

KRZYSZTOF GRUSZECKI\*

## ZEZWOLENIE NA ODSTĘPSTWA OD ZAKAZÓW POŁOWU RYB A ZASADY OCHRONY ŚRODOWISKA

### DECISION ALLOWING EXCEPTIONS FROM THE FISHING BANS IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2021.003>

#### STRESZCZENIE

Celem opracowania jest analiza art. 17 ust. 1 ustawy z 1985 r. o rybactwie śródlądowym, na podstawie którego wydawane jest w Polsce zezwolenie na odstępstwa od zakazów połowu ryb. Stan *de lege lata* należy ocenić krytycznie, gdyż artykuł ten nie jest spójny ani z obowiązującymi zasadami ochrony środowiska, ani z celami racjonalnej gospodarki rybackiej. Konieczna jest więc jego nowelizacja, bez której gwarancje prawne ustanowione dla zapewnienia prawidłowej ochrony środowiska wodnego w Polsce należy uznać za niewystarczające. Potrzebne kierunki nowelizacji zostały scharakteryzowane w opracowaniu.

---

\* Radca prawny; ORCID: 0000-0002-5759-700X.



**Słowa kluczowe**

Zasada zrównoważonego rozwoju; zasada przezorności; racjonalna gospodarka rybacka; zezwolenie na odstępstwa od zakazu połowu ryb.

**ABSTRACT**

The aim of the article is to analyse the Art. 17(1) of the Act of 1985 on inland fisheries. This Article is a legal basis for issuing a decision (permit) allowing exceptions from the fishing bans in Poland. The *de lege lata* opinion on the subject has to be critical because currently this Article is not compatible neither with the principles of environmental protection nor with the goals of rational fisheries management. Without such necessary revision of the Art. 17(1) presently existing legal guarantees for water protection in Poland are not sufficiently effective. The aim of the analysis is to characterize proposals for those revisions which are deemed to be a requisite for achieving proper cohesion of the Art. 17(1) and environmental law values.

**Keywords**

Principle of sustainable development; precautionary principle; rational fisheries management; decision allowing exceptions from the fishing bans.

**1. WPROWADZENIE**

W ramach wszystkich sposobów oddziaływania na środowisko należy uwzględnić zasady zrównoważonego rozwoju, kompleksowości działań oraz przezorności, które mają charakter normatywny. Jedną z form korzystania ze środowiska wodnego jest prowadzenie gospodarki rybackiej na wodach śródlądowych. Zgodnie z postanowieniami art. 2a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym<sup>1</sup> powinna ona mieć charakter racjonalny, zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. Cele te mają być osiągnięte m.in. przez ustanowienie zakazów w prowadzeniu gospodarki rybackiej wynikających z art. 8–11 UORŚ.

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2168 ze zm.; dalej cyt.: UORŚ.



Od ograniczeń tych wprowadzono jednak wyjątki mogące wynikać z decyzji marszałka województwa wydawanej na podstawie art. 17 ust. 1 UORŚ. Niestety, rozwiązania te nie są wystarczające i nie stanowią dostatecznej gwarancji racjonalności gospodarki rybackiej. Dlatego też w celu zagwarantowania zgodności gospodarki rybackiej z zasadami ochrony środowiska niezbędna jest nowelizacja art. 17 ust. 1 UORŚ przez wskazanie, jakimi kryteriami powinny kierować się organy administracji przy wyrażaniu zgody na odstępstwa od zakazów, w jaki sposób powinny być wykonywane uprawnienia wynikające z zezwolenia oraz w jakich warunkach mogą one być cofnięte. Celem opracowania jest więc analiza tych zagadnień w świetle zasad ogólnych prawa ochrony środowiska oraz adekwatnego prawa pozytywnego.

Na wstępie należy więc przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami art. 5 Konstytucji RP<sup>2</sup> jedną z podstawowych dyrektyw polskiego systemu prawnego jest zasada zrównoważonego rozwoju. Określając jej rolę w procesie stosowania prawa w orzecznictwie, wskazuje się, że „zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadą te powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”<sup>3</sup>.

