

**Szkody w środowisku,
odszkodowania
i zabezpieczenia roszczeń
na terenach
górnictwa odkrywkowego**

*pod redakcją
Jerzego Malewskiego*



Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej
Wrocław 2007

SPIS TREŚCI

Od redaktora.....	5
1. O szkodach w środowisku na terenach górniczych, <i>Jan Jerzmański</i>	9
2. Analiza prawna zagadnienia roszczeń, odszkodowań i ubezpieczeń ekologicznych, <i>Andrzej Graczyk</i>	32
3. Metody wyceny szkód ekologicznej, <i>Bogusław Fiedor</i>	90
4. Ekonomiczne aspekty odpowiedzialności ekologicznej i jej ubezpieczenie – doświadczenia międzynarodowe i polskie perspektywy, <i>Monika Bartlewska, Urszula Kaźmierczak, Jerzy Malewski</i>	130
5. Procesy roszczeniowo-odszkodowawcze na terenach górnictwa odkrywkowego – badania, <i>Jerzy Malewski</i>	155
6. Zabezpieczenie roszczeń na etapie koncesji na eksploatację złoża Szczerców – studium przypadku.....	176

CONTENTS

Editor's Note.....	5
1. On environmental damage in mining areas, <i>Jan Jerzmański</i>	9
2. Legal analysis of issues related to claims, damages and environmental insurance, <i>Andrzej Graczyk</i>	32
3. Environmental damage valuation method, <i>Bogusław Fiedor</i>	90
4. Economic aspects of environmental liability and its insurance – international experience and the Polish perspective, <i>Monika Bartlewska, Urszula Kaźmierczak, Jerzy Malewski</i>	130
5. Claims and compensation suits in surface mining areas – research, <i>Jerzy Malewski</i>	155
6. Claims indemnification at the stage of mining concession at Szczerców deposit – a case study.....	176

Od Redaktora

Odpowiedzialność przedsiębiorcy górniczego za szkody ekologiczne jest ograniczona, a zakres jej jest problemem spornym¹. Wzmocnienie porządku prawnego w tym zakresie jest troską wszystkich państw i podejmują one w tym kierunku odpowiednie działania.

Efektywność tych działań jest jeszcze niewielka, a postęp w tym zakresie kształtują mechanizmy rynkowe oraz wzrost świadomości ekologicznej i wiedzy prawnej społeczeństwa. W Europie efektem tego procesu jest dyrektywa 2004/35/WE i polska implementacja jej w postaci ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie².

Praktyka administracyjna, gospodarcza i sądowa pokazuje, że z problemem roszczeń trudno sobie radzić bez współdziałania inżynierów, ekonomistów i prawników, co niestety jest dość rzadkim zjawiskiem w stosunkach międzybranżowych tych specjalistów. Próbę takiego współdziałania prezentujemy w tym monograficznym opracowaniu. Jest ono zbiorem niezależnych, ale zintegrowanych opracowań autorskich wykonanych głównie na potrzeby projektu badawczego 5T12A02025 i uaktualnionych dla tej publikacji³.

Rozdział I tej monografii jest dziełem jej redaktora, pomyślanym tu jako ogólniejsze wprowadzenie do problematyki szkody w środowisku widzianej jako zagadnienie co najmniej trójwymiarowe: geoinżynierskie, prawne i ekonomiczne, ponieważ większość problemów roszczeniowo-odszkodowawczych pojawia się właśnie na styku tych trzech dyscyplin wiedzy i praktyki gospodarczej⁴. Szczególną uwagę zwrócono tu na

¹ Wiele przykładów na to znajdujemy w publikacji R. Mikosza: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Zakamycze, 2006.

² Ustawa z dnia 13.04.2007 o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz.U.Nr 75, poz. 493 ; szczegóły w rozdziale 2.

³ Dodatkowym źródłem wiedzy wykorzystanej w tej publikacji jest dorobek konferencji GSG'04 pod tym samym tytułem, jaka odbyła się w 2004 roku w Polanicy Zdroju. Materiały tej konferencji opublikowano w *Górnictwie Odkrywkowym*, nr 5–6/2004.

⁴ Innym, równie istotnym wymiarem jest etyka ekologiczna w ochronie środowiska (por. Cragg W., Pearson D., Cooney J., *Ethics, surface mining and the environment*, Resources Policy, Vol.21, No. 4, 1995).

źródła sporów, jakie pojawiają się w procesach roszczeniowo-odszkodowawczych, i praktykę ich rozwiązywania.

Rozdział II jest obszernym studium/rozprawą aktualnego prawa ochrony środowiska, administracyjnego, gospodarczego, geologicznego i górniczego i innych pod kątem zagadnienia szkody w środowisku, traktowanym zwłaszcza jako dobro wspólne. Rozdział ten zawiera również aktualne odniesienia do prawa wspólnotowego i omawia dokonywane w Polsce zmiany dostosowawcze do niego.

Rozdział III pochodzi od specjalisty ekonomii środowiska w zakresie jego wartościowania. Przedstawiono tu ekonomiczne systemy i metody wartościowania szkody, sposoby wyceny szkód ekologicznych i ich zastosowanie do praktyki oznaczania wartości szkody w dobrach poszkodowanych, a także zastosowanie metody przenoszenia korzyści do szacowania szkód ekologicznych w dobrach osobistych poszkodowanych. Problem ten został przedstawiony w ujęciu ogólnym, a w odniesieniu do praktycznych zastosowań – szczegółowym.

Rozdział IV opracowany został przez uznanego specjalistę w zakresie ekonomii środowiska i ubezpieczeń ekologicznych, gdzie dokonano przeglądu problemów odpowiedzialności ekologicznej i jej ubezpieczenie w świecie, funkcjonowanie różnych rozwiązań rynku ubezpieczeń ekologicznych oraz prognozę adaptacji tych rozwiązań na rynek polski jako formy zabezpieczenia roszczeń w praktyce gospodarczej i administracyjnej.

Rozdział V poświęcony jest praktycznym zagadnieniom szkody. Przedstawiono tu oryginalne badania procesów roszczeniowo-odszkodowawczych występujących na pograniczu działania administracji publicznej – przedsiębiorstwa górniczego – poszkodowanych. Są to empiryczne badania procesów roszczeniowo-odszkodowawczych oparte na dokumentach archiwalnych i ankietowych praktyki gospodarczej i administracyjnej oraz stosunków społecznych na styku administracja publiczna–przedsiębiorca górniczy. Badania te przeprowadzono w kopalniach odkrywkowych, głównie węgla brunatnego, gdzie te zjawiska występują w większym natężeniu i gdzie prowadzi się odpowiednią statystykę tych zjawisk. Wiele uwagi poświęcono również praktyce administracyjnej w zakresie stosowania zabezpieczeń na etapie wydawania koncesji. Badania przeprowadzono na szczeblu ministerstwa, województw i powiatów. Wyniki badań są znamienne i potwierdzają w całości tezę autorów, że istniejące instrumenty prawne i ekonomiczne, służące do zabezpieczenia interesu publicznego, praktycznie nie są wykorzystywane na etapie podejmowania decyzji administracyjnej.

Kończącym elementem monografii jest rozdział VI poświęcony praktycznym aspektom szacowania wielkości zabezpieczenia finansowego na etapie koncesji wydanej na eksploatację złoża węgla brunatnego. Na konkretnym przykładzie pokazano całą złożoność tego zagadnienia i jego rozwiązanie, które może być propozycją sposobu postępowania i ewentualnego powielenia w podobnych przypadkach.

Jerzy Malewski

Wrocław, maj 2007

Editor's Note

The liability of a mining contractor for environmental damage is limited and its scope is disputable¹. All states are concerned with the enhancement of the legal order in this respect and are taking appropriate measures to attain this end.

The effectiveness of these measures continues to be low and progress in this domain is affected by market mechanisms and the growth of environmental awareness and legal knowledge of society. As a consequence of the process in Europe, Directive 2004/35/EC was adopted and it was implemented in Poland as the Act on the prevention of environmental damage and its repair².

The administrative, economic and judicial practice demonstrates that it is difficult to handle the issue of claims without the assistance of engineers, economists and lawyers, which unfortunately is rather rare in inter-industry relations between these specialists. An attempt at such co-operation is presented in this monographic paper. It is a collection of independent but integrated original papers, prepared mainly for the purposes of research project 5T12A02025 and updated for this publication³.

And so Chapter I of this monograph was written by its editor who intended it as a general introduction to the issues of environmental damage perceived as at least⁴ a three-dimensional problem related to geoenvironment, law and economy as most claims and compensation issues arise at the junction of these three disciplines of science and economic practice. Special attention has been paid to the sources of the disputes arising in claims and compensation suits and to the practice of their resolution.

Chapter II is an extensive study/discussion of the current environment protection, administrative, economic, geological, mining and other laws in terms of environmental damage, in particular those whereby the environment is considered to be

¹ Numerous examples can be found in R. Mikosz's publication: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego (Liability for damage arising from mining company operations)*, Zakamycze, 2006.

² Act dated 13.04.2007 on preventing environmental damage and its repair, *Dz.U.No.75, it. 493*; details in Chapter II.

³ An additional source of information used in this publication are the achievements of the GSG'04 conference under the same title held in 2004 in Polanica Zdrój. The conference achievements are published in *Górnictwo Odkrywkowe*, Nos. 5–6/2004.

⁴ Another, equally significant, dimension is the ethics of environment protection (cf. Cragg W., Pearson D., Cooney J., *Ethics, surface mining and the environment*, Resources Policy, Vol. 21, No. 4, 1995).

joint property. The chapter also makes references to applicable community law and discusses the ongoing harmonization processes in Poland.

Chapter III was written by a specialist in environment economy and concerns its valuation. It presents the economic systems and methods of damage valuation, ways of environmental damage valuation and their application in the practice of determination of damage value in the property of the aggrieved parties and the application of the profit transfer method in the valuation of environmental damage related to personal property of the aggrieved parties. The issue is presented in summary and as regards practical applications – in detail.

Chapter IV was written by a recognized specialist in environmental economy and insurance and it presents a review of the issues of environmental liability and its insurance globally and a forecast of the adaptation of these issues to the Polish market as a form of indemnification of claims in business and administrative practice.

Chapter V is focused on the practical aspects of damage. It presents original research into claims and compensation suits involving civil service, mining companies and the aggrieved. This is empirical research into claims and compensation suits based on archive and questionnaire documents of business and administration entities and of social relations at the junction of civil service and mining companies. The research was conducted in surface mines, mostly brown coal ones, where these phenomena are more frequent and relevant statistics are available. The article also extensively examines the administrative practice concerning the use of security measures at the concession granting stage. Research was conducted on the departmental, provincial and district level. The research results are significant and they fully confirm the authors' thesis that the existing legal and economic instruments safeguarding the public interest are not practically used in the administrative decision-making process.

The final part of the monograph is Chapter VI devoted to the practical aspects of valuation of the financial guarantee amount at the stage of brown coal mining concession. It exemplifies the complexity of the issue and its solution, which may suggest what measures should be taken in this and possibly in other similar cases.

Jerzy Malewski

Wrocław, May 2007

O szkodach w środowisku na terenach górniczych

Jerzy Malewski*

1. Wstęp

Działalność górnicza jest nieodłącznie związana ze zmianami w środowisku przyrodniczym. Zasięg oddziaływania robót górniczych na otoczenie zależy od stosowanej technologii wydobycia. Najbardziej widoczne i charakterystyczne dla górnictwa zmiany w środowisku to deformacja przypowierzchniowych warstw skorupy ziemskiej – wypiętrzenia, zapadliska, pustki, hałdy mas ziemnych, zmiany w krajobrazie, zmiany stosunków wodnych, emisja wstrząsów wywołanych ruchem górotworu, emisja hałasu od maszyn i urządzeń, emisja pyłów i odpadów. Wszystkie te oddziaływania mogą negatywnie wpływać na stosunki sąsiedzkie i są często przedmiotem skarg lub roszczeń o naruszenie dóbr osobistych obywateli.

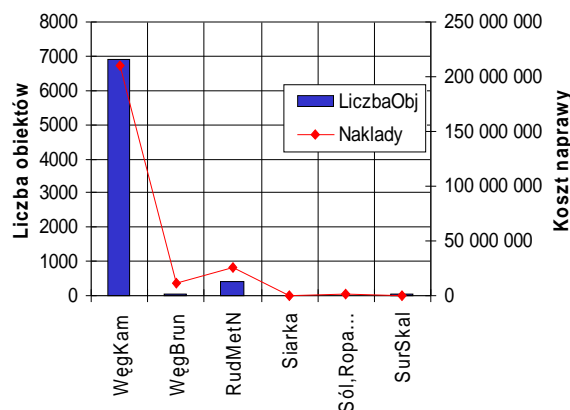
Do tych oddziaływań o charakterze fizycznym należy także dodać oddziaływania niematerialne na wartości społeczne i kulturowe. Eksploatacja złóż wymaga bowiem odpowiedniej infrastruktury drogowej, energetycznej, wodno-kanalizacyjnej, socjalnej.

Ta koncentracja techniki i zatrudnienia prowadzi do zmian społeczno-ekonomicznych i stylu życia lokalnej społeczności. Te zmiany są przez jednych pożądane i traktowane jako awans społeczny, a przez innych jako degradacja tradycyjnych wartości kulturowych¹. Skalę zjawiska dobrze obrazuje statystyka szkód prowadzona przez Wyższy Urząd Górniczy² (rys. 1.1).

* Instytut Górnictwa Politechniki Wrocławskiej.

¹ Bardzo interesujący przegląd poważnych konfliktów społecznych na tym tle zawiera publikacja Joana Martineza-Aliera: *Mining conflicts, environmental justice, and valuation*, J. of Hazardous Materials 86(2001). W naszym kraju, wiele przykładów opinii w tej sprawie zawierają publikacje Górnictwej Izby Przemysłowo-Handlowej – Biuletyn Górniczy nr: 1/1998, 4/1999, 5–6,11–12/2002.

² Por. Kulczycki Z., Piątkowski W., *Naprawa szkód powodowanych ruchem zakładów górniczych w 2002*. Miesięcznik WUG 9/2003.

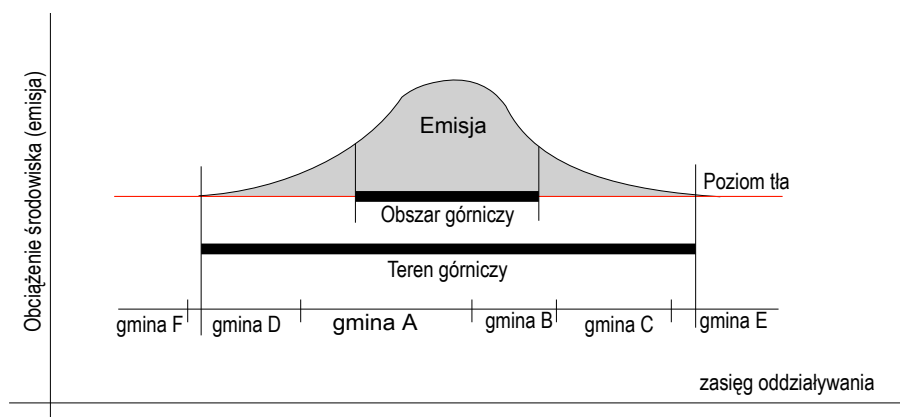


Rys. 1.1. Statystyka szkód i koszty odszkodowań w 2002 r. w przemyśle mineralnym Polski, według Kulczycki, Piątkowski (2003)

Dobra osobiste obywateli są chronione, ale skuteczność tej ochrony zależy nie tylko od jakości i skuteczności obowiązującego prawa, lecz także od umiejętności obiektywnego rozpoznawania sporu. Tymczasem źródłem kontrowersji jest samo pojęcie dobra. Środowisko jest dobrem jednocześnie wspólnym i osobistym obywateli. Granica podziału jest nieostra, a więc i regulacje prawne z natury rzeczy muszą być uproszczone, a często są nieprecyzyjne. Przemysłowy charakter użytkowania terenów ograniczony jest do tzw. obszaru górniczego, ale oddziaływanie eksploatacji na środowisko człowieka ma znacznie większy zasięg terytorialny. Formalnie, ten zasięg zakreślają granice tzw. terenu górniczego. Poza terenem górniczym rozciąga się obszar, który uważa się za wolny od wpływów oddziaływania przedsiębiorcy na środowisko (rys. 1.2). Obszar górniczy i teren górniczy są pojęciami prawnymi i powinny być ściśle oznaczone. Podstawy fizyczne tego oznaczenia jednak są krucho, ponieważ kryteria kwalifikacji szkodliwości oddziaływań są często umowne, a ich pewność może być oceniana co najwyżej w sensie statystycznym. Konsekwencje tego stanu rzeczy są bardzo poważne, gdyż mogą wpływać na wyniki rozstrzygnięcia sporów o naprawę szkody.

Przyczyny szkód, jeżeli występują, wcale nie są jednoznaczne i pewne. Żeby ustalić ten związek przyczynowo-skutkowy, potrzebna jest wiedza o naturze szkód i mechanizmach ich rozprzestrzeniania się w środowisku. A tu, aby być dobrym ekspertem, trzeba mieć wiedzę bardzo specjalistyczną, zaawansowane narzędzia obliczeniowe i pomiarowe, przeprowadzać niezbędne i kosztowne badania, i mieć na to środki, których zawsze brakuje u poszkodowanych.

Wszystko to dzieje się w specyficznym klimacie: powierzchowności wiedzy o środowisku, przenikania biznesu do polityki, administracji i nauki, a polityki do prawa, słabości instytucji wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, nierzadkiej dyspozycyjności ekspertów ochrony środowiska.



Rys. 1.2. Hipotetyczny rozkład emisji w terenie, gdzie źródłem emisji jest zakład górniczy

Ten skomplikowany system uwarunkowań i zależności społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych jest regulowany administracyjnie i prawnie na różnych poziomach organizacji społecznej. W tych procesach regulacyjnych stronami są administracja publiczna (państwowa i samorządowa), przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe oraz obywatele. Zgodność interesów stron w postępowaniach jest tu wyjątkowo rzadkim zjawiskiem. A tam, gdzie występuje rozbieżność ocen i interesów nie ma rozwiązań prostych i oczywistych. W takich właśnie wypadkach jest miejsce na badania naukowe, których celem jest obiektywizacja kryteriów ocen; musi też być miejsce dla sędziego i jego ekspertów (biegłych) do oceny jakości zarówno samych kryteriów, jak i ocen.

2. Definicja szkody w środowisku

Ustawa *o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku*³ definiuje szkodę jako „negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego”. Oczywiście, skutki tych zmian mogą ujawniać się jako uszczerbek w czyichś dobrach i w ten sposób przekładać na ogólne pojęcie szkody w sensie kodeksu cywilnego⁴.

Szkoda w środowisku może pojawić się nagle (katastroficznie) lub stopniowo. Z prawnego i ubezpieczeniowego punktu widzenia rozróżnienie to jest niezmiernie ważne, szkody nagle bowiem mają charakter losowy i są przewidywalne co najwyżej w sensie probabilistycznym (statystycznym), natomiast szkody stopniowe są niemal całkowicie przewidywalne. Mówimy niemal na pewno, ponieważ i tu jest pewien element losowości. Na przykład odwadnianie kopalni odkrywkowej prowadzi nie-

³ Tzw. ustawa szkodowa z 13 kwietnia 2007, *op.cit.*

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz.U. z dnia 18 maja 1964 r. ze zm.

uchronnie do osuszenia przyległych terenów, lecz nierównomiernie, a lokalnie nawet wcale, jeśli górotwór w tym miejscu jest korzystnie ukształtowany.

Następnym wymiarem szkody jest jej status prawny, tj. czy powstała na skutek działania prawnie dozwolonego (w ramach uprawnionego korzystania ze środowiska – koncesje, pozwolenia), czy też niedozwolonego. Ma to swoje konsekwencje dla poszkodowanego, którego uprawnione roszczenia do wyrównania szkody mogą być ograniczone⁵.

Dodatковым problemem jest identyfikacja szkody w środowisku, które to rzadko jest pierwotne, nietknięte wcześniejszą działalnością człowieka⁶, przy czym geosrodowisko jest z natury niejednorodne⁷. Oddzielenie terażniejszości od historii, czyli dokładne oznaczenie szkody, może być trudne, a czasem wręcz niemożliwe, jeśli nie dysponujemy wiedzą historyczną o stanie środowiska. W takich wypadkach pojawiają się z pewnością wątpliwości i spory⁸ co do sprawy i przyczyny zaistnienia szkody w środowisku.

W całości otrzymujemy trudno uchwytny przedmiot obrotu prawnego i materialnego, co sprawia, że poszkodowani znajdują się w pozycji znacznie gorszej od sprawcy szkody w sporach o jej wyrównanie, z powodu braku wiedzy w przedmiocie sprawy oraz braku pomocy eksperckiej, która jest dość kosztowna. W tej sytuacji poszkodowani zdają się niemal wyłącznie na interpretację i wycenę szkody przez sprawcę, tym bardziej że – jak to wynika z naszej praktyki – również sądy mają w tych sprawach niewielką wiedzę i doświadczenie. Natowicz (1999)⁹, analizując praktykę ubezpieczeń na świecie, mówi, że „koszt procedur prawnych i trudności z przedstawieniem odpowiednich dowodów odstrasza ofiary zanieczyszczeń od roszczenia i ponoszą oni w całości koszty szkody. I choć niektóre przedsiębiorstwa rozumieją potrzebę wypłacania odszkodowań, ale przez słabość rynku ubezpieczeniowego koszty ekologiczne głównie ponosi państwo i ofiary szkód”.

⁵ Mikosz R., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Zakamycze, 2006.

⁶ Dobrym przykładem na to jest przypadek opisany w publikacji Fiszera i Sztuka pt. *Wodne szkody górnicze związane z likwidacją KWK Nowa Ruda Pole Piast*, *Górnictwo Odkrywkowe* 5–6/2004.

⁷ Badania hydrogeologiczne np. skutków odwadniania kopalni Bełchatów pokazały, że w okresie poprzedzającym odwadnianie złoza pierwsze zwierciadło wód podziemnych występowało na głębokości 0–2 m (65% powierzchni, ok. 15% zajmowały obszary ze zwierciadłem na głębokości 2–5 m, a na 20% obszaru leżało ono głębiej 5–10 m. Pod wpływem odwodnienia sytuacja uległa radykalnej zmianie. W leju depresyjnym z lat 1984–1988 o zasięgu ok. 450 km² obszary o zwierciadle obniżonym 1–5 m zajmowały ok. 55.5%, 5–10 – 13%, 10–25 – 19,1%, 25–50 – 5,2%, 50–100 – 3,7%, 100–150 – 1,5%, >150 – 2%. Kleczkowski, Seweryn, Jończyk, *Rzeczywisty i prognozowany rozwój leja depresji kopalni Bełchatów oraz ocena jego wpływu na środowisko*, *Symposium naukowe „25 lat doświadczeń KWB Bełchatów”*, Bełchatów, 2000.

⁸ Zauważmy, że artykuł 3.1 nowej ustawy *zssn*. wyłącza jej stosowalność do szkód wyrządzonych przed dniem 30 kwietnia 2007.

⁹ Natowicz I., *Kto ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku? Przedsiębiorca, towarzystwo ubezpieczeniowe, konsument ...*, w: *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne* pod red. Jeana-Claude’a Mascléta, *Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Źródła i monografie* 183, t.II, Lublin 1999.

3. Główne przyczyny i objawy szkód w środowisku

Szkody w środowisku powstałe na skutek działalności górniczej zależą od głębokości zalegania złoża, sposobu jego udostępnienia (podziemny, odkrywkowy, otworowy), technologii urabiania i odstawy kopaliny (mechanicznie, strzelanie), koncentracji wydobycia (górnictwo wielko- lub małoobszarowe), warunków geologicznych i wodnych, a także od jakości zarządzania zasobami środowiska (planowanie przestrzenne, racjonalna gospodarka złożem, wykorzystanie kopaliny towarzyszących, monitorowanie zmian w środowisku itd.).

Tabela. 1.1. Wpływ drenującego oddziaływania górnictwa w Polsce na czwartorzędowe piętro wodonośne (Adamczyk, Nałęcki, 1990)

Obszar eksploatacji górniczej	Powierzchnia leja depresyjnego, km ²
Górnśląskie Zagłębie Węglowe – część północna, centralna zachodnia i wschodnia	410
Górnśląskie Zagłębie Węglowe – kopalnie rozproszone	58
KWB Bełchatów	480*
Turecki rejon górnictwa węgla brunatnego	100
KWB Turów	25**
Olkuski rejon górnictwa rud Zn-Pb	110*
Bytomski rejon górnictwa rud Zn-Pb	70
Chrzanowski rejon górnictwa rud Zn-Pb	20
KPP Szczakowa – Maczki Bór	70
KPP Kuźnica Wareżyńska	8,2
KPP Kotłarnia	25
KS Jeziórko	25
KS Machów wraz w wyrobiskiem poeksploatacyjnym byłej KS Piaseczno	35
Kielecki Okręg Eksploatacji Surowców Węglowych	0,4

* Łącznie z jurajskim piętrzem wodonośnym.

** Łącznie z trzeciorzędowym piętrzem wodonośnym.

W górnictwie odkrywkowym węgla brunatnego najbardziej dotkliwym dla środowiska oddziaływaniem kopalni jest naruszenie stosunków wodnych na skutek konieczności odwadniania złoża i wyrobisk górniczych. Zasięg leja depresji może wynosić setki kilometrów kwadratowych (tab. 1.1). Zmiany poziomu wód gruntowych przyczyniają się do zaniku wody w studniach, obniżenia wydajności upraw rolnych i leśnych, zmian naprężeń geomechanicznych w budowlach i budynkach. Na przykład w wyniku odwodnienia złóż węgla brunatnego w kopalni Bełchatów przewiduje się,

że osiadanie terenu w obszarze rowu Kleszczowa osiągać może 0,8 m, a poza rowem osiadania wyniosą 0,1–0,3 m¹⁰.

Zagrożenia wodne na powierzchni terenu występują również w trakcie likwidacji kopalń podziemnych. Wynika to ze zmian „gęstości” górotworu na skutek występowania pustek po wyrobiskach górniczych. Te zmiany są przyczyną zróżnicowania procesu odtwarzania poziomu wód gruntowych. Przykład taki podają Fiszer i Sztuk (2004)¹¹, pisząc, że „w ciągu ostatniego dziesięciolecia obserwuje się w Polsce postępujący proces likwidacji kopalń węgla kamiennego. Szczególnie mocno dotknęło to Dolny Śląsk, gdzie likwidacją objęto całe zagłębienie węglowe. Tu najwyraźniej też występują zjawiska związane ze zmianami warunków hydrogeologicznych towarzyszące likwidacji górnictwa. Podtopienia terenu i budynków obserwuje się na terenie Wałbrzycha, Boguszowa-Gorc, Czarnego Boru oraz Nowej Rudy. Wszędzie towarzyszą im problemy związane z ustaleniem odpowiedzialności za zaistniałe szkody, bowiem oddziaływanie współczesnego górnictwa nakładają się na zmiany w środowisku spowodowane wcześniejszą działalnością górniczą, często XIX, a nawet XVIII-wieczną.”

4. Problemy diagnozowania szkody

Szczegółowy opis problemów diagnostyki przyczyn szkody w budowlach i budynkach naziemnych znajdujemy w pracy Ciesielskiego (2004)¹², który zwraca uwagę na następujące okoliczności: „uszkodzone budynki są na ogół stare i bieżąco eksploatowane, a więc podlegają normalnym prawom starzenia się i związanych z tym uszkodzeń. Tak więc ewentualne zaobserwowane szkody są efektem sumy przyczyn. Szczególnie ma to miejsce w przypadku wpływów osiadań budynków na podatnym podłożu i zmiennym poziomie wód gruntowych. Do tego dochodzi często brak pełnych danych o historii budynku, błędach budowy, przeróbkach, naprawach, ewentualnie innych wpływach wewnętrznych (przeciążenia mechaniczne i termiczne), braki i zaniedbania konserwacji, np. szczelność przykrycia, złego odwodnienia, robót gruntowych i budowlanych w sąsiedztwie, co może mieć wpływ na stan budynku. Kolejnym problemem jest tzw. tło obciążeń dynamicznych. Na przykład: budynki w pobliżu dróg, kolei podlegają wstrząsom komunikacyjnym. Mogły wystąpić jednorazowe obciążenia np. kolizje, powodzie, podmycia. Istotną i dotąd nie rozwiązaną kwestią jest wpływ

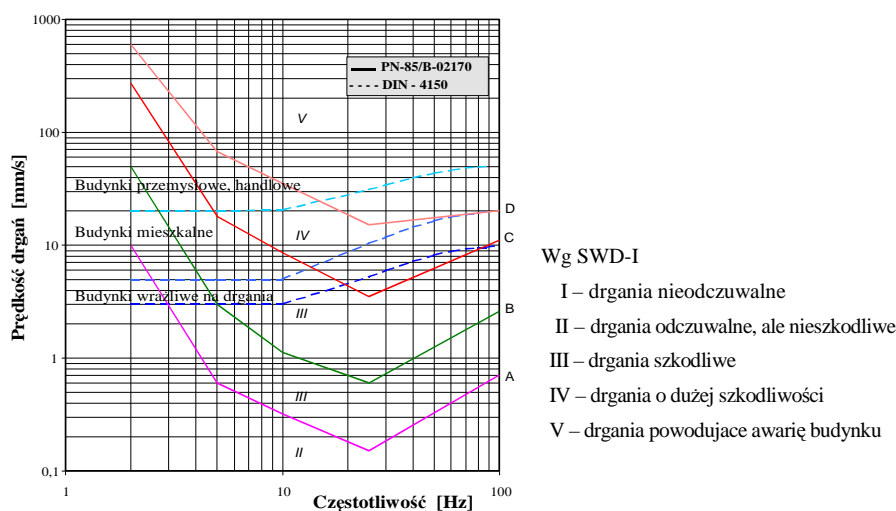
¹⁰ Wprawdzie specjaliści twierdzą, że osiadanie dużych przestrzeni praktycznie nie ma wpływu na stateczność budowli, ale też nie wykluczają takiego wpływu na budynki budowane według starych technologii i nieuwzględniających tego typu zmian w środowisku. Por. *Ocena oddziaływania na środowisko projektowanej odkrywki Szczerców* (p. zb. pod kier. J.Dyrduły i in.), Poltegor-Projekt sp. z o.o., Wrocław 1997.

¹¹ Fiszer J., Sztuk H., *Wodne szkody górnicze związane z likwidacją KWK Nowa Ruda-Pole Piast*, Górnictwo Odkrywkowe 5–6/2004.

¹² R. Ciesielski, *Problemy diagnostyki skutków wstrząsów górniczych na budowle naziemne*, Górnictwo Odkrywkowe 5–6/2004.

powtarzalności obciążeń w czasie. Są to wpływy powtarzalnego obciążenia jako wpływy zmęczenia (również niskocyklowego). Chodzi o to, że sklasyfikowane jednorazowo jako nieszkodliwe wpływy dynamiczne mogą przy wielokrotnej powtarzalności przekroczyć granice szkodliwości. Okolicznością wyjątkową wymagającą jeszcze badań w warunkach „in situ” jest tzw. dynamiczne uplastycznienie gruntu. Powstaje ono w warunkach wpływów sejsmicznych. Są to indywidualne przypadki wymagające skrupulatnej analizy. Oczywiście musi tu być spełniony warunek tzw. podatności gruntu na uplastycznienie (upłynnienie) gruntu oraz stosunkowo wysoki poziom szczytowy (pik) przyspieszeń ruchu podłoża. Jest jeszcze kilka okoliczności, które mogą ująć uwagę specjalistom diagnozującym wpływy wstrząsów górniczych: Dokładność zarejestrowanych przebiegów drgań i ich reprezentatywność dla danej diagnozy; np. w przypadku tzw. „przesuwania wyników pomiaru” z miejsc odległych od punktów diagnozy oraz przybliżenia stosowanych symulacji i analogii. Wreszcie swego rodzaju przesadą (nadużywaniem uogólnianiem jest wykorzystywanie skal SWD do diagnozy konstrukcji innych niż „podporządkowane” np. konstrukcji stalowych, budowli rozległych w planie, wież, tuneli, mostów itp.)”

W górnictwie odkrywkowym skał zwięzłych (materiałów budowlanych) głównym zagrożeniem dla środowiska są drgania, hałas i zapylenie. Drgania i zapylenie mogą być znaczące w przypadku bliskiego sąsiedztwa zabudowań mieszkalnych.



Rys. 1.3. Porównanie granic prędkościowej odporności obiektów według normy polskiej i niemieckiej na skali SWD (Modrzejewski, 2004)

Kopalnie surowców skalnych w większości są oddalone od zabudowy mieszkalnej i zasięg emisji niekorzystnych dla środowiska oddziaływań zakładu górniczego ma charakter lokalny. Znacznie większym utrudnieniem dla lokalnej społeczności jest ruch transportu ciężarowego, który korzysta z dróg publicznych, stwarzając poważne

obniżenie jakości środowiska i zagrożenie dla osiedli znajdujących się na trasach dojazdowych do kopalni.

Szczegółowy przegląd tych zagrożeń i sposobu ich przewidywania zawarty jest w publikacji S. Modrzejewskiego (2004)¹³, który zwrócił uwagę na różnice kryteriów szkodliwości oddziaływań dynamicznych na obiekty inżynierskie stosowane w różnych krajach i zauważył, że ten obszar rozbieżności może być traktowany jako obszar ryzyka eksperta, który mógłby być powodem ubezpieczenia tego ryzyka od skutków nietrafnej oceny (rys. 1.3, 1.4).

5. Odpowiedzialność za szkody w środowisku

Odpowiedzialność za szkody w środowisku, nazywana inaczej odpowiedzialnością ekologiczną, jest przedmiotem prawa cywilnego, karnego i administracyjnego. Odpowiedzialność ta jest szczegółowo określona w wymienionej wcześniej ustawie *o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, a także w wielu wcześniejszych aktach ochrony środowiska¹⁴, które generalnie są zawężeniem art. 435 kodeksu cywilnego¹⁵. Jednakże prawo ochrony środowiska nie stanowi samoistnej od kodeksu cywilnego podstawy do roszczeń, na co zwraca uwagę orzecznictwo SN¹⁶.

Ogólnie jest ona zawsze ograniczona. Ciężar tej odpowiedzialności rozkłada się zawsze na bezpośredniego sprawcę, państwo i społeczeństwo. Rzecz w tym, że zgodnie z aktualnymi regulacjami prawnymi, każde przedsięwzięcie gospodarcze wymaga decyzji administracyjnej i akceptacji społecznej. Jest więc (przynajmniej teoretycznie) wynikiem kompromisu stron procesu administracyjnego. Kompromis zaś czyni uczestników tego procesu współodpowiedzialnymi za ewentualne szkody w środowisku i koszty ich usuwania, ponieważ przedsiębiorca najczęściej nie jest w stanie samodzielnie wyrównać spowodowaną przez siebie szkodę. W praktyce koszty tej naprawy rozkładają się pomiędzy stronami procesu w taki sposób, że ich ciężar przesuwa się od przedsiębiorcy do państwa (społeczeństwa) tym bardziej, im skala zagrożeń lub zdarzeń (katastrof) ekologicznych jest większa. Odpowiedzialność ekologiczna przedsiębiorcy może być różnicowana na tę, która wynika z ochrony ogólnie pojętego interesu publicznego i tę, dotyczącą ochrony interesu prywatnych podmiotów. Do pierwszego rodzaju można zaliczyć odpowiedzialność za stan i sposób gospo-

¹³ S. Modrzejewski, *Prognozowanie wpływów robót strzałowych prowadzonych w górnictwie odkrywkowym na środowisko*, Górnictwo Odkrywkowe 5–6/2004.

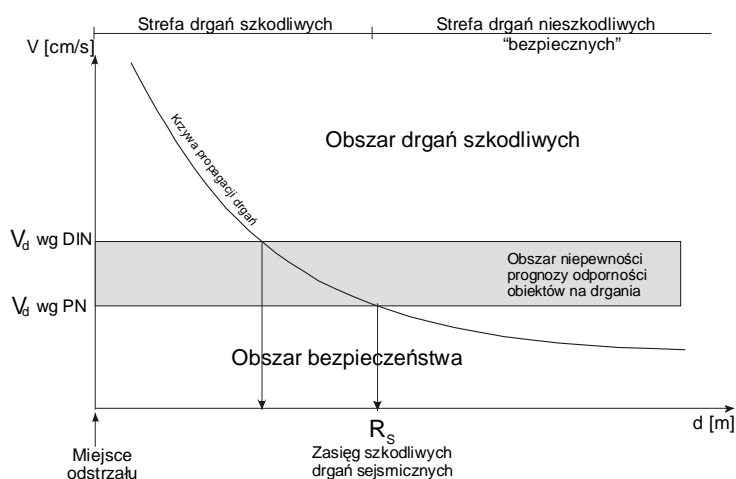
¹⁴ Por. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. nr 62 z 20 czerwca 2001. Por. komentarz A. Lipińskiego do rozdziału VI *Ustawa Prawo Ochrony Środowiska – Komentarz* pod red. J. Jędrośki, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2001.

¹⁵ Granice odpowiedzialności wg wyroku SN z 24 lutego 1981 wyznacza treść przepisu stanowiąca odpowiedzialność na zasadzie ryzyka i normalny związek przyczynowo-skutkowy między działaniem i zaniechaniem a szkodą.

¹⁶ Wyrok SN U II CR 222/87 OSNC 1989/1/17.

darowania dobrami wspólnymi, która przejawia się przez racjonalne i pełne wykorzystanie zasobów mineralnych, odtworzenie zasobów przyrody ożywionej (rekultywacja zwolnionych po eksploatacji terenów), ochrony powietrza i wód, ochrony zasobów przyrody dzikiej, ochrony istniejących wartości kulturowych, ochrony krajobrazu. Aktualne prawo ochrony środowiska uprawnia administrację publiczną oraz organizacje społeczne do wysuwania roszczeń w obronie wartości dóbr wspólnych¹⁷. Drugi rodzaj odpowiedzialności to ta, wynikająca z ochrony dóbr osobistych osób fizycznych i prawnych. Najbardziej szczegółowe i wyczerpujące omówienie tego zagadnienia w zastosowaniu do prowadzącego zakład górniczy omawia Mikosz (2006)¹⁸.

Odpowiedzialność przedsiębiorcy za szkody ekologiczne jest problemem ogólnosiwiatowym. Wymogi opinii publicznej w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego stale rosną, a środki publiczne maleją. Na świecie obserwuje się więc coraz mniejsze przyzwolenie społeczne przeliczania na barki podatników kosztów usuwania szkód w środowisku, co następuje zwykle przez przejęcie przez państwo zobowiązań przedsiębiorcy górniczego (najczęściej upadłego)¹⁹.



Rys. 1.4. Wpływ progów odporności obiektów na zasięg strefy szkodliwych drgań sejsmicznych (Modrzejewski, 2004)

Wzmocnienie bezpieczeństwa prawnego w zakresie odpowiedzialności ekologicznej jest więc troską wszystkich państw i podejmują one w tym kierunku odpowiednie działania. Wyraża to powszechnie przyjęta w ochronie środowiska zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluters pay principle*). Ale wdrażanie tej zasady do praktyki

¹⁷ Por. rozdział 3 (red.).

¹⁸ Mikosz R (2006), *op. cit.*

¹⁹ Szacuje się, że niewywiązywanie się sprawców szkód z obowiązku ich naprawy, instytucje publiczne ponoszą straty w wysokości 25–125 mln zł rocznie.

gospodarczej jest procesem bardzo wolnym. Widzimy to na przykładzie rozwoju prawa w Europie. Proces odpowiedzialności cywilnej za szkody rozpoczął się tu dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych (1989–1991) propozycją Rady Europy dyrektywy o odpowiedzialności za szkody w środowisku, ale inicjatywa ta na skutek oporu lobby gospodarczego została zablokowana, a prace nad nią zaniechano. Jednakże Komisja Europejska przedstawiła w 1993 r. *Zawiadomienie – Zieloną Księgę o Restytucji Szkody w Środowisku*, a w 1997 r. rozpoczęła pracę nad *Białą Księgą* o odpowiedzialności cywilnej za szkodę w środowisku²⁰. Ostatecznie Biała Księga zaowocowała dyrektywą 2004/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy zobowiązującej państwa członkowskie do wdrożenia postulatów Białej Księgi o odpowiedzialności za szkody w środowisku, czego efektem w Polsce jest uchwalona 13 kwietnia 2007 ustawa *o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*²¹.

Ustawa określa zasady odpowiedzialności za szkody w środowisku, które obecnie są wyraźnie i mocno określone. Osoby poszkodowane, ale też np. organizacje ekologiczne będą mogły zgłaszać zaistniałe szkody do organów ochrony środowiska. W przypadku gdy nie będzie można rozpoznać sprawcy lub nie będzie można wobec niego rozpocząć egzekucji, naprawą szkody zajmie się wojewoda. Na nim ciążyć będzie również obowiązek podjęcia działań w przypadkach wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo pojawienia się nieodwracalnych szkód w środowisku. Ustawa przewiduje również wzmocnienie instytucji zabezpieczenia środków na naprawę szkody na wypadek niewywiązywania się sprawcy ze swoich obowiązków.

6. Zabezpieczenie roszczeń i jego formy

Aby efektywność działań naprawczych była zadowalająca, muszą jednocześnie i zgodnie zadziałać mechanizmy administracyjne, rynkowe i społeczne (tj. wzrost świadomości ekologicznej i kultury prawnej społeczeństwa). Mechanizmy te usprawnia i dyscyplinuje przedsiębiorców ważna instytucja prawna – zabezpieczenie finansowe roszczeń osób trzecich, ustanawiane w procesie administracyjnym na wypadek wystąpienia u przedsiębiorcy trudności lub niemożności wywiązywania się z nałożonych na niego obowiązków zapobiegania i naprawie szkód w środowisku.

Instytucja zabezpieczenia w stosunkach gospodarczych nabiera szczególnego znaczenia w procesie przekształceń własnościowych przemysłu surowcowego i przetwórczego. Zmiana właściciela i trudne do przewidzenia skutki otwarcia rynków uzasadniają jak najbardziej zachowanie ostrożności państwa w sprawach zarządzania ochroną środowiska i bezpieczeństwa finansów publicznych. To zjawisko zwiększonej ostrożności państwa

²⁰ Biała Księga UE o odpowiedzialności cywilnej za szkodę w środowisku, e-publicacja Deloitte Polska, 2006.

²¹ *Ustawa szkodowa*, Dz.U. Nr 75, poz. 493, *op. cit.*

przejawia się już w innych działach gospodarki (np. transport, budownictwo, zamówienia publiczne, rolnictwo, sektor finansów, nieruchomości itd.)

Zmiana stosunków własnościowych w przedsiębiorstwie oznacza, że bezpieczeństwo zaspokojenia roszczeń ludności w stosunku do przedsiębiorstwa, wcześniej gwarantowane przez państwo jako jedynego właściciela przedsiębiorstwa, zostaje przeniesione w większej części na innych właścicieli. To co pozostaje w rękach państwa, to przedmiotowa instytucja zabezpieczenia roszczeń osób trzecich oraz przejęcie przez państwo zobowiązań dłużnika na wypadek jego niewypłacalności lub wyczerpania zasobów zabezpieczenia.

Na rysunku 1.5 przedstawiono w uproszczeniu miejsce i rolę instytucji zabezpieczenia na drodze dochodzenia i zaspokajania roszczeń. W tym procesie uczestniczyły dotychczas okręgowe urzędy górnicze (OUG), które uprawnione są formalnie do reprezentowania Skarbu Państwa w tego typu sporach²².

Instytucja zabezpieczenia od odpowiedzialności za szkody w środowisku jest znana w praktyce górniczej od stuleci. Już prawo jachymowskie z XII wieku, rozszerzone przez króla czeskiego i cesarza Austrii Rudolfa II w 1577 r., nakazywało rygorystyczne porządkowanie powierzchni ziemi na terenach poszukiwań górniczych (wtedy metodą górniczą), a od roku 1865 pruskie prawo górnicze (*Allgemeines Berggesetz*) wprowadza kaucję jako skuteczną formę zabezpieczenia roszczeń właścicieli gruntów na wypadek szkód na terenach górniczych²³.

Zabezpieczenie roszczeń należy do kategorii tzw. zabezpieczeń osobistych, które najczęściej polegają na uzyskaniu przez wierzyciela nowego dłużnika^{24,25}. W ten sposób zabezpieczenie chroni w pewnym zakresie wierzyciela przed niewypłacalnością dłużnika.

Klasyką postacią zabezpieczenia jest poręczenie. Bardzo silnym zabezpieczeniem jest poręczenie przez banki. Odpłatność za poręczenie jest rzeczą umowną, ale praktycznie banki udzielają poręczenia wyłącznie za wynagrodzeniem.

Inną, wyższą formą zabezpieczenia jest gwarancja bankowa, ale kontury odpowiedzialności banku jako gwaranta są dość zamazane. Udzielenie gwarancji przez bank oznacza wzmocnienie zobowiązania dłużnika przez zabezpieczenie jego wykonania. Jednocześnie daje ona wierzycielowi pewność, że jego wierzytelność zostanie zaspokojona zgodnie z treścią umowy gwarancyjnej. Gwarancja jest umową nieodpłatną dla beneficjenta (wierzyciela), który jest stroną umowy, a prowizje za udzielenie gwarancji opłacane są przez dłużnika.

Kolejną formą zabezpieczenia może być weksel. Przedmiotem zabezpieczenia mogą tu być wierzytelności wynikające z rozmaitych tytułów prawnych. Surowość zobowiązania wekslowego sprawia, że jest ono bardziej skuteczne od innych zabezpieczeń osobistych, w tym rzeczowych.

²² Winter M., Długajczyk E., *op.cit.*

²³ Dziekoński T., *Wydobycie i metalurgia kruszców na Dolnym Śląsku, Ossolineum, Wrocław 1972.*

²⁴ Czachórski W., *Zobowiązania, zarys wykładu, PWN, Warszawa 1999.*

²⁵ Szpunar A., *Zabezpieczenie osobiste wierzytelności, Wydawnictwo prawnicze LEX, Sopot 1997.*

Kolejną, powszechną i najbardziej zaawansowaną formą zabezpieczenia jest ubezpieczenie typu gospodarczego²⁶. W stosunkach społeczno-gospodarczych opartych na mechanizmach rynkowych możliwe są dwie metody zabezpieczenia się przed negatywnymi skutkami realizacji ryzyka: indywidualne zabezpieczenie się przez zgromadzenie odpowiednich środków finansowych lub przeniesienie tego ciężaru finansowego na inny podmiot gospodarczy. Niewątpliwie tańszym sposobem jest sposób drugi – czyli przeniesienie ryzyka na ubezpieczyciela, co powszechnie stosuje się w dzisiejszym świecie gospodarczym. Ubezpieczenie się ubezpieczyciela jest reasekuracją, która odgrywa ważną rolę na rynku ubezpieczeń, ponieważ pozwala objąć ochroną ubezpieczeniową coraz większe jak i nietypowe ryzyka, zwłaszcza ryzyka ekologiczne.

Nowa ustawa *o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, wprowadzając zmiany w ustawie prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. w artykułe 187 ust.2, wymienia następujące formy zabezpieczenia: depozyt, gwarancja bankowa, gwarancja bezpieczeństwa lub polisa ubezpieczeniowa.

7. Ubezpieczenia ekologiczne jako forma zabezpieczenia roszczeń

Ubezpieczenie ma sens, jeśli rozważane jest w kategoriach ryzyka. Rozróżnia się ogólnie ryzyko osobowe (uszczerbek na dobrach osobistych – życia, zdrowia...) i majątkowe.

Ryzyko ubezpieczeniowe może być podzielona na ryzyko ogniowe, kradzieżowe, atomowe, cywilizacyjne, ekologiczne, kosmiczne, techniczne itp. Ubezpieczenie jest najbardziej praktyczną kombinacją metod zarządzania (kontroli i manipulowania) ryzykiem, do których zalicza się też unikanie, zatrzymanie, kontrola, transfer i dyspersja ryzyka²⁷.

Ubezpieczenia ekologiczne, jako forma przeniesienia zobowiązań sprawcy szkody w środowisku na podmiot ubezpieczający, były dotychczas oferowane na rynku ubezpieczeń bardzo niechętnie²⁸ albo wcale, jeśli nie istniał w tym zakresie przymus prawny. Z literatury przedmiotu wynika, że firmy ubezpieczeniowe nie ubezpieczają szkód typu stopniowego, a jeśli tak, to tylko te, które mają charakter katastroficzny. Z kolei świadczenia kompensacyjne za uszczerbek na zdrowiu mają zawsze ograniczony zakres²⁹.

Ubezpieczenie dotychczas nie było obowiązkowe, z wyjątkiem działalności charakteryzującej się ryzykiem szkody na dużą skalę (np. instalacje jądrowe³⁰). Natomiast zakres ubezpieczeń obowiązkowych jest niewielki.

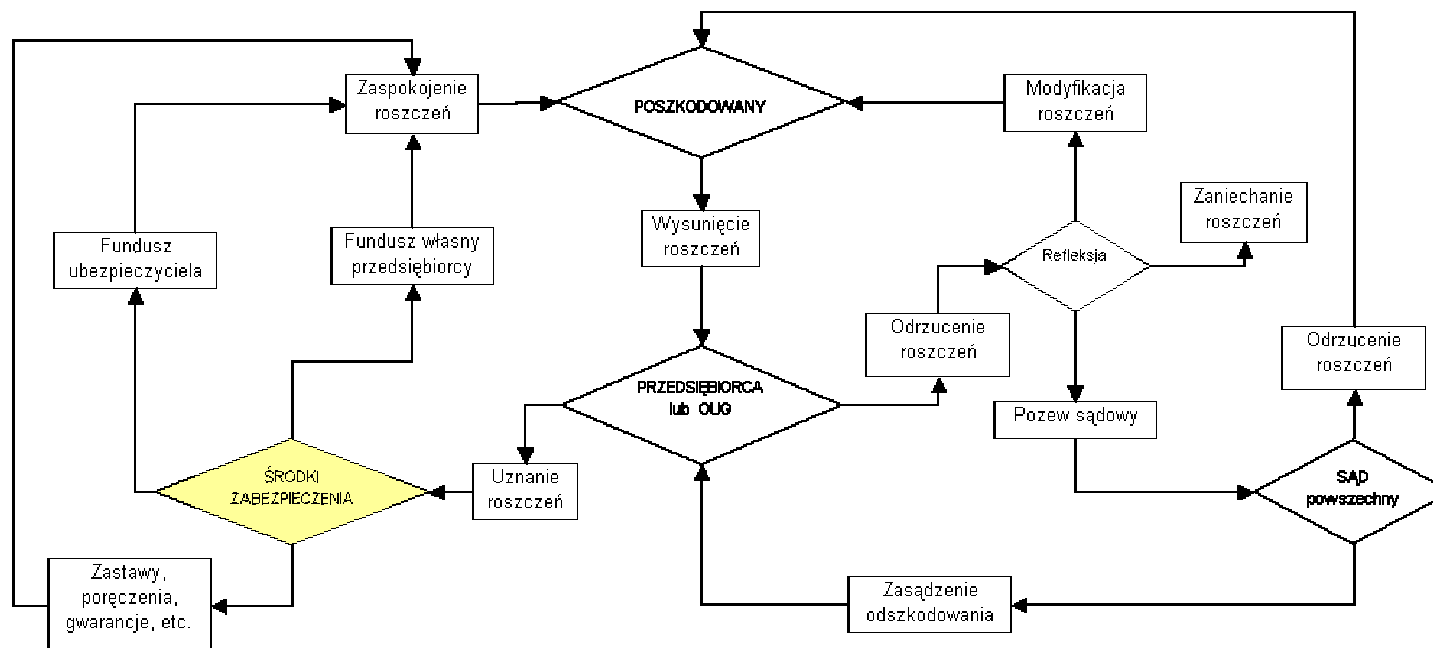
²⁶ Sangowski T. (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poltext, Warszawa 1998.

²⁷ Szpunar A., *Zabezpieczenie ... op. cit.*

²⁸ Na przykład: w postaci odrębnej klauzuli dodatkowej OC za szkody osobowe i rzeczowe w środowisku powstałe w wyniku działalności przedsiębiorstwa (DeLoitte, 2006).

²⁹ Gruntowny przegląd problemów ubezpieczeń ekologicznych zawiera monografia Doroty Maśniak *Ubezpieczenia ekologiczne*, Zakamycze 2003.

³⁰ Prawo atomowe Dz.U. nr 12, poz.70 z 10 kwietnia 1986. Na podstawie tego prawa wydano zarządzenie Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 1986 w sprawie określenia zakładu ubezpieczającego odpowiedzialność cywilną eksploatujących obiekt jądrowy MP z dnia 25 września 1986 (jest to PZU).



Rys. 1.5. Miejsce i funkcje zabezpieczenia w układzie roszczenie–odszkodowanie

W przeszłości najwcześniej i najdalej poszły tu regulacje w USA: przemysłowcy amerykańscy podlegają ustawie RCRA, CERLA lub Superfund Act wprowadzającej pojęcie odpowiedzialności łącznej i solidarnej. Celem tej ustawy było zapewnienie środków na odszkodowania i usunięcia niebezpiecznych substancji oraz obarczenie sprawcy szkód kosztami powstałymi w ich wyniku³¹.

Potrzeba istnienia specjalnego funduszu reparatornego (superfunduszu) jest postulatem wszystkich cytowanych autorów³². Podstawową funkcją takiego funduszu byłoby pokrywanie niedoborów środków pochodzących z ubezpieczeń ekologicznych na reparację szkód ekologicznych³³.

Regulacje europejskie w tym zakresie poszły w innym kierunku. Jest to szeroko pojęta w UE odpowiedzialność cywilna i kompensacja szkód. Ogólnie uważa się, że OC przyczynia się do lepszej kontroli i zabezpieczenia się przed wypadkami ekologicznymi oraz wymusza poprawne zachowanie ekologiczne przedsiębiorstw. System kompensacji opisuje się jako finansowe struktury oparte na opłatach lub składkach. Jest to rozwiązanie prowadzące do tworzenia funduszy celowych, gwarantujące, że środki zebrane będą użyte na naprawę szkód w środowisku³⁴.

Towarzystwa ubezpieczeniowe zdecydowanie przeciwstawiają się ubezpieczeniom obowiązkowym; nawet jeśli to wynika z uregulowań prawnych. Nie ubezpieczają w zasadzie ryzyka szkód stopniowych. Zdarzenia nagłe są ubezpieczane w większości krajów OECD w ograniczonym zakresie w ramach ogólnej polisy ubezpieczeniowej OC³⁵.

W Polsce – jak twierdzą specjaliści od rynku ubezpieczeniowego – ustawa z 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej stwarza potencjalną możliwość kompensacji szkód ekologicznych w wyniku ubezpieczenia się podmiotów zagrożonych odpowiedzialnością za skutki działalności na sobie i osobach trzecich, ale możliwości te są zupełnie niewykorzystywane przez instytucje ubezpieczające z obawy o zbyt duże ryzyko strat.

Ewentualny rozwój ubezpieczeń ekologicznych wiązany jest z przenoszeniem zagranicznych kapitałów i technologii ubezpieczeń do polskich firm ubezpieczeniowych oraz z rozwojem rynku ubezpieczeń spowodowanym większą aktywnością prawniczą na polu odszkodowań w Polsce.

³¹ Por. B. Fiedor, *Ekonomiczne...* rozdz. 4 (red.).

³² Również: Redman M., *European Union environmental law and the mining industry*, MEM, 6/1994/r.

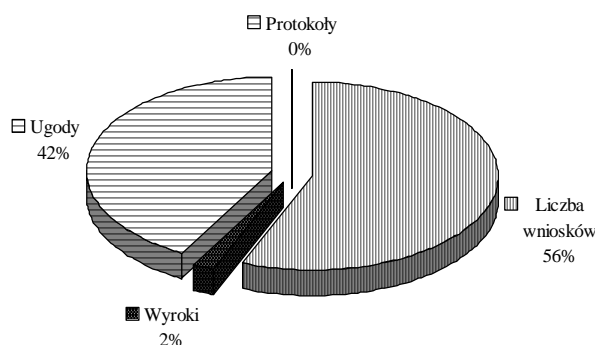
³³ W Polsce funkcje takiego funduszu w zasadzie powinny spełniać narodowy i wojewódzkie *fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, choć w praktyce są one bardzo nieefektywną polityką ochrony środowiska polegającą na finansowaniu głównie zadań komunalnych i tzw. technologii „końca rury”.

³⁴ W Polsce przykładem takiego funduszu jest fundusz rekultywacyjny, Rozp. Min....

³⁵ Więcej w rozdz. 2 i 4 tego opracowania (red.).

8. Praktyka odszkodowań i zabezpieczeń w polskim górnictwie

Dotychczasowa praktyka procedury dochodzenia odszkodowań przebiegała tak jak to pokazano w uproszczeniu na rysunku 1.5. Nowe prawo o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku zapewne zmodyfikuje nieco ten schemat.



Rys. 1.6. Praktyka rozstrzygania sporów roszczeniowo-odszkodowawczych w Polsce w roku 2002 (Kulczycki, Piątkowski, Mies. WUG 4/2003)

Statystykę i wyniki takich sporów znamy z badań Kulczyckiego i Piątkowskiego (2003 – rys. 1.6). Z kolei nasze badania przeprowadzone na terenach górnictwa odkrywkowego pokazują, że są to przede wszystkim szkody budowlane. Jednocześnie można zaobserwować wzrost liczby spraw. Zapewne będzie się też zmieniać struktura szkód i dynamika roszczeń; przede wszystkim dotyczy to samorządów, których ocena kompensacji szkód jest mocno rozbieżna z oceną szkodliwości górnictwa na ich terenach³⁶.

Spółeczeństwo chce, by prawo zarówno dobrze chroniło dobra osobiste pojedynczych obywateli, jak i bezpieczeństwo finansów publicznych. Praktyka administracyjna państwa pokazuje jednak, że państwo w obronie tych interesów nie wykorzystuje swoich możliwości i uprawnień w tworzeniu i egzekwowaniu tego prawa. Ten problem można prześledzić na przykładzie ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*³⁷. W artykule 17. ustawy przewiduje się możliwość ustanowienia zabezpieczenia roszczeń na etapie koncesji. Zabezpieczenie takie, o czym już była mowa, należy rozumieć jako swoiste poręczenie administracji państwa, dane osobom trzecim, że ich roszczenia o ewentualne naruszenie dóbr osobistych spowodowanych działalnością przedsiębiorcy będą zaspokojone niezależnie od rozwoju wypadków, jakie nastąpią po uruchomieniu przedsięwzięcia gospodarczego. Jest jednocześnie zabezpieczeniem odpowiedzialności Skarbu Państwa przed skutkami niewypłacalności przedsiębiorcy.

³⁶ Szczegóły w rozdziale 5 (red).

³⁷ *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz.U. 94.27.96 z dnia 1 marca 1994, z późniejszymi zmianami.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa wynika jednoznacznie z artykułu 96 pgg., który stanowi, że w razie braku przedsiębiorcy odpowiedzialnego za szkodę albo jego następcy prawnego roszczenia przysługują przeciwko Skarbowi Państwa. Pozycje poszkodowanych umacnia dodatkowo art. 97 ust.3, który mówi, że w sprawach o naprawienie szkód powód nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych; postępowanie toczy się na koszt przedsiębiorcy, chyba że roszczenie okaże się oczywiście bezpodstawne.

Artykuł 15 pgg. określa działalność, na jaką koncesja jest wymagalna, a art. 16 określa uprawnionych do jej nadania, natomiast art. 17 określa, w jakich przypadkach w ramach koncesji jest wymagane zabezpieczenie. Z lektury tych przepisów wynika jednoznacznie, że koncesja jest wymagana na poszukiwanie, przez ministra, wojewodę lub starostę (zależnie od rodzaju kopaliny i wielkości wydobywania), natomiast zabezpieczenie jest wymagane tylko wówczas, „jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes społeczny, związany zwłaszcza z ochroną środowiska, udzielenie koncesji może być uzależnione od ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją, a formę i wielkość zabezpieczenia ...ustala się w koncesji, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności, przestrzeni objętej koncesją, czasu, na jaki koncesja została wydana, oraz stopnia szkodliwości zamierzonej działalności dla środowiska.”

Podobny zapis mamy w art. 187 ustawy prawo ochrony środowiska, który został aktualnie dostosowany do nowej ustawy o zapobieganiu i naprawie szkód w środowisku przez dodanie formy zabezpieczenia. Jak wykazały nasze badania stosowania tego prawa w praktyce administracyjnej kilku województw, we wszystkich (w liczbie kilkaset) wydanych w latach 1992–2003 koncesjach nie stwierdzono ani jednego przypadku ustanowienia takiego zabezpieczenia³⁸. Jak się okazuje, nie zawsze wynikało to z braku zaniedbania ze strony administracji wojewódzkiej, ale również braku wsparcia dla takiego działania ze strony administracji rządowej.

Jak widać, ocena kiedy dla państwa lub społeczeństwa interes jest szczególnie ważny, a kiedy nie, zależy od uznania koncesjodawcy. Z kolei praktyka pokazuje, że nawet gdy koncesjodawca uzna ten interes jako szczególnie ważny i zażąda odpowiedniego zabezpieczenia, to nie wiadomo jak go oszacować. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia podczas udzielania koncesji KWB Bełchatów SA na eksploatację złoża Szczerców³⁹. Według naszej ówczesnej wiedzy był to jedyny przypadek zażądania zabezpieczenia w ramach koncesji od roku 1994, czyli od początku obowiązywania ustawy prawo geologiczne i górnicze.

³⁸ Badania ankietowe praktyki administracyjnej w sprawie ustanowienia zabezpieczeń (2004), (por. rozdz. 5, red.).

³⁹ Malewski J., *Wielkość ustalonego koncesją zabezpieczenia roszczeń mogących powstać na skutek eksploatacji złoża węgla brunatnego Szczerców*, Wrocław 2000 (Raport dla MŚ, niepubl.), szczegóły tej pracy w rozdziale 6 (red.)

Jeśli tak ma się rzecz ze stosowaniem tego prawa do spraw rangi krajowej (ministerialnej), to nie należy oczekiwać upowszechnienia stosowania tego przepisu do przedsięwzięć rangi wojewódzkiej i powiatowej. Dowodem na to jest statystyka udzielania koncesji i zabezpieczeń przedstawiona w rozdziale III, gdzie widzimy, że zabezpieczenia, o których mowa w art. 17 ustawy pgg., na poziomie województwa i starosty w ogóle nie są wymagane.

Następnym problemem wykorzystania tego zapisu (o ustanowienie zabezpieczenia) jest powiązanie go z zakresem działalności objętej koncesją. Przepis ogranicza ten zakres do wydobywania kopalin, a nie do stadium likwidacji kopalni (art.15 pgg.). Zabezpieczenie zatem nie obejmuje zobowiązań rekultywacyjnych terenów poeksploatacyjnych, ponieważ (co przyjmowane jest często ze zdziwieniem!) rekultywacja jest likwidacją działalności górniczej, a nie wydobywaniem kopalin, jak to wyraźnie określa koncesja. Naszym zdaniem, w ramach tej regulacji koncesja nie może być rozszerzona na etap likwidacji, a zatem nie można w ramach dotychczasowej regulacji prawnej żądać od przedsiębiorcy odpowiedniego w tym zakresie zabezpieczenia. Wprawdzie art. 29. ust. 1. stanowi, że cofnięcie albo wygaśnięcie koncesji nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w niej obowiązków dotyczących ochrony środowiska, ale środki zabezpieczenia nie uwzględniającego potrzeb rekultywacji będą zbyt małe jak na te potrzeby. Z praktyki bowiem wiemy, że koszty likwidacji kopalń sięgają niemal kosztów jej budowy, a przychody z produkcji są wtedy zerowe. Finansowe problemy kopalni na etapie zakończenia eksploatacji górniczej ilustruje rysunek 1.7.

