

**Grażyna Borys**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA ZA SZKODY W ŚRODOWISKU PRZESŁANKĄ ROZWOJU UBEZPIECZEŃ EKOLOGICZNYCH**

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przybliżenie mało znanych, stosowanych od niedawna mechanizmów związanych z odpowiedzialnością administracyjną za szkody w środowisku. W istotny sposób mechanizmy te różnią się od mechanizmów odpowiedzialności cywilnej za szkody środowiskowe, które – jak dowodzi praktyka – okazały się mało skutecznym instrumentem polityki ochrony środowiska. Konsekwentne stosowanie odpowiedzialności administracyjnej może stworzyć silny impuls do rzeczywistego rozwoju ubezpieczeń ekologicznych w Polsce i Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność administracyjna, szkody środowiskowe, ubezpieczenie ekologiczne.

### **1. Wstęp**

W znaczeniu potocznym odpowiedzialność zwykle oznacza:

- konieczność, obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji;
- przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub o coś [2, s. 153].

W piśmiennictwie naukowym dominuje zawężone ujęcie odpowiedzialności. Dla przykładu L. Nowakowski uważa, że pod tym pojęciem należałoby rozumieć „[...] obowiązek ponoszenia przewidzianych przez przepisy prawne lub inne normy społeczne konsekwencji zachowania własnego lub innych osób” [8, s. 12]. Przytoczona definicja odpowiedzialności bardzo wyraźnie akcentuje konsekwencje wynikające z zachowania. Jest to zazwyczaj obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody lub nieprawidłowego, nagannego zachowania, zaniechania nielegalnego działania. Przymus ten jest uregulowany odpowiednimi przepisami prawa, normami społecznymi czy zasadami współżycia społecznego. Współcześnie powstają całe katalogi zachowań, które rodzą różnego rodzaju rekompensaty, sposoby naprawienia wyrządzonej szkody, zadośćuczynienia lub innego typu wyrównania zaistniałej straty.

W zależności od przyjętych kryteriów i obszarów zachowań oraz źródeł prawnych można wyróżnić wiele rodzajów odpowiedzialności. Odpowiedzialność w ochronie

środowiska (w tym odpowiedzialność za szkody w środowisku) stanowi jedno z najważniejszych zagadnień w systemie prawa ochrony środowiska. Jest to zagadnienie doniosłe pod względem zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. W literaturze spotyka się poglądy, w świetle których prawo bez wyraźnego wskazania konsekwencji za naruszanie jego reguł staje się zbiorem pozbawionych skuteczności zasad moralnych. Regulacje dotyczące odpowiedzialności stanowią zatem sedno regulacji prawnych [3, s. 112].

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> wskazuje trzy rodzaje odpowiedzialności: cywilną, karną i administracyjną. Przedmiotem niniejszego opracowania jest odpowiedzialność administracyjna za szkody w środowisku. Jak podkreśla wielu autorów, powszechnie znana odpowiedzialność cywilna za szkody w środowisku ma mniejsze znaczenie niż odpowiedzialność administracyjna. Podają oni w wątpliwość skuteczność cywilnoprawnych instrumentów w tym zakresie. Prawo cywilne daje głównie możliwość dochodzenia swoich roszczeń przez podmioty indywidualne, a jeśli uwzględni się znaczenie środowiska jako dobra ogólnoludzkiego, instrumenty te mogą być niewystarczające, tym bardziej że podmioty indywidualne z takimi roszczeniami mogą występować, ale nie muszą [1, s. 82]. Celem opracowania jest przybliżenie mało znanych, stosowanych od niedawna mechanizmów związanych z odpowiedzialnością administracyjną za szkody w środowisku oraz wskazanie celowości wprowadzenia ubezpieczeniowej formy kompensacji ewentualnych kosztów zapobiegania i naprawy tych szkód.

