



Warszawa, dnia 24.01.2012 r.

## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

*Michał Kietsznia*

DOP-OZGIZ.6401.03.300.2011.dł

### DECYZJA

Na podstawie art. 158, w związku z art. 156 § 1 pkt 2 i 6 oraz art. 157 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – dalej kpa (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), w związku z art. 56 ust. 4 oraz art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2009 Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), w sprawie wszczętego z urzędu postępowania dotyczącego stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 29 lipca 2011 r., znak: WOPN-OOP.6402.16.2011.MJ w sprawie zezwolenia na zabicie poprzez odstrzał osobników kruka, wrony siwej oraz sroki

**stwierdzam z urzędu nieważność decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 29 lipca 2011 r.,  
znak: WOPN-OOP.6402.16.2011.MJ .**

### UZASADNIENIE

W dniu 28 września 2011 r., w wyniku informacji powziętych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej – GDOŚ), dotyczących decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 29 lipca 2011 r., znak: WOPN-OOP.6402.16.2011.MJ, zezwalającej na zabicie poprzez odstrzał osobników kruka, wrony siwej oraz sroki (dalej – decyzja RDOŚ), do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej – RDOŚ), zostało skierowane pismo, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.1, z prośbą o przekazanie kopii akt przedmiotowej sprawy.

Przy piśmie z dnia 30 września 2011 r., znak: WOPN-OOP.6402.16.2011, RDOŚ przekazał kopie akt postępowania zakończonego wydaniem decyzji RDOŚ, poświadczone za zgodność z oryginałem. Przy pismach z dnia 5 października 2011 r., znak: WOPN-OOP.6402.16.2011 oraz z dnia 18 października 2011 r., znak: WOPN-OOP.6402.16.2011, RDOŚ przekazał dodatkowe materiały dotyczące przedmiotowego postępowania.

Pismem z dnia 11 października 2011 r., znak: MAR/2011/1136, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (dalej – OTOP), wyraziło sprzeciw wobec decyzji RDOŚ. W opinii OTOP wniosek skierowany do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie nie zawierał wystarczających podstaw i danych naukowych (w tym dotyczących liczebności ptaków krukowatych w okręgu szczycieńskim), pozwalających organowi na podjęcie decyzji. OTOP wskazał, iż według danych uzyskanych w trakcie Monitoringu Ptaków Polski, realizowanego przez tą organizację na zlecenie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, populacja wrony siwej w skali kraju zdecydowanie spada, informując jednocześnie o tempie tego spadku, które przez ostatnie 10 lat wynosiło 3%. Wskazano również na badania, w według których liczebność wrony siwej w krajobrazie rolniczym

wykazuje tendencję spadkową lub jest stabilna, nigdzie jednak nie odnotowano wzrostu liczebności. W przypadku sroki dane z Monitoringu Ptaków Polski wskazują, iż po początkowym wzroście liczebności jej populacji, w krajobrazie rolniczym zaczęto odnotowywać trend spadkowy (w przeciwieństwie do populacji bytujących na terenach miast, które jednak nie mogą mieć wpływu na liczebność zwierzyny drobnej). OTOP wyraził swoje wątpliwości odnośnie rzeczywistego wpływu ptaków krukowatych na populację kuropatwy i zająca. Wskazał, iż Szczycieńskie Towarzystwo Przyrodnicze (dalej – SzTP) nie przedstawiło żadnych dowodów na poparcie tej tezy, jednocześnie podkreślając, że istnieją publikacje naukowe wskazujące, iż wpływ ten jest niewielki. W związku z powyższym, w opinii OTOP brak jest dowodów, które uprawdopodobniłyby tezę, iż odstrzał ponad 1000 osobników ptaków krukowatych przyczyni się do wzrostu liczebności kuropatwy i zająca na obszarze okręgu szczycieńskiego, a tym samym do zwiększenia sukcesu programu reintrodukcji populacji ww. gatunków zwierzyny drobnej.

