

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

3.3.

Wilkopsy w Polsce

Uwarunkowania prawne ich funkcjonowania oraz eliminacji ze środowiska przyrodniczego

Roman Stec

Dr,

Wydział Przyrodniczy UPH w Siedlcach

Wprowadzenie

Od 11 kwietnia 2013 r. naukowcy starają się rozstrzygnąć, czy w lasach na północy Polski pojawiły się osobniki będące skrzyżowaniem psa z wilkiem. Po zlokalizowaniu zatem takich przypadków do kilku ośrodków naukowych w Polsce rozesłano nagrania z tzw. fotopułapek, urządzeń pozwalających rejestrować na twardym dysku zachowanie leśnych zwierząt. Na nagraniach nie widać było osobników, które prawdopodobnie wyglądałyby na mieszańce. Wygląd miotu szczeniąt także nie budził niepokoju. Jednak zastanawiające było to, że psy przyłączyły się do wilków. Może tak się zdarzyć, jeśli psy wytrzymają presję psychiczną wilków¹. Dlatego właśnie potrzebne są dalsze badania.

Według prof. H. Okarmy z Instytutu Ochrony Przyrody PAN, w Polsce nie prowadzono dotąd badań dotyczących występowania mieszańców psa i wilka. Takie przypadki znane są jednak w Europie. To niejedyne gatunki, które mogą mieć wspólne potomstwo w warunkach dzikiego życia. Można spotkać hybrydy bażantów i cietrzewi, jeleni szlachetnych i jeleni sika lub danieli. W Bieszczadach od lat mówi się o żbikach, które wchodzą w bliskie stosunki z domowymi kotami. Nie

1 „Dziennik Polski”, 11 kwietnia 2013.

można powiedzieć, że widziano krzyżówkę żbika i kota, jak wskazywał w swoich wypowiedziach H. Okarma, ale rzeczywiście dało się obserwować wyjątkowo oswojone żbiki.

Przepisy prawa zabraniają celowego krzyżowania zwierząt łownych ze zwierzętami innych gatunków. Jednak ten proceder w Polsce jest bardzo modny i można rzec powszechny od wielu lat, a organy państwa nic nie robią, aby go ograniczyć. Nie ma bowiem czytelnych regulacji prawnych określających zakazy w przedmiocie chowu i hodowli takich mieszańców i uprawnień dla właściwych organów administracyjnych kompetentnych do załatwiania i rozstrzygania tego typu spraw. Przykładem są przede wszystkim świniodziki, czyli skrzyżowany dzik ze swinią domową. Jest to sytuacja prawna nowa, z którą wreszcie musi się zmierzyć polski ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody bądź w innym akcie rangi ustawowej, na przykład w prawie łowieckim albo ustawie o ochronie zwierząt. Spenalizować należy takie przypadki i to pilnie, ponieważ może tu chodzić o zdrowie i życie ludzi. Zatem należy podejmować działania prawne, które wyposażą organy państwa w odpowiednie narzędzia dające podstawę do skutecznych i szybkich działań redukcyjnych też po to, aby na terenie Polski nie zostały odnotowane fakty zagryzienia na szlaku turystycznym turysty albo idącego w lesie pod opieką rodziców dziecka przez wilkopsa bądź inną hybrydę.

W dniu 11 kwietnia 2014 r. poinformowano, że w lasach pod Gościem żyje wataha z młodymi, które są niebezpieczną dla człowieka krzyżówką wilka i psa. Młode zostały już schwytane i uśpione. Z obserwacji było wiadomo, że sześć młodych było krzyżówką basiora z psią suką, pierwszą taką stwierdzoną w Polsce. Potwierdziły to badania genetyczne materiału pobranego ze śniegu przez Stowarzyszenie dla Natury „Wilk”, które zajmowało się odszukaniem hybryd na zlecenie szczecińskiej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Wszystkie sześć młodych mieszańców wilka i psa, po długotrwałych poszukiwaniach, zostało schwytanych i odizolowanych². Uśpione zostały przez lekarza weterynarii, po uzyskaniu decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), wydanej na podstawie opinii specjalistów zajmujących się ekologią wilka i przeprowadzonych badaniach w Instytucie Ochrony Przyrody PAN w Krakowie. Tak napisano w uzasadnieniu do decyzji GDOŚ zezwalającej na eutanazję szczeniąt hybryd, co było jedynym skutecznym działaniem, by wyeliminować zagrożenia dla czystości gatunkowej populacji wilka oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi. Nie można

2 „Głos Koszaliński”, 11 kwietnia 2014, w artykule Ingi Domurat.

przewidzieć skutków funkcjonowania w środowisku hybryd wilka i psa w stosunku do człowieka. Na pewno dorosłe osobniki nie będą bały się człowieka. Trzeba było to zrobić, zanim młode osiągnęłyby dojrzałość płciową i zaczęły się rozmnażać. Im więcej hybryd, tym większe zagrożenia dla gatunku wilka, ale i dla człowieka. Wilk z natury unika człowieka, mieszańce już niekoniecznie.

