczonych (w rozumieniu ustawy o zapobiega-

<sup>62</sup> Tzw. środowisko gruntowo-wodne, zob. postanowienie NSA z 26 października 2010 r., II OW 51/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CD786F681D>.

<sup>63</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

<sup>64</sup> Zmiana ta wprowadzona została ustawą z 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 94, poz. 549.

<sup>65</sup> Druk sejmowy nr 3755, s. 2.

<sup>66</sup> Art. 22a ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

niu szkodom) gruntów rolnych i leśnych (w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) reżimowi odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby określonym w ustawie o zapobieganiu szkodom<sup>67</sup>.

### 5. Wyłączenia zasady zanieczyszczający płaci w ustawie o zapobieganiu szkodom

Ustawa o zapobieganiu szkodom zawiera przepisy, które wyłączają stosowanie zasady zanieczyszczający płaci lub ją ograniczają. Są to przepisy wyłączające stosowanie ustawy albo wyłączające tudzież ograniczające odpowiedzialność sprawcy zanieczyszczenia przez odesłanie do zasady władający powierzchnią ziemi płaci lub przez odesłanie do zasady społeczeństwo płaci.

Po pierwsze, ustawy o zapobieganiu szkodom nie stosuje się, gdy szkoda spowodowana została przez sytuacje nadzwyczajne lub w nadzwyczajnym celu, a więc gdy szkoda w środowisku spowodowana została przez konflikt zbrojny, działania wojenne, wojnę domową, powstanie zbrojne czy też katastrofę naturalną<sup>68</sup>, bądź przez działalność, której głównym celem była obrona narodowa czy bezpieczeństwo międzynarodowe lub ochrona przed klęską żywiołową<sup>69</sup>. W doktrynie podkreśla się, że musi to być „z natury rzeczy cel jedyny”<sup>70</sup>, co potwierdza orzecznictwo<sup>71</sup>. W kontekście zasady zanieczyszczający płaci wyłączenia te są zrozumiałe i niewymagają dodatkowych wyjaśnień. Ponadto przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom nie stosuje się do gospodarki leśnej prowadzonej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> W pozostałym zakresie (tj. w wypadku zanieczyszczenia innego niż to, o którym mowa w art. 22a ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych) ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych również nakłada obowiązek rekultywacji na sprawcę: „osobę powodującą”, który aktualizuje się w przypadku spowodowania utraty lub ograniczenia wartości użytkowej gleby. Stanowi to kolejny przykład obowiązywania zasady „zanieczyszczający płaci” w stosunku do działalności rolniczej.

<sup>68</sup> Art. 4 ust. 2 a) i b) ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>69</sup> Art. 4 ust. 2 c) ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>70</sup> Tak W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 65; B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 38. Uwagi krytycznie dotyczące tej regulacji zob. M. Pchalek, op. cit., s. 192.

<sup>71</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie, IV Sa/Wa 1058/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E4420B0770>.

<sup>72</sup> Definicja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ujęta została w art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

Wyłączenie to wydaje się nie mieć większego praktycznego znaczenia. Jeżeli gospodarka leśna prowadzona jest zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki, to nie powinno dojść do zanieczyszczenia gleby<sup>73</sup>.

Po drugie, ustawy o zapobieganiu szkodom nie stosuje się do szkód historycznych, jeżeli od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat. Wyłączenie to powodować może problemy związane z jego stosowaniem. Wydaje się, że wykładnia językowa przepisu wyłączającego zastosowanie ustawy o zapobieganiu szkodom do szkód historycznych doprowadzić może do niepożądanych sytuacji. Co będzie w przypadku, gdy od zdarzenia, które spowodowało bezpośrednie zagrożenie szkodą<sup>74</sup>, minęło 30 lat, a do samej szkody nie doszło? Można by przyjąć, że po upływie 30 lat przepisy ustawy nie mają zastosowania i nie ma też wynikającego z tej ustawy obowiązku zapobieżenia szkodzie<sup>75</sup>, co oznacza, iż organ ochrony środowiska nie może takiego obowiązku egzekwować na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom. Byłoby tak, gdyby za zdarzenie powodujące bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku uznana została czynność (bądź odpowiednio zaniechanie), która doprowadziła do stanu bezpośredniego zagrożenia, niezależnie od tego, jak długo utrzymywał się ten stan zagrożenia. Przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom nakazujące zapobieganie szkodom i ich naprawę znalazłyby zastosowanie dopiero w przypadku wystąpienia zanieczyszczenia<sup>76</sup>, gdyż trzydziestoletni termin wyłączający stosowanie ustawy liczony byłby od wystąpienia emisji powodującej szkodę.

