

# Niezauważona rewolucja

## Dyrektywa Odpowiedzialnościowa już obowiązuje

30 kwietnia 2007 r. obudziliśmy się w odmiennej sytuacji prawnej – ale czy ktoś to odczuł? Na czym właściwie polega ta rewolucja? Na poziomie wspólnotowym nowe zasady wprowadza Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu. Każde państwo należące do Unii musiało wprowadzić jej postanowienia do swojego porządku prawnego za pomocą własnych przepisów. W Polsce zadanie to ma pełnić **ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie**. Akt ten stanowi bardzo ważne narzędzie, które może w znaczący sposób zwiększyć skuteczność ochrony przyrody i środowiska w naszym kraju. Zgodnie z nazwą, dotyczy on wielu różnych rodzajów szkód w środowisku. W tym artykule chciałbym jednak skupić się na jednym z zagadnień regulowanych przez tę ustawę – ochronie gatunków i siedlisk.

### Czego dotyczy?

Omawiana Dyrektywa i ustawa obejmują m.in. **niemal wszelkie działania, które powodują szkodę albo bezpośrednie zagrożenie powstaniem szkody** w gatunkach lub siedliskach chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Chodzi więc zarówno o siedliska przyrodnicze i gatunki, dla ochrony których należy tworzyć obszary Natura 2000, jak i o wszystkie taksony objęte ochroną gatunkową, wędrowne ptaki, gatunki i siedliska rzadkie i zagrożone, a także wszelkie rodzaje siedlisk ważne dla któregoś z tych gatunków (np. miejsca rozrodu, odpoczynku, żerowania, zimowania, pierzenia). Jest tylko jedno ograniczenie – aby owa potencjalna lub zaistniała szkoda podpadała pod te przepisy, musi być **znacząca**. Ustawa dość dokładnie definiuje, kiedy szkodę można uznać za znaczącą, a dodatkowo upoważnia Ministra Środowiska do wydania rozporządzenia, które wprowadzi jeszcze bardziej szczegółowe

**Jeszcze zanim Polska stała się członkiem Unii, Parlament Europejski i Rada uchwaliły akt prawny wprowadzający rewolucyjne, bo rozsądne i konsekwentne zasady w ochronie przyrody i środowiska. Aby dać swoim członkom czas na przygotowanie się do tej rewolucji i dostosowanie do niej krajowego prawodawstwa, odwleczono jej wejście w życie o 3 lata. Czas ten minął... i co?**

kryteria takich ocen. W dużym skrócie – szkoda znacząca to taka, która co najmniej w skali lokalnej ma negatywny wpływ na zachowanie lub przywracanie właściwego stanu ochrony gatunku lub siedliska.

### Kogo dotyczy i gdzie obowiązuje?

W przypadku gatunków i siedlisk, ustawa dotyczy praktycznie **wszystkich podmiotów** (osób fizycznych, firm, instytucji itp.) prowadzących jakąkolwiek działalność związaną z korzystaniem ze środowiska, o ile można wykazać, że zagrożenia szkodą lub szkody są spowodowane ich działaniem i wystąpiły z ich winy.

Ustawa dotyczy działań i ich skutków występujących **wszędzie** – zarówno na terenach chronionych jak i poza nimi, i to nie tylko w Polsce, ale także poza jej granicami (jednak wyłącznie na terenie Unii).

### Jak działa?

Ustawa – zgodnie z Dyrektywą – wprowadza kilka prostych zasad. Pierwsza – szkodom trzeba starać się zapobiegać, zanim wystąpią. Druga – jeśli jednak coś się w przyrodzie zepsuje, trzeba to naprawić. Trzecia – naprawić powinien ten, kto zepsuł. Czwarta – jeśli ten kto zepsuł nie naprawił, naprawić powinien ktoś inny, a potem można ściągnąć koszty naprawy od psującego. Piąta – jeśli winnych jest kilku, powinni ponieść koszty naprawy proporcjonalnie do swojej winy. Szósta – jeśli naprawić szkody się nie da, to trzeba przyrodzie zrekompensować stratę w inny sposób.



foto: Adriana Bogdanowska

Ferma elektrowni wiatrowych – przykład inwestycji, która w przypadku złej lokalizacji może stanowić poważne zagrożenie dla chronionych gatunków ptaków

Siódma – rekompensata powinna w pełni zrównoważyć stratę... A jak to ma wyglądać w praktyce?