W art. 73 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.) wprowadzony został zakaz, który znajdował się w art. 20 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³. Systemowe przeniesienie tego rozwiązania do u.o.p. spowodowane było działaniem w celu całościowego i kompleksowego uregulowania zagadnień związanych z utrzymaniem i hodowaniem zwierząt mogących mieć związek z ogrodami zoologicznymi. Na bazie poprzedniego rozwiązania prawnego pojawiły się poważne wątpliwości związane z tym, jakiego rodzaju zwierzęta powinny być uznane za drapieżne lub jadowite. W praktyce po wprowadzeniu tego rozwiązania nie wiadomo było jednak, na jakiej podstawie zwierzęta mogą być sprowadzane do placówek naukowych i cyrków albo przetrzymywane w niewoli. Dlatego też w celu uniknięcia takich wątpliwości interpretacyjnych znowelizowano przepis art. 73 u.o.p. i ustawodawca zawarł uprawnienie dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska do wydawania zezwoleń na zwierzęta, które mogą być sprowadzane do placówek naukowych i cyrków albo przetrzymywane w niewoli. Wymagania formalnoprawne, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie takiego zezwolenia, zostały określone w art. 73 ust. 5 u.o.p. i obejmują one takie dane, jak: imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy; nazwę gatunku w języku łacińskim i polskim, jeżeli polska nazwa istnieje; liczbę osobników poszczególnych gatunków, których dotyczy wniosek; wskazanie miejsca przetrzymywania zwierząt, których dotyczy wniosek oraz zaświadczenie powiatowego lekarza weterynarii stwierdzające spełnianie przez wnioskodawcę warunków do przetrzymywania zwierząt gatunków niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi odpowiednich do liczby zwierząt, których dotyczy wniosek, oraz uniemożliwiających ich ucieczkę lub przypadkowy kontakt z osobami postronnymi, a także spełnienie warunków, a mianowicie w celu ujednolicenia postępowania administracyjnego i precyzyjnego określenia gatunków zwierząt zaliczonych do kategorii niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi.

Na podstawie art. 73 ust. 11 u.o.p. zobowiązano ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia gatunków lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi. Wy-

3 T.j. Dz.U. 2013, poz. 856 z późn. zm.

konując to upoważnienie, minister do spraw środowiska wydał rozporządzenie z 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz.U., nr 173, poz. 1037). Są zatem one zbliżone do tych wynikających z art. 67 ust. 3 u.o.p., wprowadzonych w odniesieniu do zezwoleń na utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego. Dlatego też argumenty przedstawione już w tym opracowaniu pozostają aktualne również w stosunku do wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne w sprawie zezwoleń na odstępstwa od zakazów obowiązujących w stosunku do posiadania i przetrzymywania oraz sprowadzania z zagranicy w odniesieniu do innych podmiotów niż wskazane w art. 73 ust. 2 u.o.p. i wymagają zmiany w tym zakresie. Podobnie przedstawia się sytuacja warunków formalnoprawnych, jakie powinno spełniać analizowane zezwolenie, wynikających z art. 73 ust. 6 u.o.p. oraz warunków kontrolowania prawidłowości jego realizacji i ewentualnych narzędzi naprawczych, określonych w art. 73 ust. 7–9 u.o.p., które są praktycznie takie same jak w przypadku wydawanych na podstawie art. 56 u.o.p., zezwoleń na wprowadzanie odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową. Niestety, tak jak w przypadku zezwoleń na wprowadzanie odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych, nie wprowadzono możliwości cofnięcia zezwolenia za odszkodowaniem, jeżeli jego wykonywanie stwarzałoby zagrożenie dla środowiska przyrodniczego i jest to niedopatrzenie ustawodawcy. Dlatego też zasadne jest sformułowanie wniosku *de lege ferenda* wskazującego, że takie rozwiązania powinny zostać wprowadzone przez polskiego ustawodawcę jako obowiązujące. W art. 73 ust. 10 u.o.p. przewidziano, że uzyskanie przedmiotowego zezwolenia nie zwalnia z obowiązków rejestracyjnych, o których mowa w art. 64 u.o.p. W celu ujednolicenia postępowania administracyjnego i precyzyjnego określenia gatunków zwierząt zaliczonych do kategorii niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi w art. 73 ust. 11 u.o.p. upoważniono ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia gatunków lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi. Wykonując to upoważnienie, minister właściwy do spraw środowiska wydał rozporządzenie z 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi (Dz.U., nr 173, poz. 1037)⁴ na podstawie art. 73 ust. 11 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵.

4 Por. zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 73 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 16.09.2014 r.; Rozporządzenie z dnia 3 sierpnia 2011 r. w sprawie gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, Dz.U., nr 173, poz. 1037.

5 Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1220, z późn.zm.

