

Prof. dr Grzegorz Mikusiński

[Profesor nauk biologicznych, Wydział Nauk Leśnych
Szwedzkiego Uniwersytetu Rolniczego (SLU) w Uppsali;
OID: <https://orcid.org/0000-0003-1400-913X>]

Dr Karolina Karpus

[Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska
i Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Mikołaja Kopernika w Toruniu;
OID: <https://orcid.org/0000-0002-3575-7949>]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2023 r. (sygn. akt III OSK 861/22)¹

Streszczenie: Ochrona gatunkowa to forma ochrony przyrody o niejednorodnej naturze prawnej. Chomik europejski objęty jest ścisłą ochroną gatunkową w państwach członkowskich UE na mocy art. 12 i załącznika IV dyrektywy siedliskowej, implementowanej w Polsce ustawą z 2004 r. o ochronie przyrody. Wydając zezwolenie na odstępstwo od ochrony tego gatunku na podstawie art. 56 ust. 4 pkt 6 u.o.p., polski organ ochrony przyrody jest więc zobowiązany do uwzględnienia art. 16 dyrektywy (przesłanki odstępstwa) i orzecznictwa TSUE, co powinno być objęte zakresem kontroli sprawowanej przez polskie sądy administracyjne. Celem glosy jest zwrócenie uwagi na konieczność dokonania przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w takim postępowaniu prounijnej wykładni w zakresie dwóch wzajemnie powiązanych kwestii: ustalenia „naturalnego zasięgu” chomika europejskiego w ramach przesłanki „właściwy stan ochrony gatunku” oraz zasady przeczności.

Słowa kluczowe: ochrona gatunkowa ścisła, właściwy stan ochrony, dyrektywa siedliskowa, prawo ochrony przyrody, zasada przeczności

Teza:

Stowarzyszenie nie wykazało (...), że linia [filogeograficzna chomika europejskiego] występująca na terenie, na którym ma być realizowana inwestycja drogowa, składa się z takiej liczby osobników, która uzasadnia twierdzenie, że odstępstwo od zakazu przewidziane w zaskarżonej decyzji będzie miało znaczący wpływ na istniejącą populację. (...) [O]dstępstwo to nie dotyczy umyślnego zabijania przedstawicieli tego gatunku, lecz ich przeniesienia. Sąd I instancji prawidłowo zatem podzielił stanowisko organów, że ilość osobników wymagających przesiedlenia jest stosunkowo niewielka, a wpływ wykonania wnioskowanych czynności na populację chomika europejskiego nie będzie istotny. Z kolei zniszczenie fragmentów siedliska chomika, w związku z realizacją przedmiotowej inwestycji, nie wpłynie w sposób istotny na siedliska tego gatunku w województwie małopolskim.

¹ Wkład współautorów w powstanie opracowania w zakresie koncepcji, założeń, metod wykorzystywanych podczas jego przygotowywania: G. Mikusiński 50% (wsparcie finansowe: Swedish Research Council – Project VR 2020-04973), K. Karpus 50%.

1. Wprowadzenie

Ochrona gatunkowa stanowi formę ochrony przyrody (art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²) o niejednorodnej naturze prawnej. Wynika to m.in. z faktu, że jest ona kształtowana również z uwzględnieniem zobowiązań państwa polskiego wynikających z prawa międzynarodowego³ i unijnego. Aktualne wyzwania związane z postępującym procesem europeizacji⁴ polskiego prawa ochrony przyrody w tym zakresie zilustrować można na przykładzie gatunku chomika europejskiego (*Cricetus cricetus*), którego dotyczyła sprawa rozstrzygnięta głosowanym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tej perspektywy można wskazać, że jej istotą było prawidłowe zastosowanie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁵ przez polskie organy ochrony przyrody przy rozstrzyganiu o dopuszczalności wydania zezwolenia na odstępstwo od ochrony gatunkowej. W odniesieniu do chomika europejskiego obejmowało to dokonanie wykładni art. 56 u.o.p. w sposób zgodny z art. 12 (ochrona ścisła) i art. 16 (odstępstwa od zakazów chroniących gatunki wskazane m.in. w załączniku IV) dyrektywy siedliskowej⁶, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Unijny wymiar zawisłej przed NSA sprawy nie został dostrzeżony w koniecznym stopniu ani w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, ani na etapie kontroli sądowej legalności tego zezwolenia. Celem niniejszej krytycznej glosy jest więc zasygnalizowanie dwóch podstawowych wątków, które wynikają z unijnego prawa ochrony przyrody i mają pierwszoplanowe znaczenie przy wydawaniu zezwolenia na odstępstwa od ochrony gatunkowej. W głosowanym orzeczeniu nie poddano właściwej ocenie takich podstawowych zagadnień, jak:

– prawidłowa interpretacja kategorii „naturalny zasięg” w ramach pojęcia „właściwy stan ochrony gatunku” (art. 5 pkt 24 u.o.p.⁷; art. 1 lit. i/ dyrektywy siedliskowej) w zbiegu z art. 56 ust. 4 u.o.p. i art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej;

² Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.; dalej: u.o.p.