Jeszcze większą rolę zasadzie zrównoważonego rozwoju przypisuje się w literaturze przedmiotu, w której przyjmuje się, że zasada ta „odnosi się do wszystkich wymienionych tam

<sup>2</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 482 ze zm.

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., sygn. II SA/Go 825/08, CBOSA.



[tj. w art. 5 Konstytucji RP] ogólnych funkcji państwa. Oznacza to, że mamy do czynienia z zasadą ustrojową. Przyjęcie takiego założenia powoduje, że w art. 5 mamy podwójną regulację odnoszącą się do ochrony środowiska: 1) wprowadzenie zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej odnoszącej się do podstawowych zadań państwa, 2) określenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa<sup>4</sup>. Jednocześnie działania mogące wpływać na stan środowiska, aby mogły być uznane za zrównoważone zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>, muszą mieć charakter kompleksowy, ale i zindywidualizowany. W myśl tego przepisu ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Pamiętanie o tych dyrektywach jest o tyle istotne, że mają one charakter normatywny i muszą być uwzględniane w procesie wydawania wszystkich decyzji mogących mieć wpływ na stan środowiska i poszczególnych jego elementów (w tym przypadku ryb). Pomińnięcie tych zasad lub brak ich uwzględnienia będzie zaś naruszeniem prawa, mogącym mieć wpływ na prawidłowość wydawanej w sprawie decyzji. Niestety, w praktyce nie są one dostatecznie wykorzystywane, co – zdaje się – jest poważnym błędem, gdyż w każdym przypadku wątpliwości co do sposobu interpretacji przepisu związanego z ochroną środowiska powinny stanowić jedno z podstawowych kryteriów oceny przeprowadzonej wykładni konkretnego przepisu<sup>6</sup>.

Z punktu widzenia korzystania z zasobów środowiska oraz zrównoważonego rozwoju trudną do przecenienia rolę ma do odegrania także zasada przezorności, mająca umocowanie w postanowieniach art. 6 ust. 2 UPOŚ. Zobowiązuje ona do tego, aby w procesie zarządzania środowiskiem (w tym również wydawania decyzji stanowiących podstawę gospodarowania środowiskiem) uwzględnić wszystkie potencjalne zagrożenia oraz

---

<sup>4</sup> Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, Nr 4, s. 63.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.; dalej cyt.: UPOŚ.

<sup>6</sup> Podobnie: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 465.



zapobiegać im, tak aby nie doszło do wystąpienia negatywnych zmian w środowisku<sup>7</sup>. W praktyce jej stosowania w orzecznictwie wskazuje się, że „istota zasady przezorności sprowadza się do tego, by w sytuacji, gdy nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie na środowisko jest nieznaczące, można uznać, iż może być ono znaczące”<sup>8</sup>.

## 2. ZASADA RACJONALNOŚCI GOSPODARKI RYBACKIEJ

Scharakteryzowane powyżej reguły muszą być uwzględniane zarówno w procesie tworzenia, jak i stosowania przepisów prawa, mogących mieć wpływ na stan środowiska. Zgodnie z postanowieniami art. 3 pkt 39 UPOŚ częścią składową środowiska są wody. Dlatego też zasady ochrony środowiska muszą być uwzględniane również w procesie tworzenia oraz stosowania wszystkich przepisów mogących wpływać na stan środowiska wodnego. Jednym z takich aktów prawnych jest ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym. Realizacji zasad ochrony środowiska na gruncie gospodarki rybackiej służą zasadniczo postanowienia art. 2a tego aktu, zgodnie z którym „ochronę i odbudowę zasobów ryb w wodach, z wyjątkiem gatunków ryb, które są objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, zapewnia się przez racjonalne gospodarowanie zasobami, w tym podejmowanie działań służących utrzymaniu, odtworzeniu lub przywróceniu właściwego stanu tych zasobów i relacji przyrodniczych między poszczególnymi ich elementami, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju”. Racjonalność prowadzonej gospodarki rybackiej nie zwalnia jednak z konieczności przestrzegania zasad ochrony środowiska, którego częścią są wody. Obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej jest bowiem tylko jedną z form dbałości o to, aby gospodarka rybacka była wykonywana w sposób zrównoważony, a oddziaływania na składniki środowiska, bę-

<sup>7</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 80–81.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2020 r., sygn. II OSK 1940/20, CBOSA.



dące przedmiotem jej presji, były zgodne z zasadami ochrony środowiska. W związku z tym nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że zasady ochrony środowiska muszą być stosowane także w gospodarce rybackiej, a ich pominięcie w procesie stosowania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym musi być kwalifikowane jako naruszenie prawa.