W § 1 rozporządzenie określa: gatunki lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, zwane „zwierzętami niebezpiecznymi”, zaliczanych do kategorii pierwszej obejmującej najbardziej niebezpieczne gatunki lub grupy gatunków zwierząt, które z przyczyn naturalnej agresywności lub właściwości biologicznych mogą stanowić poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi; do kategorii drugiej obejmującej pozostałe gatunki lub grupy gatunków zwierząt niebezpiecznych; warunki przetrzymywania poszczególnych gatunków lub grup gatunków zwierząt gatunków niebezpiecznych oraz sposoby znakowania zwierząt gatunków niebezpiecznych. Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że gatunki zwierząt niebezpiecznych, zaliczonych do kategorii pierwszej, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia, natomiast w ust. 2 mówi się, że gatunki zwierząt niebezpiecznych, zaliczonych do kategorii drugiej, określa załącznik nr 2 do rozporządzenia. W załączniku nr 2 do przedmiotowego rozporządzenia pod pozycjami dotyczącymi psowatych nr 288 wilk, 289 wilk grzywiasty, 290 cyjon, 291 likaon to gatunki groźne dla człowieka. Jednak nigdzie w przywoływanych przepisach merytorycznych, a zatem materialnoprawnych nie mówi się o psowilkach.

Ustawodawca jednak na potrzeby ustawy w art. 5 pkt 1 zdefiniował pojęcie gatunków i ich mieszańców, przez które należy rozumieć zarówno gatunek w znaczeniu biologicznym, jak i każdą niższą od gatunku biologicznego jednostkę systematyczną, populację, a także mieszańce tego gatunku w pierwszym lub drugim pokoleniu, z wyjątkiem form, ras i odmian udomowionych, hodowlanych lub uprawnych. W ustawie winno być zawarte wprost uprawnienie dla organów administracji publicznej, w tym przypadku GDOŚ do eliminacji takich hybryd ze środowiska. Z przepisów kompetencyjnych jednoznacznie powinno wynikać, że GDOŚ ma uprawnienie do wydania decyzji o zabiciu wilków i ich mieszańców, jeśli te gatunki zagrażają życiu i zdrowiu ludzi albo środowisku przyrodniczemu i żyjących w tym środowisku gatunkom. Sprawa ta zaistniała w trakcie liczenia wilków na terenie Nadleśnictwa Gościno. Istnienie hybryd potwierdziło badanie pobranego ze śniegu materiału genetycznego. Zwierzęta były krzyżówką wilka z psią suką. Odnalezieniem hybryd zajęli się członkowie Stowarzyszenia dla Natury „Wilk”, z którym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie w Szczecinie zawarł stosowne porozumienie. Długotrwałe poszukiwania i obserwacje potwierdziły, że w stadzie wilków jest samica psa domowego, z którą basior miał potomstwo. Niezbędne było wyłapanie podejrzanych osobników, czego dokonali członkowie „Wilka”, po uzyskaniu decyzji GDOŚ, opinii z IOP PAN w Krakowie wydanej na wniosek GDOŚ i opinii pisemnych innych specjalistów zajmujących się

ekologią wilka, w konsultacji z właściwymi w tej sprawie jednostkami oraz na podstawie wykonanych badań. Eutanazja zatem merytorycznie była jedynym skutecznym działaniem w celu wyeliminowania zagrożenia dla czystości gatunkowej populacji wilka oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, gdyż nie można przewidzieć zachowań i reakcji hybryd wilka i psa w stosunku do człowieka, ale została przeprowadzona z naruszeniem prawa.

Eutanazja została przeprowadzona przez uprawnionego lekarza weterynarii zgodnie z zachowaniem wszelkich zasad etyki i sztuki weterynaryjnej. W dniu 8 kwietnia 2014 r. GDOŚ na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 56 ust.1 pkt 1 i ust.4 pkt 1w związku z art. 52 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody na wniosek RDOŚ w Szczecinie z dnia 8 kwietnia 2014 r. dotyczący wydania zezwolenia na umyślne zabicie do 6 osobników hybryd wilka wydał decyzję o zezwalającą RDOŚ w Szczecinie na umyślne zabicie do 6 osobników hybryd wilka z psem znajdujących się na terenie Nadleśnictw: Gościno i Resko poprzez podanie środka usypiającego przez lekarza weterynarii, co nastąpiło w Szczecinie⁶. Przedmiotowa decyzja została wydana na czas określony i ważna była do 18 kwietnia 2014 r. Ponadto GDOŚ zobowiązał w przedmiotowej decyzji podmiot uprawniony do zabicia poprzez uspienie szczeniąt wilkopsów. Tym podmiotem właściwym miał być lekarz weterynarii. W decyzji tej GDOŚ jednak nie wskazał szczegółowych danych o podmiocie, który dokonał czynności uspienia szczeniąt hybryd wilka. GDOŚ w przedmiotowej decyzji zobowiązał ponadto RDOŚ w Szczecinie do przedstawienia informacji w przedmiocie wykorzystania i wykonania decyzji o zabiciu hybryd w terminie do 30 kwietnia 2014 r.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 u.o.p. oraz § 7 pkt 1 rozporządzenia z 2011 r. o zabranianiu zabijania umyślnego tych zwierząt jest uprawniony do bezwzględnej ochrony tych zwierząt. Na podstawie natomiast art. 56 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku z art. 52 ust.1 pkt 1 u.o.p. na odstępstwo od zakazu umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą może zezwolić Dyrektor Generalny Ochrony Środowiska, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie jest to szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków zwierząt, jeśli zachodzi jedna z przesłanek materialno-prawnych, wskazanych przez ustawodawcę w art. 56 ust. 4 pkt 4–6 u.o.p. Wydanie przedmiotowej decyzji, zdaniem GDOŚ, było