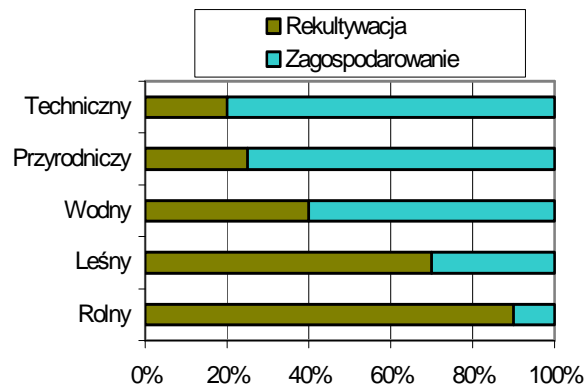
9. Rekultywacja jako forma naprawy szkody w środowisku

Zasada *zanieczyszczający płaci* niewątpliwie odnosi się także do rekultywacji terenów poeksploatacyjnych. Zakres i sposób rekultywacji określa decyzja administracyjna. Problem w tym, że zobowiązanie rekultywacji jest w tej decyzji formułowane bardzo nieprecyzyjnie jako tzw. *kierunek* rekultywacji, np. leśny, wodny, rolny. Istnieje tu wielkie pole swobody interpretacji zakresu potrzebnych do wykonania robót, a zatem i pole do ewentualnych sporów przy rozliczaniu takiego zobowiązania⁴⁰.

Rysunek 1.7 pokazuje potencjane źródło sporów – jest to swoista gra ekonomiczna między zobowiązanym do rekultywacji (minimalizacja nakładów) a przyszłym użytkownikiem terenu, który z kolei jest zainteresowany maksymalizacją wartości terenu i zmniejszeniem kosztów jego zagospodarowania⁴¹.

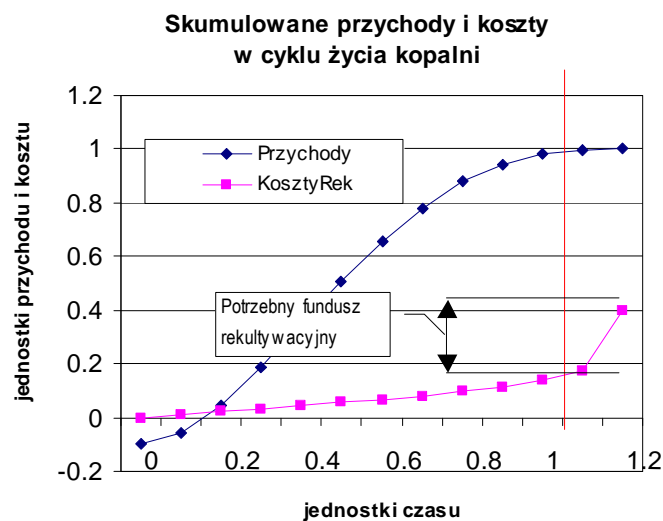
⁴⁰ Kaźmierczak U., Małewski J., *Koncepcja systematyki kierunków rekultywacji*, Kopaliny Pospolite, nr 7/2001.

⁴¹ Małewski J., *Systemowe uwarunkowania rekultywacji i zagospodarowania wyrobisk*, w: *Zagospodarowanie wyrobisk*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej 1999.



Rys. 1.7. Rozkład kosztów rekultywacji i późniejszego zagospodarowania terenów zależnie od kierunku rekultywacji

Następny problem w relacjach przedsiębiorca–administracja publiczna powstaje na tle zabezpieczeń finansowych przedsiębiorcy w momencie zakończenia eksploatacji górniczej, czyli posiadania odpowiednich środków na rekultywację terenu poeksploatacyjnego. Na rysunku 1.8 przedstawiono hipotetyczną sytuację przychodów i rozchodów przedsiębiorstwa w funkcji czasu życia kopalni, czyli kumulację potrzeb finansowych w momencie zakończenia eksploatacji i zaniku przychodów.



Rys. 1.8. Hipotetyczna funkcja stanu dochodów i zobowiązań rekultywacyjnych przedsiębiorcy górniczego w funkcjonowaniu życia kopalni.
Czas i wartości pieniężne podano w jednostkach względnych

Wielkość funduszu rekultywacyjnego jest zależna od projektowanej wyceny całości kosztów likwidacji/rekultywacji. Dawne przepisy finansowe nie pozwalały kopalniom ustalać wielkość składki rocznej stosownie do przyszłych potrzeb rekultywacyj-

nych, co doprowadziło do sytuacji, w której wiele dawniej uruchomionych kopalń nie jest w stanie zgromadzić odpowiednich środków w czasie pozostałym do wyczerpania zasobów kopaliny⁴². Wydaje się, że taką sytuację można nazwać niemożliwością świadczenia zobowiązania (rekultywacyjnego, likwidacyjnego). Otóż, według prawa zobowiązań⁴³, spełnienie świadczenia w ramach zobowiązania musi leżeć w granicach możliwości realizacji wyznaczonych nauką lub praktyką. Gdy świadczenie od samego początku nie jest możliwe do spełnienia (niemożliwość pierwotna) – zobowiązanie w ogóle nie powstaje. Gdy świadczenie staje się niemożliwe do spełnienia po powstaniu zobowiązania (niemożliwość następcza) – samo zobowiązanie jest ważne, ale ulega wygaśnięciu (skutek: zwolnienie obowiązku świadczenia), albo utrzyma się w mocy, lecz dłużnik zamiast świadczenia obowiązany jest do dania odszkodowania.

10. Przykłady stosowania zabezpieczeń w innych sektorach gospodarki

Z wcześniejszych rozdziałów wiemy, że zabezpieczenia typu ubezpieczenia gospodarczego są w górnictwie praktycznie niespotykane. Sytuacja zapewne zmieni się pod rządami cytowanej wcześniej ustawy *o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. Ustawa przewiduje obok gwarancji bankowych również ubezpieczenia ekologiczne. Ale do rozważenia nadają się też przykłady zabezpieczeń dokonywanych w celu należytego wykonania umowy, co należy rozciągnąć także na przypadek udzielenia koncesji.

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. nr 62 z dnia 20 czerwca 2001 z późniejszymi zmianami) w dziale IV dotyczącym pozwoleń na wprowadzenie do środowiska szkodliwych substancji i energii przewiduje ustanowienie zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w formie depozytu, gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej.

Zabezpieczenie w formie depozytu jest wpłacane na odrębny rachunek bankowy, wskazany przez organ wydający pozwolenie, a zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej jest składane do organu wydającego pozwolenie.

Gwarancja bankowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1–4, bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie.

Przykładem z innych działów gospodarki narodowej jest rozporządzenie ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (Dz.U. z dnia 31 grudnia 1994). Według

⁴² Na przykład koszty likwidacji/rekultywacji kopalni Turów szacuje się na ok. 4,5 mld zł., a składka roczna na fundusz likwidacyjny wyniosła 40 mln zł. Jest to zaledwie 1% kosztów likwidacji, co oznacza że zgromadzony w tym tempie fundusz będzie zupełnie niewystarczający do pokrycia zobowiązań w zakresie ochrony środowiska. (z prac komisji WUG, informacja niepubl.).

⁴³ Czachórski W., *Zobowiązania... op.cit.*

tego rozporządzenia zabezpieczenie jest wymagalne, jeżeli wartość robót przekracza 20 tys. ecu wg kosztorysu inwestorskiego. Wysokość zabezpieczenia zależy od wartości robót: Zabezpieczenie może być wnoszone: w gwarancjach bankowych, wekslach własnych *in blanco* z poręczeniem wekslowym banku krajowego, pieniądzu, zastawach na papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa. Dopuszcza się wnoszenie zabezpieczenia w kilku formach jednocześnie.

Następnym przykładem jest obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń określony rozporządzeniem Ministra Łączności z dnia 19 lutego 1999 r. (Dz.U. nr 16, poz. 147). Rozporządzenie umożliwia zabezpieczenie roszczeń majątkowych osób trzecich, które wynikają zarówno z odpowiedzialności kontraktowej, jak i deliktowej prowadzących tę działalność.

Koncesja na prowadzenie działalności telekomunikacyjnej lub pocztowej może być uzależniona od zabezpieczenia majątkowego roszczeń osób trzecich. Akceptowane są różne formy zabezpieczenia: poręczenie, gwarancja bankowa, weksel własny *in blanco* z poręczeniem banku krajowego lub blokada środków pieniężnych na rachunku bankowym. Wraz z upływem ważności poręczenia lub gwarancji bankowej korzystający z koncesji powinien wystąpić o jej przedłużenie. Kiedy nie uzyska się przedłużenia, minister może ustanowić zabezpieczenie w tej samej lub innej formie przewidzianej w swoim rozporządzeniu.

11. Zasady szacowania wielkości zabezpieczenia w górnictwie

Wszystkie wymienione przykłady zabezpieczeń nie mówią nic o technologii szacowania wielkości zabezpieczenia. Nie umiemy też powiedzieć wiele o takiej technologii w górnictwie, być może poza naszym własnym przykładem oszacowania takiego zabezpieczenia na etapie udzielania koncesji na eksploatację złoża węgla brunatnego Szczerców. Szczegóły tego zagadnienia podane są jako studium przypadku w rozdziale VIII. Ogólnie możemy tu powiedzieć, że:

- Ustanawianie zabezpieczenia powinno być podstawową zasadą stosowaną w każdym wypadku udzielania pozwolenia administracyjnego, niezależnie od skali przedsięwzięcia gospodarczego i szerokości uprawnień administracyjnych.
- Warunki koncesji powinny rozróżniać wszystkie etapy życia kopalni – od udostępniania do rekultywacji (likwidacji).
- Formy zabezpieczenia mogą być różnicowane na etapy, ponieważ środki zabezpieczenia, jakie mogą być do dyspozycji przedsiębiorcy, również są zróżnicowane: może to być ubezpieczenie typu gospodarczego, fundusze celowe dobrowolne i obligatoryjne (np. fundusz rekultywacyjny) itp.
- Okres i wielkość zabezpieczenia powinny być ustalone indywidualnie dla każdego przypadku na podstawie specjalistycznych obliczeń wykonanych przez specjalistów geoinżynieri, ekonomii środowiska i prawa.
- Zarządzanie finansowe zabezpieczeniami powinno być przekazane do wyspecjalizowanych instytucji typu Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska.

12. Wnioski końcowe

1. Wzrastające zainteresowanie ochroną środowiska oraz coraz mniejsze przyzwolenie społeczne na ponoszenie ekologicznych kosztów działania przedsiębiorstw wymusza na państwie wdrożenia takich regulacji prawnych, które prowadziłyby do internalizacji tych kosztów w działalności gospodarczej.

2. Nowe rozwiązania prawne przewidują uczestnictwo społeczeństwa jako strony w procesie podejmowania decyzji administracyjnych, dotyczących przedsięwzięć gospodarczych mogących pogorszyć stan środowiska naturalnego. Uczestnictwo w tym procesie oznacza również współodpowiedzialność stron za skutki tych decyzji administracyjnych.

3. Odpowiedzialność przedsiębiorcy za skutki ekologiczne opiera się głównie na przepisach kodeksu cywilnego. Nowe prawo ochrony środowiska wprowadza jednak istotne dla praktyki gospodarczej i ochrony środowiska rozwiązania – większy zakres odpowiedzialności przedsiębiorcy nie tylko do szkód popełnionych, lecz także zapobiegania tym szkodom, w tym także możliwość ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, także w formie ubezpieczeń gospodarczych. Nowe prawo jednoznacznie wskazuje wojewodę jako odpowiedzialnego za zarządzanie szkodą od momentu jej ujawnienia do likwidacji.

4. Współodpowiedzialność państwa i społeczeństwa za następstwa ekologiczne decyzji administracyjnych prowadzi do ewolucji prawa w stronę zabezpieczeń prawnych od odpowiedzialności za te decyzje. Ewolucja ta w krajach rozwiniętych zmierza do ustanowienia przymusu prawnego stosowania zabezpieczeń ekonomicznych od odpowiedzialności za ekologiczne skutki działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Jest to ubezpieczenie typu gospodarczego.

5. Towarzystwa ubezpieczeniowe działające w Polsce w zasadzie nie ubezpieczają ryzyka szkód ekologicznych. Ewentualny postęp w tym zakresie wiązany jest z wdrożeniem do naszego prawa ochrony środowiska dyrektywy 2004/35/WE, a także przeniesieniem doświadczeń zagranicznych do instytucji i praktyki polskiej poprzez powiązania kapitałowe firm zagranicznych i polskich oraz transferu wiedzy w zarządzaniu ryzykiem szkód ekologicznych.

6. Dokonany w rozdziale 2 przegląd przepisów dotyczących szeroko rozumianego zagadnienia odpowiedzialności za szkody wywołane w środowisku na skutek działalności górniczej prowadzi do wniosku, że system regulacji w tym zakresie jest niespójny. Wątpliwości budzą niemal wszystkie jego elementy – zwłaszcza przesłanki powstania zobowiązań jak i zakres możliwych roszczeń. W mniejszym stopniu dotyczy to rozlicznych instrumentów prawnych, którymi można posłużyć się podczas realizacji obowiązków – zarówno prewencyjnych, jak i odszkodowawczych. Mamy jednocześnie do czynienia z dwoma zasadniczymi nurtami regulacji. Dotyczy to obowiązków publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych. Ich styk – traktowanie środowiska jako dobra wspólnego – jest w sumie jeszcze niedoprecyzowany i nierozpoznany. Praktyka stosowania tych przepisów jest ciągle niewielka.

7. Jedynym zabezpieczeniem ekologicznym w prawie polskim jest instytucja zabezpieczenia na etapie koncesji i pozwoleń. Zabezpieczenia przewidziane *Prawem geologicznym i górniczym* zawęża stosowanie tego zabezpieczenia do zagrożeń ekologicznych o znacznych rozmiarach, a także ogranicza zakres działalności górniczej objętej wymogiem ustanowienia zabezpieczenia. Dotychczasowa praktyka gospodarcza i administracyjna pokazuje, że instytucja zabezpieczenia przewidziana prawem g.g. od roku 1994 pozostawała jak dotąd pewną abstrakcją prawniczą nie mającą praktycznego znaczenia. Powodem tego stanu jest brak wiedzy w tym zakresie, zarówno po stronie praktyki gospodarczej i administracji, jak i nauki.

8. Jednakże wraz z rozwojem systemów prawnych i informacyjnych oraz upowszechnieniu ich stosowania następuje wzrost świadomości ekologicznej i kultury prawnej społeczeństwa. Ten proces jest realny i już wyraźnie zauważalny. Pociąga on za sobą popyt na usługi prawne, a to z kolei prowadzi do rozwoju rynku takich usług. W tej sytuacji roszczenia i odszkodowania zawsze będą elementami gry prawnoekonomicznej pomiędzy zainteresowanymi stronami. Z drugiej strony mimo rozwoju wiedzy o środowisku oraz metod diagnozowania szkody wciąż istnieje znaczny margines ryzyka błędu jej oceny. Oznacza to, że liczba spraw będzie się zwiększać, a ich rozstrzygnięcie będzie niełatwe i kosztowne.

Reasumując, zagadnienia szkód, odszkodowań i zabezpieczenia roszczeń nie są nowe. Dotyczą one wszystkich obszarów aktywności człowieka. Jednakże w przypadku górnictwa mamy do czynienia ze szkodami szczególnego rodzaju. Są to szkody majątkowe wywołane pośrednio przez środowisko, które kształtowane jest jednocześnie przez czynniki naturalne i antropogeniczne, i które to czynniki nie zawsze można przypisać określonemu sprawcy. Identyfikacja takiej szkody i jej wycena jest zawsze przedmiotem sporów, które często trzeba rozstrzygać w obliczu obowiązującego prawa z udziałem ekspertów geoinżynierii, ekonomistów środowiska, prawników, a często z udziałem sądów powszechnych i nieodzwonnych w takich wypadkach biegłych sądowych. W tym procesie ważną instytucją jest zabezpieczenie roszczeń, które w górnictwie jest jeszcze zbyt słabo wykorzystywanym narzędziem finansowym w rękach administracji publicznej.

Analiza prawna zagadnienia roszczeń, odszkodowań i ubezpieczeń ekologicznych

Jan Jerzmański*

Skutki działalności górniczej w postaci zmian w środowisku¹ mogą mieć rozmaite przyczyny. Wpływa to niewątpliwie na zakres obowiązków przedsiębiorcy (lub ich następców prawnych) oraz liczbę i rodzaj instrumentów prawnych – pełniących zarówno funkcję prewencyjną, jak i interwencyjno-kontrolną, związaną z odpowiedzialnością prawną. Wpływa to również na zakres uprawnień podmiotów dotkniętych skutkami działalności górniczej. Dalsza analiza ma na celu zilustrowanie zasadniczych problemów prawnych i uzasadnienie sformułowanych na wstępie tez.

1. Podstawy prawne

Podstawy prawne są w omawianym zakresie dość zróżnicowane i rozproszone. Spośród najważniejszych ustaw, dotyczących problematyki likwidacji skutków działalności górniczej, analizie poddać trzeba co najmniej:

- kodeks cywilny (kc.),
- kodeks karny (kk.),
- kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.),
- kodeks postępowania cywilnego (kpc.),
- ustawę z 1994 r. prawo geologiczne i górnicze (pgg),
- ustawę z 1994 r. prawo budowlane,
- ustawę z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (o.g.r.l),
- ustawę z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

* Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego.

¹ W zasadzie jest to oddziaływanie na środowisko w rozumieniu ustawy p.o.ś. (art. 3) – co obejmuje również oddziaływanie na zdrowie i życie ludzi.

- ustawę z 2001 r. prawo ochrony środowiska (p.o.ś.),
- ustawę z 2001 r. o odpadach,
- ustawę z 2001 r. prawo wodne,
- ustawę z 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary,
- ustawę z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- ustawę z 2004 r. o ochronie przyrody,
- ustawę z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- ustawę z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

2. Klasyfikacja skutków działalności górniczej – źródła obowiązków

Ogólnie źródłem obowiązków przedsiębiorcy górniczego – a co za tym idzie również roszczeń o ich wykonanie – jest przede wszystkim sam fakt podjęcia działalności. Mamy wówczas do czynienia ze skutkami działań legalnych. Zasadniczo dotyczy to obowiązków publicznoprawnych, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska. Klasycznym przykładem służyć może obowiązek prawidłowego zakończenia działalności. Drugim istotnym źródłem obowiązków pozostaje powstanie stosunku odpowiedzialności prawnej, co zakłada naruszenie normy prawnej. Zakres powstałych zobowiązań zależy wówczas od dyspozycji normy i stopnia jej naruszenia. Pamiętać jednak należy, że w pewnych okolicznościach sytuacje te są trudne do odróżnienia. Odpowiedzialność prawna jest możliwa również za działania zgodne z prawem. Następuje ona w chwili naruszenia normy zakazującej dokonywania szkód lub innego rodzaju wyraźnie wskazanego skutku prowadzonej działalności.

2.1. Działalność niepowodująca powstania stosunku odpowiedzialności

2.1.1. Zakończenie działalności górniczej – rekultywacja w rozumieniu ustawy o.g.r.l.

Pierwszą zasadniczą grupę stanowić będą obowiązki związane z prowadzeniem i zakończeniem działalności w warunkach normalnych, których granice, oprócz przepisów powszechnie obowiązujących, wyznaczają stosowne prawa do terenu i złoża oraz wymagane decyzje administracyjne. Skutek eksploatacji złoża w postaci degradacji terenu (środowiska) jest naturalną konsekwencją działań podjętych przez przedsiębiorcę.

Nie można w żadnym wypadku postrzegać tego w kategorii odpowiedzialności za szkody – mimo że bardzo często w praktyce jest trudno oddzielić te dwie sytuacje. Można jednak posłużyć się tu analogią związaną z uprawnieniami posiadacza nieruchomości gruntowej (w wielu wypadkach odkrywkowa działalność górnicza jest po prostu rodzajem korzystania z nieruchomości gruntowej) oraz uprawnieniami

prowadzącego zakład w rozumieniu przepisów p.o.ś. Możliwość oddziaływania na środowisko polegającego na przekształceniu nieruchomości lub ograniczającego się do terenu zakładu jest uprawnieniem posiadacza i prowadzącego zakład. Może jednak być przedmiotem nadzoru właścicielskiego (o ile nie mamy do czynienia z tożsamością podmiotów). Decydujące znaczenie będzie więc tu miał tytuł prawny – w wypadku odkrywkowej działalności górniczej trzeba przyjąć, że stanowi go, obok praw rzeczowych lub zobowiązaniowych uprawniających do władania terenem (takich jak np. własność, użytkowanie wieczyste czy dzierżawa), także umowa ustanawiająca użytkowanie górnicze². Gdy prowadzona działalność jest przedmiotem regulacji w przepisach powszechnie obowiązujących – a zwłaszcza, gdy wymaga ona uzyskania decyzji administracyjnej analogicznej do nadzoru właścicielskiego, rolę pełni nadzór administracyjny związany z kontrolą przestrzegania przepisów dotyczących ogólnych warunków eksploatacji każdego zakładu (lub jego specjalnego typu) oraz stosownych decyzji administracyjnych.

W okresie prowadzenia działalności oddziaływanie na środowisko związane ze społeczno-gospodarczym charakterem praw do terenu oraz złoża nie podlega dodatkowym ograniczeniom. Interesujące jest także to, że działalność podejmowana nielegalnie (bez właściwego tytułu prawnego lub wymaganych decyzji administracyjnych albo z naruszeniem ich warunków) nie zmienia w istotny sposób obowiązków prowadzącego działalność w omawianym zakresie. Jeżeli nie występują specjalne przesłanki, nie może być mowy o odpowiedzialności odszkodowawczej. Sytuacja zmienia się dopiero wskutek zastosowania stosownych instrumentów odpowiedzialności administracyjno- i cywilnoprawnej (zarówno deliktowej jak, i kontraktowej), które w konsekwencji mogą doprowadzić do wstrzymania działalności. Skutki są jednak identyczne z przypadkiem dobrowolnego zakończenia działalności prowadzonej legalnie.

W przypadku działalności gospodarczej (przemysłowej) zakończenie lub wstrzymanie działalności rodzi obowiązek likwidacji zakładu. W działalności górniczej (objętej regulacją ustawy pgg.) może to być interpretowane jako automatyczne powstanie obowiązku rekultywacji – choć jego egzekwowanie wymaga wydania decyzji administracyjnej³. Znajdują tu zastosowanie przepisy ustawy o.g.r.l. W związku z dość niekonsekwentnym stosowaniem przez ustawodawcę pojęcia rekultywacja, należy podkreślić, że chodzi o obowiązek przywrócenia gruntom wartości użytkowych lub przyrodniczych z punktu widzenia gospodarki rolnej i leśnej. W przypadku innych rodzajów działalności przemysłowej w istocie chodzi tu zawsze o przywracanie wartości użytkowej gruntów będących w przeszłości gruntami rolnymi

² Na gruncie obowiązujących przepisów nie jest jasne, w jakim zakresie odkrywkowa działalność górnicza może wykraczać poza granice nieruchomości gruntowej – innymi słowy kiedy dla jej wykonywania niezbędne jest ustanowienie użytkowania górniczego.

³ Jest sporne, to jaki charakter prawny ma decyzja ustalająca ten obowiązek – można jednak uznać, że w wypadku zakończenia działalności górniczej powstaje obowiązek wydania takiej decyzji.

lub leśnymi. Uzasadniony jest więc kierunek rekultywacji rolnej lub leśnej. W przypadku działalności górniczej nie jest to wcale oczywiste, przepisy bowiem ustawy o.g.r.l. znajdują tu zawsze zastosowanie – niezależnie od pierwotnego przeznaczenia gruntów. Zastosowanie to jednak jest zróżnicowane – następuje ono wprost (jeżeli grunty podlegały reżimowi ustawy o.g.r.l.) lub odpowiednio (jeżeli nie podlegały). Powstają w związku z tym wątpliwości czy rolny lub leśny kierunek rekultywacji jest zawsze uzasadniony. Ustawa o.g.r.l. nie przesądza jednoznacznie tego zagadnienia. Nie wynika z niej jednak zakaz dokonywania rekultywacji, np. w celach rekreacyjnych – nawet w przypadku zdegradowanych gruntów rolnych i leśnych. Ponadto zawsze należy przyjąć, że do czasu uzyskania przez grunty, zdegradowane wskutek działalności górniczej, statusu gruntów rolnych lub leśnych⁴ możliwe jest kontynuowanie wykorzystania terenu. W zasadzie oznacza to rozpoczęcie nowej działalności o innym charakterze – zwykle związanej z powstaniem nowej infrastruktury. Lokalizacja i budowa nowych obiektów – podlegająca regułom ogólnym procesu inwestycyjnego – musi zostać również uznana za prawidłowy sposób zakończenia działalności górniczej. Przykładem może służyć przekształcenie hałdy skały płonnej w tor zjazdowy lub powstanie zbiornika retencyjnego. Dylematy te są zauważane w praktyce – stąd postulat wprowadzenia stosownych zmian w regulacji⁵.

Zakres obowiązku rekultywacji wynika ze stopnia degradacji terenu. Ustawa o.g.r.l. wprowadza tu dość skuteczny instrument, nakazując, aby decyzja określająca obowiązki podmiotu zobowiązanego oparta była na dwu opiniach rzeczoznawców. Przepis ten jest jednak w praktyce często ignorowany przez organy wydające decyzje w sprawach mniejszej wagi.

Pewnym dodatkowym problemem jest sytuacja, w której nastąpiła naturalna rekultywacja terenu wskutek zaniechań – raz ze strony podmiotu zobowiązanego (przedsiębiorcy lub jego następcy prawnego) oraz dwa – ze strony organów administracyjnych niewydających stosownych decyzji (w sprawie rekultywacji z art. 22 ustawy o.g.r.l. lub w sprawie likwidacji zakładu górniczego – art. 81a ustawy pgg.). Zaniechanie może również polegać na braku egzekucji obowiązku. W obecnym stanie prawnym jest to sytuacja niejasna⁶. W zasadzie nic nie zwalnia od obowiązku dokonania działań naprawczych – przede wszystkim należy uznać, że obowiązek ten nie ulega przedawnieniu. Można mieć jednak wątpliwości czy nie zachodzi przypadek bezprzedmiotowości. K.p.a. przewiduje w takim wypadku możliwość umorzenia postępowania (art. 105) oraz uchylecia już wydanej decyzji (art. 162). Można przyjąć, że organ powinien jednak po prostu nie wszczynać postępowania – a w przypadku złożonego wniosku (co może dotyczyć decyzji z ustawy o.g.r.l.) skorzystać z możliwości

⁴ Zgodnie z o.g.r.l. następuje to automatycznie z chwilą zakończenia rekultywacji o ustalonym takim właśnie kierunku.

⁵ Zob. W. Glapa, O potrzebie aktualizacji przepisów dotyczących rekultywacji gruntów i terenów, *Górnictwo Odkrywkowe* 5–6/2004.

⁶ Zwrócić trzeba też uwagę, że tzw. opcja naturalnej regeneracji jest brana pod uwagę w prawie UE – omawiana dalej dyrektywa 2004/35/WE dopuszcza ją nawet w wypadku powstania szkody w środowisku.

umorzenia postępowania. Pełne wyjaśnienie statusu prawnego terenu zrehabilitowanego siłami przyrody może nastąpić również przez objęcie jedną z form ochrony przyrody (np. jako użytek ekologiczny) – co wymaga jednak inicjatywy właściwych gmin lub wojewody.

W opisanej sytuacji wypełnienie obowiązków publicznoprawnych jest niemal zawsze równoznaczne z prawidłowym zakończeniem działalności, której warunki określa decyzja administracyjna wydawana na podstawie ustawy o.g.r.l. Pewne modyfikacje wynikać tu mogą jedynie z warunków umownych, dotyczących korzystania z nieruchomości lub samego złoża.

2.1.2. Rekultywacja w ujęciu ustawy p.o.ś.

Powstaje jednak dodatkowo konieczność uwzględnienia stosunkowo krótko obowiązujących przepisów dotyczących rekultywacji zawartych w ustawie p.o.ś.⁷. W zasadzie odnoszą się one do likwidacji skutków każdej działalności gospodarczej (zasada sprawcy), choć w części wypadków jest to również obowiązek związany z posiadaniem stosownych praw do zdegradowanego terenu (ściślej do powierzchni ziemi). Obowiązek rekultywacji w tym ujęciu nie może być utożsamiany z odpowiedzialnością za szkody. Różnice nie są jednak tak oczywiste jak w przypadku obowiązku zakończenia działalności na terenach objętych regulacją ustawy o.g.r.l.

W zasadzie obowiązek rekultywacji w tym znaczeniu, jaki nadaje mu ustawa p.o.ś., powstaje po stwierdzeniu zaistnienia ustawowych przesłanek, ale dopiero z chwilą zakończenia działalności – choć tylko wtedy, gdy dotyczy to władającego terenem. Gdy dotyczy to sprawcy „zewnętrznego”, obowiązek powstaje z chwilą stwierdzenia zaistnienia ustawowych przesłanek. W tym przypadku trudno go odróżnić od obowiązków związanych z odpowiedzialnością tak cywilną, jak i administracyjną⁸. Kluczem do zrozumienia istoty tej instytucji prawnej są właśnie ustawowe przesłanki powstania obowiązku. Jest nią po pierwsze przekroczenie ustalonych w przepisach powszechnie obowiązujących standardów jakości gleby i ziemi⁹. Po drugie jest nią niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu. Pomijając niesłychanie ocenny charakter tego ostatniego określenia należy zauważyć, że w przypadku działalności przemysłowej podejmowanej w warunkach legalnych – a zwłaszcza zakończonej wykonaniem rekultywacji w znaczeniu nadanej przez ustawę o.g.r.l. – w ogóle przepis ten nie może mieć zastosowania. Pozostaje jednak kwestia zanieczyszczenia gleby lub ziemi (przekroczenia standardów). W tym wypadku doprowadzenie do stanu zgodnego z przepisami jest niezależne od wykonania obowiązków związanych z zakończeniem działalności. Rekultywacja w tej postaci może zostać również zastąpiona obowiązkiem zapłaty stosownej rekompensaty

⁷ Weszły w życie w 2001 r., od tego momentu można było mówić o funkcjonowaniu dwu niezależnych modeli rekultywacji, przy czym wzajemne relacje tych przepisów pozostają niejasne.

⁸ Świadczy o tym np. redakcja art. 362 ust. 6 ustawy p.o.ś.

⁹ Rozporządzenie MŚ z 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby i ziemi.

pieniężnej na fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej (a więc *sui generis* odszkodowania – co dodatkowo uzasadnia tezę o podobieństwach tej instytucji do odpowiedzialności)¹⁰.

2.1.3. Nowe zasady

Wszystkie podane przypadki obowiązków związanych z zakończeniem działalności górniczej nie są związane z wystąpieniem jakichkolwiek skutków w środowisku – a zwłaszcza szkód. Można jednak zauważyć, że jest w tym pewien pozór. Zastosowanie wymienionych przepisów następuje w sytuacji, gdy ustawodawca przesądził *a priori* o niepożądanym charakterze zmian w środowisku. Różnica jest jednak dość istotna, w tych bowiem wypadkach mamy do czynienia z wypełnieniem obowiązku będącego naturalną konsekwencją dozwolonej działalności (nawet, jeżeli jest ona prowadzona nielegalnie)¹¹. Nie ma tu więc swoistego odium związanego z powstaniem stosunku odpowiedzialności prawnej. Nie zmienia to jednak oceny, że mamy do czynienia z obowiązkiem. Roszczenie dotyczyć będzie więc nie tyle naprawienia szkody (czy zaprzestania negatywnego oddziaływania), ile wykonania owego obowiązku. Z kolei jego wykonanie nie wyklucza odrębnej odpowiedzialności na podstawie innych, równoległych występujących przesłanek. Zasada taka jest również wyrażona w prawie europejskim. Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku obejmującej zapobieganie i naprawianie szkód w środowisku podkreśla w preambule, że nie wszystkie formy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu można naprawić za pomocą mechanizmu odpowiedzialności, a jednocześnie nie można wykluczać równoległego zastosowania różnych instrumentów naprawczych. Tym samym obowiązujący model traktowania rekultywacji w kategorii obowiązku (a nie w kategorii odpowiedzialności) można było uznać za dopuszczalny. Dotyczy to zwłaszcza regulacji ustawy o.g.r.l. Dyrektywa 2004/35/WE jednak w zupełnie inny sposób traktuje zjawisko zanieczyszczenia gruntów – z jednej strony uznając je za rodzaj szkody w środowisku, z drugiej zaś wyraźnie ograniczając sytuacje, w których wymagane byłyby działania naprawcze.

Przyjęcie tej dyrektywy oraz niejasne relacje pomiędzy zakresem obowiązków dotyczących rekultywacji wynikających z ustawy p.o.ś. oraz ustawy o.g.r.l. (a w konsekwencji również ustawy pgg.) spowodowały rezygnację z wprowadzonego w 2001 r. modelu duplikowania przepisów dotyczących rekultywacji traktowanej jako

¹⁰ To zagadnienie jest szerzej omówione [w:] Jan Jerzmański, Obowiązki publicznoprawne i odpowiedzialność w zakresie rekultywacji zanieczyszczonej powierzchni ziemi na terenach górnictwa odkrywkowego po zakończeniu działalności, *Górnictwo Odkrywkowe* 5–6/2004.

¹¹ Należy odróżniać różne poziomy owej nielegalności. Eksploatacja kopaliny jest działaniem legalnym (dozwolonym), choć może być prowadzona w warunkach naruszenia prawa – cywilnego, administracyjnego czy karnego – i dopiero wykazanie tych naruszeń rodzi skutek odpowiedzialności. Natomiast np. lokowanie odpadów w wodach powierzchniowych jest niedozwolone i powoduje natychmiastową odpowiedzialność.

naturalny skutek zakończenia działalności gospodarczej (niezależny od powstania szkody). W marcu 2007 r. Sejm RP uchwalił nową ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹². Zostanie ona szerzej omówiona w części poświęconej odpowiedzialności administracyjnej. Tym samym – wobec utrzymania z niewielkimi modyfikacjami regulacji ustawy o.g.r.l. – wracamy do sytuacji sprzed 2001 r. Wówczas również zanieczyszczenie gruntu traktowane być mogło jedynie w kategorii odpowiedzialności za szkody (lub za negatywne oddziaływanie na środowisko).

Wspomniana modyfikacja jest dość istotna dla wyjaśnienia relacji pomiędzy rekultywacją podejmowaną w trybie ustawy o.g.r.l. a działaniami naprawczymi podejmowanymi na podstawie nowej ustawy. Od chwili jej wejścia w życie stwierdzenie jakiegokolwiek zanieczyszczenia gruntu wyłącza stosowanie ustawy o.g.r.l., a rekultywacja gruntów jest dokonywana z odpowiednim zastosowaniem nowych zasad. Sprawę jednak komplikuje to, że do zanieczyszczenia powierzchni ziemi powstałego przed 30 kwietnia 2007 r. stosuje się nadal dotychczasowe przepisy ustawy p.o.ś.

Podsumowując, można stwierdzić, że w nowych warunkach – w zależności od okoliczności – przedsiębiorca górniczy będzie kończył działalność na podstawie:

- bezpośrednio stosowanej ustawy o.g.r.l.,
- odpowiednio stosowanej ustawy o.g.r.l.,
- bezpośrednio stosowanej ustawy z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie,
- odpowiednio stosowanej ustawy z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

W każdym wypadku oznacza to nieco inny zakres obowiązków. Dodatkowo w wypadku stwierdzenia zanieczyszczenia gruntu dokonanego przed 30 kwietnia 2007 r. obowiązek ich oczyszczenia będzie obciążał zasadniczo podmiot aktualnie władający powierzchnią ziemi. Nowe zasady są niewątpliwie bardziej racjonalne, ale trudno mówić tu o przejrzystości.

2.1.4. Inne przykłady zobowiązań

Dodatkowo w związku z analizą zobowiązań przedsiębiorcy górniczego, niewynikających ze stosunku odpowiedzialności, można zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt tego zagadnienia – choć nie jest on związany z obowiązkiem rekultywacji, lecz z kwestią praw do wykorzystania terenu. Ma to przy tym znaczenie raczej w fazie rozpoczynania niż zakończenia działalności – choć nie można wykluczyć, że uzyskanie praw do terenu będzie niezbędne dla prawidłowej likwidacji zakładu górniczego¹³.

¹² W chwili pisania tych słów była ona rozpatrywana przez Senat RP.

¹³ Na przykład: w wypadku rekultywacji w postaci budowy zbiornika wodnego.

Najprostszą drogą jest uzyskanie tytułu prawnego¹⁴ przez zawarcie stosownej umowy – co sprowadzić można do zapłaty wynagrodzenia. Uzyskanie prawa do terenu nie zawsze jednak wiąże się z nabyciem go dzięki czynnościom cywilnoprawnym. Może również wynikać z decyzji administracyjnej – np. wydanej na podstawie art. 88 ustawy pgg. W takim wypadku jednak zobowiązanie również polega na obowiązku zapłaty wynagrodzenia – a ewentualne dodatkowe szkody są przedmiotem odszkodowania ustalanego na zasadach ogólnych. Dość podobna sytuacja zachodzi, gdy podstawą prawa do wykorzystania terenu jest decyzja wydawana na podstawie art. 125 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁵. Nie jest natomiast zobowiązaniem przedsiębiorcy górniczego zapłata odszkodowania w wypadku wywłaszczenia nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje taką możliwość w tzw. celu publicznym, którym jest m.in. poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową. Wywłaszczenie następuje jednak zawsze na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i to one zobowiązane są do wypłaty odszkodowania.

2.2. Odpowiedzialność prawna

Odpowiedzialność prawna to ponoszenie ujemnych, przewidzianych prawem konsekwencji za zdarzenia (w tym działania lub zaniechania) lub stany prawnie zabronione (ujemnie kwalifikowane) przez podmiot, któremu można przypisać spowodowanie danego zdarzenia lub stanu¹⁶. Inaczej mówiąc, zastosowanie odpowiedzialności sprowadzić można do możliwości zastosowania wobec danego podmiotu określonych sankcji (środków) przewidzianych przez prawo. W związku z tym, że z odpowiedzialnością wiąże się możliwość zastosowania środków przymusu państwowego, wśród instrumentów prawnych ochrony środowiska musi być ona postrzegana jako instrument o charakterze nakazowym i władczym. Odpowiedzialności prawnej nie można przy tym utożsamiać z sankcją, którą może być również na przykład utrata pewnych korzyści czy możliwości podjęcia określonych działań. Z odpowiedzialnością prawną nie można również automatycznie wiązać egzekucji,

¹⁴ Na potrzeby niniejszych rozważań rozumieć można przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy dający podstawę do władania powierzchnią ziemi.

¹⁵ Odmienny skutek zachodzi w przypadku wydania decyzji na podstawie art. 90 ustawy pgg. – przewiduje się tam zapłatę odszkodowania; dotyczy to jednak sytuacji nadzwyczajnej – czasowego zajęcia nieruchomości w razie zagrożenia bezpieczeństwa życia lub zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa zakładu górniczego i jego ruchu oraz urządzeń użyteczności publicznej w związku z ruchem zakładu górniczego.

¹⁶ Definicja W. Langa – dość powszechnie akceptowana w literaturze; W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika – z. 31, Prawo VIII, Toruń 1968.

szczególnej administracyjnej – ma ona bowiem zastosowanie do wszystkich rodzajów obowiązków.

Pośród podstawowych funkcji, jakie pełni instytucja odpowiedzialności, wyróżnić przede wszystkim trzeba funkcję represyjną i ściśle z nią powiązaną funkcję prewencyjną oraz funkcję kompensacyjną (naprawienie wyrządzonej szkody). Zauważyć jednak trzeba, że funkcja prewencyjna to zarówno zapobieganie niepożądanym zachowaniom w przyszłości, jak i możliwość powstrzymania działań groźących szkodą (lub innymi niepożądanymi skutkami). Funkcja kompensacyjna pełni w ochronie środowiska pozornie najważniejszą rolę – co jest często podkreślane w opracowaniach poświęconych temu zagadnieniu – ale zauważyć trzeba, że najważniejszą rolę pełni tu jednak prewencja. Stąd też wynika konieczność uwzględnienia w niniejszym opracowaniu również instrumentów o charakterze prewencyjnym, które nie mają bezpośredniego związku z ewentualnym późniejszym powstaniem przesłanek odpowiedzialności prawnej. Typowym przykładem może służyć tu – omówiona odrębnie instytucja ocen oddziaływania na środowisko (OOS).

Tradycyjnie odpowiedzialność prawną klasyfikuje się według gałęzi prawa i w związku z tym – upraszczając to skomplikowane zagadnienie na potrzeby niniejszego opracowania – można wyróżnić:

- odpowiedzialność cywilną,
- odpowiedzialność administracyjną,
- odpowiedzialność karną.

Pominąć natomiast można – jak się wydaje – zarówno odpowiedzialność pracowniczą, jak i prawno-międzynarodową. Nie jest to bowiem odpowiedzialność przedsiębiorcy górniczego. Jednocześnie specyfika tych rodzajów odpowiedzialności prawnej wymagałaby znacznego rozszerzenia zakresu analizy.

Przyjmuje się na ogół, że dokonując charakterystyki rodzajów odpowiedzialności, należy uwzględnić co najmniej następujące elementy kluczowe:

- typ podmiotu zobowiązanego (osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna);
- rodzaj zdarzenia powodującego powstanie zobowiązania – zwłaszcza szkoda w środowisku, niebezpieczeństwo jej powstania, naruszenie przepisów prawnych;
- zasady ponoszenia odpowiedzialności: odpowiedzialność za zawinienie, odpowiedzialność obiektywna (cywilnoprawna zasada ryzyka, odpowiedzialność administracyjna), ewentualnie jakaś inna zasada;
- podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji (organ państwowy, podmiot prywatny); z tym podziałem wiąże się rozróżnienie rodzaju chronionego interesu, z którym związany jest dany rodzaj odpowiedzialności (publiczny lub prywatny);
- organ uprawniony do stosowania przewidzianych prawem środków, czyli nakładania sankcji (sąd, organ administracyjny);
- rodzaje sankcji, jakie można w danym przypadku zastosować.

2.2.1. Odpowiedzialność cywilna

Działalność górnicza z punktu widzenia problematyki odpowiedzialności cywilnej nie podlega istotnym modyfikacjom, co do ogólnych zasad i podstaw prawnych. Jest przy tym oczywiste, że ustawa pgg. zawiera pewne postanowienia o charakterze szczególnym, ale nie mają one wpływu na istotę tej instytucji. Pod rządami dekretu z 1953r. prawo górniczne zachodziła dokładnie odwrotna sytuacja. Dekret przewidywał całkowicie odmienne ukształtowanie zasad odpowiedzialności cywilnej. Była to tzw. odpowiedzialność absolutna – czyli bez okoliczności zwalniających. Od 1994 r. nastąpiło objęcie szkód wywołanych przez zakład górniczny ogólnymi przepisami kodeksu cywilnego – chyba że ustawa pgg. wyraźnie stanowi inaczej. Wyjątki te jednak są nieliczne i jak zaznaczono nie mają wpływu na ogólny kształt tej instytucji prawnej. Samo jednak ich istnienie wprowadza pewne dodatkowe problemy interpretacyjne. Nie zawsze bowiem wzajemna relacja pomiędzy szczegółowymi przepisami jest dostatecznie klarowna. Podobna sytuacja zachodzi w przypadku modyfikacji wprowadzonych przez ustawę p.o.ś., która również odnosi się do problematyki odpowiedzialności cywilnej. Jej art. 322 stanowi, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa p.o.ś. nie stanowi inaczej. W wypadku obu ustaw najpoważniejsze modyfikacje reguł ogólnych dotyczą tzw. odpowiedzialności prewencyjnej. Na tym tle powstaje dodatkowy problem w zakresie ustalenia wzajemnych relacji pomiędzy regulacją ustaw pgg. i p.o.ś.

Podstawy odpowiedzialności cywilnej

Główne przewidziane w polskim prawie zasady ponoszenia odpowiedzialności cywilnej, to:

- zasada winy,
- zasada ryzyka.

Przepisy szczególne, normujące konkretne przypadki odpowiedzialności rozstrzygają, która z tych zasad ma w danym wypadku zastosowanie (w sprawach związanych z ochroną środowiska częściej spotyka się zasadę ryzyka, np. przy odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zakład „wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody” – art. 435 kc.). W przypadku ruchu zakładu górniczego regułą jest odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, choć nie wyklucza to również możliwości odpowiedzialności na zasadzie winy – nie wszystkie bowiem szkody mogą bezpośrednio wynikać z działalności zakładu. Sprawą zasadniczą jest przede wszystkim odpowiedzialność w przypadku sprzedaży lub bezpłatnego przekazania gruntów. Zwykle powoduje to zmianę podmiotu obowiązującego do rekultywacji (o ile nie została przeprowadzona lub była przeprowadzona nieprawidłowo). Istnieje w związku z tym możliwość regresu. Kwestią odrębną jest też odpowiedzialność z tytułu rękojmi. Ponadto niekiedy (jak np. przy składowaniu odpadów, co może być integralnie związane z działaniami zakładu górniczego, ale nie musi być prowadzone

w jego obrębie) nie mamy do czynienia z zakładem „wprawianym w ruch za pomocą sił przyrody”¹⁷.

Zasada winy oznacza, że za odpowiedzialnego może być uznany tylko taki podmiot, któremu można przypisać (i udowodnić) winę. Podstawowym przepisem formułującym tę zasadę jest art. 415 kc.: „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”.

Przesłanki odpowiedzialności na zasadzie winy, to:

- powstanie szkody (ewentualnie zagrożenia szkodą),
- obiektywna bezprawność zachowania sprawcy, czyli niezgodność jego zachowania się z prawem (przy czym bezprawność ta interpretowana jest w sposób szeroki – nie tylko jako naruszenie przepisów prawa, ale również innych reguł, zwłaszcza zasad współżycia społecznego),
- wina sprawcy – subiektywna naganność jego zachowania (działania lub zaniechania) mająca postać złego zamiaru lub niedbalstwa,
- normalny związek przyczynowy między zachowaniem się sprawcy a szkodą czy zagrożeniem nią¹⁸.

W przypadku odpowiedzialności na zasadzie winy osoba poszkodowana, występująca z pozwem do sądu, musi udowodnić występowanie wszystkich wymienionych przesłanek. Sytuacja procesowa poszkodowanego jest więc mniej korzystna – nie korzysta on z ułatwień dowodowych właściwych dla zasady ryzyka.

Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka (obiektywna) charakteryzuje się tym, że przy jej zastosowaniu nie jest potrzebne występowanie winy po stronie podmiotu odpowiedzialnego. Jest ona niezależna od winy odpowiedzialnego podmiotu – obowiązek odszkodowawczy wynika z samego faktu powstania określonego zdarzenia (np. prowadzenia działalności przez zakład i spowodowania szkody przez tę działalność). Podstawowym przepisem mającym znaczenie dla ochrony środowiska, formułującym zasadę ryzyka, jest art. 435 § 1 kc.: „Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo

¹⁷ Kategoria „zakładów wprawianych w ruch za pomocą sił przyrody” jest dość anachroniczna, jednak podmioty powodujące szkody w środowisku na ogół do niej należą. Nie uznaje się jednak za takie zakłady, obok składowisk odpadów, również np. przedsiębiorstw rolnych, przedsiębiorstw budowlanych (a one również mogą być źródłem zagrożeń dla środowiska). Artykuł 324 ustawy p.o.ś. rozciąga zastosowanie artykułu 435 kc. również na zakłady inne niż wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody, o ile są zaliczane do tzw. zakładów o dużym lub zwiększonym ryzyku, a więc do zakładów, których dotyczą przepisy ustawy p.o.ś. o poważnych awariach.

¹⁸ Przez normalny związek przyczynowy zwykle rozumie się sytuację, w której po pierwsze dane działanie, np. funkcjonowanie zakładu było warunkiem koniecznym wystąpienia szkody (bez niego szkoda by nie powstała), a po drugie związku między tym działaniem a szkodą można uznać za typowe, oczekiwane, a więc nie będące rezultatem jakiegos wyjątkowego zbiegu okoliczności.

wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności”.

Za przesłanki odpowiedzialności na zasadzie ryzyka uznaje się:

- powstanie szkody (ewentualnie zagrożenia szkodą),
- normalny związek przyczynowy między działaniem podmiotu odpowiedzialnego (np. funkcjonowaniem zakładu czy instalacji) a szkodą czy zagrożeniem nią,
- brak okoliczności zwalniających, wyraźnie przewidzianych w przepisach.

Ciężar udowodnienia w sądzie dwóch pierwszych spośród wymienionych przesłanek spoczywa na osobie poszkodowanej występującej z roszczeniem (powodzie). W przypadku działalności górniczej może być jednak znacznie utrudniona możliwość udowodnienia związku przyczynowego. W literaturze i orzecznictwie sądowym wyrażano pogląd, że następuje tu domniemanie przyczynowości – choćby ze względu na szczególny charakter owej działalności. Problem ten dotyczy również innych rodzajów zakładów. Występowanie okoliczności zwalniających (zwanym w języku prawniczym przesłankami egzoneracyjnymi) umożliwia pozwanemu uwolnienie się od odpowiedzialności, mimo że szkoda powstała na skutek jego działalności (np. funkcjonowania jego zakładu). Dlatego też to właśnie pozwany musi udowodnić ich ewentualne istnienie w danym wypadku. Przesłanki zwalniające, to:

- siła wyższa (np. klęska żywiołowa),
- wyłączna wina poszkodowanego (tj. gdy to sam poszkodowany spowodował powstanie szkody),
- wyłączna wina osoby trzeciej (innej niż poszkodowany i sprawca szkody), za którą sprawca szkody nie ponosi odpowiedzialności (np. nie będzie taką osobą pracownik zakładu, który spowodował szkodę)¹⁹.

Odpowiedzialność odszkodowawcza a odpowiedzialność prewencyjna

Główną podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej są cytowane artykuły 415 i 435 kc. Odpowiedzialność odszkodowawcza odnosi się do sytuacji, gdy szkoda została już wyrządzona. W tym wypadku osoba poszkodowana domaga się naprawienia szkody i może wybierać między żądaniem przywrócenia stanu właściwego albo odszkodowaniem pieniężnym. Ustawa pgg. w istotny sposób modyfikuje tę zasadę. Naprawienie szkody, zgodnie z art. 94, powinno nastąpić przez przywrócenie stanu pierwotnego. W przypadku szkód w gruntach rolnych i leśnych naprawienie tej szkody następuje przez rekultywację²⁰. Dopiero brak możliwości restytucji naturalnej powoduje powstanie

¹⁹ Pewnym problemem może tu być odpowiedzialność w wypadku działań o charakterze przestępczym – np. uszkodzenie rurociągu przez nieznaną sprawców – w tej sytuacji nie wyłącza to odpowiedzialności zakładu.

²⁰ Pamiętać jednak należy, że powstanie obowiązku rekultywacji w płaszczyźnie publicznoprawnej (ustawa o.g.r.l.) nie musi wiązać się z wykazaniem powstania jakiegokolwiek szkody i jest niejako naturalną konsekwencją zakończenia działalności górniczej

typowego obowiązku odszkodowawczego. Powstaje tu jednakże problem dodatkowych kosztów. Artykuł 95 ustawy pgg. przesądza, że koszty restytucji naturalnej nie mogą rażąco przekraczać wielkości poniesionej szkody. Przyjąć jednak trzeba, że rekultywacja jest w takich wypadkach zawsze wymagana, obowiązek ten bowiem jest jednocześnie obowiązkiem publicznym. Przepisy ustawy o.g.r.l. nie uzależniają wykonania owego obowiązku od warunków ekonomicznych.

Odpowiedzialność prewencyjna odnosi się do sytuacji, gdy szkoda jeszcze nie wystąpiła, ale istnieje bezpośrednie nią zagrożenie. Można się wówczas domagać od sprawcy zagrożenia zaprzestania powodujących je działań. Problemem zasadniczym może tu jednak być ocena faktu zaistnienia przesłanki bezpośredniego zagrożenia oraz skala owego zagrożenia. Ocena każdego indywidualnego przypadku musi więc uwzględniać te elementy, które byłyby brane pod uwagę w wypadku powstania szkody i obowiązku odszkodowawczego. W wypadku działalności polegającej na ruchu zakładu górniczego będziemy mieli do czynienia z elementami odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Dotyczy to np. poruszanego już problemu związku przyczynowego (domniemania przyczynowości). Potwierdza to *expresis verbis* art. 99 ustawy pgg., który stanowi, że przepisy dotyczące naprawiania szkód stosuje się odpowiednio do zapobiegania tym szkodom – co jednocześnie oznacza, że również zapobieżenie szkodzie podlega przepisom art. 94 ustawy pgg. (pierwszeństwo dla działań o charakterze restytucji naturalnej).

Roszczenie prewencyjne przysługuje tylko wtedy, gdy jest to wprost przewidziane przez prawo. Zasadniczo podstawą tych roszczeń może być art. 439 kc.²¹ jako najbardziej ogólna podstawa oraz art. 222 § 2 kc.²² jako typowy instrument prewencyjnej ochrony praw do nieruchomości. Ponadto w wypadku zagrożenia dóbr osobistych (w tym zdrowia) w grę wchodzi tu dodatkowo przepis art. 24 § 1 kc.²³. Jednocześnie ustawa p.o.ś. zawiera przepis następujący:

Artykuł 323. 1 – Każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od

²¹ Ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, zwłaszcza wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie.

²² Przeciwno osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń.

²³ Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, szczególnie ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny.

podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie²⁴.

Powstaje pytanie czy zastępuje on w przypadku zagrożenia środowiska powołane wcześniej przepisy kc. Jak się wydaje stanowi on dodatkową podstawę roszczenia. Założenia po wprowadzeniu tego przepisu ochrona prewencyjna miała ulec wzmocnieniu. Roszczenia te powinny się więc raczej uzupełniać. Ustawa p.o.ś. przy tym wyraźnie rozszerza krąg podmiotów mogących wystąpić z roszczeniem. Szczególnie wynika to z ust. 2, który dotyczy środowiska traktowanego jako dobro wspólne²⁵. Możliwość uzupełnienia roszczeń jest również istotna ze względu na zastrzeżenie bezprawności oddziaływania. Jak wykazano wcześniej przesłanka bezprawności miała przede wszystkim znaczenie przy odpowiedzialności na zasadzie winy. Z kolei bezprawność oddziaływania na środowisko może przybrać postać korzystania ze środowiska z naruszeniem wymagań decyzji administracyjnych lub korzystania w ogóle bez takich wymaganych decyzji. Można przy tym uznać, że również naruszenie zasad bezpieczeństwa będzie przesłanką uzasadniająca roszczenie. Nie jest nią jednak działanie w pełni legalne – choć nie wyklucza to odpowiedzialności odszkodowawczej (zgodnie z art. 325 ustawy p.o.ś.)²⁶. Nasuwają się tu wyraźne analogie do rozwiązań przyjętych w prawie geologicznym i górniczym.

Na tym tle dopiero można rozpatrzyć szczególną regulację zawartą w art. 91 ustawy pgg. Właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, jeżeli ruch ten odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Może jednak żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody. Inne podmioty zagrożone ruchem zakładu górniczego objęte są tą samą regułą. Wynika z tego, że w przypadku działań legalnych (na gruncie ustawy pgg.) mamy do czynienia z istotnym ograniczeniem odpowiedzialności prewencyjnej. Przede wszystkim należy wykluczyć możliwość roszczenia opartego na art. 222 kc. Ponadto wątpliwa będzie również możliwość oparcia roszczenia na przepisach ustawy p.o.ś. Pozostaje więc oparcie roszczenia na przepisach art. 439 kc. z uwzględnieniem jednak jego specyfiki. Bez wątpliwości roszczenie to nie może być ukształtowane tak, aby zastępowało utracone

²⁴ Nie rozpatrujemy przy tym możliwości zastosowania tego przepisu w sytuacji, gdy szkoda została już wyrządzona, jako podstawa bowiem art. 435 kc. jest zdecydowanie bardziej prawdopodobny; na podstawie 324 p.o.ś. nie można m.in. żądać zapłaty odszkodowania.

²⁵ Art. 323 ust. 2 p.o.ś.: Jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna.

²⁶ Art. 325 wprost mówi, że odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zakład nie wyłącza okoliczności, że działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach (np. na podstawie ważnego pozwolenia emisyjnego i z zachowaniem jego warunków). Reguła ta dotyczy tylko odpowiedzialności odszkodowawczej, nie zaś prewencyjnej.

roszczenie negatoryjne z art. 222. Nie ma natomiast wątpliwości, że przepis art. 91 nie wyłącza roszczeń z art. 24 kc.²⁷. Podkreślenia wymaga to, że w przypadku działań naruszających postanowienia ustawy pgg. mamy do czynienia z odpowiedzialnością na zasadach ogólnych – a więc roszczenie może być również oparte na pozostałych przepisach.

Z odpowiedzialnością – i to zarówno odszkodowawczą jak i prewencyjną – wiąże się dodatkowo regulacja art. 90 ustawy pgg. Mamy tu do czynienia z sytuacją, gdy skutek wydania decyzji administracyjnej zachodzi możliwość zajęcia cudzej nieruchomości. Przesłanką wydania tej decyzji jest tylko wystąpienie zagrożenia życia lub zdrowia, bezpieczeństwa zakładu oraz urządzeń użyteczności publicznej. Jest to sytuacja odmienna od uregulowanej w art. 88 pgg. lub art. 125 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zajęcie nieruchomości w innych celach, na podstawie decyzji administracyjnej, rodzi obowiązek zapłaty wynagrodzenia. Tu zachodzi konieczność spowodowania szkody w celu odwrócenia niebezpieczeństwa innej szkody, znacznie poważniejszej. Stąd wyrównanie w formie odszkodowania. Można jednak zauważyć, że omawiany przepis jest w istocie repliką postanowień art. 142 kc. W obu jednak wypadkach są to dodatkowe koszty działań prewencyjnych.

Odpowiedzialność z tytułu rękojmi

Omawiając kwestię odpowiedzialności za zdegradowanie lub zanieczyszczenie gruntów, należących obecnie lub w przeszłości do zakładu górniczego lub jego poprzedników prawnych, trzeba zwrócić uwagę również na ewentualne roszczenia z tytułu rękojmi za wady sprzedanej rzeczy (w tym wypadku gruntów), z którymi mogliby wystąpić nabywcy prawa własności lub użytkowania wieczystego.

Odpowiedzialność z tytułu rękojmi wynika z mocy samej ustawy – jest uregulowana w art. 556 i nast. kc. Rękojmia obejmuje wady fizyczne i prawne rzeczy. Wada fizyczna jest wtedy, gdy:

- zmniejsza wartość rzeczy,
- zmniejsza użyteczność rzeczy ze względu na cel oznaczony w umowie albo wynikający z umowy lub przeznaczenia rzeczy,
- rzecz nie ma właściwości, o których istnieniu sprzedawca zapewnił kupującego,
- rzecz została wydana w stanie niekompletnym.

W przypadku sprzedaży zdegradowanych lub zanieczyszczonych gruntów w grę wchodziłaby odpowiedzialność za wady fizyczne wymienione w punktach pierwszym i drugim²⁸. W przypadku gdyby sprzedający wiedział o zanieczyszczeniu i nie

²⁷ Choć gramatyczna wykładnia ust. 2 mogłaby prowadzić do takiego wniosku.; można jednak przyjąć, że przepis ten dotyczy jedynie szkód majątkowych.

²⁸ Przy czym w przypadku gruntów zdegradowanych chodzi raczej o sytuacje, w której rekultywacja została przeprowadzona nieprawidłowo, trudno bowiem ukryć fakt prowadzenia odkrywkowej działalności górniczej.

poinformował o tym kupującego – również wada z punktu trzeciego. Ciężar dowodu, że sprzedający wiedział o wadzie obciąża kupującego²⁹. Po wykryciu wady kupujący ma do wyboru kilka rodzajów uprawnień określonych w art. 560 i 561 kc. W przypadku sprzedaży gruntu (rzeczy oznaczonej co do tożsamości) w grę wchodzi możliwość odstąpienia od umowy lub żądanie obniżenia ceny. Odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi ma charakter absolutny, tzn. że obciąża go niezależnie od tego, czy wadliwość rzeczy wynika z jego winy oraz czy o wadzie wiedział (jeżeli wada była sprzedawcy znana, a świadomie ją przed kupującym zataił, to odpowiedzialność z tytułu rękojmi jest ostrzejsza). Sprzedawca jest jednak zwolniony z odpowiedzialności w przypadku, gdy kupujący o wadzie wiedział – w przypadku rzeczy oznaczonej co do tożsamości, jaką jest grunt, wiedza ta musi istnieć w chwili zawarcia umowy. W istocie powoduje to konieczność właściwego udokumentowania stanu gruntu i przekazania tej wiedzy kupującemu, a więc pośrednio mamy tu do czynienia z elementem dyscyplinującym.

Ocena regulacji

Podsumowując, można stwierdzić, że mamy tu do czynienia z systemem dość skomplikowanym. Podstawowe zróżnicowanie na odpowiedzialność na zasadzie winy i ryzyka oraz na odpowiedzialność prewencyjną i odszkodowawczą musi być uzupełnione zróżnicowaniem co najmniej na:

- działalność podstawową (ruch zakładu górniczego) – działalność uzupełniającą (np. składowanie lub magazynowanie odpadów, eksploatacja instalacji powodującej emisję),
- działalność zgodną z prawem – działalność nielegalną,
- działalność powodującą szkodę w środowisku traktowanym jako dobro wspólne – działalność powodującą innego rodzaju szkodę majątkową lub w dobrach osobistych.

W każdym przypadku mamy do czynienia z nieco innym zakresem możliwych roszczeń oraz z innym kręgiem podmiotów tak zobowiązanych, jak i uprawnionych. Sprawą odrębną jest odpowiedzialność w wypadku sprzedaży gruntów. Mimo swego skomplikowania regulacja zasad odpowiedzialności cywilnej jest jednakże przedmiotem rozległego orzecznictwa sądowego i ugruntowanych poglądów doktryny. Stanowi to niewątpliwie pomoc w stosowaniu rozwiązań odnoszących się do stosunkowo nowych zagadnień, w tym zwłaszcza ochrony środowiska.

2.2.2. Odpowiedzialność administracyjna

Wyróżnienie odrębnej instytucji prawnej w postaci tzw. odpowiedzialności administracyjnej jest sprawą sporną – głównie co do jej zakresu. Bez wątpliwości jednak

²⁹ Zgodnie z ogólną zasadą z art. 6 kc., głoszącą, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne.

w obszarze obowiązków wynikających z przepisów publicznoprawnych można wyróżnić te, które wiążą się z możliwością nałożenia sankcji administracyjnej. Znaczna część z nich wiąże się z niewypełnieniem obowiązków w zakresie ochrony środowiska i ma materialny wyraz w postaci obowiązku zapłaty określonych kwot pieniężnych lub wykonania nadzwyczajnych czynności podrażających koszt utrzymania lub likwidacji zakładu – w tym również zakładu górniczego. Przepisy dotyczące odpowiedzialności administracyjnej cechuje przy tym dość znaczne rozproszenie – również w tym sensie, że dotyczą one wielu sektorowych działań związanych na przykład z obowiązkiem posiadania określonej decyzji administracyjnej lub z prowadzeniem określonej działalności. Dość istotne zmiany w tradycyjnym ujmowaniu zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej przynosi również uwzględnienie regulacji nowej ustawy z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Jak się wydaje zachodzi tu potrzeba pewnego usystematyzowania.

