

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 26 stycznia 2012 r. (\*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona dzikiego ptactwa – Zakres systemu ochrony – Odstępstwa od zakazów przewidzianych w dyrektywie

W sprawie C-192/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 20 kwietnia 2011 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez K. Herrmann oraz S. Petrovą, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Rzeczypospolitej Polskiej**, reprezentowanej przez M. Szpunara, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: J. Malenovský, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca) i E. Juhász, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

## **Wyrok**

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie obejmując ochroną wszystkich gatunków dzikich ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, które ochroną obejmuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7, zwana dalej „dyrektywą”), a także nieprawidłowo określając warunki ustanowienia odstępstw od zakazów ustanowionych w tej dyrektywie, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, art. 5 oraz art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy.

## **Ramy prawne**

### *Prawo Unii*

2 Zgodnie z art. 1 dyrektywy odnosi się ona do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat FUE. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę i ustanawia reguły ich eksploatacji. Dyrektywę stosuje się do ptactwa, jego jaj, gniazd i naturalnych siedlisk.

3 Artykuł 5 dyrektywy ustanawia szereg ogólnych zakazów. Brzmi on następująco:

„Bez uszczerbku dla art. 7 i 9 państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia powszechnego systemu ochrony dla wszystkich gatunków ptactwa określonych w art. 1, zabraniającego w szczególności:

- a) umyślnego zabijania lub chwytania jakimikolwiek metodami;
- b) umyślnego niszczenia lub uszkodzania ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd;
- c) wybierania ich jaj dziko występujących oraz zatrzymania tych jaj, nawet gdy są puste;

d) umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy;

e) przetrzymywania ptactwa należącego do gatunków, na które polowanie i których chwytanie jest zabronione”.

4 Artykuł 9 dyrektywy przewiduje możliwość wprowadzenia odstępstw od zakazów określonych w art. 5 dyrektywy. Brzmi on następująco:

„1. Państwa członkowskie mogą odstąpić od art. 5–8, jeśli nie ma innego zadowalającego rozwiązania, z następujących przyczyn:

a) – w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego,

– w interesie bezpieczeństwa lotniczego,

– w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wód,

– w celu ochrony flory i fauny;

b) do celów badań i nauczania, repopulacji lub ponownego wprowadzania oraz dla wylęgu niezbędnego do powyższych celów;

c) w celu zezwolenia, przy zachowaniu ściśle nadzorowanych warunków oraz na zasadach selektywnych, na chwytanie, przetrzymywanie lub inne legalne wykorzystywanie niektórych ptaków w małych ilościach.

2. Odstępstwa, o których mowa w ust. 1, muszą określać:

a) gatunki, do których odstępstwa mają zastosowanie;

- b) dozwolone środki, sposoby lub metody chwytania lub zabijania;
- c) warunki ryzyka oraz okoliczności czasu i miejsca, w których przypadku takie odstępstwa mogą być przyznane;
- d) organ uprawniony do stwierdzania, że wymagane warunki zostały spełnione, oraz do decydowania, jakie środki, sposoby lub metody mogą być wykorzystywane, w ramach jakich limitów i przez kogo;
- e) kontrole, jakie będą przeprowadzone.

[...]

#### *Prawo krajowe*

5 Artykuł 46 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880, zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”) brzmi następująco:

„1. Ochrona gatunkowa obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów.

2. Ochrona gatunkowa ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej.

[...]

6 Artykuł 49 wspomnianej powyżej ustawy stanowi:

„Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia:

1) gatunki dziko występujących:

a) zwierząt objętych ochroną ścisłą, z wyszczególnieniem gatunków wymagających ochrony czynnej,

b) zwierząt objętych ochroną częściową,

c) zwierząt objętych ochroną częściową, które mogą być pozyskiwane, oraz sposoby ich pozyskiwania,

d) ptaków, które mogą być sprzedawane, transportowane i przetrzymywane w celach handlowych, jeżeli zostały legalnie upolowane,

e) zwierząt wymagających ustalenia stref ochrony ostoi, miejsc rozrodu lub regularnego przebywania,

2) zakazy właściwe dla poszczególnych gatunków lub grup gatunków zwierząt, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 52 ust. 1 [...],

[...]”.