6 Decyzję o sygn. DZP-WG.6401.083.2014.JRO.

niezbędne w celu wyeliminowania zagrożenia dla czystości populacji wilka w północno-zachodniej Polsce i we wschodniej części obszaru Niemiec. Sytuacja taka, zdaniem organu prowadzącego postępowanie, wskazywała, że młode osobniki wilkopsów zaczną zajmować nowe tereny w celu utworzenia nowych rodzin i ten proces będzie zagrażał transgranicznej populacji wilka w Polsce i Niemczech poprzez ekspansję populacji watachach mieszańcowych i przez to zagładę czystej populacji wilka. Postępowanie wykazało, że wykonanie przedmiotowej decyzji GDOŚ leży w interesie ochrony dziko występujących gatunków zwierząt, tj. czystego gatunku wilka, co, zdaniem organu prowadzącego postępowanie, spełnia przesłankę określoną w art. 56 ust. 4 pkt 1 u.o.p.

Ustawodawca w art. 56 ust. 1 u.o.p. określił, że zbioru roślin lub grzybów objętych ochroną gatunkową można dokonywać jedynie na podstawie zezwolenia. Forma prawna, charakter oraz treść zezwolenia zawierają następujące przesłanki w tym przepisie określone, których spełnienie skutkować może wydaniem takiego zezwolenia. W przepisie tym bowiem stwierdzono, że pozyskiwanie roślin, grzybów lub zwierząt objętych ochroną gatunkową może odbywać się jedynie na podstawie zezwolenia. Jedyny wyjątek w tym zakresie wprowadzono w art. 56 ust. 7 k u.o.p., zgodnie z którym z obowiązku uzyskania zezwolenia jest zwolnione potwierdzone odpowiednim świadectwem lub zezwoleniem pozyskanie gatunków chronionych zgodnie z przepisami wynikającymi z rozporządzenia nr 338/97. Będzie ona bowiem wymagana od wszystkich podmiotów mających zamiar pozyskać rośliny, grzyby lub zwierzęta gatunków chronionych. Taki charakter prawny decyzji administracyjnej wynika bezpośrednio z przepisów art. 56 ust. 1 i 2 u.o.p., które nie wprowadzają w tym zakresie żadnego prawnego zróżnicowania. Z przepisów art. 56 ust. 1 u.o.p. mogłoby się wynikać, że jest ono wymagane w przypadku każdej formy zbioru roślin i grzybów objętych ochroną gatunkową oraz odławiania lub zabijania zwierząt objętych tą formą ochrony, a także innych czynności podlegających zakazom. Z rozwiązań legislacyjnych i ich analiz zawartych w tych przepisach nie wynika jednak bezpośrednio, czy jest ono wymagane na pozyskiwanie żywych osobników, czy też może obowiązkiem jego uzyskania objęte jest również pozyskiwanie osobników obumarłych. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zgodnie z przepisami art. 51 ust. 1 pkt 8 u.o.p. istnieje możliwość wprowadzenia zakazu zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu roślin i grzybów oraz przepisu art. 52 ust. 1 pkt 9 u.o.p. przewidującego możliwość wprowadzenia takich podobnych rozwiązań w stosunku do zwierząt chronionych gatunkowo, należy stwierdzić, że jeżeli w stosunku do konkretnego gatunku zostaną

one wprowadzone, obowiązkiem uzyskania zezwolenia objęte będzie pozyskanie zarówno osobników zwierząt żywych, jak i martwych, ale czytelniej by było aby z przepisu wynikało, że chodzi o zwierzęta żywe i martwe. W sytuacji zatem, gdy nie byłyby one wprowadzone, to obowiązkiem uzyskania zezwolenia objęte będzie pozyskanie tylko żywych osobników.

Jeżeli natomiast chodzi o treść i zakres zezwolenia, to został on określony precyzyjnie w art. 56 ust. 7 u.o.p. i nie powinien rodzić poważniejszych wątpliwości interpretacyjnych. Okolicznością zatem wymagającą zaznaczenia jest konieczność zawarcia w zezwoleniu wszystkich elementów określonych w tym przepisie. Decyzje nieodpowiadające tym wymaganiom będą bowiem wadliwe i powinny podlegać wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Dobrze by było, gdyby ustawodawca zapisał, iż takie decyzje są nieważne z mocy prawa. Wniosek o wydanie zezwolenia skutkuje, jak wynika w sposób pośredni z przepisów art. 56 ust. 6 u.o.p., wszczęciem postępowania administracyjnego i postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na pozyskiwanie gatunków chronionych może być wszczęte tylko i wyłącznie na wniosek podmiotu zainteresowanego. Z art. 56 ust. 6 u.o.p. winno precyzyjnie wynikać, że takie postępowania wszczynane są na wniosek i z urzędu. Sama treść wniosku została w sposób precyzyjny określona w tym przepisie. W przypadku ustalenia, że jest ono obarczone brakami formalnymi, organ administracji publicznej na podstawie art. 64 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego powinien wezwać stronę do ich uzupełnienia w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Skoro bowiem podanie nie uruchamiało uprawnienia do rozpatrzenia sprawy, to w konsekwencji nie doszło również do wszczęcia postępowania administracyjnego, tym samym bezpodstawne jest jakiegokolwiek orzekanie administracyjne w takiej sprawie.⁷ Oczywiście, nie wyłącza to możliwości ponownego wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Właściwość organów administracji publicznej do rozpatrzenia i załatwiania tego typu spraw oraz wydania decyzji kończących postępowanie administracyjne nie jest uregulowana jednoznacznie i precyzyjnie tylko w sposób mieszany, co powoduje szereg niepotrzebnych wątpliwości.