Podstawy tradycyjnej odpowiedzialności administracyjnej

W tradycyjnym ujęciu odpowiedzialność administracyjna jest z zasady odpowiedzialnością obiektywną, tj. niezależną od winy podmiotu odpowiedzialnego (do zastosowania sankcji administracyjnych nie jest konieczne istnienie po jego stronie winy, wystarczy samo wystąpienie określonej sytuacji). Odpowiedzialność administracyjną ponoszą przede wszystkim osoby prawne i jednostki organizacyjne. Osoby fizyczne ponoszą tę odpowiedzialność w zasadzie w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Są jednak wyjątki. W zakresie ochrony środowiska typowym przykładem jest odpowiedzialność za usunięcie drzew – nie wyklucza to jednak odpowiedzialności osób prawnych lub jednostek organizacyjnych³⁰.

W zasadzie nałożenie sankcji administracyjnych następuje w formie decyzji wydawanej przez organy administracji wskazane w przepisach materialnoprawnych. Jednak nie zawsze jest to konieczne – w sprawach opłat podwyższonych przewidzianych w ustawie p.o.s. obowiązuje samowymiar³¹. Postępowanie zmierzające do nałożenia sankcji prowadzi się zgodnie z przepisami k.p.a. Sankcje przewidziane w prawie administracyjnym pomyślane są przede wszystkim jako środki ochrony interesu publicznego, dlatego też postępowanie w sprawie ich nałożenia wszczynane jest z urzędu przez uprawniony organ.

Formy odpowiedzialności administracyjnej

Na potrzeby niniejszego opracowania za formy odpowiedzialności administracyjnej można uznać różnego rodzaju środki administracyjne, które mogą być stosowane przez

³⁰ Adresatem stosownych przepisów jest posiadacz nieruchomości.

³¹ Decyzja administracyjna pojawia się jednak w przypadku braku zapłaty lub nieprawidłowego wyliczenia.

organy administracji jako reakcja na naruszenie wymogów ochrony środowiska, negatywne oddziaływanie na środowisko itp. zachowanie – czyli środki o charakterze sankcyjnym. Najistotniejsze przewidziane przez polskie przepisy formy odpowiedzialności administracyjnej podzielić można na trzy główne grupy:

- sankcje finansowe obejmujące administracyjne kary pieniężne i opłaty podwyższone (w praktyce te właśnie sankcje są najczęściej stosowane),
- zadośćuczynienie administracyjne,
- różne formy wstrzymania działalności, w tym cofnięcie lub ograniczenie decyzji.

Sankcje finansowe

Ustawodawca dość niekonsekwentnie posługuje się w różnych ustawach różnymi nazwami do określenia w istocie tego samego instrumentu. Dodatkowe trudności wynikają z wielości organów uprawnionych do ich nakładania lub pobierania.

Administracyjne kary pieniężne uregulowane są w art. 298–321 ustawy p.o.ś. Przepisy te zawarte są w dziale V zatytułowanym „Środki finansowo-prawne”, a nie w tytule VI „Odpowiedzialność w ochronie środowiska”, co sugeruje, że ustawodawca nie zalicza ich do form odpowiedzialności. Niemniej jednak kary niewątpliwie pełnią taką rolę. Wymierzone są za:

- przekroczenie ilości lub rodzaju emitowanych gazów lub pyłów określonych w pozwoleniu na emisję do powietrza,
- przekroczenie ilości, stanu lub składu ścieków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym,
- przekroczenie ilości pobranej wody określonej w pozwoleniach wodnoprawnych,
- naruszenie warunków dotyczących rodzaju i sposobów składowania lub magazynowania odpadów przewidzianych decyzji zatwierdzającej eksploatację składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów,
- przekroczenie poziomów hałasu określonych w decyzjach dotyczących emisji hałasu.

W przypadku działalności górniczej praktycznie tylko pierwsza sytuacja jest nieprawdopodobna – chyba że w obrębie zakładu górniczego działa instalacja wymagająca pozwolenia na emisję do powietrza (lub pozwolenia zintegrowanego). Analogiczna sytuacja zachodzi, kiedy analizujemy zakres drugiego rodzaju sankcji finansowej, czyli opłat podwyższonych.

Opłaty podwyższone uregulowane są w art. 292–293 ustawy p.o.ś., a przepisy o ich odraczaniu, umarzaniu i zmniejszaniu zawarte są w art. 316–321 tej ustawy. Podobnie jak w przypadku kar pieniężnych, również przepisy o opłatach podwyższonych znalazły się w tytule „Środki finansowo-prawne”, niemniej jednak opłaty te również pełnią funkcję sankcji administracyjnych.

Opłaty podwyższone ponoszone są za:

- wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów bez wymaganego pozwolenia,

- pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia,
- składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów,
- magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania,
- składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym,
- pozbywanie się odpadów nad brzegami zbiorników wodnych, a zwłaszcza w strefach ochronnych ujęć wód i na terenach wypływu wód z warstw wodonośnych, na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody, na terenach leśnych albo uzdrowskich lub na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- pozbywanie się odpadów do śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, morskich wód wewnętrznych lub wód morza terytorialnego.

Administracyjne kary pieniężne wymierzone są przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Opłaty podwyższone uiszczane są analogicznie do opłat zwykłych – na zasadzie samonaliczania przez podmioty zobowiązane. Oznacza to, że podmiot niemający wymaganego pozwolenia czy innej decyzji powinien sam wyliczyć wysokość opłaty podwyższonej i przelać ją na konto urzędu marszałkowskiego. W przypadku gdy tego nie uczyni, marszałek województwa wymierza tę opłatę na podstawie decyzji (art. 288 ustawy p.o.ś.).

Administracyjne kary pieniężne mogą być przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska odraczane na wniosek podmiotu zobowiązanego do ich zapłacenia. Warunkiem odroczenia kary jest realizowanie przez ten podmiot przedsięwzięcia, które ma zapewnić usunięcie przyczyn przekroczeń (np. instalowanie nowych, mniej uciążliwych dla środowiska urządzeń, wprowadzanie nowych technologii, zakładanie urządzeń ochronnych). W przypadku terminowego zrealizowania przedsięwzięcia będącego podstawą odroczenia kary, wojewódzki inspektor orzeka o zmniejszeniu lub umorzeniu kary. Opłaty podwyższone mogą być odraczane, zmniejszane i umarzone na takich samych zasadach jak administracyjne kary pieniężne. Z praktyki wynika, że możliwość odraczania lub zmniejszania kar i opłat jest jednym z najbardziej efektywnych sposobów zwalczania naruszeń wymogów ochrony środowiska. Z orientacyjnych wyliczeń przeprowadzonych przez inspekcję ochrony środowiska wynika, że jedna złotówka odroczonej kary generuje 15 zł przeznaczonych w zakładach na przedsięwzięcia proekologiczne.

Oprócz ustawy p.o.ś., również niektóre inne ustawy przewidują różnego rodzaju sankcje pieniężne za nieprzestrzeganie wymogów ochrony środowiska. Z działalnością górnictwem mogą mieć związek:

- uregulowane w ustawie o ochronie przyrody kary za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego pozwolenia oraz kary za zniszczenie terenów zieleni, drzew lub krzewów w następstwie niewłaściwego wykonywania robót ziemnych, zastosowania sprzętu mechanicznego, urządzeń technicznych, środków chemicznych albo w wyniku

niewłaściwej pielęgnacji; kary te wymierza wójt (burmistrz, prezydent miasta), a uzależnione są one od gatunku drzewa i obwołu jego pnia,

- uregulowana w ustawie o.g.r.l. opłata wymierzana w razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami,
- uregulowana w ustawie o.g.r.l. podwyższona opłata roczna stosowana w razie niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie ustalonym w decyzji,
- uregulowana w ustawie o.g.r.l. opłata roczna ustalana w razie niewykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdegradowanych.

Dwie ostatnie opłaty uiszczą się do czasu wykonania obowiązku rekultywacji.

Ustawa pgg. przewiduje podobny mechanizm. Początkowo (do 2001 r.) ustawa przewidywała wymierzanie kar pieniężnych. Obecnie są to tzw. opłaty podwyższone. Pobiera się je za:

- wydobywanie kopalin bez wymaganej koncesji,
- wydobywanie kopaliny z rażącym naruszeniem warunków koncesji,
- poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin bez wymaganej koncesji,
- poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin z rażącym naruszeniem warunków koncesji,
- bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, bez wymaganej koncesji,
- bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, z rażącym naruszeniem warunków koncesji.

Stawki opłat są sztywno określone w ustawie i znacznie zróżnicowane w zależności od rodzaju działalności górniczej. Nielegalne wydobywanie kopaliny (w obu wypadkach) wiąże się z koniecznością zapłaty osiemdziesięciokrotnej stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, pomnożonej przez ilość wydobytej w ten sposób kopaliny. Stosuje się przy tym stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania. W porównaniu do rozwiązań pierwotnych mamy tu do czynienia z odejściem od zasady w miarę swobodnego wymiaru i jednocześnie możliwości zróżnicowania wysokości sankcji³². Stawki opłat w pozostałych przypadkach są przez ustawodawcę zróżnicowane w zależności od obszaru, na którym prowadzone są prace oraz formy naruszenia prawa (bez koncesji lub z rażącym naruszeniem). W przypadku odpadów składowanych bez koncesji w grę wchodzi również ich ilość i rodzaj. Zasadniczo organami właściwymi są: w przypadku braku koncesji minister właściwy do spraw środowiska i starostowie oraz organy koncesyjne w pozostałych przypadkach.

Należy przy tym zwrócić uwagę na użycie przez ustawodawcę zwrotu „rażące naruszenie”. Przepisy karne (art. 118 i 119 pgg.) przewidują odpowiedzialność już za samo naruszenie warunków koncesji. W sumie jest to kategoria ocenna. Można tu jednak posłużyć się analogią do rozwiązań stosowanych w k.p.a., gdzie

³² Pierwotnie była to kara w wysokości od 2- do 10-krotnej wartości wydobytej kopaliny.

mowa o rażącym naruszeniu prawa (art. 156). Zagadnienie to ma bogate orzecznictwo.

Dość istotną kwestią w przypadku omawianych sankcji finansowych jest również ich przeznaczenie. Generalnie trafiają one w różnych proporcjach do odpowiednich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W przypadku opłat przewidzianych w ustawie o.g.r.l. jest to Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych i Leśnych. Pieniądze te mają być w sumie wydawane na ochronę środowiska. Nie wpływa to jednak na obowiązek wyrównania szkód oraz przede wszystkim na obowiązek zaprzestania nielegalnej działalności. Zasadniczo (z wyjątkiem rekultywacji) administracyjna sankcja finansowa jest uzupełniana odpowiedzialnością karną. Innymi słowy nie może to być traktowane jako swoista cena za możliwość nielegalnego korzystania z zasobów środowiska lub innego na nie oddziaływanie.

Zadośćuczynienie administracyjne

Tak zwane „zadośćuczynienie administracyjne” uregulowane jest w art. 362 ustawy p.o.ś. Polega ono na tym, że jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, to organ ochrony środowiska (starosta, wojewoda albo wójt) może (ale nie musi) nałożyć na niego, w drodze decyzji, obowiązek:

- ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia,
- przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Ustawa p.o.ś. nie wymaga, aby negatywne oddziaływanie na środowisko, o którym mowa w art. 362 było zawinione ani nawet bezprawne. W przepisie tym chodzi o obiektywny stan negatywnego oddziaływania. Pojęcie negatywnego oddziaływania jest przy tym niesłychanie ocenne.

W przypadku gdy nie ma możliwości nałożenia obowiązku podjęcia wymienionych działań, o których mowa w art. 362, ustawy p.o.ś. (np. z przyczyn technicznych), organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz właściwego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska. Jest to więc *sui generis* odpowiednik odpowiedzialności cywilnej. Ustawa nie wskazuje jednak, w jaki sposób należy obliczać wysokość tych szkód. Nie jest przy tym jasne czy chodzi tu wyłącznie o szkody majątkowe i czy w ogóle o szkody w sensie cywilistycznym. Jest jednak sprawa oczywista, że zastosowanie tego instrumentu nie wyklucza dochodzenia szkód na drodze cywilnoprawnej. W wypadku szkody w środowisku traktowanym jako dobro wspólne droga administracyjna jest zdecydowanie prostsza – choć beneficjentem będzie wówczas gmina. Przepisy te stosuje się także przypadku zanieczyszczenia gruntu i powstałego w związku z tym obowiązku rekultywacji³³.

³³ Tylko rekultywacji w rozumieniu ustawy p.o.ś. w stosunku do zdarzeń powstałych przed 30 kwietnia 2007 r.; zastosowanie nowej ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie automatycznie wyłącza możliwość zastosowania art. 362 p.o.ś.

Wstrzymanie działalności

Wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku przewidziane jest w licznych przepisach z zakresu ochrony środowiska. Najbardziej charakterystyczne rozwiązania w tym zakresie przewidziane są w ustawie p.o.ś., ustawie o odpadach i ustawie prawo wodne. Przewiduje je również ustawa pgg. We wszystkich jednak sytuacjach jest to wstrzymanie działalności w ograniczonym zakresie – np. wstrzymanie możliwości wytwarzania odpadów czy poboru wody. Kompleksowe wstrzymanie ruchu zakładu górniczego jest możliwe tylko na podstawie przepisów ustawy pgg.

Wstrzymanie działalności przewidziane przez ustawę p.o.ś. następuje na podstawie decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Obligatoryjne wstrzymanie jest dokonywane w przypadku, gdy dana działalność powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu (art. 364 ustawy p.o.ś.). Przepis ten nie wymaga, aby pogorszenie lub zagrożenie było zawinione ani nawet bezprawne, wystarczy istniejący obiektywny stan. Wstrzymanie działalności następuje w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. W przypadku instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego wystarczy, gdy są one eksploatowane bez takiego pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków trwającym ponad sześć miesięcy (art. 356 ust. 1 ustawy p.o.ś.). W tym wypadku nie bada się stopnia zagrożenia. Zakłady górnicze jednak z reguły do tej kategorii nie należą.

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku, gdy w nowo zbudowanych lub zmodernizowanych obiektach lub instalacjach związanych z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, dla których raport o oddziaływaniu na środowisko sporządza się obowiązkowo³⁴, występują nieprawidłowości wymienione w art. 365 ust 2 ustawy p.o.ś. Przepis ten odwołuje się przede wszystkim do ogólnych warunków legalnego prowadzenia działalności oddziałującej na środowisko. Wśród tej kategorii obiektów mogą znaleźć się dość liczne zakłady górnicze – przede wszystkim dotyczy to wydobywania kopalin ze złoża metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha. W wymienionych przypadkach wojewódzki inspektor ochrony środowiska nadaje swoim decyzjom rygor natychmiastowej wykonalności, co oznacza, że zostają one wykonane zanim staną się ostateczne (zanim upłyną terminy na odwołanie od nich lub zanim złożone odwołania zostaną rozpatrzone). Po stwierdzeniu, że przyczyny wstrzymania działalności ustały, wojewódzki inspektor wydaje, na wniosek zainteresowanego, decyzję wyrażającą zgodę na podjęcie działalności (art. 372 ustawy p.o.ś.).

Fakultatywne wstrzymanie jest dokonywane w przypadku eksploatacji instalacji bez wymaganego pozwolenia emisyjnego oraz w razie naruszania warunków decyzji

³⁴ Rozporządzenie RM z 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz kryteriów kwalifikujących przedsięwzięcie do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko.

określającej wymagania dotyczące funkcjonowania instalacji wymagającej zgłoszenia³⁵. Pozwolenia emisyjne stanowią jedynie wyraźnie wskazane decyzje administracyjne – pozwolenie zintegrowane, pozwolenie na wytwarzanie odpadów, pozwolenie wodnoprawne (na zrzut ścieków) i pozwolenia na emisje do powietrza, emisje hałasu oraz pola elektromagnetycznego. Jest to więc instrument mogący znaleźć bardzo ograniczone zastosowanie w przypadku działalności górniczej – choć nie jest to wykluczone.

Przed wydaniem fakultatywnej decyzji o wstrzymaniu działalności wojewódzki inspektor ochrony środowiska może zastosować środek mniej drastyczny, a mianowicie – na wniosek podmiotu prowadzącego działalność – wydać decyzję ustalającą termin usunięcia naruszeń. Po stwierdzeniu, że przyczyny wstrzymania działalności ustały wojewódzki inspektor wydaje, na wniosek zainteresowanego, decyzję wyrażającą zgodę na podjęcie działalności (art. 372 ustawy p.o.ś.).

Ustawa o odpadach również przewiduje wstrzymanie działalności na podstawie decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Może to m.in. nastąpić, gdy posiadacz odpadów prowadzący ich odzysk lub unieszkodliwianie nie dopełnia określonych obowiązków – np. prowadzi działalność w niewłaściwym miejscu lub przy użyciu niewłaściwych instalacji, narusza zakazy mieszania odpadów, przekazuje odpady podmiotom, które nie mają odpowiedniego zezwolenia (art. 13 ust. 6 ustawy o odpadach). Podobna sytuacja zachodzi wtedy, gdy zarządzający składowiskiem nie dopełnia obowiązków dotyczących składowisk (art. 59 ust. 3 ustawy o odpadach). Na tym tle ujawnia się zwłaszcza waga rozwiązań prawnych nakazujących stosowanie tych przepisów do niektórych rodzajów mas skalnych i ziemnych (m.in. skały płonnej)³⁶.

Wstrzymanie działalności może również nastąpić na podstawie decyzji organu wydającego decyzje z zakresu gospodarki odpadami. Następuje to w przypadku, gdy wytwórca odpadów niebezpiecznych narusza przepisy ustawy o odpadach lub działa niezgodnie z decyzją zatwierdzającą plan gospodarki odpadami niebezpiecznymi oraz wtedy, gdy wytwórca odpadów zobowiązany do przedkładania informacji o wytwarzanych odpadach i o sposobach gospodarowania nimi narusza przepisy ustawy o odpadach lub działa niezgodnie ze złożoną informacją. Ponadto, zgodnie z art. 162 Prawa wodnego, gdy w zakładzie doszło do zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej, w wyniku których może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi albo zwierząt bądź środowisku (wystarczy więc zagrożenie potencjalne), organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego (z reguły starosta, wyjątkowo wojewoda) postępuje podobnie jak w opisanych już przypadkach organ właściwy w zakresie gospodarki odpadami. Wzywa on zakład do usunięcia zaniedbań w wyznaczonym terminie, a w przypadku bezskutecznego upływu terminu organ może wydać decyzję administracyjną o unieruchomieniu zakładu lub jego

³⁵ Jest to decyzja wydana na podstawie art. 154 ustawy p.o.ś., wykaz instalacji wymagających zgłoszenia określa rozporządzenie MŚ.

³⁶ Jest to decyzja wydana na podstawie art. 154 ustawy p.o.ś., wykaz instalacji wymagających zgłoszenia określa rozporządzenie MŚ.

części (praktycznie jest to wstrzymanie działalności) do czasu usunięcia zaniedbań. Art.162 Prawa wodnego nie stosuje się, jeżeli zaniedbania dotyczą wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. W takich sytuacjach zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy p.o.ś. Przepis ten ma znaczenie więc w przypadku poboru wody oraz naruszania stosunków wodnych.

Ustawa pgg. przewiduje kilka możliwości wstrzymania działalności. Z ochroną środowiska ma przede wszystkim związek przepis art. 104a, który umożliwia organowi administracji geologicznej wstrzymanie działalności zakładu lub nakazanie wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia środowiska do właściwego stanu. Następuje to obligatoryjnie w przypadku stwierdzenia, że działalność jest prowadzona bez wymaganej koncesji, bez zatwierdzonego projektu prac geologicznych lub niezgodnie z koncesją albo zatwierdzonym projektem prac geologicznych. Trzeba zauważyć jednak, że powstają tu liczne wątpliwości związane z bardzo ogólnie określonymi przesłankami wydania takiej decyzji oraz zupełnym brakiem określenia kryterium wyboru formy interwencji. Pamiętać należy, że działania niezgodne z koncesją mogą równolegle doprowadzić do jej cofnięcia – co będzie miało podobny skutek jak wstrzymanie działalności. Dodatkowe trudności może budzić interpretacja terminu „właściwy stan środowiska”. Trzeba też chyba założyć, że w przypadku działań bez wymaganej decyzji powinno to oznaczać zawsze wstrzymanie działalności i przywrócenie stanu pierwotnego. Jednak nie sposób wykluczyć sytuacji, gdy następuje swoista sanacja, np. podmiot uzyskuje koncesję w terminie późniejszym, wtedy skutki wstrzymania działalności zakładu nie muszą być całkowicie tożsame ze skutkami dobrowolnego zakończenia działalności.

Drugi wypadek wstrzymania ruchu zakładu górniczego z przyczyn związanych z ochroną środowiska przewiduje art. 113 ustawy pgg. Generalnie umożliwia on nakazanie usunięcia nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów o ruchu zakładu górniczego, zwłaszcza jeżeli stwarzają one zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska. W razie jednak bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska organ nadzoru górniczego może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń oraz nakazać podjęcie niezbędnych środków zapobiegawczych. Koresponduje to również z omówionym w pkt 3.2.2.1.2 przepisem art. 90 ustawy pgg.

Cofnięcie lub ograniczenie decyzji

Cofnięcie lub ograniczenie decyzji zezwalającej na prowadzenie danej działalności nie musi być postrzegane w kategoriach odpowiedzialności administracyjnej. W praktyce jednak cofnięcie lub ograniczenie takiej decyzji powoduje taki sam skutek jak opisywane wstrzymanie (ewentualnie ograniczenie) działalności. Ustawodawca dość niekonsekwentnie posługuje się równolegle obiema instytucjami. W układzie ustawy

p.o.ś. mamy do czynienia z sytuacją klarowną – brak pozwolenia daje możliwość wstrzymania działalności, a naruszanie jego warunków możliwość cofnięcia. W ustawie o odpadach jest inaczej, co powoduje paradoksalnie wzmocnienie pozycji podmiotu nieposiadającego wymaganej decyzji – w przypadku zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. W ustawie pgg. przewidziano zaś jedynie możliwość wstrzymania działalności. Cofnięcie lub ograniczenie koncesji przewiduje natomiast ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Do cofnięcia lub ograniczenia decyzji właściwy jest ten sam organ, który daną decyzję wydał. Następuje ono również na podstawie decyzji administracyjnych. Możliwość taka musi być jednak wyraźnie wskazana w przepisach. Na zasadach ogólnych k.p.a. zmiana decyzji bez zgody strony jest możliwa tylko w sytuacjach nadzwyczajnych (art. 161 k.p.a.).

Przepisy dotyczące cofania i ograniczania pozwoleń emisyjnych zawiera przede wszystkim ustawa p.o.ś. (art. 194–195 i art. 197–198). Umożliwia ona:

- cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia emisyjnego przede wszystkim w sytuacji naruszeń jego warunków – ale także w wypadku naruszeń przepisów ustawy, m.in. gdy instalacja nie jest należycie eksploatowana, przez co stwarza zagrożenie dla środowiska,
- nakazanie usunięcia negatywnych (powstałych w środowisku) skutków działalności będącej przedmiotem pozwolenia,
- orzeczenie o przeznaczeniu ustanowionego wcześniej zabezpieczenia na usunięcie negatywnych skutków działalności w środowisku.

Podobne są przesłanki i skutki cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów na prowadzenie działalności zgodnie z przepisami ustawy o odpadach. Zgodnie zaś z art. 58 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organ koncesyjny obligatoryjnie cofa koncesję, gdy:

- wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją;
- przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego, lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją.

Organ koncesyjny cofa koncesję albo zmienia jej zakres wtedy, gdy przedsiębiorca:

- rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa;
- w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją.

Organ koncesyjny może natomiast cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy.

Odpowiedzialność administracyjna w nowej ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Ustawa z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie nie dotyczy szkód w tradycyjnym ujęciu cywilistycznym (na osobie lub w mieniu), a tylko szkód w środowisku. Zbliża się to do cywilistycznej koncepcji odpowiedzialności za szkody w środowisku traktowanym jako dobro wspólne – ale nie jest z nią tożsamy. Przede wszystkim odpowiedzialność przewidziana w nowej ustawie ma formę odpowiedzialności publicznoprawnej (administracyjnej), nie zaś odpowiedzialności cywilnej. Ustawa przewiduje, że egzekwowanie obowiązków od sprawców szkód dokonywane jest przez organy administracji za pomocą właściwych im metod działania – zasadniczo będą to rozstrzygnięcia władcze w postaci decyzji administracyjnych. Osoby poszkodowane, a także organizacje ekologiczne, mogą co prawda zwrócić się do organu o podjęcie odpowiednich działań, nie mogą jednak występować bezpośrednio z roszczeniami przeciwko sprawcy.

Celem nowej ustawy jest zapobieganie i naprawianie szkód wyrządzonym środowisku naturalnemu, realizowane przede wszystkim przez realizację zasady „zanieczyszczający płaci”. Opiera się ona na regule, w myśl której podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny. Zasadniczym celem jest skłonienie podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód w środowisku naturalnym. Zwrócić przy tym należy uwagę, że pojęcie zanieczyszczającego jest w tym kontekście rozumiane powszechnie – jest nim każdy podmiot korzystający ze środowiska³⁷.

Nowa ustawa obejmuje zarówno zapobieganie, jak i naprawianie szkód w środowisku (a więc sytuacje, kiedy szkoda już powstała oraz sytuacje, gdy istnieje dopiero zagrożenie nią). Kluczowe jest więc zdefiniowanie i zróżnicowanie pojęcia szkody – tym bardziej że ustawa posługując się tym kryterium różnicuje także zakres i podstawy odpowiedzialności (wyróżnia zanieczyszczenie wód, gruntów, szkodę dotyczącą chronionych gatunków i siedlisk). Będzie to przedmiotem odrębnych rozważań.

Zakres podmiotowy ustawy jest ograniczony i obejmuje w pierwszej kolejności podmioty korzystające ze środowiska prowadzące jeden z rodzajów działalności enumeratywnie wymienionych w jej art. 3. Podmioty korzystające ze środowiska prowadzące inne rodzaje działalności mogą być odpowiedzialne tylko za szkody dotyczące chronionych gatunków i siedlisk – ale tylko wtedy, gdy ich działanie było zawinione. Pozostali odpowiadają na zasadzie ryzyka, co oznacza, że do uznania ich za odpowiedzialnych wystarczy to, że można wykazać związek przyczynowy między prowadzoną przez nich działalnością a szkodą lub zagrożeniem nią.

³⁷ Pojęcie to definiuje art. 3 pkt 20 – w większości wypadków jest nim przedsiębiorca.

Ograniczenia stosowania nowej ustawy wynikają również z generalnych wyłączeń. 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;
- jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez konflikt zbrojny, katastrofę naturalną lub działalność, której głównym celem jest obrona narodowa, bezpieczeństwo międzynarodowe lub której celem jest ochrona przed klęską żywiołową,
- do szkód jądrowych.

Dodatkowo z definicji szkody w środowisku (art. 6 pkt 11) wynika, że ustawa nie obejmuje sytuacji, gdy szkoda w gatunkach lub siedliskach chronionych została spowodowana przez działanie według decyzji odpowiedniego organu wydaną zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody lub p.o.ś. Dotyczy to zwłaszcza działalności podejmowanej w obszarach Natura 2000.

Ogólne obowiązki sprawcy szkody lub zagrożenia nią można sprowadzić do następujących działań:

- naprawczych, które obejmują wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie (oczyszczanie gleby i wody, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, działania prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie),
- zapobiegawczych, które obejmują działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody.

W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. Natomiast w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot ten jest obowiązany do:

- podjęcia działań 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,
- podjęcia działań naprawczych.

Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub wystąpiła szkoda w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić to organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Kolejnym krokiem jest uzgodnienie, na podstawie decyzji organu ochrony środowiska, warunków i zakresu przeprowadzenia działań naprawczych. Na podstawie przepisów ustawy można przy tym przyjąć, że w odniesieniu do powierzchni ziemi naprawa polega przede wszystkim na usunięciu zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym przywróceniu do stanu zgodnego ze standardami jakości gleby i ziemi w rozumieniu przepisów ustawy p.o.ś. Szczegółowe rodzaje działań naprawczych oraz warunki i sposób ich prowadzenia ma określić minister właściwy do spraw środowiska.

W przypadku gdy zobowiązany podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie sam działań zapobiegawczych lub naprawczych, organ ochrony środowiska nakłada na niego taki obowiązek z urzędu. Jest to konstrukcja podobna jak w przypadku tzw. zadośćuczynienia administracyjnego (art. 362 p.o.ś.), aczkolwiek nie zachodzi w tym wypadku możliwość zamiany świadczeń rzeczowych na pieniężne. Zastosowanie przepisów nowej ustawy wyłącza jednocześnie możliwość zastosowania art. 362 p.o.ś.

Organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest wojewoda³⁸. Organ ochrony środowiska jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

2.2.3. Odpowiedzialność karna

Odpowiedzialność karna dzieli się na odpowiedzialność za przestępstwa i odpowiedzialność za wykroczenia. Przestępstwa to czyny zabronione wymienione w kodeksie karnym oraz przepisach szczegółowych różnych ustaw, w częściach dotyczących odpowiedzialności karnej, za które przewidziana jest kara przekraczająca 1 miesiąc pozbawienia wolności, 1 miesiąc ograniczenia wolności lub kara grzywny powyżej 30 stawek dziennych. Wykroczenia to wszystkie inne czyny zabronione, wymienione w kodeksie wykroczeń lub też w przepisach szczegółowych poszczególnych ustaw w częściach dotyczących odpowiedzialności karnej, zagrożone karą niższą niż przestępstwa.

Jedną z podstawowych zasad prawa karnego jest zasada domniemania niewinności, która mówi, że oskarżonego należy traktować jak niewinnego, dopóki nie zostanie mu udowodniona wina w sposób przewidziany przez prawo karne. Odpowiedzialność karna jest odpowiedzialnością opartą na winie, która musi być oskarżonemu udowodniona w trakcie procesu. Tradycyjnie odpowiedzialność karna w Polsce odnosiła się do osób fizycznych. Jednak od dnia 27 listopada 2003 r., kiedy to weszła w życie ustawa o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, odpowiedzialność za niektóre przestępstwa (ale już nie za wykroczenia) może być przypisana również

³⁸ Jedyny wyjątek to właściwość Ministra Środowiska w sprawach szkód w związku z wykorzystaniem GMO.

osobom prawnym, a także jednostkom organizacyjnym bez osobowości prawnej (z wyłączeniem jednak Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz organów państwowych i samorządowych). Uzasadnia to omówienie tego rodzaju odpowiedzialności w niniejszym opracowaniu, sankcje bowiem mają tu w dużej mierze charakter pieniężny – i w części stanowią *sui generis* odszkodowanie. W przeciwieństwie jednak do kar administracyjnych nie trafiają one do funduszy celowych.

Podmioty zbiorowe mogą odpowiadać jedynie za te przestępstwa, które zostały wymienione w art. 16 ustawy o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych. W ustępie 1 pkt 8 tego artykułu wymienione są przestępstwa przeciwko środowisku określone w art. 181–184 oraz art. 186–188 kk., art. 34 ustawy o substancjach i preparatach chemicznych, art. 19 ustawy o międzynarodowym obrocie odpadami, art. 58–64 ustawy o GMO. Pozostałe przestępstwa przeciwko środowisku nie mogą być podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Przedsiębiorcy górniczego może przede wszystkim dotyczyć art. 181 kk. – zniszczenie świata roślinnego lub zwierzęcego w znacznych rozmiarach.

Stwierdzenie odpowiedzialności karnej podmiotu zbiorowego odbywa się dwuetapowo. Najpierw musi nastąpić stwierdzenie popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną, która działa w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego (ewentualnie została dopuszczona do takiego działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę pełniącą taką funkcję bądź za zgodą lub wiedzą tej osoby) lub sama jest przedsiębiorcą. Zachowanie tej osoby musi przynieść lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową (np. z tytułu „oszczędności” na urządzeniach chroniących środowisko). Stwierdzenie popełnienia przestępstwa przez taką osobę fizyczną musi mieć formę prawomocnego wyroku skazującego, wyroku nakazowego, prawomocnego orzeczenia o zezwoleniu na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności lub prawomocnego orzeczenia warunkowo umarzającego postępowanie albo prawomocnego orzeczenia o umorzeniu postępowania z powodu okoliczności wyłączających ściganie sprawcy (art. 4 ustawy).

W drugim etapie może być prowadzone postępowanie przeciwko podmiotowi zbiorowemu. Warunkiem nałożenia sankcji w tym postępowaniu jest udowodnienie podmiotowi zbiorowemu (art. 5 ustawy):

- co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej dopuszczonej do działania przez reprezentującego lub działającego w imieniu podmiotu albo działającej za jego zgodą lub wiedzą,
- co najmniej braku należytego nadzoru nad osobą dopuszczoną do działania przez reprezentującego lub działającego w imieniu podmiotu albo działającej za jego zgodą lub wiedzą,
- takiej organizacji działalności, która nie zapewnia uniknięcia popełnienia czynu zabronionego, a mogło je zapewnić zachowanie należytej, wymaganej w danych

okolicznościach ostrożności przez osobę reprezentującą lub działającą w imieniu podmiotu lub przez przedsiębiorcę.

W odniesieniu do podmiotów zbiorowych orzeka się karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu określonego w trybie przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym wydanie orzeczenia (art. 7 ustawy o odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych; przepis tego artykułu został jednak uznany przez TK za niezgodny z konstytucją jako nie dość precyzyjnie określający zasady nakładania kar). W przypadku przestępstw przeciwko środowisku kara pieniężna może jednak wynosić maksymalnie 5% przychodu (art. 19 ustawy).

Dodatkowo wobec podmiotu zbiorowego orzeka się obowiązkowo przepadek (art. 8 ustawy):

- przedmiotów pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego lub które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego;
- korzyści majątkowej pochodzącej chociażby pośrednio z czynu zabronionego;
- równowartości przedmiotów lub korzyści majątkowej pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego.

Oprócz tego można też orzec (art. 9 ustawy):

- zakaz promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń;
- zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi;
- zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
- zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne;
- zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej (zakazu tego nie orzeka się jednak, jeżeli mogłoby to doprowadzić do upadłości albo likwidacji podmiotu zbiorowego lub zwolnień grupowych);
- podanie wyroku do publicznej wiadomości.

3. Oddziaływanie na środowisko – szkoda

Podstawowymi przesłankami powstania obowiązków omówionych w punktach poprzedzających są:

- degradacja gruntu,
- zanieczyszczenie ziemi lub gleby,
- łamanie przepisów z zakresu ochrony środowiska,
- naruszenie warunków ustalonych w decyzji administracyjnej,
- ryzyko powstania szkody,
- powstanie szkody,
- negatywne oddziaływanie na cudze dobra majątkowe lub osobiste,

- negatywne oddziaływanie na środowisko,
- niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu.

W czterech pierwszych przypadkach mamy do czynienia z kryterium w miarę obiektywnym lub przynajmniej wyraźnie określonym. Stopień degradacji gruntu ma być przedmiotem ustaleń eksperckich – choć ustawa o.g.r.l. nie precyzuje ich uprawnień³⁹. Stopień zanieczyszczenia ziemi lub gleby uzasadniający konieczność rekultywacji wynika z aktu powszechnie obowiązującego ustalającego konkretne standardy. Naruszenie przepisów jest już jednak ocenne – tym bardziej że czasem ustawodawca posługuje się zwrotem „rażące”⁴⁰. Ponadto naruszenie przepisów jako przesłanka odpowiedzialności administracyjnej bywa dość często ograniczone do naruszania jednej ustawy – np. o odpadach. Nawet wówczas powstaje wówczas problem czy dotyczy to wszystkich przepisów – np. niezwiązanych z podstawową działalnością. Uwagi te można również odnieść do zagadnienia oceny naruszenia warunków ustalonych w decyzji administracyjnej.

W przypadku szkody możemy posłużyć się bogatym doświadczeniem cywilistycznym. Dotyczy to zwłaszcza problematyki:

- samego pojęcia szkody i jej form oraz zakresu,
- związku przyczynowego,
- bezprawności – w tym również miary oddziaływania, która musi być tolerowana.

Tradycyjne podejście cywilistyczne zawodzi jednak częściowo w sytuacji, gdy szkoda dotyczy środowiska traktowanego jako dobro wspólne, jak również w sytuacji, gdy jest ona przesłanką powstania stosunku odpowiedzialności administracyjnej. Jednocześnie na gruncie prawa cywilnego nie wydaje się ani możliwe, ani konieczne definiowanie odrębnie tzw. szkody ekologicznej. Zauważyć przy tym można, że samo pojęcie szkody nie jest zdefiniowane – a mimo to z powodzeniem stosowane i to bez większych wątpliwości⁴¹.

Na gruncie prawa administracyjnego nie jest to już takie oczywiste – tym bardziej że ustawodawca posługiwał się dotychczas pojęciem szkoda dość swobodnie, często też zastępując je innymi określeniami⁴². Zmiany przynosi tu dopiero nowa ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Będzie to jeszcze przedmiotem rozważań. Dodatkową trudność sprawia kwestia weryfikacji rozstrzygnięć

³⁹ Trudno jednak zakładać, że stosuje się tu takie same zasady jak w przypadku wykonywania raportu OOS, który również jest specjalistyczną ekspertyzą. Raport OOS może jednak przygotować każdy i dopiero później jest on weryfikowany w toku postępowania.

⁴⁰ W literaturze i orzecznictwie panuje na ogół zgoda, że rażące jest takie naruszenie, które dotyczy wyraźnej i niebudzącej wątpliwości normy prawnej. Jednak ocena zaistnienia tego stanu musi z natury rzeczy być przeprowadzana indywidualnie dla każdego przypadku.

⁴¹ W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że szkoda oznacza uszczerbek w dobrach prawnie chronionych – co można interpretować jako każdy uszczerbek na osobie lub mieniu bądź o charakterze majątkowym, bądź niemajątkowym. Zasadniczo szkoda obejmuje zarówno rzeczywiste straty, jak i utracone korzyści (choć możliwość dochodzenia tych ostatnich jest niekiedy przez ustawodawcę ograniczana).

⁴² Przykładem może służyć przepis art. 362 p.o.ś., w którym szkoda i negatywne oddziaływanie można traktować jako synonimy.

administracyjnych. Wprawdzie ostatecznym arbitrem może tu być również sąd – ale zauważyć można, że sądy administracyjne nie są przygotowane (ani powołane) do rozpatrywania tego typu zagadnień. Zasadniczym problemem jest jednak sposób ustalenia rozmiaru szkody lub negatywnego oddziaływania w sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloaspektowym wpływem na duże grupy osób i bliżej niesprecyzowany obszar. Metody oszacowania ryzyka lub poniesionych strat nie są przy tym przedmiotem bezpośredniej regulacji. Tu również pewne zmiany przynosi nowa ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Ogólnie problem można uznać za jeden z najtrudniejszych w obszarze prawa ochrony środowiska (tak w aspekcie cywilistycznym, jak administracyjnym). Zagadnienie to ma dość bogatą literaturę – a jednocześnie wypowiedzi doktryny są w tym zakresie bardzo zróżnicowane.

W ujęciu ustawy z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie kluczowe znaczenie ma wprowadzenie definicji dwu pojęć:

- szkody w środowisku,
- naprawy elementów przyrodniczych.

Pamiętać jednak przy tym należy, że są to definicje o ograniczonym zasięgu stworzone na potrzeby bardzo specyficznej regulacji.

Zgodnie z art. 6 pkt 11 nowej ustawy szkoda w środowisku oznacza negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska. Zmianę ocenia się w stosunku do stanu początkowego oszacowanego na podstawie dostępnych informacji. W przypadku szkody w powierzchni ziemi punktem odniesienia jest zawsze stan zgodny ze standardami jakości gleby i ziemi ustalonymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy p.o.ś. Jest to więc przyjęcie pewnej fikcji prawnej.

Dodatkowo przyjęto, że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych to zmiana mająca znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków, lub siedlisk przyrodniczych. Szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje jednak uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska – przy czy podjęcie działań wymaga uzyskania odrębnych decyzji administracyjnych⁴³. Szkoda w wodach to zmiana mająca znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód. Natomiast szkoda w powierzchni ziemi to zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym zwłaszcza zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

Naprawa elementów przyrodniczych oznacza w odniesieniu do gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych przywrócenie środowiska, elementów przyrodniczych lub ich funkcji do stanu początkowego oraz usunięcie

⁴³ Decyzje te – wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody lub p.o.ś. – wiążą się z przeprowadzeniem procedury OOS, która będzie omówiona odrębnie.

zagrożenia dla zdrowia ludzi, dotyczy to także ochrony wód. Nieco inaczej określono natomiast naprawę w odniesieniu do powierzchni ziemi. Jest to przede wszystkim usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi, a w tym przywrócenie do stanu zgodnego ze standardami jakości gleby lub ziemi. Różnica jest pozornie niewielka. Jeżeli jednak nie jest ona przypadkowa (a trudno to zakładać) to przepis ten należy interpretować jako zobowiązanie do przywrócenia stanu początkowego (zgodnego ze standardami) tylko w wypadku wystąpienia zagrożenia dla zdrowia ludzi. Byłoby to znaczne ograniczenie w stosunku do wcześniej obowiązującego modelu rekultywacji ustalonego w ustawie p.o.ś. Jak się wydaje jest to rozwiązanie racjonalne⁴⁴ – tym bardziej że zastosowanie omawianych przepisów do zdarzeń powstałych po 30 kwietnia 2007 r. wyłącza automatycznie stosowanie ustawy o.g.r.l.

Ważnym uzupełnieniem omawianych przepisów jest klauzula, iż naprawa elementów przyrodniczych obejmuje również naturalną regenerację. Jak już to sygnalizowano brak podobnych przepisów w ustawie o.g.r.l. powoduje kłopoty w praktyce.

Rozbudowany słowniczek ustawowy, zawierający definicje kluczowych pojęć, jest z pewnością próbą ujednolicenia i uporządkowania materii, którą uznaliśmy na wstępie za jedną z najtrudniejszych w obszarze ochrony środowiska. Jest to próba uzasadniona – tym bardziej że nowa ustawa stanowi w dużej mierze recepcję postanowień prawa europejskiego⁴⁵. Nie oznacza to jednak końca problemów. Definicje tego rodzaju są z natury rzeczy nieprecyzyjne i nie bez powodu cywiliści nie wypracowali dotychczas ich odpowiedników. Antycypując możliwe spory, ustawodawca upoważnił ministra do spraw środowiska do określenia, według rozporządzenia, kryteriów oceny czy w danym przypadku wystąpiła szkoda w środowisku. Można spodziewać się, że rozporządzenie takie wygeneruje więcej wątpliwości niż wyjaśni problemów. Wzorem cywilistów więcej nadziei upatrywać chyba można w rozwoju praktyki – zwłaszcza orzecznictwa.

4. Podmioty zobowiązane i uprawnione

Realizacja obowiązków wynikających z podjęcia działalności górniczej będzie wiązać się najczęściej z wszczęciem stosownego postępowania prawnego – z reguły cywilnego i administracyjnego⁴⁶. W postępowaniach tych uczestniczą zarówno sprawcy degradacji terenów (niezależnie od tego czy działali w warunkach legalności) oraz ich następcy prawni, jak i organy administracji publicznej, a także powszechnie rozumiane osoby poszkodowane – czy też raczej dotknięte skutkami działalności górniczej.

⁴⁴ Gramatyczna wykładnia dotychczasowych przepisów nie wyklucza obowiązku rekultywacji w ujęciu p.o.ś. (oczyszczenie) w stosunku do gruntów zrehabilitowanych na podstawie o.g.r.l. – oczyszczanie zaś np. gruntu leśnego nie zawsze musi być racjonalne.

⁴⁵ Dyrektywa 2004/35/WE.

⁴⁶ Pomijamy tu świadomie postępowanie karne.

Uzasadnia to na wstępie omówienie generalnych zasad postępowania cywilnego i administracyjnego. Dodatkowe problemy generują szczególne zasady uzyskiwania (wydawania) wymaganych decyzji administracyjnych. Dla omawianej problematyki szczególne znaczenie mają tu decyzje ustalające warunki przeprowadzenia rekultywacji oraz działań naprawczych w rozumieniu nowej ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Ponadto w niniejszej części opracowania omówiono dodatkowo problematykę uprawnień szczególnych organizacji społecznych (tzw. organizacji ekologicznych) oraz następstwa prawnego. W obu wypadkach mamy bowiem do czynienia ze specyficzną sytuacją prawną podmiotu uczestniczącego w postępowaniu prawnym.

4.1. Postępowanie cywilne

Wszczęcie tego rodzaju postępowania jest najczęściej związane z powstaniem stosunku odpowiedzialności. Odpowiedzialność cywilną na zasadach ogólnych ponosić mogą zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, przy czym osoby fizyczne nieprowadzące zakładu, o którym mowa w art., 435 kc. lub art. 324 ustawy p.o.ś. odpowiadać będą zawsze na zasadzie winy. Odpowiedzialność taka spoczywa również na ich następcach prawnych. W przypadku działalności górniczej pierwszym i naturalnym adresatem obowiązków jest prowadzący zakład górniczy. Istotniejsze jest jednak rozpatrzenie konsekwencji wprowadzenia przez ustawę pgg. pewnych uzupełnień w tym zakresie. Pierwsza kwestia to domniemanie wprowadzone przez art. 93. Przewiduje on, że gdy nie można ustalić kto wyrządził szkodę, odpowiada za nią przedsiębiorca, który w chwili jej ujawnienia był uprawniony do wydobywania kopaliny w granicach obszaru górniczego. Nie oznacza to przy tym, że szkody muszą ujawnić się w granicach tego obszaru. Jest to przepis o tyle istotny, że najczęściej dotyczy sytuacji, gdy szkoda ujawnia się po dłuższym okresie. Jest to generalnie wzmocnienie pozycji poszkodowanego. Podobną rolę pełni art. 96 pgg. Przewiduje on, że w razie braku przedsiębiorcy odpowiedzialnego za szkodę lub jego następcy prawnego, roszczenia mogą być kierowane przeciwko Skarbowi Państwa. Jego reprezentantem jest właściwy miejscowo organ nadzoru górniczego.

Tradycyjnie odpowiedzialność cywilna związana jest z ochroną interesów podmiotów prywatnych. W związku z tym prawo zainicjowania postępowania (wniesienia pozwu do sądu cywilnego) przysługuje osobie (fizycznej lub prawnej) poszkodowanej lub zagrożonej szkodą. Jednak w sprawach z zakresu ochrony środowiska krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia pozwu jest szerszy. Zgodnie z art. 323 ust. 2 ustawy p.o.ś. z pozwem do sądu może wystąpić również Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, organizacja ekologiczna⁴⁷ – jeżeli szkoda lub zagrożenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego.

⁴⁷ Jest to przy tym samodzielne uprawnienie i należy wyraźnie je odróżniać od uczestnictwa w postępowaniu cywilnym za zgodą strony – art. 61 kpc. Pojęcie organizacji ekologicznej nie pokrywa się przy tym z pojęciem organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony środowiska w rozumieniu kpc.

Ponadto na podstawie art. 326 ustawy p.o.ś. roszczenie o zwrot kosztów naprawienia szkody w środowisku przysługuje każdemu podmiotowi, który je poniósł. Roszczenie to ograniczone jest jednak do wysokości uzasadnionych kosztów przywrócenia stanu poprzedniego. O tym, jakie koszty były w tym wypadku uzasadnione rozstrzyga sąd podczas procesu. Przykładem zastosowania tego przepisu może być np. organizacja lub osoba, która na własną rękę przeprowadziła akcję ratowania ptaków poszkodowanych w czasie katastrofy, w czasie której nastąpiło skażenie środowiska (np. wyciek ropy). Za istotne ułatwienie dowodowe trzeba uznać rozwiązanie polegające na tym, że powód wraz z wniesieniem pozwu może domagać się, aby sąd zobowiązał pozwanego do przedstawienia informacji mających znaczenie dla sprawy, np. przedstawienia przez zakład pewnych informacji dotyczących prowadzonej przez niego produkcji, stosowanych substancji itp. (art. 327 ustawy p.o.ś.).

Organem uprawnionym do stosowania przewidzianych prawem cywilnym środków jest sąd powszechny (sąd cywilny, a w sprawach przeciwko przedsiębiorcom – wydział gospodarczy – art. 479 § 1 pkt 2 kpc.). Ustawa pgg. wprowadza tu dodatkowo obowiązek uprzedniego wyczerpania postępowania ugodowego. Na zasadach ogólnych jest to tzw. zapis na sąd polubowny. W istotny sposób zmienił się więc stan prawny w porównaniu do okresu sprzed obowiązywania ustawy pgg. Zwraca się przy tym jednak uwagę, że zagubiono część rozwiązań mających znaczenie praktyczne. Przede wszystkim dotyczy to postępowania w sprawach, w których jest duża liczba poszkodowanych. Pod rządami dekretu z 1953 r. przewidywano rozwiązywanie takich spraw przez wydawanie aktów generalnych (uchwały Rady Ministrów). Obecnie najlepszą drogą byłoby zawarcie ugody „zbiorowej” – co nie jest wykluczone, choć brak jest w tej sprawie jednoznacznych wskazówek ustawodawcy. Problem nie dotyczy przy tym tylko szkód górniczych, ale generalnie wszystkich szkód w środowisku, gdy mamy do czynienia z wielością podmiotów poszkodowanych.

4.2. Postępowanie administracyjne

Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych według decyzji administracyjnych, jak też przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych na podstawie decyzji administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się więc do wydawania wszystkich omawianych w opracowaniu decyzji administracyjnych. Pewne odrębności w stosunku do regulacji k.p.a. wprowadza ustawa p.o.ś. Obejmuje to m.in. kwestię udziału w postępowaniu organizacji społecznych czy zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny czy obowiązek. Elementem kwalifikującym daną osobę jako stronę jest więc interes prawny (lub obowiązek) w załatwieniu sprawy. Interes prawny to interes zgodny z prawem i interes chroniony przez ściśle określony przepis prawny (np. dobra osobiste, własność, posiadanie).

W doktrynie prawniczej występuje spór, co do tego, kto lub co decyduje o tym, czy dana osoba legitymuje się przymiotem strony. Według subiektywnej koncepcji strony jest nią każdy, kto twierdzi wobec organu administracji, że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego albo żąda czynności organu, powołując się na istniejący jego zdaniem interes prawny (lub obowiązek)⁴⁸. Druga z koncepcji – obiektywna koncepcja strony uznaje, że stroną w postępowaniu może być tylko taki podmiot, co do którego organ prowadzący postępowanie stwierdzi legitymowanie się interesem opartym na prawie administracyjnym. Organ przed wszczęciem postępowania „obiektywnie” bada przymiot strony. Jeżeli nie doszuka się go, to nie wszczyna postępowania jurysdykcyjnego, a załatwia sprawę w postępowaniu skargowym, wnioskowym lub innym (np. zwraca wnoszącemu z pouczeniem, że właściwy w sprawie jest sąd)⁴⁹.

W postępowaniach dotyczących powszechnie rozumianej działalności górniczej określenie, kto ma interes prawny będzie uzależnione od rodzaju decyzji. W koncesji górniczej czy zatwierdzeniu planu ruchu czy rekultywacji mogą to być właściciele czy użytkownicy sąsiednich nieruchomości. Przy pozwoleniu wodnoprawnym krąg podmiotów, na których wywierany jest wpływ może znacznie się rozszerzyć. Zawsze będzie podlegało to indywidualnemu określeniu przez organ. Problem prawidłowego określenia podmiotów, którym przysługują prawa strony dotyczy całego prawa ochrony środowiska. Jest to zagadnienie dość kontrowersyjne.

⁴⁸ W grę wchodzi więc tu subiektywne przekonanie tego podmiotu. Trzeba wszcząć postępowanie na żądanie i gdy okaże się, że podmiot nie jest stroną, wydać w sprawie decyzję odmowną. Podejście to znajduje wsparcie w orzecznictwie NSA, który w wyroku z 30 czerwca 1986 r. (III SA 97/86) określił, iż „Przepisy k.p.a. nie dają podstawy do wydania odrębnego aktu administracyjnego orzekającego o tym, czy konkretna osoba jest, czy nie jest stroną. (...) Ustalenie, czy żądanie pochodzi od strony, powinno nastąpić w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończącej sprawę...”

⁴⁹ To podejście także znajduje swoje oparcie w orzecznictwie NSA w wyroku z 22 lutego 1984 r. (I SA 1748/83): „Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu, może być wprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku obywateli. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosowanych czynności organu administracji. W takim wypadku obywatelowi nie przysługują atrybuty strony w postępowaniu administracyjnym.”

Na uwagę zasługuje znowelizowana, obowiązująca od 11 lipca 2003 r. wersja art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane, który stanowi, że w sprawach dotyczących wydania pozwolenia na budowę stronami są wyłącznie: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti i zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Jest to ustawowe ograniczenie kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę. Podstawowym powodem wprowadzenia tej i innych zmian była chęć uproszczenia i przyspieszenia procedur związanych z przebiegiem procesu budowlanego. Powstaje tu jednak wiele wątpliwości. Rozstrzygnięcia wymaga np., jakie to nieruchomości można uznać za „znajdujące się w obszarze oddziaływania obiektu”. Omawiany przepis 24 niewątpliwie ogranicza też krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę w stosunku do poprzedzającego je etapu procesu inwestycyjnego, a mianowicie postępowania w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (o ile decyzja ta jest wymagana, tj. jeżeli dla danego terenu nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Stanowi to zerwanie z dotychczasową praktyką i linią orzecznictwa, zgodnie z którą podmioty uznane za strony na pierwszym etapie zachowywały ten status również na etapie drugim. Jeszcze większe kontrowersje może budzić sytuacja, kiedy miejscowy plan istnieje i decyzja o warunkach zabudowy nie jest wymagana – w tym wypadku bowiem osoby potencjalnie narażone na oddziaływanie obiektu budowanego, ale niespełniające wymogów z art. 28 ust. 2 prawa budowlanego, w ogóle nie mają możliwości uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania indywidualnych decyzji dotyczących lokalizacji i budowy danego obiektu (możliwości ich udziału ograniczone są do etapu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Stronami w postępowaniu mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki niemające osobowości prawnej. Strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli. W sprawach dotyczących praw zbywalnych w razie zbycia prawa w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni. Szczególne prawa strony to przede wszystkim możliwość wpływania na treść decyzji oraz odwołania do wyższej instancji oraz skargi do sądu administracyjnego. Ma to szczególnie wymiar w sytuacjach, gdy zachodzi potrzeba działań prewencyjnych. Omówione dalej niektóre procedury prewencyjne (zwłaszcza tzw. udział społeczny) mają właśnie na celu umożliwienie takich działań szerszemu kręgowi podmiotów – bez jednak przyznania pełnych atrybutów strony. W sprawach ochrony środowiska mogłoby to doprowadzić do całkowitego paraliżu administracji.

Organizacje społeczne mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym jako tzw. uczestnicy na prawach strony. Są to podmioty niebędące stronami, ponieważ celem ich udziału w postępowaniu nie jest ochrona ich interesu prawnego, lecz mogące na

prawach przysługujących stronie uczestniczyć w postępowaniu ze względu na interes prawny innych podmiotów albo interes społeczny. Jest to typowa instytucja procesowa – podmiotom tym nie przysługują żadne uprawnienia z zakresu prawa materialnego. Natomiast przysługują im wszelkie uprawnienia procesowe stron. Mogą m.in. żądać udostępnienia akt, zgłaszać wnioski dowodowe, brać udział w przeprowadzaniu dowodów, wnosić o zawieszenie postępowania, składać zażalenia, odwołania. Uczestnicy mogą działać zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść strony.

Artykuł 31 k.p.a. przyznaje organizacji społecznej prawo do żądania wszczęcia postępowania albo dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w sprawach dotyczących innych osób. Przepis ten ma jednak zastosowanie jedynie wówczas, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Oceny czy warunki te zostały spełnione dokonuje organ administracji publicznej, wydając postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do już toczącego się postępowania (organ dysponuje tu więc uznaniem). Na postanowienie odmowne organizacji służy zażalenie. Biorąc udział w postępowaniu organizacja społeczna uczestniczy w nim na prawach strony. Uczestnictwo w postępowaniu warunkuje jej możliwość złożenia skargi do sądu.

Kodeks postępowania administracyjnego nakłada ponadto na organ obowiązek zawiadamiania organizacji społecznych o wszczęciu postępowania w sprawach dotyczących innych osób – jeżeli organ uzna, że mogą być one tym zainteresowane ze względu na swe cele statutowe (musi za tym przemawiać również interes społeczny). Organizacja, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może, za zgodą organu przedstawić mu swój pogląd w danej sprawie (w uchwale lub w oświadczeniu jej organu statutowego). Należy wspomnieć, że znowelizowane prawo budowlane wyklucza stosowanie art. 31 k.p.a. w stosunku do pozwolenia na budowę (ale nie wyklucza art. 33 p.o.ś.)⁵⁰.

Wyjątkiem od powyższych zasad są postępowania wymagające przeprowadzenia prewencyjnej procedury udziału społeczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (obligatoryjnie poprzedzającej wydanie m.in. koncesji górniczej). W tych przypadkach, jeśli chodzi o organizacje ekologiczne⁵¹, to umożliwiono im udział na prawach strony, o ile powołując się na miejsce swego działania, zgłoszą chęć uczestniczenia w nim (art. 33 p.o.ś.). Nie mamy więc tutaj praktycznie do czynienia z uznaniowością dopuszczenia do postępowania. Sprawdzeniu podlega wyłącznie charakter organizacji – czy jest ekologiczna oraz miejsce działania. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

Na prawach strony mogą jeszcze uczestniczyć w postępowaniu: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz inne podmioty określone w szczegółowych

⁵⁰ Co ma znaczenie dla części organizacji społecznych – tzw. organizacji ekologicznych.

⁵¹ A więc nie wszystkie organizacje są społeczne.

przepisach. Prokurator występuje w postępowaniu jako organ państwowy powołany do strzeżenia praworządności. Służy mu prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Organ administracji jest związany takim żądaniem. Prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Organ musi więc dopuścić prokuratora do postępowania. Ponadto organ administracji publicznej zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny. Prokurator samodzielnie decyduje czy przystąpi do takiego postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisach prawa. W sprawach o ochronę praw i wolności obywateli Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw i wolności, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Po zbadaniu sprawy Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, zaskarżać decyzje do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi.

Wśród innych podmiotów ze względu na gospodarkę odpadami największe znaczenie ma Inspekcja Ochrony Środowiska. Organy Inspekcji mogą zwrócić się do każdego organu administracji państwowej i rządowej oraz organu samorządu terytorialnego o udzielenie informacji lub udostępnienie dokumentów związanych z ochroną środowiska. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie ochrony środowiska w działalności tych organów, organy Inspekcji Ochrony Środowiska kierują wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wnioski o:

- wszczęcie postępowania administracyjnego,
- dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu.

W przypadku skierowania takiego wystąpienia organom Inspekcji przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sędow-administracyjnym.

Pewne modyfikacje podanych zasad wynikają również z postanowień nowej ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Jeżeli zagrożenie szkodą lub szkoda dotyczą środowiska jako dobra wspólnego, to zgłoszenia konieczności podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych może dokonać każdy organ administracji publicznej albo organizacja ekologiczna. Podmioty te automatycznie mają prawo uczestniczyć w toczącym się postępowaniu na prawach strony.

4.3. Podmioty zobowiązane do rekultywacji

Zgodnie z art. 20 ustawy o.g.r.l. podmiot zobowiązany do rekultywacji to osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Jeżeli działalność przemysłowa powodująca obowiązek rekultywacji gruntów prowadzona jest przez

kilka osób, obowiązek ten ciąży na każdej z nich, odpowiednio do zakresu działalności powodującej potrzebę rekultywacji. W przypadku zmiany osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów, następuje przekazanie praw i obowiązków – co wymaga wydania odrębnej decyzji. Jest to dość klarowny system.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w ujęciu ustawy p.o.ś. Generalnie podmiotem zobowiązanym jest, zgodnie z art. 102, tzw. władający powierzchnią ziemi. Pojęcie to oznacza właściciela nieruchomości, chyba że z danych znajdujących się w ewidencji gruntów i budynków wynika, że władającym jest ktoś inny (art. 3 pkt 44 p.o.ś.). Nie jest tu wymagany element faktycznego władania nieruchomością – wystarczy być ujawnionym jako władający w ewidencji gruntów. W przypadkach przekształceń własnościowych i dokonywania obrotu gruntami można zakładać, że podmioty władające powierzchnią ziemi w rozumieniu ustawy p.o.ś. i podmioty użytkujące (będące w posiadaniu) nie zawsze muszą być tożsame. Nie można również wykluczyć sytuacji, w której obowiązki związane z rekultywacją mogły być przypisane właścicielowi gruntów (którym w przypadku użytkowania wieczystego jest Skarb Państwa) lub też innemu podmiotowi (np. na skutek nieformalnego obrotu).

Dość skomplikowaną sytuację prawną władającego powierzchnią ziemi ze względu na możliwości obciążenia go obowiązkiem rekultywacji szczegółowo regulują przepisy art. 102 ustawy p.o.ś. oraz art. 12 i art. 13 tzw. ustawy wprowadzającej p.o.ś. Jeżeli zanieczyszczenia powstały po dniu wejścia w życie ustawy p.o.ś. (1 X 2001) lub władający aktualnie powierzchnią ziemi wszedł w jej władanie po tym terminie – podmiotem zobowiązanym najczęściej będzie władający powierzchnią ziemi; obowiązek rekultywacji spoczywać jednak może na bezpośrednim sprawcy zanieczyszczenia (jeżeli jest znany) lub na staroście (w zależności od okoliczności – na swój koszt lub na koszt władającego albo sprawcy); nie jest przy tym wykluczona możliwość dochodzenia wzajemnych roszczeń na drodze cywilnoprawnej. Jeżeli zanieczyszczenia powstały przed 1 X 2001 r., władający powierzchnią ziemi był sprawcą tych zanieczyszczeń lub jest prawnym następcą sprawcy – jest on podmiotem zobowiązanym, ew. wykonanie obowiązku przez starostę stanowi podstawę do obciążenia go kosztami. Jeżeli natomiast zanieczyszczenia powstały przed 1 X 2001 r. i władający powierzchnią ziemi w dniu 1 X 2001 r. nie był sprawcą tych zanieczyszczeń, a jednocześnie potrafi to udowodnić (wskazać sprawcę, który nie jest jego poprzednikiem prawnym oraz przedstawić stosowne wyniki badań), miał do 30 VI 2004 r. zgłosić to staroście. Starosta ma prawo zgłoszenie odrzucić za pomocą decyzji administracyjnej – jeżeli tego nie uczyni, to podmiotem zobowiązanym będzie sprawca zanieczyszczenia (lub jego następca prawny) – w razie braku możliwości wykonania rekultywacji powinien dokonać starosta i ewentualnie wyegzekwować koszty. Zauważyć trzeba, że decyzja o odrzuceniu zgłoszenia jest w niesłychanym stopniu uznaniowa. Skuteczne (decyzja ostateczna) odrzucenie zgłoszenia lub też jego brak powoduje, że władający powierzchnią ziemi będzie podmiotem zobowiązanym do

dokonania rekultywacji – nie wyklucza to dochodzenia wzajemnych roszczeń na drodze cywilnoprawnej (np. z tytułu rękojmi).

Obie ustawy – o.g.r.l. oraz p.o.ś. – przewidują również sytuacje, gdy podmiotem zobowiązanym staje się organ administracji⁵². Dokonuje on rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych, w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi. Wykorzystuje wówczas środki Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Rekultywacji gruntów leśnych i gruntów przeznaczonych do zalesienia dokonuje natomiast przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu państwa, na zasadach określonych w przepisach o lasach. Rekultywacji na cele inne pozostałych gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi dokonuje on z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu państwa lub środków osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrehabilitowanych gruntach.