## **2. Istota i przesłanki odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku**

Odpowiedzialność administracyjna za szkody w środowisku jest pochodną odpowiedzialności prawnej. Na gruncie prawa odpowiedzialnością określa się relację między normą stanowiącą, jak podmiot ma się zachować (co robić, czego nie robić), a określonymi jego zachowaniami. Podstawą takiej odpowiedzialności – oznaczoną jako odpowiedzialność prawna – jest norma prawna, czyli prawnie ustalona reguła postępowania [6, s. 35]. Norma prawna albo coś nakazuje, albo czegoś zakazuje, albo na coś zezwala. Ma ona charakter abstrakcyjny w tym sensie, że nie odnosi się do konkretnego podmiotu, lecz do każdego podmiotu, który znajdzie się w określonej sytuacji. Odpowiedzialność administracyjna stanowi instrument personifikacji odpowiedzialności prawnej. Należy ją rozumieć jako odpowiedzialność prawną egzekwowaną przez właściwe organy administracji publicznej poprzez odpowiednie decyzje administracyjne o charakterze indywidualnym.

Źródłem prawnej odpowiedzialności za szkody w środowisku jest ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>2</sup>, będąca

<sup>1</sup> DzU z 2008 r., nr 25, poz. 150 z póź. zm.

<sup>2</sup> DzU z 2007 r., nr 75, poz. 493 z póź. zm.

implementacją dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>3</sup>. Ustawa zobowiązuje podmioty korzystające ze środowiska do działań zapobiegawczych (w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą) oraz działań naprawczych (w przypadku wystąpienia szkody w środowisku).

Równocześnie, na mocy ustawy, koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponoszą podmioty korzystające ze środowiska. Warunki przeprowadzenia działań naprawczych są uzgadniane przez podmioty korzystające ze środowiska z właściwym organem ochrony środowiska. Uzgodnienie warunków następuje w drodze decyzji administracyjnej tegoż organu.

Przesłankami administracyjnej odpowiedzialności za szkody w środowisku jest cała wiązka uzasadnień. Jak podkreśla S. Zięba: „[...] życie ludzkie jest możliwe tylko w różnorodnym świecie. Tym samym przyroda staje się wyznacznikiem działania, a różnorodność biologiczna – warunkiem kulturowym. Kultura zależy od świata roślin i zwierząt w tym sensie, że środowisko tworzy dyspozycje do życia ludzkiego: gospodarcze, społeczne, artystyczne, a także i moralne” [15, s. 5]. Gatunek ludzki jest nierozzerwalnie związany z pozostałą częścią świata żywego. Związek ten ma dwa wymiary: genetyczno-ewolucyjny oraz ontologiczny. Z jednej strony, człowiek i inne byty wywodzą się z jednego „źródła”, z drugiej, wszelkie indywidua, w tym ludzie, nie istnieją poza relacjami z innymi bytami. Przez te relacje jesteśmy częścią świata żywego i on jest częścią nas. Miejsce człowieka nie jest poza i nad przyrodą. Warto, chociaż wyrzykowo, wspomnieć, że 25% leków uzyskuje się z surowców roślinnych (w tym połowę z dziko rosnących roślin), 13% z mikroorganizmów, 3% ze zwierząt. W Chinach wykorzystuje się 5 tys. roślin leczniczych. Na samej Kostaryce ok. 15% roślin wilgotnego lasu równikowego ma właściwości zwalczające raka. Środowisko dostarcza człowiekowi wody i cenne surowce dla sektora rolno-spożywczego (korzyści ochronne obejmują utrzymanie wysokiej jakości upraw oraz nowe gatunki hodowlane i uprawne) i przemysłowego, stanowi oparcie dla rozwoju turystyki i rekreacji. Piękno krajobrazów, ptaków, motyli i kwitnących kwiatów tworzy natchnienie dla różnych form działalności artystycznej. W dziełach sztuki często odnaleźć można ślady przeżyć związanych z przyrodą – „przyroda to wieczny wzór sztuk”, [4, s. 129]. S.J. Gould w jednym z esejów napisał: „Bogactwo natury jest warunkiem istnienia nauki o historii naturalnej, ponieważ właśnie różnorodność daje gwarancję znalezienia właściwego wyjątku do przetestowania każdej reguły”. Na dowód opisał dziwaczne zwyczaje kopolacyjne roztoczy z rodzaju *Adactylidium*, dzięki którym można było przetestować pewną teorię dotyczącą kształtowania proporcji płci. Istnienie bioróżnorodności jest zresztą bezcenne także dla nauk stosowanych. Wiele rozwiązań konstrukcyjnych stworzonych przez ewolucję stało się podstawą powstania nowych technologii.

