

*Edward Janeczko*

## **Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska**

1. W zakresie prawa ochrony środowiska obowiązują dwa podstawowe akty normatywne w postaci ustawy, tj. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) – Prawo ochrony środowiska, określana dalej jako ustawa oraz ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.), określana dalej jako przepisy wprowadzające. Istnieje jeszcze szereg ustaw (np. prawo wodne) wiążących się z szeroko pojętą ochroną środowiska, a także znaczna liczba aktów normatywnych wykonawczych o charakterze rozporządzeń.

We wszystkich tych aktach normatywnych przedmiotem regulacji jest przede wszystkim obszerna problematyka administracyjnoprawna. Istnieją jednak przepisy, choć w mniejszym rozmiarze, prawa cywilnego podlegające stosowaniu przez sądy powszechne, a także przez notariuszy, oraz problematyka z pogranicza prawa cywilnego i administracyjnego, łącznie z przepisami zawierającymi wymaganie zachowania formy aktu notarialnego. Przedmiotem niniejszego opracowania będą te przepisy i ta problematyka, ograniczona rozmiarami publikacji tylko do kwestii podstawowych.

2. Artykuł 138 ust. 1 ustawy nakłada na właściciela obowiązki z zakresu eksploatacji instalacji oraz urządzeń zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska. Takie obowiązki ma zamiast właściciela inny podmiot władający instalacją lub urządzeniem na podstawie tytułu prawnego. Przez tytuł prawny rozumie się oprócz prawa własności, użytkowanie wieczyste,

trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy (art. 3 pkt 41).

Artykuł 180 i nast. ustawy określają instalacje, których eksploatacja wymaga pozwolenia. Inne instalacje mogące negatywnie oddziaływać na środowisko wymagają zgłoszenia organowi ochrony środowiska (art. 152 i 153).

Artykuł 138 ust. 2 ustawy zawiera istotną, z punktu widzenia praktyki notarialnej, treść. Wymaga bowiem zachowania formy aktu notarialnego przy zawieraniu umowy dotyczącej przeniesienia obowiązków w zakresie eksploatacji instalacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska. Zastrzeżenie takiej formy odnosi się do instalacji, których emisja wymaga pozwolenia.

Wymaganie zachowania formy aktu notarialnego przewiduje również art. 22 przepisów wprowadzających. Ma on następujące brzmienie: „Jeżeli władający instalacją, z której emisja wymaga pozwolenia, nabył do niej tytuł prawny inny niż własność przed dniem wejścia w życie Prawa ochrony środowiska (tj. przed 1 października 2001 r. – art. 1 przepisów wprowadzających), warunek przeniesienia obowiązków w zakresie jej eksploatacji w drodze aktu notarialnego, o którym mowa w art. 138 ust. 2 prawa ochrony środowiska, stosuje się od dnia 1 stycznia 2006 r.”.

**3.** Według art. 130 ustawy istnieją trzy rodzaje ograniczeń sposobów korzystania z nieruchomości:

1) na podstawie przepisów o ochronie przyrody (ustawa z dnia 16 października 1991 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.),

2) na podstawie przepisów prawa wodnego (ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.),

3) na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Co do trzeciego rodzaju ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości zawartych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, przykładowo można wskazać art. 1 ust. 2 pkt 3, nakazujący uwzględniać w zagospodarowaniu przestrzennym wymagania ochrony środowiska przyrodniczego czy art. 6 ust. 5 pkt 1 i 2 dotyczący tej samej kwestii, a nadto zagrożeń środowiskowych przy opracowywaniu studium planu lub art. 10 ust. 1 pkt

8, wymagający ustalenia w planie szczegółowych warunków m.in. w zakresie potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego.

Jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, do roszczeń właściciela (wieczystego użytkownika) mają zastosowanie przepisy tej ustawy, tj. art. 36. W pozostałych przypadkach do tych roszczeń stosuje się przepisy prawa ochrony środowiska. Taki wniosek wynika z zestawienia treści art. 129 ust. 5 i art. 130 ust. 2.