Pismem z dnia 14 października 2011 r., znak: 8/11, Liga Ochrony Przyrody, Okręg Warmińsko-Mazurski (dalej – LOP), wyraziła poparcie dla decyzji RDOŚ. W przedmiotowym piśmie wskazano, iż przedmiotowa decyzja będzie miała korzystny wpływ nie tylko na populację kuropatwy i zająca, ale również przyczyni się do ochrony biotopów cietrzewia, którego nieliczna populacja bytuje na terenie Nadleśnictwa Szczytno. LOP wyraził opinię, że wszyscy praktycy zajmujący się zagadnieniami odtwarzania populacji cietrzewia zgodnie potwierdzają, że „decydujący negatywny wpływ na liczebność jego populacji mają między innymi właśnie krukowate”. W piśmie podkreślono również, iż obecność na terenie powiatu i województwa dzikich wysypisk odpadów pozwierzęcych, m.in. z przemysłowych hodowli drobiu, sprzyja nadmiernemu rozwojowi populacji ptaków krukowatych.

Pismem z dnia 14 października 2011 r., znak: 2511/10/2011-RW, Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza z siedzibą w Olsztynie wyraziła poparcie dla decyzji RDOŚ. W piśmie wskazano, iż odstrzał ptaków krukowatych jest zasadny dla utrzymania liczebności populacji zająca i kuropatwy.

Pismem z dnia 17 października 2011 r., Pan Jarosław Małach, Starosta Szczycieński, wyraził poparcie dla decyzji RDOŚ. W piśmie wskazał, iż nie można trendów krajowych odnosić do warunków panujących w powiecie szczycieńskim, gdyż panują w nim specyficzne warunki, sprzyjające nadmiernemu rozwojowi populacji ptaków krukowatych. Dzieje się tak za sprawą m.in. wysypiska miejskiego w Linowie, Zakładu Utylizacji w Długim Borku, czy też składowiska obornika przy wielkich fermach rolnych. Miejsca te stanowią atrakcyjną bazę żerowiskową, a duża powierzchnia lasów i zakrzewień wokół jezior i mokradeł stwarza ptakom dogodne warunki do zakładania gniazd. W opinii Starosty Szczycieńskiego, nadmiernemu rozrostowi populacji ptaków krukowatych należy przypisać „głęboki i postępujący regres gatunków takich jak kuropatwa, zając, cietrzew i inne”.

W dniu 17 października 2011 r., Pan Grzegorz Piotr Drozdowski, z-ca dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, w piśmie do GDOŚ wyraził poparcie dla decyzji RDOŚ, wskazując jednocześnie, iż projekt restytucji kuropatwy i zająca, zgłoszony przez SzTP, zyskał akceptację władz samorządowych oraz wsparcie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W dniu 17 października 2011 r., Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot (dalej – Pracownia), zwróciło się do GDOŚ z wnioskiem, znak: KO/17/10/2011, o stwierdzenie nieważności decyzji RDOŚ oraz o natychmiastowe wstrzymanie jej wykonania w trybie art. 159 § 1 kpa.

W dniu 18 października 2011 r., OTOP zwrócił się do GDOŚ z wnioskiem, znak: MAR/2011/1159, o wszczęcie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji RDOŚ oraz o dopuszczenie OTOP do udziału na prawach strony we wszczętym przez GDOŚ postępowaniu administracyjnym w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

W dniu 18 października 2011 r., Komitet Ochrony Orłów (dalej – KOO), za pośrednictwem RDOS, zwrócił się do GDOS z wnioskiem o stwierdzenie z urzędu nieważności decyzji RDOS oraz o dopuszczenie KOO do udziału na prawach strony we wszczętym przez GDOS postępowaniu administracyjnym w przedmiocie stwierdzenia

nieważności decyzji RDOŚ. RDOŚ przekazał przedmiotowy wniosek przy piśmie z dnia 25 października 2011 r., znak: WOPN-OOP.6402.16.2011.

W dniu 27 października 2011 r., po zapoznaniu się z aktami sprawy, GDOŚ pismem, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.2, zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

W dniu 27 października 2011 r. GDOŚ na drodze postanowienia, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.3, wstrzymał wykonanie decyzji RDOŚ.

