

Andrzej Graczyk

INFORMACYJNE PODSTAWY SZACOWANIA SZKÓD EKOLOGICZNYCH NA PRZYKŁADZIE ODDZIAŁYWAŃ GÓRNICTWA ODKRYWKOWEGO

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie przedstawia wyniki badań poświęconych problematyce szkód w środowisku i zabezpieczenia roszczeń w działalności górniczej górnictwa odkrywkowego. Wyniki pierwszego etapu tych badań zostały przedstawione w artykule *Metody wyceny szkód ekologicznych i ich zastosowanie do praktyki oznaczania wartości szkody w dobrach osobistych poszkodowanych* [2].

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 raczej nie będą samodzielnie podejmować ich szacunku. Wynika to w dużym stopniu z pracochłonności i dość dużych kosztów prowadzenia badań. Niemniej jednak choćby przybliżona informacja o poziomie szkód, jakie mogą spowodować, jest podmiotom potrzebna. Powinna być ona podstawą decyzji o podjęciu działań zapobiegawczych lub o ubezpieczeniu się od odpowiedzialności za szkody.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania informacji powstających w ramach procedur przewidzianych w polskim prawie ochrony środowiska. Podstawową tezą jest to, że istniejące procedury stwarzają podstawy inwentaryzacji stanu wyjściowego – przed dokonaniem zmian w środowisku, a także pozwalają na określenie wielkości przekształceń środowiska. Tym samym pozwalają na wycenę szkód powodowanych działalnością w środowisku. Problem ten zostanie ukazany w odniesieniu do procedur przewidzianych w prawie ochrony środowiska na przykładzie regulacji odnoszących się do szkód powodowanych oddziaływaniami górnictwa odkrywkowego.

W przypadku każdej działalności powodującej oddziaływanie na środowisko możliwe jest przeprowadzenie odpowiednich prac, których efektem będzie oszacowanie wartości skutków tego oddziaływania. 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 w szczególności ekspertyz i wyników ocen oddziaływania na środowisko. Natomiast dla obiektów funkcjonujących oszacowania mogą powstawać na podstawie przeprowadzanych okresowo procedur wydawania pozwoleń czy też poddawania się przez przedsiębiorstwa dobrowolnym audytom ekologicznym¹. W wyniku owych procedur uzyskuje się dane w postaci ilościowej dotyczące otoczenia oraz skutków funkcjonowania obiektu. Dalej zostaną przedstawione możliwości wykorzystania istniejących procedur do przygotowania wycen ekologicznych kosztów zewnętrznych.

Zakres prezentowanych w artykule zagadnień dotyczy tych rodzajów szkód, które nie są omawiane w nowej Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii nr 2004/35/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za szkody ekologiczne (DzU UE nr L. 143 z 30.04.2004). Określa ona ramowo odpowiedzialność podmiotów powodujących szkody w środowisku. Obejmuje prewencję i usuwanie szkód. Dotyczy zarówno działań, jak i zaniechań podmiotów. Państwa członkowskie muszą wydać przepisy wykonawcze do 30 kwietnia 2007 r.

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

- szkodenie chronionym gatunkom i naturalnym ekosystemom (przestrzeniom życiowym), to jest wszystkie szkody, które mają istotne negatywne oddziaływanie w związku z osiąganiem utrzymania korzystnych warunków utrzymania tych ekosystemów lub gatunków,
- szkodenie zbiornikom wody, to jest wszystkie 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 grunt lub do niego.

Szkodą lub szkodeniem jest w brzmieniu Dyrektywy bezpośrednio lub pośrednie spowodowanie negatywnej zmiany zasobów naturalnych lub upośledzenie funkcji zasobu naturalnego.

¹ 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 Ekozarządzania i Audytów Wspólnoty (Eco Management and Audit Scheme – EMAS). Został wprowadzony ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) – DzU nr 70, poz. 631.

W świetle tak rozumianych szkód istota szkody w dobrach osobistych polega na możliwości bezpośredniego zaadresowania szkody, tj. 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.

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

Procedura postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów regulowana jest przepisami ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [9]. Oceny te, jako prognozy oddziaływania na środowisko, wykonywane są zgodnie z art. 40 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska dla dwu grup dokumentów strategicznych: przestrzennych i sektorowych. Cytowany artykuł stanowi o konieczności 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 wymienionych dokumentów strategicznych weszły w życie z dniem 1 października 2001 r. Akty powyższe 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 sporządza się na kilku poziomach:

- na poziomie krajowym: strategię, politykę, programy zadań rządowych,
- na poziomie wojewódzkim: strategię regionalną, plany zagospodarowania przestrzennego województwa 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. Na przykład prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego m.in. powinna zawierać²:

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).