### 3. ZEZWOLENIE NA ODSZTĘPSTWA OD STOSOWANIA ZAKAZÓW OBOWIĄZUJĄCYCH W GOSPODARCE RYBACKIEJ

Jednym z instrumentów prawnych mających gwarantować, że gospodarka rybacka będzie miała charakter zrównoważony i zgodny z zasadami ochrony środowiska, są zakazy połowu ryb w określonych warunkach, miejscach czy przy użyciu określonych metod. Ich zamknięty katalog został określony w art. 8, art. 10 i art. 11 UORŚ. Postanowienia tych przepisów nie będą jednak w tym miejscu przytaczane i analizowane, gdyż nie mają istotnego znaczenia dla prowadzonych rozważań. Z natury rzeczy stanowią one bowiem gwarancję racjonalności gospodarki rybackiej i jej rozwoju zgodnie z zasadami ochrony środowiska. Z punktu widzenia tejsze gospodarki bardzo ważne staje się jednocześnie ustalenie, czy i w jakich przypadkach dopuszczalne są odstępstwa od tych zakazów, ponieważ to właśnie zakres i sposób stosowania wyjątków w praktyce będą miały istotny wpływ na to, czy gospodarka rybacka będzie mogła być uznana za racjonalną, a co za tym idzie – czy będzie ona również zgodna z zasadami ochrony środowiska. Podstawę prawną do stosowania odstępstw wprowadza art. 17 ust. 1 UORŚ, zgodnie z którym „w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a zwłaszcza do celów zarybieniowych, hodowli, ochrony zdrowia ryb oraz do celów naukowo-badawczych, marszałek województwa może, w drodze decyzji administracyjnej, zezwalać na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2–7 i ust. 2 oraz w art. 10 ust. 1, a także na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych”.

Z punktu widzenia procesowego nie budzi najmniejszych wątpliwości, że wskazane w art. 17 ust. 1 UORŚ zezwolenie na



odstępstwo od wyżej wymienionych zakazów jest normalną decyzją administracyjną. W związku z tym w procesie jego wydawania zgodnie z postanowieniami art. 1 KPA<sup>9</sup> będą znajdowały zastosowanie reguły wynikające z tego aktu prawnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Pamiętanie o tym jest o tyle istotne, że to w ramach konkretnego postępowania dokonywane będą ustalenia faktyczne przemawiające za wyrażeniem zgody na odstępstwo od zakazów oraz będzie następowała ocena zgromadzonego materiału dowodowego. Dlatego też również sposób przeprowadzenia postępowania administracyjnego będzie rzutował na to, czy w efekcie finalnym gospodarka rybicka prowadzona będzie w sposób racjonalny i zgodny z zasadami ochrony środowiska.

Z przytoczonych postanowień przepisu art. 17 ust. 1 UORŚ wynika, że wyrażenie zgody na odstępstwa od zakazów wymienionych w tym przepisie ma charakter wyjątkowy. Nie można więc z nich uczynić reguły stosowanej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba, bez względu na jej charakter. Z punktu widzenia praktyki bardzo ważne staje się więc precyzyjne ustalenie, jakie przesłanki będą przemawiały za wydaniem zezwolenia na odstępstwa od obowiązujących zakazów. Niestety nie jest to proste, gdyż katalog wyjątków ma charakter otwarty, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę w tym ustępie art. 17 UORŚ zwrotem „a zwłaszcza do celów”. W związku z tym należy uznać, że odstępstwa będą mogły być zastosowane także w innych przypadkach – wówczas, gdy będzie to leżało w dobrze pojętym interesie społecznym. Oczywiście ocena występujących w konkretnym przypadku okoliczności faktycznych może wymagać wiedzy specjalistycznej. W takiej sytuacji niezbędne może okazać się przeprowadzenie na podstawie art. 84 KPA do wodu z opinii biegłego.