³ Przykładowo, chomik europejski podlega w Polsce ścisłej ochronie gatunkowej także na podstawie art. 6 (w zw. z załącznikiem II) konwencji berneńskiej, czyli konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzonej w Bernie dnia 19 września 1979 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263; ujęty został on również na Czerwonej Liście IUCN i ma obecnie w skali globu status „skrajnie zagrożony” (CR – *critically endangered*): A. Banaszek et al., *Cricetus cricetus*. The IUCN Red List of Threatened Species 2020: e.T5529A111875852, <https://dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2020-2.RLTS.T5529A111875852.en> (dostęp: 3 marca 2025 r.).

⁴ B. Iwańska, *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 726–727.

⁵ Dz.Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7–50 ze zm.; dalej: dyrektywa siedliskowa.

⁶ Zdaniem TSUE „Skuteczność dyrektywy 92/43, tak jak jej cel (...), wymaga, (...) by sądy krajowe mogły uwzględniać tę dyrektywę jako część prawa Unii” – wyrok TSUE z 8 listopada 2016 r. w sprawie C-243/15, *Lesoochronárske zoskupenie VLK II*, ECLI:EU:C:2016:838, pkt 44.

⁷ W myśl art. 5 pkt 24 u.o.p. „Właściwy stan ochrony gatunku” oznacza więc „sumę oddziaływań na gatunek, mogącą w dającej się przewidzieć przyszłości wpływać na rozmieszczenie i liczebność jego populacji na terenie kraju lub państw członkowskich Unii Europejskiej lub naturalnego zasięgu tego gatunku, przy której dane o dynamice liczebności populacji tego gatunku wskazują, że gatunek jest

– konsekwencje wynikające z zasady przezorności dla organów państwa członkowskiego UE w przypadku braku pewności naukowej (np. co do stanu ochrony gatunku) w odniesieniu do postępowania dowodowego i domniemania *in dubio pro natura*.

Okoliczności sprawy rozstrzyganej przez NSA były następujące. W grudniu 2019 r. na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 2 i ust. 4 pkt 3 i 6 u.o.p. w zw. z § 6 ust. 1 pkt 2, 4, 7, 8 i 12 oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt⁸ Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie⁹ wydał zezwolenie na odstępstwa od ochrony dotyczącej chomika europejskiego („umyślne chwytanie, transport, niszczenie siedlisk lub ostoi, będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku lub żerowania, a także umyślne przemieszczanie z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca oraz płoszenie lub niepokojenie” około 60 osobników), o które wystąpił inwestor w związku z budową drogi ekspresowej w województwie małopolskim. Decyzji tej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności w marcu 2020 r. Po rozpatrzeniu odwołania złożonego przez organizację ekologiczną Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska¹⁰ w 2021 r. uchylił decyzję RDOŚ, zezwalając równocześnie na odstępstwa od ochrony tego gatunku (na podstawie art. 56 ust. 4 pkt 6 u.o.p). Orzekający w tym samym roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie¹¹ oddalił skargę wniesioną na decyzję GDOŚ przez organizację ekologiczną. Złożona następnie do NSA skarga kasacyjna również została oddalona w 2023 r. głosowanym wyrokiem. Jednocześnie to zezwolenie dotyczące chomika europejskiego zostało wydane pomimo istnienia obiektywnych danych naukowych potwierdzających „niewłaściwy” stan ochrony tego gatunku (okresy raportowania: 2013–2018¹² i 2007–2012) w regionie biogeograficznym kontynentalnym – na obszarze Unii Europejskiej¹³ i Polski¹⁴.

trwałym składnikiem właściwego dla niego siedliska, naturalny zasięg gatunku nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości oraz odpowiednio duże siedlisko dla utrzymania się populacji tego gatunku istnieje i prawdopodobnie nadal będzie istniało”.

⁸ Dz.U. poz. 2183 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2380.

⁹ Źródło: karta nr 1710/2019, <https://wykaz.ekoportal.pl> (dostęp: 3 marca 2025 r.); dalej: decyzja RDOŚ.

¹⁰ Źródło: karta nr 338/2024, <https://wykaz.ekoportal.pl> (dostęp: 3 marca 2025 r.); dalej: decyzja GDOŚ.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2021 r., IV SA/Wa 1283/21, CBOSA.