² Artykuł 3 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczególnych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [3].

Stanowi to 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 o rodzajach i przewidywanej ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub energii przy zastosowaniu 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 zmniejszenie, 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, można określić stan wyjściowy środowiska, a także zakres i skalę planowanych i faktycznych zmian w środowisku. Dane te mogą być podstawą określania „tła” oddziaływań poszczególnych przedsięwzięć i oceny zmian przez nie powodowanych w trakcie eksploatacji. Można zatem twierdzić, że po otrzymaniu 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 sprawy.

W celu oceny oddziaływania na środowisko działalności górnictwa odkrywkowego prowadzi się badania geologiczno-inżynierskie. Prace te, poza określaniem warunków posadowienia obiektów lub ich modernizacji oraz prognozy wpływu na środowisko geologiczne, powinny umożliwiać dokonanie oceny wpływu tych obiektów na środowisko przyrodnicze na etapie budowy, eksploatacji i likwidacji. Powinny więc zawierać niezbędne dane:

- dotyczące stanu środowiska,
- oceny oddziaływania inwestycji lub obiektu na środowisko,
- minimalizacji skutków tego oddziaływania [1].

Wskazuje się również zagadnienia szczególnie istotne w sporządzaniu oceny oddziaływania na środowisko:

- zmienność właściwości gruntów podłoża w trakcie budowy, eksploatacji i likwidacji inwestycji, np. zmiany w podłożu związane z odwadnianiem terenu, wzmacnianie podłoża na skutek oddziaływania obiektu,
- wahania i zmiany dynamiki wód w trakcie budowy, eksploatacji i likwidacji obiektu: długotrwale i krótkotrwale, np. krótkotrwale obniżenie zwierciadła wody

związane z wykonywaniem wykopu fundamentowego, obniżanie zwierciadła wody w wyniku działania drenażu opaskowego wokół budynku,

- 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 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 geologiczno-inżynierskich systemu monitoringu wód i kontynuacji badań dla celów oceny oraz w trakcie eksploatacji obiektu,

- 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 w szczególności osuwiska, deformacje filtracyjne i inne naturalne oraz 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 istnieje obowiązek jej sporządzania. W charakterystyce środowiska przedstawionej w ocenie oddziaływania na środowisko dla kopalń odkrywkowych należy uwzględnić: budowę geologiczną i warunki hydrogeologiczne, geomorfologię, rzeźbę terenu i hydrografię, klimat i stan powietrza atmosferycznego, gleby, florę, obszary i obiekty chronione, zagospodarowanie przestrzenne, człowieka [1, s. 138-139].

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

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

Pozwolenia to sposób reglamentacji przez władze administracyjne poziomu korzystania przez podmioty ze środowiska. Ustawa Prawo ochrony środowiska [9] reguluje zasady uzyskiwania pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Zgodnie z art. 181 ust. 1 organ ochrony środowiska może udzielić pozwolenia:

- 1) zintegrowanego,
- 2) na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- 3) wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- 4) na wytwarzanie odpadów,
- 5) na emitowanie hałasu do środowiska,
- 6) 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 charakterystyka techniczna 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, w szczególności 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 emisji lub ograniczanie.

Oprócz powyższych informacji, wniosek o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza powinien także zawierać, m.in.:³

- 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 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym [10],

- 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 powyższych 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 szkód ekologicznych.

Ustawa wskazuje także możliwość pośredniego oszacowania wartości potencjalnych negatywnych 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, istnieje 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 w szczególności z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach, to może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku. Zabezpieczenie może mieć postać 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 powinny stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu, bank lub firma ubezpieczeniowa uregulują zobowiązania na

³ Artykuł 221

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 dla ocen oddziaływania na środowisko i dla ubiegania się o pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji i energii oraz o pozwolenia zintegrowane można wysunąć wniosek generalny, że potencjalnie w posiadaniu władz publicznych znajduje się dostateczna liczba danych niezbędnych do wycen elementów środowiska, a także wycen szkód ekologicznych. Nie istnieją jednak procedury zobowiązujące podmioty lub władze publiczne do takich szacunków szkód.