W każdym przypadku granicą wyrażenia zgody na odstępstwa od zakazów wynikających z art. 8 ust. 1 pkt 2–7 i ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 UORŚ powinna być racjonalność prowadzonej gospodarki rybickiej, a co za tym idzie – troska, aby zastosowa-

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.; dalej cyt.: KPA.



ne odstępstwa nie doprowadziły do naruszenia podstawowych zasad ochrony środowiska. Dlatego też w praktyce odstępstwa te mogą być stosowane tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach – wówczas, gdy nie istnieją inne możliwości zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki na wodach śródlądowych z zachowaniem zasad ochrony środowiska. Na taki sposób interpretacji postanowień art. 17 ust. 1 UORS wskazują także rozwiązania wynikające z art. 2a tego aktu, który ustanawia obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Zestawiając bowiem ze sobą postanowienia obu tych przepisów, należy stwierdzić, że w pierwszej kolejności powinny być podejmowane działania zmierzające do zapewnienia właściwego stanu środowiska, który będzie gwarantował utrzymanie zasobów ryb na odpowiednim poziomie, a dopiero w dalszej kolejności powinna być brana pod uwagę efektywność gospodarki rybackiej<sup>10</sup>. Jeśli stan środowiska byłby właściwy i zapewniał możliwość realizacji wszystkich funkcji życiowych ryb, to zezwolenia na odstępstwa od zakazów mogłyby się w dużej części okazać zbędne. Stosowanie odstępstw od zakazów ma bowiem na celu w większości przypadków jedynie zminimalizowanie negatywnych zmian w środowisku, wywołanych przez człowieka i prowadzących do utrudnienia rybnom np. migracji czy odbicia naturalnego tarła. Jeśli zatem warunki bytowania ryb byłyby optymalne, to nie zachodziłaby konieczność wydawania większości zezwoleń na zastosowanie odstępstw od zakazów w celu utrzymania połowia ryb na odpowiednim poziomie. Dlatego też, kierując się zasadami ochrony środowiska, w pierwszej kolejności należy podejmować działania o charakterze np. naturalizacyjnym, zmierzające chociażby do umożliwienia rybnom wędrownym migracji oraz naturalizacji zbiorników wodnych w celu ułatwienia rybnom rozrodu i stworzenia warunków do bytowania. Dopiero w dalszej kolejności powinny być podejmowane działania mające na celu sztuczne utrzymanie połowia ryb na określonym poziomie. W środowisku o dobrym stanie cel

---

<sup>10</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o rybactwie śródlądowym. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 134.





ten może bowiem zostać osiągnięty przy wykorzystaniu naturalnych środków.

#### 4. KRYTERIA OBOWIĄZUJĄCE PRZY STOSOWANIU ODSTĘPSTW OD ZAKAZÓW

Powyższa charakterystyka zezwolenia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 UORŚ, jasno wskazuje na to, jak bardzo istotne staje się ustalenie, jakimi kryteriami w tym zakresie powinny kierować się organy administracji właściwe do jego wydania. Z punktu widzenia racjonalności gospodarki rybackiej oraz zasad ochrony środowiska w pierwszej kolejności należy ocenić, w jakim zakresie terytorialnym powinna być oceniana konieczność zastosowania odstępstw od zakazów. Pomocny w tym aspekcie może być art. 12 ust. 1 UORŚ, w myśl którego „publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące dzieli się na obwody rybackie”. Natomiast zgodnie z ust. 3 tego artykułu „zasadniczy obwód rybacki obejmuje wody jezior, zbiorników wodnych, rzek, kanałów lub cieków naturalnych niezbędnych do prowadzenia przez uprawnionego do rybactwa racjonalnej gospodarki rybackiej”. W związku z tym również racjonalność gospodarki rybackiej oceniana jest w konkretnych obwodach rybackich, a co za tym idzie – konieczność wydania zezwolenia na zastosowanie odstępstw od obowiązujących zakazów powinna być oceniana w ramach konkretnego obwodu rybackiego. Taki zakres dokonywania oceny zasadności zastosowania odstępstwa jest o tyle uzasadniony, że to właśnie obwody rybackie stanowią przedmiot użytkowania rybackiego, a zgodnie z art. 6 ust. 2 UORŚ „racjonalna gospodarka rybacka polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim”. Z przytoczonego rozwiązania wynika również, że podstawowym źródłem informacji o stanie rybostanu w obwodzie rybackim oraz o działaniach z zakresu ochrony czynnej, jakie muszą być podjęte w konkretnym obwodzie rybackim, jest operat rybacki. W myśl bowiem postanowień art. 6a ust. 3 pkt 3 UORŚ operat rybacki powinien określać „zasady prowadzenia gospodarki rybackiej, opracowane z uwzględnieniem różnico-