W ujęciu ustawy p.o.ś. organ dokonuje rekultywacji, jeżeli podmiot, który spowodował zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu nie dysponuje prawami do powierzchni ziemi, pozwalającymi na jej przeprowadzenie. Koszty rekultywacji ponosi wówczas podmiot, który spowodował zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu (chyba, że jest nieznanym albo egzekucja okazała się bezskuteczna). Organ dokonuje rekultywacji także wówczas, gdy z uwagi na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest natychmiastowe jej dokonanie (na koszt władającego powierzchnią ziemi) oraz w przypadku gdy zanieczyszczenie gleby lub ziemi albo niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania terenu nastąpiło w wyniku klęski żywiołowej.

4.4. Podmioty zobowiązane do działań naprawczych zgodnie z ustawą z 2007 r. O zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Osobami zobowiązanymi do prowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych są podmioty korzystające ze środowiska, prowadzące jeden z rodzajów działalności enumeratywnie wymienionych w art. 3 nowej ustawy. W zasadzie dotyczy to działań wymagających uzyskania wskazanych decyzji administracyjnych – przede wszystkim pozwoleń emisyjnych i zezwoleń w zakresie gospodarki odpadami. Drugim kryterium jest ogólnie rozumiane wykorzystywanie substancji i preparatów niebezpiecznych. W przypadku przedsiębiorcy górniczego

⁵² Zgodnie z o.g.r.l. właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie jest to dyrektor parku. Zgodnie z p.o.ś. właściwy jest zawsze starosta, ale po wejściu w życie nowej ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie zastąpi go wojewoda .

w grę wchodzi więc przede wszystkim działalność związana z wykorzystaniem odpadów (zwłaszcza do rekultywacji terenów)⁵³. Podmioty korzystające ze środowiska, prowadzące inne rodzaje działalności, mogą być odpowiedzialne tylko za szkody dotyczące chronionych gatunków i siedlisk.

W przypadku wielości podmiotów korzystających ze środowiska lub przy współdziałaniu w powstaniu zagrożenia lub szkody odrębnego podmiotu władającego powierzchnią gruntu odpowiedzialność jest solidarna⁵⁴. Pamiętać przy tym należy, że odpowiedzialność w znaczeniu ustawy to w zasadzie obowiązek poniesienia kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Nowością jest określenie w ustawie co należy rozumieć przez koszt działań zapobiegawczych lub naprawczych. Koszty te oznaczają uzasadnione nakłady związane z koniecznością zapewnienia właściwego i efektywnego przeprowadzenia tych działań, w tym koszty:

- gromadzenia danych i oceny bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku,
- opracowania i oceny projektów działań zapobiegawczych lub naprawczych, w tym projektów alternatywnych,
- przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych;
- postępowania administracyjnego,
- postępowania sądowego,
- egzekucji,
- nadzoru i monitoringu,
- odszkodowań – ale tylko związanych z działaniami zapobiegawczymi lub naprawczymi.

Generalną zasadą jest to, że koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych ponosi sprawca (podmiot korzystający ze środowiska). Nie ponosi on jednak kosztów przeprowadzenia stosownych działań, jeżeli wykaże, że bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku:

- „zostały spowodowane przez inny wskazany podmiot oraz wystąpiły mimo zastosowania przez podmiot korzystający ze środowiska właściwych środków bezpieczeństwa”⁵⁵,
- powstały 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.

⁵³ Na skutek zmian przepisów o odpadach dokonanych w 2005 r. możliwość taka została w sposób istotny ograniczona – szczegóły określa rozporządzenie MŚ z 2006 r. w sprawie odzysku i unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami; zauważyć jednak można, że problem nadal istnieje.

⁵⁴ W praktyce oznacza to odpowiedzialność podmiotu, wobec którego egzekucja okaże się skuteczna.

⁵⁵ Zwrócić można uwagę, że stosowny przepis (art. 22 ust. 2 pkt 1) jest wyjątkowo niejasno sformułowany – chyba należy rozumieć, że zwolnienie przysługuje tylko przy braku przyczynienia się do zagrożenia lub szkody.

Ustawa stanowi ponadto, że podmiot korzystający ze środowiska, który podjął działania zapobiegawcze lub naprawcze w odniesieniu do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, może wystąpić z roszczeniem o zwrot kosztów poczynionych na ten cel:

- do sprawcy bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku,
- do organu administracji publicznej – w przypadku poddania się jego nakazowi.

Do roszczeń tych stosuje się odpowiednio przepisy kc. Oznacza to, że dochodzenie ich następuje w drodze postępowania administracyjnego (decyzja organu ochrony środowiska). Wynika z tego, że jeżeli działania takie podjął inny podmiot (np. organizacja ekologiczna), to dochodzenie roszczeń jest możliwe jedynie w postępowaniu cywilnym.

Organ ochrony środowiska podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze, jeżeli:

- podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany,
- nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego,
- egzekucja okazała się bezskuteczna,
- z uwagi na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku jest konieczne natychmiastowe podjęcie tych działań.

W takich przypadkach organ ochrony środowiska żąda od podmiotu korzystającego ze środowiska zwrotu poniesionych przez siebie kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych. Może on jednak odstąpić od żądania zwrotu całości lub części kosztów przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych w sytuacjach oczywistych⁵⁶ oraz jeżeli 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 przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, ich wysokość oraz sposób uiszczenia określa organ ochrony środowiska. Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kosztów działań zapobiegawczych lub naprawczych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 1997 r. ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska. Ułatwia to niewątpliwie egzekucję administracyjną.

⁵⁶ Ustawa wymienia trzy takie przypadki: podmiot korzystający ze środowiska nie został zidentyfikowany, nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego oraz egzekucja okazała się bezskuteczna.

4.5. Organizacja ekologiczna a organizacja społeczna

Organizacje społeczne są z założenia organizacjami nienastawionymi na zysk, działającymi w interesie publicznym i przeznaczającymi wszystkie swoje dochody na cele statutowe. Organizacje społeczne muszą być zrzeszeniami niezależnymi, działającymi poza strukturami politycznymi (nie są partiami politycznymi) i poza strukturami administracji publicznej (nie będą nimi stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego tworzone na podstawie ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855). Organizacjami społecznymi nie są również związki zawodowe ani fundacje (zgodnie z orzecznictwem NSA fundacja nie jest zrzeszeniem osób, ale wyodrębnioną masą majątkową)⁵⁷.

Na tle orzecznictwa sądowego w tym zakresie uznać można, że bezdyskusyjnie do organizacji społecznych w rozumieniu k.p.a. zalicza się: stowarzyszenia zarejestrowane (rejestrowane są w sądzie i skupiają minimum 15 członków) oraz stowarzyszenia tworzone na podstawie ustaw szczególnych (np. ustawy z 1995 r. Prawo łowieckie). Dość niejednoznacznie natomiast sądy interpretują w tym kontekście sytuację stowarzyszeń zwykłych (nie wymagają rejestracji, a jedynie zgłoszenia do starosty; do ich utworzenia wystarczają 3 osoby).

„Kwalifikowanymi” organizacjami społecznymi, których statutowym celem (tj. zapisanym w statucie) jest ochrona środowiska są organizacje ekologiczne. Do uznania organizacji za ekologiczną nie jest konieczne, by ochrona środowiska była jej jedynym celem statutowym. Jednakże sformułowanie o celu „statutowym” stwarzać może problemy interpretacyjne. Rodzi się bowiem pytanie, czy do korzystania z przewidzianych w ustawie uprawnień konieczne jest, by dana organizacja miała statut. Wątpliwość ta dotyczy zwłaszcza stowarzyszeń zwykłych, które działają jedynie na podstawie regulaminu. Gdyby przyjąć, że istnienie dokumentu o nazwie „statut” jest niezbędne, znacznie ograniczyłoby to krąg organizacji mogących korzystać z tych uprawnień. W grę wchodziłyby wówczas tylko stowarzyszenia zarejestrowane oraz organizacje tworzone na podstawie innych niż prawo o stowarzyszeniach przepisów, jeżeli przepisy te przewidują dla nich tworzenie statutu (np. Polski Związek Łowiecki działający na podstawie ustawy – Prawo łowieckie). Można więc stwierdzić, że stowarzyszeniom zwykłym w równym stopniu co zarejestrowanym przysługuje status organizacji ekologicznych i związku z tym mogą one korzystać ze wszystkich uprawnień, które konstytuuje dla nich p.o.ś.

Organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Dotyczy to postępowań, które na podstawie ustaw (p.o.ś., ustawy o genetycznie zmodyfikowanych organizmach) „wymagają udziału społeczeństwa” (do innych, w których nie jest wymagany udział społeczeństwa, stosuje się art. 31 k.p.a.). Ponadto organizacje ekologiczne mają specjalne uprawnienia w postępowaniu cywilnym.

⁵⁷ Zob. wyrok NSA z 21.12.2001 r. IISA 786/00.

4.6. Następstwo prawne

Przekształcenia własnościowe zakładu i następstwo prawne między jego kolejnymi formami mogą mieć istotny wpływ przede wszystkim na rozkład odpowiedzialności za szkody oraz za zdegradowanie lub zanieczyszczenie gruntu. Aby zilustrować problem, można rozważyć niektóre zagadnienia dotyczące przekształceń byłych zakładów państwowych.

Sytuacja prawna zakładów państwowych regulowana była pierwotnie dekretem z 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵⁸, a następnie ustawą z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵⁹ uchylającą wymieniony dekret.

Oba wspomniane akty prawne zawierają przepisy stanowiące, że przedsiębiorstwa państwowe były odrębnymi od Skarbu Państwa osobami prawnymi, prowadzącymi samodzielną gospodarkę. Oznacza to, że Skarb Państwa nie odpowiada za ich zobowiązania, a one nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa (art. 2 i 12 dekretu o przedsiębiorstwach państwowych oraz art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Analogiczne unormowanie znajduje się również w art. 40 kodeksu cywilnego – ten przepis odnosi się jednak tylko do stosunków z zakresu prawa cywilnego (a więc np. związanych z obowiązkiem zapłaty odszkodowania za wyrządzoną przez zakład szkodę, ale już nie ze zobowiązaniami wynikającymi z decyzji administracyjnych)⁶⁰. Wykluczenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa państwowego i obciążenia nią Skarbu Państwa można jednak ewentualnie rozważać wtedy, gdy zdarzenie, które ją spowodowało (wyrządzenie szkody w środowisku czy przekroczenie przepisów wywołujące odpowiedzialność administracyjną), nastąpiło w wyniku wykonywania nakazanej działalności (np. do czasu nadania przedsiębiorstwu osobowości prawnej, podczas realizacji produkcji w stanie wojennym, jeżeli w tym czasie zakład był zmilitaryzowany, w okresie sprawowania w zakładzie zarządu komisarycznego narzuconego przez państwo).

W latach 90. ubiegłego wieku częste stały się przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa – na podstawie obowiązującej wówczas ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶¹. Zgodnie z art. 8 ust. 2 i 3 tej ustawy spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa; przechodzą też na nią, z mocy ustawy, uprawnienia i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa wynikające z decyzji administracyjnych. Nowo powstała spółka stanowiła wprawdzie własność Skarbu Państwa (był on jedynym właścicielem jej akcji), ale podmiotem odpowiedzialnym za wszelkie zobowiązania pozostawała spółka jako odrębna osoba

⁵⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111.

⁵⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.

⁶⁰ Przepis ten postrzegać należy w kontekście szczególnych uregulowań ustawy pgg.

⁶¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298 ze zm.

prawna. Stanowisko to potwierdza m.in. wyrok sądu apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 1995 r.: „...przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę na podstawie przepisów rozdziału 2 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest transformacją państwowej osoby prawnej. W wyniku przekształcenia nie powstaje nowy podmiot prawa, a zmienia się jedynie kształt organizacyjno-prawny podmiotu już istniejącego. Spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego jest właścicielem wszystkich rzeczy, których właścicielem jest przedsiębiorstwo, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa. W wyniku przekształcenia Skarb Państwa nie likwiduje przedsiębiorstwa i nie tworzy (zakłada) spółki. Z pewnością intencją ustawodawcy przy konstruowaniu zasad przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych nie było nakładanie na Skarb Państwa odpowiedzialności za zobowiązania przekształconego przedsiębiorstwa państwowego” (I ACR 921/95, Pr. Gosp. z 1996, Nr 6, poz. 53).

Inaczej mówiąc, konsekwencją przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę jest to, że tak powstała spółka wstępuje, z chwilą jej wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (wcześniej był to rejestr handlowy), we wszystkie stosunki prawne, których przedmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, bez względu na ich charakter prawny. Dotyczy to zarówno praw podmiotowych (jak własność, użytkowanie wieczyste) i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym, jak również praw i obowiązków publicznoprawnych. Przejście tych ostatnich oznacza, że spółka staje się adresatem wszelkich decyzji administracyjnych skierowanych do dotychczasowego przedsiębiorstwa, a także przejmuje obowiązki płynące wprost z ustawy. Na odpowiedzialność przedsiębiorstwa państwowego i powstałej w wyniku jego przekształcenia spółki z o.o. nie ma też wpływu to, czy zobowiązanie powstało przed czy po nabyciu przez przedsiębiorstwo prawa użytkowania wieczystego gruntu. Nabycie tego prawa było zmianą formy, w jakiej przedsiębiorstwo włada nieruchomością należącą do Skarbu Państwa (przed dniem 5 grudnia 1990 r. był to zarząd, potem – użytkowanie wieczyste).

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiada samodzielnie za swoje zobowiązania; nie odpowiadają za nie jej wspólnicy, niezależnie od tego czy są to osoby fizyczne czy prawne (art. 151 § 4 kodeksu spółek handlowych z 2000 r. oraz art. 159 § 3 obowiązującego do dnia 31 grudnia 2000 r. kodeksu handlowego). Oznacza to również, że kolejne przekształcenia (wchodzenie do spółki nowych wspólników) nie miały wpływu na fakt, że to spółka ponosi odpowiedzialność za skutki działalności podejmowanej na gruntach będących w jej władaniu, w tym odpowiedzialność za mogące wyniknąć z tego szkody poniesione przez osoby trzecie oraz za wypełnienie obowiązków publicznoprawnych – np. dokonanie rekultywacji tam, gdzie jest ona wymagana.

4.7. Instrumenty prewencyjne

Pierwszą i zasadniczą kwestią są obowiązki związane z powstaniem zakładu górniczego. W zasadzie mamy tu do czynienia przede wszystkim z zastosowaniem zasady prewencji. Zarówno lokalizacja, jak i budowa kopalni podlega w tej mierze regułom ogólnym – wynikającym zarówno z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa budowlanego, jak i p.o.ś. Ustalenie warunków eksploatacji złoża i funkcjonowania kopalni następuje w wielu kolejnych decyzjach administracyjnych oraz przy zawieraniu umowy o ustanowieniu użytkowania górniczego. Dodatkowe jej znaczenie ujawnia się w działalności, na którą nie jest wymagana koncesja – co dotyczy jednak może przede wszystkim wstępnych prac geologicznych czy hydrogeologicznych. Podstawowe znaczenie w zakresie ustalania warunków przyszłej eksploatacji ma oczywiście koncesja – choć zauważyć można, że również decyzja zatwierdzająca plan ruchu zakładu górniczego zawiera liczne elementy, które warunkują późniejszą ocenę legalności postępowania przedsiębiorcy. Nie bez znaczenia dla problematyki ochrony środowiska będą miały również te decyzje, które bezpośrednio dotyczą sposobów korzystania ze środowiska (decyzje emisyjne) oraz z zakresu gospodarki odpadami⁶². Nie mniej istotne będą również te decyzje, które dotyczą fazy zamknięcia zakładu – a zwłaszcza ustanawiające obowiązek rekultywacji. W części procedury ustalania treści owych decyzji oraz ich weryfikacji podlegają ogólnym przepisom k.p.a. (z ewentualnymi modyfikacjami wynikającymi z przepisów szczególnych). W części jednak przypadków mamy do czynienia ze specjalnymi procedurami administracyjnymi. Szczególnie istotna jest w tym kontekście instytucja ocen oddziaływania na środowisko oraz procedura udziału społecznego. Dodatkowo duże znaczenie dla sprawnego przeprowadzenia obu tych procedur – jak również dla szeroko rozumianej kontroli społecznej mają przepisy dotyczące dostępu do informacji. Mogą być one wykorzystywane dodatkowo w postępowaniach indywidualnych. Na ten aspekt zwracano już uwagę podczas omawiania odpowiedzialności cywilnej. Roszczenie o informacje ma tam jednak charakter bardzo ograniczony. Zauważyć zaś trzeba, że dostęp do informacji jest zwykle gwarantem skuteczności formułowania jakichkolwiek roszczeń. Odrębnie zostanie omówiona bardzo skromna regulacja dotycząca możliwości zabezpieczania roszczeń.

4.8. Oceny oddziaływania na środowisko

Najistotniejszą modyfikacją obowiązków ogólnych wydaje się – dotycząca przeważającej części kopalń – konieczność przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko, której zasady wykonywania określa ustawa p.o.ś. Ocena oddziaływania na środowisko (OOS) będzie przybierała tu dwojaką postać.

⁶² Zwłaszcza jeżeli rekultywacja jest dokonywana z użyciem odpadów.

Będzie ona przede wszystkim integralną częścią procedury uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma fundamentalne znaczenie dla uzgodnienia koncesji (art. 16 pgg.) – jeżeli na tym etapie powstawania kopalni istnieje. Ponadto w niemal w każdym wypadku powstanie obowiązek jego sporządzenia w momencie wyznaczenia terenu górniczego (art. 53 pgg.). W tej postaci OOS⁶³ charakteryzuje się przede wszystkim obowiązkowym zastosowaniem kolejnej procedury przewidzianej w p.o.ś. – a mianowicie tzw. udziału społecznego (art. 31–39 p.o.ś.).

W swej drugiej postaci procedura OOS dotyczy konkretnego przedsięwzięcia⁶⁴ spośród wymienionych w rozporządzeniu wykonawczym⁶⁵. Dotyczyć może ona również innych niewymienionych przedsięwzięć, jeżeli mogą one znacząco oddziaływać na obszar ochronny Natura 2000. Jest ona wykonywana w związku z postępowaniem w sprawie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji. Art. 46 p.o.ś. wymienia liczne sytuacje, w których uzyskanie tej decyzji jest obligatoryjne. Poprzedzać ona musi wydanie m.in. pozwolenia na budowę, jak i koncesji górniczej czy pozwolenia wodnoprawnego. Przy stwierdzonym możliwym oddziaływaniu na obszar Natura 2000 dotyczyć to będzie również decyzji ustalającej warunki rekultywacji.

W części przypadków – w odniesieniu do tzw. przedsięwzięć zawsze wymagających raportu OOS⁶⁶ – wdrożenie tej procedury oznacza zawsze konieczność przeprowadzenia odrębnie uregulowanej procedury udziału społecznego (są one jednak integralnie związane). W innych przypadkach raport może, ale nie musi być wymagany. W tej drugiej sytuacji procedura udziału społeczeństwa nie ma zastosowania.

Polskie przepisy o ocenach środowiskowych stanowią realizację znowelizowanej Dyrektywy 85/337/EWG (dotycząca ocen przedsięwzięć) oraz Dyrektywy 2001/42/WE (dotycząca ocen planów i programów). Regulację prawną ocen oddziaływania na środowisko zawiera dział VI ustawy p.o.ś. W jego rozdziale 1 (art. 40–45) unormowane zostało postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i programów, w rozdziale 2 (art. 46–57) – postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, w rozdziale 3 zaś (art. 58–70) – postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko.

⁶³ W literaturze przyjęto nazywać OOS planów i programów strategiczną OOS.

⁶⁴ Definicja przedsięwzięcia zawarta jest w art. 46 p.o.ś.

⁶⁵ Rozporządzenie RM z 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz kryteriów kwalifikujących przedsięwzięcie do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko.

⁶⁶ Określa je § 2 rozporządzenia RM z 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz kryteriów kwalifikujących przedsięwzięcie do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko. Natomiast § 3 tego rozporządzenia dotyczy przedsięwzięć mogących wymagać raportu OOS.

Dodatkowo, w art. 394–399 p.o.ś. uregulowane zostało funkcjonowanie i status prawny Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz komisji wojewódzkich.

W postępowaniu w sprawie OOS określa się, analizuje oraz ocenia m.in.:

- bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne i kultury, wzajemne oddziaływanie między tymi czynnikami oraz dostępność do złóż kopalin,
- możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko,
- wymagany zakres monitoringu.

Dokument sporządzony w toku oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć określa ustawa jako raport oddziaływania na środowisko. Za jego wykonanie odpowiedzialny jest zasadniczo wnioskodawca. Wymagania co do raportu (jego formy i treści) ujęte są w ustawie p.o.ś. Raport OOS powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji oraz likwidacji. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku gdy raport dotyczy instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego, należy w nim uwzględnić również porównanie proponowanej techniki z najlepszą dostępną techniką. Indywidualne ustalenie zakresu raportu przez organ jest dobrowolne w przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu jest zawsze wymagane i następuje, gdy wnioskodawca zwróci się o to do organu jeszcze przed wystąpieniem o wydanie decyzji. W przypadku przedsięwzięć, dla których wykonanie raportu może być wymagane, określenie jego zakresu następuje wraz z postanowieniem ustalającym, że jego sporządzenie jest niezbędne. Zgodnie z art. 51 ust. 5 p.o.ś. na postanowienie to przysługuje zażalenie.

OOS – zwłaszcza przeprowadzana z udziałem społecznym – daje pewne dodatkowe możliwości działań zmierzających do eliminacji przyszłych zagrożeń środowiska. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia uprawnień organizacji społecznych (a w zasadzie organizacji ekologicznych), które w porównaniu z reżimem ogólnym k.p.a. (art. 31) zyskują prawa strony bez oceny zasadności ich motywacji dokonywanej przez organ administracji⁶⁷, tym samym mogą one w interesie publicznym działać w podobnym zakresie, jak np. właściciele nieruchomości.

Zastosowanie procedury OOS nie ma w zasadzie żadnego wpływu na zakres odpowiedzialności związanej ze skutkami podjętej działalności. Jednakże w warstwie prewencyjnej jej rola jest nie do przecenienia. Ponadto może mieć ona bardzo istotny wpływ na oszacowanie przyszłych zobowiązań. Szczególnie ustalenia dokonane w trakcie jej przeprowadzania powinny mieć wpływ po pierwsze na uznanie zasadności ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, a po drugie na wysokość owego zabezpieczenia.

W okresie funkcjonowania kopalni podobną funkcję jak OOS (choć już bez udziału społecznego) może pełnić przegląd ekologiczny (art. 237 i n. p.o.ś.). Przesłanką decyzji nakładającej obowiązek wykonania takiego przeglądu jest zasadniczo

⁶⁷ Ocenie podlega jednak ekologiczny charakter organizacji społecznej.

„stwierdzenie okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko”. Charakterystyczne jednak jest to, że ustawa przewiduje również możliwość dokonania przeglądu w wypadku stwierdzenia możliwości negatywnego oddziaływania na środowisko w przypadku działalności innej niż eksploatacja instalacji. Obejmuje to również działalność górnictwem. Stwierdzenie potencjalnych zagrożeń jest w tym wypadku jednak jedynie pewną możliwością dodatkową – zasadniczo bowiem powinno być to przedmiotem postępowania koncesyjnego oraz w związku z zatwierdzaniem planu ruchu zakładu górniczego.

4.9. Procedura udziału społecznego

Do wymagających omówienia przepisów o tzw. udziale społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, mających zastosowanie przede wszystkim do planów i projektów wymagających przeprowadzenia OOS, należą przepisy regulujące elementy procedury udziału społeczeństwa (artykuły 31, 32 i 36 oraz związane z nimi postanowienia artykułu 3 pkt 19 ustawy p.o.ś.), przepisy regulujące udział organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa (art. 33 i związany z nim art. 3 pkt 16 oraz art. 37 i związany z nim art. 3 pkt 40) tej ustawy wyłączający stosowanie udziału społeczeństwa na terenach zamkniętych⁶⁸.

Przepisy ustawy p.o.ś. dotyczące udziału społeczeństwa składają się na odrębną procedurę, którą stosować można na odpowiednim etapie procedur decyzyjnych, określanych jako „wymagające udziału społeczeństwa”. Zastosowanie procedury udziału społeczeństwa jest niezależne od istnienia reguł proceduralnych swoistych dla danej procedury decyzyjnej. Tak więc procedura udziału społeczeństwa wymagana jest na odpowiednim etapie, np. postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które to postępowanie samo w sobie jest fragmentem postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej – zastosowanie znajdują więc też przepisy k.p.a. o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stosuje się ją również w strategicznych OOS – zwłaszcza podczas przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle art. 32 ustawy p.o.ś. na procedurę udziału społeczeństwa składa się:

- umieszczenie informacji w publicznie dostępnym wykazie,
- podanie do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z ujętą w publicznie dostępnym wykazie dokumentacją sprawy oraz złożenia uwag i wniosków,
- zapoznanie się z dokumentacją sprawy,
- złożenie uwag i wniosków,

⁶⁸ Zgodnie z art. 37 ustawy p.o.ś. przepisów o udziale społeczeństwa nie stosuje się do przedsięwzięcia realizowanego na terenach zamkniętych.

- rozpatrzenie ich przez organ,
- powiadomienie o podjęciu rozstrzygnięcia (wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym – jeśli jest wymagane) i możliwości zapoznania się z nim wraz z towarzyszącą mu informacją o zgłoszonych uwagach i wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.,
- możliwość przeprowadzenia publicznej rozprawy administracyjnej.

Uwagę lub wniosek w tym w trybie złożyć może każda osoba fizyczna lub prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, organ, organizacja oraz instytucja. Uprawnienie to jest niezależne od wieku i posiadania zdolności do czynności prawnych, obywatelstwa, miejsca zamieszkania, siedziby, jak i od tego, czy dany podmiot ma jakikolwiek interes prawny lub faktyczny związany ze sprawą, której dotyczy to postępowanie. Przepisy te mają przede wszystkim na celu szeroką kontrolę społeczną procesów decyzyjnych.

4.10. Dostęp do informacji

Na system regulacji dostępu do informacji w Polsce składają się dwa odrębne reżimy prawne:

- dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (ustawia p.o.ś. tytuł I, dział IV–art. 19–30),
- dostępu do informacji publicznej (ustawa z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej).

Jednocześnie ze względu na to, że zdecydowana większość informacji o środowisku jest jednocześnie informacjami publicznymi, zakresy stosowania obu reżimów często się pokrywają.

Przepisy o dostępie do informacji o środowisku regulują zarówno bierne, jak i czynne udostępnianie informacji, natomiast przepisy o dostępie do informacji publicznej jako główny sposób udostępniania informacji wskazują umieszczanie ich w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej, co traktować można jako formę bliższą udostępnianiu czynnemu, przewidują też jednak możliwość biernego udostępniania informacji na wniosek. Informacje publiczne to najogólniej rzecz biorąc informacje o różnych aspektach działania i funkcjonowania władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz o majątku publicznym. Tymczasem zakresem pojęcia „informacji o środowisku i jego ochronie” w rozumieniu ustawy p.o.ś. objęte są informacje dotyczące również i działalności podmiotów prywatnych, niezależnie od tego czy wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym.

Udostępnianiu podlegają znajdujące się w posiadaniu organów administracji publicznej wszystkie informacje w postaci dokumentów, danych gromadzonych przeważnie w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej i baz danych na innych nośnikach, dotyczące:

- stanu elementów przyrodniczych środowiska i ich wzajemnego oddziaływania,

- emisji oraz działań i środków wpływających lub mogących wpływać negatywnie na środowisko,
- wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz na dobrą kulturę,
- działań oraz środków, zwłaszcza administracyjnych i ekonomicznych, mających na celu ochronę środowiska,
- planów, programów oraz analiz finansowych związanych z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 9 ustawy p.o.ś. prawo do informacji przysługuje „każdemu”. Oznacza to każdą osobę fizyczną lub prawną, a także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Podmioty te nie muszą wykazywać się jakimkolwiek interesem w sprawie (w szczególności interesem prawnym lub faktycznym), obywatelstwa, miejscem zamieszkania czy siedziby. Prawo to przysługuje więc nie tylko obywatelom polskim, ale także obywatelom innych państw; nie tylko organizacjom pozarządowym, ale także polskim i zagranicznym przedsiębiorcom oraz innym podmiotom prawnym. Ustawa p.o.ś. nie przewiduje żadnych ograniczeń w korzystaniu z prawa dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie z uwagi na wiek, zdolność do czynności prawnych lub jakichkolwiek inne czynniki. Ponieważ jest to uprawnienie publicznoprawne stosować tutaj należy ogólne zasady zawarte w k.p.a.

Obowiązek udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie ciąży obecnie na wszystkich organach administracji będących w posiadaniu takich informacji oraz na niektórych innych podmiotach, jak np. komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko czy fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wszystkich szczebli. Do podmiotów powołanych na mocy prawa do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony należą też regionalne zarządy gospodarki wodnej i urzędy górnicze. Podobna jest sytuacja Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe, realizującego zadania publiczne związane z ochroną lasów na podstawie ustawy o lasach.

W zakresie tak biernego, jak i czynnego udostępniania informacji szczególną rolę pełnią publicznie dostępne wykazy danych o dokumentach, tworzone na podstawie ustawy p.o.ś. Ich celem jest zapewnienie społeczeństwu możliwości szybkiego zidentyfikowania (określenia miejsca i daty wydania, nazwy i przedmiotu dokumentu) oraz zlokalizowania (określenia miejsca, gdzie się znajduje) dokumentu zawierającego informacje o środowisku. Wykaz nie musi być więc sam z siebie istotnym źródłem informacji o środowisku, ale w pierwszej kolejności ma dostarczać wskazówek jak odnaleźć te źródła. W ograniczonym zakresie wykaz pełni też funkcję pierwotnego źródła informacji, gdyż zawarte w nim dane mogą dostarczyć istotnych z punktu widzenia środowiska informacji, np. czy toczy się postępowanie dotyczące lokalizacji inwestycji, czy dany podmiot ma decyzję zezwalającą na odprowadzanie ścieków czy też nie etc. Wykaz ma też znaczenie z punktu widzenia przepisów o udziale społeczeństwa – umieszczenie w nim danych o wniosku o wydanie decyzji jest pierwszym etapem procedury udziału społecznego. Organy administracji publicznej

mają obowiązek prowadzić publicznie dostępne wykazy danych o dokumentach wymienionych w art. 19 ust 2 ustawy p.o.ś.; dla dokumentów określonych w art. 19 ust. 3 prowadzenie takich wykazów jest fakultatywne (art. 19 ust. 6).

Aktywne gromadzenie informacji o środowisku powinno odbywać się w ramach jednolitego systemu, zorganizowanego i koordynowanego przez kompetentny organ lub instytucję. Narzędziem służącym do gromadzenia informacji jest państwowy monitoring środowiska (PMS), którego funkcjonowanie uregulowane jest w art. 25–30 ustawy p.o.ś. oraz w art. 23–28 ustawy o IOŚ.

Ustawa p.o.ś. wprowadza w art. 30 obowiązek prowadzenia elektronicznych baz danych o stanie środowiska dostępnych za pośrednictwem publicznych sieci telekomunikacyjnych (tzn. w praktyce za pośrednictwem Internetu). Art. 30 wymienia rodzaje danych, które mają znaleźć się w elektronicznych bazach oraz wskazuje organy odpowiedzialne za prowadzenie poszczególnych baz.

Ustawa p.o.ś. przewiduje wiele wyjątków od zasady jawności, przy czym jeśli możliwe jest oddzielenie fragmentu informacji podlegającej wyłączeniu z udostępnienia, to organ administracji ma obowiązek udostępnić pozostałą część informacji. Ponadto zastosowanie znajdują przepisy dotyczące ochrony informacji niejawnych oraz tajemnicy handlowej. Organ nie może jednak wyłączyć informacji z udostępnienia ze względu na tajemnicę handlową w przypadku, gdy informacja dotyczy:

- ilości i rodzajów wprowadzanych do powietrza substancji zanieczyszczających oraz miejsca ich wprowadzania,
- stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania,
- rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania,
- poziomu emitowanego hałasu,
- poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.

Ustawa p.o.ś. nie reguluje w ogóle kwestii środków prawnych przysługujących w przypadku odmowy udostępnienia informacji. Przewiduje natomiast, iż odmowa udostępnienia informacji następuje na podstawie decyzji administracyjnej. W związku z tym do postępowania w tym zakresie stosuje się przepisy k.p.a. (regulujące ogólne postępowanie administracyjne, w tym przepisy o odwołaniu od decyzji), a także przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (regulujące postępowanie sędowo-administracyjne, w tym zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego).

4.11. Zabezpieczenie roszczeń

Instytucja zabezpieczenia roszczeń wywodzi się z prawa cywilnego. W polskim prawie ochrony środowiska była i jest wykorzystywana w formie tzw. zabezpieczenia administracyjnego – istotą jest tu ustanowienie obowiązku na podstawie decyzji administracyjnej. Przewiduje taką możliwość przede wszystkim art. 17 ustawy pgg., praktycznie jednak nie rozwijając jednak tego zagadnienia. Aktualnie najpełniej

rozwinęto te instytucję w przepisach ustawy p.o.ś. (art. 187) odnoszących się do wydawania pozwoleń emisyjnych. Konstrukcja ta została przejęta przez ustawę o odpadach, niemal bez zmian, w odniesieniu do działań związanych z wytwarzaniem odpadów oraz ich odzyskiem, unieszkodliwianiem zbieraniem lub transportem – w przypadkach, gdy są one przedmiotem decyzji administracyjnych.

Ustanowienie zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku⁶⁹ jest możliwe w następujących decyzjach administracyjnych:

- pozwoleniu zintegrowanym,
- pozwoleniu na wytwarzanie odpadów,
- pozwoleniu wodnoprawnym,
- pozwoleniu na wprowadzanie do powietrza pyłów i gazów,
- decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi,
- zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów,
- zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów.

Przesłanką jest szczególnie ważny interes społeczny, związany z ochroną środowiska, a zwłaszcza związany z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach. Mamy tutaj do czynienia z pojęciami nieostrymi (interes społeczny związany z ochroną środowiska, szczególnie ważny, znaczne rozmiary). Ich interpretacja w tym konkretnym przypadku odnosić się musi do podstawowych zasad ogólnych tak ustawy o odpadach, jak i ustawy p.o.ś. Z treści przepisu wynika także, iż zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach jest tylko jednym z interesów przemawiających za ustanowieniem zabezpieczenia roszczeń. Organ może określić także inne, których zasadność należy wskazać w uzasadnieniu do decyzji. Na przykład z takimi lub innymi zagrożeniami możemy mieć do czynienia w zakładach zaliczanych do grożących poważną awarią przemysłową, ale także w zakładach górniczych.

Zakres odpowiedzialności podmiotu wskazany jest w art. 187 ust. 4 ustawy p.o.ś. Wystąpienie negatywnych skutków w środowisku spowodowane musi zostać przez niewywiązanie się podmiotu z obowiązków określonych w decyzji. Tak więc jakiegokolwiek inne spowodowanie takich skutków, niezwiązane bezpośrednio z daną, określoną decyzją, uniemożliwia skorzystania z zabezpieczenia roszczeń.

Zabezpieczenie ustanawiane jest w formie depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji lub polisy ubezpieczeniowej, przy czym to organ administracji określa w pozwoleniu jego formę. W przypadku zabezpieczenia w formie depozytu jest on wpłacany na odrębny rachunek bankowy wskazany przez organ wydający decyzję, natomiast zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej lub polisy czy gwarancji ubezpieczeniowej składane jest do organu wydającego decyzję. Do organu należy

⁶⁹ W rozumieniu ustawy z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

określenie wysokości zabezpieczenia. Powinien przy tym brać pod uwagę orientacyjną wysokość szkód, jakie mogą zostać wyrządzone w środowisku. Sposób i kryteria ustalenia wysokości należy wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji.

Pierwotnie ustawa p.o.ś. nie zawierała w tej mierze żadnych wskazówek dodatkowych. Po wejściu w życie nowej ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie dodano ważne upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska. Będzie on mógł określić, na podstawie rozporządzenia, metody określania wysokości zabezpieczenia roszczeń w zależności od rodzaju prowadzonej działalności, wielkości produkcji oraz parametrów technicznych instalacji. Wydając rozporządzenie minister, kierować się ma przy tym prawdopodobieństwem wystąpienia i rozmiarem potencjalnych szkód w środowisku oraz potrzebą zapewnienia pokrycia kosztów działań naprawczych. Do czasu wydania tego aktu prawnego stan dotychczasowy nie ulega jednak zmianom.

Gwarancja bankowa lub polisa albo gwarancja ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, czy w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku, bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania na rzecz organu wydającego decyzję. Ustawa nie przesądza, na jakie cele może być przeznaczone zabezpieczenie. Powstaje więc pytanie, kto i w jakiej formie mógłby zdecydować o przeznaczeniu go na realizację roszczeń prywatnych. Jak się wydaje jest to wykluczone – choć sprawa jest sporna.

Organ nie może żądać zabezpieczenia przed uprawomocnieniem się decyzji, ponieważ jego nałożenie czy wysokość nie są jeszcze wówczas bezsporne. Mogą się one stać przedmiotem zaskarżenia. Wobec tego sposób dokonania zabezpieczenia po uprawomocnieniu się decyzji także powinien zostać w niej określony. Pamiętać przy tym trzeba, że zgodnie z art. 188 ust. 4 p.o.ś. eksploatacja instalacji jest dozwolona po wniesieniu zabezpieczenia, jeżeli zostało ono ustanowione. Jednakże nie wszystkie decyzje w zakresie dotyczącym ochrony środowiska są związane z eksploatacją instalacji. W sytuacji gdyby podmiot nie wniósł zabezpieczenia, stanowić to będzie podstawę do cofnięcia zezwolenia ze względu na prowadzenie działalności niezgodnie z wydanym zezwoleniem. Dotyczy to jednak praktycznie tylko gospodarki odpadami.

W przypadku wydania decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia (zezwoienia), jeżeli podmiot usunął negatywne skutki w środowisku (lub szkody) powstałe w wyniku prowadzonej działalności lub skutki takie nie wystąpiły w ogóle, organ właściwy do wydania decyzji orzeka na wniosek podmiotu o zwrocie ustanowionego zabezpieczenia. W razie stwierdzenia, że nie usunięto w wyznaczonym terminie negatywnych skutków w środowisku (lub szkód), powstałych w wyniku prowadzonej działalności, organ właściwy do wydania pozwolenia (zezwoienia) orzeka o przeznaczeniu na ten cel zabezpieczenia w wysokości niezbędnej do usunięcia tych skutków. Decyzja taka powinna precyzować wysokość niezbędnych środków, która zostanie udokumentowana w uzasadnieniu.

Ponadto zabezpieczenie roszczeń przewidziane zostało w art. 51 ust. 6 ustawy o odpadach. Dokonuje tego organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę składowiska odpadów. Zwrócić należy szczególną uwagę na to, że

ustanowienie zabezpieczenia roszczeń jest właśnie obligatoryjne (następuje w pozwoleniu na budowę). Ponadto nie jest konieczna analiza występowania „szczególnie ważnego interesu społecznego związanego z ochroną środowiska”. Ustawodawca *a priori* przesądził, że funkcjonowanie składowiska może ten interes naruszać. Organ ustala w tej decyzji obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, mogących powstać w związku z funkcjonowaniem składowiska. Nieokreślona tutaj została żadna forma tego zabezpieczenia, co oznacza, że można zastosować zarówno wpłatę na rachunek bankowy, jak i gwarancję bankową oraz polisę ubezpieczeniową, ale też inne dopuszczone formy.

Wniosek o uchylenie tak ustanowionego zabezpieczenia roszczeń może złożyć zarządzający składowiskiem po wykonaniu obowiązków określonych w decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska. Orzeka o tym na podstawie decyzji organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę składowiska. Natomiast w razie stwierdzenia, że nie wykonano obowiązków określonych w decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska tenże organ orzeka o przeznaczeniu na ten cel zabezpieczenia w wysokości niezbędnej do ich wykonania. Wysokość niezbędnych środków powinna precyzować taka decyzja, która zostanie udokumentowana w uzasadnieniu.

Decyzja o przeznaczeniu zabezpieczenia na usunięcie negatywnych skutków w środowisku (lub szkód) może być wydana jedynie w związku z niewykonaniem w terminie obowiązków określonych w decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska lub jego części (art. 198 ust. 2 ustawy p.o.ś. w związku z art. 54 ust. 5 ustawy o odpadach). Wydaje się to niezamierzonym błędem – powinna bowiem istnieć możliwość wydania analogicznej decyzji również w wypadku powstania negatywnych skutków w wyniku eksploatacji składowiska w okresie przed wydaniem decyzji o jego zamknięciu (lub jego części).

W ujęciu ustawy pgg. instytucja zabezpieczenia roszczeń ma również charakter fakultatywny, a jej zastosowanie jest uwarunkowane wystąpieniem szczególnie ważnego interesu społecznego związanego z ochroną środowiska – choć nie tylko. Ustanawia się je w koncesji. Ustawodawca nie dał żadnych wskazówek co do formy i wielkości takiego zabezpieczenia. W okresie obowiązywania koncesji całkowicie niejasny jest również tryb uruchomienia środków stanowiących to zabezpieczenie. Wszystkie te elementy powinna, więc określać sama koncesja. Jedynym kryterium wskazanym przez ustawę jest rodzaj działalności, jej czas i stopień przewidywanej szkodliwości – co jednak wydaje się oczywiste. Nie można więc wykluczyć, że znajdują tu zastosowanie także inne formy zabezpieczenia niż przewidziane w ustawie p.o.ś. – np. poręczenie majątkowe. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie lub decyzja o cofnięciu koncesji powinna stwierdzać natomiast zakres i sposób wykonania obowiązków związanych z likwidacją zakładu. W niej też określa się termin wygaśnięcia obowiązku zabezpieczenia. Jak się wydaje w razie powstania nowych okoliczności po jej wydaniu trzeba skorzystać z trybu wznowienia postępowania.

Odmienne niż w ustawie p.o.ś. ustawa pgg. przewiduje, że w uzasadnionych przypadkach zabezpieczenie roszczeń może być przeznaczane zarówno na pokrycie kosztów wykonania obowiązków publicznych (art. 82), jak i roszczeń prywatnych (art. 95). Nie jest natomiast jasne czy mogą być pokrywane z niego koszty działań prewencyjnych. Nie jest też jasne co oznacza termin uzasadnione – sugeruje to, że nie wszystkie roszczenia mogą być zaspokajane z tych środków.

W literaturze podkreśla się brak praktycznych doświadczeń związanych ze stosowaniem tej instytucji. Dotyczy to również zabezpieczeń ustanawianych na podstawie ustawy p.o.ś. i ustawy o odpadach. Trzeba przy tym zauważyć, że w ujęciu tych dwu ostatnich ustaw zabezpieczenie może dotyczyć jedynie działalności będącej przedmiotem decyzji. Brak jest więc możliwości kompleksowego ustanawiania zabezpieczenia z uwagi na zróżnicowaną działalność. Ustawa pgg. natomiast taką możliwość – przynajmniej teoretycznie – dopuszcza.

Instytucja zabezpieczenia roszczeń ma w prawie górniczym konkurenta w postaci obowiązku ustanawiania funduszu likwidacji zakładu górniczego. Nie jest przy tym do końca jasna relacja pomiędzy nimi. Jak się wydaje jednak środki funduszu mogą być przeznaczane na wypełnienie obowiązków publicznoprawnych związanych z likwidacją zakładu – tym bardziej że nie podlegają one egzekucji (ani sądowej ani administracyjnej) w innych celach.

5. Wnioski

Dokonany przegląd przepisów dotyczących powszechnie rozumianego zagadnienia odpowiedzialności za skutki wywołane w środowisku w wyniku odkrywkowej działalności górniczej prowadzi do wniosku, że system regulacji w tym zakresie jest niespójny. Wątpliwości budzą niemal wszystkie jego elementy – szczególnie przesłanki powstania zobowiązań, jak i zakres możliwych roszczeń. Prawie zupełny przy tym brak jest kryteriów oceny zmian w środowisku oraz ich kosztów. Być może nowe rozporządzenia wykonawcze do ustawy p.o.ś. przyniosą tu jakiś postęp. Również formy możliwych zabezpieczeń są w zasadzie tylko zarysowane. W mniejszym stopniu dotyczy to rozlicznych instrumentów prawnych, którymi można posłużyć się do realizacji obowiązków – tak prewencyjnych, jak i odszkodowawczych. Mamy jednocześnie do czynienia z dwoma zasadniczymi nurtami regulacji. Dotyczy to obowiązków publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych. Ich styk – traktowanie środowiska jako dobra wspólnego – jest jeszcze niedoprecyzowany i nierozpoznany. Praktyka stosowania tych przepisów jest ciągle niewielka. Dylematy te nie są przy tym właściwe tylko dla prawa polskiego. Można mieć więc nadzieję, że rozwój prawa europejskiego pomoże w wypracowaniu spójnej koncepcji regulacji. Pierwszym wyraźnym sygnałem jest w tym zakresie przyjęcie w 2007 r. ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, która z założenia wdrażać ma postanowienia

dyrektywy 2004/35/WE. W UE przygotowywana jest ponadto specjalna dyrektywa w sprawie ochrony gleby⁷⁰. Nie zwalnia to jednak od konieczności rozwoju polskiej teorii i praktyki w tym zakresie.

LITERATURA

- Adamiak A., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa, PWN, 2000.
- Agopszowicz A., Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Walczak-Zaremba H., *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa*, Kraków, Zakamycze, 2000.
- Bar M., *Protokół EKG ONZ w sprawie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowania za szkody wynikłe z transgranicznych skutków awarii przemysłowych na wodach transgranicznych. Komentarz*, Wrocław, Centrum Prawa Ekologicznego, 2003.
- Bar M., Jendrońska J., Tarnacka K., *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław, Centrum Prawa Ekologicznego, 2002.
- Bieniek G. (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga trzecia. Zobowiązania. t. II, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze, 1999.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław, Kolonia Limited, 2004.
- Czachórski W., *Zobowiązania*, Warszawa, PWN, 1998.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracji*, Kraków, Zakamycze, 1999.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, wyd. 10, Warszawa, PWN, 2000.
- Jendrońska J. (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz.*, Wrocław, Centrum Prawa Ekologicznego, 2001.
- Jendrońska J., Jerzmański J. (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Dashoefer, Warszawa, wydawnictwo ciągłe, aktualizowane kwartalnie, wyd. I, 1999.
- Jendrońska J., Stoczkiewicz M., *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa, 2002.
- Jendrońska J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław, 2003.
- Jerzmański J. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław, 2002.
- Katner W., Pyziak-Szafnicka M., *Odpowiedzialność cywilnoprawna w ustawie o ochronie środowiska*, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka, nr 3/1996.
- Lipiński A., *Prawo geologiczne i górnicze*, Katowice, 2004.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków, Zakamycze, 2004.
- Lipiński A., Mikosz, R., *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC, 2003.
- Maśniak D., *Ubezpieczenia ekologiczne*, Kraków, Zakamycze, 2003.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa, Difin, 2002.
- Radecki W., *Komentarze do ustawy Prawo ochrony środowiska. Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, Wrocław, TNPOŚ., 2002.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Toruń, 1997.
- Syrczyński P., Tarnowski A., *Ekologia a transakcje rynku kapitałowego*, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC, 1996.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław, TNPOŚ, 2005.

⁷⁰ Projekt COM/2006/0232 final Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE.

Metody wyceny szkody ekologicznej

Andrzej Graczyk*

1. Metody wyceny szkód ekologicznych i ich zastosowanie do praktyki oznaczania wartości szkody w dobrach osobistych poszkodowanych¹

Przedmiotem pracy jest przedstawienie metod wyceny dóbr środowiskowych w sposób zorientowany na ujęcie mikroekonomiczne, w którym podstawowym podmiotem jest konsument – gospodarstwo domowe – doznający szkody w dobrach osobistych. Problem ten zostanie przedstawiony w ujęciu ogólnym oraz – w odniesieniu do praktycznych zastosowań – szczegółowym, wynikającym z przedmiotu badań.

Wartościowanie strat ekologicznych i wyrażanie ich gospodarczych, a zwłaszcza pieniężnych konsekwencji wymaga²:

- doboru wartości ekonomicznej dóbr i usług środowiskowych, czyli odpowiedzi na pytanie: co wyraża wartość zasobów i walorów środowiska?
- doboru miary wartości ekonomicznej środowiska, czyli odpowiedzi na pytanie: co wartościować, jakie elementy składowe uwzględniać?
- doboru metod wyceny wartości, czyli jak liczyć wielkość i wartość szkód wyrażonych daną kategorią wartości w ujęciu jednostkowym?

Problemy te określają układ niniejszego rozdziału. Ponadto w końcowej części rozdziału zostanie przedstawiona ocena praktycznych aspektów zastosowania wyceny szkód w dobrach osobistych, których przyczyną jest oddziaływanie górnictwa na środowisko.

* Katedra Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

¹ Pierwszą część niniejszego opracowania opublikowano w *Górnictwie Odkrywkowym* nr 5–6/2004.

² *Straty gospodarcze spowodowane zanieczyszczeniem środowiska naturalnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej*, pod red. J. Famielec, Akademia Ekonomiczna, Kraków, 2001.

1.1. Wartość ekonomiczna dóbr środowiskowych

1.1.1. Specyfika dóbr środowiskowych a rynkowe miary wartości

Jakość środowiska jest jednym z elementów określających poziom użyteczności konsumenta. Założenie to prowadzi do twierdzenia, że niezbędne w produkcji i konsumpcji elementy środowiska cechuje określona wartość – są w jakiś sposób cenne dla podmiotów. Dobra środowiskowe nie są jednak typowymi towarami, których wartość może wprost wycenić rynek. Wynika to zarówno ze specyficznych cech tych dóbr, jak też z niejednoznaczności wyrażania kategorii wartości w ekonomii.

Cechy specyficzne dóbr środowiskowych, które będą wpływały na wybór sposobów definiowania, mierzenia i wyrażania ich wartości, to:

- z reguły dobra te nie są wytwarzane, a już istnieją,
- niektóre z dóbr ulegają samoodtwarzaniu przez przyrodę, natomiast przez człowieka mogą być odtwarzane w ograniczonym zakresie,
- korzystanie z nich zwykle nie odbywa się na warunkach rynkowych, co oznacza że nieuiszczenie uzgodnionej ceny nie uniemożliwia skorzystania,
- z reguły nie są to dobra wolne,
- większość ma charakter dóbr publicznych, co wiąże się z ogólną dostępnością i brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z korzystania,
- charakter praw własności tych dóbr umożliwia korzystanie z nich na zasadzie „pieczeniarka” (jeźdźca na gapę), co z punktu widzenia podmiotów podejmujących takie działania oznacza korzystanie bez zapłaty³.

Pojęcie wartości ekonomicznej ma w naukach ekonomicznych wiele określeń. **Wartość wymienna** dotyczy w istocie proporcji, w jakiej dobra są na siebie wymieniane między zainteresowanymi podmiotami. Jej wyrazem w gospodarce pieniężnej jest **cena** – wartość wymienna wyrażona w pieniądzu. Przez powtarzalność transakcji ma ona na rynku walor obiektywnej wyceny. Indywidualną cenność dobra dla podmiotu reprezentuje z kolei **wartość użytkowa**. Odzwierciedla ona korzyści, jakie z dobrem wiąże podmiot. Ocena ta dotyczy w istocie oceny funkcji dobra, które warunkowane są określonymi cechami dobra. Wartość ta określa możliwości zastosowania dobra. Zróznicowanie cech użytkowych dóbr utrudnia jednak porównania wartości użytkowych różnych dóbr, a ponadto brak jest kryteriów oceny różnych cech składających się na wartość użytkową danego dobra.

Natomiast **wartość kosztowa** jest rozpatrywana zewzględu na powstawanie dobra. Wartość tę określa suma wartości nakładów niezbędnych do powstania dobra. Może ona być określona zarówno dla dóbr przeznaczonych do zastosowania (gotowych), jak też w odniesieniu do dóbr w procesie powstawania. Na dowolnym etapie przetwarzania

³ Więcej na ten temat w pracy Czaja S., Fiedor B., Graczyk A., Jakubczyk Z. *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, C.H.Beck, Warszawa, 2002.

dobra te można określić na podstawie wartości wymiennych zużytych dóbr i usług oraz wartości dodanej pracy zużytej na powstanie dobra.

Wartość wymienna i wartość kosztowa dotyczą jednak dóbr, które weszły na rynek bądź na nim się znajdują. Rynek jest więc w istocie weryfikatorem zarówno ilości dostarczonych dóbr, jak też zasadności nakładów poniesionych na ich wytworzenie. W przypadku wartości wymiennej, gdy cena towaru jest za wysoka (lub za niska) w stosunku do ceny równowagi rynkowej, pojawia się nadwyżka (lub niedobór). Mechanizm rynkowy uruchamia, przez spadek (lub wzrost) ceny, odpowiednie dostosowania po stronie popytu i podaży. Zmiana ceny wskazuje na to, że dobro staje się relatywnie mniej lub bardziej rzadkie w stosunku do innych dóbr. Dzięki temu nabywcy i sprzedawcy dokonują zmian w ilości stosowanych (oferowanych) dóbr. Z kolei weryfikacja wartości kosztowej odbywa się na rynku przez dokonywanie (lub rezygnację) zakupów dóbr. Jeśli oferent zastosował nieodpowiednie (zbyt drogie albo w nadmiernej ilości) czynniki produkcji, to znajdzie to odbicie w cenie, która ma zapewnić oferentowi zwrot poniesionych nakładów. Wysoka cena zniechęci jednak nabywców do kupowania tego dobra. Zmniejszając jego zakupy i wybierając substytuty będą wywierać nacisk na obniżenie ceny, a tym samym na weryfikację przez oferenta zasadności użycia poszczególnych czynników wytwórczych i określonej technologii.

Wartość wymienna i wartość kosztowa nie mają jednak zastosowania do tych dóbr środowiskowych, które nie stają się przedmiotem wymiany rynkowej. Rynek nie nada im ceny, a mechanizm rynkowy nie zweryfikuje ceny ani zasadności poniesionych nakładów. Wynika to z tego, że dobra te już istnieją, a nie muszą być wytwarzane. Działalność człowieka częściej je uszczupla aniżeli pomnaża. W związku z tym wartość dóbr środowiskowych należy określać głównie według wartości użytkowej.

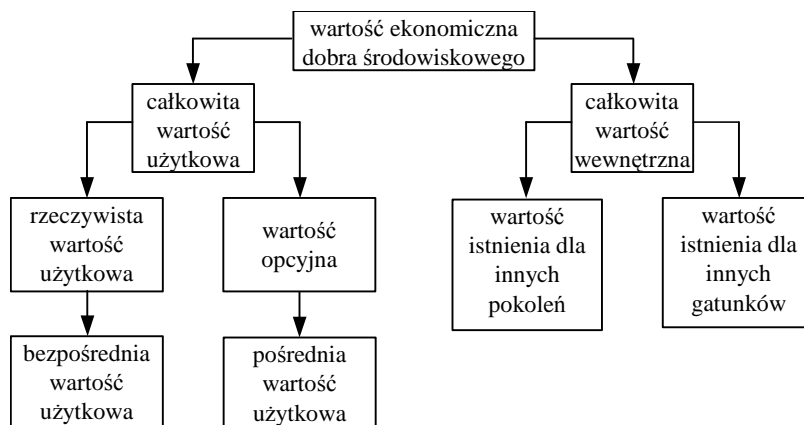
1.1.2. Subiektywne podejście do wartości dóbr środowiskowych

Wartość dóbr środowiskowych składa się z wielu komponentów. Ich relacje przedstawiono na rysunku 3.1.

Wartość ekonomiczną dobra tworzy **całkowita wartość użytkowa**, czyli suma rzeczywistej wartości użytkowej i opcyjnej powiększona o tzw. **wewnętrzną wartość** dobra. Podstawowym komponentem wartości ekonomicznej jest nadwyżka konsumenta. Nadwyżka ta wyraża **rzeczywistą wartość użytkową**. Wartość ta składa się z **bezpośredniej wartości użytkowej** oraz **pośredniej wartości użytkowej**. Pierwsza z nich pojawia się wówczas, gdy jednostka korzysta bezpośrednio z dobra środowiskowego⁴, a druga gdy korzystanie z zasobu środowiska odbywa się za pośrednictwem innego dobra. W odniesieniu do wielu pośrednich wartości używa się

⁴ Korzystanie to może mieć charakter ekskluzywny, gdy korzystanie z zasobu sprawia, że nie jest on dostępny dla innych lub charakter nieekskluzywny, gdy nie zużywa się zasobu, wykluczając tym samym możliwość korzystania z niego innym. Z pierwszym rodzajem korzystania związane są tzw. konsumpcyjne wartości użytkowe, a z drugim tzw. niekonsumpcyjne wartości użytkowe.

często pojęcia wartości funkcji środowiska, na przykład funkcja asymilacji zanieczyszczeń, funkcja wodochronna czy glebochronna, klimatyczna itp.



Rys. 3.1. Schemat zależności między elementami składowymi wartości dobra środowiskowego
Źródło: opracowanie własne

Oprócz nadwyżki konsumenta – rzeczywistej wartości użytkowej – jako składnik całkowitej wartości użytkowej wyróżnia się tzw. **wartość opcyjną**, odnoszącą się do ewentualnego przyszłego wykorzystania zasobu środowiskowego. Wartość ta wyraża indywidualną gotowość do zapłacenia w danym momencie czasu za zachowanie elementu środowiska w celu otrzymania możliwej alternatywy wykorzystania go w przyszłości lub zapewnienia otrzymania z czasem takiej możliwości⁵.

Całkowita wartość wewnętrzną elementu środowiska lub funkcji nie jest związana z ludźmi lub realizowana przez nich za pośrednictwem ich preferencji typu wartości pozaużytkowej⁶, czy niekonsumpcyjnej wartości użytkowej. Jest to wartość obiektu ekologicznego lub funkcji ekologicznej samych w sobie, niezależnie od tego, czy są one czy też nie są środkiem zaspokojenia potrzeb i preferencji danego podmiotu. Z określeniem tej wartości łączy się trudność wynikająca z tego, że wartość ta nie może występować bez podmiotu świadomie ją oceniającego, mimo iż może to być wartość zupełnie nie związana z danym podmiotem. Ponadto próby uwzględnienia tej wartości i jej zastosowania są ograniczone istnieniem uniwersalnej wartości przyrody w ogóle. Mimo to wyróżnia się w ramach całkowitej wartości wewnętrznej

⁵ Ten rodzaj wartości przypomina wartość ubezpieczenia. Niekiedy interpretuje się ją jako oczekiwaną wartość przyszłej wiedzy o jeszcze nieznanach korzyściach zachowania elementów środowiska.

⁶ Wartość pozaużytkowa odnosi się do korzyści osiągniętych nie przez wykorzystanie zasobu, ale wartości odłożonego w czasie wykorzystania, istnienia zasobu lub obiektu środowiska.

wartość istnienia⁷ (elementu lub funkcji środowiska) dla przyszłych pokoleń⁸ i **wartość istnienia dla innych gatunków**.

Inny sposób ujęcia wyróżnia kategorię całkowitej wartości ekonomicznej, która składa się z wartości użytkowej – bezpośredniej i pośredniej, i wartości pozaużytkowej – pasywnej, obejmującej wartość odłożonego w czasie wykorzystania i wartość istnienia⁹.

Niezależnie od sposobu klasyfikacji, podstawowym pytaniem pozostaje: w jakim zakresie można oceniać wartość środowiska. Inaczej mówiąc – czy wszystkie elementy będą poddawane wycenie, a jeśli nie, to jakie powinno być kryterium odrzucenia niektórych elementów? Wydaje się, że odpowiedź na oba pytania zależy od celu, dla którego podejmuje się wyceny. Gdy chodzi o stworzenie wiarygodnych wycen kosztów zewnętrznych, należy uwzględnić takie elementy, które w jakiś sposób mogą zostać zweryfikowane przez inny podmiot dokonujący wyceny. Z względu wycena powinna koncentrować się na rzeczywistej wartości użytkowej. Odnosi się ona do wszystkich, którzy rzeczywiście korzystają z dóbr środowiskowych, jak i tych, którzy zanieczyszczają środowisko. Taka jest też wskazówka specjalizującego się w praktycznych metodach wyceny J.T. Winpenny'ego, który podkreśla, że wartość ekonomiczną środowiska sprowadza się do rzeczywistej wartości użytkowej¹⁰.

1.1.3. Sposoby przejawiania wartości użytkowej dóbr środowiskowych

Wartościowanie dóbr ekologicznych oznaczać więc będzie nie tylko poszukiwanie ceny dóbr i usług środowiskowych. **Cena** na rynku ma bowiem charakter zobiektywizowany – jest wynikiem pogodzenia interesów stron dokonujących transakcji kupna–sprzedaży. Jeśli natomiast uwzględnić specyfikę dóbr środowiskowych, to częściej niż cena dla wyrażania ich wartości powinny być brane inne elementy czy sposoby podejścia. Szczególnie należy zastosować podejście bazujące na tzw. koszcie alternatywnym. Zasadność takiego rozwiązania dla wartościowania dóbr środowiskowych, gdy nie mają cen rynkowych, wybór określonych dóbr lub rezygnacja z wyboru, ma pewną alternatywę, którą można wyrazić w kategoriach pieniężnych – w odniesieniu do najlepszej z odrzuconych korzyści przy wyborze dobra środowiskowego lub najlepszej wybranej korzyści przy odrzuceniu

⁷ W celu uniknięcia wspomnianych trudności często utożsamia się wartość wewnętrzną z wartością istnienia, choć ma ona w sobie także element wartości opcyjnej – w przypadku gdyby element lub funkcja środowiska miały jednak stać się obiektem przyszłego użytkowania, zob. np. Pearce D.W., Turner R.K. *Economics of Natural Resources and the Environment*, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo 1990 s.131.

⁸ Zwaną często wartością dziedziczenia.

⁹ Niektórzy autorzy utożsamiają wartość pozaużytkową z tzw. wartością opcyjną, zob. *Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation*, Paris: OECD 1989, s.23.

¹⁰ Winpenny J.T., *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1995, s. 80.

dobrym środowiskowym, ewentualnie najlepszej korzyści osiągniętej dzięki niewybraniu dobra środowiskowego w danym zastosowaniu, a przeznaczeniu go do innego zastosowania. Jednak nawet jeśli owe koszty/korzyści alternatywne dadzą się określić, problemem może stać się to, że niekoniecznie mogą one mieć charakter jawny.

Wartościowanie dóbr ekologicznych, dla których brak wycen rynkowych wymaga rozstrzygnięcia kilku problemów:

- określenia sposobu, w jaki można wyrazić wartość, czyli jak przejawia się ta wartość?
- wyboru miary tej wartości, czyli co uwzględniać?
- wyboru metod/technik wyceny wartości, czyli jak szacować wartość?

Podmiotem wartościowej oceny dóbr środowiskowych jest człowiek. Jego celem jest maksymalizacja dobrobytu. Jednym z elementów kształtujących funkcję dobrobytu jest jakość środowiska. Człowiek może swoim działaniem wpływać na pogorszenie, ale także na polepszenie jakości środowiska. Tym samym wpływa na poziom dobrobytu własnego oraz dobrobytu innych ludzi. Działania człowieka zawierają element wyboru. Podstawą wyboru jest ocena użyteczności (korzyści), związanych z dobrami i usługami, które człowiek wybiera. Wybór, którego elementem jest jakość środowiska, obok innych dóbr i towarów rynkowych, zakłada że alternatywą poprawy środowiska jest konieczność zmniejszenia konsumpcji innych dóbr lub przynajmniej ograniczenia tempa powiększania takiej konsumpcji.