W dniu 28 października 2011 r., GDOŚ wydał postanowienie, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.4, którym dopuścił OTOP do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

Pismem z dnia 28 października 2011 r. Pan Ludwik Tomiałojć, współautor m.in. kilku publikacji o ptakach krukowatych, przekazał stanowisko w sprawie decyzji RDOŚ. W piśmie wskazano, iż w oparciu o aktualne dane można wnioskować, że stan liczebny wielu gatunków ptaków krukowatych w krajobrazie rolniczo-leśnym jest stabilny (kruk) lub wykazuje wyraźny spadek (wrona siwa, gawron, być może również sroka). Do pisma Pan Ludwik Tomiałojć załączył publikację dokumentującą drastyczny spadek liczebności wrony siwej na zachodzie kraju. Ponadto, obserwacje wykonane przez Pana Tomiałojcia w lipcu 2011 r. w okolicach pomiędzy Olsztynem, Lidzbarkiem Warmińskim i Jezioranami wykazały „nikłą obecność wrony siwej”, w czasie gdy w latach 50-tych i 60-tych ub. wieku gatunek ten był na badanym obszarze wielokrotnie liczniejszy. Pomimo wyższej niż obecnie liczebności, licznie występowały tam również zajęce i kuropatwy. Ponadto, europejskie dane wskazują, że spadek liczebności kuropatw i zajęcy wystąpił najwcześniej i najmocniej na zachodzie Europy, a w Polsce w jej zachodniej części, w czasie kiedy nie występował tam kruk ani jastrząb. Stan zwierzyny łownej najdłużej utrzymywał się natomiast w najlepszej kondycji na wschodzie Europy i Polski, gdzie „kruk i jastrząb występowały zawsze”. Pan Ludwik Tomiałojć wskazał na chemizację i uproszczenie struktury środowiska jako najbardziej prawdopodobne, główne przyczyny spadku liczebności zarówno zwierzyny łownej jak i ptaków śpiewających. Jednocześnie zauważył, iż jakkolwiek kruk może wywierać wpływ na inne gatunki, występuje on w dużo mniejszym zagęszczeniu niż dawniej wrona siwa, a wielkość samego wpływu należałoby zbadać.

W dniach od 28 października do 8 października 2011 r. do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska napływały listy osób, które swoimi podpisami wyraziły poparcie wszelkich działań zmierzających do restytucji zajęca i kuropatwy, nawet gdyby wiązało się to z redukcją liczebności niektórych gatunków ptaków. W sumie petycję podpisało 568 osób.

Przy piśmie z dnia 31 października OTOP przekazał Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska zebrane w trakcie protestu społecznego podpisy osób sprzeciwiających się odstrzałowowi ptaków krukowatych. Petycję zamieszczoną na stronie internetowej OTOP podpisało 4748 osób.

Pismem z dnia 4 listopada 2011 r. SzTP wniosło zażalenie na postanowienie GDOŚ z dnia 27 października 2011 r., znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.3, wstrzymujące wykonanie decyzji RDOŚ. Wniosek SzTP wpłynął do tut. organu w dniu 7 listopada 2011 r.

Pismem z dnia 4 listopada 2011 r. Towarzystwo Miłośników Przyrody Warmii i Mazur „Natura” (dalej – Towarzystwo „Natura”) zwróciło się do GDOŚ z wnioskiem o uznanie za podmiot na prawach strony w postępowaniu prowadzonym przez GDOŚ w sprawie decyzji RDOŚ (data wpływu do tut. organu – 8 listopada 2011 r.). Wniosek został podpisany przez Krzysztofa Słowińskiego, sekretarza Towarzystwa „Natura”. W związku z powyższym, pismem z dnia 8 grudnia 2011 r., znak: DOP-OZGIZ.6401.03.300.2011.dł.13, GDOŚ wezwał Towarzystwo „Natura” do uzupełnienia wniosku w formie pisemnej o podpisy członków zarządu Towarzystwa lub złożenia pełnomocnictwa zarządu dla Krzysztofa Słowińskiego, upoważniającego go do składania oświadczeń woli w imieniu Towarzystwa, zgodnie ze sposobem reprezentacji, wskazanym w Krajowym Rejestrze Sądowym. Towarzystwo „Natura” nie uzupełniło wniosku w terminie określonym w wezwaniu, w związku z czym podanie pozostawiono bez rozpatrzenia.