Zagadnienia dotyczące właściwości organów administracji publicznej do wydania zezwolenia na pozyskanie gatunków chronionych zostały uregulowane w sposób mieszany, a zatem bardzo niejasny. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 1 u.o.p. GDOŚ może zezwolić w stosunku do ga-

7 E. Bojanowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r.*, II SA 1473/94, OSP 1997, z. 7–8, poz. 136.

tunków chronionych dziko występujących na odstępstwa od następujących zakazów: wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 51 ust. 1 pkt 9 u.o.p.); wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 51 ust. 1a pkt 4 u.o.p.); umyślnego zabijania (art. 52 ust. 1 pkt 1 u.o.p.); umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych lub form rozwojowych (art. 52 ust. 1 pkt 3 u.o.p.); wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 52 ust. 1 pkt 11 u.o.p.) oraz umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego (art. 52 ust. 1 pkt 16 u.o.p.). Natomiast w stosunku do zwierząt gatunków chronionych występujących w innym stanie niż dziki, GDOŚ może wprowadzić odstępstwa od następujących zakazów: umyślnego zabijania (art. 52 ust. 1a pkt 1 u.o.p.); wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 7 u.o.p.); umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 8 u.o.p.) oraz objętych ochroną ścisłą i częściową we wskazanym zakresie, jeżeli zezwolenie dotyczy obszaru wykraczającego poza granice dwóch województw lub jeżeli ma to związek z działaniami podejmowanymi przez ministra właściwego do spraw środowiska, w tym dotyczącymi realizacji programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, programów ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem lub umów międzynarodowych (art. 56 ust. 1 pkt 2). Zgodnie zatem z przepisem art. 56 ust. 2 u.o.p., regionalny dyrektor ochrony środowiska jest właściwy rzeczowo w sprawie wprowadzenia odstępstw w stosunku do gatunków roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną częściową od wszystkich zakazów określonych w przepisach art. 51 ust. 1 i 1a oraz art. 52 ust. 1 i 1a u.o.p.

W odniesieniu do gatunków objętych ochroną ścisłą organ ten może odstąpić od następujących zakazów: umyślnego zrywania lub uszkodzania (art. 51 ust. 1 pkt 2 u.o.p.); niszczenia ich siedlisk lub ostoi (art. 51 ust. 1 pkt 3 u.o.p.) oraz dokonywania zmian stosunków wodnych, stosowania środków chemicznych, niszczenia ściółki leśnej lub niszczenia gleby w ostojach (art. 51 ust. 1 pkt 4 u.o.p.). W przypadku zaś gatunków dziko występujących roślin lub grzybów objętych ochroną ścisłą organ ten może odstąpić od następujących ograniczeń: umyślnego niszczenia (art. 51 ust. 1 pkt 1 u.o.p.); umyślnego zrywania lub uszkodzania (art. 51 ust. 1 pkt 2 u.o.p.); niszczenia ich siedlisk lub ostoi (art. 51 ust. 1 pkt 3 u.o.p.); dokonywania zmian stosunków wodnych, stosowania środków chemicznych, niszczenia ściółki leśnej lub niszczenia gleby w ostojach (art. 51 ust. 1 pkt 4 u.o.p.); hodowli (art. 51 ust. 1 pkt 5 u.o.p.); pozyskiwania lub zbioru (art. 51 ust. 1 pkt 6 u.o.p.);

przechowywania lub posiadania okazów gatunków (art. 51 ust. 1 pkt 7 u.o.p.); zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu okazów gatunków (art. 51 ust. 1 pkt 8 u.o.p.); umyślnego przemieszczania w środowisku przyrodniczym (art. 51 ust. 1 pkt 10 u.o.p.) oraz umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego (art. 51 ust. 1 pkt 11 u.o.p.).