¹² Dane te dostępne są również w: M. Makomaska-Juchiewicz *et al.*, *Stan ochrony gatunków zwierząt w Polsce w latach 2013–2018*, „Biuletyn Monitoringu Przyrody” 2021, nr 1 (chomik europejski – zob. s. 130), <https://siedliska.gios.gov.pl/publikacje-menu/inne-publikacje/biuletyn-monitoringu-przyrody?view=article&id=420> (dostęp: 3 marca 2025 r.).

¹³ Zob. Species assessments at EU biogeographical level – *Cricetus cricetus* – 2013–2018, <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/progress/?period=5&group=Mammals&conclusion=overall+assessment> (dostęp: 3 marca 2025 r.).

¹⁴ Zob. Poland – species assessments at Member State level – 2013–2018, <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/report/?period=5&group=Mammals&country=PL®ion=#> (dostęp: 3 marca 2025 r.); Monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych, Sprawozdanie do KE z 2019 roku, <https://siedliska.gios.gov.pl/projekt-raportow-do-ke-menu/sprawozdania-do-ke/2019> (dostęp: 3 marca 2025 r.).

2. „Niewłaściwy” stan ochrony gatunku w jego „naturalnym zasięgu” a art. 56 ustawy o ochronie przyrody

Jak wskazano powyżej, chomik europejski to gatunek ujęty w załączniku IV dyrektywy siedliskowej, a więc objęty w Polsce ścisłą ochroną również na mocy prawa UE. Stąd też w takim przypadku wydanie zezwolenia na odstępstwa od tej ochrony wymaga dokonania wykładni prounijnej¹⁵ art. 56 u.o.p. w zw. z art. 16 tej dyrektywy, a więc i jej art. 12 (ścisła ochrona gatunkowa – zakazy). Określają to utrwalone reguły systemowe, odzwierciedlające tzw. autonomię prawa unijnego¹⁶, a w konsekwencji – umożliwiające przewyższanie wyzwania, jakim bywa brak spójności między prawem unijnym i prawem krajowym państwa członkowskiego w obszarach objętych kompetencjami Unii. Jednym z podstawowych obowiązków organów krajowych państwa członkowskiego UE jest w tym przypadku konieczność ustalenia przesłanki wstępnej, czyli „właściwego stanu ochrony gatunku w jego naturalnym zasięgu”.

Odzwierciedlenie ponadkrajowych aspektów ochrony gatunkowej w ustawie o ochronie przyrody sprawia ustawodawcy polskiemu widoczne trudności, co dostrzec można już na poziomie języka prawnego, m.in. właśnie w przypadku art. 56 u.o.p. Aktualnie artykuł ten ma łącznie blisko 30 ustępów, co w oczywisty sposób ujemnie wpływa już na sam proces wykładni językowej, a zwrrotnie rodzi znaczące trudności w razie zaistnienia potrzeby przeprowadzenia wykładni prounijnej w omawianym zakresie. Podejmując jednakże próbę porównania brzmienia art. 16 ust. 1 *ab initio* dyrektywy siedliskowej z art. 56 ust. 4 *ab initio* u.o.p., zauważyć można, że główną różnicą jest brak ujęcia w tym ostatnim przepisie zwrotu „właściwy stan ochrony [gatunków] w ich naturalnym zasięgu”. Pozornie wydaje się, że ustawodawca polski, inaczej niż prawodawca unijny, po prostu uznał za wystarczające posłużenie się jedynie pojęciem „właściwy stan ochrony”, które w definicji wskazanej w art. 5 pkt 24 u.o.p. nawiązuje również do „naturalnego zasięgu” danego gatunku¹⁷. W praktyce, widocznej także w sprawie rozstrzyganej przez NSA glosowanym wyrokiem, ta kluczowa przesłanka oceny dopuszczalności odstępstwa od ochrony gatunkowej zwierząt z załącznika IV dyrektywy w państwie członkowskim UE została zniekształcona. Aktualnie bowiem polskie organy ochrony przyrody „naturalny zasięg” identyfikują wyłącznie z perspektywą lokalną lub regionalną, pomijając poziom ogólnopolski, a tym bardziej – rzeczywisty naturalny zasięg populacji, w tym w ujęciu transgranicznym (czyli unijnym bądź nawet niekiedy ogólnoeuropejskim). W rezultacie zezwolenie z art. 56 u.o.p. jest wydawane, mimo że populację chomika europejskiego (bioregion kontynentalny) cały czas od wielu lat cechuje w Polsce „niewłaściwy” stan ochrony.

¹⁵ A. Kalisz, *Zasada interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako element wykładni systemowej*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Wykładnia prawa*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019, s. 166–171.

¹⁶ D. Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe, System prawa Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2022, s. 24–25.

¹⁷ Co do interpretacji pojęcia „naturalny zasięg” z perspektywy dyrektywy siedliskowej – zob. np. Y. Epstein, J.V. López-Bao, G. Chapron, *A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe*, „Conservation Letters” 2016, t. 9, nr 2, s. 81–88.