Pismem z dnia 4 listopada 2011 r. Stowarzyszenie MULTIFORM zwróciło się do GDOŚ z wnioskiem o uznanie za podmiot na prawach strony w postępowaniu prowadzonym

przez GDOŚ w sprawie decyzji RDOŚ (data wpływu do tuł. organu – 14 listopada 2011 r.). Wniosek został podpisany przez Kamila Olejnika, wiceprezesa Stowarzyszenia MULTIFORM. W związku z powyższym, pismem z dnia 8 grudnia 2011 r., znak: DOP-OZGIZ.6401.03.300.2011.dł.14, GDOŚ wezwał Stowarzyszenie MULTIFORM do uzupełnienia wniosku w formie pisemnej o podpisy członków zarządu Stowarzyszenia lub do złożenia pełnomocnictwa zarządu dla Kamila Olejnika, upoważniającego go do składania oświadczeń woli w imieniu Stowarzyszenia, zgodnie ze sposobem reprezentacji, wskazanym w Krajowym Rejestrze Sądowym. Stowarzyszenie MULTIFORM uzupełniło wniosek w terminie określonym w wezwaniu. W dniu 27 grudnia 2011 r., GDOŚ wydał postanowienie, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.17, którym dopuścił Stowarzyszenie MULTIFORM do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

W dniu 7 listopada 2011 r., Klub Przyrodników zwrócił się do GDOŚ z wnioskiem, znak: 1269/2011, o dopuszczenie Klubu Przyrodników do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

W dniu 8 listopada 2011 r., GDOŚ wydał postanowienie, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.7, którym dopuścił KOO do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

Pismem z dnia 22 listopada 2011 r., znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.6, GDOŚ poinformował Pracownię o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ oraz o wstrzymaniu jej wykonania.

W dniu 5 grudnia 2011 r., Pracownia zwróciła się do GDOŚ z wnioskiem, znak: 1269/2011, o dopuszczenie stowarzyszenia do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

W dniu 8 grudnia 2011 r., GDOŚ wydał postanowienie, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.11, którym dopuścił Klub Przyrodników do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

W dniu 21 grudnia 2011 r., GDOŚ wydał postanowienie, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.15, którym dopuścił Pracownię do udziału na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ.

W dniu 21 grudnia 2011 r. GDOŚ wydał postanowienie, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.16, którym utrzymał w mocy postanowienie GDOŚ z dnia 27 października 2011 r., znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.3, wstrzymujące wykonanie decyzji RDOŚ.

W dniu 27 grudnia 2011 r. GDOŚ wystosował pismo, którym zawiadomił o wystąpieniu konieczności wyznaczenia nowego terminu rozstrzygnięcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ z uwagi na skomplikowany charakter sprawy. Nowy termin wyznaczono na 20 stycznia 2012 r.

W dniu 29 grudnia 2011 r. GDOŚ pismem, znak: DOP-OZGIZ.6401.03.340.2011.dł.19, zawiadomił o zakończeniu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ i poinformował strony o prawie do zapoznania i wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia. Z prawa do zapoznania się z zebranymi w sprawie dowodami i materiałami skorzystały Klub Przyrodników (dnia 5 stycznia 2011 r.) oraz SzTP (dnia 9 stycznia 2011 r.).

W dniu 10 stycznia 2012 r., po zapoznaniu się z materiałem dowodowym, SzTP na drodze pisma złożyło wyjaśnienia. Towarzystwo zaprzeczyło, jakby decyzja RDOŚ została wydana z naruszeniem prawa, argumentując iż wniosek SzTP był przygotowany prawidłowo i udokumentowany w sposób rzetelny. Zaprotestowano również przeciwko podważaniu wiarygodności inwentaryzacji przeprowadzonej przez myśliwych i gimnazjalistów na terenie, na którym miałyby się odbywać odstrzały. Podniesiono również kwestię liczebności ptaków krukowatych na terenie powiatu szczycieńskiego, wskazując iż odnoszenie danych dostępnych dla całego kraju bądź zebranych w innych województwach