W odniesieniu zaś do gatunków chronionych występujących w stanie innym niż dziko regionalny dyrektor ochrony środowiska może wprowadzić odstępstwa w zakresie: hodowli (art. 51 ust. 1a pkt 1 u.o.p.); przechowywania lub posiadania okazów gatunków (art. 51 ust. 1a pkt 2 u.o.p.); zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu okazów gatunków (art. 51 ust. 1a pkt 3 u.o.p.) oraz umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego (art. 51 ust. 1a pkt 5 u.o.p.). Natomiast w stosunku do dziko występujących gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową organ ten może wprowadzić odstępstwa w zakresie: umyślnego okaleczania lub chwytania (art. 52 ust. 1 pkt 2 u.o.p.); transportu (art. 52 ust. 1 pkt 4 u.o.p.); chowu lub hodowli (art. 52 ust. 1 pkt 5 u.o.p.); zbierania, pozyskiwania, przechowywania, posiadania lub preparowania okazów gatunków (art. 52 ust. 1 pkt 6 u.o.p.); niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania (art. 52 ust. 1 pkt 7 u.o.p.); niszczenia, usuwania lub uszkodzania gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk lub innych schronień (art. 52 ust. 1 pkt 8 u.o.p.); umyślnego uniemożliwiania dostępu do schronień (art. 52 ust. 1 pkt 9 u.o.p.); zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu w celu sprzedaży okazów gatunków (art. 52 ust. 1 pkt 10 u.o.p.); umyślnego płoszenia lub niepokojenia (art. 52 ust. 1 pkt 12 u.o.p.); umyślnego płoszenia lub niepokojenia w miejscach noclegu, w okresie lęgowym w miejscach rozrodu lub wychowu młodych lub w miejscach żerowania zgrupowań ptaków migrujących lub zimujących (art. 52 ust. 1 pkt 13 u.o.p.); fotografowania, filmowania lub obserwacji, mogących powodować ich płoszenie lub niepokojenie (art. 52 ust. 1 pkt 14 u.o.p.) oraz umyślnego przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca (art. 52 ust. 1 pkt 15 u.o.p.). W stosunku do innych niż dziko występujące gatunki zwierząt regionalny dyrektor ochrony środowiska może wprowadzić odstępstwa w zakresie: umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych lub form rozwojowych (art. 52 ust. 1a pkt 2 u.o.p.); transportu (art. 52 ust. 1a pkt 3 u.o.p.); chowu lub hodowli (art. 52 ust. 1a pkt 4 u.o.p.); przechowywania, posiadania lub preparowania okazów gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 5 u.o.p.) oraz zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany, darowizny lub transportu w celu sprzedaży okazów gatunków (art. 52 ust. 1a pkt 6 u.o.p.).

Gatunki chronione mogą występować jednak także poza obszarem właściwości miejscowej poszczególnych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Dlatego też w celu usunięcia podstaw do ewentualnych sporów kompetencyjnych dodany został do art. 56 ust. 2a u.o.p. wprowadzający przepisy pozwalające ustalić, który z nich będzie właściwy w odniesieniu do polskich obszarów morskich. Gatunki chronione występują jednak także na terenie parków narodowych, dla których organem ochrony przyrody jest zasadniczo dyrektor parku narodowego. Na tych obszarach chronionych może także zachodzić konieczność wprowadzenia odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych. Dlatego też na taką ewentualność dodany został art. 56 ust. 2b u.o.p. upoważniający w takich przypadkach do wprowadzenia odstępstw od zakazów przez ministra właściwego do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, na terenie którego mają być wprowadzone odstępstwa⁸.

Przesłanki wydania lub odmowy wydania decyzji

W art. 56 ust. 4, 4a i 5 u.o.p. określone zostały przesłanki upoważniające organy administracji do wydania zezwolenia na pozyskanie osobników objętych ochroną gatunkową. Mają one dwojaki charakter. W art. 56 ust. 4 i 4a u.o.p. określono generalnie zatem, że zezwolenia mogą być wydane jedynie w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów w związku z równie abstrakcyjną przesłanką określoną w art. 56 ust. 5 u.o.p. zezwalającą na pozyskanie roślin i zwierząt objętych ochroną gatunkową, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w tych rozwiązaniach jest także mowa o braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków. W tym mogącym pojawić się innym przypadku, zezwolenie może być wydane, jeżeli brak jest rozwiązań alternatywnych, a wprowadzone odstępstwa nie są szkodliwe dla zachowania populacji gatunków chronionych we właściwym stanie

8 Art. 106 k.p.a.

ochrony w ich naturalnym zasięgu, a także nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji oraz wynikają z innych koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego. Ułatwieniem w tym zakresie powinny być informacje zawarte we wniosku o wydanie zezwolenia spełniającym wymagania wynikające z art. 56 ust. 6 u.o.p. Oczywiście, jeżeli wniosek nie spełniałby tych wymagań, to wnioskodawca powinien zostać wezwany do jego uzupełnienia w terminie 7 dni na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania. W przypadku natomiast podstaw prawnych uzasadniających wydanie zezwolenia określonego w art. 56 ust. 5 u.o.p. nie ma konieczności spełniania innych warunków poza określonymi w tym przepisie. Jeżeli natomiast chodzi o przesłanki o charakterze indywidualnym określone w art. 56 ust. 4 i 4a u.o.p., uzasadniające wydanie zezwolenia w sytuacji łącznego wystąpienia jednej z nich z generalną przesłanką określoną w tym przepisie, to zostały one zredukowane na stosunkowo wysokim poziomie abstrakcji z wykorzystaniem w wielu przypadkach zwrotów nieostrych i bardzo wątpliwych przy ich interpretacji. Dlatego też w art. 56 ust. 2b–4d u.o.p. zostały wprowadzone rozwiązania doprecyzowujące przesłanki uzasadniające zastosowanie odstępstw od zakazów obowiązujących w stosunku do gatunków chronionych i mimo ich wprowadzenia są nadal nie ostre.