Jeśli ktoś korzystający ze środowiska zorientuje się, że skutki jego działań spowodowały bezpośrednie zagrożenie znaczącą szkodą, ma obowiązek niezwłocznie podjąć **działania zapobiegawcze**, czyli dołożyć starań, by szkoda nie wystąpiła. Jeśli szkoda jednak wystąpi – jest w pierwszej kolejności zobowiązany do zgłoszenia tego faktu, a jednocześnie do natychmiastowego **ograniczenia szkody** oraz **zapobieżenia kolejnym szkodom** (poprzez niezwłoczne skontrolowanie i usunięcie przyczyn). Następnie musi podjąć **działania naprawcze**. Składają się na nie trzy rodzaje środków zaradczych – podstawowe, uzupełniające i kompensacyjne. **Podstawowe środki zaradcze** mają za zadanie przywrócić początkowych (lub zbliżonych) warunków, zasobów lub użyteczności środowiska. Jeśli powrót do stanu początkowego okaże się niemożliwy, podejmuje się **uzupełniające środki zaradcze**, prowadzące do zapewnienia, by ogólny poziom zasobów lub użyteczności na danym obszarze, albo dla danej populacji, wrócił do stanu zbliżonego do początkowego. Dotyczy to np. odtworzenia siedlisk na stanowiskach alternatywnych lub poprawy warunków w innych miejscach, które nie doznały szkody. Ponieważ zwykle od chwili wystąpienia szkody do jej pełnego usunięcia upływa pewien czas, w którym siedlisko lub gatunek doznają uszczerbku, należy także podjąć **kompensacyjne środki zaradcze**, które wynagrodzą chronionemu siedlisku lub gatunkowi doznane straty – np. poprzez dodatkową poprawę warunków

w miejscu, które doznało uszczerbku lub na innym, pobliskim stanowisku.

Jeśli nie uda się ustalić, kto spowodował szkodę, albo nie ma możliwości wyegzekwowania niezbędnych działań od sprawcy – przeprowadza je odpowiedni organ ochrony przyrody (oczywiście może je komuś zlecić). Wszystkie koszty związane z tymi działaniami – w tym koszty oceny zagrożenia lub szkody, wyboru działań zapobiegawczych i naprawczych, monitorowania ich skutków oraz ew. egzekucji należności, ponosi podmiot, który zagrożenie lub szkodę spowodował. Jeśli winnych jest kilku, dzielą między sobą koszty proporcjonalnie do winy. Należy zaznaczyć, że niemożność ustalenia sprawcy lub wyegzekwowania od niego zwrotu kosztów działań nie zwalnia organu ochrony przyrody od ich realizacji.

### Kto decyduje?

Jeśli wystąpi znacząca szkoda w środowisku, jej sprawca ma obowiązek niezwłocznie powiadomić o niej wojewódzki inspektorat ochrony środowiska oraz odpowiedni organ ochrony przyrody. W przypadku szkód spowodowanych przez organizmy genetycznie zmodyfikowane owym organem jest Minister Środowiska, a we wszystkich pozostałych przypadkach – wojewoda (jeśli szkoda wystąpiła w kilku województwach, właściwy jest ten wojewoda, który pierwszy się o niej dowiedział). Organ ochrony przyrody dokonuje oceny szkody, zatwierdza działania naprawcze (jak zaznaczono wcześniej, czasami sam je także realizuje), decyduje o obowiązku (i zakresie) prowadzenia monitoringu zagrożeń i wyników działań zaradczych oraz

naprawczych, a także egzekwuje od szkodzących zwrot poniesionych przez siebie kosztów.

### Kto może uruchomić maszynę?

Działania zaradcze lub naprawcze mają być podejmowane z własnej inicjatywy przez sprawcę szkody lub organ ochrony przyrody. Gdyby jednak system ten opierał się wyłącznie na dobrej woli podmiotów korzystających ze środowiska oraz spostrzegawczości organów ochrony przyrody, z pewnością byłby... nieskuteczny. Wszak przyroda sama nie będzie się dopominać o swe prawa. Wprowadzono więc społeczny mechanizm rozruchowy. Otóż organ ochrony przyrody ma obowiązek przyjąć zgłoszenie o wystąpieniu zagrożenia lub szkody od **każdego**. Dotyczy to zarówno osób fizycznych, jak i wszelkich innych podmiotów, przy czym jeśli zgłoszenia dokonają organy administracji publicznej lub organizacje ekologiczne – mają prawo uczestniczyć w postępowaniu na prawach stron. Powiadomiony organ jest zobligowany do dokonania oceny, czy potencjalna lub zaistniała szkoda jest znacząca. Jeśli odpowiedź jest pozytywna, podejmuje decyzję, nakładającą na sprawcę obowiązek działań, lub wykonuje je samodzielnie. Jeśli ocena wypada negatywnie – wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, na które przysługuje zażalenie.

Skuteczne może być też powiadomienie o zagrożeniu szkodą lub szkodzie podmiotu, który ją spowodował. Gdyby taki szkodzący podmiot nie podjął działań natychmiast po uzyskaniu owej informacji, a później by potwierdzono, że szkoda jest lub mogła być znacząca, i tak musiałby wykonać lub sfinansować działania zapobiegawcze lub naprawcze, a dodatkowo podlegałyby odpowiedzialności karnej. Warto też powiadomić właściciela terenu, jeśli jest nim inny podmiot niż ten, który wywołał szkodę. Właściciel nie odpowiada bowiem za powstałe na jego terenie szkody, jeśli o nich nie wie, lub po uzyskaniu informacji niezwłocznie powiadomi o tym organ ochrony przyrody. Jeśli jednak wie o tym, a nie zgłasza tej informacji – będzie musiał solidarnie za sprawcę ponosić wszystkie koszty, wynikające z podjętych na mocy tych przepisów działań.