Tymczasem TSUE już od blisko dwóch dekad stoi na stanowisku, że „art. 16 ust. 1 tej dyrektywy czyni stan właściwej ochrony populacji danych gatunków w ich naturalnym zasięgu konieczną przesłanką wstępną wprowadzenia przewidzianych w nim odstępstw”¹⁸. Jednocześnie doniosłość i celowość powtórzenia pojęcia „naturalny zasięg” w art. 16 ust. 1 *ab initio* dyrektywy siedliskowej potwierdzono w nowszym orzecznictwie TSUE. Przykładowo, w 2019 r. TSUE wskazał m.in., że: „(...) w trakcie dokonywania oceny ustanowienia odstępstwa na podstawie art. 16 ust. 1 do właściwego organu krajowego należy ustalenie – w szczególności na poziomie krajowym lub, w stosownych przypadkach, na poziomie danego regionu biogeograficznego, w przypadku gdy granice tego państwa członkowskiego pokrywają się z kilkoma regionami biogeograficznymi lub jeżeli wymaga tego naturalny zasięg gatunków, oraz o ile to możliwe, na zasadzie transgranicznej, po pierwsze – stanu ochrony populacji danych gatunków, a po drugie – skutków geograficznych i demograficznych, jakie mogą na stan ten wyrzucić proponowane odstępstwa”¹⁹.

Ponadto, na tle ochrony gatunków z IV załącznika do dyrektywy, TSUE analizuje obok jej wymiaru przestrzennego („naturalny zasięg”) także aspekt czasowy obecności osobników gatunku na danym obszarze. Bezpośrednio zatem w odniesieniu do chomika europejskiego na tle zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku z art. 12 ust. 1 lit. d/ dyrektywy siedliskowej TSUE wskazał dotychczas na potrzebę ochrony:

– „terenów rozrodu, które nie są już zajmowane, jeżeli istnieje wystarczająco wysokie prawdopodobieństwo, iż ów gatunek zwierząt powróci na te tereny”²⁰;

– terenów odpoczynku, „o ile istnieje wystarczająco wysokie prawdopodobieństwo, że gatunek ten powróci na te tereny, co powinien sprawdzić sąd odsyłający”²¹.

A w wyroku z 2011 r. w sprawie francuskiej (chomiki europejskie w Alzacji) TSUE stwierdził, że „Dokonanie transpozycji tego przepisu nakłada na państwa członkowskie nie tylko obowiązek ustanowienia kompletnych ram legislacyjnych, ale również podjęcia konkretnych i szczególnych działań w zakresie ochrony (...). Tym samym system ścisłej ochrony zakłada podjęcie spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym (...). Tego rodzaju system ścisłej ochrony winien więc umożliwiać skuteczne powstrzymywanie procesów pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a/ dyrektywy siedliskowej (...)”²².

Obrazuje to skalę i złożoność koniecznych ustaleń, które zobowiązany jest przeprowadzić polski organ ochrony przyrody, ilekroć ocenia dopuszczalność odstępstwa od zakazów wynikających z art. 12 ust. 1 dyrektywy – na podstawie jej art. 16 ust. 1, a więc w prawie polskim – wydania zezwolenia na podstawie art. 56

¹⁸ Wyrok TSUE z 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-342/05, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, ECLI:EU:C:2007:341, pkt 28.

¹⁹ Wyrok TSUE z 10 października 2019 r. w sprawie C-674/17, *Tapiola*, ECLI:EU:C:2019:851, pkt 58.

²⁰ Wyrok TSUE z 28 października 2021 r. w sprawie C-357/20, *Magistrat der Stadt Wien-II*, ECLI:EU:C:2021:881, pkt 43.

²¹ Wyrok TSUE z 2 lipca 2020 r. w sprawie C-477/19, *Magistrat der Stadt Wien-I*, ECLI:EU:C:2020:517, pkt 36.

²² Wyrok TSUE z 9 czerwca 2011 r. w sprawie C-383/09, *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:2011:369, pkt 18–21.