Nie wiadomo jednak do końca, czy jest to uzasadnione w przypadku odstąpienia w indywidualnych przypadkach od ochrony gatunkowej, czy też nie. Taki charakter będzie miało bowiem zezwolenie na pozyskanie gatunków chronionych. Problem ten może być szczególnie widoczny w sytuacji gatunków objętych ścisłą/gatunkową ochroną. Dlatego właśnie niezwykle ważnym elementem postępowania wyjaśniającego, prowadzonego w konkretnej sprawie będzie precyzyjne wykazanie spełnienia przesłanek uzasadniających wydanie zezwolenia, co powinno, zgodnie z przepisami określonymi w art. 107 § 1 k.p.a. i znajdować swoje odzwierciedlenie w jego uzasadnieniu faktycznym i prawnym. Przeprowadzenie takiej oceny powinien ułatwić przepis art. 56 ust. 7 u.o.p. określający, jakim wymaganiom powinien odpowiadać przedstawiany rodzaj zezwolenia. Zatem powinny być przywoływane przesłanki interpretowane w sposób zawężający, a nie rozszerzający, a organ administracyjny prowadzący postępowanie powinien precyzyjnie wskazać, dlaczego w danym przypadku nie ma innych alternatywnych rozwiązań tak, aby podmioty mające inne zapatrywania na tę sprawę rozpoznawaną miały punkt wyjścia, gdy pojawią się wątpliwości. Na taką konieczność wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę zwykłego w art. 56 ust. 4a u.o.p. pojęciem nadrzędnego interesu publicznego, wskazującym

na gradację tych interesów, co wydaje się niejasne. W art. 56 ust. 4–5 u.o.p. wymienione zostały warunki, których spełnienie jest wymagane do wydania decyzji pozytywnej. W żadnym przepisie prawnym nie podano przesłanek uzasadniających odmowę wydania zezwolenia. Prawnym błędem zatem byłoby w tym zakresie umarzanie postępowania jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., choć praktyka zna i takie przypadki. Konieczne jest zatem podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia i wydania decyzji administracyjnej⁹.

Kontrola prawidłowości wykonywania wydanych decyzji oraz cofnięcie zezwolenia na zbiór roślin i grzybów oraz pozyskiwanie zwierząt objętych ochroną gatunkową

Wykonywanie uprawnień wynikających z zezwoleń na pozyskiwanie gatunków objętych ochroną, czyli monitorowanie prawidłowości przebiegu tego procesu, jest jednym z poważniejszych zadań, jakie spoczywa na organach właściwych do wydawania zezwoleń. Zatem przepisy art. 56 ust. 7a–7k określają zasady przeprowadzenia postępowania kontrolnego w zakresie prawidłowości wykonywania zezwoleń na pozyskiwanie roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że postępowania kontrolne nie są prowadzone w konkretnych sprawach administracyjnych i jeżeli organ kontrolujący nie stwierdzi wystąpienia naruszeń warunków określonych w zezwoleniu na pozyskiwanie obiektów przyrodniczych, to nie dojdzie w praktyce prawnej do wydania jakiegokolwiek decyzji. Natomiast, jeżeli z dokonanych w trakcie kontroli ustaleń będzie wynikało, że doszło do naruszenia prawa, to będzie to jedynie podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia¹⁰. Dlatego są to działania niewystarczające. Generalnie, w polskim systemie prawnym obowiązuje wynikająca z art. 16 k.p.a. zasada trwałości decyzji administracyjnych, zgodnie z którą decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Uchylenie lub ich zmiana,

9 Por. zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 02.06.2015.

10 Por. zob. szerzej K. Gruszecki, *Komentarz do art. 77 i 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 02.06.2015.

stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. W związku z tym brak określenia w ustawie autonomicznych podstaw do cofnięcia zezwolenia w związku z naruszeniem wynikających z niego zasad skutkował do 15 listopada 2008 r. tym, że nie można było wyeliminować takiego aktu z obrotu prawnego w tym trybie. Dlatego też pozytywnie należy przyjąć dodanie przez art. 1 pkt 30 lit. h noweli z 3 października 2008 r. do ustawy art. 56 ust. 7j określającego, po spełnieniu jakich przesłanek zezwolenie na zbiór roślin i grzybów lub pozyskiwanie zwierząt gatunków chronionych może zostać cofnięte.