Wybierając dobra i usługi na rynku, podejmujący decyzje korzysta z informacji, których podstawą są ceny dóbr i usług dostępnych na rynku. Można więc przyjąć, że wybór takich dóbr oznacza, że ich użyteczność ocenia wyżej w porównaniu do dóbr środowiskowych, których nie wybrał. Jeśli więc wybiera dobra rynkowe, a rezygnuje z wybrania lepszej jakości środowiska (albo odwrotnie), to porównuje także z cenami dóbr rynkowych wartość dóbr i usług środowiska.

Przyjmując za podstawę dokonywanie przez konsumenta podanych porównań, można określić dwa podejścia do wyrażania wartości ekonomicznej:

- gotowość do zapłacenia (*ang. Willingness to Pay – WTP*),
- gotowość do przyjęcia rekompensaty (*ang. Willingness to Accept – WTA*).

Ogólnie chodzi o określenie sumy pieniężnej, która sprawia, że jednostka znajduje się na takim samym poziomie dobrobytu, mając tę kwotę (ale nie posiadając dobra) lub posiadając dobro, ale nie mając tej kwoty.

Przyjmując, że dobrobyt jest funkcją określonego poziomu jakości środowiska X oraz dochodu pieniężnego Y , można wycenić środowisko w kategoriach WTP na podstawie równości:

$$U(0, Y) = U(X, Y - WTP)$$

Zakłada się przy tym, że jednostka dostosowuje WTP do poziomu, przy którym obie kombinacje jakości środowiska i dochodu, dają ten sam poziom dobrobytu. Gotowość do płacenia wyraża maksymalną część dochodu jaką jednostka skłonna jest

zapłacić za osiągnięcie określonego poziomu jakości środowiska. Wyceniając natomiast jakość środowiska w kategoriach *WTA*, można posłużyć się zależnością:

$$U(X, Y) = U(0, Y + WTA)$$

WTA określa sumę pieniędzy, jaką jednostka byłaby w stanie zaakceptować w formie dodatkowego dochodu w rekompensacie za brak – pozbawienie jej – określonej jakości środowiska, przy zachowaniu takiego samego poziomu dobrobytu¹¹.

Pomimo powszechnej akceptacji dla poprawności tych podejść oraz ich zasadności dla wyceny dóbr środowiskowych, należy jednak zdawać sobie sprawę z istotnych uproszczeń:

1. Oba podejścia wyrażają w istocie nie wartość dobra środowiskowego jako takiego, ale wartość, jaką można przypisać zmianie jakości takiego dobra (zwiększeniu jakości w przypadku *WTP* lub pogorszeniu jakości dla *WTA*). Jest to konsekwencją podstawowego założenia – ogólny poziom dobrobytu jednostki określającej swoją *WTP* lub *WTA* nie ulega zmianie. Natomiast przy tym podejściu nie można określić wartości dobra środowiskowego, którego jakość się nie zmienia. Można jedynie zakładać, że wartość ta ujawni się przy skrajnych alternatywach: w przypadku podejścia *WTP*, gdy punktem wyjścia jest całkowite wcześniejsze niekorzystanie z dobra środowiskowego, natomiast w odniesieniu do *WTA* – gdy zakłada się całkowite pozbawienie możliwości korzystania z dobra środowiskowego.

2. Możliwe są zachowania typu „jeździec na gapę” – w przypadku niektórych osób może się pojawić brak deklaracji typu *WTP*; mogą one wynikać z przekonania, że inne osoby zadeklarują odpowiednie kwoty, co z uwagi na ogólną dostępność umożliwi także im korzystanie z poprawy jakości dobra środowiskowego.

3. Może pojawić się deklaratywne zgłaszanie gotowości do płacenia za poprawę jakości, większej niż w rzeczywistości chciałoby się zapłacić, po założeniu, że kwota ta zachęci innych korzystających i spowoduje odpowiednie działania władz.

4. Możliwe jest deklarowanie kwoty rekompensaty za utratę dobra środowiskowego w wysokości większej od tej, jaka w rzeczywistości zadowoliliby – w nadziei, że podmiot, który chce zrekompensować pogorszenie jakości dobra kwotą taką zapłaci, bądź też w celu „odstraszenia” tego podmiotu i zniechęcenia go do dalszych negocjacji.

Inne ograniczenie dotyczy tego, że deklaracja *WTP* czy *WTA* wyraża określoną gotowość podmiotu w danym czasie. Z tym związane są również pewne ograniczenia:

¹¹ Istnieje wiele sposobów wykorzystania tych podejść do wyceny jakości środowiska, jej poprawy lub pogorszenia, zob. np. Georgiu S., *Metody wyceny warunkowej*. Załącznik 2. *Pomiar dobrobytu*, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*. Pod red. naukową G. Andersona i J. Śleszyńskiego. Białystok, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko 1996, s 137–138.

– te same jednostki, gdy w czasie zmieni się ich dobrobyt zweryfikowałyby zapewne swoje dawniejsze deklaracje, gdyby to tylko było możliwe. Zawczasu trudno im jednak przewidywać poziom dobrobytu i orientują deklaracje zgodnie ze swoją aktualną sytuacją,

– deklaracje w niewielkim stopniu lub nawet wcale nie uwzględniają interesów przyszłego pokolenia – następców deklarującego.

Wymienione ograniczenia odnoszą się po części do tych elementów, które nie tworzą rzeczywistej wartości użytkowej, ale na przykład wartość istnienia czy wartość opcyjną. Nie można jednak uważać ich za nieistotne, ponieważ dla niektórych podmiotów owe elementy mogą być traktowane na równi z elementami rzeczywistej wartości użytkowej.

Odrębnym problemem pozostaje sposób wyrażenia wartości w skali społecznej. Deklaracje wyrażają nastawienie pojedynczych podmiotów. Podstawowe wątpliwości dotyczą tego:

- Czy społeczną wartość dobra środowiskowego wyraża suma wartości indywidualnych wyrażona w kategoriach *WTP* lub *WTA*. Podstawą wyrażenia wartości jest więc w skali indywidualnej gotowość do zapłacenia lub gotowość do przyjęcia rekompensaty. Omawiane wcześniej ograniczenia (potencjalne niedoszacowania lub przeszacowania), niewielkie w skali indywidualnej, mogą w skali społecznej w znacznym stopniu zniekształcać wynik.

- W jaki sposób określać tę wartość, gdy jedna grupa podmiotów, np. konsumenci, chce poprawy jakości danego dobra i deklaruje to jako *WTP*, a druga grupa godzi się na pogorszenie jakości tego samego dobra, np. producenci ograniczający produkcję, i deklaruje to zgodnie z zasadą *WTA*. Jeśli nawet suma wartości deklarowanych w poszczególnych grupach będzie jednakowa (suma *WTP* konsumentów = sumie *WTA* producentów), to połączenie tych deklaracji oznacza „przeszacowanie” wartości dobra (przy równości „podwoi” się wartość dobra).

Mimo wskazanych ograniczeń i wątpliwości, w teorii ekonomii te dwa podejścia – gotowości do zapłacenia (*WTP*) oraz gotowości do przyjęcia rekompensaty (*WTA*) – stanowią podstawę miary pieniężnej dobrobytu lub wartości dóbr nierynkowych dla jednostki. Takimi są dobra oraz usługi środowiskowe i dlatego też większość ekonomistów opowiada się za stosowaniem wskazanych miar, zwłaszcza *WTP*; w badaniach empirycznych związanych z wyceną środowiska stwierdza się w jednym z najnowszych opracowań dotyczących problematyki wyceny strat środowiskowych¹².

1.2. Przedmiot wyceny szkód

Zakres omawianej w projekcie problematyki umożliwia określenie przedmiotu pomiaru w dwojaki sposób. Z jednej strony chodzi o rodzaj przekształceń w środowisku powodowanych działalnością górnictwem. Z drugiej natomiast o zaadresowanie tych

¹² *Straty gospodarcze..., op.cit.*

przekształceń do specyficznej grupy „odbiorców” oddziaływań, jaką są gospodarstwa domowe – konsumenci. Uwzględnienie obu punktów widzenia powinno określać dobór miary wartości ekonomicznej środowiska z punktu widzenia tych właśnie podmiotów.

Są różne sposoby definiowania zakresu przekształceń, jakie powoduje działalność górnictwa w środowisku. Za podstawowe dla rozwiązań istniejących w Polsce można uznać te, które zostały podane w przewodniku określającym zasady sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich¹³. Autorzy tego opracowania podkreślają, że rozwiązania te muszą być badane indywidualnie, z zastosowaniem odpowiednich metod, uzależnionych dodatkowo od charakteru inwestycji i sposobu zagospodarowania terenu.

Nie wszystkie rodzaje oddziaływań będą dotyczyły dóbr osobistych osób na nie narażonych. Z drugiej strony jest znaczny obszar skutków zachodzących w dobrach osobistych, które nie są uwzględniane jako szkoda. Jest to w istocie wyraz „oficjalnego”, urzędowego podejścia do określania skutków wywołanych eksploatacją górnictwa. Ma to wyraźny związek z rozumieniem szkody w polskim systemie prawa ochrony środowiska.

Szkodą w znaczeniu prawnym jest uszczerbek majątkowy w czyichś dobrach, za który prawo czyni kogoś odpowiedzialnym. Poszkodowanym jest natomiast każdy podmiot, który doznał uszczerbku majątkowego w swoich dobrach wskutek ruchu zakładu górnictwa. Będzie nim nie tylko właściciel uszkodzonego dobra, ale także inny podmiot, któremu przysługują w odniesieniu do tego dobra prawa majątkowe, zarówno bezwzględne, jak i względne¹⁴.

Podane rozumienie szkody dopuszcza możliwość uwzględniania szkód odnoszących się także do podmiotów nie będących właścicielami uszkodzonych dóbr. Mogą nimi być zatem mieszkańcy terenów, którzy korzystali z walorów terenów podlegających zagrożeniom ze strony górnictwa, na przykład jako terenów rekreacyjno-wypoczynkowych.

Ponadto zagrożenia mogą odnosić się do względnych praw majątkowych. Dla właścicieli zagrożenia ze strony górnictwa mogą wiązać się z wystąpieniem uszczerbku na zdrowiu, zwiększeniu kosztów funkcjonowania gospodarstw domowych, ograniczeniu możliwości pobierania pożytków z rzeczy, np. wskutek pogorszenia turystycznych walorów terenu. Niektóre z tych skutków można także identyfikować u podmiotów nie będących właścicielami obiektów narażonych na bezpośrednie oddziaływanie górnictwa. Pogorszenie walorów gruntów rolnych będzie wpływać nie tylko na zmniejszenie produkcji i dochodów terenów, gdzie wystąpiło negatywne oddziaływanie działalności górnictwa, ale także na dochody osób, które były nabywcami produktów pochodzących z tych terenów, np. podmioty

¹³ Bażyński A. i in., *Zasady sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 1999, s. 95–101.

¹⁴ Mikosz R., *Odpowiedzialność za uszczerbki spowodowane wykorzystywaniem zasobów skorupy ziemskiej*, w: Agopszowicz A. i in.: *Prawnoekologiczne uwarunkowania geologii i górnictwa z uwzględnieniem obszarów wymagających szczególnych zabiegów ochronnych*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000, s.204–205.

zajmujące się skupem i przetwórstwem lokalnych produktów muszą zaopatrywać się w innych terenach, co wpływa na podniesienie kosztów ich działalności.

1.3. Metody wyceny dóbr środowiskowych

Istnieją dwa podstawowe podejścia do wartościowania – wyceny ekonomicznej – środowiska: metody bezpośredniej i metody pośredniej wyceny. Kryteria podziału tych metod nie są jednoznaczne. Na przykład podstawowym kryterium dla zespołu J. Famielec¹⁵ jest sposób zapłaty za dobro środowiskowe. Metody wyceny określane jako bezpośrednie będą więc odnosić się do faktycznie poniesionych nakładów czy kosztów lub uzyskanych dochodów czy zysków, lub też w inny sposób wyrażonych wymiernych efektów konsumpcyjnych czy produkcyjnych. Natomiast w pośredni sposób płaci się przez skłonność do powiększenia ceny za np. wyższą jakość dobra lub usługi środowiskowej. Bezpośrednie metody mają najczęściej charakter metod rynkowych w tym sensie, że ceny wykorzystywanych lub traconych zasobów środowiska pochodzą z rynku – z faktycznie występujących transakcji zakupów i sprzedaży lub faktycznych reakcji konsumentów i inwestorów. Pośrednie metody dotyczą zaś dóbr i usług pozbawionych rynków, czyli pozbawionych także cen rynkowych. Dobra i usługi środowiskowe mają – w przeważającej mierze – charakter dóbr nierynkowych, tzw. antydóbr, jak zdegradowane elementy środowiska czy też dóbr publicznych. Jednakże w ekonomii środowiska znajdują się ich odniesienia do tzw. „utajonej” krzywej popytu na tzw. rynkach warunkowych z zastosowaniem zdefiniowanych wartości WTP i WTA. Taki podział za pomocą podanego kryterium (sposób zapłaty za dobro środowiskowe) wydaje się jednak mało czytelny, ze względu na to, że większość dóbr środowiskowych nie ma charakteru dóbr rynkowych. Niemal wszystkie wykorzystywane w praktyce metody miałyby, zgodnie z tym kryterium, charakter metod pośrednich.

Przydatniejszym kryterium podziału metod na bezpośrednie i pośrednie jest sposób obserwacji i badań rynku, to znaczy bezpośrednio wywiady z zainteresowanymi podmiotami lub obserwacje ich wyborów albo też pośredni sposób szacowania popytu na dobra czy usługi środowiska¹⁶. Podobne podejście do klasyfikacji metod stosuje J. Śleszyński¹⁷.

¹⁵ *Straty gospodarcze...*, *op.cit.*

¹⁶ Por. M. Shechter, *Wycena środowiska*, w: H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 201.

¹⁷ J. Śleszyński, *Przegląd polskich oszacowań strat spowodowanych degradacją środowiska*, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, praca pod redakcją G. Andersona i J. Śleszyńskiego, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996, s. 89.

1.3.1. Metody wyceny bezpośredniej

Metody bezpośredniej oceny wartościowej pomagają określić wartość ekonomiczną (cennosc) korzyści wynikającej z poprawy jakości środowiska (lub wartość utraty owej korzyści) za pomocą bezpośredniego ankietowania (wywiadu) oraz rangowania preferencji na podstawie obserwacji zachowań (wyborów lub zakupów) konsumentów, a także analizy poziomu i zmian cen na istniejących rynkach dóbr „nieśrodowiskowych”, mających jednak związki z cechami środowiska. Metody te pozwalają wycenić aktualną wartość użytkową bezpośrednią i pośrednią, a także, w niektórych zastosowaniach, wartość elementów środowiska związaną z wartością pozaużytkową (pasywną). W przypadku tych metod dąży się do wyjawienia gotowości do zapłaty (*WTP*) za poprawę jakości dóbr środowiskowych lub gotowości do przyjęcia kompensaty (*WTA*) za pogorszenie jakości środowiska. Typowe metody zaliczone do tej grupy to:

- metoda cen hedonicznych,
- metoda wyceny warunkowej,
- metoda kosztu podróży.

Metoda cen hedonicznych, zwana też metodą cen przyjemności, ma na celu ustalenie ceny będącej efektem uwzględnienia jakości środowiska w typowych transakcjach rynkowych. Podstawą jest różnorodność oceny ujawnionych preferencji, dla których wykorzystuje się ceny zorientowane rynkowo po to, by ustalić ceny na niewyceniane dobra i usługi. Ujawnienie społecznej ukrytej ceny dóbr środowiskowych (zwaną w niektórych zastosowaniach „cena cień”) odbywa się na podstawie zaobserwowanych transakcji rynkowych dokonywanych dla dóbr na istniejących rynkach. Przy dużej liczbie transakcji zawieranych dla identycznych towarów (ale różniących się cechami związanymi ze środowiskiem), ujawniane różnice cen występujących w transakcjach pozwalają w trakcie analizy statystycznej obliczyć ukrytą cenę dla środowiskowych cech tych dóbr. Na przykład na rynkach nieruchomości można porównywać ceny na domy mające piękny widok z okien na otaczający krajobraz z cenami analogicznych domów, pozbawionych tego widoku; w ten sposób ujawni się ukrytą cenę krajobrazu. W podobny sposób można wycenić wartość przypisywaną takim czynnikom ekologicznym, jak „cisza i spokój” lub „czyste powietrze”. Metoda może także służyć do wyceny ryzyka związanego z zagrożeniami; na przykład na podstawie analizy zróżnicowania płac za identyczne prace, ale wykonywane w środowisku zagrożonym, np. płaca elektryka w kopalni pod ziemią i na powierzchni.

Metoda wyceny warunkowej, określana też jako metoda deklarowanych preferencji, posługuje się głównie bezpośrednimi wywiadami. Celem metody jest ujawnienie przez respondentów preferencji dotyczących gotowości albo do zapłacenia za konkretnie określoną poprawę jakości środowiska lub dostępności dobra środowiskowego, albo też zapłacenia za zapobieganie konkretnie określonym niekorzystnym zmianom w środowisku. Niekiedy wykorzystuje się też wycenę na podstawie gotowości respondentów do przyjęcia rekompensaty za konkretne

pogorszenie jakości/dostępności dóbr środowiskowych lub rekompensaty za konkretnie określone zaniechanie poprawy środowiska. Warunkowość wyceny polega na tym, że dobro lub usługa w rzeczywistości niekoniecznie będą dostarczone. Zakłada się jednak, że w hipotetycznej sytuacji, jaką przedstawia się respondentom, będą się oni zachowywali w sposób podobny jak na prawdziwym rynku. Pytania o gotowość do zapłaty (ewentualnie gotowość do przyjęcia rekompensaty) mogą wymagać wyboru dychotomicznego – tak/nie – dla określonej maksymalnej sumy, mogą mieć formę wielostopniowej licytacji lub mogą pozostawiać respondentowi swobodę w określeniu sumy. Wyniki wywiadów analizuje się za pomocą metod ekonometrycznych.

Metoda kosztów podróży dotyczy głównie wyceny rekreacyjnych i turystycznych funkcji środowiska. Podstawą jest skonstruowanie funkcji popytu. Cenę dobra środowiskowego reprezentują w niej wydatki na koszty podróży podjętej w celu odwiedzenia miejsca wypoczynku lub turystyki. Ilość wykorzystanego dobra wyraża częstotliwość odwiedzin. Zmiany w kosztach podróży i w częstotliwości odwiedzin wykorzystuje się do zbudowania krzywych popytu na usługi rekreacyjno-turystyczne środowiska. W celu ustalenia rekreacyjnej/turystycznej wartości obiektu ekologicznego oblicza się zmiany nadwyżki konsumenta, dla którego określono funkcję popytu. Wartość dobra można także określić przez analizę zmiany częstotliwości odwiedzin w związku ze zmianą jakości środowiska lub drogą porównania częstotliwości odwiedzin różnych obiektów rekreacyjno-turystycznych przy jednakowych kosztach podróży.

1.3.2. Metody wyceny pośredniej

Metody pośredniej oceny wartościowej nie pozwalają mierzyć bezpośrednio przejawianych preferencji. Ich podstawą są natomiast ceny rynkowe wytwarzanych dóbr lub nakłady pieniężne związane z degradacją, odnowieniem lub odtworzeniem dóbr środowiskowych. W metodach tych z reguły szuka się zależności między zmianą jakości środowiska (zanieczyszczeniem) a niepieniężnym efektem środowiskowym, np. pogorszeniem zdrowia ludzi. Na tej podstawie określa się wartość zmiany stanu środowiska, stosując ceny rynkowe dla efektów niepieniężnych, np. koszty leczenia osób narażonych na zanieczyszczenia. Można także zamiast owych cen wykorzystywać wskaźniki typu *WTP*, otrzymane metodami oceny bezpośredniej.

Podstawowe metody oceny pośredniej to:

- metoda substytucyjna,
- metoda oddziaływanie – skutek,
- metoda kosztów utraconych korzyści/możliwości,
- metoda kompensacyjna,
- metoda odtworzeniowa,
- metoda prewencyjna.

Niekiedy jako odrębną grupę wymienia się¹⁸:

- metodę wyceny kapitału ludzkiego,
- metodę analizy efektów produkcyjnych.

Charakterystykę podstawowych metod wyceny pośredniej zamieszczono dalej.

Metoda substytucyjna – podstawą jest określenie cen i kosztów dóbr oraz usług, jakie mogą zostać zaakceptowane jako substytuty zagrożonych lub utraconych dóbr i usług środowiska.

Metoda oddziaływanie–skutek – podstawą jest określenie związku między przyczyną pogorszenia stanu środowiska (np. zanieczyszczeniem powietrza) a wynikającym z tego efektem ekologicznym (np. szkodą). Dany poziom zanieczyszczenia wiąże się (często za pomocą zależności funkcyjnej lub wskaźników ilościowych) z określonymi zmianami w środowisku. Zmiany te wycenia się na podstawie cen rynkowych, wycen dobieranych metodami subiektywnymi lub cen „cieni”¹⁹. Jeżeli natomiast podmioty nie odczuwają oddziaływania zmian środowiska na uzyskiwane przez nich użyteczności lub nie odczuwają zmian w środowisku, wykorzystuje się metody gotowości do zapłacenia lub gotowości do przyjęcia kompensaty.

Metoda kosztów utraconych korzyści/możliwości – podstawą jest określenie wartości użytkowanych dóbr środowiska na podstawie wyceny korzyści związanych z alternatywnym, ale zaniechanym sposobem użytkowania tych właśnie zasobów (np. terenów bagiennych na podstawie korzyści z przeznaczenia ich na cele rolne lub leśne). Gdy działalność powoduje pogorszenie jakości środowiska, korzyści z tytułu takiej działalności określa się jako wielkości bazowe w celu porównywania z nimi korzyści z alternatywnej formy działalności.

Metoda kompensacyjna – podstawą wyceny są rekompensaty pieniężne z tytułu zanieczyszczenia i degradacji środowiska przyznane przez instytucje prawne lub ubezpieczeniowe i zaakceptowane przez poszkodowanych.

Metoda odtworzeniowa (kosztu zastąpienia) – podstawą jest określenie kosztów działań, jakie muszą być podjęte, aby zastąpić utracone, zdewastowane lub zdegradowane zasoby środowiska.

Metoda prewencyjna – zasoby środowiska wycenia się na podstawie kosztów działań, jakie mają zapobiec lub przynajmniej zmniejszyć niekorzystne skutki oddziaływania na środowisko.

¹⁸ *Straty gospodarcze..., op.cit.*

¹⁹ Pojęcie ceny „cienie” wykorzystuje się w analizie ekonomicznej w celu wyrażenia wielkości kosztów lub korzyści w projekcie wówczas, gdy cena rynkowa nie odzwierciedla ich wartości ekonomicznej z powodu zakłóceń stosunków rynkowych wprowadzanych przez ograniczenia handlowe, subsydiowanie, nieefektywne opodatkowanie. Ceny takie wykorzystuje się także w przypadku uwzględniania efektów zewnętrznych działalności ekonomicznej, które wynikają tylko z powodu niejawnych subsydiów otrzymywanych przez zanieczyszczające podmioty. Zakłada się, że cena rynkowa jest równa marginalnym wydatkom wytwórcy i marginalnej użyteczności dla konsumenta, którą nazywa się ceną „cieniem”. Cena taka przedstawia także gotowość do zapłacenia (*WTP*) za dany towar.

Metoda analizy efektów produkcyjnych – badanie zmian wielkości i jakości produkcji oraz usług na skutek oddziaływania na środowisko.

Metoda wyceny kapitału ludzkiego stosowana bywa w dwóch wersjach²⁰:

– **metoda kosztu choroby** – szacuje zmiany w prywatnych i publicznych wydatkach na opiekę zdrowotną i wartość utraconej produkcji z tytułu podwyższonej zachorowalności oraz śmiertelności z powodu emisji zanieczyszczeń,

– **metoda funkcji produkcji zdrowia** – bada zachowanie gospodarstwa domowego w poprawie dobrobytu przez polepszenie stanu zdrowia członków gospodarstw domowych.

W odniesieniu do dwóch ostatnich metod można dopatrywać się złożenia elementów metod wcześniej omawianych, mających bardziej ogólny charakter. I tak, analizy efektów produkcyjnych oraz metoda kosztu choroby bazują na metodzie oddziaływanie–skutek, natomiast metoda funkcji produkcji zdrowia na podejściu właściwym do metod hedonicznych. Ponieważ owe wyjściowe metody zalicza się do odrębnych kategorii, trudno jednoznacznie zaklasyfikować metodę kapitału ludzkiego jako metodę pośrednią.

W praktyce jest wiele możliwości łączenia metod czy tworzenia metod na podstawie kombinowania elementów pochodzących z różnych metod. Zastosowanie metod do poszczególnych obszarów wyceny dóbr środowiskowych, techniki postępowania, zakres niezbędnych danych, ograniczenia w stosowaniu i inne elementy charakteryzujące metody można znaleźć w bardzo bogatej literaturze dotyczącej samych metod lub ich zastosowań. Szczególnie przydatne są opracowania przeglądowe, charakteryzujące i porównujące różne metody.

Rozwiązania praktyczne odnoszące się do wyceny szkód w dobrach osobistych sprowadzają się do zastosowania jedynie dwóch metod. Najszersze zastosowanie ma metoda odtworzeniowa (restytucyjna). W pewnym zakresie występuje także metoda kompensacyjna.

Ze względu na dominację wspomnianych metod, spośród różnych form wyrażania wartości, najczęściej reprezentowana jest wartość kosztowa. Nie dokonuje się jednak rynkowa weryfikacja wartości. Z reguły to sprawca szkód jest tym podmiotem, który ocenia zasadność poniesienia nakładów na wytworzenie. W sprawach spornych podmiotem, gdy poszkodowany nie zgadza się z taką wyceną, może dochodzić do urzędowej/sądowej weryfikacji wyceny. Rola rynku podczas ustalaniu wartości ograniczona jest do dostarczania informacji cenowej.

Ze względu na przyjętą metodę nie ma możliwości ujawnienia tak subiektywnych elementów wyceny dóbr majątkowych, jak też innych dóbr osobistych określających funkcję użyteczności/dobrobytu konsumenta. Może to dotyczyć zwłaszcza zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu związanych z komfortem, estetyką, poczuciem bezpieczeństwa. W rezultacie nie dochodzi do ujęcia w wycenie szkód tzw. wartości opcyjnej, tworzącej wraz z nadwyżką konsumenta całkowitą wartość użytkową dobra. Sposób wyceny nie gwarantuje uwzględnienia pośredniej wartości użytkowej dobra

²⁰ *Straty gospodarcze..., op.cit.*

(wyceny funkcji). Ponadto nie uwzględnia się wewnętrznej wartości dobra (choć ten element zwykle nie jest uwzględniany w praktycznych wycenach). Praktycznie zatem, spośród różnych elementów składających się na całkowitą wartość dobra metody wyceny pozwalają ujmować – i to w ograniczony sposób – bezpośrednią wartość użytkową.

Na przeszkodzie poprawnego szacunku szkód mogą stać (także w odniesieniu do metod już wykorzystywanych) ograniczenia odnośnie do inwentaryzacji cech środowiska. Ma ona ograniczony zakres. Utrudnia to dochodzenie odszkodowań.

Nie można stwierdzić, że rozwiązania obowiązujące w zakresie wyceny szkód są satysfakcjonujące. Współczesne społeczeństwo jest zainteresowane maksymalizacją funkcji dobrobytu w długim okresie. Zachodzi zatem potrzeba rozszerzenia zakresu uwzględnianych szkód ekologicznych. Odnosi się to także do elementów środowiska mających cechy dobra wspólnego.

2. Zastosowanie metody przenoszenia korzyści do szacowania szkód ekologicznych w dobrach osobistych poszkodowanych

Szacowaniem wartości szkód mogą być zainteresowani nie tylko poszkodowani oraz firmy ubezpieczeniowe. Jest to także przedmiotem zainteresowania podmiotów gospodarczych, które te szkody powodują. Jeśli nie są one pozwane z tytułu powodowanych szkód, to nie będą raczej samodzielnie podejmować ich szacunku. Wynika to w dużym stopniu z pracochłonności i uwzględnienia wysokich kosztów prowadzenia badań. Jednak choćby przybliżona informacja o poziomie szkód, jakie może ono spowodować, jest przedsiębiorstwom górniczym potrzebna. Powinna być ona podstawą decyzji o podjęciu działań zapobiegawczych lub o ubezpieczeniu się od odpowiedzialności za szkody. Przedstawimy tu metodę, która w sposób uproszczony pozwoli oszacować wielkość potencjalnych szkód powodowanych działalnością górnictwa odkrywkowego. Metoda ta jest określana w literaturze jako przenoszenie korzyści (wycen).

Zakres prezentowanych w tym opracowaniu zagadnień odnosi się do szkód w dobrach osobistych podmiotów. Dotyczy zatem tych rodzajów szkód, które nie są omawiane w nowej Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii nr2004/35/WE z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie *odpowiedzialności za szkody ekologiczne* (Dz.U. UE nr L. 143 z dnia 30 kwietnia 2004 roku). Określa ona ramowo odpowiedzialność podmiotów powodujących szkody w środowisku. Obejmuje ona prewencję i usuwanie szkód. Dotyczy zarówno działań, jak i zaniechań podmiotów. Państwa członkowskie muszą wydać przepisy wykonawcze do tej Dyrektywy do dnia 30 kwietnia 2007 roku.

Jak stwierdzono w punkcie 14 preambuły, Dyrektywa odnosi się nie do szkód osobistych, ale do szkód w zakresie własności prywatnej lub strat gospodarczych. Artykuł 2 wyjaśnia sposób ujmowania szkód ekologicznych:

– szkodenie chronionym gatunkom i naturalnym ekosystemom (przestrzeniom życiowym) to są wszystkie szkody, które mają istotne negatywne oddziaływanie w związku z osiąganiem utrzymania korzystnych warunków utrzymania tych ekosystemów lub gatunków,

– szkodenie zbiornikom wody, to są szkody, które powodują istotne negatywne oddziaływanie na stan ekologiczny, chemiczny i/lub ilościowy i/albo potencjał ekologiczny narażonych zbiorników w sensie definicji dyrektywy 2000/60/WE,

– szkodenie glebie, to jest każde zanieczyszczenie gleb, które powoduje wyraźne ryzyko narażenia ludzkiego zdrowia wskutek bezpośredniego lub pośredniego wnoszenia substancji, dodatków, organizmów lub mikroorganizmów na/lub do gruntu.

Szkodą lub szkodeniem jest w brzmieniu Dyrektywy bezpośrednie lub pośrednie spowodowanie negatywnej zmiany zasobów naturalnych lub upośledzenie funkcji zasobu naturalnego. W świetle tak rozumianych szkód, istota szkody w dobrach osobistych polega na możliwości bezpośredniego zaadresowania szkody, to jest wskazania osoby poszkodowanej w dobrach osobistych, a nie w dobrach użytkowanych wspólnie. Podstawowe znaczenie powinno mieć zidentyfikowanie takich osób i rodzajów (obiektów) dóbr osobistych, które mogą podlegać szkodzie. Temu problemowi jest poświęcona pierwsza część tego podrozdziału, a w jego drugiej części zostanie przedstawiona metoda szacowania, a w aneksie – współczynniki przydatne do szacunku.

2.1. Informacyjne podstawy szacunku kosztów zewnętrznych w stosowanych procedurach kontrolowania wpływu na środowisko

W przypadku każdej działalności powodującej oddziaływania na środowisko możliwe jest przeprowadzenie odpowiednich prac, których efektem będzie oszacowanie wartości jego skutków. Należy jednak zdawać sobie sprawę z dużej pracochłonności, a w rezultacie z wysokich kosztów przeprowadzenia takich rachunków. W odniesieniu do obiektów nowych lub modernizowanych realne i celowe wydaje się zastosowanie rezultatów prac poprzedzających ich uruchomienie, a szczególnie ekspertyz i wyników ocen oddziaływania na środowisko. Natomiast dla obiektów funkcjonujących oszacowania mogą powstawać na bazie przeprowadzanych okresowo procedur wydawania pozwoleń czy też poddawania się przez przedsiębiorstwa dobrowolnym audytom ekologicznym²¹. W wyniku owych procedur uzyskuje się dane w postaci ilościowej dotyczące otoczenia oraz skutków

²¹ Polski system zarządzania środowiskowego jest zgodny z funkcjonującym w państwach Unii Europejskiej systemem EMAS, wynikającym z rozporządzenia nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie umożliwiania dobrowolnego uczestnictwa organizacji w Systemie Eko-zarządzania i Audytów Wspólnoty (Eco Management and Audit Scheme – EMAS), który został wprowadzony ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. 2004.70.631).

funkcjonowania obiektu. Dalej zostaną przedstawione możliwości wykorzystania istniejących procedur do przygotowania wycen ekologicznych kosztów zewnętrznych.

2.1.1. Ocena oddziaływania na środowisko jako podstawa oceny ilościowej wpływu kopalni odkrywkowych na środowisko

Instytucja postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów regulowana jest przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska*. Oceny te, jako prognozy oddziaływania na środowisko wykonywane są zgodnie z art. 40 tej ustawy dla dwu grup dokumentów strategicznych: przestrzennych i sektorowych. Cytowany artykuł omawia konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowiska dla:

- projektu koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projektów planów zagospodarowania przestrzennego oraz projektów strategii rozwoju regionalnego,
- projektów polityki, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, których opracowanie przez centralne lub wojewódzkie organy administracji przewidziane jest w ustawach.

Przepisy dotyczące postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko dokumentów strategicznych weszły w życie z dniem 1 października 2001 roku. Akty te stanowią uściślenie konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne. W istocie są one formą planowania i porządkowania skali oddziaływania na środowisko.

W polskim systemie prognozowania, planowania i projektowania rozwoju opracowania o charakterze ocen oddziaływania na środowisko uwzględnia się na następujących poziomach:

- na poziomie krajowym: strategie, polityki, programy zadań rządowych,
- na poziomie wojewódzkim: strategie regionalne, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz programy zadań wojewódzkich,
- na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – funkcjonowanie struktur przestrzennych w granicach administracyjnych,
- na etapie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – zasady zagospodarowania przestrzeni współoddziałującej z projektowanym przedsięwzięciem,
- na etapie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu: koncepcja realizacyjna przedsięwzięcia wraz z jego lokalizacją,
- na etapie projektu budowlanego: rozwiązania projektowe, technologie wykonawstwa i organizacja planu budowy.

W każdym z tych etapów występują elementy oceny ilościowej i jakościowej oddziaływania na środowisko. Przykładowo prognoza oddziaływania na środowisko

dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinna zawierać, m. in.²²:

1. W zakresie skutków:

a) dla środowiska, które mogą wynikać z projektowanego przeznaczenia terenu, powodowane zwłaszcza wprowadzaniem gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzaniem odpadów, wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi, wykorzystywaniem zasobów środowiska, zanieczyszczeniem gleby lub ziemi, niekorzystnym przekształceniem naturalnego ukształtowania terenu, emitowaniem hałasu, emitowaniem pól elektromagnetycznych oraz ryzykiem wystąpienia poważnych awarii,

b) realizacji ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na powietrze, powierzchnię ziemi, glebę, kopaliny, wody powierzchniowe i podziemne, klimat, zwierzęta i rośliny – we wzajemnym ich powiązaniu oraz na ekosystemy i krajobraz.

2. W zakresie oceny:

a) stanu i funkcjonowania środowiska, jego zasobów, odporności na degradację i zdolności do regeneracji, wynikających z uwarunkowań określonych w opracowaniu ekofizjograficznym oraz tendencji do zmian przy braku realizacji ustaleń projektowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

b) zagrożeń dla środowiska, z uwzględnieniem wpływu na zdrowie ludzi, które mogą powstawać na terenie objętym projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz na terenach pozostających w zasięgu oddziaływania wynikającego z realizacji ustaleń tego planu,

c) skutków dla istniejących form ochrony przyrody oraz innych obszarów chronionych,

d) zmian w krajobrazie.

3. W zakresie możliwości rozwiązań eliminujących lub ograniczających negatywne oddziaływania na środowisko, w tym na krajobraz, które mogą wynikać z realizacji ustaleń projektowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w zależności od potrzeb propozycje innych niż w tym projekcie ustaleń sprzyjających ochronie środowiska.

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* określa także zasady postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (art.46–57). Stanowi ono część postępowania zmierzającego do wydania decyzji, wśród których wymienia się decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzję o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego, a zatem typowych dla działalności inwestycyjnej. Wśród dokumentów, które powinny zostać przedłożone występuje raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub (gdy nie jest on wymagany) informację o planowanym przedsięwzięciu, zawierającą m.in. dane

²² Art. 3 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2002.197.1667).

o rodzajach i przewidywanej ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub energii z zastosowaniem rozwiązań chroniących środowisko. Dostarczenie odpowiednich danych jest obowiązkiem inwestora. **Celem omawianych regulacji jest w istocie stwierdzenie, czy nie występują oddziaływania, które nie spełniają dozwolonych standardów. Jeśli tak, to wprowadza się zmiany, które zapewniają spełnienie takich standardów. Nie ma natomiast zapisów mających na celu zmniejszenia, ze względów ekonomicznych poziomu oddziaływania na środowisko do poziomu poniżej standardów. Jest to zrozumiałe – wszak chodzi o minimalizację kosztów spełnienia wymagań dopuszczenia do użytkowania. Ponadto podmiot zakłada, że poziom tych wymagań nie będzie się zmieniać w przyszłości. Niepotrzebne byłoby więc tworzenie zabezpieczeń „na wyrost”.**

Dysponując takim zestawem danych o cechach środowiska, możliwe jest określenie stanu wyjściowego środowiska, jak też zakresu i skali planowanych i faktycznych zmian w środowisku. Dane te mogą być podstawą określania „tła” oddziaływań poszczególnych przedsięwzięć, jak też oceny zmian przez nie powodowanych. Można zatem twierdzić, że po powstaniu wymaganych ocen władze publiczne będą mieć dostateczną informację umożliwiającą identyfikację negatywnych zmian w środowisku, ułatwiającą wskazywanie przyczyn i sprawcy takich zmian, a także szacowanie szkód ekologicznych związanych z działaniem sprawcy.

Aby ocenić oddziaływanie na środowisko działalności górnictwa odkrywkowego, prowadzone są badania geologiczno-inżynierskie. Prace te, poza określaniem warunków posadowienia obiektów lub jego modernizacji oraz prognozy wpływu na środowisko geologiczne, powinny umożliwiać dokonanie oceny wpływu tego obiektu na środowisko przyrodnicze na etapie budowy, eksploatacji i likwidacji. Powinny więc zawierać niezbędne dane²³:

- dotyczące stanu środowiska,
- oceny oddziaływania inwestycji lub obiektu na środowisko,
- minimalizacji skutków tego oddziaływania.

Wskazuje się szczególnie istotne zagadnienia podczas sporządzania oceny oddziaływania na środowisko²⁴, czyli:

- zmienność właściwości gruntów podłoża w trakcie budowy, eksploatacji i likwidacji inwestycji, np. zmiany w podłożu związane z odwadnianiem terenu, wzmocnianie podłoża na skutek oddziaływania obiektu,
- wahania i zmiany dynamiki wód w trakcie budowy, eksploatacji i likwidacji obiektu: długotrwałe i krótkotrwałe, np. krótkotrwałe obniżenie zwierciadła wody związane z wykonywaniem wykopu fundamentowego, obniżanie zwierciadła wody w wyniku działania drenażu opaskowego wokół budynku,

²³ Bażyński A. i in., *Zasady sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 1999.

²⁴ Tamże.

- oszacowanie przewidywanych oddziaływań budowli na środowisko geologiczne, a przede wszystkim podłoże: bezpośrednie, pośrednie, krótkotrwałe, odwracalne, nieodwracalne, np. osiadanie powierzchni terenu w wyniku długotrwałych odwodnień, wykonywanie ścianek szczelinowych zmieniających nieodwracalnie stosunki wodne,
- możliwość i sposób korzystania inwestycji ze środowiska geologicznego: zaopatrzenie w wodę, kopaliny i surowce budowlane, odprowadzanie ścieków, zagospodarowanie odpadów, wykorzystanie gruntów antropogenicznych, np. określanie warunków zaopatrzenia inwestycji w wody podziemne, określenie zasobów i chemizmu wód, wykorzystanie gruntów antropogenicznych do budowy obwałowań, lub jako podłoża budowli,
- składowanie odpadów w zwałach i w stawach osadowych,
- przemiany hydrochemiczne wód podziemnych,
- zanieczyszczenia chemiczne gleb i gruntów w strefie aeracji, np. ocena wpływu zanieczyszczeń chemicznych terenu na warunki zabudowy,
- monitoring lokalny środowiska, np. założenie w trakcie badań i eksploatacji obiektu geologiczno-inżynierskich systemu monitoringowania wód i kontynuacji badań do ich oceny,
- określenie uwarunkowań dla obiektu w trakcie budowy, eksploatacji i likwidacji obiektu ze względu na obszary chronione, np. zlokalizowanie obiektu w strefie ochrony pośredniej zewnętrznej ujęcia wodnego lub budowa osiedla mieszkaniowego w otulinie parku narodowego,
- zjawiska i procesy geodynamiczne, a zwłaszcza osuwiska, deformacje filtracyjne i inne naturalne i antropogeniczne, np. podcinanie naturalnych zboczy, zwiększenie spadku hydraulicznego przy podwyższaniu składowisk mokrych,
- prognoza zmian warunków geologiczno-inżynierskich w wyniku budowy i eksploatacji obiektów budowlanych.

Górnictwo odkrywkowe oddziałuje na wiele elementów środowiska. Istotnym źródłem informacji o skali i sposobie oddziaływania może być wstępna prognoza wpływu kopalni na środowisko. Zgodnie z obowiązującym prawem geologiczno-górnictwem zachodzi obowiązek jej sporządzenia. W charakterystyce środowiska przedstawionej w ocenie oddziaływania na środowisko dla kopalń odkrywkowych należy uwzględnić²⁵ budowę geologiczną i warunki hydrogeologiczne, geomorfologię, rzeźbę terenu i hydrografię, klimat i stan powietrza atmosferycznego, gleby, florę, obszary i obiekty chronione, zagospodarowanie przestrzenne.

Oddziaływanie odkrywkowej eksploatacji kopalni należy rozpatrywać w dwóch strefach: strefie oddziaływania bezpośredniego i strefie oddziaływania pośredniego. Strefa oddziaływań bezpośrednich i intensywnych zaburzeń funkcjonalnych obejmuje wyrobiska i zwałowiska, tereny pomocnicze i pasy ochronne wokół nich oraz zasięg

²⁵ Dane zalecenia zostały zawarte w przewodniku: Bażyński A. i in., *Zasady sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 1999, s. 138–139.

leja depresji i ewentualnych odkształceń powierzchni terenu związanych z odwadnianiem wyrobiska, skażenia wód, rozrzutu odłamków skalnych, skoncentrowanego zanieczyszczenia powietrza. Strefa oddziaływań pośrednich obejmuje wpływy pasmowe oraz rozproszone i dotyczy wykorzystania i rozbudowy infrastruktury – dróg, linii zasilających, kanałów i innych wraz ze spowodowanymi wzdłuż nich zanieczyszczeniami środowiska.

Ocena oddziaływania na środowisko składa się z tekstu oraz załączników tekstowych i graficznych. Załączniki tekstowe dotyczą decyzji zatwierdzających: zasoby geologiczne i przemysłowe, obszar górniczy, zezwolenia na korzystanie ze środowiska, wyniki badań, uzgodnień. Załączniki graficzne obejmują lokalizację terenu badań, przekrój geologiczno-górniczy z uwzględnieniem granic eksploatacji, plan zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem funkcji terenu otaczającego zakład górniczy oraz mapę zasięgu wpływów eksploatacji na środowisko.

2.1.2. Procedura ubiegania się o pozwolenia na emisję i o pozwolenia zintegrowane

Pozwolenia na emisję i pozwolenie zintegrowane to sposób reglamentacji przez władze administracyjne poziomu korzystania przez podmioty ze środowiska. Ustawa *Prawo ochrony środowiska* reguluje zasady uzyskiwania pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Zgodnie z art. 181 ust. 1. organ ochrony środowiska może udzielić pozwolenia:

- zintegrowanego,
- na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- na wytwarzanie odpadów,
- na emitowanie hałasu do środowiska,
- na emitowanie pól elektromagnetycznych.

Gdy podmiot jest obowiązany do posiadania pozwolenia zintegrowanego, nie są wymagane pozostałe pozwolenia.

Artykuł 184 cytowanej ustawy określa, że we wniosku o wydanie pozwolenia powinny się znaleźć, m.in.:

- informacje o rodzaju instalacji, stosowanych urządzeniach i technologiach oraz charakterystykę techniczną źródeł powstawania i miejsc emisji,
- ocena stanu technicznego instalacji,
- wielkość i źródła powstawania albo miejsca emisji – aktualnych i proponowanych
- w trakcie normalnej eksploatacji instalacji oraz w warunkach odbiegających od normalnych, zwłaszcza takich, jak: rozruch, awaria, wyłączenia,
- informacja o istniejącym lub przewidywanym oddziaływaniu emisji na środowisko,
- wyniki pomiarów wielkości emisji z istniejącej instalacji,

- zmiany wielkości emisji, jakie nastąpiły po wydaniu ostatniego pozwolenia dla istniejącej instalacji,
- planowane działania, w tym przewidywane środki techniczne, mające na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji.

Przed wszystkim wniosek o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, oprócz znanych informacji, powinien także zawierać, m.in.²⁶:

- opis terenu w zasięgu pięćdziesięciokrotnej wysokości najwyższego miejsca wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, z uwzględnieniem obszarów poddanych ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym²⁷,
- aktualny stan jakości powietrza,
- określenie warunków meteorologicznych,
- graficzne przedstawienie wyników obliczeń stanu jakości powietrza z uwzględnieniem referencyjnych metodyk modelowania.

Pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (art. 201). Wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego powinien także zawierać informacje o oddziaływaniu emisji na środowisko jako całość oraz o istniejącym lub możliwym oddziaływaniu transgranicznym na środowisko.

Zestaw danych informacji można uznać za dostatecznie duży, aby pozwalał oszacować zakres i skalę oddziaływania konkretnej instalacji na środowisko. Dane te mogą być wykorzystane do przeprowadzania szacunku wartości elementów środowiska w obszarze oddziaływania instalacji oraz do szacowania ekologicznych kosztów zewnętrznych.

Ustawa wskazuje także pośrednio na możliwość pośredniego oszacowania wartości negatywnych potencjalnych skutków oddziaływania instalacji na środowisko. W przypadku pozwoleń: zintegrowanego, na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, na wytwarzanie odpadów, występuje szczególna forma wyceny *ex ante* potencjalnych zagrożeń. W art. 187. przewiduje się, że jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a szczególnie z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach, to może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku. Zabezpieczenie może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej. Zabezpieczenie w formie depozytu jest wpłacane na odrębny rachunek bankowy wskazany przez organ wydający pozwolenie, a zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej jest składane do organu

²⁶ Art. 221.

²⁷ Dz.U. Nr 23, poz. 150.

wydającego pozwolenie. Gwarancja bankowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu, bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie. Jest to więc w istocie możliwość zastosowania kompensacyjnej metody wyceny negatywnych skutków działalności podmiotu ubiegającego się o uzyskanie pozwolenia.

Na podstawie przedstawionych procedur, przewidzianych do oceny oddziaływania na środowisko oraz dla ubiegania się o pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji i energii oraz o pozwolenia zintegrowane, można wysunąć wniosek ogólny, że potencjalnie w posiadaniu władz publicznych znajduje się dostateczna liczba danych niezbędnych dla wycen elementów środowiska, jak też wycen szkód ekologicznych. Nie ma jednak procedur zobowiązujących podmioty lub władze publiczne do takich szacunków.

Być może słaba aktywność w tej dziedzinie wynika z braku dostatecznej liczby oszacowań odnoszących się do wycen rodzimych elementów środowiska, jak też ekologicznych kosztów zewnętrznych. Nie powinno to stanowić jednak argumentu przeciw wprowadzeniu takich procedur szacowania. Są wszakże możliwości wykorzystania dostępnych metod i wyników badań na zasadzie przenoszenia korzyści.

Niezależnie od przedstawianych w poprzednim podrozdziale sposobów podejścia (jeden czy kilka wariantów ocen/przeглядów), oszacowanie wartości szkód/kosztów zewnętrznych wymagałoby zastosowania metod waloryzacji kosztów zewnętrznych. Można bowiem zakładać, że wyniki są/byłyby dostępne w ujęciu ilościowym i w formie opisowej. Bazujące na tego typu danych metody można najogólniej sprowadzić do dwóch schematów postępowania:

- waloryzacja otaczającego środowiska, a następnie kwantyfikacja na podstawie o dostępnych wynikach ocen/przeглядów,
- kwantyfikacja zmian w środowisku, a następnie waloryzacja.

Pierwszy sposób mógłby mieć zastosowanie jedynie w przypadku, gdyby na danym terenie oddziaływania znane były wyceny elementów środowiska. W odniesieniu do niektórych elementów wyceny takie są lub mogą być względnie łatwe do przeprowadzenia. Dotyczy to wyceny wartości gruntów, nieruchomości, upraw rolnych i inwentarza, zasobów leśnych, niektórych zasobów mineralnych. Pewnego postępu w tej dziedzinie można oczekiwać w związku z zamiarem wprowadzenia podatku katastralnego. Wówczas łatwiej będzie o jednolite podejście do wyceny nieruchomości, a tym samym o bardziej wiarygodne oszacowanie kosztów zewnętrznych odnoszących się do tego elementu środowiska. W odniesieniu do szacowania szkód lub kosztów zewnętrznych istnienie takich wycen pozwala skupić się na kwantyfikacji skutków oddziaływania, na przykład w postaci relacji oddziaływanie–skutek.

Drugi sposób wydaje się bardziej odpowiadać obecnemu stanowi zaawansowania wiedzy w dziedzinie poznawania ilościowych środowiskowych skutków działań podmiotów. Ma on jednak pewne mankamenty. Zastosowanie

wycen skwantyfikowanych/opisanych skutków działań w środowisku obarczone jest ryzykiem niedoszacowania tych skutków. Przykładowo – jeśli zanieczyszczenia powietrza powodują zmniejszenie plonów w uprawach sadowniczych, a przez to zmniejsza się wartość samego sadu, to ocena zależy od tego, jaki potencjalnie plon taki sad mógłby wydać, gdyby nie był narażony na zanieczyszczenia. Jednak podmiot zanieczyszczający może taką wycenę kwestionować, zwłaszcza gdy sad został założony już na etapie występowania podmiotu zanieczyszczającego. W tej sytuacji właściciel sadu niejako „godził się” na niższe plony – gdyby chciał mieć je wyższe, to zlokalizowałby sad w czystej okolicy.

Oprócz woli władz publicznych i przygotowania/modyfikacji odpowiednich procedur w praktyce, konieczne jest wypracowanie metod wyceniania szkód/kosztów zewnętrznych. Rodzime metody występują jedynie w niektórych obszarach, na przykład w odniesieniu do szkód rolnych, leśnych, powodziowych czy górniczych. Dotyczą one jednak na ogół oddziaływań o charakterze incydentalnym, awaryjnym czy kłęskowym. Natomiast w przypadku szacowania wartości szkód ekologicznych/kosztów zewnętrznych chodziłoby raczej o oddziaływania występujące w sposób permanentny, niejako „wkalkulowane” w normalną działalność podmiotu-sprawcy.

W przypadku gdy brak jest rodzimych metod szacowania, a prowadzenie rodzimych badań według metod scharakteryzowanych w poprzednim etapie badań, niejako „od podstaw” jest czasochłonne i kosztowne, rozsądnym rozwiązaniem jest posłużenie się metodą przenoszenia korzyści. Można przy tym zakładać, że sięgający po tę metodę ma pewną bazę informacji charakteryzujących, przynajmniej od strony ilościowej, badane obiekty podlegające oddziaływaniu zanieczyszczeń.

2.1.3. Charakterystyka metody przenoszenia korzyści

Przenoszeniem korzyści (ang. *benefit transfer*) w literaturze anglosaskiej określa się zastosowania oszacowań wartości pieniężnej dóbr nierynkowych (środowiskowych) w nowych warunkach. Metoda ta jest często wykorzystywana w innych dziedzinach badań ekonomicznych, na przykład w badaniach rynku, gdy „przenosi się” wskaźniki elastyczności popytu lub w analizie kosztów, gdy przyjmuje się, że relacje kosztów są z góry określone jako typowe dla pewnej gałęzi produkcji.

Metoda ta znajduje zastosowanie także w odniesieniu do wartościowania zasobów środowiska. Na przykład w USA wykorzystuje się ją w celu oceny korzyści i kosztów projektów ingerujących w środowisko oraz w celu określania wielkości strat i kar w przypadku katastrof ekologicznych. Podstawową przesłanką posłużenia się przenoszeniem korzyści zamiast oryginalnych badań jest niedostatek odpowiedniej informacji źródłowej, a w związku z tym wysokie koszty przeprowadzenia oryginalnych badań.

Możliwości zastosowania metody przenoszenia korzyści do wartościowania zasobów środowiska i ekologicznych szkód/kosztów zewnętrznych uwarunkowane są

podobieństwem cech środowiska i rodzajem oddziaływań, jakie powinny występować zarówno w badaniu, na podstawie którego wyników mają być przenoszone korzyści, jak i w sytuacji, dla której mają być odniesione te wyniki. Analiza problematyki przenoszenia korzyści pozwala na sformułowanie kilku zaleceń, dotyczących działań, jakie mogą poprawić wiarygodność procedur przenoszenia korzyści²⁸, m.in.:

- oryginalne studia nad wartością elementów środowiska (a więc szkód i kosztów zewnętrznych) powinny zawierać informacje o charakterystykach wartościowanego kapitału środowiskowego oraz charakterystykach jednostek, których wartości są oszacowywane; porównanie różnic między miejscami badania i miejscami transferu ma na celu identyfikację porównywalności warunków wartościowania,

- istotne jest sprawdzenie wcześniejszych oszacowań (jeśli istnieją), poprzedzających oryginalne studia, które mają posłużyć do przenoszenia korzyści; Chodzi o zbadanie, jak zmieniały się one w czasie;

- studia oryginalne powinny zawierać ilościowo opisane zależności (równania) przedstawiające, w jaki sposób oszacowywane wartości zmieniają się wraz ze zmianami warunków środowiskowych i zmianami charakterystyk odbiorców (respondentów); sugeruje się nawet, że transfer równań jest właściwszy niż transfer oszacowań wartości średnich²⁹;

- należy ostrożnie podchodzić do oszacowań starszych, problem z ich wykorzystaniem polega na tym, że metodologia szacowania wartości rozwinęła się szczególnie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku pod wpływem przekonania o możliwości wykorzystania oszacowanych wartości w procesach podejmowania decyzji o charakterze politycznym; należy więc brać pod uwagę, jako element uwiarygodniający oryginalne badania, czy do wyników zostały załączone dane dokumentacyjne o charakterze źródłowym;

- niezbędne jest prowadzenie badań nad poprawnością procedur przenoszenia korzyści, aby rozpoznać te sądy, które prowadzą do największych błędów przy przenoszeniu oszacowań oraz aby nauczyć się, w jaki sposób błędy te eliminować; w celu zbadania przenoszenia korzyści powinno się łączyć z analizą wrażliwości.

Na podstawie analizy aktualnego stanu wiedzy na temat przenoszenia korzyści K. Boyle sugeruje, „że przenoszenie korzyści jest najlepiej wykorzystywane do określania rozmiarów korzyści lub strat związanych z poprawą lub degradacją stanu środowiska, a także do oceny i porządkowania alternatywnych projektów działania”. Jednocześnie wskazuje, że można zaufać wynikom przenoszenia korzyści w analizie kosztów i korzyści, gdy tak oszacowane wartości są „wyraźnie niewspółmierne

²⁸ Boyle K.J. Konsekwencje zastosowania metody przenoszenia korzyści w warunkach ograniczonej dostępności danych, w: Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego, praca pod red. naukową G. Andersona i J. Śleszyńskiego. Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko 1996, s. 193–194.

²⁹ Loomis J.B., *The Evolution of a More Rigorous Approach to Benefit Transfer: Benefit Function Transfer*. Water Resources Research 1992 nr 3 s. 665–674.

w stosunku do kosztów projektu”³⁰. Oszacowań oryginalnych należy natomiast dokonywać wówczas, gdy oszacowania z przenoszenia korzyści są bliskie kosztom projektu.

Wskazuje się z kolei trzy podstawowe czynniki utrudniające przenoszenie korzyści na inny obszar³¹:

– zbiory danych ulegają zmianom i problemy związane z metodami oceny pozarynkowej zwiększają się przy przenoszeniu na inny teren,

– oceny pieniężne są często przedstawiane w innej jednostce niż oddziaływania, na przykład funkcje oddziaływanie-skutek oceniają umieralność (zmniejszanie populacji ryb), podczas gdy oceny korzyści są dokonywane na podstawie zmian w zachowaniu (zmniejszona liczba dni połowów), aby umożliwić ocenę szkód, musi być ustalony związek między tymi dwoma jednostkami,

– w badaniach dużo częściej ocenia się korzyści niż szkody/koszty, są one określane w przybliżeniu, w ujęciu niemarginalnym (przeciętnym), bez stosowania odpowiednich metod przy zmianie miejsca, regionu i charakterystyki ludności.

Najważniejsze znaczenie mają jednak ograniczenia w dostępie do dobrze udokumentowanych danych.

Przenoszenie korzyści może jednak być zastosowane z uwzględnieniem:

- opinii ekspertów,
- zaobserwowanego zachowania,
- mechanizmów ujawniania preferencji,

Opinia ekspertów opiera się zasadniczo na „rozsądku”, co czasami uzasadnia zastosowanie przybliżeń. Oceny zaobserwowanych zachowań opierają się na badaniach kosztów podróży i cen przyjemności, a mechanizmy ujawniania preferencji polegają na wykorzystywaniu metod wyceny warunkowej³². **Metoda przenoszenia korzyści** ma dość uniwersalne zastosowanie. Pozwala uzupełniać wyceny kosztów zewnętrznych poszczególnych obiektów lub być podstawą porównań takich wycen. Może być podstawową metodą dokonywania szacunków lub wyznaczania skwantyfikowanych skutków. Przenoszenie korzyści może uwzględniać różne warianty postępowania, czyli:

- przenoszenie metod wyceny,
- przenoszenie wycen,
- przenoszenie wskaźników ilościowych typu: oddziaływanie–skutek, a następnie określenie wartościowe wyszacowanych skutków,
- przenoszenie wyszacowanych wskaźników kosztów zewnętrznych – jednostkowych kosztów zewnętrznych lub strat jednostkowych.

³⁰ Boyle K.J. *Konsekwencje ...*, op. cit. s. 194.

³¹ Markandya A., Papp M., Wycena szkód powodowanych zanieczyszczeniem powietrza. Zastosowanie koncepcji przenoszenia korzyści, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*. Pod red. naukową G. Andersona i J. Śleszyńskiego, Białystok, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko 1996, s. 206; cytowany artykuł oparty jest w znacznej mierze na badaniach zespołów z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji, które przyczyniły się do opracowania Europejskiego Cyklu Paliwowego.

³² Tamże.

Metoda przenoszenia korzyści oznacza zastosowanie oszacowania pieniężnej wartości nierynkowych dóbr środowiskowych w nowych warunkach, w których owa wartość nie została wyznaczona. Procedura przenoszenia wartości obejmuje odpowiedzi na następujące pytania³³:

- Jak jest zdefiniowana oszacowywana wartość?
- Jaka zmiana w jakości środowiska jest przedmiotem badania?
- Jakie są następstwa zmiany jakości środowiska dla usług i dóbr środowiskowych, które są użytkowane przez badaną społeczność?
- Czy mogą być rozpatrywane jakieś substytuty?
- Kto jest dotknięty następstwami zmian w jakości środowiska?
- Czy w badanej populacji istnieją grupy, które cechują się odmiennymi wartościami?

W metodzie tej istotne jest badanie założeń i sądów w oryginalnych oszacowaniach wartości, a następnie ostrożne formułowanie procedury przenoszenia.

2.1.4. Wykorzystanie dorobku naukowego w zakresie wycen strat ekologicznych do szacowania kosztów zewnętrznych

Przenoszenie korzyści jest podejściem, które umożliwia także wykorzystanie bogatego dorobku szacowania strat powodowanych zanieczyszczeniem środowiska³⁴. Ograniczeniem w przenoszeniu korzyści jest to, że w dostępnych analizach straty ekologiczne nie zawsze są zdefiniowane oraz w obiektach, z których przenosi się badania i do których się je przenosi występują różnice tak w definiowaniu, jak i w samym zakresie analizowanych strat. Problemem często jest identyfikacja oryginalnych opracowań, ponieważ niektóre szacunki bywają kilkakrotnie transferowane. Utrudnia to ocenę zasadności transferu wyznaczonych w nich wartości do nowych warunków.

Oryginalne opracowania mogą być obarczone błędami lub związane z uproszczeniami, które nie zawsze udaje się zidentyfikować. Istnieje też możliwość popełnienia błędu także w przypadku samego transferu oszacowań. Jest to jednak cecha każdej analizy o charakterze empirycznej, także tej oryginalnej. Ryzyko popełnienia błędu nie może to jednak stanowić o dyskwalifikacji oszacowań powstających na bazie przenoszenia korzyści.

W Polsce dość silnie rozwinęło się badanie strat ekologicznych. Szacowanie strat ekologicznych w Polsce rozpoczęto już w latach 60. ubiegłego wieku. Obszerne przeglądy, zestawienie ważniejszych wyników oraz oceny można znaleźć w kilku opracowaniach³⁵.

³³ Zasady metody przenoszenia wartości rozwija K.J.Boyle, *Konsekwencje zastosowania metody przenoszenia korzyści...*, op. cit. s. 180–196.

³⁴ W poprzednim podrozdziale zwrócono uwagę, że szacowanie strat ekologicznych odegrało i nadal odgrywa bardzo istotną rolę w procesie rozwoju metod wartościowania dóbr środowiskowych.

³⁵ Borkowska E., *Ocena strat w gospodarce narodowej w wyniku degradacji środowiska* – studium literatury, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1975 (maszynopis); Graczyk A., *Ile kosztuje zanieczyszczanie*

Badania własne autora dotyczące występujących w Polsce szacunków strat wykazały, że główne nasilenie badań przypadało na lata osiemdziesiąte i początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Jak słusznie zauważa J. Famielec, badania te nie dostarczają jednoznacznych i trwałych wyników wyceny negatywnych skutków oddziaływania zanieczyszczeń na środowisko. Autorka ta przedstawiła obszerną krytyczną analizę tych badań, która pozwoliła na umowne usystematyzowanie w następujące grupy, wzajemnie jednak powiązane i nakładające się na siebie³⁶:

1. szacunki dla całej gospodarki narodowej – zwane umownie szacunkami kompleksowym;
2. szacunki tradycyjne w następujących komponentach środowiska (najczęściej badane obszary strat ekologicznych w Polsce):
 - w zdrowiu ludzi,
 - w rolnictwie i leśnictwie,
 - w majątku i surowcach,
 - w zasobach wodnych,
 - w glebie i powierzchni ziemi,
 - w szacunkach strat w różnych regionach kraju,
3. nowe obszary szacunków strat ekologicznych, do których zaliczono negatywne oddziaływanie transportu i handlu zagranicznego oraz zasolenia Wisły;
4. próby szacunku strat ekologicznych dokonane z zastosowaniem metod wyceny warunkowej do pomiaru gotowości do zapłacenia (WTP) za poprawę stanu środowiska (tzw. Projekt Bałtycki³⁷ oraz projekt poszerzenia stref uspokojonego ruchu w centrum Krakowa³⁸).

