

# Zapobieganie i naprawianie szkód w przyrodzie na podstawie specjalnej ustawy

PROF. DR HAB. WOJCIECH RADECKI  
Instytut Nauk Prawnych PAN

Specjalne instrumenty zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku, w tym w przyrodzie przewiduje dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Celem dyrektywy jest pełne wdrożenie zasady, że zanieczyszczający lub powodujący inne szkody w środowisku jest za nie odpowiedzialny finansowo. Dyrektywa przewiduje odpowiedzialność za trzy rodzaje szkód wyrządzonych:

- gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych,
- w wodach,
- w powierzchni ziemi,

przy czym specjalnie zostały wyróżnione szkody pierwszego rodzaju, czyli szkody przyrodnicze. Wyróżnienie to polega na tym, że zasadą jest, że za szkody w środowisku odpowiadają finansowo podmioty gospodarcze prowadzące działalność szczególnie niebezpieczną (wyróżnioną ze względu na wymóg posiadania odpowiedniego zezwolenia bądź inne kryteria) i taka odpowiedzialność ma charakter obiektywny, niezależny od winy. Jeżeli natomiast chodzi o szkody przyrodnicze, to ta odpowiedzialność pojawia się także wówczas, kiedy podmiot gospodarczy prowadzi inną działalność niż szczególnie niebezpieczną, ale tylko wtedy, gdy do szkody przyrodniczej doprowadza ze swej winy. Należy jednak podkreślić, że w koncepcji dyrektywy przewidziana w niej odpowiedzialność nie ma charakteru cywilnego, lecz administracyjny.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do transponowania dyrektywy do prawa wewnętrznego w terminie do 30 kwietnia 2007 r. Polska uczyniła to ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku:

- spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku,
- spowodowanych przez inną działalność niż stwarzająca ryzyko szkody w środowisku podmiotu korzystającego ze środowiska, jeżeli dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystą-

pily z winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

Ustawa przyjmuje założenie, że szkoda w środowisku oznacza negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska. Jednym z wariantów szkody w środowisku jest szkoda przyrodnicza oznaczająca szkodę:

- w gatunkach chronionych, to jest:
  - gatunkach chronionych na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
  - gatunkach ptaków wędrownych,
  - w chronionych siedliskach przyrodniczych, to jest:
    - siedliskach objętych jedną z form ochrony przyrody,
    - siedliskach należących do typów wyróżnionych przepisami wykonawczymi do ustawy o ochronie przyrody,
    - siedliskach oraz miejscach rozrodu gatunków chronionych,
    - miejscach lęgu, pierzenia i zimowania ptaków wędrownych oraz miejscach ich zatrzymywania się wzdłuż tras wędrówek mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych.

Jednakże szkodą podlegającą reżimowi ustawy nie jest szkoda, na której wyrządzenie sprawca uzyskał specjalne zezwolenie wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody lub decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, co wcale nie oznacza, że takie dozwolone szkody przyrodnicze nie będą naprawiane; będą, ale w trybie kompensacji przyrodniczej nakazanej zezwoleniem lub decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

Reżimowi ustawy z 13 kwietnia 2007 r. podlegają także sytuacje bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku (w tym szkodą przyrodniczą), przez co rozumie się wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości.

Funkcjonowanie ustawy polega na podejmowaniu dwojakiego rodzaju działań:

- zapobiegawczych – przez co rozumie się działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji,

- naprawczych – przez co rozumie się 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, w szczególności oczyszczanie gleby i wody, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej i walorów krajobrazowych na danym terenie.

W podejmowaniu działań obu rodzajów współdziałają podmioty korzystające ze środowiska, odpowiedzialne za szkody, organy administracji, którymi są przede wszystkim regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, oraz inne podmioty, jak m.in. władający powierzchnią ziemi.

W przypadku bezpośredniego zagrożenia szkodą podmiot korzystający ze środowiska niezwłocznie podejmuje działania zapobiegawcze, a w przypadku szkody w środowisku – działania ograniczające i naprawcze. O zagrożeniach i szkodach należy powiadomić właściwe organy. Warunki przeprowadzenia działań naprawczych wymagają uzgodnienia z organem ochrony środowiska.

Założeniem ustawy jest, że podmioty korzystające ze środowiska, które sprowadziły zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku (w tym, rzecz jasna, szkodę przyrodniczą) z własnej inicjatywy z mocy samej ustawy podejmują działania zapobiegawcze i naprawcze. Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych i naprawczych, organ ochrony środowiska nakłada na niego decyzją obowiązek przeprowadzenia tych działań. Natomiast sam organ ochrony środowiska podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze, jeżeli:

podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego lub 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.

Koszty przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych w ostatecznym rachunku obciążają podmiot korzystający ze środowiska będący sprawcą zagrożenia lub szkody. □