do sytuacji w woj. warmińsko-mazurskim jest niewłaściwe. Wskazano jednocześnie, że w powiecie szczycieńskim zlokalizowane jest duże składowisko odpadów, którego obecność wpływa na „masowe przebywanie krukowatych na tym terenie”. Towarzystwo zaprotestowało przeciwko dywagacjom na temat wpływu ptaków krukowatych na liczebność zwierzyny drobnej oraz wskazało, iż planowany odstrzał ptaków krukowatych jest jednym z wielu elementów „Programu restytucji zająca i kuropatwy w powiecie szczycieńskim”. Podkreśliło, iż celem statutowym SzTP jest działanie na rzecz bioróżnorodności, w tym innych gatunków ptaków, jak również wskazało, iż w innych krajach Europy wydawane są zgody na redukcję ptaków krukowatych.

W dniu 11 stycznia 2012 r., wyjaśnienia w piśmie, znak: 37/2012, złożył Klub Przyrodników. Stowarzyszenie podkreśliło, iż we wszystkich zgromadzonych w materiale dowodowym opracowaniach wskazuje się, iż wysoka liczebność kruka na terenie powiatu szczycieńskiego związana jest z dostępnością antropogenicznej bazy żerowej w postaci wysypiska śmieci czy też zakładu w Długim Borku. W opinii Klubu Przyrodników twierdzenie o bardzo wysokiej liczebności kruka nie jest wiarygodne, w zgromadzonym materiale nie ma dowodów na istotne drapieżnictwo tego gatunku na inne gatunki, jak również istnieje rozwiązanie alternatywne dla odstrzału, w postaci zabezpieczenia ww. obiektów w taki sposób, aby uniemożliwić krukowi żerowanie na ich terenie. Odnośnie wrony siwej i sroki, Klub Przyrodników przekazał stanowisko, iż ich negatywne oddziaływanie na populację zwierzyny drobnej nie zostało udowodnione, ani nawet uprawdopodobnione. W związku z powyższym, decyzja RDOŚ została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Na podstawie zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. Nr 237, poz. 1419), kruk (*Corvus corax*), wrona siwa (*Corvus cornix*) i sroka (*Pica pica*) są objęte ochroną gatunkową częściową.

Należy wyjaśnić, że ww. rozporządzenie weszło w życie w dniu 22 listopada 2011 r. i zgodnie z zawartym w nim § 11, rozporządzenie z dnia 28 września 2004 r. utraciło moc.

Aktualne rozporządzenie w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt nie zmienia jednak dotychczasowych regulacji we wnioskowanym zakresie, w stosunku do ww. gatunków ptaków, zatem utrata mocy rozporządzenia z dnia 28 września 2004 r. nie ma wpływu na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, w odniesieniu do osobników gatunków objętych ochroną, może być wprowadzony zakaz ich umyślnego zabijania. Zakaz ten został wprowadzony Rozporządzeniem w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (§ 7 pkt 1 ww. rozporządzenia, wcześniej § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r., w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz. U. Nr 220, poz. 2237)).

Decyzja stwierdzająca nieważność może mieć jedynie charakter wyjątkowy. Oznacza to, że stwierdzenie nieważności może mieć miejsce tylko, gdy decyzja dotknięta jest jedną z wad określonych w art. 156 § 1 kpa.

Decyzja stwierdzająca nieważność, na podstawie art. 158 kpa, winna mieć charakter kasacyjny. Nie może ona regulować kwestii merytorycznych, a nawet w uzasadnieniu nie powinna wskazywać pożądanego przyszłego rozwiązania (komentarz bieżący do art. 158 kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2011, stan prawny: 2011.04.11).

Regionalny dyrektor ochrony środowiska, na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, może zezwolić w stosunku do gatunków objętych ochroną częściową na ich umyślne zabicie, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych gatunków zwierząt oraz w przypadku zaistnienia jednej z przesłanek wskazanych w art. 56 ust. 4 pkt 1-8 tejże ustawy.