### Gdzie są luki?

Niestety, jak to zwykle bywa – w ustawie tej znalazło się kilka zapisów sprzecznych z Dyrek-

tywą, którą wprowadza do polskiego porządku prawnego. Zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy, jej przepisów nie stosuje się do „gospodarki leśnej prowadzonej zgodnie z zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej”. Tymczasem Dyrektywa nie przewiduje możliwości wyłączenia spod jej działania całych, nie wymienionych w jej art. 4 rodzajów działalności. W Załączniku I do Dyrektywy podano jedynie, jakimi kryteriami można się kierować przy ocenianiu znaczenia szkód powstałych w wyniku „zabiegów związanych z normalnym zarządzaniem siedliskiem”. Jeśli zabiegi te spełniają jedno z trzech kryteriów podanych w tym Załączniku, szkody nie muszą (ale mogą) być uznawane za „znaczące”. Gospodarka leśna, na którą składają się nie tylko zabiegi związane z „normalnym zarządzaniem siedliskiem”, podlega więc Dyrektywie, a jeśli w jej wyniku powstaną szkody, powinny podlegać procedurze oceny.

Druga niezgodność, choć pozornie drobniejsza, ma jeszcze większe znaczenie praktyczne. Zgodnie z art. 4 pkt 2 lit. c ustawy, jej przepisów nie stosuje się do działalności, „której celem jest ochrona przed klęską żywiołową”. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 6 Dyrektywy, wyłączenie to może dotyczyć jedynie tych działań, których jedynym celem jest ochrona przed klęskami żywiołowymi. Pominięcie wyrazu „jedynym” stanowi niedozwolone poszerzenie tego wyłączenia na działania, które mają więcej celów (obejmuje to np. różnorodne inwestycje hydrotechniczne, którym obok innych celów przypisuje się także zadanie ochrony przeciwpowodziowej).

Obie te niezgodności są bardzo istotne i jeśli nie zostaną szybko usunięte, mogą spowodować interwencję Komisji Europejskiej. Inne błędy – jak np. nieprawidłowe (do niewłaściwego artykułu) odesłanie do ustawy o ochronie przyrody, zamieszczone w art. 6 pkt 2 lit. b, to zapewne wynik zwykłego w naszym prawodawstwie niechlujstwa. Jest ono też widoczne w oficjalnym, opublikowanym polskim tłumaczeniu Dyrektywy. Wśród licznych błędów literowych, niezręczności i niekonsekwencji językowych wyróżnia się błąd w art. 17. W polskim tekście znalazła się informacja, że Dyrektywa nie ma zastosowania do szkód, jeśli od emisji, zdarzenia lub wypadku, które je wywołały, upłynęło ponad 30 dni. Tymczasem we wszystkich innych wersjach językowych okres ten wynosi 30 lat. Tłumaczenie życzeniowe?

## Nieco optymizmu

Niezależnie od wskazanych wyżej niedociągnięć oraz braku rozporządzeń wykonawczych, które mają pomóc we wprowadzaniu tych przepisów w życie, już teraz stwarzają one ogromną szansę na rzeczywiście skuteczną ochronę przyrody. Co ważne – wprowadzone zasady nie blokują rozwoju gospodarczego, co często zarzuca się ochronie przyrody, lecz sprawiają, że ewentualne szkody – których często nie da się uniknąć – muszą być naprawiane lub kompensowane. Przy czym nareszcie wiadomo kto, kiedy i za co ma tych napraw lub kompensacji dokonywać. Należy jednak pamiętać, że przepisy to jedynie narzędzie. Od jego użytkowników, czyli w tym wypadku także

od wszystkich miłośników przyrody, zależy, na ile skutecznie i konsekwentnie będzie stosowane. Tak więc, Drogi Czytelniku – wiesz już, co robić, gdy zauważysz, że jakaś działalność powoduje szkodę w środowisku lub stwarza takie zagrożenie?

**Andrzej Kepel**

andrzej@salamandra.org.pl

---

W krótkim artykule nie ma możliwości szczegółowego omówienia wszystkich postanowień obszernej Dyrektywy i ustawy wprowadzającej ją do polskiego porządku prawnego. Osoby chcące zapoznać się z tekstami tych aktów prawnych i ich omówieniami, zapraszamy do odwiedzenia strony internetowej [www.salamandra.org.pl/dyrektywa\\_odpowiedzialnosciova.htm](http://www.salamandra.org.pl/dyrektywa_odpowiedzialnosciova.htm).