ust. 4 pkt 6 u.o.p. w zw. z art. 52 u.o.p. Z uwagi na to, że sprawa objęta głosowanym wyrokiem NSA wszczęta została w 2019 r., tylko część z tych poglądów TSUE można uznać za wiążące dla organów polskich jako znane w momencie podejmowania przez nie rozstrzygnięć. Niemniej przynajmniej wyroki TSUE z 2011 r. (sprawa francuska), jak i z października 2019 r. (sprawa *Tapiola*) powinny być zostać zauważone przez GDOŚ przy wydawaniu decyzji reformatoryjnej w 2021 r. Co interesujące, analiza jej uzasadnienia pokazuje, że w sprawie dotyczącej ścisłej ochrony gatunkowej chomika europejskiego w Polsce organ ten dostrzegł wprowadzić znaczenie orzecznictwa TSUE, ale wykorzystał je jedynie wybiórczo. W odniesieniu do przesłanki „nadrzędnego interesu publicznego”, wskazanej w art. 56 ust. 4 pkt 6 u.o.p., GDOŚ posiłkował się więc wyrokiem w sprawie C-182/10²³ (art. 16 ust. 1 lit. c/ dyrektywy siedliskowej). Natomiast z niewiadomych względów nie widział już takiej potrzeby w kontekście problematyki oceny właściwego stanu ochrony w wymiarze przestrzennym („naturalny zasięg”) – czyli art. 12 ust. 1 lit. d/ w zw. z art. 16 ust. 1 lit. c/ dyrektywy siedliskowej. W rezultacie GDOŚ błędnie zawężił aspekt przestrzenny bytowania chomika europejskiego wyłącznie do terenu województwa małopolskiego.

3. Zasada przezorności a art. 56 ustawy o ochronie przyrody

Za drugi fundamentalny problem w sprawie rozstrzyganej głosowanym wyrokiem NSA uznać należy całkowite pominięcie w sprawie wydania zezwolenia z art. 56 u.o.p. – zarówno przez polskie organy, jak i oba sądy – zasady przezorności i wielowymiarowych konsekwencji z niej wynikających. Wartość ta wyrażona jest wprost w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴, w myśl którego: „Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”. Przy tym, co charakterystyczne dla tego obszaru prawnego, proces rozpoznania omawianej zasady w prawie polskim następował pod niewątpliwym wpływem międzynarodowej współpracy w ochronie środowiska²⁵. Zasada przezorności wymieniona jest również w art. 191 ust. 2 TFUE²⁶, a więc jako zasada ogólna unijnego prawa ochrony środowiska.

Nie sposób w tym miejscu zrelacjonować całościowo przebiegu rozpoznania tej wartości w prawnej ochronie środowiska (w tym i przyrody)²⁷, jej recepcji do prawa

²³ Wyrok TSUE z 16 lutego 2012 r. w sprawie C-182/10, *Solvay i in.*, ECLI:EU:C:2012:82; zob. też decyzja GDOŚ, s. 26.

²⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.

²⁵ Zob. też tzw. Zasadę 15 Deklaracji z Rio: „Wszystkie państwa powinny szeroko stosować działania zapobiegawcze dotyczące ochrony środowiska, mając na uwadze ich własne możliwości w tym zakresie. Tam, gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak co do tego całkowitej, naukowej pewności nie może być powodem opóźnienia efektywnych działań, których realizacja zapobiegaby degradacji środowiska”; *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992*, CONF.151/26/Rev.I (Vol. I), <https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/Agenda%201.pdf> (dostęp: 3 marca 2025 r.), s. 6 (tłum. własne).

²⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: TFUE.

²⁷ Zob. np.: W.Th. Douma, *The precautionary principle in the European Union*, „Review of European, Comparative and International Environmental Law” 2000, t. 9, nr 2, s. 132–143; E. Fisher, *Precaution*,

polskiego²⁸, czy też nadal istniejących trudności, jeśli chodzi o ustalenie jej niekwestionowanego zakresu przedmiotowego. Dla oceny analizowanego wyroku NSA najważniejsze jest zwrócenie w tej części glosy uwagi na percepcję zasady przezorności w prawie UE. Na wstępie pomocny w tym zakresie jest komunikat Komisji z 2000 r.²⁹, w którym wskazała ona m.in., że: „Chociaż zasada przezorności nie jest wprost wymieniona w Traktacie poza obszarem ochrony środowiska, jej zakres jest o wiele szerszy i obejmuje te szczególne okoliczności, w których dowody naukowe są niewystarczające, nierozstrzygające lub niepewne, a istnieją rozsądne podstawy do obawy, wynikające ze wstępnej obiektywnej ewaluacji naukowej, że potencjalnie niebezpieczne skutki dla środowiska, czy też zdrowia ludzi, zwierząt i roślin mogą być nie do pogodzenia z określonym poziomem ochrony”. Podobnie, zdaniem Sądu Unii Europejskiej, „zasada przezorności może być scharakteryzowana jako ogólna zasada prawa wspólnotowego wymagająca, by odpowiednie władze podjęły właściwe środki celem zapobieżenia potencjalnym ryzykom dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, dając pierwszeństwo wymogom dotyczącym ochrony tych wartości przed interesami ekonomicznymi”³⁰. W ten sposób wyrażone zostało domniemanie *in dubio pro natura*, zgodnie z którym utrzymujący się brak pewności naukowej to przesłanka negatywna przy prawnej ocenie dopuszczalności ingerencji człowieka w środowisko.