Decyzja RDOŚ została wydana na podstawie art. 104 kpa, art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody oraz § 1 ust. 1 lit. b rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. Zgodnie z art. 107 § 1 kpa, decyzja powinna zawierać m.in. powołanie podstawy prawnej, tymczasem w podstawie prawnej decyzji RDOŚ nie zostały wskazane przesłanki jakie zachodzą i na podstawie jakich RDOŚ wydał przedmiotową decyzję. Brak

zaistnienia jednej z przesłanek wskazanych w art. 56 ust. 4 pkt 1-8 ustawy o ochronie przyrody uniemożliwia wydanie zezwolenia na odstępstwo od czynności zakazanych. W związku z powyższym, organ powinien był ustalić które przesłanki zachodzą, w oparciu o które wydał rozstrzygnięcie oraz wskazać je w podstawie prawnej.

Ponadto, rozstrzygnięcie, zwane także osnową lub sentencją decyzji, powinno być sformułowane jasno i precyzyjnie, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia, które nie zawsze musi być składnikiem decyzji (Andrzej Wróbel, Komentarz aktualizowany do art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2011, stan prawny na 2012.01.11). Wskazanie przez RDOŚ przepisów prawa (przesłanek), którymi kierował się przy wydaniu decyzji, nie było więc wystarczające, gdyż treść uzasadnienia decyzji nie może zastępować części rozstrzygnięcia, a stanowi jedynie jego rozwinięcie i umotywowanie.

Zgodnie z art. 107 § 3 kpa, uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji RDOŚ wskazał, iż zezwolenie może być wydane „jeśli wynika z potrzeby ochrony innych gatunków zwierząt lub wykona to ze słusznego interesu strony lub koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym. Tutejszy organ uznał, iż w przedmiotowej sprawie zachodzą ww. przesłanki”. Powyższy zapis w dość niejasny sposób (łącznie przesłankę wymienioną w art. 56 ust. 4 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody z częścią przesłanki wymienionej w art. 56 ust. 4 pkt 7), przytacza przepisy prawa, jednakże nie wyjaśnia, czym kierował się organ wskazując ww. przepisy. Ponadto, treść art. 56 ust. 4 pkt 7 została zacytowana błędnie, gdyż zapis ustawowy nie zawiera sformułowania „ze słusznego interesu strony”. Należy również zauważyć, iż zgodnie z art. 56 ust. 4a, ww. przesłankę, w przypadku gatunków ptaków, można stosować jedynie w przypadku wydania zezwolenia na niszczenie ich siedlisk i ostoi. W przedmiotowym przypadku nie istnieje więc podstawa do zastosowania przesłanki określonej w art. 56 ust. 4 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody.

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji RDOŚ wskazał, iż ptaki krukowate mogą wywierać presję na populację zajęcia i kuropatwy. Stwierdzenie to nie zostało poparte żadnymi faktami, tymczasem pominięcie w uzasadnieniu decyzji oceny okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów o postępowaniu administracyjnym w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy (wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r., SA 910/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 7; OSP 1983, z. 2, poz. 21, s. 57). Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 107 § 3 kpa, uzasadnienie faktyczne powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów, na których się oparł. W przedmiotowym przypadku kluczowe było więc ustalenie, czy ptaki krukowate faktycznie wywierają negatywny wpływ na populację zajęcia i kuropatwy oraz przeanalizować, czy w przypadku istnienia takiego wpływu, jest on na tyle znaczący aby uzasadniać dokonywanie odstrzału gatunków chronionych. Określenie natężenia wpływu populacji jednego gatunku na drugą wymaga wzięcia pod uwagę wielu czynników, np. faktycznego udziału zajęcia i kuropatwy w pokarmie ptaków krukowatych, liczebności obu grup gatunków na danym terenie, trendów zmian liczebności poszczególnych gatunków, etc.