7 Artykuł 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wylicza zakazy, które mogą być wprowadzone w celu ochrony zwierząt. Brzmi on następująco:

„W stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową mogą być wprowadzone następujące zakazy:

1) umyślnego zabijania, okaleczania i chwytania;

1a. transportu, pozyskiwania, przetrzymywania, chowu i hodowli, a także posiadania żywych zwierząt;

- 2) zbierania, przetrzymywania i posiadania okazów gatunków;
- 3) umyślnego niszczenia ich jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych;
- 4) niszczenia ich siedlisk i ostoi;
- 5) niszczenia ich gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień;
- 6) wybierania, posiadania i przechowywania ich jaj;
- 7) wyrabiania, posiadania i przechowywania wydmuszek;
- 8) preparowania okazów gatunków;
- 9) zbywania, nabywania, oferowania do sprzedaży, wymiany i darowizny okazów gatunków;
- 10) wwożenia z zagranicy i wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków;
- 11) umyślnego płoszenia i niepokojenia;
- 12) fotografowania, filmowania i obserwacji mogących powodować ich płoszenie lub niepokojenie;
- 13) przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca;
- 14) przemieszczania urodzonych i hodowanych w niewoli do stanowisk naturalnych”.

8 Artykuł 56 ustawy o ochronie przyrody przewiduje:

„1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może zezwolić na odstępstwa od zakazów określonych w [...] art. 52 ust. 1 pkt 1–2, 10, 11 i 14 w stosunku do gatunków:

1) objętych ochroną ścisłą;

2) objętych ochroną częściową, jeżeli zezwolenie dotyczy obszaru wykraczającego poza granice jednego województwa lub jeżeli ma to związek z działaniami podejmowanymi przez ministra właściwego do spraw środowiska, w tym dotyczącymi realizacji krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, programów ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem lub realizacji umów międzynarodowych.

2. Regionalny dyrektor ochrony środowiska na obszarze swojego działania może zezwolić:

1) w stosunku do gatunków objętych ochroną częściową – na czynności podlegające zakazom określonym w [...] art. 52 ust. 1;

2) w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą – na czynności podlegające zakazom określonym w [...] art. 52 ust. 1 pkt 3–9, 12 i 13.

[...]

4. Zezwolenia, o których mowa w ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem ust. 4a i 5, mogą być wydane w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów oraz

[...]

[gdy] wynikają [one] z konieczności ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej, lub

[...]

4a. Zezwolenia, o których mowa w ust. 1 i 2, na odstępstwa od zakazów określonych w art. 52 ust. 1 pkt 6, 12 i 14 mogą być wydane w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i jeżeli nie są szkodliwe dla zachowania populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub

grzybów we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, a także nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji tych gatunków, oraz wynikają z innych koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym, lub z wymogów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska.

[...]

7. Zezwolenia, o których mowa w ust. 1 i 2, zawierają odpowiednio:

- 1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy;
- 2) nazwę gatunku lub gatunków, których będą dotyczyły działania, w języku łacińskim i polskim, jeżeli polska nazwa istnieje;
- 3) liczbę lub ilość osobników, których dotyczy zezwolenie, o ile jest to możliwe do ustalenia;
- 4) opis czynności, na które wydaje się zezwolenie;
- 5) wskazanie dozwolonych metod i sposobów chwytania, odławiania lub zabijania zwierząt albo sposobów zbioru roślin i grzybów lub sposobów wykonania innych czynności, na które wydaje się zezwolenie;
- 6) określenie czasu i miejsca wykonania czynności, których dotyczy zezwolenie;
- 7) wskazanie podmiotu, który będzie chwycił lub zabijał zwierzęta;
- 8) określenie terminu złożenia informacji o wykorzystaniu zezwolenia.

[...]”.

9 Artykuł 56 ust. 7a powyższej ustawy przewiduje, że generalny dyrektor i regionalny dyrektor ds. ochrony środowiska mogą przeprowadzać kontrole mające na celu sprawdzenie,



czy warunki ustalone w wydanych przez nich zezwoleniach, które pozwalają odstąpić od zakazów zdefiniowanych w art. 52 ust. 1 tejże ustawy, są faktycznie spełnione.

10 Artykuł 44 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. nr 147, poz. 713, zwanej dalej „ustawą Prawo łowieckie”) brzmi następująco:

„[...]

3. Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody, może zezwolić na dokonanie odstrzału lub odłowu zwierzyny do celów związanych z badaniami naukowymi i edukacją, dla odbudowy populacji, zasiedlania i reintrodukcji gatunków zwierzyny lub dla koniecznych działań w celach hodowlanych, także w okresach ochronnych z uwagi na brak innego zadowalającego rozwiązania oraz pod warunkiem, że nie jest to szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków w stanie sprzyjającym ochronie w ich naturalnym zasięgu występowania.

[...]

3b. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 3 zawiera:

- 1) imię, nazwisko i adres albo nazwę i siedzibę wnioskodawcy;
- 2) liczbę osobników, których dotyczy zezwolenie;
- 3) nazwę gatunku lub gatunków w języku polskim i łacińskim, których będą dotyczyć czynności;
- 4) opis czynności, na które wydaje się zezwolenie;
- 5) wskazanie dozwolonych środków i sposobów odstrzału lub odłowu oraz podmiotów wykonujących te czynności;
- 6) wskazanie podmiotów uprawnionych do kontroli realizacji wydanego zezwolenia w terenie;

7) określenie terminu złożenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska informacji o wykorzystaniu zezwolenia.

[...]”.

11 Stosownie do upoważnienia zawartego w art. 49 ustawy o ochronie przyrody załączniki nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz.U. nr 220, poz. 2237, zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Środowiska”), zawierają listę gatunków ptaków objętych ochroną gatunkową.

12 Zgodnie z upoważnieniem przewidzianym w art. 49 ustawy o ochronie przyrody § 6 powyższego rozporządzenia zawiera listę zakazów oraz przepisów dotyczących możliwości wprowadzenia odstępstw od tych zakazów.

13 Paragraf 8 rozporządzenia Ministra Środowiska stanowi:

„Zakazy, o których mowa w § 6, w stosunku do dziko występujących zwierząt należących do gatunków, o których mowa w § 2 i 3, z wyjątkiem gatunków, przy nazwach których w załączniku nr 1 do rozporządzenia zamieszczono symbol »(1)«, nie dotyczą wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów”.

### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

14 W dniu 10 kwietnia 2006 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zwróciła uwagę na konieczność pełnej i prawidłowej transpozycji szeregu przepisów dyrektywy, a mianowicie art. 1, art. 3 ust. 2, art. 4 ust. 1, art. 5, art. 6 ust. 3, art. 7 ust. 4, art. 8 oraz art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy.

15 Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na powyższe wezwanie pismem z dnia 9 czerwca 2006 r. Przyznała w nim zasadniczo, że większość zarzutów przedstawionych przez Komisję jest zasadna oraz zobowiązała się do wprowadzenia odpowiednich zmian w prawie polskim.

16 W dniu 29 stycznia 2010 r. Komisja wystosowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, w której zarzuciła jej nieprawidłową transpozycję art. 1, art. 4 ust. 1, art. 5, art. 8 oraz art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy.

17 W dniu 29 marca 2010 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, udzielając dodatkowych wyjaśnień w sprawie transpozycji przepisów dyrektywy do polskiego porządku prawnego.

18 W takich oto okolicznościach Komisja wniosła niniejszą skargę, która dotyczy transpozycji art. 1, art. 5 oraz art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy.

### **W przedmiocie skargi**

*W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 1 dyrektywy*

#### Argumentacja stron

19 Komisja twierdzi, że Rzeczpospolita Polska nie przewidziała w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska ochrony ptaków nieodnotowanych na terytorium Polski. Jej zdaniem przepisy te ograniczają ochronę jedynie do gatunków odnotowanych na terytorium Polski. Natomiast gatunki ptactwa występujące naturalnie w stanie dzikim na terytorium innych państw członkowskich, które nie zostały jednak jeszcze odnotowane na terytorium Polski, nie są ujęte w tych przepisach, w związku z czym nie są one objęte środkami ochrony.

20 Komisja podkreśla, że nawet jeśli dany gatunek nie jest odnotowany jako przebywający regularnie na terytorium Polski, możliwe jest, że zalatuje tam w celu odpoczynku w trakcie przelotu, tak że w takim wypadku powinien on korzystać z ochrony przewidzianej w art. 1 dyrektywy.

21 Rzeczpospolita Polska podnosi, że obowiązujące obecnie uregulowania chronią zarówno gatunki odnotowywane regularnie na terytorium Polski, jak i gatunki, których obecność na tym terytorium była regularnie stwierdzana w przeszłości.