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

4. Praktyczne aspekty wartościowania szkód górniczych

Praktyka oznaczania wartości szkody jest wyznaczona przez regulacje odnoszące się do szkód w środowisku związanych z działalnością górniczą. Aby określić praktyczne aspekty metod, warto zwrócić uwagę na to:

- w odniesieniu do jakich zdarzeń porządek prawny nakłada obowiązek naprawienia szkody,
- jakie są dopuszczalne metod naprawy szkód lub szacowania odszkodowań.

W najszerszym zakresie problem odpowiedzialności za szkody regulują przepisy kodeksu cywilnego. Określa on odpowiedzialność prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody 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 (art. 435 par. 1). Inne regulacje ustawowe odwołują się do kodeksu cywilnego, chyba że same stanowią inaczej.

Prawo geologiczne i górnicze [5] określa odpowiedzialność za szkodę powstałą w wyniku działalności zgodnej z prawem geologicznym i górniczym. Zgodnie z zapisami Prawa górniczego i geologicznego zawartymi w art. 91 ust. 1: „właściciel nie może sprzeciwić się zagrożeniom spowodowanym ruchem zakładu górniczego, jeżeli ruch ten odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Może żądać naprawienia wyrządzonej tym ruchem szkody zgodnie z przepisami tej ustawy. 2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do innych podmiotów zagrożonych ruchem zakładu górniczego” Natomiast w innych przypadkach, także w odniesieniu do zdarzeń powstałych w wyniku działań niezgodnych z prawem geolo-

gicznym i górniczym oraz innych zdarzeń, zastosowanie mają przepisy Kodeksu cywilnego [8] (par. 3 wspomnianego artykułu głosi: „jeżeli nie zachodzą okoliczności przewidziane w ust. 1 i 2, przedsiębiorca odpowiada za szkodę według zasad określonych w Kodeksie cywilnym”). Natomiast ustawa Prawo ochrony środowiska określa, że w razie wyrządzenia szkody przez zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku art. 435 par. 1 Kodeksu cywilnego stosuje się niezależnie od tego, czy zakład ten jest wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (art. 324 ustawy [9]).

W praktyce może zatem wystąpić trudność w kwalifikacji rodzaju działań oraz podmiotów, które powodują powstanie szkody. Znaczna część szkód może powstać w sposób, który trudno będzie zakwalifikować jako ruch zakładu górniczego, a nawet może wystąpić trudność w kwalifikowaniu udziału podmiotu odpowiedzialnego. Tym samym, zważywszy że formy naprawienia szkód przewidywane w różnych regulacjach prawnych mogą się różnić, będzie to wpływać na sposób identyfikacji i dobór samej metody określania szkód.

W przepisach prawa dotyczących działalności górnictwa w środowisku preferowana jest odpowiedzialność kompensacyjna. Prawo górnicze i geologiczne jako podstawową metodę naprawy szkody wskazuje restytucję naturalną (art. 94), co oznacza zastosowanie metody odtworzeniowej. Odstępstwo od tej zasady może wystąpić, gdy nie jest możliwe przywrócenie stanu poprzedniego lub koszty tego przywrócenia rażąco przekraczałyby wielkość poniesionej szkody (art. 95 ust. 1). Wówczas naprawienie szkody następuje przez zapłatę odszkodowania, czyli szkody wyceniane są na podstawie metody kompensacyjnej. Oznacza to zatem ograniczenie zastosowania metod bazujących na gotowości do przyjęcia rekompensaty (WTA), ponieważ ustawa ta pozbawia poszkodowanego możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody. Jest to natomiast reguła funkcjonująca w Kodeksie cywilnym (art. 363 par. 1).

W Prawie wodnym [7] zasięg regulacji dotyczącej kompensacji został określony jako „pokrycie strat poniesionych przez poszkodowanego” (art. 186 ust. 2 Prawa wodnego). Stwarza to podstawy do szacowania w ujęciu nieco szerszym niż występujące w prawie geologicznym i górniczym tych szkód ekologicznych, które odnoszą się do zmian stosunków wodnych powodowanych eksploatacją górniczą. Zapis o stratach nie wyklucza bowiem dochodzenia odszkodowań w stosunku do względnych praw majątkowych dotyczących składników majątkowych.