Krytycznej analizie należy również poddać same źródła informacji, gdyż nieprawidłowo przeprowadzone badania czy inwentaryzacja mogą prowadzić do uzyskania błędnych wyników, co miałoby wpływ na ocenę faktów przez organ administracji państwowej. W uzasadnieniu swojej decyzji RDOŚ wskazał, iż po konsultacji z prezydium Regionalnej Rady Ochrony Przyrody uznał, że wyniki inwentaryzacji przedstawionej przez SzTP są zawyżone, czym uzasadnił zmniejszenie liczby osobników, na odstrzał których zostało wydane zezwolenie. Nie jest jasne, na jakiej podstawie wyniki inwentaryzacji przedstawionej przez SzTP uznano za niewiarygodne, jak również brak informacji odnośnie sposobu, w jaki ustalono liczbę osobników, o którą pomniejszono ostateczną liczbę wskazaną w zezwoleniu. Organ I instancji uznał, iż populacja kruka, wrony siwej i sroki jest stabilna na terenie powiatu szczycieńskiego. Również w tym przypadku brak jest uzasadnienia takiego stwierdzenia, które budzić może wątpliwości w obliczu faktu, iż istnieją publikacje naukowe wskazujące



na spadek liczebności wrony siwej oraz sroki w krajobrazie rolniczym (Tomiałojć L. 2009. Spadek liczebności śródpolnych ptaków krukowatych *Corvidae* w południowo-zachodniej Polsce. *Chrońmy Przyrodę Ojczystą* 65: 415-422). Wyniki Monitoringu Pospolitych Ptaków Lęgowych, prowadzonego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, wskazują na utrzymujący się spadek liczebności wrony siwej w skali kraju. Możliwe jest, iż RDOŚ jest w posiadaniu danych stwierdzających, iż lokalnie, w powiecie szczycieńskim lub w skali województwa warmińsko-mazurskiego, trendy zmian liczebności kruka, wrony siwej i sroki odbiegają od obserwowanych w skali kraju oraz w innych województwach, jednakże zjawisko takie powinno zostać wskazane oraz odpowiednio umotywowane w treści uzasadnienia, a dowody w tej sprawie powinny znaleźć się w aktach sprawy. W przedmiotowym przypadku brak odpowiednio dogłębnej analizy liczebności lokalnych populacji ptaków krukowatych mógłby, w wyniku realizacji zezwolenia, spowodować wręcz negatywny wpływ na liczebność populacji gatunków chronionych.

Organ I instancji nie przeanalizował istnienia rozwiązań alternatywnych. Nie zostało również w wystarczającym stopniu przeanalizowane zagrożenie dla dziko występujących populacji chronionych gatunków, jakie może spowodować wykonywanie wnioskowanych czynności. RDOŚ w uzasadnieniu decyzji wskazał, iż „w bezpośrednim sąsiedztwie terenów, na których prowadzony będzie odstrzał, znajdują się wyznaczone strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową. Na tym obszarze stwierdzono m.in. gniazdowanie bielika, rybołowa, orlika krzykliwego oraz bociana czarnego”. Gatunki rybołów, bocian czarny oraz orlik krzykliwy, odlatują z Polski na okres zimy (poza pojedynczymi przypadkami stwierdzonego zimowania orlika krzykliwego i bociana czarnego oraz nielicznymi przypadkami zimowania rybołowa na terenie stawów rybnych). Jednakże, w okresie wskazanym w punkcie 2 decyzji RDOŚ, tj. od 1 września do 31 lutego, lęgi odbywa już wspomniany powyżej bielik. Termin ochrony okresowej, w promieniu do 500 m od gniazda bielika, zgodnie z zał. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, obejmuje okres od 1 stycznia do 31 lipca. Wykonywanie odstrzału wrony siwej i sroki w miesiącach styczeń i luty może więc powodować płoszenie, a w skrajnym przypadku porzucenie lęgów przez pary bielika. Możliwości takiej nie wzięto pod uwagę w trakcie analizy wpływu realizowanych czynności na lokalną populację bielika. W tym miejscu należy nadmienić, iż gatunek ten jest przedmiotem ochrony w obszarach Natura 2000 „Puszcza Napiwodzko-Ramucka” oraz „Puszcza Piska”, w granicach których leży część wskazanych w decyzji RDOŚ obszarów.