Wypada zgodzić się z opinią wyrażoną w jednym z najnowszych opracowań zespołu Akademii Ekonomicznej w Krakowie, że w Polsce w zasadzie brak jest obecnie badań bezpośrednich skutków zanieczyszczenia środowiska w formie

środowiska? Aura 1990, s.14–15; Graczyk A., *Białe plamy strat w środowisku*, Aura 1991 nr 3, s.14–15; Graczyk A., *Straty a koszty ochrony powietrza w Polsce*, Aura 1991 nr 9, s.15; F. Piontek, *Metody i efekty badania strat ekologicznych w Polsce*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, 1993 nr 1; Śleszyński J., *Przegląd polskich oszacowań strat spowodowanych degradacją środowiska*, w: *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, praca pod red. G. Andersona i J. Śleszyńskiego, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok, 1996; J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Kraków, 1999; *Straty gospodarcze powodowane zanieczyszczeniem środowiska naturalnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej*, op.cit.

³⁶ Famielec J., *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1999, s. 215–224.

³⁷ Markowska A., *Wycena korzyści z poprawy jakości środowiska Morza Bałtyckiego. Zastosowanie metody wyceny warunkowej w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1995.

³⁸ Berebeka K., Peszko G., *Pieniężna wartość korzyści z poszerzenia stref uspokojonego ruchu w centrum Krakowa: metody wyceny warunkowej*, PECO, projekt ERBEUCT 9403367, Kraków 1997 – maszynopis powielony.

funkcyjnej zależności typu: oddziaływanie–skutek. Nieliczne i fragmentaryczne pochodzą z lat 80. ubiegłego wieku i nie ma podstaw ich poprawnego odniesienia do lat 90. ubiegłego wieku, przy wyraźnym spadku emisji zanieczyszczeń (gazów, odpadów) i przy głębokich zmianach struktury gospodarki, jej kapitałochłonności, stosowanych technologii, struktury cen, kursów walut itd. Natomiast badania strat ekologicznych czy ekologicznych kosztów zewnętrznych lub wyceny wartości korzyści ekologicznych za pomocą metod bezpośrednich, poza kilkoma przypadkami, nie były w Polsce prowadzone.

Zastosowanie wskaźników jednostkowych kosztów zewnętrznych

Bardzo bogaty dorobek nauk przyrodniczych w dziedzinie badania wpływu różnych podmiotów na środowisko stwarza zachętę do przejmowania wyników tych badań do szacowania wartości szkód/kosztów zewnętrznych, czy też strat powodowanych zanieczyszczeniem środowiska. Na tej podstawie konstruowane są wskaźniki jednostkowe (zwane także wskaźnikami kosztowymi) opisujące zależność oddziaływanie–skutek bądź produkcja–skutek (dla produkcji jednorodnej). Zależność typu oddziaływanie–skutek może być wyrażona w postaci:

- oddziaływanie danego podmiotu na środowisko i za jego pośrednictwem na szkody, na przykład zależność typu emisja–straty ekologiczne,
- oddziaływanie zanieczyszczonego środowiska na powstawanie szkód, na przykład typu imisja–koszty zewnętrzne/straty ekologiczne – w tym przypadku zwykle nie analizuje się indywidualnych udziałów poszczególnych podmiotów w powstawaniu skutków ekologicznych.

Podane relacje stanowią niekiedy przeniesienie na zależności o szerszym zakresie oddziaływania i uogólnienie wyników badań, które dotyczyły pewnego zakresu oddziaływań i określonych odbiorców – obiektów, elementów środowiska. Ponieważ podawane są zwykle wyniki już uogólnione, często zgłaszanym zastrzeżeniem jest brak wiarygodnych oszacowań funkcji: przyczyna–skutek. Ponadto wątpliwości budzi liniowy charakter opisywanych zależności, skoro skutki oddziaływania na środowisko często zależne są od kumulacji zanieczyszczeń, synergicznego oddziaływania różnych czynników jednocześnie – w tym na przykład wywoływanych losowo przez zjawiska niezależne od człowieka. Uwzględnienie wpływu danego czynnika – oddziaływania na środowisko – przy występowaniu innych czynników i okoliczności wymaga posługiwania się dużymi bazami danych i zaawansowanymi metodami statystycznymi. Typowymi dziedzinami szacowania skutków z punktu widzenia wielu cech jednocześnie są zmiany produkcji roślinnej rolnictwa pod wpływem zanieczyszczenia powietrza czy też skutki zdrowotne zanieczyszczeń.

Szeroki zestaw jednostkowych wskaźników dotyczących badań przeprowadzonych w Polsce, jak i takich, które były prowadzone za granicą, ale mogą być transferowane do warunków polskich, zawierają prace Józefy Famielec oraz jej zespołu z Akademii

Ekonomicznej w Krakowie. Wskaźniki te służyły do ustalania strat powodowanych zanieczyszczeniem środowiska. Informują one o przeciętnej stracie przypadającej na jednostkę zanieczyszczeń lub zasobów środowiska lub też na jednego zatrudnionego/mieszkańca, związanej z konsekwencjami oddziaływania zanieczyszczeń. Wyrażane są w jednostkach naturalnych (np. ubytek zbiorów zbóż w q/ha przy określonym stężeniu zanieczyszczenia, np. dwutlenku siarki) i zdaniem autorów: „wówczas są najbardziej przydatne w szacowaniu strat w różnych okresach czasu i dla różnych obszarów. Niekiedy jednak dostępna baza danych empirycznych pozwala je wyrażać wartościowo i wówczas wymaga ich poziom ciągłej korekty z powodu zmian cen i postępującej inflacji”³⁹.

Wskaźniki jednostkowe strat wyrażone w cenach 2000 r. zostały przedstawione w tabeli 3.1, zamieszczonej w aneksie umieszczonym na końcu tego rozdziału.

Schemat postępowania przy szacowaniu wartości szkód z zastosowaniem przenoszenia korzyści metodą oddziaływanie-skutek

Największy zakres zastosowania w szacowaniu wartości negatywnych skutków oddziaływania na środowisko ma waloryzacja wykorzystująca metody typu oddziaływanie–skutek⁴⁰. Metoda ta, ze zrozumiałych względów, ma jednak niewielkie zastosowanie do wyceny korzyści/kosztów związanych z wrażeniami estetycznymi. Szczególne miejsce tej metody wynika z kilku przyczyn:

– możliwości prowadzenia badań cząstkowych, odnoszących się do typowych komponentów środowiska takich, jak: zdrowie ludzi, różne rodzaje uprawianych roślin, określone typy lasów, typowe elementy majątku trwałego produkcyjnego i nieprodukcyjnego,

– istnienia typowych porównywalnych form oddziaływania na środowisko,

– powtarzalności badań i możliwości porównywania i weryfikowania wyników.

Proces określania wartości szkód–kosztów zewnętrznych powodowanych przez działalność obiektów na podstawie tej metody obejmuje zwykle pięć etapów:

1. Stwierdzenie źródeł oddziaływań, wielkości i intensywności oddziaływań, a szczególnie tych jej składników, które mogą powodować zagrożenia ekologiczne.

2. Określenie kierunku i natężenia oddziaływań lub rozproszenia emisji.

3. Wskazanie populacji narażonych na oddziaływanie/emisję, określenia jej cech takich, jak: liczebność, wiek, zdrowie, wrażliwość na zagrożenia zdrowia oraz określenie składu elementów otoczenia takich, jak: flora, fauna, majątek trwały.

4. Określenie zależności między natężeniem zanieczyszczenia a populacją i jej cechami, na przykład przez określenie relacji dawka–skutek lub stężenie zanieczyszczenia–szkoda.

5. Określenie wartości szkód/kosztów na podstawie statystycznie spodziewanych efektów.

³⁹ *Straty gospodarcze powodowane zanieczyszczeniem środowiska naturalnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej, op.cit.*

⁴⁰ Stwierdzenie to odnosi się także do praktyki krajów rozwijających się; zob. Markandy A., *Measuring the External Costs of Fuel Cycles in Developing Countries*, w: *Social Costs of Energy... op.cit.*, s. 116–132.

Zamiast etapu czwartego stosuje się często metodę przenoszenia korzyści. Natomiast w etapie piątym następuje wycena skutków. Niekiedy stosuje się bezpośrednio przenoszenie korzyści już wycenionych, co oznacza połączenie etapu czwartego i piątego. Należy podkreślić, że etapy te tworzą pełny cykl badania ekologicznych kosztów zewnętrznych – wyceny szkód ekologicznych. Zwykle pierwsze dwa etapy są przedmiotem prac inżynierów i techników. W pracach przewidzianych w etapie trzecim i czwartym możliwy jest udział ekonomistów, ale także techników, biologów, lekarzy itp. Praktycznie dopiero w ramach etapu piątego dominują prace ekonomistów.

Schemat postępowania badawczego służącego określeniu ekologicznych kosztów zewnętrznych przedstawia rysunek 3.2. Na schemacie obszar, w którym występują działania ekonomistów znajduje się poniżej przerywanej poziomej linii.

W schemacie tym za kluczowe dla ekonomistów należy uznać dwa ostatnie etapy – związane z wyznaczaniem funkcji szkód oraz z waloryzacją ekonomiczną. Należy podkreślić, że możliwe są tu dwa sposoby podejścia:

A. Wycena odnosząca się do jeszcze nienarażonych na dane emisje (potencjalnie „czystych”) obiektów środowiska.

B. Wycena obiektów w założeniu, że są one narażone na emisje.

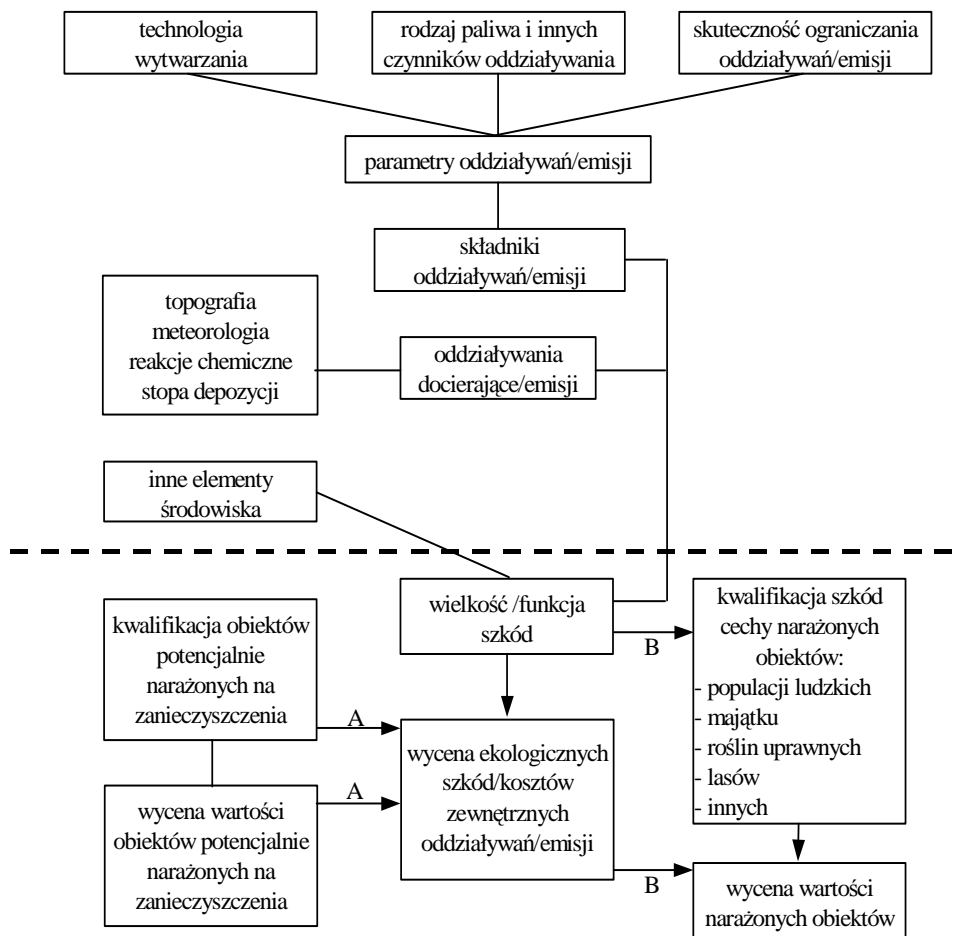
W podejściu A funkcja szkód pozwala określić szkody ilościowo na podstawie ogólnych relacji typu: stężenie/wielkość zanieczyszczeń–szkoda w ujęciu ilościowym. W odniesieniu do metody przenoszenia korzyści oznacza przeniesienie tej relacji. Obiekty narażone i ich wartość są już ustalane w odniesieniu do konkretnego przypadku. W podejściu B funkcja szkód pozwala określić, jakie szkody może poczynić określona emisja, a następnie wyceniać wartość tych szkód. W takim przypadku posłużenie się metodą przenoszenia korzyści oznacza przejście konkretnych danych ilościowych, które charakteryzowały obiekty w badaniu, którego wyniki są przejmowane. Natomiast waloryzacja tych obiektów powinna być dostosowana do konkretnego przypadku.

Warto zauważyć, że podany schemat postępowania, gdzie jednak korzyści zostają przyjęte z łatwych dla ustalenia, znanych w Polsce relacji ilościowo cenowych ma zastosowanie w odniesieniu, np. do szacowania szkód powodowanych oddziaływaniem zwierzyny łownej. W Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 lipca 2002 roku w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych (Dz.U.2002.126.1081) schemat szacowania został określony w następujący sposób:

– obliczenie rozmiaru szkody dokonuje się przez pomnożenie wielkości uszkodzonego obszaru uprawy i procentu jego zniszczenia (powierzchnia zredukowana) oraz ustalonego plonu,

– wysokość szkody oblicza się, mnożąc rozmiar szkody przez cenę skupu danego artykułu rolnego, a w przypadku gdy nie jest prowadzony skup – cenę rynkową, obowiązującą w okresie szacowania i rejonie występowania szkody, pomniejszoną o nieponiesione koszty zbioru, transportu i przechowywania,

– wysokość odszkodowania za szkody wyrządzone przez dziki na łąkach i pastwiskach ustala się na podstawie ostatecznego szacowania, uwzględniając wartość utraconego plonu (masy zielonej lub siana) w danym sezonie wegetacyjnym oraz koszty doprowadzenia uszkodzonej powierzchni do stanu pierwotnego; koszty te Oblicza się na podstawie aktualnych prac agrotechnicznych oraz wartości rynkowej niezbędnej do wysiania nasion.



Rys. 3.2. Schemat postępowania badawczego służącego określeniu wartości ekologicznych szkód/kosztów zewnętrznych
Źródło: Opracowanie własne

W przypadku oddziaływań powodowanych działalnością kopalni odkrywkowych brakuje obecnie takich schematów. Poprzednio stosowane stały się w 1994 r. nieważne wskutek uchylecia ustawy, do której się odnosiły⁴¹. Wydaje się jednak, że przedstawiony

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 1983 r. w sprawie odszkodowań za nie dające się usunąć uszkodzenia gruntów rolnych i leśnych, za uszkodzone wskutek robót górnictwa zasiewy i uprawy oraz w

schemat postępowania mógłby zostać zastosowany do wyceny szkód na potrzeby własne podmiotu, który takich informacji potrzebuje.

3. Uwagi końcowe

W przypadku gdy brak jest rodzimych metod wyceny szkód ekologicznych/szacowania kosztów zewnętrznych, a prowadzenie takich badań jest czasochłonne i kosztowne, rozsądnym rozwiązaniem jest posłużenie się metodą przenoszenia korzyści. Metoda przenoszenia korzyści oznacza zastosowanie istniejącego oszacowania pieniężnej wartości nierynkowych dóbr środowiskowych w nowych warunkach, w których owa wartość nie została wyznaczona.

Niewątpliwie najlepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie oryginalnych metod waloryzacji szkód/kosztów zewnętrznych. Na przeszkodzie stoją jednak liczne ograniczenia, szczególnie związane z wysokimi kosztami takich badań, jak też w istniejących uwarunkowaniach, brakiem istotnego zainteresowania podjęciem takich szacunków ze strony dwóch podstawowych podmiotów: sprawców szkód oraz władz publicznych odpowiedzialnych za regulację poziomu zanieczyszczenia środowiska.

sprawie sposobu wypłaty odszkodowań pieniężnych za szkody górnicze Dz.U. 1983.32.151; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 1989 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie odszkodowań za nie dające się usunąć uszkodzenia gruntów rolnych i leśnych, za uszkodzone wskutek robót górniczych zasiewy i uprawy oraz w sprawie sposobu wypłaty odszkodowań pieniężnych za szkody górnicze Dz.U.1989.49.276; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 listopada 1990 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie odszkodowań za nie dające się usunąć uszkodzenia gruntów rolnych i leśnych, za uszkodzone wskutek robót górniczych zasiewy i uprawy oraz w sprawie sposobu wypłaty odszkodowań pieniężnych za szkody górnicze Dz.U. 1990.83.486.

ANEKS

Lista wskaźników jednostkowych możliwa do stosowania w monitoringu strat gospodarczych powodowanych przez wybrane zanieczyszczenia w Polsce – w cenach z 2000 r. (Famielec, 2001)

Obszar strat ekologicznych i wybrane wskaźniki jednostkowe	Poziom	Niezbędne dane i procedura ustalania	Uwagi
I. Straty w zakresie zdrowia mieszkańców			
1. Choroby układu oddechowego	20% kosztów chorób układu oddechowego	koszt chorób układu oddechowego i ustalenie 20% z ich poziomu	niezbędne jest ewidencja kosztów poszczególnych rodzajów chorób ponoszonych przez pacjenta i przez służbę zdrowia
2. Przedwczesne zgony z powodu zanieczyszczeń	43 zgony na 10 tys. mieszkańców miast lub różnica między wskaźnikiem zgonów w czystych obszarach (do 20 m/m ³ SO ₂) i zanieczyszczonych obszarach	liczba mieszkańców miast, wartość przedwczesnego zgonu, przyjęta w naszym szacunku na poziomie 220,5 tys. zł, ale może ona być korygowana stosownie do nowych ustaleń wartości życia w Polsce; można stosować także wartość utraconych zarobków lub ubytek produkcji liczba zgonów z podziałem na obszary zanieczyszczenia SO ₂ i przyjęta wartość zgonu (jw.)	Wykorzystano wskaźnik BIGLEB niezbędne są dane o liczbie zgonów dla poszczególnych obszarów stężenia SO ₂ , których dotyczy brak w danych statystycznych
3. Niezdolność do pracy spowodowana chorobami wywołanymi zanieczyszczeniami środowiska – powyżej 28 dni – 15– 8 dni – 4–14 dni – do 3 dni	24 903 zł 6 597 zł 3 149 zł 531 zł	ewidencja nieobecności w pracy i ich przyczyn; zakłada się, że 20% czasu zwolnień chorobowych jest spowodowana chorobami spowodowanymi czynnikami środowiskowymi; Dni zwolnień mnoży się przez podane wskaźniki, wyrażające wartość utraconej produkcji; Można wykorzystać też wskaźniki utraconych zarobków lub kosztu choroby, ale te wymagają dopiero oszacowania w Polsce	niezbędna jest szczegółowa ewidencja nieobecności w pracy i jej przyczyn oraz wartość produkcji osiągana w jednostce czasu osoby niezdolne do pracy
II. Straty w rolnictwie			
1. Straty z tytułu niedostatku wody (+)	2% potencjalnej produkcji końcowej rolnictwa	produkcja końcowa rolnictwa podawana przez GUS stanowi 98% potencjalnej produkcji; oblicza się wartość 2 % produkcji potencjalnej	istnieją dane statystyczne dla podanej procedury, ale oszacowania wymagałyby aktualny
2. Straty w zbiorach: (++) Lucerny i koniczyny Żyta, owsa, pszenicy	10% plonów 5% plonów	zbiory lucerny, koniczyny, żyta, owsa, pszenicy stanowią odpowiednio 90 i 95% potencjalnych	wpływ niedostatku wody na

Zbóż Ziemniaków Buraków cukrowych Rzepaku Siana	0,28 q/ha 22,79 q/ha 67,08 q/ha 4,06 q/ha 5,20 q/ha	zbiorów; obliczamy 100% i z tego wartość 10 i 5%, dla pozostałych upraw obliczamy wartość utraconych zbiorów przez mnożenie wskaźników w q przez obszar upraw w ha	produkcje rolną niezbędne są dane statystyczne zbiorów dla wymienionych roślin i weryfikacja badań źródłowych o wpływie zanieczyszczeń na plony.; tu są podane wskaźniki średnich ubytków plonów, w systemie BIGLEB są one zróżnicowane dla stref stężenia SO ₂
3. Straty przy zawartości SO ₂ w powietrzu ponad 0,15 mg/m ³ (+, ++) –w ilości mleka –w zawartości tłuszczu w mleku	9% 8%	produkcję faktyczną mleka i tłuszczu (wyrażonym np. w maśle), uzyskaną na obszarach zanieczyszczonych powyżej 15 mg/m ³ , traktujemy odpowiednio jako 91 i 92% całości, liczymy potencjalną produkcję i wartość jej 9 i 8 %.	brakuje danych dotyczących przestrzennego rozkładu stężenia SO ₂ oraz produkcji mleka i masła w tym układzie
4. Zmniejszenie ciężaru ciała zwierząt (+, ++)	5%	statystyczny ciężar zwierząt hodowlanych traktujemy jako 95%, ustalamy 100% i liczymy wartość 5% z tej masy, przy odpowiednim dobraniu ceny jednostki ciężaru zwierząt	brak danych o ciężarze zwierząt w przekroju przestrzennym
5. Zwiększona umieralność zwierząt dla strefy stężenia SO ₂ powyżej 20 mh/m ³ (+,++)	62 szt. na 10 tys. zwierząt	ustalamy liczbę zwierząt dla podanej strefy zanieczyszczenia w sztukach i obliczamy przyrost zgonów, następnie mnożymy przez cenę zwierzęcia przeliczeniowego (masa x ilość)	brak danych o liczbie zwierząt w poszczególnych strefach zagrożenia oraz brak ceny dla jednostki przeliczeniowej., w naszym szacunku wykorzystaliśmy wielkość 761zł/szt, ale ta wartość wymaga weryfikacji
6. Straty z tytułu przekazania ziemi rolniczej na inne, nierolnicze cele (+, ++)	równowartość 500 do 750 ton żyta/ha , w zależności od klasy bonitacyjnej przekazanej ziemi	ustalamy powierzchnię ziemi przekazanej w poszczególnych klasach bonitacyjnych i mnożymy przez odpowiedni wskaźnik żyta i jego ceny (w szacunku cena 1 tony żyta przyjęta w wysokości 430 zł)	niezbędne są dane w układzie przestrzennym o wyłączeniach gruntów z podziałem na klasy bonitacyjne
7. Koszty rekultywacji zdegradowanych gruntów –dodatkové wapnowanie (+,++)	14,2 t wapna na rekultywację 1 km ² zakwaszonej gleby	ustalamy obszar poddany rekultywacji w km ² i mnożymy przez wskaźnik i przez cenę 1 tony wapna (przyjętej w naszym szacunku na 425 zł)	niezbędne są dane o obszarze

8. Straty oszacowane w naszych szacunkach na 1 tonę zbiorów zbóż (*)	106 zł	plony zbóż podstawowych (żyto, pszenica, owies) mnożymy przez wskaźnik	rekultywowanych gruntów w układzie przestrzennym i podawanie cen wapna do rekultywacji, których brak w danych GUS
9. Straty oszacowane w naszych szacunkach na 1 mieszkańca (**)	62 zł	liczbę mieszkańców Polski lub regionu mnożymy przez wskaźnik	niezbędne są dane o zbiorach roślin w układzie przestrzennym
10. Udział oszacowanych w naszych szacunkach strat w potencjalnej produkcji sprzedanej rolnictwa(***)	6,5%	statystyczną produkcję sprzedaną traktujemy jako 93,5% produkcji potencjalnej, obliczamy 100% i z tego wartość 6,5%	niezbędne są dane dotyczące produkcji sprzedanej rolnictwa w układzie przestrzennym
III. Straty w lasach spowodowane zanieczyszczeniem powietrza			
1. Straty na 1 ha drzewostanów uszkodzonych (*)	380 zł	ustalamy obszar drzewostanów uszkodzonych, obszar lasów państwowych, liczbę mieszkańców Polski lub regionu i stosujemy odpowiedni wskaźnik	niezbędne dane o obszarze uszkodzonych drzewostanów ogółem i w poszczególnych województwach oraz dane o produkcji globalnej leśnictwa ogółem i w poszczególnych regionach kraju
2. Straty na 1ha lasów państwowych (**)	204 zł		
3. Straty na 1 mieszkańca (***)	36 zł	ustalamy statystyczną produkcję globalną leśnictwa ogółem, która stanowi 87% produkcji potencjalnej, obliczamy 100% i z tego wartość 13%.	
4. Udział strat w potencjalnej produkcji globalnej leśnictwa (+)	13%		
5. Udział strat w PKB (++)	0,2%	ustalamy cenę drewna (tarcicy) mnożymy przez wskaźnik GUS	
6. Straty potencjalnego przyrostu masy drzewnej na pniu (za GUS) (+++)	11,1 mln m ³		
IV. Straty w gospodarce wodnej			
1. Zwiększone koszty uzdatniania wody nadmiernie zanieczyszczonej przez przemysł (+)	0,148 zł /m ³	ustalamy rozmiary uzdatnianej wody, pobieranej przez wymienione dziedziny działalności i mnożymy przez wskaźnik	konieczne są dane dotyczące poboru i uzdatniania wody przez wymienione gałęzie gospodarki i wielkość wody magazynowanej na potrzeby gospodarki komunalnej
–w gospodarce komunalnej	0,009 zł /m ³		
–w energetyce ciepłej dla obiektów otwartych	0,323 zł /m ³		
–w energetyce ciepłej dla obiektów zamkniętych	0,248 zł /m ³	ustalamy wielkość przerzutów wody	konieczne są nowe szacunki

<p>–w przemyśle (bez energetyki)</p> <p>2. Dodatkowe koszty przerzutu w przypadku nadmiernego zanieczyszczenia lokalnych zasobów wód (++)</p> <p>3. Średni koszt bieżący oczyszczania 1 m³ ścieków (+++)</p>	<p>0,68 zł /m³</p> <p>0,74 zł</p>	<p>magazynowanej (zbiorniki) dla potrzeb komunalnych (w przypadku istnienia miejscowych, ale zanieczyszczonych zasobów wody i mnożymy przez wskaźnik</p> <p>wielkość oczyszczanej wody mnożymy przez wskaźnik</p>	<p>faktycznych kosztów przerzutu magazynowania wody (brak możliwości ich wyodrębnienia dotychczas z kosztów przedsiębiorstw gospodarki wodnej i brak ich w danych GUS)</p>
<p>V. Straty w majątku trwałym z tytułu przyspieszonej korozji</p> <p>1. Odsetek wartości środków trwałych brutto stykających się z wodą</p> <p>–ogółem</p> <p>–w energetyce</p> <p>2. Udział strat (zwiększonej) amortyzacji), spowodowanej stycznością z wodą w wartości środków trwałych brutto(+):</p> <p>–energetyki ciepłej</p> <p>–gospodarki komunalnej</p> <p>–zasobów mieszkaniowych</p> <p>3. Straty spowodowane zasolonymi wodami w relacji do wartości brutto środków trwałych ogółem (++)</p> <p>4.Straty spowodowane zasolonymi wodami w relacji do wartości brutto środków trwałych stykających się z wodą (*)</p> <p>5.Straty spowodowane zasolonymi wodami na tonę jednostkę ładunku soli w wodach dołowych (**)</p> <p>6. Straty spowodowane zasolonymi wodami</p>	<p>10%</p> <p>25%</p> <p>2,5%</p> <p>1,0%</p> <p>0,25%</p> <p>0,035%</p> <p>3,1%</p> <p>59,18 zł</p>	<p>ustalamy wartość brutto środków trwałych ogółem i w wymienianych grupach i mnożymy przez odpowiedni wskaźnik zwiększonej amortyzacji</p> <p>ustalamy wartość środków trwałych brutto i wartość środków trwałych stykających się z wodą i obliczane podane procenty</p> <p>ustalamy rozmiary wypompowanych wód dołowych i mnożymy przez wskaźnik</p> <p>ustalamy wartość środków trwałych brutto w</p>	<p>niezbędne są wartości środków trwałych brutto ogółem (te dane podaje GUS) oraz taka wartość dla wyodrębnionych dziedzin gospodarki oraz z wyodrębnieniem środków trwałych stykających się z wodą i stykających się z zasoloną wodą (te dane nie są dostępne, a podane szacunki są wątpliwe)</p> <p>brak danych o zrzucie wód dołowych w nowych województwach</p>

na m ³ wód dołowych wypompowywanych z kopalni (***)	0,46 zł	poszczególnych grupach i mnożymy przez wskaźnik	
7. Straty spowodowane zasolonymi wodami w relacji do PKB trzech zanieczyszczonych nimi województw (***)	0,05%		
8. Straty w wartości środkach trwałych brutto spowodowane zanieczyszczeniem powietrza: (+,*)	0,5%		
w budynkach	1,0%		
w maszynach i urządzeniach	1,0%		
VI. Straty spowodowane składowaniem odpadów (+) na:			
1 ha składowisk	4,5 tys. zł	ustalamy obszar składowisk, koszt ich rekultywacji i cenę ziemi oraz stosujemy opisany w rozdziale VII pracy wzór	brakuje danych o powierzchni składowisk w rozbiciu na przemysłowe i komunalne oraz kosztu ich rekultywacji
1 tonę składowanych odpadów			
–przemysłowych	1,83 zł		
–komunalnych	1,11 zł		
1 mieszkańca:			
–dla odpadów ogółem	1,68 zł		
–dla odpadów komunalnych	0,37 zł		
VII. Straty spowodowane przez emisję zanieczyszczeń przez samochody			
1.Straty z emisji gazów w relacji do PKB (+)	od 0,19 do 0,7%	ustalamy równoważną emisję toksyn i stosujemy wskaźnik	brak danych o równoważnej emisji toksyn z samochodów ogółem i układzie przestrzennym
2.Straty z emisji toksyn do powietrza na 1 kg emisji równoważnej gazów (+)	4,28 zł		
3.Straty spowodowane hałasem w relacji do PKB	od 0,2 do 0,7%	ustalamy statystyczny wskaźnik PKB i stosujemy podane wskaźniki	
VII. Wskaźniki syntetyczne strat ekologicznych			
1. Straty powodowane przez przemysłową emisję 1 kg SO ₂ (+)	6 – 13 zł	ustalamy emisję SO ₂ z przemysłu i samochodów i mnożymy przez odpowiedni wskaźnik	
2. Straty powodowane przez samochodową emisję SO ₂ (+)	3,5 – 6,8 zł		
3. Minimalny udział potencjalnych strat ekologicznych w PKB (++)	7%	ustalamy statystyczny PKB i obliczamy podany procent	

Wskaźniki oznaczone symbolami + i * to elementy dodawalne w ramach danego obszaru występowania strat ekologicznych.

Źródło: *Straty gospodarcze spowodowane zanieczyszczeniem środowiska naturalnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej*, praca zbiorowa pod red. J.Famielec, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2001.

Ekonomiczne aspekty odpowiedzialności ekologicznej i jej ubezpieczenie – doświadczenia międzynarodowe i polskie perspektywy¹

Bogusław Fiedor*

1. Odpowiedzialność ekologiczna na tle polityki ochrony środowiska

1.1. Pojęcie odpowiedzialności ekologicznej i jej ogólne podstawy prawne

Pojęcie odpowiedzialności ekologicznej/środowiskowej jest dość powszechnie używane w pracach poświęconych ekonomii czy ekonomice ochrony środowiska i polityce ekologicznej, a także – co oczywiste – w prawie ekologicznym (zamiennie nazywanym w tym opracowaniu także prawem ochrony środowiska). W niniejszym opracowaniu rozważana kategoria będzie pojmowana jako **rodzaj odpowiedzialności cywilnej podmiotów ekonomicznych i osób fizycznych, w tym również gospodarstw domowych, za środowiskowo niebezpieczne, szkodliwe lub uciążliwe skutki powodowane przez szeroko rozumianą aktywność gospodarczą: produkcję, dystrybucję, wymianę i – w nie mniejszym stopniu – konsumpcję.**

Współczesna debata nad odpowiedzialnością ekologiczną przedsiębiorstw, zarówno związaną z katastrofami przemysłowymi czy transportowymi, jak i odnosząca się do „normalnego” (bezwypadkowego) funkcjonowania podmiotów gospodarczych została istotnie zintensyfikowana przez katastrofy ekologiczne, które spowodowały wielkie

* Wydział Gospodarki Narodowej, Instytut Ekonomii, Katedra Ekonomii Ekologicznej, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

¹ Skróconą wersję opublikowano w *Górnictwie Odkrywkowym* nr 5–6/2004, *Ekonomiczne aspekty odpowiedzialności ekologicznej i jej ubezpieczenie*.

straty tak w samym środowisku, jak i wywołały znaczne szkody zdrowotne i ekonomiczne². Z drugiej strony istotną przyczyną intensyfikacji debaty politycznej nad odpowiedzialnością ekologiczną podmiotów gospodarczych była rosnąca świadomość ekologiczna społeczeństw w krajach wysoko rozwiniętych, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w programach partii politycznych – nie tylko partii zielonych, ale także należących do starego establishmentu.

Odpowiedzialność ekologiczna, jak również każdy inny rodzaj odpowiedzialności za skutki działalności gospodarczej, pozostaje kategorią czysto teoretyczną dopóty, dopóki nie ma ona mocnych i precyzyjnych podstaw prawnych³. Ogólnie rzecz biorąc, w literaturze prawnej można zidentyfikować następujące rodzaje odpowiedzialności ekologicznej: administracyjna, cywilna, karna, zawodowa (związana z wykonywaniem określonej pracy czy zawodu), zarządcza (menedżerska), konstytucyjna, prawnomiędzynarodowa⁴. Niniejszy rozdział koncentruje się na odpowiedzialności cywilnej, jako że jest to jedyny rodzaj odpowiedzialności (nie tylko ekologicznej) zresztą, który może być przedmiotem kontraktów ubezpieczeniowych. W pewnym zakresie niezbędne jednak będą krótkie odniesienia i komentarze dotyczące innych rodzajów odpowiedzialności ekologicznej, a przeważnie administracyjnej.

W większości krajów odpowiedzialność ekologiczna wynika z generalnych zasad i uregulowań kodeksów cywilnych. Ogólnie rzecz biorąc, jak w przypadku każdej odpowiedzialności prawnej, dotyczy ona dwóch rodzajów strat:

- straty poniesione przez osoby poszkodowane (*damnum emergens*),
- korzyści, które te osoby mogły uzyskać, gdyby dana szkoda nie wystąpiła (*lucrum cessans*).

Nową tendencją w praktyce prawnej wielu krajów jest włączanie do kategorii szkody kosztów lub wydatków, które osoba/podmiot poszkodowany musi ponieść, aby ograniczyć jej straty wywołane danym niekorzystnym oddziaływaniem innej osoby⁵.

Sprawą niezwykle ważną jest zidentyfikowanie związku przyczynowo-skutkowego (kryterium kauzalności) leżącego u podstaw odpowiedzialności ekologicznej i powodowanych nią konsekwencji. Nie wchodząc w szczegóły skomplikowanych dyskusji prawnych z tym związanych, w związku z kryterium kauzalności wyróżnić można dwa ogólne rodzaje odpowiedzialności, a w tym i odpowiedzialności ekologicznej. Są to:

- odpowiedzialność za udowodnioną winę (ang. *guilt liability* lub ang. *fault-based liability*),

² Patrz zwłaszcza: Smets H., *Compensation for Exceptional Environmental Damage Caused by Industrial Activities* (w) *Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond*, Kleindorfer P.R., Kuhnreuther H.C., eds., Springer Verlag, Berlin–Heidelberg–New York–London 1987, rozdział 4.

³ Ściśle ekonomiczne aspekty czy wymiary odpowiedzialności podmiotów gospodarczych w gospodarce rynkowej za następstwa ekologiczne ich działalności zostaną krótko omówione w dalszej części.

⁴ Patrz np. Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 136.

⁵ Patrz szerzej na ten temat: Maśniak D., *Ubezpieczenia ekologiczne*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003, s. 115–120.

- odpowiedzialność za potencjalne zagrożenie (ryzyko, niebezpieczeństwo) ekologiczne (ang. *strict liability*); można by ją też określić mianem *odpowiedzialności szerokiej*.

Odpowiedzialność za udowodnioną winę jest klasycznym przykładem odpowiedzialności, do której odnoszą się kodeksy cywilne większości krajów. Implikuje ona konieczność przeprowadzenia procedury prawnej, która dowiedzie istnienia związku przyczynowo-skutkowego między ekologicznie uciążliwymi działaniami sprawcy a szkodami poniesionymi przez osoby trzecie. W większości krajów – w tym w Polsce – jest to dominująca w prawie podstawa odpowiedzialności za szkody ekologiczne. Oparcie odpowiedzialności ekologicznej na zasadzie potencjalnego zagrożenia oznacza po prostu, że odpowiedzialność ta nie pojawia się dopiero wtedy, kiedy pewna szkoda rzeczywiście wystąpi, ale już wtedy, kiedy istnieje niebezpieczeństwo (ryzyko) jej wystąpienia. Rodzi się wskutek tego dla podmiotów gospodarczych konieczność podejmowania działań, które minimalizują ryzyko wystąpienia strat i szkód środowiskowych⁶. Rozwijając podaną definicję, można stwierdzić, że odpowiedzialność za potencjalne zagrożenie może być ujęta jako odpowiedzialność zapobiegawcza, czy prewentywna. Jak dowodzi praktyka wielu krajów, oparcie odpowiedzialności ekologicznej na zasadzie potencjalnego zagrożenia ekologicznego skutkuje stworzeniem wielu istotnych preferencji i ułatwień prawnych dla stron poszkodowanych, w tym zwłaszcza ułatwień procesowych, jeśli chodzi o udowodnienie istnienia związku przyczynowo-skutkowego między ekologicznie uciążliwymi działaniami sprawcy a szkodami dla osób trzecich.

Pojęcie odpowiedzialności za ryzyko ekologiczne zasadniczo rozszerza zakres czasowy i przestrzenny odpowiedzialności za szkody dla osób trzecich wywołane przez naruszenie stanu środowiska. Obejmuje to przede wszystkim uwzględnienie tak zwanych szkód długookresowych; na przykład spowodowanych przez emisję zanieczyszczeń do powietrza. W wielu krajach rozszerzenie to było związane w ostatnich 20 – 30 latach z uchwaleniem i wprowadzeniem w życie regulacji prawnych, które ustanowiły dodatkowe – w relacji do kodeksów cywilnych – podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej za straty i szkody środowiskowe. Najbardziej znanymi i istotnymi przykładami są w tym względzie:

– amerykański *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* z 1980 r. oraz *Resource Conservation and Recovery Act* z roku 1974,

⁶ W rozdziale tym autor nie omawia szerzej specyficznych problemów związanych z samym pojęciem ryzyka środowiskowego i jego konsekwencji funkcjonowania rynku ubezpieczeń ekologicznych. Patrz szerzej na ten temat: Borys G., *Ryzyko ekologiczne i jego systematyka na tle teorii ubezpieczeniowej*, w: *Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska*, Biblioteka Ekonomia i Środowisko, nr 29, Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych – Oddział Polski, Wrocław 2002, s. 19–27. Klasyczny artykuł przeglądowy w tej dziedzinie to praca: O’Riordan’ a i T., Wynne’a B., *Regulating Environmental Risks: A Comparative Analysis*, w: *Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond*, *op. cit.*, s. 389–409.

- japońskie prawo o kompensacji szkód zdrowotnych spowodowanych przez zanieczyszczenie środowiska z 1974 r., z zasadniczą nowelizacją z 1988 r.,
- niemieckie prawo o odpowiedzialności za oddziaływania środowiskowe (*Umwelthaftpflichtgesetz*) z 1991 r.

Wskazane akty prawne rozszerzają szczególnie odpowiedzialność podmiotów gospodarczych za postępowanie z substancjami niebezpiecznymi oraz za gospodarowanie odpadami⁷.

Przedstawione w tabeli 4.1 zestawienie jest próbą systematyzacji związków zachodzących między ogólnymi zasadami polityki ekologicznej, zakresem odpowiedzialności ekologicznej oraz związanymi z tą odpowiedzialnością rodzajami regulacji prawnych.

Tabela 4.1. Rodzaje odpowiedzialności ekologicznej
(oprac. własne)

Ogólna zasada polityki ochrony środowiska	Rodzaj odpowiedzialności ekologicznej	Rodzaj regulacji prawnej
Zasada sprawca zanieczyszczenia Płaci	za udowodnioną winę (wąska)	kodeks cywilny
Zasada potencjalnego zagrożenia i/lub zasada zapobiegania (likwidacji zanieczyszczeń u źródła)	za potencjalne zagrożenie (ryzyko) ekologiczne (szeroka)	specjalne akty prawne specyfikujące lub rozszerzające (względem kodeksów cywilnych) odpowiedzialność ekologiczną

W pewnym uproszczeniu powiedzieć można, że odpowiedzialność za udowodnioną winę obejmuje głównie straty i szkody o charakterze z jednej strony krótkookresowym, z drugiej zaś lokalnym, występujące w bliskim sąsiedztwie zdarzenia, które te straty i szkody u osób trzecich spowodowały. Z kolei odpowiedzialność za potencjalne zagrożenie obejmuje *dodatkowo* straty i szkody, po pierwsze długotrwałe (powstające w długich okresach) oraz po drugie dystansowe (występujące w dalekiej nawet odległości od miejsca ekologicznie niekorzystnego zdarzenia).

1.2. Odpowiedzialność ekologiczna, szkody środowiskowe i roszczenia odszkodowawcze

Teoretycznie, odpowiedzialność za szkody spowodowane w środowisku może obejmować szkody dwojakiego rodzaju:

1. Szkody wyrządzone osobom fizycznym i prawnym wskutek strat w zdrowiu i w majątku ruchomym i nieruchomym, jak również wskutek „czystych strat

⁷ Oparcie odpowiedzialności ekologicznej na zasadzie potencjalnego zagrożenia czy ryzyka środowiskowego spowodowało w wielu krajach – w tym zwłaszcza w Niemczech i USA – znaczną krytykę ze strony świata biznesu. Patrz np. *Zwölfte Kölnische Runde. Reform des Umwelthaftungsrechts*, „Versicherungswirtschaft“, Heft 7/1990, s.423–424 oraz Klaus A., *Practical Aspects of Environmental Impairment Liability*, w: *Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond*, *op. cit.*, s. 448–453

finansowych” związanych z koniecznością poniesienia odpowiednich kosztów przez poszkodowane strony. Ze względów ekonomicznych szkody tego drugiego rodzaju są w istocie rodzajem kosztów alternatywnych, gdyż zmniejszają one możliwości zaspokajania innych potrzeb poszkodowanych,

2. Szkody środowiskowe polegające na naruszeniu *dobra wspólnego*, a dotyczące na przykład konkretnych gatunków flory i fauny, ekosystemów, krajobrazów i innych środowiskowych wartości kulturowych⁸.

Ta ogólna klasyfikacja jest prezentowana w sposób nieco bardziej szczegółowy w zestawieniu przedstawionym w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Klasyfikacja szkód ekologicznych
(Maśniak, 2003)

Szkoda ekologiczna wywołana oddziaływaniem na środowisko	
Szkoda środowiskowa powstała wskutek bezpośredniego naruszenia środowiska jako dobra wspólnego	Szkoda dotycząca osób (szkody zdrowotne) lub majątku (naruszenie dóbr prywatnych/indywidualnych)
1. Koszty ekologiczne (materialne lub finansowe nakłady) ponoszone przez państwo, społeczności lokalne itp.	1. Koszty ekologiczne ponoszone przez daną osobę (fizyczną lub prawną)
2. Utrata korzyści (przez państwo lub społeczność lokalną) związana ze szkodą ekologiczną	2. Utrata korzyści przez daną osobę wskutek zanieczyszczenia środowiska
3. Straty i zagrożenia dla środowiska jako dobra wspólnego lub publicznego	3. Naruszenie ciała, śmierć i zniszczenie zasobów naturalnych eksploatowanych (używanych) przez daną osobę

Rzeczowy zasięg odpowiedzialności za szkody ekologiczne, tak jak zostały one ujęte w powyższym zestawieniu, jest bardzo szeroki. W praktycznych rozwiązaniach prawnych przyjmuje się zwykle zasadę, że odpowiedzialność wynikająca *implicite* z uregulowań kodeksu cywilnego obejmuje zanieczyszczenia związane z tak zwanymi sytuacjami awaryjnymi (katastrofami) i/lub *zanieczyszczenia nagłe* (o charakterze jednorazowym), czyli lokalne i krótkookresowe szkody wywołane przez tego rodzaju zanieczyszczenia. Zgodnie z poprzednio omówionym rozróżnieniem między odpowiedzialnością za udowodnioną winę i odpowiedzialnością za potencjalne zagrożenie, w ramach takiego ujęcia roszczenia odszkodowawcze będą ograniczone do tej pierwszej kategorii odpowiedzialności.

Odpowiedzialność za szkody długookresowe, czyli szkody ponoszone przez strony trzecie w sposób stopniowy, jest – generalnie rzecz biorąc – implikowana przez pojęcie odpowiedzialności szerokiej, a – z drugiej strony – przez zasadę

⁸ Pojęcie szkody ekologicznej jako takiej różni się nieco w legislacji poszczególnych krajów. Ogólnie rzecz biorąc, obejmuje ono szkody w środowisku wywołane zanieczyszczeniem powietrza, wody, powierzchni ziemi, hałasem, wibracją, ciepłem, zapachem itp. Patrz np. Wetterstein P., *P & I and Environmental Damage*, Publications of Turkey Law School, 1994, Vol., 1. No.1

zagrożenia środowiskowego w polityce ekologicznej. Została ona w niektórych krajach wprowadzona przez specjalne regulacje prawne i znacznie wychodzi poza rozumienie i zakres odpowiedzialności ekologicznej w kodeksach cywilnych. I tak dla przykładu, w amerykańskiej ustawie o restytucji środowiska, roszczeniach odszkodowawczych i odpowiedzialności ekologicznej (C.E.R.C.L.A., 1980) ta ostatnia kategoria obejmuje nie tylko wytwórców środowiskowo niebezpiecznych substancji, lecz również ich przewoźników. Bardzo restryktywny z tego punktu widzenia charakter ma niemiecka *Umwelthaftpflichtgesetz*, która odpowiedzialnością ekologiczną za oddziaływania o charakterze ciągłym, czyli za długookresowe szkody ekologiczne, obejmuje również ukryte ryzyko ekologiczne, czyli ryzyko nierozpoznane przez współczesną naukę i technikę⁹.

Nie ma jak dotychczas praktyki prawnej (ani na poziomie legislacji, ani orzecznictwa prawnego) dotyczącej odpowiedzialności ekologicznej za *oddziaływania dystansowe* (szkody, zagrożenia itp.), to znaczy straty związane z ciągłym wprowadzaniem do środowiska specyficznych polutantów (na przykład gazów emitowanych przy wytwarzaniu elektryczności) i ich dyfuzją na wielkich obszarach, z uwzględnieniem również tak zwanego transgranicznego eksportu zanieczyszczeń. Ogólnie rzecz biorąc, jest to związane z tym, że przy tego rodzaju oddziaływaniach środowiskowych niemal zawsze mamy do czynienia z efektami działania (zanieczyszczeniem) wielu sprawców. Po drugie pojawiają się bardzo trudne do operacyjnego rozwiązania problemy związane z istnieniem równoległych naturalnych źródeł zanieczyszczeń, emisją z małych – lecz bardzo licznych niekiedy – źródeł lokalnych (tak zwane *low stacks*) czy z importem emisji z innych obszarów. Jest to czynnik bardzo istotny, nie można zapominać o tym, że niemal dla wszystkich rodzajów zanieczyszczeń, które mają charakter dystansowy bądź transgraniczny, brakuje wciąż międzynarodowych regulacji publicznoprawnych, które umożliwiłyby poszkodowanym podmiotom, czyli państwom lub bezpośrednio osobom cywilnym i fizycznym, wnoszenie odpowiednich roszczeń odszkodowawczych.

Mówiąc o wymiarze międzynarodowym szkód i odpowiedzialności ekologicznej, warto zauważyć, że społeczność międzynarodowa przyjęła bardzo niewiele porozumień, które rozszerzałyby zakres odpowiedzialności szkód ekologicznych i odpowiedzialności ekologicznej w stosunku do legislacji krajowych. Te które są, odnoszą się głównie do zanieczyszczenia morza powodowanego przez wycieki ropy z tankowców i innych statków. Dobrym przykładem jest tutaj protokół z 1992 r. do międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności prawnocywilnej za wycieki oleju – sama konwencja została podpisana w 1969 r. Zgodnie z tym Protokołem, szkoda i roszczenie odszkodowawcze obejmuje nie tylko bezpośrednie straty spowodowane przez wyciek, ale utratę korzyści przez poszkodowane strony wynikające z kosztów

⁹ Krótka analiza porównawcza podejścia do odpowiedzialności ekologicznej w wybranych krajach wysoko rozwiniętych zawarta jest w: Pfennigstorf W., *The Role of Insurance in Risk Bearing and Risk Spreading*, in: *Insuring and managing Hazardous Risk...*, op. cit. s. 464–486.

oczyszczania lub restytucji, które musiały one ponieść. Bardziej ogólny charakter ma Konwencja z Lugano (1993), która została przyjęta przez Radę Europy. W sposób ogólny definiuje ona pojęcie odpowiedzialności cywilnej za działania szkodliwe dla środowiska. W porównaniu z konwencjonalnymi uregulowaniami kodeksów cywilnych, Konwencja ta rozszerza pojęcie odpowiedzialności ekologicznej przez uwzględnienie w kategorii szkody spowodowanej przez naruszenie środowiska kosztów ochrony i działań zapobiegawczych oraz wszystkich strat wynikających z właściwości materiałów niebezpiecznych, organizmów modyfikowanych genetycznie, a także strat powodowanych przez odpady¹⁰.

1.3. Ekonomiczne funkcje i cel odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne

Funkcja i zarazem cel ekonomiczny odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne polega przede wszystkim na zachęcaniu właścicieli (bądź operatorów) rzeczywiście czy potencjalnie środowiskowo niebezpiecznych instalacji i urządzeń do podejmowania przedsięwzięć ochronnych i działań zapobiegawczych.

Szczególnie efektywne wydaje się być oparcie odpowiedzialności ekologicznej na zasadzie potencjalnego zagrożenia, jak również objęcie tą odpowiedzialnością „normalnego funkcjonowania” przedsiębiorstw, to znaczy funkcjonowania które jest nie tylko wolne od katastrof ekologicznych, ale również jest zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi i technologicznymi dotyczącymi środowiska. Rozszerzanie w tym kierunku zakresu odpowiedzialności ekologicznej powinno również zachęcać podmioty gospodarcze do lepszego gromadzenia i ewidencjonowania wszystkich informacji na temat generowanych zanieczyszczeń, eksploatowanych urządzeń ochronnych, ekologicznych aspektów stosowanych technologii i wytwarzanych dóbr po to, aby skutecznie zabezpieczyć się przed nieuzasadnionymi oskarżeniami i roszczeniami odszkodowawczymi.

Pojawia się jednak, oczywiście, groźba, że znaczne rozszerzenie zakresu odpowiedzialności ekologicznej może skutkować nadmiernym obciążeniem kosztowym czy finansowym dla przedsiębiorstw, a także dla firm ubezpieczeniowych, w przypadku powstawania popytu na tego rodzaju ochronę ubezpieczeniową. Niezależnie jednak od tego potencjalnego zastrzeżenia, funkcja prewencyjna odpowiedzialności ekologicznej ma kluczowe znaczenie w kontekście całej polityki ochrony środowiska.

Ze względu na ekonomikę środowiska i zasoby naturalne odpowiedzialność ekologiczna może być zinterpretowana jako określony instrument internalizacji środowiskowych efektów zewnętrznych, podobnie jak optymalny podatek Pigou czy teoremat Coase'a. Tak jak w tych klasycznych metodach internalizacji, praktyczne

¹⁰ Patrz szerzej na ten temat: *Standardy prawne Rady Europy. Teksty i komentarze*, Vol. II. Prawo Cywilne, Safian M. ed., Warszawa 1995, s. 116–117. Warto również zauważyć, że standardy przyjęte w ramach wskazanej Konwencji stały się wzorem dla projektowanej dyrektywy Unii Europejskiej na temat odpowiedzialności ekologicznej za szkody spowodowane odpadami.

zastosowanie odpowiedzialności ekologicznej jako instrumentu zachęcającego przedsiębiorstwa do redukcji skali występowania środowiskowych niekorzyści zewnętrznych może napotkać wiele barier informacyjnych, naukowych (przyrodniczych), czy technicznych. Po pierwsze, należy określić, co to jest paretooptimalny poziom działalności zapobiegawczej. W sposób ogólny zdefiniuję to jako sytuację, w której następuje wyrównanie marginalnie ujętych kosztów tej działalności potencjalnych sprawców zanieczyszczeń ze spodziewanymi marginalnymi korzyściami, czyli unikniętymi kosztami związanymi z potencjalnymi roszczeniami odszkodowawczymi. Powstaje jednak pytanie, kiedy, czyli przy spełnieniu jakich warunków, odpowiedzialność ekologiczna doprowadzi do tak określonego paretooptimalnego poziomu działalności zapobiegawczej podmiotów gospodarczych. Stanie się to – teoretycznie rzecz biorąc – wtedy, gdy te podmioty będą potrafiły:

- oszacować wielkość kosztów działalności zapobiegawczej,
- skalkulować w wyrażeniu monetarnym oczekiwaną wartość szkody.

Tymczasem występują zwykle poważne problemy natury poznawczej i obliczeniowej dotyczące drugiej z tych wielkości, czyli oczekiwanej wartości szkody. Po pierwsze, jej oszacowanie wymaga znajomości prawdopodobieństwa wystąpienia danego rodzaju szkody (szkód). Po drugie, znać musimy dokładnie liczbę osób, które są narażone na jej wystąpienie. Warto przy okazji zauważyć, że wiedza na ten temat jest równie ważna – choć z innego powodu – dla towarzystw ubezpieczeniowych, jeśli miałyby się one podjąć zaoferowania usługi ubezpieczenia odpowiedzialności danego podmiotu za naruszenie stanu środowiska¹¹.

Trzeba mieć również świadomość, że zbyt szerokie zastosowanie kategorii odpowiedzialności za potencjalne zagrożenie może prowadzić do konsekwencji „ponadoptymalnych”. Rozumiem przez to sytuację, w której co prawda osiągamy ze swoistym nadmiarem cele ekologiczne przypisywane tej kategorii, ale przy wysokim koszcie ekonomicznym. Szczególnie chodzi o potencjalne niebezpieczeństwo polegające na tym, że osłabiane są bodźce do postępu technologicznego wskutek tego, że podmioty gospodarcze mają do czynienia z nadmiernym, ogólnym ryzykiem ekologicznym swojej działalności. Rozwiązanie kompromisowe, czy też *second best*, mogłoby polegać na ustanowieniu górnego limitu finansowego rozważanej odpowiedzialności dla firm prywatnych. Implikuje to, że pewna część przewidywalnych roszczeń odszkodowawczych byłaby przejęta przez lokalne i regionalne społeczności (samorządy) lub rząd centralny.

¹¹ Porównaj także: Endres A., Schwartz R., *Allokationswirkungen einer Umwelthaftpflichtversicherung*, „Zeitschrift für Umwelt“, Heft 1/1991, s. 1–25.

1.4. Odpowiedzialność ekologiczna – doświadczenia polskie

1.4.1. Polityka ekologiczna państwa

Rozważana kategoria była prawie niedostrzegalna w Polityce Ekologicznej Państwa przyjętej przez polski Sejm i rząd w 1991 r., a więc na początku procesu transformacji, czyli przejścia od systemu centralnie planowanego do gospodarki rynkowej. W aktualnie obowiązującej polityce, nazywanej oficjalnie II Polityką Ekologiczną Państwa, a przyjętej przez Rząd RP w 2000 r., kategoria odpowiedzialności ekologicznej pojawia się wielokrotnie i jest analizowana w różnych kontekstach.

Przyczyny rosnącego zainteresowania kategorią odpowiedzialności ekologicznej w Polsce w ostatnim okresie można usystematyzować w następujący sposób:

1. W miarę tego jak postępuje proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, rośnie znaczenie stosunków cywilnoprawnych pomiędzy nimi, a także między przedsiębiorstwami a obywatelami (jako konsumentami, gospodarstwami domowymi itp.). Obejmuje to również odpowiedzialność cywilną za ekologiczne następstwa działań przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

2. Proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oznacza instytucjonalne rozdzielenie dwóch sfer: tworzenia prawa (legislacji) i egzekucji prawa, ponieważ państwo nie jest już właścicielem większości podstawowych zasobów ekonomicznych. Prowadzi to do wzrastającej roli prawa cywilnego w relacjach między państwem i przedsiębiorstwami, w tym również relacji dotyczących ochrony środowiska i gospodarowania jego zasobami.

3. Niemal cały okres transformacji systemowej w Polsce to jednocześnie czas przygotowania kraju do akcesji do Unii Europejskiej. Obejmowało ono również stopniowe dostosowanie narodowej polityki ekologicznej i prawa ochrony środowiska do ich unijnych odpowiedników. Rosnące znaczenie odpowiedzialności ekologicznej w polityce ekologicznej Unii Europejskiej musiało więc znaleźć swoje odzwierciedlenie w odpowiednich dokumentach politycznych i regulacjach prawnych w Polsce.

Odpowiedzialność ekologiczna jest kompleksowo i wyczerpująco analizowana w rozdziale czwartym II Polityki Ekologicznej Państwa. Rozdział ten poświęcony jest narzędziom implementacyjnym polityki ekologicznej. Znaczna część zadań średniookresowych adresowanych w nim dotyczy, w większym lub w mniejszym stopniu, rozważanej kategorii. I tak w paragrafie 127 mówi się o konieczności wypracowania przed 2005 r. nowych uregulowań prawnych dotyczących, między innymi:

- obowiązków producentów i importerów opakowań oraz odpadów opakowaniowych w zakresie zbiórki i recyklingu tych odpadów,
- zakazów i ograniczeń w zakresie produkcji, importu, eksportu, wykorzystywania i obrotu handlowego produktów zawierających metale ciężkie i trwałe zanieczyszczenia organiczne.

Bardziej szczegółowe uregulowania prawne związane z wskazanymi produktami są wymienione w paragrafie 132 II PEP. Mówi się w nim o przygotowaniu list substancji, których produkcja, wykorzystywanie, import lub eksport są prawnie zakazane lub które są przedmiotem innych restrykcji. Ponadto w paragrafie tym wskazuje się na potrzebę wypracowania standardów dotyczących dopuszczalnej zawartości metali ciężkich i trwałych zanieczyszczeń organicznych¹². Biorąc pod uwagę główny cel i przedmiot prezentowanego artykułu, należy zwrócić szczególną uwagę na paragraf 130 II PEP. Mówi się w nim o konieczności stworzenia kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności za szkody ekologiczne. Chociaż omawiany dokument polityczny nie postuluje wprost wprowadzenia regulacji, która rozszerzałaby pojęcie odpowiedzialności ekologicznej w porównaniu do jej (*implicite* choć nie *explicite* zdefiniowanego) znaczenia w ujęciu kc., to analiza treści omawianego paragrafu pozwala jednak stwierdzić, że mamy do czynienia z próbą ustanowienia bazy prawnej dla tej odpowiedzialności w formie porównywalnej do niemieckiej *Umwelthaftpflichtgesetz*, fińskiego *Environmental Damage Compensation Act*, amerykańskiego CERCLA czy innych uregulowań krajów wysoko rozwiniętych na temat odpowiedzialności ekologicznej. Zgodnie z paragrafem 130 II PEP, nowa regulacja prawna dla odpowiedzialności za szkody ekologiczne miałyby określić:

1. Zasady odpowiedzialności dla „nowych” (czyli powstałych po wejściu w życie tej regulacji) szkód ekologicznych, z uwzględnieniem kosztów usuwania stanów klęski ekologicznej i płatności *potencjalnych* sprawców (zarówno krajowych jak i zagranicznych) za prace, które umożliwiają zespołom ratowniczym efektywne wykonywanie swoich zadań (np. sporządzenie inwentaryzacji obiektów na obszarach otaczających źródła zagrożeń ekologicznych, z uwzględnieniem szlaków kolejowych, gazociągów, sieci drogowych itp.).

2. Proste zasady likwidacji (oczyszczania) „starych” szkód ekologicznych, czyli tzw. zanieczyszczeń historycznych, w tym związanych zwłaszcza z procesem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Mają one obejmować między innymi „zasady płatności”: kto płaci, za co płaci, w jakim zakresie płatnikiem jest budżet państwa, samorządy lokalne i fundusze ekologiczne oraz jaka jest z drugiej strony odpowiedzialność podmiotu zanieczyszczającego zarówno krajowego, jak i zagranicznego (lub ich następców prawnych) oraz właściciela nieruchomości.

¹² Niemal wszystkie omawiane regulacje prawne zostały już przyjęte w procesie stopniowej harmonizacji polskiego prawa ekologicznego z ekologicznym *aquis* Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o proces wdrażania tych nowych regulacji, to sytuacja jest zróżnicowana w zakresie istnienia zarządzeń wykonawczych oraz rzeczywistej implementacji przez podmioty gospodarcze. Patrz szerzej na ten temat: *Informacja o transpozycji wybranych aktów prawnych UE i niektórych aspektach wdrożenia prawa środowiskowego UE w obszarze środowisko*; stan na 27 marca 2003 r. (dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska; szczególnie istotna jest w tym względzie Ustawa o substancjach i odczynnikach chemicznych przyjęta przez Sejm 1 stycznia 2001 r.).

Również paragraf 131 odnosi się, chociaż jedynie pośrednio, do pojęcia odpowiedzialności ekologicznej. Zgodnie z jego treścią, ma być wprowadzona nowa i zgodna z polską Konstytucją oraz z międzynarodowymi zobowiązaniami kraju regulacja prawna na temat kar pieniężnych za nieprzestrzeganie prawa środowiskowego. Według tej projektowanej regulacji owe kary przestałyby być rodzajem finansowej kompensacji płaconej za naruszanie standardów i innych środków regulacji bezpośredniej nakładanej na podmioty gospodarcze i pozostałych użytkowników środowiska przez władze administracyjne, a stałyby się rzeczywistą karą za nieprzestrzeganie prawa (*non-compliance penalty* w terminologii angielskiej).

W paragrafie 136 II PEP, należącym do sekcji „Mechanizmy ekonomiczne i rynkowe”, rozważana zmiana funkcji kar ekonomicznych jest nawet ujęta jako „zadanie pilne”. Z kolei w paragrafie 138 mówi się o karach ekologicznych jako sankcjach za spowodowanie sytuacji awaryjnych lub katastrof ekologicznych. Oznaczałoby to konieczność zastąpienia kar ekologicznych w ich dotychczas występującej formie wysoce progresywnymi opłatami karnymi zależnymi od zakresu, w jakim dane przedsiębiorstwo narusza standardy określone w jego pozwoleniu ekologicznym. Przychody osiągnane z takich płatności byłyby przeznaczone na rozwój systemów ochrony przed katastrofami ekologicznymi, finansowanie akcji ratunkowych i usuwanie skutków wydarzeń awaryjnych.

Należy jednak podkreślić, że proponowane zmiany dotyczące samej istoty odpowiedzialności ekologicznej, jak również charakteru kar ekologicznych, są wciąż bardzo odległe od fazy wprowadzenia do prawa środowiskowego i rzeczywistego funkcjonowania w polityce ekologicznej państwa, choć zostały w 2003 r. przez Ministerstwo Środowiska uruchomione prace koncepcyjne nad takimi zmianami, przebiegające w ramach szerszego projektu kompleksowej modyfikacji całego systemu instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska w Polsce.