W przypadku większości istniejących regulacji występuje także zasada odpowiedzialności prewencyjnej. Sformułowana jest ona szeroko w art. 439 Kodeksu cywilnego. Stanowi on, że „ten, komu skutek zachowania się innej osoby, w szczególności skutek 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, by dała odpowiednie zabezpieczenie”. Należy także zauważyć, że zgodnie z treścią art. 99 Prawa geologicznego i górniczego „przepisy dotyczące

naprawiania szkód stosuje się odpowiednio do zapobiegania tym szkodom” Oznacza to odesłanie do reguł stosowanych w Kodeksie cywilnym. Jednak w Prawie geologicznym i górniczym, w art. 98 ust. 1 stwierdza się: „W celu natychmiastowego zapobiegania szkodzie lub jej dalszym skutkom sąd może nakazać podjęcie koniecznych czynności. Jeżeli obowiązek ten obciąża powoda, sąd może nakazać przedsiębiorcy niezwłoczne wypłacenie niezbędnej kwoty pieniężnej” Praktycznie jednak roszczenie można kierować za pośrednictwem sądu. Wyjątkiem jest sytuacja, o której mowa w punkcie 2 wspomnianego artykułu: „w razie powstania szkody w postaci zaniku wody lub utraty jej przydatności, przedsiębiorca zobowiązany jest bezpłatnie dostarczać poszkodowanemu niezbędną ilość wody do czasu naprawienia szkody”

W omówionych wcześniej regulacjach wykonywanie obowiązków objętych zapobieganiem szkód przypisane jest sprawcy. W istocie określa on szkody na podstawie metody kosztów zapobiegania. Natomiast realizacja odpowiedzialności prewencyjnej określona w Prawie ochrony środowiska może nastąpić w sposób pośredni. Artykuł 326 tej ustawy stanowi, że podmiotowi, który naprawił szkodę w środowisku, przysługuje względem sprawcy szkody roszczenie o zwrot nakładów poniesionych na ten cel, przy czym wysokość roszczenia ogranicza się w tym przypadku do poniesionych uzasadnionych kosztów przywrócenia stanu poprzedniego. Oznacza to zatem możliwość realizacji metody odtworzeniowej (działania poszkodowanego), przy istnieniu ograniczenia będącego w istocie realizacją metody kompensacyjnej.

Zastosowanie metody odtworzeniowej może być utrudnione ze względu na brak dostatecznej informacji o tym, co powinno podlegać odtworzeniu. Zasięg i skala szkód powstających w wynik działalności górniczej nie są znane. Dokumentacja górnicza koncentruje się natomiast na problemach eksploatacyjnych. Prawo geologiczne i górnicze w art. 41 ust. 1 stwierdza: „Dokumentację geologiczną złoża kopaliny sporządza się w celu określenia granic złoża, jego zasobów oraz geologicznych warunków występowania” W ust. 2 stwierdza się, że dokumentacja geologiczna złoża kopaliny powinna określać m.in.: „3) elementy środowiska otaczającego złoża, 5) hydrogeologiczne i inne geologiczno-górnicze warunki występowania złoża, 7) stan zagospodarowania powierzchni” Problem dokumentowania rozwija w szczególności Rozporządzenie Ministra Środowiska z 19 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin [4]. Nakłada się w nim obowiązek umieszczenia w części tekstowej dokumentacji geologicznej złoża części opisowej zawierającej m.in. rozdział opisujący warunki ochrony środowiska, ochrony złoża, rekultywacji (omówienie stanu środowiska i jego ochrony, przedstawienie danych o budowie złoża, warunkach jego występowania, jakości kopaliny i własności skał otaczających, niezbędnych do oceny wpływu na środowisko, własności rekultywacyjnych skał płonnych, wymagań dotyczących ochrony złoża).

Odrębny problem w przypadku odpowiedzialności prewencyjnej stanowi też określenie kategorii poszkodowanego. Zgodnie z zapisem art. 323 ust. 2 ustawy

Prawo ochrony środowiska z roszczeniem polegającym na żądaniu przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna. Dotyczy to sytuacji, gdy zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego. Takie ujęcie nie pojawia się jednak w ustawach Prawo geologiczne i górnicze oraz Prawo wodne, natomiast – w szerokim ujęciu – znajduje się w Kodeksie cywilnym. Można zatem przewidywać, że regulacje związane z wdrażaniem Dyrektywy 2004/35/WE muszą objąć także aspekt związany z prewencją odnoszącą się od podmiotów i szkód w ich dobrach osobistych.