Należy zgodzić się z poglądem, że komentowany przepis powinien dotyczyć raczej sytuacji, w której szkoda wystąpiła, a ustawodawca uznał, że po 30 latach skutki tej szkody nie są już groźne, biorąc pod uwagę zdolność absorpcji przez środowisko szkodliwych substancji i zdolności regeneracyjne gleby<sup>77</sup>. Organy ochrony środowiska mogą przeciwdziałać

<sup>73</sup> Tak W. Radecki, op. cit., s. 68; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 158 i n.

<sup>74</sup> Np. od zakopania beczek ze szkodliwą substancją mogącą zanieczyścić glebę w wypadku rozszczelnienia beczek.

<sup>75</sup> Tj. usunięcia beczek. Obowiązek zapobieżenia szkodzie może w konkretnym przypadku wynikać z innych niż ustawa o zapobieganiu szkodom przepisów prawa, przy czym podmiotem odpowiedzialnym nie zawsze będzie zanieczyszczający (zob. np. art. 34 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 185, poz. 1243).

<sup>76</sup> Np. gdyby doszło do rozszczelnienia beczek i przekroczone zostałyby standardy jakości gleby.

<sup>77</sup> Tak B. Rakoczy, op. cit., s. 34.

utrzymującemu się stanowi zagrożenia (np. żądać usunięcia niebezpiecznych substancji) także na podstawie innych przepisów, w tym ustawy o odpadach. Możliwość stosowania ustawy o zapobieganiu szkodom również i w takich sytuacjach wydaje się słuszna, zwłaszcza, że obowiązek zapobiegania oraz obowiązek zgłoszenia szkody i jej naprawy aktualizuje się *ex lege*<sup>78</sup>. Natomiast jego niewykonanie oznaczać może odpowiedzialność karną<sup>79</sup>. Dlatego *de lege ferenda* należałoby rozważyć, czy nie byłoby celowe takie doprecyzowanie omawianego przepisu, aby obejmował również stan zagrożenia.

Przepis wyłączający stosowanie ustawy o zapobieganiu szkodom po 30 latach od emisji i zdarzenia powodującego szkodę wydaje się ponadto nietrafny jeszcze z jednego powodu. Jeżeli przyjąć, że gleba ma zdolności regeneracyjne pozwalające jej oczyścić się w ciągu 30 lat, to nie ma powodu wyłączenia zastosowania ustawy do historycznego zanieczyszczenia gleby. Zanieczyszczenie takie po 30 latach nie będzie już występowało, środowisko samo doprowadzi do sytuacji, w której standardy jakości zostaną przywrócone. Jedynym argumentem przemawiającym za utrzymaniem tej regulacji jest wprowadzenie swoistego rodzaju „przedawnienia” odpowiedzialności wynikającej z ustawy. Jest to podejście liberalne wobec takich naczelnych zasad polskiego i europejskiego prawa, jak zapewnienie wysokich standardów ochrony oraz stosowanie i wspieranie zasady zanieczyszczający płaci i zasady zrównoważonego rozwoju<sup>80</sup>. Jest to jednak podejście dopuszczalne<sup>81</sup>.