<sup>3</sup> DzUrz UE L 143/56 z 30.04.2004.

### 3. Charakterystyka mechanizmu związanego z administracyjną odpowiedzialnością za szkody w środowisku

Elementami architektury mechanizmu związanego z administracyjną odpowiedzialnością za szkody w środowisku jest prawna definicja szkody, podmiotowy zakres odpowiedzialności za szkody w środowisku, jak również administracyjne procedury związane z: zgłaszaniem bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku bądź szkody w środowisku, uzgadnianiem warunków przeprowadzania działań naprawczych, nakładaniem obowiązku przeprowadzania działań zapobiegawczych i naprawczych na podmioty korzystające ze środowiska, które takich działań nie podjęły pomimo obowiązku prawnego, podejmowaniem decyzji o zaniechaniu działań naprawczych, zgłaszaniem zakończenia działań zapobiegawczych i naprawczych.

Legalne ujęcie szkody w środowisku kładzie nacisk na 4 aspekty tego pojęcia:

- negatywne zmiany stanu lub funkcji elementów przyrodniczych;
- negatywne zmiany w stosunku do stanu początkowego;
- szkoda jest mierzalna;
- szkoda została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez podmiot korzystający ze środowiska.

Ustawodawca wiąże szkodę z negatywną zmianą stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, do których zalicza gatunki chronione lub chronione siedliska przyrodnicze zarówno w wodzie, jak i na lądzie oraz same wody i powierzchnię ziemi. Poza zakresem pojęciowym szkody w środowisku pozostaje stan powietrza, chyba że dopiero szkoda w takiej postaci powoduje uszczerbek w którymś ze wskazanych elementów środowiska. Przez funkcje elementów przyrodniczych rozumie się przydatność gatunków chronionych, chronionych siedlisk przyrodniczych, wody lub powierzchni ziemi dla innych elementów przyrodniczych lub ludzi.

Szkoda w środowisku rozumiana jest jako negatywna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych w stosunku do stanu początkowego. Przez stan początkowy określa się stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku, oszacowane na podstawie dostępnej informacji. W przypadku szkody w powierzchni ziemi za stan początkowy przyjmuje się stan zgodny za standardami jakości gleby w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Ustawodawca nadaje szkodzie w środowisku atrybut mierzalności. Kryteria oceny szkody zostały sformułowane w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku<sup>4</sup>. Zgodnie z tym rozporządzeniem poniższe szkody powinny być oceniane za pomocą takich danych, jak:

- w gatunku chronionym zmniejszenie liczebności populacji gatunku chronionego, zmniejszenie jej zagęszczenia lub zmniejszenie zajmowanej przez nią powierzchni, zwiększenie śmiertelności populacji;

<sup>4</sup> DzU z 2008 r., nr 82, poz. 501.

- w chronionym siedlisku przyrodniczym utrata części związanej z nim bioróżnorodności i utrata lub pogorszenie specyficznej dla niego struktury;
- w wodach wskaźniki pogorszenia składu gatunkowego, liczebności lub struktury flory lub fauny występującej w wodach powierzchniowych wraz z otoczeniem tych wód, obniżenia/podwyższenia poziomu wód podziemnych powodującego niekorzystne zmiany ilościowe i jakościowe wód podziemnych i środowisk od nich zależnych, pogorszenia stanu elementów hydromorfologicznych lub warunków fizykochemicznych itp.;
- w powierzchni ziemi wskaźniki przekroczenia standardów jakości gleby/ziemi lub konieczności zmiany dotychczasowego sposobu wykorzystania powierzchni ziemi.

Szkoda w środowisku powinna być wynikiem bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiotu. To bezpośrednie zagrożenie należy rozumieć jako wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości.

Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, odpowiedzialnymi za szkody czyni podmioty korzystające ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt. 20 ustawy prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem podmiotem korzystającym ze środowiska jest:

- przedsiębiorca, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki;
- jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą;
- osoba fizyczna korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia (np. osoba dokonująca wycinki drzew na swoim gruncie).

Podmioty korzystające ze środowiska zostały podzielone na dwie grupy: podmioty, których działalność stwarza ryzyko szkody w środowisku oraz podmioty, które nie prowadzą działalności stwarzającej ryzyko, ale z winy których takie szkody powstały. Do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się działalność wyszczególnioną w tab. 1.

Przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli:

- od emisji lub zdarzenia, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku, upłynęło więcej niż 30 lat;
- bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez: konflikt zbrojny, działania wojenne, wojnę domową lub powstanie zbrojne; katastrofę naturalną; działalność, której głównym celem jest obrona narodowa, bezpieczeństwo międzynarodowe lub ochrona przed klęską żywiołową.

Tabela 1. Działalność stwarzająca ryzyko szkody w środowisku

Rodzaj działalności	Źródło prawne
1	2
Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymagająca uzyskania zezwolenia.	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. DzU z 2005 r., nr 236, poz. 2008 z póź. zm.
Eksploatacja instalacji wymagająca uzyskania: <ul style="list-style-type: none"> <li>• pozwolenia zintegrowanego,</li> <li>• pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.</li> </ul>	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. DzU z 2006 r., nr 129, poz. 902 z póź. zm.
Działalność: <ul style="list-style-type: none"> <li>• w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wymagająca uzyskania zezwolenia,</li> <li>• w zakresie zbierania odpadów oraz w zakresie transportu odpadów, wymaga zezwolenia,</li> <li>• zwolniona z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu odpadów na podstawie art. 31 tej ustawy, wymagająca zgłoszenia do rejestru na podstawie art. 33 ust. 5 ustawy.</li> </ul> Międzynarodowy obrót odpadami.	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. DzU z 2007 r., nr 39, poz. 251  Rozporządzenie Rady nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar. DzU WE L 30 z 6.02.1993.
Gospodarowanie odpadami wydobywczymi na podstawie prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.	Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych. DzU nr 138, poz. 865.
Wymagająca uzyskania pozwolenia wodnoprawnego: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,</li> <li>• pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych,</li> <li>• retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych.</li> </ul>	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne. DzU z 2005 r., nr 239, poz. 2019 z póź. zm.
Zamknięte użycie GMO oraz zamierzone uwolnienie GMO do środowiska, w tym wprowadzanie produktów GMO do obrotu.	Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. DzU z 2007 r., nr 36, poz. 233.
Produkcja, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport: <ul style="list-style-type: none"> <li>• substancji niebezpiecznych i preparatów niebezpiecznych,</li> <li>• środków ochrony roślin,</li> <li>• produktów biobójczych.</li> </ul>	Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych. DzU nr 11, poz. 84 z póź. zm.  Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin. DzU z 2004 r., nr 11 poz. 94 z póź. zm.  Ustawa z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych. DzU z 2007 r., nr 39, poz. 252.

1	2
Transport: • towarów niebezpiecznych w przewozie drogowym,	Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych. DzU z 2002 r., nr 199, poz. 1671.
• towarów niebezpiecznych w przewozie kolejną,	Ustawa z dnia 31 marca 2004 r. o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych. DzU z 2004 r., nr 97, poz. 962 z póź. zm.
• materiałów niebezpiecznych w żegludze śródlądowej.	Ustawa z dnia 21 grudnia 2006 r. o żegludze śródlądowej. DzU z 2006 r., nr 123, poz. 857.

Źródło: ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. DzU z 2007 r., nr 75, poz. 493 z póź. zm.

Przedmiotowym zakresem odpowiedzialności za szkody w środowisku obejmuje się:

- działania zapobiegawcze (tj. działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednio zagrożenie szkodą, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji substancji, energii, organizmów lub mikroorganizmów);
- działania w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego skontrolowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczeń lub innych szkodliwych czynników;
- działania naprawcze (podstawowe, uzupełniające, kompensacyjne)<sup>5</sup>. Obejmują one w szczególności oczyszczanie gleby i wody, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesienie, zadrzewienie lub utworzenie skupisk roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków.

