

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 15 marca 2012 r. (*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Niewystarczająca ochrona niektórych gatunków, w szczególności wydry (*Lutra lutra*)

W sprawie C-46/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 1 lutego 2011 r.,

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

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez M. Szpunara, D. Krawczyka i B. Majczyne, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca) i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: R. Șereș, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 stycznia 2012 r.,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nie dokonując prawidłowej transpozycji warunków wprowadzania odstępstw przewidzianych w art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”), Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tego przepisu.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Artykuł 12 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

- a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;
- b) celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;
- c) celowego niszczenia lub wybierania jaj;
- d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

2. W odniesieniu do tych gatunków państwa członkowskie wprowadzają zakaz przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub

wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem tych pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy”.

3 Artykuł 13 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków roślin wymienionych w załączniku IV lit. b), zakazujące:

a) celowego zrywania, zbierania, ścinania, wrywania lub niszczenia roślin tych gatunków w ich naturalnym zasięgu, dziko występujących;

b) przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów tych gatunków pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem okazów pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy”.

4 Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„Pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa od przepisów art. 12, 13, 14 i 15 lit. a) i b):

a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych;

b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności;

c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska;

d) do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin;

e) aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze krajowe”.

Prawo krajowe

5 Transpozycji dyrektywy siedliskowej w Polsce dokonano w drodze ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880, ze zm., zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”).

6 Artykuł 51 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przewiduje:

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

- 1) zrywania, niszczenia, uszkodzenia, przemieszczania i hodowli;
- 2) niszczenia ich siedlisk i ostoi;
- 3) dokonywania zmian stosunków wodnych, stosowania środków chemicznych, niszczenia ściółki leśnej i gleby w ostojach;
- 4) pozyskiwania, zbioru, przetrzymywania, posiadania, preparowania i przetwarzania okazów gatunków;
- 5) zbywania, nabywania, oferowania do sprzedaży, wymiany i darowizny okazów gatunków;
- 6) wwożenia z zagranicy i wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków”.

7 Artykuł 52 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„1. 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 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną (Dz.U. nr 168, poz. 1764, zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 9 lipca 2004 r.”) przejmuje dla gatunków roślin objętych ochroną ścisłą lub częściową wszystkie zakazy wymienione w art. 51 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, z wyjątkiem zakazu przemieszczania i hodowli.

9 Rozporządzeniem z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz.U. nr 220, poz. 2237, zwanym dalej „rozporządzeniem z dnia 28 września 2004 r.”) Minister Środowiska ustanowił dla gatunków zwierząt objętych ścisłą i częściową ochroną zakazy wymienione w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

10 Jednocześnie art. 51 ust. 2 i art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody przewidują możliwość wprowadzenia odstępstw od zakazów, o których mowa w ust. 1 tych dwóch artykułów.

11 I tak art. 51 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody stanowi:

„W stosunku do gatunków dziko występujących roślin i grzybów, objętych ochroną gatunkową, mogą być wprowadzone, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji objętych ochroną gatunkową roślin i grzybów, odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, dotyczące:

1) wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów;

[...]”.

12 Artykuł 52 ust. 2 wspomnianej ustawy stanowi:

„W stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową mogą być wprowadzone, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji zwierząt objętych ochroną gatunkową, odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, dotyczące:

[...]

5) zapobiegania poważnym szkodom, w szczególności w gospodarstwach rolnych, leśnych lub rybackich;

[...]”.

13 Paragraf 7 ust. 1 rozporządzenia z dnia 9 lipca 2004 r. ma następujące brzmienie:

„Zakazy, o których mowa w § 6 pkt 1–3 [które obejmują zakazy wymienione w art. 51 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o ochronie przyrody], w stosunku do dziko występujących roślin należących do [niektórych] gatunków, [...] nie dotyczą:

1) wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów;

[...]”.