Po trzecie, w sytuacjach gdy to organ ochrony środowiska przeprowadza rekultywację, a nie podmiot zobowiązany i odstępuje się od egzekwowania zwrotu kosztów rekultywacji od podmiotu zobowiązanego do jej przeprowadzenia (przede wszystkim sprawcy szkody). Organ ochrony środowiska może również ograniczyć zakres prowadzenia rekultywacji. Wówczas zamiast sprawcy kosztami zapobiegania i naprawiania szkody (np. rekultywacji) obciążone zostaje społeczeństwo. Organ ochrony śro-

<sup>78</sup> Art. 9 ust. 2 pkt 2 i art. 11 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>79</sup> Art. 28 i 29 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>80</sup> Por. pkt 2 preambuły dyrektywy nr 2004/35/WE.

<sup>81</sup> Por. art. 17 tiret trzeci dyrektywy nr 2004/35/WE w wersji angielskiej, niemieckiej lub francuskiej. Wersja polska zawiera ewidentny błąd – zgodnie z polskim brzmieniem dyrektywy nr 2004/35/WE nie ma ona zastosowania do szkód, jeżeli od emisji, zdarzenia lub wypadku, które je wywołały upłynęło ponad 30 dni. Błąd ten jest tak ewidentny, że w komentarzu do tego przepisu mowa jest od razu o 30 latach, bez odniesienia się do 30 dni – zob. B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010, s. 113.



dowiska podejmuje działania zapobiegawcze i naprawcze (przeprowadza rekultywację) zamiast zanieczyszczającego, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, a także wtedy gdy egzekucja okazała się bezskuteczna<sup>82</sup>. Organ ochrony środowiska podejmuje te działania, kiedy konieczne jest natychmiastowe ich podjęcie ze względu na zagrożenie dla życia czy zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku<sup>83</sup>.

Oczywiste jest, że jeżeli organ ochrony środowiska zamiast zanieczyszczającego zrealizował obowiązki wynikające z ustawy o zapobieganiu szkodom, to żąda od sprawcy zwrotu poniesionych kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych. Organ ochrony środowiska może odstąpić od tego żądania w całości lub części, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie został zidentyfikowany, nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego lub egzekucja okazała się bezskuteczna. Ponadto, organ ochrony środowiska odstąpić może od żądania zwrotu kosztów, gdy koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania.

Decyzję o zaniechaniu działań naprawczych organ ochrony środowiska może podjąć w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeżeli dotychczas zrealizowane działania naprawcze gwarantują, że nie ma znaczącego ryzyka wystąpienia negatywnego wpływu na zdrowie ludzi, gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze lub wody. Po drugie, jeżeli uzna, że koszty dalszych działań naprawczych, które miałyby prowadzić do osiągnięcia stanu początkowego lub stanu do niego zbliżonego, byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku<sup>84</sup>.

Te wyraźne odstępstwa od zasady zanieczyszczający płaci na rzecz zasady społeczeństwo płaci są uzasadnione względami pragmatycznymi oraz obowiązkami państwa w zakresie zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, przy poszanowaniu zasady zrównoważonego rozwoju<sup>85</sup>. Gdy organ ochrony środowiska nie może wyegzekwować obowiązku naprawczego od sprawcy, wówczas musi sam przejąć ten obowiązek.

Po czwarte, podmiot korzystający ze środowiska i prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku może nie odpowiadać za

<sup>82</sup> Art. 16 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>83</sup> Art. 16 pkt 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>84</sup> Art. 17a ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>85</sup> Art. 5 i 74 Konstytucji RP.

szkodę w środowisku wtedy, gdy inne podmioty wpłynęły (przez działanie lub zaniechanie) na powstanie tej szkody.

Korzystający ze środowiska podmiot prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, która to działalność spowodowała szkodę, może – zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci – wykazać, że bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku spowodowana została przez inny podmiot oraz wystąpiła mimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa. W takim wypadku odpowiedzialność poniesie sprawca zanieczyszczenia. Taka konstrukcja wydaje się słuszna. Co do zasady, to podmiot prowadzący daną działalność ma jako pierwszy możliwość podjęcia odpowiednich działań. Ponadto obowiązek stosowania właściwych środków bezpieczeństwa (właściwych w stosunku do prowadzonej działalności) ma zapobiegać sytuacji, w której osoba trzecia zbyt łatwo mogłaby doprowadzić do szkody w środowisku. W tej sytuacji podmiot korzystający ze środowiska i prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku ponosić musi dodatkowe koszty związane ze stosowaniem właściwych środków bezpieczeństwa, mających zapobiec spowodowaniu szkody w środowisku przez osoby trzecie (czyli przez sprawców). Takie ograniczenie zasady zanieczyszczający płaci wydaje się jednak uzasadnione. Zapewnia ono wysoki poziom ochrony środowiska bez nadmiernej ingerencji w prawo własności i swobodę działalności gospodarczej podmiotu prowadzącego działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku.