Pierwszy rodzaj działań podejmowany jest w momencie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku przez podmiot korzystający ze środowiska, drugi i trzeci w przypadku wystąpienia szkody.

Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych, lub wystąpiła szkoda w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Podmiot ten uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych z organem ochrony środowiska. Uzgodnienie warunków przeprowadzenia tych działań następuje w drodze decyzji określającej:

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia. DzU z 2008 r., nr 103, poz. 664.

- stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko;
- zakres i sposób przeprowadzania działań naprawczych;
- termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych.

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych, organ ochrony środowiska, w drodze decyzji, nakłada na niego obowiązek ich przeprowadzenia.

W trakcie realizacji działań naprawczych właściwy organ ochrony środowiska może podjąć decyzję o ich zaniechaniu, jeżeli dotychczas zrealizowane działania naprawcze gwarantują, że nie ma znaczącego ryzyka wystąpienia negatywnego wpływu na zdrowie ludzi, gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze lub wody, oraz koszty dalszych działań naprawczych, które miałyby doprowadzić do osiągnięcia stanu początkowego lub do niego zbliżonego, byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku.

Podmiot korzystający ze środowiska, zobowiązany do przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, informuje organ ochrony środowiska o ich zakończeniu. Jak już zostało zasygnalizowane, koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi podmiot korzystający ze środowiska. Koszty te obejmują uzasadnione wydatki związane z koniecznością zapewnienia właściwego i efektywnego przeprowadzania działań takich, jak:

- gromadzenie danych i ocena bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku;
- opracowanie i ocena projektów działań zapobiegawczych lub naprawczych, w tym projektów alternatywnych;
- przeprowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych;
- postępowanie administracyjne;
- postępowanie sądowe;
- egzekucja;
- nadzór i monitoring;
- odszkodowania na rzecz władającego powierzchnią ziemi za szkody, jakie poniósł w wyniku działań zapobiegawczych lub naprawczych organów ochrony środowiska.

Podmiot korzystający ze środowiska nie ponosi kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych, jeżeli wykaże, że bezpośrednie zagrożenie szkodą lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez inny wskazany podmiot oraz wystąpiły mimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa bądź powstały na skutek podporządkowania się nakazowi wydanemu przez organ administracji publicznej, chyba że nakaz ten wynikał z emisji lub zdarzenia spowodowanego własną działalnością podmiotu. Może on wystąpić z roszczeniem o zwrot kosztów poczynionych na ten cel do sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do organu administracji publicznej. Do roszczeń tych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego.



W przypadku, gdy organ ochrony środowiska podejmie działania zapobiegawcze lub naprawcze, żąda on od podmiotu korzystającego ze środowiska zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia tych działań. Organ może odstąpić od żądania zwrotu całości lub części kosztów, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie został zidentyfikowany, nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego lub egzekucja okazała się bezskuteczna. Również wtedy, gdy koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania. Roszczenia względem podmiotu korzystającego ze środowiska o zwrot kosztów z tytułu przeprowadzonych przez organ ochrony środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych przedawniają się z upływem 5 lat od dnia zakończenia tych działań lub ustalenia sprawy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Obowiązek poniesienia kosztów przeprowadzania tych działań, ich wysokość oraz sposób uiszczenia określa, w drodze decyzji, organ ochrony środowiska. Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia wskazywanych kosztów stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa<sup>6</sup>, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska.