Oba cytaty obrazują proces przeobrażania się tej wartości z zasady ogólnej unijnego prawa ochrony środowiska w kierunku zasady ogólnej prawa Unii Europejskiej³¹. Konsekwentnie, przyznanie jej tego drugiego statusu prowadzić może do przyjęcia, że zasada przezorności stanowi wzorzec oceny legalności aktów unijnego prawa pochodnego, jak również postępowania władz publicznych państwa członkowskiego w obszarze objętym kompetencjami UE³². Niezależnie od ewentualnych trudności odnośnie do usytuowania tej zasady w systemie prawa unijnego, niekwestionowane jest obecnie z pewnością twierdzenie, że stanowi ona zasadę ogólną unijnego prawa ochrony środowiska (w tym i przyrody), wiążącą krajowe organy administracji publicznej i sądy każdego państwa członkowskiego UE w procesie stosowania prawa unijnego w ramach rozstrzyganych spraw w tej dziedzinie.

Przyznać należy, że zasada przezorności w unijnym prawie ochrony przyrody stanowiła przedmiot ocen TSUE przede wszystkim w kontekście ocen oddziaływania

Precaution Everywhere: Developing a 'Common Understanding' of the Precautionary Principle in the European Community, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2002, t. 9, nr 1, s. 7–28; R.V. Percival, *Who's Afraid of the Precautionary Principle*, „Pace Environmental Law Review” 2005, t. 23, nr 1, s. 21–82; D. Vogel, *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, Princeton University Press 2012.

²⁸ Przykładowo więc tylko można podać, że P. Korzeniowski w swojej typologii zasad ochrony środowiska zaproponował ujęcie zasady przezorności wśród „zasad prewencyjnej ochrony środowiska”, sytuując tę wartość m.in. na tle przeprowadzania prawidłowej likwidacji szkody u źródła i oceny oddziaływania na środowisko; zob. tenże, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 397–409.

²⁹ Communication from the Commission on the precautionary principle, COM(2000) 1 final, Brussels, 2.2.2000, s. 9–10 (tłum. własne).

³⁰ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 26 listopada 2002 r. w połączonych sprawach T-74/00, T-76/00, od T-83/00 do T-85/00, T-132/00, T-137/00 i T-141/00, *Artegodan*, ECLI:EU:T:2002:283, pkt 184 (tłum. własne).

³¹ N. de Sadeleer, *Environmental Principles*, Oxford University Press 2020, s. 140–141.

³² P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2012, s. 642–646.

na środowisko, w tym zwłaszcza co do oceny dotyczącej obszarów Natura 2000 (art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej)³³. Niemniej w ostatniej dekadzie zaobserwować można rosnącą liczbę spraw, w których wartość ta analizowana jest w związku z ochroną gatunkową, a więc na tle art. 12–16 tejże dyrektywy³⁴. Przywołać można tu ponownie wyrok TSUE z 2019 r. w sprawie *Tapiola*, w którym podkreślił on, że: „zgodnie z zasadą (...) [przezorności] ustanowioną w art. 191 ust. 2 TFUE, jeśli analiza najlepszych dostępnych danych naukowych pozostawia niepewność co do tego, czy takie odstępstwo ma szkodliwy wpływ na zachowanie lub odtworzenie populacji gatunku zagrożonego wyginięciem we właściwym stanie ochrony, to państwo członkowskie powinno powstrzymać się od ustanowienia lub wprowadzenia w życie takiego odstępstwa”³⁵.

Odnosząc powyższe ustalenia do sprawy, na tle której zapadł głosowany wyrok NSA, postawić należy następujące pytanie. Dlaczego ani GDOŚ w decyzji reformatoryjnej w 2021 r., ani sądy administracyjne obu instancji w ramach sprawowanej kontroli tego rozstrzygnięcia nie nawiązały bezpośrednio do zasady przezorności? W sprawie tej zaistniała przecież wielopłaszczyznowa niepewność naukowa, którą opisać można w następujący skrótowy sposób. Po pierwsze, zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdania za lata 2013–2018 (cytowanego powyżej), składanego przez władze polskie zgodnie z art. 17 dyrektywy siedliskowej (wyniki nadzoru nad stanem ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków), cała populacja chomika europejskiego w Polsce wykazywała „niewłaściwy” stan ochrony gatunku. Mimo to polskie organy ochrony przyrody w postępowaniu dowodowym prowadzonym na podstawie art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁶ nie uwzględniły w ogóle tych danych. Tym samym nie wyjaśniły, dlaczego w ich ocenie w 2019 r. stan ochrony tego gatunku w Polsce był „właściwy” (przez co zezwolenie wydano), chociaż jeszcze rok wcześniej państwo polskie raportowało w ramach swoich obowiązków unijnych, że na całym terenie jego jurysdykcji stan ten był już od wielu lat „niewłaściwy”. Niewykluczone, że istniał przeciwdowód potwierdzający taką nagłą poprawę stanu ochrony chomika europejskiego w Polsce zaistniałą w tak krótkim czasie, w tym i na obszarze województwa małopolskiego, oparty na bardziej aktualnych „najlepszych dostępnych danych naukowych” niż te obrazujące stan za lata 2013–2018. Analiza treści obu decyzji jednak tego nie potwierdza. Przykładowo, w spisie 18 dokumentów analizowanych przez GDOŚ w 2021 r. nie