14 Paragraf 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r. stanowi:

„Zakazy, o których mowa w § 6, [które obejmują zakazy wymienione w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w stosunku do niektórych gatunków zwierząt chronionych], nie dotyczą wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów”.

15 Artykuł 56 ustawy o ochronie przyrody przewiduje:

„1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może zezwolić na odstępstwa od zakazów określonych w art. 51 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 oraz w art. 52 ust. 1 pkt 1, 2, 10, 11 i 14, w stosunku do gatunków:

1) objętych ochroną ścisłą;

2) objętych ochroną częściową [...]

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. 51 ust. 1 i w art. 52 ust. 1;

2) w stosunku do gatunków objętych ochroną ścisłą – na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 pkt 2–4 i w art. 52 ust. 1 pkt 3–9, 12 i 13.

[...]

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

[...]

2) wynikają z konieczności ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej [...]”.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

16 W dniu 4 lipca 2006 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła jej w szczególności nieprawidłową transpozycję art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

17 W odpowiedzi z dnia 29 sierpnia 2006 r. wezwane państwo członkowskie zgodziło się z zarzutem Komisji dotyczącym transpozycji wymogów art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej

do prawa polskiego. Odnośnie do odstępstwa przewidzianego w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody Rzeczpospolita Polska zapewniła Komisję, że przy okazji najbliższej nowelizacji przepis ten zostanie przeformułowany zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej.

18 Uznając, że Rzeczpospolita Polska nie przyjęła środków, które usuwałyby zarzucane uchybienie, Komisja skierowała w dniu 29 stycznia 2010 r. uzasadnioną opinię do tego państwa członkowskiego. Komisja stwierdza w niej m.in., że:

- dopuszczając w rozporządzeniach z dnia 9 lipca 2004 r. i z dnia 28 września 2004 r. odstępstwa od zakazów związanych z ochroną gatunków wymienionych w dyrektywie siedliskowej w odniesieniu do czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej,
- przewidując w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody możliwość odstępstwa od zakazów związanych z ochroną gatunków zwierząt w odniesieniu do zapobiegania poważnym szkodom, w szczególności w gospodarstwach rolnych, leśnych lub rybackich,
- przewidując to samo w art. 56 ust. 4 pkt 2 wspomnianej ustawy,
- a także nie przewidując zakazów w celu ochrony gatunkowej w rozporządzeniu z dnia 28 września 2004 r. w stosunku do populacji wydry (*Lutra lutra*) występującej na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane i tym samym zezwalając w szczególności na jej chwywanie i zabijanie,

Rzeczpospolita Polska nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

19 W udzielonej w dniu 29 marca 2010 r. odpowiedzi na wspomnianą uzasadnioną opinię Rzeczpospolita Polska poinformowała, że art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, wprowadzający możliwość odstępstwa od zakazów chwywania i zabijania zwierząt w odniesieniu do czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, został uchylony w roku 2008, przyznając jednocześnie, że odpowiedni przepis wykonawczy, to jest § 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r., nadal obowiązuje. Odstępstwo przewidziane w tej ustawie nadal obowiązywało natomiast w odniesieniu do gatunków roślin. Poza tym wspomniane państwo członkowskie przyznało, że wyłączenie z zakazów wymienionych w art. 12 dyrektywy siedliskowej, wdrożonych w § 6 tego rozporządzenia w odniesieniu do wydry występującej na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane, nie jest przewidziane w dyrektywie i przy następnej nowelizacji zostanie

zniesione. W końcu wspomniane państwo członkowskie uznało również, że art. 56 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody rozszerza zakres przesłanek ustanowionych w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, w związku z czym należy go odpowiednio zawęzić.

20 Uznając, iż Rzeczpospolita Polska nie usunęła przywołanych uchybień, Komisja podjęła decyzję o wniesieniu niniejszej skargi.