Z treści rozstrzygnięcia decyzji RDOŚ nie wynika, jakiemu podmiotowi zostało udzielone zezwolenie, a miejsce wykonywania czynności wskazane zostało niewystarczająco precyzyjnie. Organ I instancji zezwolił na realizację czynności zakazanych na terenie powiatu szczycieńskiego, w rejonach I, II, III i IV, wg mapy stanowiącej załącznik do decyzji. Jednocześnie wskazał w warunku 10 przedmiotowej decyzji, iż odstrzał nie może być prowadzony „na terenach rezerwatów przyrody i użytków ekologicznych oraz w pobliżu miejsc koncentracji ptaków wodno-błotnych”. Takie sformułowanie rozstrzygnięcia powoduje jego wewnętrzną sprzeczność, gdyż rezerваты przyrody występują w granicach wskazanych przez wnioskodawcę obszarów, w których zaplanowano odstrzał.

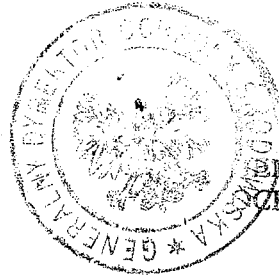
Z uwagi na stwierdzone uchybienia, tut. organ uznał, iż decyzja RDOŚ została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

W punkcie 14 rozstrzygnięcia, RDOŚ wskazał, iż „odstrzelone ptaki mogą zostać wykorzystane we własnym zakresie przez osoby dokonujące odstrzału lub przekazane do jednostek naukowych i placówek dydaktycznych lub poddane utylizacji”. Zastosowanie przez wnioskodawcę ww. zapisu spowodowałoby złamanie zakazu wymienionego w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, tj. zakazu przetrzymywania i posiadania okazów gatunków, oraz z dużym prawdopodobieństwem złamanie zakazów wymienionych w art. 52 ust. 1, pkt 8 i 9 ww. ustawy, tj. zakazów preparowania okazów gatunków oraz zbywania, nabywania, oferowania do sprzedaży, wymiany i darowizny okazów gatunków.

W związku z powyższym, wykonanie decyzji spowodowałoby popełnienie czynu zagrożonego karą, co jest przesłanką do stwierdzenia nieważności decyzji, wymienioną w art. 156 § 1 pkt 6 kpa.

Pouczenie:

Strona niezadowolona z decyzji, zgodnie z art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, może zwrócić się do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszej decyzji.



GENERALNY DYREKTOR  
OCHRONY ŚRODOWISKA

*Michał Kiełsznia*

**Otrzymują:**

1. Stowarzyszenie MULTIFORM, ul. Jeziółowicza 3/9, 10-690 Olsztyn,
2. Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot,  
ul. Jasna 17, 43-360 Bystra,
3. Klub Przyrodników, ul. 1 Maja 22, 66-200 Świebodzin,
4. Komitet Ochrony Orłów, ul. Niepodległości 53/55, 10-044 Olsztyn,
5. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków,  
ul. Odrowąża 24, 05-270 Marki k. Warszawy,
6. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie,  
ul. Dworcowa 60, 10-437 Olsztyn,
7. Szczycieńskie Towarzystwo Przyrodnicze, ul. Lipperta 10, 12-100 Szczytno,
8. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie,  
ul. Kościuszki 46/48, 10-959 Olsztyn.

**Do wiadomości:**

1. Koło Łowieckie „Żbik”, ul. Lanca 5/12, 12-100 Szczytno,
2. Koło Łowieckie „Świt”, ul. 1 Maja 2a, 12-130 Pasym,
3. Koło Łowieckie „Łoś”, ul. Diamentowa 5A, 10-698 Olsztyn,
4. Koło Łowieckie „Olszynka” skr. poczt. 2, 07-100 Węgrów,
5. Koło Łowieckie „Ryś”, ul. Szczycieńska 26/2, 12-120 Dźwierzuty,
6. Koło Łowieckie „Sokół”, ul. Działkowa 9, 12-100 Szczytno,
7. Koło Łowieckie „Jeleń”, ul. Bartna Strona 17, 12-100 Szczytno,
8. Koło Łowieckie „Ostoja”, ul. Górnośląska 16/44, 00-432 Warszawa,
9. Koło Łowieckie przy MR Nr 32, ul. Nicejska 1/223, 02-432 Warszawa,
10. Koło Łowieckie „Rogacz”, Leśnictwo Strużki, 12-140 Świętajno.