#### **4. Ubezpieczeniowa forma kompensacji kosztów zapobiegania i naprawy szkód w środowisku**

Z obserwacji praktyki polskiego i europejskich rynków ubezpieczeniowych wynika, że ryzyko odpowiedzialności z tytułu szkód w środowisku jest ubezpieczane albo w ramach ubezpieczenia OC ogólnego (tzw. *general third party liability insurance – GTPL*) albo w ramach ubezpieczenia ryzyka spowodowania zanieczyszczenia środowiska (tzw. *environment impairment liability insurance – EIL*) [16]. W Polsce odpowiedzialność z tytułu szkód w środowisku obejmowana jest częściowo ochroną w ramach dobrowolnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej na podstawie tzw. klauzuli OC z tytułu szkód w środowisku. Rozszerzenie to oferowane jest przez wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe, które specjalizują się w udzielaniu ochrony ubezpieczeniowej klientom korporacyjnym. Drugie ze wspomnianych ubezpieczeń – ubezpieczenie ryzyka spowodowania zanieczyszczenia środowiska, nie jest oferowane na naszym rynku, głównie z powodu braku na nie popytu. Można mówić więc jedynie o ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej z tytułu szkód w środowisku.

W preambule dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu podkreśla się, że została ona oparta na naczelnej zasadzie polityki ochrony środowiska w Unii Europejskiej, w myśl której podmiot gospodarczy wyrządzający przez swą działalność szkody w środowisku lub powodujący bezpośrednie zagrożenie

<sup>6</sup> DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm.

nie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny (*polluter pays*). Ma to na celu nakłonienie tych podmiotów do podjęcia środków i opracowania procedur minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód w środowisku. Podmioty gospodarcze powinny podjąć zadanie szeroko rozumianego zarządzania ryzykiem ekologicznym (środowiskowym), w tym zwłaszcza podmioty zlokalizowane/prowadzące działalność w bliskości obszarów Natura 2000 i innych obszarów chronionych, oraz podmioty zaliczane do grupy podmiotów o zwiększonym albo o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

Zarządzanie ryzykiem, w tym zarządzanie ryzykiem ekologicznym, obejmuje wiele faz, począwszy od fazy identyfikacji ryzyka aż po fazę finansowania i redukcji ryzyka [9, s. 177]. Do najczęściej stosowanych form finansowania i redukcji ryzyka zalicza się ubezpieczenie ryzyka.

M. Mołęda sugeruje wprowadzenie, a raczej poszerzenie, ubezpieczenia odpowiedzialności z tytułu szkód w środowisku, co mogłoby, z jednej strony, zaspokoić wymagania określone dyrektywą oraz polską ustawą o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w zakresie stworzenia instrumentów finansowania kosztów zapobiegania czy naprawy szkód w środowisku, a z drugiej strony, nie dopuszczać do pogorszenia warunków konkurencyjności przedsiębiorców na jednolitym rynku europejskim. Jego propozycja zmierza w kierunku rozwiązania polegającego na rozbudowie umowy ubezpieczenia OC. Podkreśla on, że zaletą tego rozwiązania jest unikanie ryzyka kumulacji odpowiedzialności z wielu umów ubezpieczenia oraz łatwiejsze administrowanie nimi „[...] w szczególności z perspektywy klienta, dla którego ryzyko odpowiedzialności prawnej za szkody stanowi jeden obszar ryzyka związanego z prowadzeniem działalności” [7, s. 34]. Posiadanie zunifikowanej i komplementarnej polisy obejmującej wszystkie rodzaje ryzyka wystąpienia szkody w środowisku jest dużą wartością. Równocześnie sprzeciwia się wprowadzeniu obowiązkowego ubezpieczenia za szkody w środowisku jako alternatywy swojej propozycji, podkreślając, że krótki okres doświadczeń w ubezpieczeniach tego typu, ich niejednorodność (różne rodzaje działalności, różne lokalizacje, ryzyka mobilne itp.) oraz brak jasności i pewności prawnej w zakresie stosowania przepisów prawa dotyczących odpowiedzialności za szkody w środowisku spowodowałyby znaczne trudności dla praktyki obrotu, z uwagi na niemożność zindywidualizowanego kształtowania i zarządzania zakresem udzielanej ochrony.