5. Uwagi końcowe

Istniejące w polskim prawie ochrony środowiska procedury pozwalają na szersze wykorzystanie szacowania szkód powodowanych działalnością górniczą w porównaniu z zakresem, jaki jest rzeczywiście wykorzystywany. Na przeszkodzie poprawnemu szacunkowi szkód ekologicznych mogą stać (także w odniesieniu do metod już wykorzystywanych) ograniczenia dotyczące inwentaryzacji cech środowiska. Ma ona większy zakres dla obiektów, które dopiero mają powstać, natomiast ograniczony dla obiektów już funkcjonujących. Utrudnia szacowanie szkód powstających w wyniku zmian w środowisku, a także dochodzenie ewentualnych odszkodowań.

Nie można też twierdzić, że rozwiązania obowiązujące w zakresie wyceny szkód są satysfakcjonujące. Współczesne społeczeństwo jest zainteresowane maksymalizacją funkcji dobrobytu w długim okresie. Trzeba zatem rozszerzyć zakres uwzględnianych szkód ekologicznych. Odnosi się to także do elementów środowiska mających cechy dobra wspólnego.

Rozwiązania praktyczne odnoszące się do wyceny szkód w dobrach osobistych sprowadzają się do zastosowania jedynie dwóch metod. Największe zastosowanie ma metoda odtworzeniowa (restytucyjna). W pewnym zakresie występuje także metoda kompensacyjna. Ze względu na dominację wspomnianych metod, spośród różnych form wyrażania wartości dóbr środowiskowych najczęściej reprezentowana jest wartość kosztowa. Nie dokonuje się jednak rynkowej weryfikacji wartości. Z reguły to sprawca szkód jest tym podmiotem, który ocenia zasadność poniesienia nakładów na wytworzenie. W sprawach spornych, gdy poszkodowany nie zgadza się z taką wyceną, może dochodzić do urzędowej/sądowej weryfikacji wyceny. Rola rynku przy ustalaniu wartości ograniczona jest do dostarczania informacji cenowej.

Ze względu na przyjętą metodę nie ma możliwości ujawnienia subiektywnych elementów wyceny dóbr majątkowych czy innych dóbr osobistych określających funkcję użyteczności/dobrobytu konsumenta. W szczególności może to dotyczyć zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu związanych z komfortem, estetyką, poczu-

ciem 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 (wyceny funkcji). Ponadto nie uwzględnia się wewnętrznej wartości dobra (choć tego elementu zwykle nie uwzględnia się 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.

Istnieje zatem potrzeba szerszego zastosowania dorobku nauk ekonomicznych w celu doskonalenia procedur szacowania szkód ekologicznych oraz stworzenia warunków do implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii nr 2004/35/WE z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za szkody ekologiczne.

Literatura

- [1] Bażyński A. i in., *Zasady sporządzania dokumentacji geologiczno-inżynierskich*, Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa 1999.
- [2] Graczyk A., *Metody wyceny szkód ekologicznych i ich zastosowanie do praktyki oznaczania wartości szkody w dobrach osobistych poszkodowanych*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2004 nr 5-6, s. 82-90.
- [3] Rozporządzenie 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, DzU nr 197, poz. 1667
- [4] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje geologiczne złóż kopalin, DzU nr 153, poz. 1778.
- [5] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – prawo geologiczne i górnicze, DzU nr 27, poz. 96 z późn. zm.
- [6] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS), DzU nr 70, poz. 631.
- [7] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, DzU nr 115, poz. 1229 z późn. zm.
- [8] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, DzU nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- [9] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- [10] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, DzU nr 23, poz. 150.

INFORMATIONAL BASIS FOR ECOLOGICAL DAMAGE ASSESSMENT ON THE EXAMPLE OF OPENCAST MINING

Summary

The aim of the article is to present possibilities of applying information created within procedures established by Polish natural protection regulations. The first part describes the informational contents of impact assessment perceived as the basis for quantitative evaluation of the influence of opencast mining upon natural environment. In the second part, the article goes on to

describe information supplied in the procedure of applying for emission permits and for integrated permits. The third part contains an evaluation of practical aspects of using assessment of damage to private property caused by the influence of mining upon the natural environment. The basis for evaluation is an analysis of legal solutions in this area, focusing on the type of incident involving compensatory restoration activities, as well as legally acceptable methods of compensation for the damages or calculating financial compensation.

Dr hab. Andrzej Graczyk jest pracownikiem Katedry Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.