1.4.2. Podstawy prawne odpowiedzialności ekologicznej

Podobnie jak w przypadku krajów wysoko rozwiniętych, ogólne podstawy odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne stanowi kodeks cywilny. Polska „konstytucja” ochrony środowiska, jaką jest *Prawo ochrony środowiska* z dnia 27 kwietnia 2001 r., nie jest z kolei wyłączną podstawą dla tej odpowiedzialności. Jest to *explicite* zapisane w artykule 322 tego prawa, który nakazuje stosowanie w tym zakresie uregulowań kodeksu cywilnego, chyba że prawo modyfikuje ogólne zasady odpowiedzialności za szkody środowiskowe.

Polski kodeks cywilny nie różni się zasadniczo w interpretacji odpowiedzialności cywilnej za szkody środowiskowe, wynikających z tego roszczeń odszkodowawczych

itp. w porównaniu do kodeksów cywilnych krajach wysoko rozwiniętych¹³. I tak wyróżnia on odpowiedzialność typu kompensacyjnego, jak również zapobiegawczego. Ponadto kluczowe znaczenia ma to, że polski kodeks cywilny formułuje (w art. 415) model oparty na kategorii winy udowodnionej, co koresponduje z kategorią *guilt liability* omówioną wcześniej w artykule. Kodeks wprowadza również pojęcie odpowiedzialności opartej na kategorii ryzyka, co dotyczy sytuacji, w której dany podmiot – funkcjonując zgodnie z ogólnymi warunkami określonymi przez kodeks – jest odpowiedzialny nie tylko za rzeczywistą szkodę lub niebezpieczeństwo spowodowane jego błędną działalnością, ale również za powodowane przez siebie ryzyko. Zasada ryzyka jest precyzyjnie określona w artykule 435, paragraf 1, w następujący sposób:

Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności.

Jest oczywiste, że zasada ta odnosi się również do przedsiębiorstw, których działalność jest szkodliwa dla środowiska.

Całkiem niedawno została wprowadzona do polskiego kodeksu cywilnego nowa regulacja dotycząca odpowiedzialności ekologicznej. Zgodnie z nią, kto w swej działalności gospodarczej wytwarza produkt niebezpieczny, ponosi odpowiedzialność za szkody, w tym środowiskowe, spowodowane przez taki produkt.

Porównując kodeks cywilny oraz ustawę Prawo ochrony środowiska ze względu na sposób interpretacji kategorii odpowiedzialności ekologicznej, najważniejszym rozszerzeniem dokonywanym przez tę ustawę jest wprowadzenie konieczności ochrony środowiska przyrodniczego jako *dobra wspólnego* (art. 323). Dla wymuszenia efektywności takiej ochrony ustawa ustanawia możliwość żądania zaprzestania niezgodnej z prawem działalności powodującej zagrożenie dla środowiska lub naruszającym go (art. 326). Uprawnionymi osobami prawnymi w tym zakresie są: Skarb Państwa, organy samorządu terytorialnego, fundacje i stowarzyszenia, których głównym celem statutowym jest ochrona środowiska przyrodniczego. Ustawa dopuszcza również roszczenia odszkodowawcze dla pokrycia kosztów poniesionych przez podmiot, który naprawił szkody ekologiczne, ale nie jest ich sprawcą (art. 326).

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* określa również pojęcie i instrumenty dwóch innych rodzajów odpowiedzialności ekologicznej: karnej i administracyjnej. Ta druga spośród nich ma znaczenie zasadnicze dla ochrony środowiska, ponieważ – podobnie jak we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych – to właśnie ten typ

¹³ Odpowiedzialność ekologiczna w prawie polskim, a w prawie cywilnym szczególnie, jest obszernie i wyczerpująco omawiana oraz analizowana przez Maśniak D., *op.cit.* (patrz zwłaszcza rozdział II). Porównaj także: Wójcik P., *Odpowiedzialność cywilna za szkody w środowisku według prawa polskiego*, PA 1997, nr 4.

odpowiedzialności w przeważającym stopniu określa w praktyce relacje między państwem oraz samorządami lokalnymi a podmiotami gospodarczymi. W związku z odpowiedzialnością ekologiczną prawo specyfikuje sankcje prawnofinansowe za nieprzestrzeganie regulacji ekologicznych, to znaczy pieniężne, administracyjne kary ekologiczne oraz tak zwane podwyższone opłaty ekologiczne¹⁴. Ponieważ jednak ten rodzaj odpowiedzialności ekologicznej nie jest bezpośrednio związany z przedmiotem artykułu, a zwłaszcza z ekonomiczną kategorią ubezpieczenia konsekwencji cywilnych środowiskowo niebezpiecznych czy ryzykownych działalności, nie będą się do niego odnosił w dalszych częściach artykułu.

2. Ubezpieczenie odpowiedzialności ekologicznej

2.1. Definicja

Z formalnoprawnego punktu ubezpieczenie odpowiedzialności ekologicznej, zamiennie nazywane dalej w artykule również *ubezpieczeniem ekologicznym*, oznacza w istocie ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za środowiskowo szkodliwe lub niebezpieczne następstwa powszechnie rozumianej produkcji, konsumpcji i innych aktywności gospodarczych (czy nawet – w szerszym ujęciu – antropogenicznych) oddziałujących na środowisko przyrodnicze. Ubezpieczenie ekologiczne jest instrumentem prawnym, którego istota, funkcja i cel są ściśle związane z poprzednio omówioną kategorią odpowiedzialności ekologicznej podmiotów gospodarczych (z uwzględnieniem konsumentów czy gospodarstw domowych). W nieco uproszczonej definicji ubezpieczenie ekologiczne może być ujęte jako ubezpieczenie odpowiedzialności za szkodę ekologiczną. W pierwszej części artykułu wyjaśniono, że odpowiedzialność ta może mieć różny charakter: administracyjny, karny, cywilny, międzynarodowy (prywatny i publiczny) i inny. Ubezpieczenie ekologiczne odnosi się tylko i wyłącznie do odpowiedzialności cywilnej, jako wynikającej z uregulowań:

- kodeksów cywilnych; zwykle odnosi się to do kategorii tak zwanej winy udowodnionej w związku ze stratami i szkodami spowodowanymi przez danego sprawcę,
- specjalnych aktów prawnych, rozszerzających zakres odpowiedzialności cywilnej w porównaniu z uregulowaniami kodeksów cywilnych; tak zwana ogólna odpowiedzialność ekologiczna.

Ubezpieczenie ekologiczne rozumiane jako instrument ekologiczny ochrony środowiska oznacza przeniesienie ze sprawcy na instytucję ubezpieczeniową, w zamian za odpowiednią płatność w postaci stawki ubezpieczeniowej, odpowiedzialności cywilnej za rzeczywiste czy potencjalne szkody ekologiczne. Odpowiedzialność ubezpieczyciela jest

¹⁴ Patrz więcej na ten temat: Górski M., *Odpowiedzialność w ochronie środowiska, Prawo ochrony środowiska*, Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych, Kraków 2001, s. 61–68.

zwykle ograniczona do pewnego limitu finansowego, to znaczy tak zwanej sumy ubezpieczenia.

2.2. Ogólne podstawy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne

Problem kryteriów ubezpieczalności (możliwości ubezpieczenia) dla różnych kryteriów ryzyka środowiskowego był przez lata zarówno przedmiotem ożywionej dyskusji w literaturze teoretycznej poświęconej finansom i ubezpieczeniom, jak i praktycznym aspektom funkcjonowania systemów ubezpieczeniowych¹⁵. Objęcie ochroną ubezpieczeniową pewnego ryzyka zawsze implikuje pytanie, na które musi odpowiedzieć ubezpieczyciel: czy to ryzyko jest w ogóle ubezpieczalne lub jakie są warunki, przy spełnieniu których jest ono ubezpieczalne. W stopniu zasadniczym pytanie to odnosi się również do ryzyka ekologicznego, które jest relatywnie nową kategorią w funkcjonowaniu towarzystw ubezpieczeniowych nawet w krajach wysoko rozwiniętych¹⁶. Nie wchodząc w szczegóły tej dyskusji, ograniczam się dalej do krótkiego opisu kryteriów ubezpieczalności, które są powszechnie wyróżniane w literaturze przedmiotu:

1. **Istnienie związku przyczynowo-skutkowego (kauzalność):** Szkody ekologiczne mogą być ubezpieczone tylko wówczas, gdy w sposób wiarygodny określić można przyczynę i sprawcę ich wystąpienia.

2. **Warunkowość występowania (charakter probabilistyczny zdarzenia objętego ubezpieczeniem):** Warunkowość oznacza po prostu, że wystąpienie danej szkody nie jest pewne (prawdopodobieństwo mniejsze niż 1) lub że nie jest pewny czas i zasięg wystąpienia. Kryterium to implikuje również, że niepewność nie ma takiego znaczenia jak w teorii gier. Nie może być zatem przedmiotem strategii realizowanej przez ubezpieczyciela i – z drugiej strony – ubezpieczonego, ale zależy wyłącznie od niekontrolowalnych (lub nie w pełni kontrolowanych) czynników naturalnych (przyrodniczych).

3. **Możliwość identyfikacji i pomiaru przyszłej (potencjalnej) szkody:** Kryterium jest istotne - ubezpieczyciel, jak i towarzystwo reasekuracyjne może rzeczywiście określić, kiedy wystąpi dany rodzaj oddziaływań środowiskowych prowadzący do pojawienia się szkody ekologicznej. Kryterium to jest rozumiane w ten sposób również, że przeciętna wielkość szkody i jej częstość wystąpienia mogą być skalkulowane lub oszacowane.

¹⁵ Patrz przede wszystkim: *Pollution Insurance. International Survey of Coverages and Exclusions*, Pfennigstorf W. ed., London–Dordrecht–Boston 1993. Porównaj także: klasyczna praca Pfennigstorf: *Insurance of Environmental Risks Development*, Chicago 1982.

¹⁶ Patrz więcej na ten temat: Borys G., *op. cit.* Porównaj także: Cardenas M.L., *Environmental Risk Assessment, Technical Workbook on Environmental. Management Tools for Decision Analysis*, UNEP, IETC, 1999 oraz Turnbull R., *Environmental and Health Impact Assessment of Development Projects. A Handbook for Practitioners*, WHO, Regional Office for Europe and Center for Environmental Management and Planning, London and New York, 1992.

4. **Ryzyko moralne (subiektywne):** Kryterium ryzyka moralnego wynika z tego, że ubezpieczenie odpowiedzialności ekologicznej może powodować tendencję do osłabiania działalności ochronnej w ubezpieczających się podmiotach gospodarczych. W związku z tym niebezpieczeństwem rozpatrywane kryterium ma w istocie charakter negatywny, co po prostu oznacza, że w praktycznym funkcjonowaniu sektora ubezpieczeniowego należy wypracowywać rozwiązania i regulacje, które minimalizują ryzyko moralne ubezpieczenia ekologicznego.

2.3. Wybrane problemy związane z funkcjonowaniem ubezpieczeń ekologicznych w krajach wysoko rozwiniętych

2.3.1. Główne rodzaje ubezpieczenia

Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za zanieczyszczenia środowiska jest zwykle możliwe w ramach tak zwanego ubezpieczenia ogólnego, a więc obejmującego wszystkie rodzaje ryzyka; *Comprehensive General Liability* (CGL) w literaturze anglosaskiej. Pokrywa ono odpowiedzialność w zakresie zdarzeń awaryjnych czy wypadkowych, których nie można całkowicie uniknąć w ramach normalnego funkcjonowania ubezpieczonego podmiotu. Obowiązek kompensacyjny ubezpieczyciela obejmuje straty w mieniu i zdrowiu (z uwzględnieniem śmierci) stron poszkodowanych. Zdarza się raczej rzadko, że ubezpieczenie typu CGL pokrywa również szkody środowiskowe. Przykładami krajów, w których to występuje są: Holandia, Finlandia i Szwajcaria. Zwykle w ramach tego typu ubezpieczenia płatności odszkodowawcze są ograniczone do sumy określonej w polisie ubezpieczeniowej. Występują jednak kraje, w których nie ma ograniczeń co do wysokości odszkodowań z tytułu szkód dotyczących zdrowia. Są to Belgia i Francja.

Szerszy charakter ma specjalna polisa na ubezpieczenie szkód środowiskowych; zwana w literaturze anglosaskiej *Environmental Impairment Liability* (EIL). Obejmuje ona również zanieczyszczenia stopniowe, z wykluczeniem jednak szkód, które nie spełniają kryterium warunkowości. W ramach umów ubezpieczeniowych opartych na polisie EIL uwzględnione są wszystkie rodzaje szkód, które zostały omówione w pierwszej części artykułu: dotyczące zdrowia, mienia i środowiska jako dobra wspólnego. Przed podpisaniem umowy ubezpieczeniowej towarzystwa ubezpieczeniowe wymagają zwykle, aby został przeprowadzony przegląd środowiskowy w celu wykluczenia odpowiedzialności za szkody historyczne, czyli powstałe przed zawarciem porozumienia. Tego rodzaju ubezpieczenie jest rozwiązaniem w przypadku roszczeń odszkodowawczych zarówno za rekultywację zniszczonej lub zatrutej ziemi, jak i za odnowę zanieczyszczonych zbiorników wodnych. Jeśli chodzi o umowę ubezpieczeniową typu CGL, towarzystwo ubezpieczeniowe nie może pokrywać kosztów działań powstałych na terenie należącym do ubezpieczonego, ale wyłącznie na obszarach należących do stron trzecich. Umowa typu EIL obejmuje terytoria obu rodzajów, przy założeniu wszakże, że występuje zagrożenie wystąpieniem szkód dla

osób trzecich. Typowym przykładem jest tutaj ubezpieczenie wysypisk odpadów w funkcjonowaniu amerykańskich towarzystw ubezpieczeniowych.

2.3.2. Obowiązkowe ubezpieczenia ekologiczne

Ubezpieczenia ekologiczne mogą mieć charakter dobrowolny lub obowiązkowy. Ogólnie rzecz biorąc, we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych dominująca część ubezpieczeń należy do tego pierwszego rodzaju. Zasadą generalną jest to, że ubezpieczenia obowiązkowe dotyczą działań, instalacji, urządzeń itp., które charakteryzują się szczególnie wysokim ryzykiem środowiskowym. Odnosi się do nich między innymi omawiana już w tym artykule Konwencja z Lugano o odpowiedzialności ekologicznej za szkody spowodowane przez działania szkodliwe dla środowiska. Według tej konwencji wszyscy jej sygnatariusze zobowiązani są do zapewnienia, że podmioty wykonujące na ich terytoriach działania, które są szczególnie niebezpieczne i ryzykowne dla środowiska, będą uczestniczyć w systemie zabezpieczenia finansowego lub same utrzymywać „fundusze bezpieczeństwa” (*security funds*), których wielkość będzie określona przez prawo danego kraju w taki sposób, żeby zapewnić skuteczną odpowiedzialność za szkody ekologiczne w rozumieniu rozpatrywanej konwencji.

Zasięg przedmiotowy obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych różni się między poszczególnymi krajami. Jest on mały ze względu na dwa czynniki: brak odpowiednich zapisów w tym zakresie w legislacjach narodowych oraz, po drugie, wzgląd na potencjalne i rzeczywiste straty towarzystw ubezpieczeniowych związane z prowadzeniem tego rodzaju ubezpieczeń. Dla przykładu, zgodnie z niemiecką ustawą federalną o ochronie powietrza i walce z hałasem, *Bundesimmissionschutzgesetz*, jak również na podstawie jej licznych aktów wykonawczych, obowiązkowymi ubezpieczeniami ekologicznymi objęte są wszystkie te instalacje przemysłowe, dla których wymagane są pozwolenia emisyjnych i które charakteryzują się wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia sytuacji awaryjnych. Rodzaje takich instalacji są określone w jednym z zarządzeń wykonawczych do tej ustawy. W Belgii z kolei istnieją obowiązkowe ubezpieczenia ryzyka środowiskowego związanego z gospodarowaniem odpadami. Szwecja wprowadziła obowiązkowe ubezpieczenia ekologiczne dla odpadów niebezpiecznych, Szwajcaria dla ropociągów. Krajem wiodącym w tym zakresie jest Francja, w której występuje 85 tytułów ubezpieczeń obowiązkowych, z czego 9 dotyczy szkód w mieniu, a 4 szkód względem osób (szkód zdrowotnych). Dla porównania, odpowiednia liczba dla Szwajcarii wynosi 14, z czego 9 dotyczących mienia i 5 osób¹⁷. Oznacza to, że w Szwajcarii nie ma ubezpieczeń obowiązkowych dotyczących środowiska jako takiego czy też jako dobra wspólnego.

¹⁷ Liczby zaczerpnięte z: Mogilski W., *Ubezpieczenia obowiązkowe w polskim systemie prawnym*, PA, 1999, nr.1, s. 29–30.

Amerykańskie regulacje prawne dotyczące transportu, przetwarzania i wykorzystania odpadów (RCRA) oraz wytwarzania i transportu substancji niebezpiecznych (CERCLA) wprowadziły kategorię obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych również w odniesieniu do *szkód stopniowych* ponoszonych przez osoby trzecie. Dotyczy to szczególnie, przemysłu chemicznego. Warto podkreślić, że w ślad za regulacjami zawartymi w tych dwóch aktach prawnych został w Stanach Zjednoczonych utworzony tak zwany *Superfund*. Jego głównym celem jest ułatwienie poszkodowanym stronom finansowania odpowiednich roszczeń odszkodowawczych. Superfundusze służy również do finansowania rekultywacji wysypisk i składowisk odpadów niebezpiecznych, powodujących szczególnie wysokie ryzyko dla zdrowia publicznego. Należy jednak podkreślić, że amerykańskie kompanie ubezpieczeniowe poniosły gigantyczne (sięgające miliardów dolarów) straty w związku z regulacjami RCRA i CERCLA dotyczącymi obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych.

2.3.3. Rozwój rynków ubezpieczeń ekologicznych¹⁸

Ze względu na ograniczone rozmiary tego artykułu nie jest możliwe, a z punktu widzenia jego głównego celu i przedmiotu nie wydaje się z kolei niezbędne, aby w sposób szczegółowy omawiać ewolucję rynków ubezpieczeń ekologicznych w krajach wysoko rozwiniętych. Dlatego w dalszej części ograniczam się do pewnych ogólnych konstatacji dotyczących kierunków i sposobu ewolucji tych rynków.

1. Jak już stwierdzono, rynek ubezpieczeń ekologicznych może obejmować ubezpieczenia zarówno dobrowolne, jak i obowiązkowe. Popyt na takie ubezpieczenia tworzony jest głównie przez duże przedsiębiorstwa, ponieważ właśnie tego rodzaju podmioty gospodarcze są największymi emitentami zanieczyszczeń, a z drugiej strony występuje potencjalnie wiele stron trzecich, których mienie czy zdrowie może być naruszone przez te podmioty, co może implikować roszczenia odszkodowawcze.

2. Na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku roszczenia odszkodowawcze związane ze szkodami wywołanymi przez zanieczyszczenie środowiska pojawiały się sporadycznie. Dlatego też szkody te mogły łatwo być pokrywane w ramach polis ubezpieczeniowych typu CGL. Rosnące zainteresowanie przedsiębiorstw ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne pojawiło się jako efekt zaostrzania standardów ekologicznych i innych środków regulacji bezpośredniej w sferze ochrony środowiska. Z drugiej strony było to związane z próbami rozszerzania zakresu odpowiedzialności ekologicznej jako takiej w krajach OECD w latach siedemdziesiątych i kolejnych dekadach ubiegłego wieku. Poczynając od połowy lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, obserwowano szybki wzrost liczby roszczeń odszkodowawczych za szkody ekologiczne, co doprowadziło nawet w wielu

¹⁸ Ta część artykułu jest głównie oparta na wynikach wspólnych badań autora i dr. A. Graczyka, których główne wyniki zostały opublikowane (w) *Ekoprofit*, 2001, nr 11(59), s. 34–38.

krajach do poważnych strat finansowych firmy ubezpieczeniowe, które zaangażowały się w prowadzenie tego rodzaju działalności. W tej sytuacji stały się one bardziej ostrożne w obejmowaniu ochroną ubezpieczeniową szkód ekologicznych powodowanych przez podmioty gospodarcze. Przeważnie kompanie ubezpieczeniowe przeciwstawiały się na ogół – i stanowisko to nie zmieniło się do dzisiaj – ubezpieczeniom obowiązkowym. Ponadto nie tworzą one praktycznie ofert w zakresie podaży ubezpieczeń ekologicznych od szkód wynikających z długotrwałych oddziaływań środowiskowych (na przykład związanych z emisją zanieczyszczeń do powietrza lub zrzutem ścieków do wód). W większości krajów OECD w ograniczonym zakresie ubezpiecza się jedynie w ramach polis typu CGL, ale zwykle w ograniczonym zakresie, szkody ekologiczne wynikające z wydarzeń nagłych lub sytuacji awaryjnych.

3. Rodzajem odpowiedzi kompanii ubezpieczeniowych na straty finansowe poniesione w związku z ubezpieczeniami ekologicznymi było tworzenie pooli ubezpieczeniowych. Były one ustanawiane przez fuzje wydzielonych organizacyjnie i finansowo części kilku firm, w celu wspólnego prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń ekologicznych. Fuzje takie powstawały głównie po to, aby zmniejszyć ryzyko finansowe tej działalności ubezpieczeniowej, ale również w tym celu, aby zmniejszyć koszty jej prowadzenia, wykorzystać wspólnie wcześniejsze doświadczenia poszczególnych firm w tym zakresie itp. Większość pooli miała branżowy, czy też wyspecjalizowany charakter, jak na przykład japoński pool reasekuracyjny zajmujący się zanieczyszczeniami spowodowanymi przez ropę naftową (w tym wycieki ze statków), czy brytyjski pool CEILIF obsługujący przemysł chemiczny.

4. Występuje tendencja do aktywnej współpracy między ubezpieczycielami i ubezpieczonymi. Jej głównym celem jest zapobieganie powstawaniu szkód ekologicznych, czy też minimalizowanie prawdopodobieństwa ich występowania. Szczególnie pozytywne przykłady odnotowano w tym względzie w Szwajcarii. Podmiot ubiegający się o ubezpieczenie ekologiczne przekazuje wszystkie niezbędne informacje firmie ubezpieczeniowej i na jej żądanie dokonuje przeglądów ekologicznych. Z drugiej strony, ubezpieczyciel systematycznie ocenia ryzyko środowiskowe oraz dostarcza profesjonalne usługi konsultingowe ubezpieczonemu. Taka współpraca prowadzi niekiedy nawet do zaoferowania temu ostatniemu polisy pokrywającej również stopniowe szkody ekologiczne.

5. Chociaż poczynając od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku występuje ogólna tendencja do spadku podaży ubezpieczeń ekologicznych, zwłaszcza w porównaniu do dekady lat siedemdziesiątych i pierwszej połowy lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, to jednak sytuacja w tym zakresie jest zróżnicowana między poszczególnymi krajami. Można są wskazać przykłady krajów, gdzie występują pewne pozytywne tendencje rozwojowe na rynku ubezpieczeń ekologicznych. Są to przede wszystkim Szwecja i Szwajcaria. W pierwszym z tych krajów została przyjęta koncepcja obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych dla wszystkich podmiotów, których działalność jest

niebezpieczna lub ryzykowna dla środowiska. Stwarza to możliwości finansowania roszczeń odszkodowawczych za straty w mieniu i zdrowiu, kiedy nie jest znany podmiot zanieczyszczający lub kiedy jest on niewypłacalny. Z kolei w Szwajcarii są wskazane już pozytywne doświadczenia dotyczące współpracy między firmami ubezpieczeniowymi i podmiotami gospodarczymi ubezpieczającymi się od odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne.

2.4. Ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne w Polsce

2.4.1. Podstawy polityczne i prawne

Polityka ekologiczna państwa

Wola polityczna wprowadzania i rozwijania w Polsce ubezpieczeń ekologicznych została w sposób wyraźny wyrażona w II Polityce Ekologicznej Państwa. Z jednej strony jest to konsekwencja rozszerzenia pojęcia i zakresu odpowiedzialności ekologicznej; z drugiej strony wynika to z ogólnego przekonania, że ubezpieczenia ekologiczne mogą być istotnym instrumentem ekonomicznym ochrony środowiska, charakteryzującym się – przy właściwym zaprojektowaniu i skutecznym wdrożeniu – silną funkcją bodźcową i/lub zapobiegawczą. Ta druga funkcja oznacza, że ubezpieczenia ekologiczne mogą (1) wzmocnić efektywność regulacji prawnoadministracyjnej w ochronie środowiska oraz (2) zachęcać podmioty gospodarcze do działań, które zapobiegają wystąpieniu szkód czy zagrożeń ekologicznych.

W paragrafie 136 II Polityki Ekologicznej Państwa wprowadzenie dobrowolnych i obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych zostało zaliczone do listy *pilnych zadań* polityki ekologicznej w zakresie działań, które mają usprawnić instrumenty ekonomiczne i rynkowe ochrony środowiska. Stwierdza się, że ubezpieczenia obowiązkowe mają być zastosowane w odniesieniu do działań i instalacji, które charakteryzują się szczególnie wysokim ryzykiem środowiskowym. Z kolei w paragrafie 138, według wcześniejszych stwierdzeń dotyczących potrzeb zmiany funkcji kar ekologicznych, rozważa się wprowadzenie równoległe funkcjonującego systemu ubezpieczeń ekologicznych i systemu kar ekologicznych. Jego istota byłaby następująca: podmioty gospodarcze płacą zwiększające się kary za dopuszczenie do awarii lub wypadków, które powodują szkody środowiskowe. Miałyby one jednak możliwość ubezpieczenia się od odpowiedzialności cywilnej za takie szkody. Podmioty miałyby wówczas możliwość wyboru: płacić kary lub ubezpieczyć się. W tym samym paragrafie II Polityki Ekologicznej mówi się jednocześnie o potrzebie brania pod uwagę ryzyka moralnego przy projektowaniu systemu ubezpieczeń ekologicznych. Nie została natomiast podniesiona potrzeba tworzenia ułatwień w postępowaniu sądowym dla poszkodowanych stron wnoszących o roszczenia odszkodowawcze przeciwko zanieczyszczającym środowisko podmiotom.

Aspekty prawne

Polskie prawo ekologiczne, a szczególnie ustawa Prawo ochrony środowiska, jak również prawo ubezpieczeniowe, a zwłaszcza ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 28 stycznia 1990 roku (z późniejszymi zmianami), nie definiuje pojęcia i zakresu ubezpieczeń ekologicznych. Wynika to z tego, że zgodnie z obowiązującą doktryną prawną stosunek czy obowiązek ubezpieczeniowy, podobnie jak inne zobowiązania o charakterze umownym (kontraktowym), są kształtowane przez zainteresowane strony na podstawie umowy. Oczywiście, wolność dokonywania takich umów jest w pewnym zakresie ograniczona przez prawo wówczas, gdy chodzi o ubezpieczenia obowiązkowe (dowolnego typu) lub gdy istnieje obowiązek zawarcia umowy ubezpieczeniowej¹⁹. Jak już o tym wspomniano wcześniej w artykule, w Polsce – podobnie jak w wielu krajach OECD – brak jest regulacji prawnych rozszerzających w stosunku do uregulowań kc. zakres odpowiedzialności cywilnej za szkody i zagrożenia ekologiczne. Jest to poważna prawna przeszkoda dla rozwoju ubezpieczeń ekologicznych, zwłaszcza w sferze gospodarowania materiałami i odpadami niebezpiecznymi²⁰.

Chociaż ustawa Prawo ochrony środowiska formułuje delegację do kc. co do szkód spowodowanych przez oddziaływanie na środowisko, nie wprowadza ona jednak żadnego obowiązku ubezpieczeniowego w zakresie tych szkód. Dotyczy to również rozdziału IV Prawa, *Poważne awarie przemysłowe*, który między innymi rozróżnia dwa rodzaje obiektów przemysłowych: *zakłady charakteryzujące się wysokim ryzykiem środowiskowym* oraz *zakłady charakteryzujące się podwyższonym ryzykiem środowiskowym*²¹. Warto przypomnieć w tym miejscu, że w niektórych krajach takie zakłady (obiekty, instalacje) zostały objęte obowiązkiem ubezpieczeń ekologicznych (np. zgodnie z niemiecką *Bundesimmissionsschutzgesetz*).

Nie jest możliwe zidentyfikowanie w ramach obowiązującego w Polsce systemu prawnego podstaw prawnych, które byłyby specyficzne dla ubezpieczeń ekologicznych jako określonego rodzaju szeroko rozumianych ubezpieczeń gospodarczych. W odniesieniu do ekologicznych ubezpieczeń dobrowolnych można mówić o podstawie, która jest wspólna dla wszystkich stosunków ubezpieczeniowych. Jest to *zasada wolności umów*. Obejmuje ona następujące czynności: zawieranie umów, wybór ubezpieczyciela, forma umowy oraz treść umowy. Istnieją jednak pewne wyjątki od tej zasady wynikające ze specjalnych uregulowań zarówno ustawy o działalności ubezpieczeniowej, jak i kc.²²

¹⁹ Patrz szerzej na ten temat: Maśniak D., *Ubezpieczenia ekologiczne*, op.cit. s. 60–73.

²⁰ Problem ten jest omawiany szeroko w: Fiedor B., *Odpowiedzialność ekologiczna przedsiębiorstw i jej ubezpieczenie – podstawowe aspekty prawno-ekonomiczne i informacyjne*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 777, Wrocław 1997 oraz w: Fiedor B., Graczyk A., *Odpowiedzialność ekologiczna Ekoprofit*, nr 9/2001, s. 32–34.

²¹ Regulacje dotyczące tych zakładów (instalacji) transponują prawo ekologiczne EU do polskiego systemu prawnego, konkretnie zaś uregulowania tak zwanej Dyrektywy SEVESO II (96/82/WE) na temat zapobiegania wypadkom, w których występują substancje niebezpieczne.

²² Są one szczegółowo omówione przez Maśniak D., *Ubezpieczenia ekologiczne*, op. cit., s. 61–67.

Aktualnie występuje bardzo niewiele obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych w Polsce. Przykładem może być ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej osób prawnych eksploatujących obiekty nuklearne oraz ubezpieczenie właścicieli tankowców. Obowiązek obejmowania ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne dotyczy oczywiście również przypadków wynikających bezpośrednio z porozumień międzynarodowych podpisanych i ratyfikowanych przez Polskę. I tak dla przykładu, Kodeks Morski z 17 listopada 2001 roku wprowadza do polskiego systemu prawnego artykuł VII międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem wód morskich przez oleje (CLC, Bruksela 1969)²³. Można przypuszczać, że wspomniany już w artykule zamiar Unii Europejskiej rozszerzenia zakresu odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne będzie skutkował w Polsce, jako kraju członkowskim od 1 maja 2004 roku, zwiększającą się liczbą obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych, a także przyczyni się to do rozwoju rynku ubezpieczeń dobrowolnych.

3. Uwagi końcowe. Perspektywy rozwoju rynku ubezpieczeń ekologicznych w Polsce²⁴

1. Abstrahując od kilku wyjątków, zarówno dobrowolne, jak i obowiązkowe ubezpieczenia nie obejmują w Polsce odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku oraz szkody na osobach i w mieniu spowodowane przez naruszenie stanu środowiska. Jednakże w ostatnim czasie zmiany w prawie ochrony środowiska, które omówiono we wcześniejszej części artykułu, stworzyły pewne podstawy dla większej odpowiedzialności różnych podmiotów, w tym zwłaszcza gospodarczych, za ich oddziaływanie na środowisko. Ta odpowiedzialność będzie obejmować nie tylko kategorię winy udowodnionej, ale również ryzyko środowiskowe. Rozszerzanie zakresu odpowiedzialności ekologicznej może jednak powodować dwie negatywne konsekwencje: (1) nadmierne ograniczenie wolności gospodarowania i (2) transferowanie ciężaru finansowego tej odpowiedzialności na towarzystwa ubezpieczeniowe. Dlatego, wykorzystując doświadczenia wielu krajów rozwiniętych, powinna być przygotowana i uchwalona odrębna, kompleksowa regulacja prawna zajmująca się kategorią odpowiedzialności ekologicznej. Byłoby to korzystne i dla ubezpieczycieli (strona podaźowa) i dla ubezpieczonych (strona popytowa). Ponadto warte rozważenia jest ustanowienie instytucji finansowej typu *Superfund* w celu ułatwienia zaspokajania

²³ Wskazana konwencja zobowiązuje właścicieli statków, które przewożą ponad 2 000 ton ropy, do posiadania umowy odpowiedzialności cywilnej lub innego rodzaju prawnego zabezpieczenia finansowego na pokrycie potencjalnych szkód (głównie zanieczyszczeń morza).

²⁴ Część ta oparta jest głównie, ale nie wyłącznie, na opracowaniu: Fiedor B., Graczyk A., *Jak działa rynek ubezpieczeń ekologicznych*, Ekoprofit, nr 11(59), 2001, s. 34–38.

roszczeń odszkodowawczych przez gospodarstwa domowe poszkodowane wskutek szkód ekologicznych spowodowanych przez podmioty gospodarcze.

2. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkody środowiskowe, w tym dotyczące osób i mienia, mogą i powinny dotyczyć strat i szkód, które są związane ze stopniowym oddziaływaniem na środowisko (w znaczeniu omówionym we wcześniejszych częściach artykułu). Odnosi się to przynajmniej do takich przypadków, w których sprawca zanieczyszczenia może być łatwo zidentyfikowany oraz nie występują żadne poważne problemy z „rozdziałem” zanieczyszczenia między poszczególne zanieczyszczające podmioty. Należy z kolei wykluczyć możliwość, aby ubezpieczenie obejmowało straty i szkody wynikające z długookresowego (uporczywego) niespektowania regulacji środowiskowych. Podobnie z ubezpieczeń ekologicznych powinny być wykluczone tzw. zanieczyszczenia historyczne (zwłaszcza gleb), ponieważ niepewność związana z szacowaniem kosztów ich usuwania oznaczałaby ekspozycję towarzystw ubezpieczeniowych na bardzo wysokie ryzyko finansowe, jak również prawne²⁵.

3. Kluczowe znaczenie ma ustalenie, jakie szkody i ryzyko będą objęte obowiązkowymi ubezpieczeniami ekologicznymi. Wydaje się, że powinny być one ograniczone do nadzwyczajnych zagrożeń ekologicznych spowodowanych przez katastrofy, np. transportowe, duże awarie przemysłowe, a także wynikające z przechowywania materiałów niebezpiecznych. Objęcie ich takim obowiązkiem, a także określenie zakresu ubezpieczenia, musi być jednak poprzedzone odpowiednimi symulacjami finansowymi i negocjacjami z towarzystwami ubezpieczeniowymi, ponieważ wiele urzędów i instalacji, które miałyby być ubezpieczone znajduje się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej i w związku z tym wprowadzenie rozważanego obowiązku ubezpieczeniowego mogłoby spowodować ich niewypłacalność, a nawet bankructwo. Nie można również wykluczyć oporu towarzystw ubezpieczeniowych przeciwko angażowaniu ich w taki ryzykowny segment rynku ubezpieczeniowego.

4. Jak pokazują doświadczenia wielu krajów, istotnym utrudnieniem dla rozwoju rynku ubezpieczeń ekologicznych jest brak gotowości firm reasekuracyjnych do współpracy z towarzystwami ubezpieczeniowymi w zakresie takich produktów. Potencjalną drogą do przezwyciężenia tej trudności jest zaangażowanie Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w proces zakładania firm reasekuracyjnych, co byłoby szczególnie ważne z punktu widzenia towarzystw ubezpieczeniowych, które

²⁵ Zanieczyszczenie historyczne jest problemem niezwykle trudnym w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z praktyką Polski i innych krajów w okresie transformacji można wyróżnić dwa ogólne sposoby rozwiązania tego problemu: (1) państwo przejmuje odpowiedzialność za szkody historyczne i odpowiednie koszty ich usunięcia, (2) odpowiedzialność jest przejmowana przez nowego prywatnego właściciela, który otrzymuje „upust” w cenie nabywanych zasobów w wysokości równej szacowanym kosztom likwidacji zanieczyszczenia (to drugie rozwiązanie jest oczywiście dość ryzykowne dla nabywcy i dlatego rozwiązaniem typowym jest ograniczenie odpowiedzialności do rozsądnego limitu). Patrz, więcej na ten temat: *Ekologiczne aspekty prywatyzacji*, Poskrobko B., ed., Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1996.

obsługiwałyby segment ubezpieczeń obowiązkowych. Jest to całkowicie zgodne z celami statutowymi tych Funduszy, ponieważ zostały one utworzone nie tylko w celu wspomaganie przedsiębiorstw przez współfinansowanie projektów ochrony środowiska typu *end-of-pipe*, ale również dla wspierania przedsięwzięć zapobiegawczych w ochronie środowiska. Z całą pewnością służą temu ubezpieczenia ekologiczne jako określony rodzaj instrumentów ekonomicznych tej ochrony. W szczególności, uczestnictwo (jako właściciel lub współwłaściciel) funduszy w towarzystwach reasekuracyjnych może przyczynić się do spadku stawek ubezpieczeniowych, co z kolei ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju rynku zarówno dobrowolnych, jak i – zwłaszcza – obowiązkowych ubezpieczeń ekologicznych.

5. Wydaje się, że dobrowolne ubezpieczenia ekologiczne mają, wystarczające podstawy prawne dla swego rozwoju. Pojawiają się jednak pewne bariery po stronie popytowej i podażowej potencjalnego rynku takich ubezpieczeń. Jeżeli chodzi o popyt, to jest on stosunkowo niewielki wskutek głównie dwóch czynników: niska świadomość zagrożeń ekologicznych w podmiotach gospodarczych i mała świadomość prawna potencjalnie zagrożonych stron trzecich w zakresie roszczeń kompensacyjnych. Można przypuszczać, że ta świadomość będzie rosła wraz z rozszerzaniem zakresu odpowiedzialności ekologicznej w polskim systemie prawnym. Prawdziwy przełom w tej dziedzinie może być oczekiwany jako konsekwencja pojawienia się kompleksowego aktu prawnego dotyczącego odpowiedzialności ekologicznej i jej ubezpieczenia, zwłaszcza gdyby stworzył on istotne ułatwienia procesowe dla osób poszkodowanych wskutek strat i szkód ekologicznych. Z drugiej strony, kiedy przedsiębiorstwa będą zmuszone płacić wysokie odszkodowania tym osobom, same będą zainteresowane w wywieraniu nacisku na towarzystwa ubezpieczeniowe, aby podpisywać umowy na ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkody ekologiczne²⁶. Jeśli chodzi o stronę podażową, polscy ubezpieczyciele są na ogół świadomi trudności, na które napotkały towarzystwa zachodnie w rozwoju rynku ubezpieczeń ekologicznych. Ponadto krajowym firmom ubezpieczeniowym brakuje na ogół wysoko kwalifikowanego personelu i rezerw finansowych, które są potrzebne dla zarządzania tym złożonym segmentem działalności ubezpieczeniowej. Z drugiej strony wydaje się, że w tej dziedzinie jest wielki potencjał dla pozytywnych *spillovers* (w zakresie *know how* i technologii), co wynika z obecności wielu zagranicznych towarzystw na polskim rynku ubezpieczeniowym; zarówno w formie ich polskich oddziałów, jak

²⁶ Jak do tej pory tylko niewielu polskich ubezpieczycieli zdecydowało się zaoferować odrębne polisy lub specjalne ogólne warunki umowy dla ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody środowiskowe. Jedyne znane autorowi przykłady to Bankowe Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji Heros S.A. Przygotowało ono swoją ofertę dla przewoźników substancji niebezpiecznych. Towarzystwa STU ERGO Hestia SA., Warta SA oraz PZU SA ubezpieczają odpowiedzialność cywilną za szkody ekologiczne przedsiębiorstwa państwowego Polskie Górnictwo Naftowe i Gazowe. Energo-Asekuracja SA. ubezpiecza z kolei zakłady oczyszczania ścieków, komunalne przedsiębiorstwa gospodarki odpadami oraz gminy przed zanieczyszczeniem środowiska.

i strategicznych właścicieli w polskich towarzystwach ubezpieczeniowych. Niewątpliwie będzie również niezbędna współpraca poszczególnych towarzystw poprzez ustanowienie pooli dla obsługi wszystkich lub specyficznych rodzajów ubezpieczeń ekologicznych.

6. Ubezpieczenia ekologiczne mogą stać się ważnym elementem polskiego systemu instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska. Są one jednym z istotnych czynników, mogących przyczynić się do działań o charakterze zapobiegawczym, doprowadzając w ten sposób do spadku ogólnych kosztów ochrony środowiska. Ubezpieczenia ekologiczne mogą również przyczynić się do wzrostu napływu bezpośredniego kapitału zagranicznego, ponieważ redukują one wysoki często poziom ryzyka inwestycyjnego. W pewnym zakresie ubezpieczenia ekologiczne mogą więc wpłynąć na przyspieszenie wzrostu gospodarczego kraju, jak również na poprawę jakości środowiska w Polsce.

Procesy roszczeniowo-odszkodowawcze na terenach górnictwa odkrywkowego – badania

Monika Bartlewska, Urszula Kaźmierczak, Jerzy Malewski*

W celu zbadania praktyki górniczej w zakresie szkód i odszkodowań, jakie występują na terenach górniczych górnictwa odkrywkowego, wykonano badania odpowiedniej dokumentacji będącej w posiadaniu przedsiębiorstw górniczych. Przeprowadzono także wywiady z osobami prowadzącymi tego typu sprawy w kopalniach. Wykorzystano również dorobek konferencji naukowo-technicznej, jaka w tym właśnie celu była zorganizowana w 2004 roku¹. Badaniami objęto kopalnie węgla brunatnego oraz kopalnie surowców skalnych.

1. Szkody w ujęciu statystycznym

1.1. Kopalnia Bełchatów

Wywiad z mgr. inż. Cezarym Wońskim, Bełchatów, 11.08.2004:

Jeśli pojawiają się roszczenia, to sprawę najpierw oceniają pracownicy kopalni, kompetentni w danym zakresie, np. geotechnicy, geolodzy, hydrogeolodzy, którzy stwierdzają czy dane roszczenie jest uzasadnione, czy dana szkoda faktycznie jest szkodą górniczą².

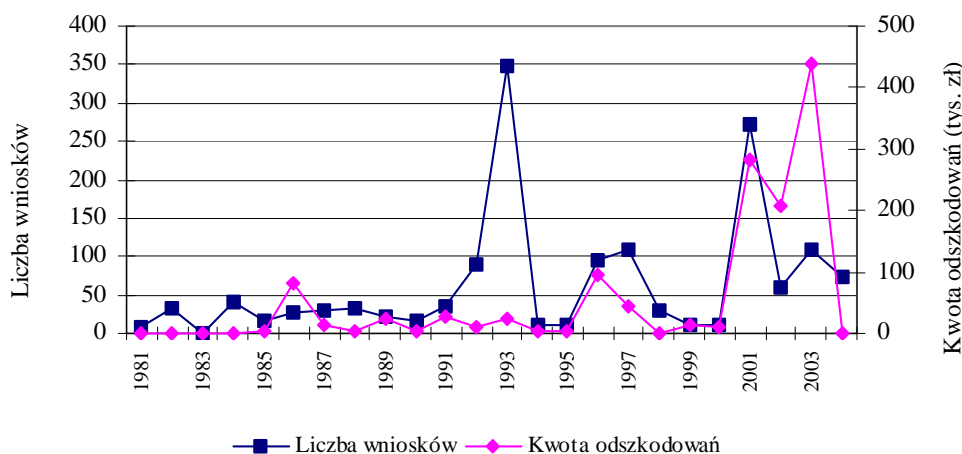
* Instytut Górnictwa Politechniki Wrocławskiej.

¹ Konferencja GSG'04: *Szkody, odszkodowania i zabezpieczenie roszczeń na terenach górniczych*, Polanica-Zdrój 2004.

² Szkoda górnicza nie jest już pojęciem prawnym i używane jest tu i dalej w sensie szkody spowodowanej przez zakład górniczy (red.)

Jeżeli kopalnia zgadza się z roszczeniem, to zatrudniany jest z zewnątrz rzeczoznawca majątkowy, który ocenia wartość szkody. Praktyka pokazuje, że lepiej jest w ramach ugody z poszkodowanym wypłacać odszkodowanie pieniężne, niż naprawiać szkodę. Jeśli kwota, którą proponuje kopalnia jest za niska dla właściciela, to prowadzi się negocjacje i wyśrodkowuje sumę odszkodowania. Większość spraw kończy się ugodami.

Kopalnia wypłaca również odszkodowania właścicielom ziemi, na której buduje studnie³ (budowa studni również kwalifikuje się jako szkoda). Nie jest to dzierżawa danej ziemi, a jedynie tzw. umowa odszkodowania z właścicielem za niezyskane plony. Dzierżawicę się nie opłaca głównie z powodu wielu administracyjnych problemów, łatwiej jest podpisać umowę z właścicielem i taka jest praktyka. Wypłata odszkodowania w pierwszym roku (istnienia studni) to odszkodowanie za niezyskane plony plus nakład na plony. W kolejnych latach wypłaca się już tylko wartość prognozowanych zysków z plonów.



Rys. 5.1. Dynamika procesu roszczeniowo-odszkodowawczego w KWB Bełchatów (oprac. własne na podst. danych kopalni)

Szkody pośrednie to głównie szkody związane z oddziaływaniem leja depresji. Corocznie wypłacane jest właścicielom odszkodowanie za spadek plonów związany z odwadnianiem. Co rok wypłacany jest inny procent, gdyż i skutki odwadniania zmieniają się w czasie. Wielkość szkody zależy od aktualnej wyceny bieglech. Praktyka wyceny jest taka, żeby w miarę postępu rekultywacji na danym terenie procent wypłacanego odszkodowania zmniejszał się.

Kopalnia nie ma specjalnego funduszu kompensacyjnego szkody poza funduszem likwidacyjnym. Fundusz likwidacyjny obejmuje 10% opłaty eksploatacyjnej i jest on przeznaczony głównie na potrzeby rekultywacji. Natomiast na dzień dzisiejszy odszkodowania obciążają bieżące dochody z eksploatacji. Nie tworzy się żadnego takiego funduszu, ponieważ nikt nie wie jak go „obsługiwać prawnie”. Pieniądze

³ Studnie odwadniające (przyp. red.)

leżące na koncie musiałyby być zamrożone, więc kopalnia zasadniczo nie mogłaby z nich korzystać. A przy tym, co jest bardzo istotne, pieniądze te stanowiłyby również dochód kopalni, a więc byłyby opodatkowane, co w praktyce oznacza, że nie dosyć, iż byłyby niewykorzystane, to jeszcze kopalnia musiałaby za nie płacić. Jest to po prostu nieopłacalne.

Niewiele jest spraw precedensowych. Jeśli takie się zdarzają rozwiązywane są w sądzie. Kopalnia wszelkimi sposobami dąży do ugody. Więcej informacji i danych znajduje się w dalszej części tego rozdziału.

Statystyka roszczeń w KWB Bełchatów
w latach 1981–2004 (wg danych kopalni – tab. 5.1–5.3)

Tabela 5.1

Stan sprawy	Liczba wniosków
Biegły	16
Oględziny	8
Naprawa	2
Nie zgłaszane	1
Nieobecna	2
Obserwacja	24
Oddalone	896
Sąd	4
Ugoda	504
Ugoda – nie	3
Umorzenie	1
W trakcie	24
Wyrok	9
Razem	1494

Tabela 5.2

Uszkodzony obiekt	Liczba wniosków
Budynek	1220
Droga	2
Drzewo	86
Łąka	2
Staw	166
Studnia	3
Szyby	1
Wodociąg	13
Zapadliska	1
Razem	1494

Tabela 5.3

Przyczyna wniosku	Liczba wniosków
Budynek	1
Lej	282
Osiadanie	82
Otwór	1
Roboty drogowe	4
Roboty strzałowe	6
Rzeka	7
Wstrząs	1110
Wstrząs zwał.	1
Łąka	
Razem	1494

1.2. Kopalnia Konin

Wywiad z mgr inż. B. Gradecką, Kleczew, 16.08.2004:

Szkody górnicze występujące na terenie górniczym kopalni ogólnie dzielimy na rolne i budowlane. W kopalni KWB „Konin” nie ma żadnych szkód związanych ze zjawiskami sejsmicznymi. Osiadanie gruntu związane z naturalnymi ruchami mas dochodziło najwyżej do kilkunastu milimetrów w przeciwieństwie do Bełchatowa, gdzie osiadanie można mierzyć w metrach. Pomiary osiadań prowadzone są za pomocą aparatury GPS. Osiedlenia są liczone wedle starej metody opracowanej przez Politechnikę Wrocławską w latach 70. ubiegłego wieku.

Większość szkód górniczych dotyczy konsekwencji powstawania leja depresji. Sporadycznie występują również szkody związane z transportem kolejowym i ewentualnie z ciężkim transportem samochodowym. Przejazd samochodów blisko budynków związany jest z generowaniem wstrząsów, których skutki ujawniały się na okolicznej zabudowie. Są to jednak zdarzenia sporadyczne. Były zgłoszenia o odszkodowanie i zakończyły się one ugodami, ponieważ tory kolejowe „nie mieściły się w normie” (były położone za blisko budynków). Ugody zawarte były ponad 4 lata temu i byłoby ciężko dotrzeć do jakiegokolwiek dokumentacji na ten temat.

Wszystko jest związane z lejem depresji i jego konsekwencjami. Budowa wodociągów, zanik wody w studniach gospodarczych, remont budynków związany jest właśnie z odwadnianiem i w konsekwencji nierównomiernym osiadaniem gruntu, a także z transportem ciężkim, obniżenie plonów na skutek odwodnienia. Faktycznie, jest jedna sprawa związana z nietypowym odszkodowaniem, którego nie płaci żadna inna kopalnia. Jest to odszkodowanie komunikacyjne za wydłużenie drogi. Kopalnia płaci odszkodowanie mieszkańcom pięciu wsi: Sławoszewo, Sławoszewek, Wielkopole, Rostoka, Izabelin (gmina Kleczew), ponieważ na potrzeby eksploatacji została wydłużona droga o 7 km w jedną stronę, czyli w sumie 14 km, tak żeby mieszkańcy wsi mogli dojechać do Kleczewa, czyli do ich gminy głównej, lekarza, banku, szkoły. Mieszkańcy oczywiście nie chcieli się zgodzić na wydłużenie drogi. W związku, z czym zawarliśmy z nimi ugodę trójstronną między gminą, kopalnią i sołtysami wsi, że kopalnia będzie płacić mieszkańcom odszkodowanie w postaci węgla do czasu odtworzenia drogi. Droga zostanie odtworzona już w przyszłym roku. W sumie odszkodowanie było płacone przez okres 10 lat. Ale było płacone tylko tym 5. wsiom. Dyrekcja na więcej już nie chciała się zgodzić, ponieważ mogłoby to wywołać niezadowolenie załogi i mieć reperkusje strajkowe.

Jeśli chodzi o degradację gruntu, to do roku 1993 skargi od rolników były bardzo sporadyczne. Zdarzały się, ale rzadko. Wówczas jeszcze były one rozpatrywane przez Okręgową Komisję ds. Szkód Górniczych i nie było przypadku, aby została uznana wina kopalni. Wtedy były robione ekspertyzy. Na przykład w roku 1974 była robiona ekspertyza dla wsi Daninów (związana z otwieraniem odkrywki Kazimierz) i tam został wykluczony wpływ odwodnienia kopalni na jakość i wielkość plonów. Natomiast w 1996 roku zaczęły napływać do Okręgowej Komisji ds. Szkód

Górnicych tysiące spraw. Wszystkie okoliczne gminy złożyły skargi grupowe. Były to: gmina Kazimierz Biskupi, Sępólno, Ślesin. Wówczas kopalnia zleciła zrobienie ekspertyzy profesorowi z Akademii Rolniczej we Wrocławiu. Ekspertyza ta została przeprowadzona bardzo ogólnikowo. Został wyznaczony ogólnie teren objęty skutkami odwadniania, z czego praktycznie wynikało, że odszkodowania należy wypłacić wszystkim wnioskodawcom. Okręgowa Komisja ds. Szkód Górniczych nie zdążyła tych spraw rozpatrzyć, ponieważ zostały one przekazane do sądów rejonowych. I tam były już rozpatrywane w sądach powszechnych według prawa cywilnego. Każdy musiał złożyć pozew indywidualny. Każdy był wzywany i musiał określić wartość szkody oraz uściślić jej rodzaj. Niektórzy właściciele rozszerzali swoje roszczenia o stawy, lasy, inwentarz, ponieważ uważali, że obniżenie plonów ma na to „niewątpliwy” wpływ. W roku 1994 w sądzie było takich spraw 461, w roku 1995 około 630, 1996 około 300, od roku 1997 były już ugody. Sąd na skutek tej fali wniosków od roku 1993 postanowił zlecić kompleksową opinię na wszystkie 4 gminy: Kleczew, Ślesin, Kazimierz Biskupi, Sompóln. Zadanie to zlecił Akademii Rolniczej w Poznaniu, które opracowało ekspertyzy dla 42 wsi. Robione to było przez okres dwu i pół sezonu wegetacyjnego. Następnie na podstawie tych ekspertyz sąd zaczął rozpatrywać poszczególne pozwy. Kopalnia natomiast wyprzedziła działania sądu. Co ciekawe, okazało się po tej ekspertyzie, że szkody górnicze zostały określone na 1/3 całego obszaru i maksymalna procentowa degradacja gruntów dotyczyła tylko 30% użytków zielonych. Na gruntach ornych maksymalny procent degradacji wynosił 10%. Opinie uzyskaliśmy w formie map z zaznaczonym terenem, gdzie mamy szkody górnicze. Natomiast wielkość odszkodowań obliczaliśmy sami, korzystając ze wzorów podanych w tym opracowaniu – powierzchnia objęta degradacją, procent degradacji i wartość danej klasy gruntu w danej gminie. Oczywiście wypłacaliśmy te odszkodowania jednorazowo, czyli kopalnia określała wartość odszkodowania ze wzoru ściśle określonego w opracowaniu (ekspertyzie), a następnie proponowała właścicielom ugody. Jeśli poszkodowani godzili się na taką wartość odszkodowania, to wycofywali sprawy z sądów. Natomiast ci, którym to się wydawało za mało i nie chcieli załatwiać sprawy ugodowo „pozostali” w sądzie i te sprawy się ciągną, niektóre do dziś. Sąd zlecał wycenę biegłym. Każdy biegły podchodził do tego inaczej, mimo że miał wzór, to nie wszyscy się z nim zgadzali. Z kolei kopalnia ich obliczenia też kwestionowała. Tym sposobem sprawy ciągnęły się latami.

Reasumując, mieliśmy ekspertyzy tych 42 wsi. Wiadomo, że nie wszyscy właściciele trafiali do sądów. W międzyczasie dużo z nich się wycofywało (jak sprawa trafiła do sądu), zwłaszcza pracownicy kopalni. Wszyscy jednak właściciele, którzy swoją własność mieli na terenie objętym negatywnymi wpływami eksploatacji byli przez pracowników kopalni według map spisywani i wszystkim im proponowane były ugody i odszkodowania bez względu na to czy ktoś o to wnosił czy nie. W ten sposób kopalnia załatwiła sprawy odszkodowań na terenach wsi zleconych przez sąd. Oczywiście były również tereny, gdzie sąd nie zlecał ekspertyzy i na tych terenach kopalnia takie ekspertyzy przeprowadziła z własnej inicjatywy. Pojedyncze wsie,

znajdujące się w okolicach odkrywek, zostały dokładnie zbadane przez gleboznawców i hydrogeologów, została sporządzona ekspertyza i procedura wypłat odszkodowań była taka sama. Eksperti określali mapy i procent degradacji, a kopalnia obliczała odszkodowania według takiego samego wzoru jak w przypadku 42 wsi zleconych przez sąd. Ostatecznie okazało się, że odszkodowania należały się około 1/3 wszystkich właścicieli, których skargi wpłynęły do sądu od roku 1993. Znacznie więcej kopalnia zapłaciła za ekspertyzy aniżeli za odszkodowania. Bo oczywiście za wszystkie ekspertyzy płaciła kopalnia.

Obecnie, jak kopalnia planuje otworzenie nowej odkrywki, takie badania i ekspertyzy wykonujemy dużo wcześniej, zanim zacznie się odwodnienie. Są to badania gleboznawcze. Gleboznawcy określają typ danej gleby, poziom wód gruntowych. Wówczas, po dwóch latach odwodnienia, gleboznawcy dokładnie nam określają, w jakim stopniu eksploatacja i odwodnienie wpłynęło na zmiany w glebie. Nie będzie już uwzględniana poprzednia degradacja gleby, za którą kopalnia zapłaciła wcześniej. Na przykład na planowanej odkrywce Drzewce (tam jeszcze w ogóle nie ruszyła eksploatacja, a odwodnienie rozpoczęto w lipcu tego roku) prowadzimy sukcesywnie badania gruntu i gleboznawcy już na początku określili naturalną degradację gruntu na 20–30%. Są to naturalne procesy starzenia się gleby.

My robimy dokładnie to samo, co w Bełchatowie. W tej chwili (w przypadku odkrywki Drzewce) jak już weszło odwodnienie, to po tych 3 latach, jak będą już widoczne trwałe skutki tego odwodnienia, to gleboznawcy wynajęci przez kopalnię sporządzą nam mapy i na podstawie ewidencji gruntów poszkodowanym właścicielom zostaną zaproponowane ugody, nie czekając na skargę. Często jest tak, że ludzie piszą skargi zanim w ogóle jakieś szkody wystąpią. Zwłaszcza jak kopalnia rozpoczyna odwadnianie nowej odkrywki i zaleca właścicielom czekanie 2–3 lata na ewentualne skutki, za które na pewno zostanie im wypłacone odszkodowanie, tyle że od razu wszystkim – kompleksowo. Mamy teraz taki problem na Lubstowie. Rozszerzona została odkrywka (poszliśmy dalej niż przewidywane było wcześniej.) W związku z tym, że eksploatacja na tym terenie nie była przewidziana, to też nie robiliśmy tam badań wyprzedzających roboty górnicze. Sprawa ta jest z tego roku i na bieżąco napływają do kopalni skargi od mieszkańców okolicznych wsi. Zostaliśmy więc zmuszeni do wykonania zarówno ekspertyzy gleboznawczej, jak również hydrogeologicznej.

Odszkodowania są wypłacane w formie pieniężnej, ponieważ tego nie da się inaczej zrobić. Niektórzy właściciele, z tych takich bardzo upartych, wnoszą w sądzie o przywrócenie pierwotnego stanu. Wiadomo jednak przecież, że przy trwałej degradacji gruntu tego się nie da zrobić. Wtedy prawo geologiczne i górnicze mówi, że jeśli nie da się przywrócić stanu pierwotnego lub przekracza to wartość dotychczas osiągniętych korzyści, to wówczas wypłaca się odszkodowanie pieniężne.

Kopalnia nie ma wydzielonego żadnego specjalnego funduszu zabezpieczenia roszczeń. Natomiast ja muszę zadbać o to, żeby na każdy rok zaplanować wielkość takich wydatków, które następnie są uwzględniane w budżecie kopalni na kolejny rok.

Planowanie to odbywa się „na każdą pozycję”, czyli muszę wiedzieć ile pieniędzy kopalnia musi przeznaczyć na odszkodowania rolnicze, włącznie z ekspertyzami. Określane są koszty na rok lub dwa lata do przodu (w zależności od tego, jakie są potrzeby analiz – czasem jest potrzeba zrobienia takiej analizy na 5 lat do przodu). Szkody to nie tylko usuwanie ich, ale również zapobieganie nim, na przykład przez budowę wodociągów, jeśli przewiduje się zanik wód na danym obszarze. Najczęściej jest to jednak okres jednego roku, gdzie musi być sporządzona bardzo szczegółowa wycena wydatków na te cele. Natomiast takiego specjalnego funduszu, gdzie byłyby takie środki odkładane specjalnie na te cele nie ma. Jest jeszcze kwestia odliczania od podatku. Wpłaty typowych szkód dla osób fizycznych jest odliczane od podatku (są odejmowane od zysku kopalni), ale na przykład budowa wodociągów już nie.

Odszkodowania nie są sprawą aż tak bardzo kosztowną, co wynika z budowy geologicznej odkrywki. Gruba warstwa nieprzepuszczalnych ilów oddziela poziom węglowy (czyli ten odwadniany) od wód przypowierzchniowych, co nie ma dużego wpływu na plony. Wszystko zależy od budowy geologicznej danej odkrywki. Na przykład w nowej odkrywce na Drzewcach przewidywane są większe szkody, ponieważ budowa geologiczna jest tam inna. Spodziewamy się tam szkód w większym zakresie, dlatego zależało nam na wykonaniu na tym obszarze szczegółowej ekspertyzy zanim przystąpiono do odwodnienia terenu. Jednym słowem nie mieliśmy problemów dopóki rolnicy masowo nie zaczęli składać skarg w 1993 roku – prawdopodobnie dowiedzieli się o takich możliwościach na podstawie doświadczeń innych kopalń. Więcej zapłaciliśmy za ekspertyzy niż za szkody.

W przypadku szkód budowlanych nie jesteśmy w stanie do końca przewidzieć, co jest przyczyną uszkodzeń budynków. Oczywiście, w takich sprawach wypowiada się ekspert z danej dyscypliny, a nawet kilku (inżynier budowlany, hydrogeolog) i każdy z nich pisze opinię. Osiedlenia są niewielkie, więc rzadko takie sprawy kończą się odszkodowaniem. Chyba, że jest taka sytuacja, że głębokość odkrywki jest np. 60 m, a dany budynek mieszkalny jest umiejscowiony w pasie 10 m przy odkrywce. To jest stwierdzone, gdy w tej strefie może dojść do wpływów górniczych. Wypłacane są odszkodowania, jeśli takie uszkodzenia wystąpią. Ale to się zdarza bardzo rzadko, gdyż taki „pas zagrożeń” kopalnia przeważnie wykupuje.

Sporadycznie kopalnia remontuje i umacnia sama budynki. Zazwyczaj właściciele przedstawiają dokładny kosztorys niezbędnych napraw i według niego jest wypłacany zwrot kosztów. Na początku wypłaca się 80% całości kosztów, a po przedstawieniu wyremontowanego budynku kolejne 20%.

Pierwszy etap rozpoznania i wyceny szkody wykonują nasi kopalniani rzeczoznawcy. To są pracownicy, którzy pracują w określonych działach. My na podstawie tych wstępnych opinii oceniamy czy wypłacić odszkodowanie, czy też nie. Jeśli natomiast, właścicielowi nie odpowiada zaproponowana kwota, albo kopalnia nie zgadza się z uznaniem swojej winy, wówczas właściciel albo kieruje sprawę do sądu, albo nie. Sąd rozstrzyga spór, wynajmując własnych biegłych. Kilka takich spraw było

w sądach i niestety, z przykrością muszę przyznać, że wówczas kończą się na uznaniu winy kopalni, bo ciężko jest udowodnić, że takich wpływów nie było.

Teraz, przy tej nowej odkrywce „Drzewce”, kopalnia zabezpiecza się już przed roszczeniami szkód budowlanych. Na przykład, przeprowadziliśmy inwentaryzację wszystkich budynków powyżej 300 m³ kubatury. Zostało tam profilaktycznie zbadane wszystko i przez gleboznawców, i przez hydrogeologów (poziom wód gruntowych, ciekły etc.), i przez inżynierów budowlanych. Przeprowadzona została również inwentaryzacja wszystkich studni gospodarskich oraz utrzymywany jest stały pomiar w studniach reperowych w całym rejonie wokół odkrywki „Drzewce”. Wypłacane są również jednorazowe odszkodowania za umieszczenie piezometrów na terenie gospodarstw. Podpisuje się umowę na 10 lat użytkowania i jednorazowo wypłaca odszkodowania.