W przedmiocie skargi

21 Komisja powtarza cztery zarzuty podniesione przeciw Rzeczypospolitej Polskiej w uzasadnionej opinii.

22 Rzeczpospolita Polska odrzuca te zarzuty ze względu na to, że odstępstwa kwestionowane przez Komisję albo nie obowiązują, albo nie są stosowane. W każdym razie w celu usunięcia wszelkich wątpliwości co do zgodności rozpatrywanych przepisów krajowych z art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej Rzeczpospolita Polska oświadcza, że finalizuje obecnie proces zmian rzeczonych przepisów, polegający na usunięciu wspomnianych odstępstw, i to pomimo faktu, że utraciły one moc obowiązującą i nie są stosowane w praktyce.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego ustanowienia z naruszeniem art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej odstępstwa dotyczącego wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów

Argumentacja stron

23 Komisja podnosi, że art. 51 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, jak też art. 52 ust. 2 pkt 5 w wersji sprzed dokonanej w 2008 r. nowelizacji, przewiduje możliwość odstąpienia od zakazów wymienionych odpowiednio w ust. 1 tych artykułów, które to zakazy dotyczą m.in. niszczenia, zrywania i oferowania do sprzedaży roślin objętych ochroną oraz umyślnego zabijania, chwytania i niepokojenia zwierząt objętych ochroną w przypadku wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów mających zastosowanie w danej dziedzinie. Możliwość ta została wdrożona w stosunku do roślin objętych ochroną, a w szczególności gatunków wymienionych w lit. b) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej, w § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 9 lipca 2004 r., a w stosunku do zwierząt objętych ochroną, w tym w szczególności gatunków wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy – w § 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r.

24 Komisja zauważa, że uchylenie w drodze nowelizacji z 2008 r. przepisu art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, który w odniesieniu do gatunków zwierząt przewidywał możliwość ustanowienia odstępstw w aktach wykonawczych, nie spowodowało ustania zarzucanego uchybienia. Paragraf 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r., który tę możliwość zrealizował w 2004 r., nadal ma bowiem moc obowiązującą i może stanowić podstawę prawną dla konkretnych działań organów administracyjnych i osób publicznoprawnych.

25 Rzeczpospolita Polska odpowiada, że chociaż wspomniane odstępstwo nadal jest wymienione w § 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r., to jednak przepis ten nie może być stosowany ze względu na określoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej hierarchię norm. Przepis ten bowiem został wprowadzony na podstawie poprzedniego brzmienia art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, w związku z tym pozostaje obecnie w sprzeczności z normami hierarchicznie wyższymi. W konsekwencji dotychczasowe przepisy wykonawcze nie mogą być stosowane w zakresie, w jakim ustanawiają normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych. Jednakże w celu usunięcia ewentualnych niejasności co do obowiązującego stanu prawnego i nadania spójności wspomnianym przepisom ustawy i rozporządzenia Rzeczpospolita Polska oświadcza, że dokona niezwłocznie zmiany rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r. poprzez uchylenie rozpatrywanego odstępstwa i tego samego dokona w odniesieniu do rozporządzenia z dnia 9 lipca 2004 r.

Ocena Trybunału

26 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że – jak wynika z motywów czwartego i jedenastego dyrektywy siedliskowej – zagrożone siedliska i gatunki tworzą część dziedzictwa naturalnego Unii Europejskiej i że dotyczące ich zagrożenia mają często charakter transgraniczny, wobec czego przyjęcie środków ochronnych stanowi wspólną odpowiedzialność wszystkich państw członkowskich. W konsekwencji dokładność transpozycji przybiera szczególną wagę w takim wypadku jak niniejszy, w którym zarządzanie wspólnym dziedzictwem jest powierzone państwom członkowskim na ich własnych terytoriach (zob. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-98/03 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-53, pkt 59).

27 Wynika z tego, że w ramach owej dyrektywy, która ustanawia kompleksowe i techniczne przepisy w dziedzinie prawa ochrony środowiska, państwa członkowskie są w sposób szczególny zobowiązane do tego, aby ich przepisy prawne mające zapewnić transpozycję wspomnianej dyrektywy były jasne i precyzyjne (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 60).