Zdaniem autorki powyższa propozycja nie jest do końca zasadna. Na gruncie prawa występuje wyraźne odróżnienie odpowiedzialności cywilnej od odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że mechanizm odpowiedzialności administracyjnej odbiega istotnie od stosowanego i znanego do tej pory mechanizmu odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku. Relacje w stosunku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku opierają się na relacji: ubezpieczający – towarzystwo ubezpieczeniowe – poszkodowany, natomiast relacje w hipotetycznym stosunku ubezpieczenia odpowiedzialności administracyjnej za te szkody opierałyby się na

relacji: ubezpieczający – towarzystwo ubezpieczeniowe. W tym drugim przypadku wyłącznym przedmiotem ubezpieczenia mogłyby być koszty uzgodnionych z właściwym organem ochrony środowiska działań zapobiegawczych i naprawczych. Z natury rzeczy wymagałoby to zindywidualizowanej ochrony ubezpieczeniowej. Opowiadam się więc za tworzeniem odrębnych warunków ubezpieczenia w celu czytelnego rozdzielenia zakresu ochrony ubezpieczeniowej udzielanej dla ryzyka odpowiedzialności cywilnej i dla ryzyka odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku, wzorowanych na ubezpieczeniu EIL.

## 5. Podsumowanie

Wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku stanowi ogromny postęp w realizacji podstawowej zasady polityki ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej – zanieczyszczający płaci. Po raz pierwszy na gruncie prawa zostało zdefiniowane pojęcie szkody w środowisku, któremu nadano atrybut mierzalności. Równocześnie umożliwiono podmiotowi odpowiedzialnemu za zagrożenie lub zaistnienie szkody środowiskowej podejmowanie działań z własnej inicjatywy przy współdziałaniu właściwych organów administracji publicznej. Kolejnym dopiero etapem jest wykorzystanie przez administrację, w stosunku do podmiotu odpowiedzialnego za szkody, metody władczej czy w końcu samodzielne podejmowanie przez nią działań przy finansowym obciążeniu kosztami tych działań sprawcy szkód. Wszystko to powinno się przyczynić do doskonalenia systemów zarządzania ryzykiem w podmiotach gospodarczych korzystających ze środowiska i do rzeczywistego rozwoju ubezpieczeń ekologicznych.

## Literatura

- [1] Baran A., *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska*, „Ekonomia i Środowisko” 2006, nr 1(29).
- [2] Bralczyk J. (red.), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [3] Bukowska J.E., *Koncepcja odpowiedzialności za szkody w środowisku*, [w:] *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, red. E. Broniewicz, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2006.
- [4] Dobrzańska B., Dobrzański G., Kiełczewski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- [5] Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zarządzania szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu. DzUrz UE L 143/56 z 30.04.2004.
- [6] Gnela B., Koczanowski J., Żuławska Cz., *Elementy prawa: prawo administracyjne, karne i ochrona prawna*, wyd. 2, Wydawnictwo AE, Kraków 1994.
- [7] Mołęda M., *Ubezpieczenie szkód ekologicznych*. „Prawo Asekuracyjne” 2008, nr 4.
- [8] Nowakowski L., *Ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej*, Poltext, Warszawa 2004.

- [9] Panasiewicz A., *System zarządzania ryzykiem*, [w:] Gospodarka a Środowisko nr 9, red. T. Borys, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 22, Wrocław 2008.
- [10] Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku. DzU 2008 r., nr 82, poz. 501.
- [11] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych oraz warunków i sposobu ich prowadzenia. DzU z 2008 r., nr 103, poz. 664.
- [12] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa, DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm.
- [13] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.
- [14] Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. DzU nr 75, poz. 493 z późn. zm.
- [15] Zięba S., *Kryzys ekologiczny (realność czy urojenie)*, „Człowiek i Przyroda”1995, nr 3.
- [16] www.cea.eu

## **ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGES AS THE REASON FOR DEVELOPING ECOLOGICAL INSURANCE MARKET**

**Summary:** The objective of the hereby study is to explain the quite unknown, since only recently applied, mechanisms related to administrative responsibility for environmental damages. These mechanisms differ, to a large extent, from the mechanisms of civil responsibility for environmental damages, which – as practice proves – turned out an ineffective instrument of environment protection policy. Consistent execution of civil responsibility may become a strong impulse for the actual development of ecological insurance market in Poland and the European Union.