1/2021



wania obwodu rybackiego na zasadniczy i uzupełniający obwód rybacki”. Skoro zatem operaty rybackie sporządzane są dla konkretnych obwodów rybackich i to w nich ma być prowadzona racjonalna gospodarka rybacka, to znaczy, że również z tego opracowania powinno zasadniczo wynikać, jakie działania muszą być podejmowane w danych obwodach w celu prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Muszą to być także te działania, które wymagają wydania zezwolenia na zastosowanie odstępstw od obowiązujących zakazów.

Na to, czy gospodarka rybacka w obwodzie rybackim będzie mogła być uznana za racjonalną oraz zgodną z zasadami ochrony środowiska oraz czy istnieją podstawy do wydania zezwolenia na odstępstwa od zakazów, będą więc rzutować informacje wynikające z operatu rybackiego, który w przypadku wystąpienia zmian w środowisku może być aktualizowany w trybie określonym w art. 6 ust. 4 UORŚ<sup>11</sup>. Zwrócenie uwagi na konieczność aktualizacji operatu rybackiego jest o tyle istotne, że ewentualne odstępstwa powinny być zgodne z zaleceniami wynikającymi z operatu rybackiego. Jeśli zatem byłyby one z nimi sprzeczne, to stanowiłoby to podstawę do odmowy wydania zezwolenia. W przeciwnym razie konieczność aktualizacji operatu rybackiego mogłaby być zbędna.

Oczywiście wszystkie okoliczności faktyczne przemawiające za zastosowaniem odstępstwa od zakazów lub przeciwko niemu powinny być wyjaśnione w toku prowadzonego postępowania dowodowego. Jednocześnie, wydając decyzję kończącą postępowanie, organ powinien się kierować kryteriami wynikającymi z art. 7 KPA, czyli uwzględnić zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes stron postępowania. Na kanwie postanowień tego przepisu w orzecznictwie wskazuje się, że „[...] reguła wyrażona w art. 7 KPA ma zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy. [...] W art. 7 KPA zawarty jest obowiązek wyważe-

<sup>11</sup> Ibidem, s. 90.



nia przez organ, przy załatwianiu sprawy, interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Nie jest oczywiście w interesie społecznym preferowanie nieznajomości prawa wśród podatników, jako okoliczności umożliwiającej zaniechanie ustalenia lub poboru podatku. Przyjęcie takiego rozumowania jako prawnie poprawnego prowadziłyby przecież do wykluczenia możliwości ustalania lub poboru podatków w ogóle. W konkluzji zatem należy przyjąć, że nie można uznać, iż interes podatnika jest słuszy, jeżeli godzi on zarazem w interes społeczny<sup>12</sup>.

Zaprezentowane w przytoczonym orzeczeniu kryteria wydawania decyzji idealnie nadają się do zastosowania w przypadku zezwolenia wydawanego na podstawie art. 17 ust. 1 UORŚ. Decyzja ta ma bowiem charakter uznaniowy, a w procesie jej wydawania interes indywidualny podmiotu zabiegającego o uzyskanie zezwolenia nie może przeważać nad interesem społecznym, wymagającym, by prowadzona gospodarka rybacka miała charakter racjonalny i pozostawała w zgodzie z zasadami ochrony środowiska. Wydanie zgody na odstępstwo od obowiązujących zakazów ma bowiem charakter wyjątku stosowanego w szczególnych przypadkach, o czym nie można zapominać. Przy ocenie prawidłowości zastosowanych przez organ administracji kryteriów trudną do przecenienia rolę będzie odgrywało uzasadnienie decyzji, z którego precyzyjnie powinno wynikać, jakimi względami kierował się organ administracji.