³³ Zob. np. wyrok TSUE z 17 kwietnia 2018 r. w sprawie C-441/17, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:255; dalej: sprawa C-441/17; odnośnie do naukowego sporu co do zarządzania tym ekosystemem leśnym zob. np. G. Mikusiński et al., *Is the impact of loggings in the last primeval lowland forest in Europe underestimated? The conservation issues of Białowieża Forest*, „Biological Conservation” 2018, t. 227, s. 266–274; K. Niedziałkowski et al., *Effective mitigation of conservation conflicts and participatory governance: reflections on Kuboń et al.*, „Conservation Biology” 2019, t. 33, nr 4, s. 962–965.

³⁴ Zob. np. H. Schoukens, *Common Hamsters in and Outside the City: Some Reflections on Urban Biodiversity, Species Recovery and the EU Habitats Directive*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2022, t. 19, nr 3, s. 180–221; R. Jennings, *The Use of Scientific Evidence in Precautionary Decision-Making in EU Environmental Law*, „European Journal of Law Reform” 2022, t. 24, nr 1, s. 19.

³⁵ Ww. sprawa C-674/17, *Tapiola*, pkt 66.

³⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

ujęto sprawozdania Polski za ten okres ani danych bardziej aktualnych. Interesujące jest też, że w części uzasadnienia decyzji GDOŚ obejmującej podsumowanie odnośnie do przesłanki stanu ochrony gatunku organ ten nie posłużył się ani razu kwalifikacją „właściwy” bądź „niewłaściwy”. Z nieznanego bliżej powodu GDOŚ operował natomiast w tym zakresie kryterium „braku istotnego wpływu na populację”³⁷, które nie znajduje oparcia w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 56 ust. 4 u.o.p. Po drugie, w postępowaniu o wydanie zezwolenia z art. 56 ust. 4 u.o.p. brak pewności naukowej pojawić może się nie tylko na etapie ustalenia stanu ochrony gatunku, lecz także w dalszej części analizy w tym przedmiocie – czyli przy ocenie ryzyka wynikającego z proponowanego odstępstwa dla gatunku podlegającego ochronie ścisłej. W związku z tym w sprawie rozstrzygniętej głosowanym wyrokiem NSA zignorowanie przez GDOŚ zasady przezorności przy ocenie wystąpienia przesłanki wstępnej promieniowało negatywnie również na te kolejne kwestie.

Podsumowując, jak wynika z cytowanego powyżej wyroku TSUE z 2019 r. w sprawie *Tapiola*, a w tle także z wyroku z 2018 r. w sprawie polskiej³⁸, nieusunięcie takiej wielopłaszczyznowo występującej niepewności naukowej prowadzić powinno do wydania przez organ krajowy rozstrzygnięcia zgodnie z domniemaniem *in dubio pro natura*, co w realiach art. 56 ust. 4 pkt 6 u.o.p. prowadziłoby do odmowy udzielenia zezwolenia na odstępstwo od ścisłej ochrony gatunkowej.

4. Podsumowanie

Żadne z dwóch kluczowych dla ochrony gatunkowej zagadnień prawnych wynikających z dyrektywy siedliskowej (przesłanka wstępna i zasada przezorności) nie zostało należycie uwzględnione w sprawie na etapie postępowania administracyjnego. W 2021 r. GDOŚ wydał zezwolenie z art. 56 ust. 4 pkt 6 u.o.p. (jako decyzję reformatoryjną), mimo że w przypadku chomika europejskiego – objętego w Polsce ścisłą ochroną gatunkową na mocy art. 12 dyrektywy siedliskowej i jej załącznika IV – istniały „najlepsze dostępne dane naukowe” (jak np. sprawozdanie za lata 2013–2018) potwierdzające „niewłaściwy” stan ochrony całej populacji (a więc wszystkich linii filogeograficznych *Cricetus cricetus*) na terytorium państwa polskiego. Jednocześnie to do GDOŚ, a nie organizacji ekologicznej, należało wyczerpujące i zgodne z prawem (w tym i z uwzględnieniem adekwatnego orzecznictwa TSUE) ustalenie tej „koniecznej przesłanki wstępnej”. Tymczasem – wbrew art. 56 ust. 4 *ab initio* u.o.p. i art. 16 ust. 1 *ab initio* dyrektywy siedliskowej – organ ten nie wykazał precyzyjnie i przekonująco w uzasadnieniu zezwolenia, na podstawie jakich „najlepszych dostępnych danych naukowych” ustalił „właściwy/niewłaściwy” stan ochrony gatunku w jego prawidłowo wytypowanym „naturalnym zasięgu”. Co więcej, GDOŚ posłużył się w tym zakresie nieprzewidzianą prawem kategorią „braku istotnego wpływu na populację”, w tym również w kontekście zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku (art. 12 ust. 1 lit. d/ dyrektywy).