22 Rzeczpospolita Polska przyznaje, że przepisy krajowe są jedynie w części zgodne z art. 1 dyrektywy. To państwo członkowskie twierdzi, że ze względu na nowe dane o stwierdzeniu obecności w Polsce pewnych gatunków sporne uregulowanie zostanie zmienione w celu

włączenia do ochrony gatunkowej przewidzianej w powyższym przepisie wszystkich gatunków ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich.

#### Ocena Trybunału

23 Z art. 1 dyrektywy wynika, że odnosi się ona do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich i ma na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę. Tym samym skuteczna ochrona ptaków jest typowym transgranicznym problemem środowiskowym, który implikuje wspólną odpowiedzialność państw członkowskich (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie C-507/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5939, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 W konsekwencji środki ochrony, które państwo członkowskie jest zobowiązane przyjąć na podstawie art. 1 dyrektywy, powinny obejmować również dzikie ptactwo, którego siedlisko naturalne znajduje się nie na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego lub innych państw członkowskich (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 Z powyższego wynika, że znaczenie pełnej i skutecznej ochrony dzikiego ptactwa na całym obszarze Unii, niezależnie od jego miejsca pobytu lub tras wędrówki, powoduje, że wszelkie przepisy krajowe określające ochronę dzikiego ptactwa według kryterium dziedzictwa krajowego w zakresie fauny są niezgodne z dyrektywą (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 339).

26 Jako że sporne uregulowanie krajowe nie przewiduje takiego pełnego systemu ochrony, co zresztą przyznaje Rzeczpospolita Polska, zarzut pierwszy należy uznać za zasadny. Ponadto Rzeczpospolita Polska nie może powoływać się na okoliczność, że sporne uregulowanie jest w trakcie nowelizacji.

27 Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 października 2001 r. w sprawie C-111/00 Komisja przeciwko Austrii, Rec. s. I-7555, pkt 13; z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie C-152/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-39, pkt 15; z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie C-321/10 Komisja przeciwko Belgii, pkt 11).

28 W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii nie wszystkie przepisy konieczne do pełnej transpozycji dyrektywy do polskiego porządku prawnego zostały już wydane.

*W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 5 dyrektywy*

#### Argumentacja stron

29 Komisja podnosi, że przewidzianym w § 6 rozporządzenia Ministra Środowiska zakazem przechowywania wydmuszek i przetrzymywania ptactwa należącego do gatunków, na które polowanie i których chwywanie jest zabronione, objęte są jedynie gatunki ptaków odnotowane na terytorium Polski.

30 Komisja podkreśla, że gatunki ptaków nieodnotowane na terytorium Polski, niewymienione w załącznikach nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia, nadal nie są zatem objęte zakazem, o którym mowa. Owo naruszenie art. 5 dyrektywy jest zresztą ściśle związane z nieprawidłową transpozycją art. 1 tej dyrektywy.

31 Rzeczpospolita Polska wskazuje, że krajowe uregulowanie chroni gatunki odnotowywane regularnie na terytorium Polski, jak i gatunki, których obecność na tym terytorium była regularnie stwierdzana w przeszłości.

32 Rzeczpospolita Polska zauważa, że sporne przepisy zostaną zmienione w celu objęcia ochroną wszystkich gatunków ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich.

#### Ocena Trybunału

33 Tytułem wstępu należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 zdanie pierwsze dyrektywy powszechny system ochrony ustanowiony w tym przepisie rozciąga się na wszystkie gatunki ptactwa określone w art. 1 dyrektywy. System ten obejmuje między innymi zakaz zabijania, chwywania lub umyślnego płoszenia gatunków ptactwa objętych ochroną oraz wybierania ich jaj dziko występujących oraz zatrzymania tych jaj, nawet gdy są puste.

34 Zważywszy, że zarzut drugi opiera się na tym samym motywie co motyw przytoczony na poparcie zarzutu pierwszego, to jest wykluczeniu z systemu ochrony gatunków ptaków nieodnotowanych na terytorium Polski, należy stwierdzić, że sporne uregulowanie krajowe jest także niezgodne z art. 5 dyrektywy.

35 Zarzut drugi jest zatem także zasadny.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 9 ust. 1 dyrektywy*

#### Argumentacja stron

36 Komisja uważa, że transpozycja art. 9 ust. 1 dyrektywy do prawa polskiego jest nieprawidłowa, gdyż art. 56 ust. 4a ustawy o ochronie przyrody przewiduje możliwość wprowadzenia odstępstw od zakazów ustanowionych w art. 52 ust. 1 tej ustawy z przyczyn innych niż wymienione w dyrektywie, między innymi z przyczyn wynikających z wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym, lub z wymogów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska.