Artykuł 129 ust. 5 ustawy stanowi, że do roszczeń związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości nie stosuje się przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie jednak ust. 2 art. 130 nie wyklucza (dopuszcza) ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie właśnie przepisów tej ustawy. Jest to kwestia istotna, bo inny jest zakres roszczeń określonych w art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (a także inny tryb i termin dochodzenia) niż roszczeń przewidzianych w art. 129 prawa ochrony środowiska.

Artykuł 129 przewiduje dwa rodzaje roszczeń:

- 1) żądanie wykupienia nieruchomości lub jej części (ust. 1) i
- 2) odszkodowanie (ust. 2).

Pierwsze roszczenie powstaje w przypadku, gdy korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, drugie zaś wówczas, gdy nastąpiła szkoda obejmująca również zmniejszenie wartości nieruchomości.

Powstaje wątpliwość, czy w przypadku istnienia roszczenia o wykupienie nieruchomości podmiot uprawniony może z niego zrezygnować, a w zamian dochodzić odszkodowania.

Niemożliwość korzystania z nieruchomości (lub jej części) bądź istotne ograniczenie takiej możliwości wiąże się zawsze z powstaniem szkody w rozumieniu ust. 2 art. 129. Ta okoliczność przesądzałaby, że przy istnieniu roszczenia o wykup podmiot uprawniony może dochodzić zamiast tego roszczenia odszkodowania.

Podmiotem uprawnionym w przypadku wyżej omawianych roszczeń jest właściciel nieruchomości lub wieczysty użytkownik.

Odszkodowania może ponadto dochodzić osoba, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości (np. użytkowanie – art. 129

ust. 3). Wydaje się, że takie roszczenie może mieć także dożywotnik zgodnie z art. 910 § 1 zd. 2 k.c., nakazującym odpowiednie stosowanie przepisów o ograniczonych prawach rzeczowych do obciążenia wynikającego z umowy dożywocia.

Ust. 4 art. 129 przewiduje termin dochodzenia omawianych roszczeń, stanowiąc, że można z nimi wystąpić w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Artykuł 84 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), również pozwalający na żądanie wykupu (lub zamiany na inną) nieruchomości, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy było związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, nie przewidywał ograniczeń czasowych w dochodzeniu tego rodzaju roszczeń. Były to niewątpliwie roszczenia związane z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska. Jeżeli powstały one przeto przed wejściem w życie ustawy, ma zastosowanie art. 8 przepisów wprowadzających, według którego rozstrzygnięcia wydawane są na podstawie przepisów dotychczasowych, czyli wspomnianego art. 84 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Roszczenia te przedawniają się z dniem 30 czerwca 2004 r.

Przepisy art. 131 i 132 określają zasady i tryb dochodzenia roszczeń w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wymienionych w art. 130 ust. 1, tj. na podstawie przepisów o ochronie przyrody i przepisów prawa wodnego.

W zakresie wykupu nieruchomości stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). Chodzi tu, jak się wydaje, o przepis art. 113 ust. 3 dotyczący wywłaszczenia części nieruchomości w wypadkach, gdy pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na cele dotychczasowe. Tę część nabywa się w drodze umowy. Przewidziane w art. 132 ustawy wykupienie nieruchomości jest więc realizowane w takim trybie. Nie ma tu zatem decyzji administracyjnej, a przeciwko podmiotowi, który uchyla się od zawarcia umowy, uprawniony może wystąpić z powództwem o zobowiązanie do złożenia stosownego oświadczenia woli o nabyciu nieruchomości, ze wszystkimi tego konsekwencjami wynikającymi z art. 64r. k.c. i 1047 k.p.c. (por. G. Bieniek w: *Komentarz*

do ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyd. 2, Zielona Góra 2000, s. 107).

Odszkodowanie na żądanie poszkodowanego ustala starosta w drodze decyzji. Decyzja jest niezaskarżalna, a strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania lub co do której nie wydano w terminie trzech miesięcy decyzji o odszkodowaniu, może wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 131).

Jest to tryb podobny (choć nie identyczny) do trybu określonego w przepisach art. 160 k.p.a., co może uzasadniać stosowanie zasad przewidzianych w tym przepisie. Ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości następuje, jak stanowi art. 133 ustawy, po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającego wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten zawiera jedynie kryteria co do określenia wartości nieruchomości i jest to wystarczające do ustalenia ceny wykupu. Nie formuluje natomiast zasad dotyczących wysokości odszkodowania. Określa je, choć w sposób lakoniczny i mogący budzić wątpliwości, art. 129 ust. 2.