Podmiot korzystający ze środowiska może również wykazać, że bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku powstała 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.

Gdy bezpośrednio zagrożenie szkodą lub szkoda w środowisku wywołane zostało za zgodą lub wiedzą władającego powierzchnią ziemi, wówczas to on zobowiązany jest do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych solidarnie ze sprawcą<sup>86</sup>. Władający powierzchnią ziemi

---

<sup>86</sup> Art. 12 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom. W literaturze wskazuje się, że ustawodawca wykorzystał znaną prawu cywilnemu konstrukcję odpowiedzialności solidarnej dłużników bez uzasadnienia, na jakiej podstawie proponuje się *a priori* stosowanie art. 366 § 1 k.c.; zob. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 80; B. Rakoczy, *Zakres podmiotowy ustawy o zapobieganiu szkodom...*, s. 94.

może jednak zwolnić się z tej odpowiedzialności, jeżeli niezwłocznie po uzyskaniu informacji o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku lub o szkodzie w środowisku dokonał zgłoszenia tego faktu do organu ochrony środowiska.

Po piąte, w odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi, które powstały przed 30 kwietnia 2007 r., na mocy przepisów intertemporalnych ustawy o zapobieganiu szkodom, zastosowanie znajduje zasada: władający powierzchnią ziemi płaci, która obowiązywała przed wejściem w życie ustawy o zapobieganiu szkodom. Za te szkody sprawca zanieczyszczenia może uniknąć odpowiedzialności określonej w ustawie o zapobieganiu szkodom, jeżeli nie będzie już władającym powierzchnią ziemi.

## **6. Odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r.**

Do zanieczyszczenia gleby wyrządzonego przed 30 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy POŚ w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy o zapobieganiu szkodom<sup>87</sup>, z uwzględnieniem zmiany organu właściwego na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Ustawa ta odsyła do przepisów POŚ, które sama uchyliła<sup>88</sup>. Te właśnie przepisy wraz z przepisami wprowadzającymi POŚ<sup>89</sup> kształtują reżim odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi. W takim przypadku, co do zasady, władający powierzchnią ziemi, na której występuje wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r. zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie terenu, zobowiązany jest do przeprowadzenia rekultywacji. Razem z przepisami materialnymi i procesowymi ustawy o zapobieganiu szkodom ustanowiony więc został dualny reżim odpowiedzialności, którego cezurą jest data 30 kwietnia 2007 r.

Przypomnieć wypada nieobowiązujące obecnie uregulowania, uchylone wraz 1 października 2001 r. z wejściem w życie POŚ. To właśnie art. 80 i następane ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu

<sup>87</sup> Art. 35 ust. 2 ustawy o zapobieganiu szkodom.

<sup>88</sup> Ustawa o zapobieganiu szkodom uchyliła większość przepisów tytułu II: „Ochrona zasobów środowiska”, działu IV: „Ochrona powierzchni ziemi”, które dotyczyły rekultywacji, tj. art. 102-103 ust. 1 i 2, art. 106-108, art. 110-111 POŚ.

<sup>89</sup> Art. 12 i 13 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 100, poz. 1085.