37 Komisja stoi na stanowisku, że sporne odstępstwa krajowe nie czynią zadość wymogom ochrony ustanowionym w dyrektywie. Wyliczenie przyczyn, dla których możliwe jest wprowadzanie odstępstw od art. 9 ust. 1 dyrektywy, ma bowiem charakter wyczerpujący. Co więcej, każda z tych przyczyn wprowadzania odstępstw musi być interpretowana w sposób wąski.

38 Rzeczpospolita Polska zauważa, że art. 56 ust. 4a ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu zmienionym nowelizacją z dnia 21 maja 2010 r. nie stoi już w sprzeczności z przepisami dyrektywy, w związku z czym w chwili obecnej zarzut trzeci powinien zostać uznany za bezprzedmiotowy.

#### Ocena Trybunału

39 Należy stwierdzić, że przyczyny wprowadzania odstępstw wymienione w art. 56 ust. 4a ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej w 2010 r., w tym przyczyny wynikające z nadrzędnych wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym, nie figurują wśród przyczyn wprowadzania odstępstw wyliczonych w wyczerpujący sposób w art. 9 ust. 1 dyrektywy.

40 Rzeczpospolita Polska przyznaje zresztą, że przepis prawa krajowego, o którym mowa, nie był zgodny z wymogami ustalonymi we wskazanym powyżej przepisie dyrektywy.

41 Fakt, że art. 56 ust. 4a ustawy o ochronie przyrody został zmieniony przez ustawodawcę polskiego w celu uwzględnienia systemu ochrony ustanowionego w art. 9 ust. 1 dyrektywy, nie może stanowić istotnej okoliczności, gdyż ta zmiana została dokonana po upływie terminu ustalonego w uzasadnionej opinii; termin ten upłynął mianowicie w dniu 29 marca 2010 r.

42 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem przypomnianym w pkt 27 niniejszego wyroku istnienie uchybienia powinno być oceniane według stanu faktycznego w państwie członkowskim w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał.

43 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut trzeci.

*W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 9 ust. 1 dyrektywy*

#### Argumentacja stron

44 Komisja zwraca uwagę, że art. 56 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody przewiduje możliwość wprowadzenia odstępstw od zakazów określonych w art. 52 ust. 1 tej ustawy z przyczyn, które wykraczają poza zakres przesłanki określonej w art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy. Przepis ten ogranicza bowiem możliwość wprowadzenia odstępstw do sytuacji, w których zachodzi potrzeba zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wód.

45 Zdaniem Komisji wprowadzenie odstępstw ze względu na konieczność ograniczenia szkód w danym gospodarstwie rolnym, bez podania dalszych wyjaśnień lub ustalenia dodatkowych warunków, wykracza poza zakres systemu wyjątków przewidzianego w dyrektywie. Każde odstępstwo wprowadzone na podstawie art. 9 ust. 1 lit. a) tiret trzecie dyrektywy powinno bowiem wykazywać dokładny związek z istnieniem rzeczywistych szkód dla zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wód lub przynajmniej ryzyko takich szkód.

46 Rzeczpospolita Polska oświadcza, że tak dalece jak to możliwe, omawiany przepis prawa krajowego jest interpretowany przez polskie organy administracyjne w taki sposób, aby stosowanie odstępstw od zakazów dotyczących ochrony gatunkowej, gdy wynika to z konieczności ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej, odbywało się zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy. Tym samym jej zdaniem w praktyce właściwe organy wypełniają obowiązki ciężące na nich na mocy dyrektywy, badając złożone do nich wnioski o wydanie zezwolenia.

47 Rzeczpospolita Polska dodaje, że przygotowywana obecnie nowelizacja ustawy o ochronie przyrody dostosuje brzmienie spornego przepisu ustawy do obecnej praktyki administracyjnej, tak by zakres przesłanek zastosowania odstępstwa przewidzianego w tym przepisie został ograniczony i odpowiadał zakresowi stosowania odstępstwa ustalonemu w dyrektywie.