28 W tym kontekście należy zaznaczyć, że wykonywanie przepisów przez organy administracyjne państwa członkowskiego zgodnie z przepisami dyrektywy nie może samo w sobie wykazywać się jasnością i dokładnością wymaganą dla spełnienia wymogu bezpieczeństwa prawnego (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie C-507/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5939, pkt 137). Ponadto sama praktyka administracyjna, która z natury może być dowolnie zmieniana przez administrację i nie jest odpowiednio znana, nie może być uznana za wykonanie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich w ramach transpozycji danej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie C-508/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-3787, pkt 79, 80).

29 Artykuł 16 dyrektywy siedliskowej, który dokładnie określa kryteria, na podstawie których państwa członkowskie mogą przewidzieć odstępstwa od zakazów przewidzianych w jej art. 12–15, tworzących spójny zespół norm nakazujących państwom członkowskim ustanowienie ścisłego systemu ochrony danych gatunków zwierząt i roślin, stanowi wyjątek od systemu ochrony przewidzianego w omawianej dyrektywie. W konsekwencji artykuł 16 należy interpretować w sposób ścisły (zob. ww. wyrok z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 109, 110).

30 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że § 7 rozporządzenia z dnia 9 lipca 2004 r. przewiduje, iż zakazy między innymi zrywania, niszczenia lub oferowania do sprzedaży gatunków dziko występujących roślin i grzybów chronionych nie dotyczą wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów. Zgodnie z § 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r. te same czynności objęte są w tych samych warunkach odstępstwem od zakazów między innymi zabijania, chwytania i umyślnego niepokojenia gatunków dziko występujących zwierząt chronionych, jak też niszczenia ich ostoi.

31 Artykuł 16 dyrektywy siedliskowej tymczasem nie zezwala na odstępstwo od takich zakazów, ustanowionych w art. 12 i 13 omawianej dyrektywy, jeżeli przestrzeganie owych zakazów nie pozwoliłoby skorzystać z technologii stosowanych zwykle przy wykonywaniu czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

32 W odniesieniu konkretnie do § 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r., bez konieczności badania, czy przepisu takiego zgodnie z prawem polskim nie należy stosować w zakresie, w jakim jest niezgodny z przepisami ustawowymi wprowadzonymi w 2008 r., w świetle orzecznictwa wspomnianego w pkt 28 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że istnienie owego przepisu w krajowym porządku prawnym nie odpowiada, w szczególności mając na uwadze organy administracyjne zobowiązane do jego stosowania, wymogom jasności i dokładności niezbędnym dla spełnienia wymogu bezpieczeństwa prawnego.

33 Zresztą sama Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do uchylenia odstępstwa przewidzianego w § 8 rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r. Poza tym wskazane państwo członkowskie zobowiązało się do uchylenia odstępstwa przewidzianego w § 7 rozporządzenia z dnia 9 lipca 2004 r.

34 W świetle powyższego należy uwzględnić pierwszy zarzut.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej poprzez art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wprowadzenia odstępstw w celu zapobiegania poważnym szkodom, w szczególności w gospodarstwach rolnych, leśnych lub rybackich

Argumentacja stron

35 Zdaniem Komisji art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim zezwala na odstępstwa od zakazów ustanowionych w celu ochrony gatunkowej, takich jak zakaz zabijania, chwytania, przetrzymywania lub zbywania, o ile ma to na celu zapobieganie poważnym szkodom, w szczególności w gospodarstwach rolnych, leśnych lub rybackich, nie stanowi prawidłowej transpozycji art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej.

36 Komisja utrzymuje, że art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej ma na celu zapobieżenie poważnym szkodom fizycznym, które mogą wyrządzić gatunki wymienione w lit. a) załącznika IV do owej dyrektywy. Natomiast szkodą w gospodarstwie może być ewentualnie pogorszenie jego efektywności finansowej, niekoniecznie związane ze szkodą w materialnym przedmiocie gospodarowania, jak w plonach, lasach lub łowiskach.