środowiska<sup>90</sup> stanowiły pierwszą próbę uregulowania problematyki dotyczącej szkód w środowisku (w tym zanieczyszczenia gleby), dzisiaj regulowanej ustawą o zapobieganiu szkodom<sup>91</sup>. Najistotniejszy wśród tych przepisów nakazywał jednostce organizacyjnej oraz osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą wpływającą szkodliwie na środowisko podejmowanie działań mających na celu usunięcie przyczyn szkodliwego oddziaływania na środowisko lub zagrożenia, a w razie wystąpienia szkody, przywrócenie do stanu poprzedniego<sup>92</sup>. Ustawa z 1980 r. urzeczywistniała więc zasadę zanieczyszczający płaci. Ocenia się, że źródłem tej regulacji było przejście i dostosowanie cywilnej koncepcji odpowiedzialności za szkodę do potrzeb odpowiedzialności administracyjnoprawnej za szkodę w środowisku, z naciskiem na odpowiedzialność o charakterze zapobiegawczym<sup>93</sup>. Dalszy rozwój przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkodę nastąpił wraz z wprowadzeniem ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym co prawda uchylonych już, ale nadal stosowanych przepisów dotyczących ochrony powierzchni ziemi. To wtedy wprowadzona została restrykcyjna odpowiedzialność władającego powierzchnią ziemi<sup>94</sup>.

Władający powierzchnią ziemi jest podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie rekultywacji nawet wtedy, gdy zanieczyszczenie, które wyrządzone zostało przed 30 kwietnia 2007 r., nastąpiło, zanim nabył on zanieczyszczoną nieruchomość. Oznacza to, że na nabywcę nieruchomości, co do zasady, przechodzi odpowiedzialność za zanieczyszczenie. Władający powierzchnią ziemi mógłby zwolnić się z obowiązku przeprowadzenia rekultywacji, jeżeli wykazałby, że zanieczyszczenie gleby (lub jej niekorzystne przekształcenie) dokonane zostało przez inny podmiot, ale po dniu objęcia przez niego władania. Wówczas obowiązkiem przeprowadzenia rekultywacji obciążony zostałby właśnie ten inny wskazany podmiot. Przykładowo, jeżeli podmiot prowadzący działalność rolniczą nabywa nieruchomość rolną, która jest zanieczyszczona, a zanieczyszczenie zostało wyrządzone przed 30 kwietnia 2007 r., wskazanie podmiotu odpowie-

<sup>90</sup> Dz. U. Nr 3, poz. 6.

<sup>91</sup> Tak W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom...*, s. 24.

<sup>92</sup> Art. 82 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Zob. bliżej E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 162 i n.

<sup>93</sup> Zob. L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 231. Pomaga to zrozumieć nasycenie dzisiejszej ustawy cywilnoprawnymi terminami (np. regres, odpowiedzialność solidarna) bez wyraźnego wskazania przepisu nakazującego stosowanie do tych pojęć przepisów prawa cywilnego.

<sup>94</sup> Definicje władającego powierzchnią ziemi zawiera art. 3 pkt 44 POŚ.

działnego za szkodę nie zwolni go z obowiązku przeprowadzenia rekultywacji<sup>95</sup>. Zrozumiałe jest, że nabywca władający powierzchnią ziemi w razie przeprowadzenia rekultywacji może dochodzić regresu od sprawcy zanieczyszczenia, korzystając z instrumentów prawa cywilnego. Nie jest to jednak dla niego wystarczającym zabezpieczeniem. Ustawodawca przerzucił na nabywcę nieruchomości konieczność ewentualnego dochodzenia od sprawcy odszkodowania<sup>96</sup> bez nałożenia bezpośrednio na sprawcę zanieczyszczenia obowiązku zapobieżenia i naprawienia szkody.

Restrykcyjną odpowiedzialność władającego powierzchnią ziemi miały łagodzić przepisy wprowadzające POŚ. Przez krótki okres, po wejściu w życie POŚ istniała możliwość powiadomienia starosty o zanieczyszczeniu spowodowanym przez podmioty trzecie. Takie powiadomienie, po spełnieniu dodatkowych przesłanek, pozwalało wyłączyć obowiązek przeprowadzenia rekultywacji w odniesieniu do zanieczyszczenia gleby, które nastąpiło przed 1 października 2001 r. Termin końcowy złożenia takich zawiadomień upłynął 30 czerwca 2004 r.<sup>97</sup> Ponieważ więc, co do zasady, do rekultywacji gleby zanieczyszczonej przed 30 kwietnia 2007 r. obowiązany jest każdorazowy władający powierzchnią ziemi, w praktyce w przypadku obrotu gruntami rolnymi i leśnymi uwzględnić należy ryzyko związane z przejęciem obowiązku rekultywacji zanieczyszczonej gleby.