#### Ocena Trybunału

48 Rzeczpospolita Polska zasadniczo utrzymuje, że wprowadzenie w życie systemu odstępstw ustanowionego w art. 9 ust. 1 dyrektywy przez właściwe organy administracyjne jest zgodne z tą dyrektywą. W odniesieniu do tego argumentu należy przypomnieć, że zwykła praktyka administracyjna, która z natury może być dowolnie zmieniana przez administrację i nie jest odpowiednio znana, nie stanowi ważnego wykonania obowiązków transpozycji danej dyrektywy (zob. ww. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 162 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W takich okolicznościach praktyka decyzyjna władz polskich w zakresie wydawania zezwoleń na odstępstwa od systemu ochrony nie może zostać uznana za wykonanie dyrektywy zgodne z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.

50 W związku z powyższym należy uwzględnić zarzut czwarty.

*W przedmiocie zarzutu piątego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 9 ust. 1 dyrektywy*

#### Argumentacja stron

51 Komisja twierdzi, że § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska ustanawia możliwość wprowadzenia odstępstw od zakazów określonych w § 6 tego rozporządzenia. Ów przepis



odnoszący się do odstępstw jest jednak niezgodny z wymogami ustalonymi w art. 9 ust. 1 dyrektywy.

52 Komisja wyjaśnia, że nie wszystkie nazwy ptaków korzystających ze środków ochrony na podstawie dyrektywy zostały opatrzone symbolem „(1)” w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska. Z tego wynika, że gatunki ptaków chronione na podstawie dyrektywy, których nazwa nie jest opatrzona symbolem „(1)” w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia, mogą być, tytułem odstępstwa od odpowiednich zakazów, zabijane czy chwywane, a ich jaja i gniazda mogą być niszczone.

53 Rzeczpospolita Polska zauważa, że § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska nie wyklucza wprawdzie możliwości podejmowania decyzji w sprawie odstępstw od zakazów określonych w § 6 tego rozporządzenia, które to decyzje nie są zgodne z art. 9 ust. 1 dyrektywy, jednak sporny przepis nie może znaleźć zastosowania, gdyż art. 52 ustawy o ochronie przyrody, który jest zresztą zgodny z dyrektywą, ma pierwszeństwo przed spornym uregulowaniem.

54 Rzeczpospolita Polska zapewnia, że w każdym razie w praktyce stosowanej przez właściwe organy odstępstwo, które wykracza poza obowiązujące przepisy ustawowe, nie może być przyznane.

55 Aby usunąć ewentualne niejasności co do obowiązującego stanu prawnego i nadać spójność przepisom ustawy i rozporządzenia oraz praktyce administracyjnej, Rzeczpospolita Polska oświadcza, że chce dokonać zmiany spornych przepisów krajowych.

#### Ocena Trybunału

56 Należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż kryteria, na podstawie których państwa członkowskie mogą wprowadzać odstępstwa od zakazów przewidzianych w dyrektywie, powinny być ujęte w przepisach krajowych wystarczająco jasnych i precyzyjnych, ponieważ dokładność transpozycji ma szczególne znaczenie w dziedzinie, w której zarządzanie wspólnym dziedzictwem jest powierzone państwom członkowskim na ich terytoriach (zob. wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie C-60/05 WWF Italia i in., Zb.Orz. s. I-5083, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Jeśli chodzi o niniejszą sprawę, ze wskazanego powyżej orzecznictwa wynika, że argument wysunięty przez Rzeczpospolitą Polską, jakoby właściwe organy miały postępować w sposób zgodny z dyrektywą, kierując się przepisami ustawowymi i nie stosując przepisów wykonawczych ewentualnie sprzecznych z tymi przepisami ustawowymi, nie może stanowić

dowodu na to, że art. 9 ust. 1 dyrektywy został wprowadzony w życie w sposób zgodny z tą dyrektywą.

58 Okoliczność, że wspomniane organy stosują odpowiednie przepisy w sposób zgodny z dyrektywą, nie wykazuje bowiem sama w sobie jasności i dokładności, które są wymagane, by uczynić zadość zasadzie pewności prawa (zob. ww. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 137 i przytoczone tam orzecznictwo). Taka sprzeczność między normami prawa wewnętrznego nie tylko stanowi naruszenie wspomnianej zasady, ale także może wprowadzać w błąd organy administracyjne odpowiedzialne za wykonanie przepisów dyrektywy co do szczegółowych warunków stosowania systemu ochrony.