37 Komisja twierdzi, że przesłanka, na której opiera się art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej, została spełniona w szczególności w przypadku, gdyby dany gatunek zwierząt groził spowodowaniem poważnej szkody bezpośrednio dla upraw, zwierząt gospodarskich i innego typu własności, jak przykładowo wilk atakujący stado owiec. Artykuł 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody natomiast umożliwia chwytanie i płoszenie gatunków chronionych tą dyrektywą, choćby tylko utrudniały zwiększenie zamierzonej produkcji, między innymi rozszerzenie obszaru upraw na tereny rozrodu lub odpoczynku tych gatunków, które należałyby do gospodarstwa, lecz do tej pory nie były przeznaczone pod uprawę.

38 Dla stwierdzenia uchybienia popełnionego przez Rzeczpospolitą Polską nie ma znaczenia okoliczność, iż możliwość odstępstw przewidziana w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody nie została do tej pory zrealizowana w drodze przepisów wykonawczych.

Tak długo bowiem jak przepis ten pozostaje w mocy, Minister Środowiska dysponuje podstawą prawną dla ustanowienia odstępstw sprzecznych z dyrektywą siedliskową.

39 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że wbrew twierdzeniom Komisji sam fakt wprowadzenia możliwości zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody nie stanowi nieprawidłowej transpozycji art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej, mając na uwadze fakultatywny charakter upoważnienia do wprowadzenia takiego odstępstwa, jak też brak jego wykonania.

Ocena Trybunału

40 Należy stwierdzić, że treść art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody nie odpowiada z wystarczającą jasnością przesłankom odstępstwa określonym w art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej.

41 Tymczasem, jak przypomniano w pkt 27 niniejszego wyroku, w ramach dyrektywy siedliskowej, która ustanawia kompleksowe i techniczne przepisy w dziedzinie prawa ochrony środowiska, państwa członkowskie są w sposób szczególny zobowiązane do tego, aby ich ustawodawstwo, mające zapewnić transpozycję owej dyrektywy, było jasne i precyzyjne.

42 Tym samym w zakresie, w jakim art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody umożliwia odstępstwo od zakazów objętych art. 12 dyrektywy siedliskowej, aby zapobiec poważnym szkodom w gospodarstwach rolnych, leśnych lub rybackich, nie jest on zgodny z art. 16 ust. 1 lit. b) wspomnianej dyrektywy, który jak przypomniano w pkt 29 niniejszego wyroku, należy interpretować w sposób ścisły.

43 Co się tyczy okoliczności, że możliwość wprowadzenia odstępstw przewidziana w art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody nie została do tej pory zrealizowana w drodze przepisów wykonawczych, z uwagi na istnienie tego przepisu i uwzględniając orzecznictwo przytoczone w pkt 28 niniejszego wyroku, nie może ona spełniać wymogu pewności prawa.

44 Z tego wynika, że drugi zarzut jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej poprzez art. 56 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody w zakresie, w jakim przewiduje on możliwość wydania zezwoleń na odstępstwo, jeżeli wynikają one z

konieczności ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej

Argumentacja stron

45 Komisja utrzymuje, że umożliwiając wydanie zezwoleń na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, jak też w art. 52 ust. 1 pkt 1, 2, 10, 11 i 14 ustawy o ochronie przyrody, w celu ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej, art. 56 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody stanowi odstępstwo, którego zakres wykracza poza zakres art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej.

46 Komisja uważa w tym względzie, że wskazane odstępstwo nie jest objęte możliwością określoną w art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej z takich samych powodów jak te wymienione w związku z art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody.

47 Rzeczpospolita Polska wskazuje, że przygotowywana obecnie nowelizacja ustawy o ochronie przyrody odpowiednio ograniczy zakres przesłanek zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 56 ust. 4 pkt 2 tej ustawy. Niemniej obowiązujące przepisy art. 56 ust. 4 pkt 2 owej ustawy są interpretowane przez polskie organy administracyjne w taki sposób, aby stosowanie odstępstw od zakazów dotyczących ochrony gatunkowej odbywało się zgodnie z przepisami art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej.