## 7. Uwagi końcowe

Przeprowadzona analiza zasady zanieczyszczający płaci i systemu odpowiedzialności za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

Ustawa o zapobieganiu szkodom realizuje zasadę zanieczyszczający płaci, ale zasada ta doznaje jednak pewnych ograniczeń na rzecz zasady społeczeństwo płaci bądź władający powierzchnią ziemi płaci. Ograniczenia na rzecz zasady społeczeństwo płaci wymagają jednak szczególnego uzasadnienia (takimi względami, jak ochrona miejsc pracy, ochrona pod-

<sup>95</sup> Zatem w przypadku nabycia nieruchomości po 30 kwietnia 2007 r., art. 102 ust. 2 POŚ nie znajdzie zastosowania, gdyż do szkód wyrządzonych po objęciu nieruchomości, gdy nastąpiło ono po wejściu w życie ustawy o zapobieganiu szkodom, stosuje się przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom, a nie POŚ.

<sup>96</sup> W tym ryzyko ewentualnego niezyskania odszkodowania, np. w związku z upadłością sprawcy szkody.

<sup>97</sup> Art. 12 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw.

miotów słabszych bądź konieczność eliminowania różnic w rozwoju regionalnym). Działalność rolnicza jest działalnością, wobec której o takie uzasadnienie łatwiej niż w wypadku działalności przemysłowej.

Zrozumiała jest również odpowiedzialność solidarna władającego powierzchnią ziemi razem z zanieczyszczającym wtedy, gdy ten pierwszy wiedział o zanieczyszczeniu i nie poinformował o tym organów ochrony środowiska. Trudno jednak uznać za zasadną regulację nakładającą na podmiot prowadzący działalność rolniczą i niebędący sprawcą zanieczyszczenia odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby, które zaistniało przed 30 kwietnia 2007 r. Rozwiązanie takie wydaje się wykraczać poza dopuszczalne konstytucyjnie ograniczenia prawa własności<sup>98</sup>. W pewnych sytuacjach bowiem dopatrzeć się można naruszenia zasady proporcjonalności i istoty prawa własności<sup>99</sup>. Dotyczy to właśnie wypadku, w którym nabywca nieruchomości zanieczyszczonej przed 30 kwietnia 2007 r. potrafi wskazać podmiot odpowiedzialny za szkodę. W takiej sytuacji mocno dyskusyjna jest regulacja pozwalająca organom ochrony środowiska żądać od nabywcy zanieczyszczonej nieruchomości przeprowadzenia rekultywacji, skoro znany jest sprawca zanieczyszczenia. W pierwszej kolejności, zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci i zasadą proporcjonalności, koszty rekultywacji powinien ponosić sprawca szkody, szczególnie wtedy gdy można go zidentyfikować. Istota prawa własności naruszona może być zwłaszcza w sytuacji, w której nabywca nieruchomości niebędący sprawcą zanieczyszczenia odpowiada za jej rekultywację, a koszty rekultywacji przewyższają wartość nieruchomości, a nawet możliwości majątkowe nabywcy<sup>100</sup>.

Dodatkowo, obowiązki istotne dla właścicieli nieruchomości, w tym obowiązek rekultywacji gleby zanieczyszczonej przed 30 kwietnia 2007 r., regulują przepisy uchylone, ale stosowane na mocy odesłania. Nie ułatwia to jednoznacznego ustalenia treści tych obowiązków<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>99</sup> Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia są możliwe tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Por. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

<sup>100</sup> O koncepcji istoty praw zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 412; L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 105.