59 W takich okolicznościach należy stwierdzić zasadność zarzutu piątego.

*W przedmiocie zarzutu szóstego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy*

#### Argumentacja stron

60 Komisja uważa, że załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska wprowadza ogólne odstępstwo od stosowania zakazów wymienionych w § 6 tego rozporządzenia w odniesieniu do kormorana i czapli siwej występujących na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane. Jej zdaniem przewidziane jest bowiem, że kormorany i czaple siwe zamieszkujące na takich terenach mogą być zabijane lub chwytane, a ich jaja i gniazda mogą być niszczone i usuwane.

61 Komisja twierdzi, że powyższe stanowi nie tylko odstępstwo nieprzewidziane w art. 9 ust. 1 dyrektywy, lecz ponadto nie jest ono poddane żadnym warunkom, których każdorazowe i szczegółowe określenie dla każdego odstępstwa z przyczyn określonych w art. 9 ust. 1 jest wymagane zgodnie z ust. 2 tego artykułu dyrektywy.

62 Rzeczpospolita Polska zauważa, że przewidziane jest dokonanie zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska, aby ramy prawne tego uregulowania były zgodne z przepisami dyrektywy w odniesieniu do pewnych populacji ptaków objętych ochroną.

#### Ocena Trybunału

63 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie zakwestionowała wysuniętego zarzutu. W drugiej kolejności nie ulega wątpliwości, że stosownie do spornego uregulowania krajowego kormoran i czapla siwa występujące na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane są wyłączone spod systemu ochrony przewidzianego w dyrektywie, wbrew wymogom ustalonym w przepisach art. 9 dyrektywy, co słusznie podkreśla Komisja. Ponadto okoliczność, że prace w celu przyjęcia zmiany tego rozporządzenia są w toku, nie ma wpływu na istnienie zarzucanego Rzeczypospolitej Polskiej uchybienia. W takich okolicznościach należy uwzględnić omawiany zarzut.

*W przedmiocie zarzutu siódmego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy*

#### Argumentacja stron

64 Komisja stoi na stanowisku, że Rzeczpospolita Polska nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy, ponieważ art. 56 ust. 7a ustawy o ochronie przyrody wprowadza jedynie możliwość przeprowadzenia kontroli zezwoleń na odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 52 ust. 1 tej ustawy. Artykuł 44 ustawy Prawo łowieckie także nie zawiera postanowień odnoszących się do kontroli zezwoleń na czynności w nim wymienione.

65 Komisja uściśla, że sporne krajowe ramy prawne nie stanowią prawidłowej transpozycji art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy, który stanowi, że odstępstwa od zakazów ustanowionych w tej dyrektywie muszą określać kontrole, jakie będą przeprowadzone.

66 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przygotowywana obecnie nowelizacja ustawy o ochronie przyrody nada charakter obligatoryjny wymogom określonym w art. 9 ust. 2 dyrektywy, w tym systemowi kontroli przyznanych odstępstw.

#### Ocena Trybunału

67 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie zakwestionowała przedstawionego zarzutu, zaś w drugiej kolejności, że – jak słusznie podkreśla Komisja – w braku przepisów przewidujących wiążące środki kontroli art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy nie został prawidłowo transponowany do krajowego porządku prawnego. Ponadto okoliczność, że zmiana spornego uregulowania krajowego jest przewidziana i że prace w celu jej przyjęcia są w toku, nie ma wpływu na istnienie zarzucanego uchybienia. W takich okolicznościach wspomniany zarzut może zostać uwzględniony.

*W przedmiocie zarzutu ósmego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 9 ust. 2 lit. c) dyrektywy*

#### Argumentacja stron

68 Komisja uważa, że ani przepisy dotyczące wydawania zezwoleń na odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zawarte w art. 56 ust. 7 tej ustawy, ani przepisy zawarte w art. 44 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie nie zobowiązują do określenia warunków ryzyka dla tych odstępstw. Tymczasem art. 9 ust. 2 lit. c) dyrektywy wymaga od właściwych organów, aby w stosunku do każdego odstępstwa przewidzianego w art. 9 ust. 1 tej dyrektywy określić warunki ryzyka, w których przypadku takie odstępstwa mogą być przyznane.