Wypłacane są także odszkodowania za „błędy w sztuce”, kiedy gdzieś pęknie rura lub kierowca wjedzie na teren czyjogoś gospodarstwa i coś tam zniszczy. Są one regulowane na bieżąco bez żadnej zwłoki i komplikacji.

Spotykaliśmy się z próbami wyłudzenia odszkodowań przez zabudowę terenów narażonych na szkody, aby podnieść wartość szkody, ale sprawa rozwiązywana jest tak, że wokół odkrywek określane są tzw. tereny górnicze i każdy właściciel gruntu, który chce cokolwiek wybudować musi mieć zezwolenie z Okręgowego Urzędu Górniczego. Z kolei Urząd Górniczy taki wniosek przesyła kopalni do zaopiniowania. Jednym słowem, bez zgody kopalni nie może zostać nic wybudowane na terenie górniczym. Nawet jeśli gmina wyda takie pozwolenie – wówczas ona ponosi ewentualne koszty tej decyzji. Natomiast popularnym wybiegiem jest tzw. proces nasadzania, ponieważ tego nie reguluje żadne prawo i nie ma żadnych ograniczeń. Właściciele to wykorzystują przez zakładanie wszelkiego rodzaju plantacji, podnosząc w ten sposób wartość nieruchomości. Niestety, jest to zgodne z prawem i kopalnia jest zmuszona do szukania kompromisu.

Poniżej przedstawiono statystykę spraw sądowych KWB Konin:

- 1994 – liczba rozpatrywanych spraw w sądach 481,
 - 1995 – liczba rozpatrywanych spraw w sądach 630,
 - 1996 – liczba rozpatrywanych spraw w sądach około 300
- od 1997 – ugody,
- 1996 – za 1420 ha 895 tys. zł/ po zleconej przez sąd ekspertyzie,
 - 1998 – za 301 ha wypłacono 228 tys. zł (sąd i ugody),
 - 1999 – za 57 ha wypłacono 28 tys. zł (sąd i ugody).

Tabela 5.4. Ilościowe zestawienie spraw rolników indywidualnych przeciwko WB Konin w Kleczewie SA o degradację gruntów rozstrzyganych przez sądy powszechne

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Uгода sądowa	11	–	7	1	7	–
Umorzenie sprawy	319	24	34	72	5	5
Wyrok zasądający	1	–	24	20	29	1
Wyrok oddalający	6	–	142	79	42	–
Odrzucenie pozwu	22	–	–	–	–	–
Zawieszenie postępowania	2	2	–	8	–	–
Uгода pozasądowa	232	10	24	2	4	1

Tabela 5.5. Zestawienie spraw sądowych w KWB Konin

Rok	Budynki mieszkalne	Kwota odsz. [zł]	Wodociągi	Kwota odsz. [zł]	Drogi	Kwota odsz. [zł]
2001	1 naprawiony	80 000	2 sprawy	570 000	2 przebudowa	3 454 000
2002	3 zgłoszone 2 naprawione 1 odrzucony	45 000	1 sprawa	502 000	2 przebudowa	2 207 000
2003	1 odszkodowanie przyznane przez sąd	80 000	5 spraw remont hydroforni przyłączenie wody dla rolnika przebudowa wodociągu	570 000	2 remont 1 budowa nowej drogi	3 453 000
do sierpnia 2004	2 zgłoszone 2 odrzucone przez kopalnię		16 spraw dotyczących zaniku wody w studniach i w stawach oraz degradacja gruntów na terenach, gdzie wodociągi budowały gminy – sprawa precedensowa			

1.3. Kopalnia Turów

Z wypowiedzi mgr. inż. A. Kieryluka, KWB „Turów” SA, sierpień 2004:

Każde roszczenie o uznanie szkody górniczej i tym samym zadośćuczynienie, w pierwszej kolejności w kopalni rozpatruję osobiście. Jeśli sprawa jest oczywista nie ma problemu z jej uznaniem lub oddaleniem. Jeśli „poszkodowany” nie zgadza się z moją opinią, sprawa zostaje przekazana w ręce specjalnie utworzonej komisji, która dokonuje takiej oceny na podstawie Zarządzenia nr 26/031 Prezesa Zarządu – Dyrektora Generalnego KWB „Turów” SA z 14.11.2003 roku oraz opracowania Instytutu Geotechniki i Hydrotechniki Politechniki Wrocławskiej i Przedsiębiorstwa Robót Geologiczno-Wiertniczych z Sosnowca. Komisja ta rozstrzyga o tym, czy dana szkoda powstała w wyniku działalności zakładu górniczego. Odwołanie od opinii komisji jest równoznaczne z wejściem na drogę sądową. Należy zaznaczyć, że w latach 2000–2004 były tylko dwie sprawy sądowe:

- Spór dotyczący wysokości odszkodowania – właściciel budynku mieszkalnego życzył sobie 2 mln zł, a kopalnia [Kieryluk] zaofiarowała mu 45 tys. zł.

- Odszkodowanie za obiekt nie nadający się do remontu. Spór dotyczył kwestii oceny winy i wpływu kopalni na ekonomiczną nieopłacalność remontu obiektu.

Co do oddziaływania na środowisko ruchu zakładu górniczego KWB Turów nie stwierdzono i nie występują żadne zjawiska sejsmiczne i związane z tym szkody górnicze. Wszystkie inne szkody i związane z nimi roszczenia dotyczą przede wszystkim uszkodzeń budowli ziemnych spowodowanych odwadnianiem terenu i tworzeniem się niecki obniżeniowej. Pojedyncze przypadki dotyczą nagłych zdarzeń, tj.:

- wypłata odszkodowania w wysokości 400 tys. złotych za załamanie się systemu drenażowego w gminie Oplono-Zdrój,

- w gminach Białoszyn i Wyszków w ramach odszkodowania wybudowano wodociąg, gdyż wcześniejszy system „samospływu” został uszkodzony przez Kopalnię i gmina Wyszków została pozbawiona wody.

Profilaktyka

Kopalnia KWB Turów prowadzi profilaktykę na terenach sąsiadujących z terenami przeznaczonymi pod eksploatację górniczą. Gminę Opolno-Zdrój podzielono na dwie strefy, z której jedna przewidziana jest pod eksploatację za kilkanaście lat, a druga strefa poddana została już teraz intensywnej profilaktyce. Wszystkie budynki zostały dokładnie zinwentaryzowane oraz zgodnie z indywidualnymi potrzebami – umocnione. Nie czekając na zgłoszenia kopalnia sama wychodzi z inicjatywą wzmocnienia budynków na koszt kopalni. Również jest wykonywana elewacja budynków, ale tylko tam, gdzie kopalnia wykonywała remont na własne zlecenie. W pozostałych przypadkach nie.

W latach 1992–1994 została przeprowadzona inwentaryzacja wszystkich budynków na terenie gmin będących w zasięgu wpływu ruchu zakładu górniczego.

Inwentaryzacja miała charakter ogólny – zdjęcia, opis konstrukcji, opinia inżynierów budowlanych; nie były natomiast przeprowadzane żadne ekspertyzy chemiczne materiałów budowlanych oraz badania wytrzymałościowe.

Inwentaryzacja została przeprowadzona w celu porównania stanu budynku (uszkodzonego) ze stanem budynku wyremontowanego. Sprawa dotyczy wypłaty odszkodowań na remont uszkodzonych budynków, gdyż w 90% odszkodowaniem jest zwrot kosztów naprawy. Inwentaryzacja jest przeprowadzana w celu porównania stanu budynku sprzed remontu i po remoncie. Inwentaryzacją nie została objęta tylko gmina Bogatynia ze względu na to, że wszelkie oddziaływania na terenie tej gminy zakończyły się przed 1985 rokiem.

Szkody rolnicze

Szkody w uprawach nie występują na terenie kopalni KWB Turów. Nie występują głównie z powodu korzystnej budowy geologicznej (warstwy trzeciorzędowe są nieprzepuszczalne, a odwadnianie odbywa się na głębokości 90 m, i nie ma to najmniejszego wpływu na wody powierzchniowe). Nie tworzy się lej depresji zagrażający odwodnieniem terenów rolniczych. Jedyne opłaty związane z użytkowaniem rolnym to jednorazowa opłata za zainstalowanie piezometru na działce prywatnej oraz coroczne opłaty za odczytywanie poziomu wody – 4-krotnie podczas roku.

Tabela 5.6. Analiza statystyczna roszczeń w KWB Turów

Informacje w sprawie sposobu załatwienia wniosków o naprawę szkód w KWB Turów SA w latach 2000–2004 Stan na 20.05.2004 r. *	
Liczba zgłoszonych wniosków	295
w tym:	
Opolno-Zdrój	69
Porajów	195
Sieniawka, Kopaczów, Bogatyna	31
Liczba udzielonych odmów	99
Liczba zakwalifikowanych lub wykonanych robót profilaktyki i naprawczych	32
Liczba zakwalifikowanych do wypłaty lub wypłaconych odszkodowań	136
Liczba postępowań w trakcie	28
* – ekspertyzy, opinie, opracowywanie projektów	

Fundusz likwidacyjny

Oczywiście istnieje fundusz likwidacyjny (zgodnie z wymogami prawa geologicznego i górniczego), ale z tego funduszu pieniądze przeznaczone są nie tylko na rekultywację, ale i na likwidację całego zakładu. Nie tworzy się żadnych innych funduszy w celu gromadzenia pieniędzy zabezpieczających kopalnię przed roszczeniami, pomimo, iż ustawa daje taką możliwość przede wszystkim (w Turowie) ze względu na niskie wydatki na wypłatę odszkodowań.

Kopalnia KWB Turów doskonale radzi sobie z wypłatami odszkodowań na zasadzie ugody z poszkodowanymi. Praktycznie żadna sprawa nie kończy się w sądzie, a jeśli kończy, to często zostaje oddalona. Jeśli komuś zostaje przyznane odszkodowanie, a kopalnia w danym roku wydała już pieniądze przeznaczone na ten cel, to kierownik Działu Ochrony Środowiska zwraca się do Zarządu Kopalni o podniesienie sumy przeznaczonej na odszkodowania na następny rok o brakujące kwoty, które muszą być dokładnie sprecyzowane. Od 15 lat nie było odmowy i zaległości w wypłatach odszkodowań. Pieniądze na odszkodowania, remonty itd. są planowane wraz z całym budżetem jako wydatki kopalni. Są szczegółowo rozliczane i nie są używane w żadnym innym celu. Są one kosztem przychodu, w związku z czym nie są opodatkowane - tak jak by to było w przypadku utworzenia osobnego funduszu. Utworzenie takiego konta zabezpieczającego przed roszczeniami jest bardziej celowe w kopalniach podziemnych, gdyż tam skala szkód górniczych jest o wiele większa i zasadniczo nieprzewidywalna. Teoretycznie może się zdarzyć, że zysk z eksploatacji nie wystarczy na pokrycie szkód. Natomiast w górnictwie odkrywkowym – zwłaszcza w KWB Turów – wydatki w ramach wypłat odszkodowań oraz profilaktyki z tym związanej, są relatywnie niewielkie w porównaniu do dochodów kopalni.

1.4. Wrocławskie Kopalnie Surowców Mineralnych WKSM SA

Informacja z Działu Mierniczo-Geologicznego WKSM, Wrocław, 22.09.2004

Podstawowym przedmiotem działalności Wrocławskich Kopalni Surowców Mineralnych SA Wrocław jest wydobywanie i przerób naturalnych kruszyw mineralnych (żwiry, piaski) i kruszyw mineralnych łamanych oraz elementów kamiennych.

Kopalnia eksploatuje 4 złoża w 4 działających odkrywkach:

- Złoże Domanice w Kopalni Mietków (Gmina Mietków, woj. wrocławskie).
- Złoże Topola-Zbiornik w Kopalni Paczków (Gmina Kamieniec Ząbkowicki).
- Złoże Przełęć-Pilice w Kopalni Pilice (Gmina Kamieniec Ząbkowicki).
- Złoże Graniczna w Kopalni Graniczna (Gmina Strzegom).

Szkody Górnicze

Na wymienionych terenach górniczych kopalni szkody górnicze praktycznie nie występują w takim stopniu, by kopalnie miały problem z licznymi skargami, roszczeniami

i tym samym wypłatą odszkodowań. W latach 80. ubiegłego wieku w Kopalni Graniczna zdarzały się szkody związane z systemem eksploatacji metodą robót strzałowych (rozrzut kamieni, aktywność sejsmiczna) i tym samym uszkodzenia okolicznych budynków oraz upraw na sąsiadujących polach. Wówczas ta sprawa była rozwiązywana w ten sposób, że wynajęty przez kopalnię rzeczoznawca wyceniał szkody i następowało zawarcie ugody i wypłata odszkodowania. Obecnie ten problem nie występuje, gdyż wszystkie własności znajdujące się w zasięgu skutków oddziaływania robót strzałowych zostały wykupione przez inwestora, a mieszkańcy przesiedleni. Inwestorem jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

W Kopalni Paczków, Mietków oraz Pilce, z uwagi na eksploatację podwodną złóż, zasadniczo nie notuje się żadnych szkód. Jedyne przypadki procesu sądowego wystąpił na terenie kopalni Pilce, gdzie jeden z właścicieli oskarżał kopalnię o obniżenie poziomu wody w jego gospodarstwie. Sprawa nie została rozstrzygnięta do dziś, gdyż kopalnia dysponuje dokumentami świadczącymi o wywłaszczeniu właściciela z terenu górniczego.

Działalność odkrywek Paczków, Pilce i Mietków ma korzystny wpływ zarówno na środowisko, jak i gospodarkę, ponieważ w ich sąsiedztwie działają elektrownie wodne. Po zakończeniu prac górniczych zbiorniki wodne zawierające czystą wodę służą do celów rekreacyjnych i w żaden sposób nie przyczyniają się do dewastacji krajobrazu. Przeciwnie, niekiedy poprawiają jego stan przez tworzenie zbiorników wodnych przyjaznych dla fauny, z punktami ekologicznymi i siedliskami chronionych ptaków.



Rys. 5.2. Krajobraz okolic Strzegomia i widok na kopalnię Graniczna

Niestety, kopalnia Graniczna przyczynia się do dewastacji krajobrazu, choć prowadzi się tam rekultywację leśną. W celu zminimalizowania skutków generowanej przez eksploatację aktywności sejsmicznej prowadzi się nieelektryczny system inicjacji, co pozwala na obniżenie wielkości oddziaływania na środowisko robót strzałowych. Instalowane są również specjalne ekrany tłumiące hałas.

Nie notuje się żadnych skarg ani roszczeń. Jeżeli zdarzy się (bardzo wyjątkowo), że jakieś odłamki po odstrzale spadną na jakieś pole z uprawą, pracownicy kopalni zbierają je, a właścicielowi uprawy w ramach rekompensaty obniżany jest koszt dzierżawy tego pola, gdyż są one własnością kopalni i dzierżawione na użytek rolny.

Nie prowadzi się statystyki ani ewidencji szkód, ponieważ są to sporadyczne przypadki.

2. Zabezpieczenie roszczeń w decyzjach administracyjnych

Zabezpieczenie roszczeń w zasadzie było dotychczas możliwe do ustanowienia jedynie na etapie koncesji zgodnie z artykułem 17 prawa geologicznego i górniczego. Praktykę administracyjną w tym zakresie zbadano na różnych poziomach zarządzania zasobami środowiska, tj. Ministerstwa Środowiska, wojewody i starosty. Ustalono liczbę wydanych koncesji i ustanowionych zabezpieczeń finansowych na wypadek potrzeby zaspokojenia roszczeń kompensacyjnych w dobrach osobistych obywateli i ochrony środowiska. W tabeli 5.7 przedstawiono wyniki badań decyzji administracyjnych szczebla samorządowego – starosty, a w tabeli 5.8 szczebla rządowego – wojewody i ministra.

Wyniki badań potwierdzają tezę, że administracja publiczna praktycznie nie wykorzystuje posiadanego narzędzia prawnego do zabezpieczania interesu państwa i obywateli w zakresie ochrony zasobów i stanu środowiska jako dobra społecznego.

Tabela 5.7. Koncesje i zabezpieczenia wydane przez starostów województwa dolnośląskiego

Koncesje – zabezpieczenia roszczeń								
Lata	Powiat milicki		Powiat oławski		Powiat trzebnicki		Powiat strzeliński	
	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń
1999								
2000								
2001	2	0	0	0	1	0	1	0
2002								
2003								
Razem	2	0	0	0	1	0	1	0

Tabela 5.8. Koncesje i zabezpieczenia województwa wrocławskiego

Lata	Koncesje					Zabezpieczenia roszczeń w koncesjach
	Wrocław	Wałbrzych	Jelenia Góra	Legnica	Województwo dolnośląskie	
1992	12	2	4	10	38	0
1993	20	4	1	9	34	0
1994	2	2	8	12	24	0
1995	6 (w tym jedna uchylona)	2	1	3	12	0
1996	10	3	2	9	24	0
1997	15	1	3	5	24	0
1998	18	4	7	7	36	0
1999	14	1	2	6	23	0
2000	6	2	5	1	14	0
2001	4	3	16	4	27	0
2002	11	3	6	2	22	0
2003	7	1	3	0	11	0
Razem	125	28	58	78	298	0

3. Badania opinii administracji gminnej w zakresie szkód i ich kompensacji przez przemysł górniczy

Opinie w sprawie szkód górniczych i stosunków sąsiedzkich kształtowane są głównie na podstawie oficjalnych danych lub badań naukowych wykonanych według danych zebranych i przechowywanych w kopalniach. W ramach niniejszego opracowania postanowiono sprawdzić nastroje otoczenia górnictwa w zakresie kompensacji szkód wywołanych działalnością górniczą. Badania takie są ważne dlatego, że pozwalają zidentyfikować i ocenić stan i poziom napięcia w stosunkach kopalnia-otoczenie. Jest to dla kopalni bardzo ważna i przydatna informacja do planowania, projektowania i wdrażania odpowiedniej profilaktyki zapobiegania szkodom i roszczeniom odszkodowawczym.

Badania przeprowadzono na terenach (wpływów) górniczych KWB Bełchatów, ale także w niektórych gminach województw śląskiego i dolnośląskiego. W tej pracy przedstawione zostaną tylko wyniki badań z otoczenia kopalni Bełchatów.

Ankietowane zarządy gmin poproszono, by oceniły w skali od 1 do 100 siłę negatywnego oddziaływania kopalni na środowisko w poszczególnych kategoriach wpływów i jednocześnie zapytano o stopień kompensacji szkód w tych kategoriach oddziaływań. Wyniki badań przedstawiono w tabeli 5.10. Szczególnie interesujące są wyniki badań, które zestawiono z oceną zasięgu leja depresji wykonane w ramach oceny oddziaływania na środowisko⁴. Wyniki tych badań przedstawiono w tabeli 5.11.

⁴ Ocena oddziaływania na środowisko projektowanej O/Szczerców, Poltegor-Projekt, 1977 (niepubl.)

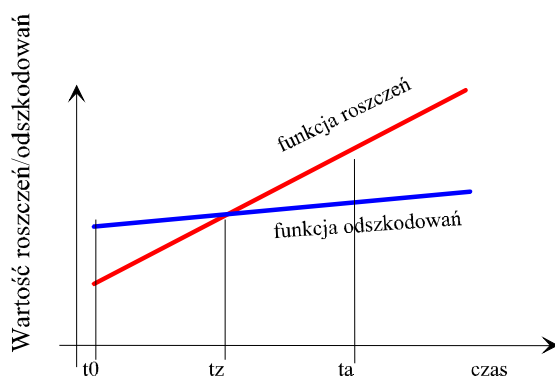
Tabela 5.9. Zestawienie danych o liczbie wydanych koncesji i zabezpieczeń na szczeblu ministerialnym i wojewódzkim

Koncesje – zabezpieczenia roszczeń																		
Lata	Ministerstwo Środowiska ¹		Woj. śląskie		Woj. opolskie		Woj. lubuskie		Woj. łódzkie		Woj. małopolskie		Woj. dolnośląskie		Woj. podlaskie		Woj. wielkopolskie	
	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń	Liczba koncesji	Liczba zabezpieczeń roszczeń
1992	100	4	150	0	114	0	77	0	30	0	9	0	38	0	162	0	44	0
1993											3	0	34	0			20	0
1994											21	0	24	0			28	0
1995											4	0	12	0			14	0
1996											9	0	24	0			35	0
1997											8	0	24	0			62	0
1998											8	0	36	0			52	0
1999											7	0	23	0			26	0
2000											7	0	14	0			19	0
2001											6	0	27	0			21	0
2002											1	0	22	0			13	0
2003											3	0	11	0			17	0
Razem											100	4	150	0			114	0

¹ Koncesje zostały udzielone na wszystkie rodzaje działalności regulowanej przepisami Prawa Geologicznego i Górnictwa. Zabezpieczenia roszczeń dotyczą trzech koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie bursztynu w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej.

Tabela 5.11. Ocena gmin szkodliwości zaniku wód gruntowych

Gmina	Udział oddziaływania do pow. gminy				Ocena gminy w zakresie zaniku wód gruntowych		Uwagi
	o/Bełchatów		o/Szczerców		Szkodliwość	Kompensacja	
	[ha]	[%]	[ha]	[%]	Skala 0–100	[%]	
Gmina A1	0	0	1270	10			gminy wymienione OOS
Gmina A2	580	7	580	90	100	0	
Gmina A3	2100	15	2100	1	70	0	
Gmina A4	990	9	990	53			
Gmina A5	1100	11	1100	41	60	1	
Gmina A6	6860	79	6860	21	70	90	
Gmina A7	0	0	5440	54	20	0	
Gmina A8	7610	98	7610	2			
Gmina B1		9		9			gminy dodane (% powierzchni oddziaływania leja o/Szczerców określono szacunkowo)
Gmina B2		25		10	100	100	
Gmina B3		70		30	80	90	
Gmina B4		100		100			
Gmina B5		8		8	90	20	
Gmina B6		93		85	40	20	
Gmina B7		7		8			
Gmina B8		100		100			
Gmina B9		50		55	80	30	



Rys. 5.3. Roszczenia i odszkodowania
 Jako funkcje czasu w ocenie stron procesu roszczeniowo-odszkodowawczego
 t_a – czas rozpoczęcia inwestycji,
 t_z – czas zakończenia inwestycji

Badania dowodzą tezy, że pokrzywdzona strona skłonna jest przeszacować swoje straty, a sprawca szkody uważa siebie za zbyt hojnego w wyrównywaniu tych szkód. Prawdopodobnie jest to zjawisko dynamiczne, a oceny stron rozbiegają się będą w stopniu zależnym od czasu trwania procesu wzajemnych oddziaływań.

Na podstawie tych badań – oraz innych przesłanek natury ekonomiczno-socjologicznych⁵, można postawić hipotezę, że roszczenia i odszkodowania zmieniają się

⁵ Por. J. Małowski, *Wielkość ustalonego koncesją zabezpieczenia roszczeń mogących powstać na skutek eksploatacji złoża węgla brunatnego, Szczerców, 2000* (niepubl.).

w czasie w sposób jak to pokazano na rysunku 5.3. Na tym rysunku wykres wartości funkcji roszczeń $Wr(t)$ i funkcji odszkodowań $Wo(t)$ przedstawiono w formie linii prostej w funkcji czasu. Podobnie przedstawiono funkcję wartości odszkodowań.

Charakterystycznymi cechami procesu jest różna dynamika wzrostu roszczeń i odszkodowań. Ze względu na naturę oddziaływania robót eksploatacyjnych na środowisko i reakcji (efekt bezwładności) tego środowiska na te oddziaływania jest bardzo prawdopodobne, że wartość odszkodowań w pierwszej fazie budowy kopalni będzie na tyle zasięgu oddziaływania leża depresyjnego przewyższała wartość roszczeń. Powodem będzie opóźniona reakcja środowiska na negatywne oddziaływania kopalni, a także zwiększone nakłady przedsiębiorstwa na zapobieganie ujemnym wpływom na środowisko oraz inwestycje na poczet przyszłych (niemal pewnych) roszczeń. Na przykład kopalnia, inwestując w pierwszych latach w wodociągi wiejskie, uprzedziła późniejsze roszczenia braku wody w studniach. Okres $t_z - t_0$ jest ze względu na odpowiedzialność cywilną okresem bezpieczeństwa prawnego. Od momentu t_z – następuje rozwarcie roszczeń i odszkodowań. Wielkość tego rozwarcia, czyli dodatnia wartość różnicy $dW(t) = R_r(t) - W_o(t)$ jest powodem zmartwienia przedsiębiorcy: im większa, tym większe prawdopodobieństwo konfliktu prawnego pomiędzy stronami i tym większe ryzyko wzrostu kosztów ochrony środowiska z tytułu odszkodowań lub ubezpieczeń OC.

Zabezpieczenie roszczeń na etapie koncesji na eksploatację złoża Szczerców – studium przypadku

Jerzy Malewski*

1. Wstęp

Eksploatacja złoża Szczerców brana była pod uwagę od początku budowy odkrywki Bełchatów; prace przygotowawcze rozpoczęto już w 1979 r. na mocy uchwały nr 39/79 ówczesnej Rady Ministrów. Następnie prace wstrzymywano i wznowiano na mocy decyzji rządowych kilkakrotnie: 1985 – wznowienie, 1990 – wstrzymanie, 1996 – wznowienie, 1997 – uzyskanie koncesji na udostępnienie i eksploatację złoża. Głównym argumentem za rozpoczęciem eksploatacji tego złoża jest zaawansowane (w 70%) wykorzystanie złoża Bełchatów, plany modernizacji i rozbudowy elektrowni Bełchatów, stosunkowo niskie koszty wytwarzania energii, i ogromny potencjał techniczny KWB Bełchatów SA, który w łatwy sposób, po dość niskich kosztach mógł być zaangażowany w nową inwestycję.

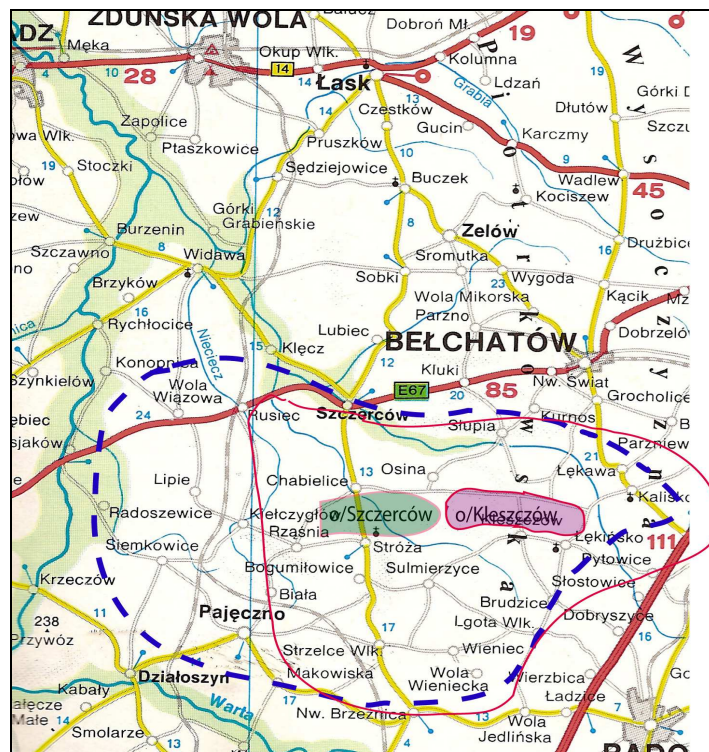
Odkrywka Szczerców od początku budowy kopalni Bełchatów traktowana była jako jeden system górniczo-energetyczny Bełchatowskiego Okręgu Przemysłowego. Węgiel z odkrywki Szczerców przeznaczony ma być dla przebudowywanej elektrowni Bełchatów jako uzupełnienie źródła zaopatrzenia węgla z kopalni Bełchatów, począwszy od 2007 r. i w dalszej kolejności jedyne źródło zaopatrzenia elektrowni Bełchatów w węgiel, tj. do 2038 r.

Udzielając koncesję Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów SA na eksploatację złoża Szczerców, Ministerstwo Środowiska, jako organ koncesyjny, działając na podstawie artykułu 17 Prawa Geologicznego i Górniczego (Dz.U. Nr 27, poz. 96) uznało, że skala przedsięwzięcia gospodarczego jest na tyle duża, a skutki zmian w środowisku na tyle poważne, że udzielenie koncesji powinno być uzależnione od ustanowienia

* Instytut Górnictwa Politechniki Wrocławskiej.

odpowiedniego zabezpieczenia interesu publicznego (w tym interesu Skarbu Państwa), które mogą być narażone na skutek braku należytej ochrony środowiska oraz niezaspokojenia roszczeń osób trzecich.

Kopalnia przedstawiła własną propozycję wielkości zabezpieczenia, którą obliczyła przez analogię do kosztów odszkodowań ponoszonych podczas eksploatacji odkrywki Bełchatów. Propozycja ta została zweryfikowana, a wyniki tej weryfikacji w dużym skrócie przedstawiono w tym rozdziale jako przykład do ewentualnego wykorzystania w podobnych przypadkach.



Rys. 6.1 Zasięg leja depresyjnego KW Bełchatów– aktualny i docelowy

2. Zabezpieczenie jako warunek koncesji

Zabezpieczenie wymagane koncesją może być analizowane w różnych kontekstach i z różnym rezultatem końcowym. Dlatego potrzebne było uściślenie przedmiotu analizy. Przede wszystkim obowiązek ustanowienia zabezpieczenia jest jednym z warunków udzielenia koncesji. Warunki te były następujące:

1. Udzielono koncesji PP Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów **na wydobywanie węgla brunatnego oraz kopalni towarzyszących ze złoża węgla brunatnego Szczerców,**

położonego na terenie następujących gmin woj. piotrkowskiego: Kleszczów, Rzaśnia, Sulmierzyce i Szczerców.

⋮

4. Koncesji udzielono na 41 lat, czyli od dnia wydania, tj. 19.10.1997 r. do dnia 17.09.2038 r. ... (wyróżnia się okresy: robót przygotowawczych od 1997 r., udostępniających od 2001 r., eksploatacji w latach 2006–2038.

⋮

8. Na podstawie art. 17 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo Geologiczne i Górnicze **zobowiązano przedsiębiorcę do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek prowadzenia działalności objętej koncesją. Formę i wielkość zabezpieczenia przedsiębiorca jest zobowiązany ustalić, w porozumieniu z organem koncesyjnym, w ciągu 1 roku obowiązywania koncesji, tj. do dnia 19.09.1998 r.**

⋮

W dniu 8.10.1999 r., nastąpiła aktualizacja decyzji koncesyjnej uwzględniająca zmianę formy prawnej przedsiębiorstwa – z przedsiębiorstwa państwowego na spółkę akcyjną. Jednocześnie dokonano prolongaty terminu ustanowienia zabezpieczenia jw. do dnia 1 września 2000 r.

Zauważmy, że koncesja nie wymienia stadium likwidacji kopalni, która następuje w zasadzie po wyczerpaniu złoża, ale też mogą się zdarzyć w okresie obowiązywania koncesji sytuacje awaryjne (nieplanowane). Powstaje zatem pytanie, czy w takich wypadkach można rozciągnąć odpowiedzialność ekologiczną przedsiębiorcy wynikającą z warunków koncesji na okres likwidacji kopalni? Pytanie jest o tyle zasadne, że zabezpieczenie, o którym mowa w koncesji, zgodnie z art. 82 ustawy pgg. może być użyte do pokrycia kosztów wynikających z likwidacji zakładu górniczego, w zakresie przewidzianym art. 80 ustawy. Dodatkowo, zgodnie z art. 95 ust. 3 ustawy, zabezpieczenie może być użyte do wypłacenia odszkodowań w ramach odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, która nie ma związku z terminami określonymi w koncesji.

3. Okres obowiązywania koncesji, a zakres odpowiedzialności wynikający z koncesji

W koncesji tej – co podnosiła Kopalnia Bełchatów SA – ważnym elementem jest pkt.1 mówiący, że koncesji udziela się na wydobywanie kopaliny, oraz pkt. 4 określający ściśle etapy robót: przygotowawczych, udostępniających i eksploatacyjnych. Nie wyróżnia

się tu i wcześniej okresu likwidacji kopalni, który następuje w zasadzie po okresie zakończenia eksploatacji węgla.

Nawiązując do ustawy pgg. (Dz.U. nr 27 poz 96), art. 15 wyraźnie mówi, że koncesji wymaga:

- poszukiwanie i rozpoznawanie złóż,
- **wydobywanie kopalni ze złóż**, bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze oraz składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalni.

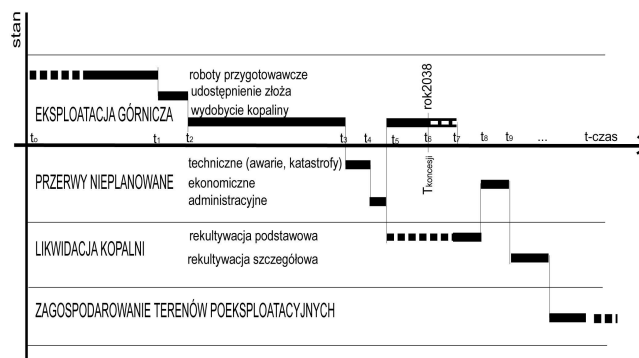
Z przepisów artykułu 15 wynika jednoznacznie, że koncesja nie mogła być wydana inaczej niż to zostało zrobione (tzn. na okres wydobywania węgla ze złoża Szczerców).

Z kolei art. 17 ust. 1 ustawy, o ustanowieniu zabezpieczenia mówi, że zabezpieczenie dotyczy *roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej koncesją*.

Wprawdzie art. 29 tej ustawy mówi, że *wygaśnięcie koncesji nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w niej obowiązków dotyczących ochrony środowiska*, ale warunki koncesji nie obejmują likwidacji kopalni, lecz roboty przygotowawcze, udostępniające i eksploatacyjne (pkt 4 koncesji).

Ta wątpliwość prawna mogła stać się dla prawników punktem zaczepienia w sporach o zakres odpowiedzialności przedsiębiorcy i dlatego wymagała bardziej szczegółowego rozpatrzenia. Sprawa bowiem komplikuje się, gdy rozważamy przypadek nieplanowanego wcześniej zaprzestania wydobycia, np. na skutek jego nieopłacalności spowodowanej zaistniałymi warunkami ekonomicznymi, upadłości przedsiębiorcy, skutkami katastrof przyrodniczych i zbyt dużych kosztów odbudowy kopalni etc. W takich sytuacjach może być podjęta decyzja o zatrzymaniu albo likwidacji kopalni przed upływem okresu, na jaki została wydana koncesja. Rysunek 6.2 dobrze ilustruje możliwe sytuacje. Na tym rysunku okres t_6-t_0 jest okresem obowiązywania koncesji. Moment t_3 jest nieprzewidzianą awarią. Jeśli przewiduje się kontynuowanie wydobycia, to okres $T_{np}=t_5-t_3$ jest okresem utrzymywania i odbudowy stanu zdatności technicznej i technologicznej kopalni, po której powinno być kontynuowane wydobycie do momentu wybrania złoża kopaliny użytecznej. Jeśli ocena przyszłości kopalni po chwili t_5 jest negatywna, przedsiębiorstwo przechodzi w stan likwidacji. Powstaje zatem pytanie: jak długo obowiązuje koncesja. Są tu trzy możliwości:

- i) w czasie dokładnie od i do daty wymienionej w decyzji (w naszym przypadku $T_i = (t_6 - t_0) = 2038 - 1997 = 41$ lat;
- ii) w czasie $T_{ii} = (t_3 - t_0) + (t_5 - t_3) + (t_7 - t_6)$;
- iii) $T_{iii} = (t_3 - t_5)$, jeśli t_5 kończy się decyzją administracyjną o likwidacji kopalni.



Rys. 6.2. Możliwe stany funkcjonowania kopalni

Przypadek (iii) nie budzi wątpliwości, art. 28 pgg. bowiem przewiduje w takich wypadkach wygaśnięcie koncesji, tj. *w razie likwidacji lub upadłości przedsiębiorcy*. Jeśli przyjąć, że upadłość przedsiębiorcy jest jednocześnie upadkiem przedsięwzięcia, to praktycznie mamy do czynienia z przypadkiem następujących po sobie zdarzeń: wygaśnięcia koncesji i rozpoczęcia procesu zabezpieczania lub likwidacji kopalni.

Przypadek (ii) również powinien być zakwalifikowany jako podstawa wygaśnięcia koncesji, ponieważ art. 28, ust.1, pkt (1) mówi, że koncesja wygasa z *upływem czasu, na jaki została wydana*; a nie mamy tu wątpliwości, ponieważ $T_{ii} > T_i$, bo $(t_5 - t_3)$ większe od 0, a więc okres eksploatacji wykraczałby poza datę graniczną koncesji, tj. rok 2038.

Koncesja zatem powinna być przedłużona o czas $T_{ii} - T_i$ zgodnie z procedurą odnawiania koncesji nie później niż w momencie t_6 .

Wnika z tego wniosek, że jeśli się trzymać dokładnie sformułowań art. 28 pgg., to koncesja i obowiązki z niej wynikające są ważne nawet przy zaistnieniu losowego zdarzenia przerwy w wydobywaniu kopaliny, ale do momentu decyzji o likwidacji zakładu, a jeśli ta nie zostanie podjęta, to do momentu upływu terminu, na jaki została wydana. Oznacza to, że stan likwidacji zakładu nie mieści się w formule koncesji.

Likwidacja kopalni, w kontekście ochrony środowiska, wiąże się jednoznacznie z rekultywacją terenów poeksploatacyjnych, ponieważ z definicji może być prowadzona tylko na terenach poeksploatacyjnych; nie można np. składować skały nadkładowej do wyrobiska i jednocześnie w tym samym miejscu wydobywać z niego węgiel. Jednakże w miarę postępu wybierania złoża następuje sukcesywne zwalnianie wykorzystanej przestrzeni wyrobiska i terenów przyległych, na których może i powinna być prowadzona rekultywacja tych terenów. Teoretycznie, może nawet wystąpić sytuacja, kiedy tereny kopalniane są zrehabilitowane całkowicie zaraz po zaprzestaniu wydobywania. Ten fakt nie zmienia jednak istoty rzeczy – koncesja związana jest z pojęciem wydobywania kopaliny(y). Natomiast wykonywane w czasie obowiązywania koncesji roboty rekultywacyjne, jak pokazuje praktyka, motywowane są przede wszystkim potrzebą zmniejszenia obciążenia finansowego za gospodarcze użytkowanie gruntów, a w dalszej kolejności troską o ochronę środowiska.

4. Specyfika ryzyka związanego z prowadzeniem zakładu górniczego

W sensie gospodarczym szkody powstałe w środowisku na skutek ruchu zakładu górniczego mają wymiar niemal wyłącznie majątkowy. Szkody te mają charakter stopniowy lub nagły. Szkody typu stopniowego są procesem kumulującym się uszczerbku na elementach środowiska, który kwalifikuje się jako szkoda dopiero po przekroczeniu norm obciążenia lub stanu środowiska. W takim kontekście nie można mówić o ryzyku pojawienia się (zdarzenia) szkody, lecz co najwyżej o ryzyku obniżenia jakości środowiska jako całości lub części. Przykładem na to są normy i pozwolenia na ograniczoną emisję zanieczyszczeń. Oddziaływanie zatem w granicach normy jest działaniem prawnie dozwolonym, aczkolwiek nieobojętnym dla przedsiębiorcy w sensie finansowym. Przekroczenie normy jest działaniem niedozwolonym, zagrożonym odpowiednimi karami.

Szczególnym i charakterystycznym dla górnictwa odkrywkowego przykładem szkody typu stopniowego jest obniżenie zwierciadła wód gruntowych na skutek robót odwadniających. Negatywne skutki takiego odwodnienia pojawiają się z opóźnieniem, kształtowanym w dużym stopniu przez warunki atmosferyczne. Objawiają się one przez mniejszą produktywność rolną oraz niedostatek wody na potrzeby życiowe ludności i zwierząt. Straty w rolnictwie uprawniają do odszkodowania, natomiast brak wody w studniach może być wyrównany tylko w jeden sposób – przez jej dostarczenie, co w praktyce oznacza wybudowanie systemu wodociągów na terenach odwodnionych. Kwestia natomiast kto powinien ponosić koszty utrzymywania tych wodociągów nie jest dość jasna. Przypomnieć tu wypada spór toczony w tej sprawie z KWB Bełchatów o koszty eksploatacji wodociągów. Ostateczne rozstrzygnięcie tego sporu na korzyść kopalni nastąpiło przez orzeczenie Sądu Najwyższego, ale dotyczyło ono jedynie nieuznania pod rządami znowelizowanej ustawy roszczeń z okresu przed nowelizacją ustawy z 1991 r. *prawo górnicze*. W świetle tej nowelizacji i aktualnie obowiązującego prawa geologicznego i górniczego należy poważnie liczyć się z ryzykiem pojawienia się roszczeń o koszty eksploatacji nowo budowanych wodociągów.

Szkody typu nagłego (katastroficzne) mają charakter losowy i mogą być wywołane czynnikami przyrodniczymi, technicznymi lub ludzkimi, których wystąpienie jest przewidywalne jedynie w sensie prawdopodobieństwa (praktycznie w sensie statystycznym). W przypadku zakładu górniczego możemy więc rozważać zdarzenia katastrofy geotechnicznej (obsunięcie się skarpy wyrobiska), deformacji powierzchni ziemi na skutek drgań sejsmicznych (wywołanych ruchami górotworu na skutek np. miejscowego odprężenia górotworu), zalania wyrobisk kopalnianych itp., a także zdarzenia o charakterze ekonomicznym, np. upadek przedsiębiorcy na skutek załamania koniunktury gospodarczej, nieuczciwej konkurencji, wybuchów niepokojów społecznych (strajki pracowników, blokady fizycznej zakładu przez przeciwników sposobu wykorzystania środowiska), przejęcia przedsiębiorstwa w złych zamiarach, upadek przedsiębiorstw zależnych i inne. Wszystko to są

zdarzenia trudno lub w ogóle nieprzewidywalne, a zatem mają charakter losowy. Wymienione ryzyka mogą spowodować na gruntach sąsiednich szkody budowlane, a w przypadku zatrzymania lub zamknięcia przedsiębiorstwa – niewypłacalność lub upadek przedsiębiorcy, co zagraża interesom poszkodowanych.

Z wyliczonych rodzajów szkód niemal wszystkie są szkodami o charakterze stopniowym, i co ważne – są odwracalne, tzn. ustępują po usunięciu przyczyny szkody (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi gleb organicznych typu torfowego oraz szkód budowlanych). W danym wypadku ustąpienie szkody nastąpi po wyłączeniu systemu odwadniania kopalni. Szkody te są przez przedsiębiorcę naprawiane na bieżąco, tj. w miarę ich dokumentowania. Ryzykiem jest tu najczęściej utrata stabilności ekonomicznej przedsiębiorcy. Chociaż i w takich wypadkach, w ich najgorszym wydaniu, tj. upadłości przedsiębiorcy i zaprzestaniu pompowania wody, jedynym realnym zagrożeniem dla poszkodowanych jest poniesienie kosztów zmian w środowisku przez ograniczony okres, tj. czas odtworzenia się zwierciadła wód gruntowych na poziomie stanu naturalnego.

5. Prognozowany zasięg i wielkość szkód górniczych odkrywki Szczerców

Zmiany w środowisku na skutek eksploatacji odkrywkowej węgla brunatnego są dla terenu górniczego Szczerców dość pewnie przewidywalne przez analogie do odkrywki Bełchatów. Szczegółowe badania i obliczenia przedstawiono w ocenie oddziaływania na środowisko wykonanej przez Poltegor–Projekt¹ na etapie koncesji. Ocena jest obszernym analitycznym opracowaniem wpływu projektowanej odkrywki na wszystkie sfery środowiska. Do celów niniejszej pracy najważniejsze są informacje dotyczące procesu rozwoju leja depresyjnego i jego wpływu na środowisko leśne i rolnicze.

Leje depresji o/Szczerców i o/Bełchatów

Do określenia zasięgu leja depresji o/Szczerców wykorzystano wyniki badań modelowych, z których wynika, że lej o/Bełchatów wyniesie 852 km², a o/Szczerców – 750 km². Zasięg docelowego leja o/Szczerców i aktualnego o/Bełchatów pokazano na rysunku 6.1.

Według OOS skutkiem odwadniania złoża będzie rozwój wspólnego leja depresyjnego odkrywek Szczerców i Bełchatów, głównie w kierunku zachodnim. Potencjalne szkody wodne, które wystąpią na obszarze wpływu drenażowego zostały już w znacznej części naprawione przez KWB Bełchatów.

¹ Ocena oddziaływania na środowisko projektowanej O/Szczerców, Poltegor–Projekt, sp. z oo. (niepubl.)

Osiadanie i odkształcenia terenu w wyniku odwodnienia

W wyniku odwodnienia następuje osiadanie terenu, które w obszarze rowu Kleszczowa osiągać może 0,8 m. Poza rowem osiadania wyniosą 0,1–0,3 m. Osiadania te nie mają praktycznie wpływu na stateczność budowli.

Oddziaływanie procesów sejsmicznych

Roboty górnicze wpływają na stan równowagi górotworu. Prognozy wykonane przez zespół ekspertów AGH w zakresie możliwości występowania wstrząsów górotworu przy dalszej eksploatacji Bełchatowa i Szczercowa, wskazują, że eksploatacji tej towarzyszyć będą silne wstrząsy sejsmiczne. Ogółem od roku 1991 zarejestrowano niemal 1 200 wstrząsów, z czego 800 były bardzo słabe. Nie powinny one zagrażać obiektom budowlanym poza epicentrami, które lokalizować się będą w granicach obszaru górniczego obu odkrywek.

Zgodnie z prognozą GIG w obrębie o/Szczerców należy spodziewać się wystąpienia wstrząsów sejsmicznych na poziomie zagrażającym jedynie budynkom o złym stanie technicznym; w nowo wznoszonych nie zaleca się stosowania specjalnych zabezpieczeń.

Oddziaływanie na uprawy rolne

Bliskie wzajemne położenie o/Bełchatów i o/Szczercowa powoduje zmniejszony o około 50% przyrost powierzchni terenu objętego lejem depresji wód podziemnych. Dlatego odwadnianie Szczercowa spowoduje stosunkowo niewielki przyrost w kierunku zachodnim gruntów osuszonych (rys. 6.1). W tym obszarze znajdzie się około 21% (5 520 ha) gleb, które mogą ujemnie zareagować na odwodnienie. Największy wpływ może się zaznaczyć na użytkach zielonych kompleksu 2z i 3z i gruntach ornych kompleksu 9. Dominują wśród nich użytki zielone stanowiące 71% (3 929 ha) gleb reagujących na odwodnienie, w tym 490 ha to szczególnie wrażliwe gleby typu torfowego lub torfowo-murszowego. Kompleks 9 obejmuje 1 600 ha. Gleby reagujące na odwodnienie mogą zmniejszyć swoją klasę bonitacyjną od 0,5 do 1.

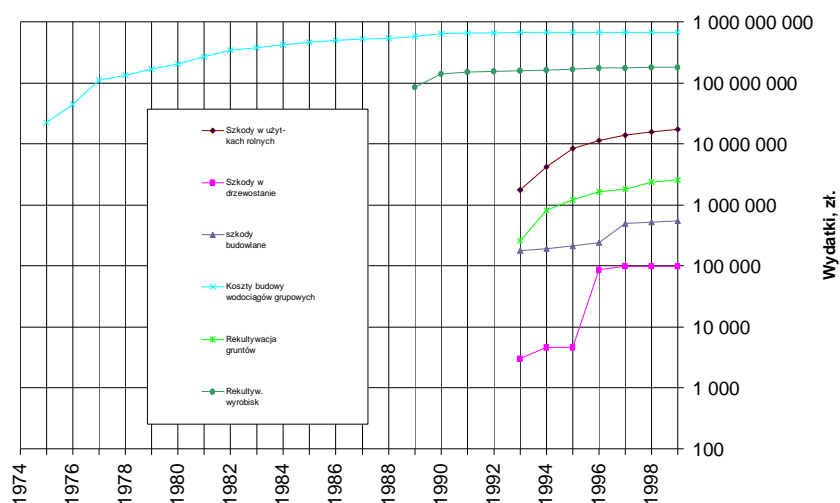
Oszacowanie kosztów szkód

Kopalnia ponosi różne opłaty ekologiczne, które w istocie są formą opodatkowania przedsiębiorcy na rzecz samorządów lokalnych i funduszy celowych. Część kosztów związana jest z rekultywacją terenów poeksploatacyjnych, inna część związana jest z ochroną wód podziemnych (odwadnianie wysadu solnego), pozostałe mają charakter odszkodowawczy i prewencyjny.

Opłaty i podatki w znacznym stopniu zasilają budżety gmin, które, jak pokazuje praktyka, najczęściej przeznaczane są na inwestycje komunalne. W każdym razie dochody z tego tytułu mają wpływ na postawy roszczeniowe administracji samorządowej

i mieszkańców tych gmin. Poważną wadą tego systemu jest raczej niesprawiedliwy podział tych opłat, ponieważ największe korzyści mają gminy, na terenie których położone są złoża. Dochód z opłaty eksploatacyjnej jest tu nieporównywalnie wyższy od pozostałych wpływów. Jeśli otrzymuje je tylko gmina, na której położona jest kopalnia, a nie gminy, na które kopalnia ujemnie oddziałuje, to trudno się dziwić niechęci do takiego stanu rzeczy sąsiednich gmin. Prawdopodobnie wynika z tego bardzo negatywna ocena gmin w zakresie kompensacji skutków działalności górniczej przedsiębiorcy (por. pkt 5.2).

W celu określenia wielkości kosztów odszkodowań i działań zapobiegawczych zastosowano układ rodzajowy szkód stosowany przez KWB Bełchatów SA. Zebrano dane o kosztach opłat i odszkodowań poniesionych w różnych latach działalności przedsiębiorstwa. Wyróżniono przy tym wymienione w koncesji etapy robót przygotowawczych, udostępniających i eksploatacyjnych. Szczegółowe dane przedstawiono na rysunku 6.3. Są one przeliczone na poziom cen 1999 r. według wskaźnika inflacji określonej przez GUS.



Rys. 6.3. Skumulowane (aktualizowane) koszty naprawy szkód górniczych w KWB Bełchatów

6. Ustalenie wielkości zabezpieczenia dla odkrywki Szczerców

Z poprzedniego rozdziału wynika, że wartość zabezpieczenia finansowego ewentualnych roszczeń, które mogą powstać podczas eksploatacji złoża Szczerców, dla warunków kopalni KWB Bełchatów SA ograniczają się w zasadzie do rozpatrzenia najgorszego przypadku – niewypłacalności (upadłości) przedsiębiorcy i przejęcia jego zobowiązań przez Skarb Państwa. Będą to zobowiązania odszkodowawcze o charakterze cywilnoprawnym za skutki zmian w środowisku rolniczym oraz zobowiązania

o charakterze publicznoprawnym dotyczącym „sprzątania”, czyli rekultywacji terenów poeksploatacyjnych.

Okres, dla którego zabezpieczenie jest wymagalne wynosi od momentu wydania koncesji (1997) do przewidywanej daty zakończenia wybierania złoża tj. 2038 r. Roboty rekultywacyjne zaliczono do robót likwidacyjnych, likwidacja kopalni zaś – jak ustalono – nie mieści się w formule koncesji i nie jest dalej analizowana.

Nie ma wątpliwości, że szkody wywołane są zmianami stosunków wodnych pod wpływem robót górniczych. Można najwyżej spierać się o to, czy są to jedyne przyczyny powstania tych szkód. Jak pokazuje analiza kosztów ochrony środowiska KWB Bełchatów, te które mają charakter odszkodowawczy i prewencyjny są spowodowane zastosowaną technologią wydobywania węgla, wymagającą uprzedniego odwodnienia górotworu. Powierzchnia leja depresyjnego zatem oraz wielkość poniesionych kosztów jest podstawą określenia wielkości zobowiązań o charakterze odszkodowawczym.

Na podstawie odpowiednich prognoz przyjęto, że powierzchnia przyrostu leja depresji odkrywki Szczerców w 2000 r. wynosi 0 i wzrasta do wartości maksymalnej 266,6 km² w 2019 r. Od tej daty (zakończenia eksploatacji złoża Bełchatów, oraz postępu eksploatacji Szczercowa w kierunku wschodnim) nastąpi sukcesywne wycofywanie się leja depresji do wartości około 80% wartości maksymalnej w 2038 r. oraz odpowiednio, około 40% w 2050 r.

W obliczeniach uwzględniono również, przyjęte w propozycji zabezpieczenia KWB Bełchatów założenie, że od około 2030 r., po zakończeniu eksploatacji złoża Bełchatów roszczenia mogą dotyczyć całego terenu górniczego Szczercowa, tj. 515 km².

Stosując się do wymagań niniejszej pracy co do konieczności dynamicznego ujęcia zagadnienia (różne etapy rozwoju kopalni), przyjęto model prognozowanych wielkości zobowiązań jako funkcję powierzchni leja depresji i czasu (w jednostkach roku):

$$Wz(i) = Wor(i) + Wzw(i) - Wa(i)$$

tzn. <wartość zobowiązań w *i*-tym roku> jest równa <wartości kosztów odszkodowań rolnych i budowlanych> plus <koszt zaopatrzenia w wodę> minus <koszty poniesione awansem w tym zakresie (np. budowa kompletnego systemu wodociągów zaspokajające docelowe potrzeby i roszczenia)>.

<Koszty zaopatrzenia w wodę> są równe <kosztom inwestycji wodociagowych> plus <kosztom utrzymania wodociągów> tj.:

$$Wzw(i) = Wiw(i) + Keu(i)$$

Aby obliczyć zdefiniowane funkcje kosztów, przyjęto następujące założenia:

– Charakter odszkodowań i ich wartość odniesiona do jednostki powierzchni leja depresji, jest jak dla KWB Bełchatów.

– Z obliczeń wyłączono koszty rekultywacji terenów poeksploatacyjnych oraz włączono koszty utrzymania (eksploatacji) wodociągów wiejskich, zgodnie z wnioskami rozdziału 2.

– Przeliczenie (aktualizowanie) wszystkich danych finansowych z lat ubiegłych na poziom cen 1999 r. według oficjalnego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług GUS (wskaźnik inflacji). Obliczone wielkości posłużyły do określenia jednostkowych kosztów odszkodowań i działań zapobiegawczych.

– Przyjmuje się jednostkowe koszty budowy wodociągów i koszty odszkodowań odniesione do powierzchni leja depresyjnego według danych i obliczeń jak na rysunku 6.4, tj. w przypadku odszkodowań jest to 0,04zł/m²; w przypadku budowy wodociągów jest to 1,0 zł/m², ale pomniejszone do 60% tej wielkości, czyli 0,60 zł/m²; przyjęto bowiem założenie, że obecne technologie i materiały stosowane w budowie wodociągów są bardziej efektywne niż w przeszłości.

– Przyjmuje się dalej, że roszczenia będą uwzględniane do 2030 r. na terenach przyrostu leja depresji wywołanego eksploatacją złoża Szczerców, a od 2031 r., tj. po zakończeniu eksploatacji Bełchatowa, na terenach całego terenu górniczego o/Szczerców.

– Przyszłe (obecnie nieznanne) wskaźniki inflacji przyjęto na stałym poziomie 5% rocznie. Oznacza to, że wszystkie wielkości, obliczone na określony rok w przyszłości, są podane w cenach tego roku (oczywiście pod warunkiem, że inflacja będzie na poziomie przyjętym do obliczeń).

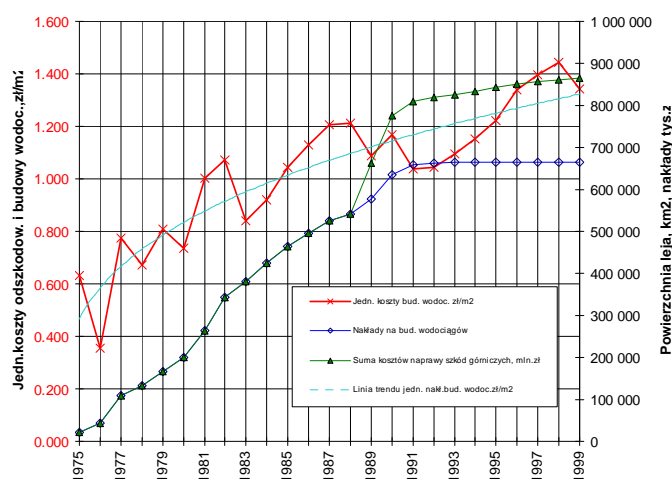
– Do obliczenia kosztów utrzymania urządzeń wodociągowych przyjęto obecnie stosowane ceny wody pomniejszone o koszt zarządzania, co daje w przybliżeniu wartość 1 zł/m³. Jednocześnie wielkość zużycia wody przyjęto według obowiązujących standardów na poziomie 0,12 m³/dobę/mieszkańca, a wartość zużycia wody powiązano z powierzchnią leja depresji przez przeciętne zagęszczenie ludności na 114 osób/km².

Z powodu braku szczegółowych danych o rozwoju leja w każdym roku przyjęto, że przyrost powierzchni leja depresji następuje liniowo i równomiernie. W takim przypadku funkcja $Wa(i)$ jest równa zero. W przeciwnym razie należałoby ją uwzględnić w obliczeniach.

Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 6.1, gdzie liczby w poszczególnych latach określone są w cenach danego roku przy inflacji jak w kolumnie 2 tabeli. Obliczenia te pozwalają ocenić stan zobowiązań przedsiębiorcy w każdym roku, włącznie do czasu likwidacji kopalni. Warto tu zauważyć, że zobowiązania pozostają nawet po zakończeniu eksploatacji z powodu utrzymującego się leja depresji. Przyjmuje się, że zmniejszanie się powierzchni tego leja nastąpi od 2030 r., według schematu jak w kolumnie 3 tabeli 6.1.

Z tego co opisane było w poprzednich rozdziałach wynika, że głównym zagrożeniem dla poszkodowanych jest niewypłacalność przedsiębiorcy. Z przeprowadzonych obliczeń znamy prawdopodobne wartości należności. Należałoby teraz ustalić okres wyprzedzenia zabezpieczenia. Logika nakazuje, że powinien on być równy okresowi naturalnego powrotu zwierciadła wód gruntowych po zaprzestaniu pompowania. Wielkość ta nie jest obecnie znana, ale z pewnością jest to okres kilku lat. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę możliwości kopalni mierzone np. udziałem wartości zabezpieczenia w wartości

sprzedaży węgla. Jeśli ustalić ten udział na poziomie 10% wartości sprzedaży węgla, to okres wyprzedzenia przy takim założeniu wyniesie około 5 lat. W tabeli 6.1 w kolumnie 8 obliczono wartość zobowiązań w danym roku, a w kolumnach 9 i 10 wartości z wyprzedzeniem 3- i 5-letnim. Odpowiadają one liczbom 1–2-krotnej wartości opłaty eksploatacyjnej. Nie wydaje się, by takie kwoty mogły być problemem finansowym dla przedsiębiorstwa, pod warunkiem, że nie będzie to zastaw pieniądza, lecz inna forma zabezpieczenia.



Rys. 6.4. Jednostkowy koszt odszkodowań

Analizując wykonane obliczenia, już bardzo pobieżna ich analiza prowadzi do wniosku, że wartość zabezpieczenia może ubezpieczać wypłacalność przedsiębiorcy najwyżej na kilka lat naprzód z powodu bardzo wysokich sum należności, jakie trzeba by było zabezpieczyć na wypadek trwałej niewypłacalności i upadku przedsiębiorcy. Trzeba jednak powiedzieć, że prawdopodobieństwo zatrzymania tak dużego przedsiębiorstwa – jeśli już zostało uruchomione – jest znikome. Natomiast jego wypłacalność może już być przedmiotem dyskusji. Kopalnia np. osiągnęła w 1999 r. zysk w granicach 8 mln. zł., co jest wielkością porównywalną z wartością rocznych zobowiązań odszkodowawczych (pomijając nieliczone tu koszty rekultywacji podstawowej). W takiej sytuacji do rozważenia może być około 3-letni okres wyprzedzenia. Wartości te przedstawiono w tabeli 6.1.

Na podstawie danych tabeli łatwo jest obliczyć wartości zabezpieczenia z dowolnym okresem wyprzedzenia, jednakże – co należy z naciskiem podkreślić – wszystkie obliczenia powinny być weryfikowane co roku, co uzasadnione jest potrzebą aktualizowania danych (np. stopy inflacji albo wartości wyprzedzenia robót prewencyjnych). Są one trudne do przewidzenia na odległą przyszłość z powodu szybko zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju, zmianami w środowisku przyrodniczym, a także nieustaloną jeszcze ostatecznie koncepcją zagospodarowania wyrobisk poeksploatacyjnych.

Forma zabezpieczenia

Biorąc pod uwagę wielkości liczb, jakie wchodzi w rachubę, realną i w miarę znośną ekonomicznie, formą zabezpieczenia może być zastaw na papierach wartościowych, weksel, gwarancja bankowa lub poręczenie. Wybór formy powinien należeć do przedsiębiorcy.

Klasyczne ubezpieczenie w towarzystwie ubezpieczeniowym jest nierealne z powodu braku tego typu praktyki w Polsce oraz z powodu charakteru szkód, które nie są typowo losowe (te decydujące o kosztach mają charakter stopniowy i są dość precyzyjnie przewidywane). Ryzyko głównych szkód górniczych występujących na terenach i okolicach kopalni Bełchatów nie jest podobne do tych klasycznych, występujących np. w komunikacji, transporcie, ochronie zdrowia itp. Można jednak rozważyć ubezpieczenie się od niewypłacalności, czyli ubezpieczenie ryzyka finansowego, które jest oferowane na naszym rynku przez towarzystwa specjalizujące się w ubezpieczeniach finansowych.

Obliczenia

Dane przyjęte do obliczeń

1	koszty jednostkowe eksploatacji wodociągów,	zł/m ³	0,008	jedn. koszt odszkodowań,	zł/m ²
114	os./km ² (powierzchnia .Bełchatów)		1	jedn. koszt budowy wodoc..	zł/m ²
266,60	max. przyrost powierzchni leja depresji,	km ²	0,6	współ. zmniejszenia koszt. bud. wodoc.	
30 392	ludność na 266 km ² ,	osób	266,600000	km ² leja do 2030r.	
137 456	ludność na 515 km ² ,	osób	515,589315	km ² leja po 2030r.	
0,12	jedn. zużycie wody	m ³ /ma	0,07	roczna stopa inflacji	
14	jedn. zużycie wody	m ³ /ma.Ma.km ²	3	współczynnik redukcji_1	
4 993	zużycie wody	m ³ /rok.km ²	2,1	współczynnik redukcji_2	
4 993	koszt eksploatacji urządzeń	zł/rok.km ²	950 045 375	Wartość sprzedaży węgla 1999r.	
18 219	powierzchnia (Łódzkie)	km ²	38 001 815	Naliczona opłata eksploatacyjna za rok 1999	
2 663 600	ludność (Łódzkie)				

Oznaczenia zmiennych

$W_o(i)=W_{or}(i)+W_{zw}(i)$	wartość odszkodowań w i-roku,
$W_{or}(i)$	odszkodowania rolne,
$W_{zw}(i)=W_{iw}(i)+K_{eu}(i)$	koszty zaopatrzenia w wodę,
$W_{iw}(i)$	wartość inwestycji wodnych,
$K_{eu}(i)$	koszt eksploatacji urządzeń wodociagowych,
$p(i)$	przyrost powierzchni w roku i,
$P(i)$	powierzchnia skumulowana do roku i,