<sup>101</sup> Zob. B. Banaszak, op. cit., s. 412; L. Garlicki, op. cit., s. 103. Problem ten został już dostrzeżony i trwają prace legislacyjne, które mają przywrócić i uporządkować uchylone, ale nadal stosowane przepisy – zob. przygotowany przez Ministerstwo Środowiska projekt (z 27 lipca 2012 r.) ustawy – o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw,

*De lege ferenda* warto byłoby postulować zmianę tej regulacji. Można by przy tym rozważyć wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności sprawcy, odpowiedzialności solidarnej sprawcy i władającego powierzchnią ziemi, a także, w sytuacjach szczególnie uzasadnionych, przerzucenie całości lub części kosztów rekultywacji na społeczeństwo. Innym pomysłem wartym przemyślenia byłoby nałożenie obowiązku rekultywacji tylko wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne do zabezpieczenia środowiska przed groźącym niebezpieczeństwem albo zapobieżenia utraty życia lub zdrowia ludzi, a więc do sytuacji ewidentnych, tym bardziej że w pewnych przypadkach z biegiem czasu gleba mogłaby ulec samodzielnej regeneracji<sup>102</sup>. W takich sytuacjach ograniczenie obowiązku przeprowadzania rekultywacji wydawałoby się racjonalne. Jak już wskazano, zwłaszcza w odniesieniu do działalności rolniczej odstępstwa od zasady zanieczyszczający płaci mogą znaleźć szczególne uzasadnienie.

Konkludując, przepisy konkretyzujące zasadę zanieczyszczający płaci powinny być tak ukształtowane, aby w pierwszej kolejności za zanieczyszczenie odpowiadał jego sprawca. Nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi wydaje się sytuacja, w której sprawca odpowiada dopiero na zasadzie regresu dochodzonego za pomocą instrumentów prawa cywilnego przez podmiot, który przeprowadził rekultywację bądź pokrył jej koszty. Jest oczywiste, że rozwiązaniem bardziej optymalnym i odpowiadającym normom konstytucyjnym byłoby w takiej sytuacji pociągnięcie zanieczyszczającego niejako „od razu” do odpowiedzialności administracyjnoprawnej.

**THE ‘POLLUTER PAYS’ PRINCIPLE AND LIABILITY FOR  
SOIL POLLUTION BEING A RESULT OF AGRICULTURAL ACTIVITY  
(SELECTED QUESTIONS)**

Summary

The subject of the paper is the ‘polluter pays’ principle and certain regulations that implement that principle and provide for the liability for polluting soils as a result of agricultural activity. The objective of the paper was to assess the extent of the application of

---

opublikowany na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/38344>.

<sup>102</sup> Myśl taką wyraża przygotowany przez Ministerstwo Środowiska projekt (z 27 lipca 2012 r.) ustawy – o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, opublikowany na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji.

the polluter pays principle in Poland. The author concludes that the Law on the prevention of damages provides for the enforcement of the polluter pays principle, although that principle is not an absolute one. Overriding it with another, that is the 'society pays' principle may be well founded and in line with the targets of the national agricultural policy. Such restrictions, however, must be specifically justified, and in the case of agricultural activity proper justification seems much easier to find than for industrial activities.

**IL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA" E LA RESPONSABILITÀ PER  
L'INQUINAMENTO DEL SUOLO CAUSATO DALLE ATTIVITÀ AGRICOLE  
(QUESTIONI SCELTE)**

Riassunto

Le considerazioni hanno per oggetto il principio "chi inquina paga" e alcune regolazioni giuridiche scelte che attuano questo principio, ma riguardano la responsabilità per l'inquinamento del suolo causato dalle attività agricole. L'obiettivo dell'articolo è di valutare in quale misura il principio "chi inquina paga" trova l'applicazione nella responsabilità per l'inquinamento del suolo causato da tali attività. Secondo l'autore, la legge sulla prevenzione dei danni attua il principio "chi inquina paga", il quale non costituisce certamente un principio assoluto. Le sue restrizioni a favore del principio "la società paga" possono trovare una giustificazione ed essere coerenti con gli obiettivi della politica agricola dello Stato. Tali restrizioni, tuttavia, richiedono una speciale motivazione. L'attività agricola è un'attività nei confronti della quale tale motivazione è più facile da trovare che nel caso delle attività industriali.