Zgodnie z przepisami art. 56 ust. 1 i 2 u.o.p., organami właściwymi do wydania zezwoleń na pozyskiwanie roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną gatunkową są Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska lub regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadkach określonych w tych przepisach. Dlatego też pomiędzy tymi organami nie będzie dochodziło do swoistej rywalizacji, gdyż w zależności od tego, który z tych organów wydał zezwolenie, to ten sam będzie upoważniony do cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, jeżeli będą zachodziły do tego prawne podstawy. Po ustaleniu, kto i na podstawie jakich źródeł informacji może cofnąć analizowane zezwolenia, należy zastanowić się nad samymi decyzjami administracyjnymi kończącymi postępowanie w takich sprawach. Z art. 56 ust. 7j u.o.p. wynika, że mają te zasady charakter uznaniowy i takie przepisy będą wprowadzały chaos prawny i dlatego wymagają zmian ponieważ szczególnie w przepisach u.o.p. należy uznaniowość ograniczyć¹¹.

Raporty o odstępstwach od ochrony gatunkowej roślin i zwierząt

Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. zawiera przepisy, na podstawie których właściwe organy administracji publicznej mogą wydać zezwolenia (decyzje) na pozyskanie bądź redukcję gatunków chronionych przy zachowaniu oczywiście generalnej zasady wyrażonej w ustawie, że gatunki podlegają ochronie gatunkowej. Należy przy tej tezie wspomnieć o jeszcze jednej kwestii, że przepisy ustawy o ochronie przyrody

11 Por. zob. szerzej K. Gruszecki, *Komentarz do art. 56 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 01.07.2015.

dające podstawę do wydania administracyjnych aktów indywidualnych zezwalających na redukcję lub pozyskanie zwierząt objętych ochroną gatunkową nie są ostre i wprowadzają wątpliwości interpretacyjne oraz mnożą się trudności w ich stosowaniu. Stwierdzić jeszcze można, że obowiązująca ustawa o ochronie przyrody nie dawała podstaw prawnych dyrektorowi generalnemu ochrony środowiska do wydania decyzji, na podstawie której usponio szczenięta wilkopsów. Organ administracyjny przekroczył w tej sprawie swoje uprawnienia, mimo iż wystąpiła sytuacja nadzwyczajna i należało te osobniki usunąć ze środowiska przyrodniczego. Zatem ustawodawca na bazie zaistniałych zdarzeń przy nowelizacji ustawy powinien wyposażać organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony przyrody w czytelne kompetencje do podejmowania decyzji o redukcjach bądź pozyskaniu zwierząt prawnie chronionych, gdy zaistnieje taka potrzeba po to, aby te organy nie musiały działać z naruszeniem przepisów prawa.

W związku z tym w art. 56 ust. 8 u.o.p. nałożono na regionalnych dyrektorów ochrony środowiska obowiązek składania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w wyznaczonym ustawowo terminie sprawozdań o wydanych w minionym roku zezwoleniach zawierających te same dane, jakie powinno określać przedmiotowe zezwolenie, z wyłączeniem jego adresata. Termin określony w tym przepisie ma charakter instrukcyjny. W takich sytuacjach ustawodawca powinien określić terminy ustawowe zawite do przedłożenia przedmiotowych informacji. Po zbiorczym zestawieniu danych otrzymanych od regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z tymi będącymi w posiadaniu Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska ten ostatni organ na podstawie art. 56 ust. 8–8b u.o.p., w terminach wynikających z tych przepisów, przedstawia ministrowi właściwemu do spraw środowiska raport o wydanych w roku poprzednim zezwoleniach, a ten na podstawie art. 56 ust. 9 u.o.p. powinien przedstawić Komisji Europejskiej raporty dotyczące ochrony gatunkowej roślin i zwierząt. Obowiązek taki wynika m.in. z postanowień art. 9 ust. 2 Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk¹².

Przy rozważaniach na temat zezwoleń na pozyskiwanie gatunków objętych ochroną gatunkową na pierwszy plan wysuwa się brak określania przesłanek przede wszystkim uzasadniających cofnięcie zezwolenia

12 Dz.Urz. WE L 38 z 10.02.1982, s. 3; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 11, t. 14, s. 282) przyjętej decyzją Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. dotyczącą zawarcia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (Dz.Urz. WE L 38 z 10.02.1982, s. 1; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 11, t. 14, s. 280).

z przyczyn niezawinionych przez adresata zezwolenia, jeżeli na skutek wykonywania wynikających z niego uprawnień dochodzi do powstania negatywnych zmian w środowisku przyrodniczym gdzie te gatunki bytują. Zgodnie zatem z treścią art. 16 k.p.a. ostateczna decyzja administracyjna może być wyeliminowana z obrotu prawnego jedynie w sytuacjach precyzyjnie określonych przez przepisy prawa. Brak takich podstaw prawnych uniemożliwia skuteczne działanie organom administracji publicznej. W związku z tym należy stwierdzić, że prawodawca w tym zakresie nie zapewnił organom możliwości skutecznego działania¹³. Dlatego też rozwiązania prawne obowiązujące w tym zakresie powinny ulec zmianie i zostać szybko znowelizowane oraz należy je traktować jako wnioski *de lege ferenda* dla ustawodawcy. Obecnie zaistniała kolejna okazja, żeby parlament naprawił te nieostre przepisy i niedociągnięcia¹⁴.

13 Zob. szerzej Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 92 i n.

14 Por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., II GSK 902/09, LEX nr 746320; wyrok NSA z dnia 9 września 2010 r., I OSK 372/10, LEX nr 745225.

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