Artykuł 134 wymienia podmioty obowiązane do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości. Decydującym kryterium jest to, przez jaki organ nastąpiło wydanie aktu normatywnego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Do tych podmiotów należą właściwe jednostki samorządu terytorialnego i reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa. Według zasad określonych w art. 129-134 ustawy, właściciel nieruchomości położonej w strefie ochronnej może do dnia 31 grudnia 2005 r. żądać wykupu nieruchomości lub jej zamiany na inną, jeśli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami. Odesłanie do przepisów art. 129-134 ustawy oznacza, że zarówno w zakresie wykupu, jak i zamiany istnieje możliwość zawarcia umowy lub wystąpienia z powództwem do sądu o zobowiązanie do złożenia odpowiedniego oświadczenia woli, z zastosowaniem zasad określonych w art. 64 k.c. i 1047 k.p.c.

4. Według art. 135 następuje tworzenie, w określonych w przepisie przypadkach przez wojewodę w drodze rozporządzenia lub przez radę powiatu w drodze uchwały, obszarów ograniczonego użytkowania. Ustanowione natomiast na podstawie dotychczasowych przepisów obszary

ograniczonego użytkownika stają się obszarami ograniczonego użytkownika w rozumieniu przepisów ustawy (art. 23 przepisów wprowadzających).

Jeżeli ustanowienie obszaru ograniczonego użytkownika spowoduje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, powstaje roszczenie o odszkodowanie lub roszczenie o wykup nieruchomości. Rozstrzygnięcie o takich roszczeniach należy do właściwości sądów powszechnych (art. 136).

Jak się wydaje, przesłanki powstania tych roszczeń są podobne jak w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, choć art. 136 powinien zawierać stosowne odesłanie.

5. W dziale I tytułu VI ustawy są zamieszczone przepisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko.

Artykuł 322 tego działu zawiera generalne odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego. Jak się wydaje, odesłanie to nie dotyczy odszkodowania należnego w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129-134) czy w przypadkach ustanowienia obszaru ograniczonego użytkownika (art. 135-136). Są to bowiem samodzielne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, z określeniem podmiotów zobowiązanych do zapłaty odszkodowania.

Z art. 323 wynika istnienie dwóch roszczeń negatywnych w przypadku bezprawnego oddziaływania na środowisko, powodujące powstanie lub zagrożenia szkody:

1) o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i podjęcie środków zapobiegawczych przykładowo w tym przepisie wymienionych,

2) o zaprzestanie działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Legitymację czynną do wystąpienia z takimi roszczeniami ma każdy doznający wskazanej wyżej bezprawności, a gdy zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, taką legitymację ma Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna.

Jak się wydaje, w razie naruszenia środowiska jako dobra wspólnego, każdy z wyżej wymienionych podmiotów może występować samodzielnie, bez potrzeby wykazywania własnego interesu prawnego.

Organizacje ekologiczne mogą ponadto występować do sądu z roszczeniem o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru bądź usługi w przypadkach wymienionych w art. 328.

Podmioty, którym przysługują omówione wyżej roszczenia, mogą ponadto wraz z wniesieniem powództwa żądać przez sąd zobowiązania osoby, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, a więc z reguły pozwanego, do udzielenia określonych w art. 327 informacji.

Odpowiedzialność przewidziana w przepisach omawianego działu jest szersza niż odpowiedzialność na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, gdyż nie jest wyłączona wówczas, gdy działalność wyrządzająca szkodę jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach (art. 325).

Są ponadto dwie regulacje szczególne, odrębne niż przewidziane kodeksie cywilnym, dotyczące zwrotu nakładów w granicach określonych art. 326 i stosowania art. 435 § 1 k.c. niezależnie od tego, czy zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody w rozumieniu tego przepisu.

Potrzebne są jednak ustalenia co do takiego charakteru zakładów. O zakładach o zwiększonym ryzyku lub dużym ryzyku jest mowa w rozdziale 2 działu II tytułu IV zatytułowanym *Obowiązki prowadzącego zakład stwarzający zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej* (art. 249 i nast.), a definicję tych pojęć zawiera art. 248 ust. 1.