Ocena Trybunału

48 Należy stwierdzić, że treść art. 56 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody nie jest wystarczająco jasna, by odpowiadać przesłankom odstępstwa określonym w art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej.

49 Mając na uwadze to, co przypomniano w pkt 27 niniejszego wyroku, w zakresie, w jakim wspomniany art. 56 ust. 4 pkt 2 umożliwia odstępstwa od zakazów objętych art. 12 i 13 dyrektywy siedliskowej w celu ograniczenia poważnych szkód w gospodarstwach rolnych, leśnych lub rybackich, nie jest on zgodny z art. 16 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy.

50 W tym kontekście, uwzględniając orzecznictwo przypomniane w pkt 28 niniejszego wyroku, okoliczność, iż polskie organy administracyjne stosują art. 56 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody w sposób zgodny z przepisami art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej, nie może zmienić stwierdzenia zawartego w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

51 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut trzeci.

W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej poprzez pkt 23 załącznika II do rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r., który wprowadza ogólne odstępstwo w szczególności od zakazów zabijania i chwytania w odniesieniu do populacji wydry występującej na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane

Argumentacja stron

52 Komisja podkreśla, że pkt 23 załącznika II do rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r. nie przewiduje żadnej ochrony gatunkowej w stosunku do populacji wydry występującej na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane. Wobec tego gatunek ten w przypadku jego występowania na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane nie jest objęty zakazami określonymi w art. 12 dyrektywy siedliskowej.

53 Sytuacja tego gatunku charakteryzuje się ogólnym odstępstwem od zakazów określonych w art. 12 dyrektywy siedliskowej w stosunku do gatunków zwierząt wymienionych w lit. a) załącznika IV do tej dyrektywy. Brak zastosowania zakazów przewidzianych w art. 12 tej dyrektywy nie jest uzasadniony żadną z przesłanek przewidzianych w jej art. 16 ust. 1.

54 Rzeczpospolita Polska zaznacza, że przygotowywane nowe rozporządzenie w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną nie będzie zawierało przepisu przewidującego możliwość zastosowania odstępstwa dotyczącego wydry występującej na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane.

Ocena Trybunału

55 Wydra należy do gatunków objętych lit. a) załącznika IV do dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z art. 12 tej dyrektywy gatunki te powinny być objęte systemem ścisłej ochrony w ich naturalnym zasięgu, zakazującym jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących, celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji, celowego niszczenia lub wybierania jaj, pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku, jak też przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem tych pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy.

56 Nie zakwestionowano, że wydra występująca na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane nie jest chroniona na mocy systemu prawa krajowego takiego, jakiego wymaga art. 12 dyrektywy siedliskowej, ani że takie traktowanie nie jest uzasadnione w świetle którejkolwiek z przesłanek przewidzianych w art. 16 ust. 1 owej dyrektywy. Należy przypomnieć w tym względzie, że jedynie przepisy krajowe, które uzależniają wydanie zezwolenia na odstępstwa od zakazów ustanowionych w art. 12 dyrektywy siedliskowej od wszystkich kryteriów i warunków określonych w jej art. 16, mogą stanowić system zgodny z tym ostatnim artykułem (zob. ww. wyrok z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 112).

57 Należy zatem uwzględnić zarzut czwarty.

58 W świetle całokształtu powyższych rozważań należy uwzględnić skargę Komisji.

59 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie dokonując prawidłowo transpozycji warunków wprowadzania odstępstw ustanowionych w art. 16 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy owego przepisu.

W przedmiocie kosztów

60 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 (ósma izba) orzeka, co następuje:

1) Nie dokonując prawidłowo transpozycji warunków wprowadzania odstępstw przewidzianych w art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy owego przepisu.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy

* Język postępowania: polski.