69 Komisja wyjaśnia, iż z art. 9 ust. 2 lit. c) dyrektywy wynika, że przepisy prawa krajowego powinny gwarantować, że w każdym zezwoleniu na odstępstwo od zakazów tworzących system ochrony gatunkowej obowiązkowo określone zostaną szczegóły dotyczące poziomu ryzyka związanego z zastosowaniem konkretnej metody będącej odstępstwem od zakazów. Przykładowo: jeżeli dla płoszenia kormoranów w okolicach stawów rybnych używa się armat hukowych, to należałoby ocenić ryzyko skutków ubocznych tej metody w odniesieniu do innych gatunków, których odstępstwo nie dotyczy. Podobnie z innymi metodami zabijania czy płoszenia, takimi jak odstrzały czy chwytanie w pułapki.

70 Rzeczpospolita Polska podkreśla, że elementy stosowania art. 56 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody są zawarte w zezwoleniach na odstępstwa i określają szczegółowo warunki ryzyka, przy których spełnieniu możliwa jest realizacja zezwolenia również w odniesieniu do pozostałych gatunków chronionych, niebędących przedmiotem zezwolenia. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody zezwolenia te mogą być wydane, jeżeli między innymi nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów. To znaczy, że możliwe jest jedynie wydanie zezwolenia, które nie spowoduje zagrożenia nie tylko dla danego gatunku, ale również dla pozostałych gatunków chronionych. Tak więc przy wydawaniu zezwolenia wymagane jest uwzględnienie warunków ryzyka w odniesieniu do wszystkich gatunków chronionych.

#### Ocena Trybunału

71 Tytułem wstępu należy zauważyć, że wszelkie środki stanowiące odstępstwo od przepisów dyrektywy dotyczących ochrony muszą być badane z uwzględnieniem warunków i kryteriów wymienionych w art. 9 tej dyrektywy.

72 W celu umożliwienia właściwym władzom korzystania z odstępstw przewidzianych w art. 9 dyrektywy wyłącznie w sposób zgodny z prawem Unii krajowe ramy ustawodawcze i wykonawcze powinny być ukształtowane w ten sposób, aby wykonanie zawartych w nich przepisów dotyczących odstępstw odpowiadało zasadzie pewności prawa (zob. ww. wyrok w sprawie *WWF Italia i in.*, pkt 33).

73 Jak wynika bowiem z wyroku Trybunału z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie *C-118/94 Associazione Italiana per il WWF i in.*, Rec. s. I-1223, pkt 23, 25, 26, znajdująca zastosowanie w tej dziedzinie regulacja krajowa powinna wskazywać kryteria odstępstw w sposób jasny i precyzyjny oraz zobowiązywać organy, do których należy ich stosowanie, do ich respektowania. Ponieważ chodzi o system stosowania odstępstw, podlegający ścisłej wykładni i w którym ciężar dowodu zaistnienia warunków wymaganych dla każdego odstępstwa spoczywa na organach, które podejmują decyzję w tym przedmiocie, państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania, że każda interwencja dotycząca gatunków chronionych będzie podejmowana wyłącznie na podstawie decyzji zawierających precyzyjne i odpowiednie uzasadnienie, uwzględniające przyczyny, warunki i wymogi, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy.

74 W odniesieniu do zarzutu ósmego należy zauważyć, że sporne przepisy ustawy o ochronie przyrody i ustawy Prawo łowieckie nie wprowadzają w prawie krajowym obowiązku określenia zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. c) dyrektywy warunków ryzyka dla zezwoleń na odstępstwa od zakazów przewidzianych w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

75 Jako że sporne przepisy prawa krajowego nie zapewniają poszanowania wszystkich warunków, od których zależy wydanie zezwolenia w przedmiocie odstępstwa od systemu ochrony ustanowionego w dyrektywie, należy uznać, że nie stanowią one prawidłowej transpozycji art. 9 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy.

76 Zarzut ósmy jest zatem zasadny.

77 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarga wniesiona przez Komisję jest zasadna w całości.

78 Wobec powyższego należy stwierdzić, że nie obejmując ochroną wszystkich gatunków dzikich ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, które ochroną obejmuje dyrektywa, a także nieprawidłowo określając warunki ustanowienia odstępstw od zakazów ustanowionych w tej dyrektywie, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, art. 5 oraz art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy.

## **W przedmiocie kosztów**

79 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

**1) Nie obejmując ochroną wszystkich gatunków dzikich ptaków występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, które ochroną obejmuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, a także nieprawidłowo określając warunki ustanowienia odstępstw od zakazów ustanowionych w tej dyrektywie, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1, art. 5 oraz art. 9 ust. 1 i 2 tej dyrektywy.**

**2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy

\* Język postępowania: polski.