³⁷ Decyzja GDOŚ, s. 25.

³⁸ Zob. sprawa C-441/17, pkt 117 i 179.

Pomimo niewypełnienia przez GDOŚ przy wydawaniu zezwolenia z art. 56 ust. 4 u.o.p. tych podstawowych obowiązków, spoczywających na nim jako organie państwa członkowskiego UE stosującym dyrektywę siedliskową, sądy obu instancji w ramach kontroli legalności zezwolenia nie uznały tej sytuacji za skutkującą wadliwością postępowania i samej decyzji. Tymczasem, w ramach sprawowanej kontroli zezwolenia na odstępstwo od ochrony gatunkowej z art. 56 ust. 4 u.o.p. i art. 16 dyrektywy siedliskowej, polskie sądy administracyjne zobowiązane były ocenić postępowanie dowodowe, granice uznania przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, a także jakość jego uzasadnienia – w świetle zasady przeczności („najlepsze dostępne dane naukowe”, domniemanie *in dubio pro natura*). Jak wykazano powyżej, GDOŚ, wydając w 2021 r. zezwolenie z art. 56 u.o.p., nie działał w sposób zgodny ze standardem odzwierciedlającym istotę tej wartości prawnej.

Pominięcie więc w głosowanym orzeczeniu NSA obu tych kluczowych aspektów i uznanie, że zezwolenie GDOŚ było niewadliwe, należy ocenić krytycznie. Oznacza to bowiem, że dyrektywa siedliskowa (jej art. 12 i art. 16 w zw. z art. 52 i art. 56 u.o.p.) nie została prawidłowo zastosowana w przedmiotowej sprawie – ani przez ten organ ochrony przyrody, ani w ramach kontroli sprawowanej przez oba sądy administracyjne.

Bibliografia załącznikowa

- Banaszek A., Bogomolov P., Feoktistova N., La Haye M., Monecke S., Reiners T.E., Rusin M., Surov A., Weinhold U., Ziomek J., *Cricetus cricetus. The IUCN Red List of Threatened Species* 2020: e.T5529A111875852, <https://dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2020-2.RLTS.T5529A111875852.en>
- Craig P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2012
- Douma W.Th., *The precautionary principle in the European Union*, „Review of European, Comparative and International Environmental Law” 2000, t. 9, nr 2
- Epstein Y., López-Bao J.V., Chapron G., *A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe*, „Conservation Letters” 2016, t. 9, nr 2
- Fisher E., *Precaution, Precaution Everywhere: Developing a ‘Common Understanding’ of the Precautionary Principle in the European Community*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2002, t. 9, nr 1
- Iwańska B., *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014
- Jennings R., *The Use of Scientific Evidence in Precautionary Decision-Making in EU Environmental Law*, „European Journal of Law Reform” 2022, t. 24, nr 1
- Kalisz A., *Zasada interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako element wykładni systemowej*, w: *System prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Wykładnia prawa*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010
- Makomaska-Juchiewicz M., Król W., Bonk M., Zięcik A., Cierlik G., *Stan ochrony gatunków zwierząt w Polsce w latach 2013–2018*, „Biuletyn Monitoringu Przyrody” 2021, nr 1
- Miąsik D., *Zasady i prawa podstawowe*, *System prawa Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2022
- Mikusiński G., Bubnicki J.W., Churski M., Czeszczewik D., Walankiewicz W., Kuijper D.P.J., *Is the impact of loggings in the last primeval lowland forest in Europe underestimated? The conservation issues of Białowieża Forest*, „Biological Conservation” 2018, t. 227
- Niedziałkowski K., Jaroszewicz B., Kowalczyk R., Kuijper D.P.J., Mikusiński G., Selva N., Walankiewicz W., Wesołowski T., *Effective mitigation of conservation conflicts and participatory governance: reflections on Kuboń et al.*, „Conservation Biology” 2019, t. 33, nr 4
- Percival R.V., *Who’s Afraid of the Precautionary Principle*, „Pace Environmental Law Review” 2005, t. 23, nr 1
- Sadeleer N. de, *Environmental Principles*, Oxford University Press 2020
- Schoukens H., *Common Hamsters in and Outside the City: Some Reflections on Urban Biodiversity, Species Recovery and the EU Habitats Directive*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2022, t. 19, nr 3
- Vogel D., *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, Princeton University Press 2012