## 5. UWAGI *DE LEGE FERENDA*

Należy zauważyć, że art. 17 ust. 1 UORŚ nie może być uznany za wystarczający z punktu widzenia realizacji w praktyce zasad ochrony środowiska. Jak wynika bowiem z powyższych rozważań, zastosowanie tego rozwiązania powinno mieć charakter wyjątkowy. W związku z tym wydawane na jego podstawie zezwolenie powinno gwarantować, że jego wykonanie nie doprowadzi do naruszenia zasad racjonalności gospodarki rybackiej,

---

<sup>12</sup> Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 1995 r., sygn. SA/Wr 2744/94, CBOSA.



a co za tym idzie – że przestrzegane będą również zasady ochrony środowiska. W tym celu w podstawie prawnej wydawania decyzji powinno być więc określone, jakie elementy powinna ona zawierać oraz w jaki sposób powinna być wykonywana w praktyce. Pewnym wzorcem w tym zakresie mogą być obecnie postanowienia art. 56 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>13</sup>, stanowiącego podstawę wydawania zezwoleń na podjęcie działań w stosunku do gatunków chronionych roślin, grzybów lub zwierząt. W ust. 4 tego artykułu określono, że zezwolenie może być wydane „w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie są szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji chronionych gatunków roślin, zwierząt lub grzybów”. W ust. 6 art. 56 UOP wskazano elementy, które powinien zawierać wniosek o wydanie zezwolenia, a w jego ust. 7 określono, co powinno zawierać samo zezwolenie. W kolejnych ustępach tego samego artykułu uregulowano, w jaki sposób powinna przebiegać kontrola wykonywania uprawnień wynikających z zezwolenia oraz w jakich przypadkach może ono zostać cofnięte.

Trzeba zauważyć, że w ustawie o rybactwie śródlądowym takich rozwiązań nie ma, co należy ocenić krytycznie, gdyż ich brak oznacza, że w ustawie tej gwarancje przestrzegania zasad ochrony środowiska oraz racjonalności gospodarki rybackiej są niedostateczne. Do pewnego stopnia można zrozumieć brak wprowadzenia rozwiązań kontrolnych, gdyż w tym zakresie będzie mogła działać Państwowa Straż Rybacka w ramach uprawnień wynikających z art. 23 UORŚ. Jednakże brak określenia warunków, jakie powinny być spełnione przy wykonywaniu odstępstw od powszechnie obowiązujących zakazów, z punktu widzenia zasad ochrony środowiska oraz racjonalności gospodarki rybackiej może budzić duże zastrzeżenia. Inne skutki dla środowiska może bowiem wywołać np. wyrażenie zgody na połów tarlaków ryb w okresie ochronnym w celu przeprowadzenia tzw. tarła przeżyciowego, a inne wyrażenie takiej zgody wówczas, gdy odłowione tarlaki po pobraniu produktów płciowych mają być uśmiercone.



Oczywiście także w obecnym stanie prawnym organ administracji, wydając omawiane zezwolenie i kierując się przywoływanymi regułami, powinien określić sposób korzystania z przyznanego odstępstwa. Jeśli jednak tego nie zrobi lub zrobi to bardzo ogólnie, to wydanej decyzji nie będzie można zarzucić rażącego naruszenia prawa. Z art. 17 ust. 1 UORŚ takie obowiązki bowiem wprost nie wynikają. W związku z tym ich nałożenie aktualnie może następować jedynie w drodze interpretacji. Dlatego też *de lege ferenda* należałoby wprowadzić zmiany w tym zakresie. Pewnym wzorem do naśladowania mogą być zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. W pierwotnym brzmieniu ustawy o ochronie przyrody nie określono, jakie postanowienia ma zawierać ten rodzaj decyzji. Naprawiając ten błąd, aktualnie w art. 83d UOP wskazano, jakie niezbędne elementy powinno zawierać to zezwolenie. Wydaje się, że w tym samym kierunku powinny ewoluować również postanowienia art. 17 ust. 1 UORŚ, gdyż wpłynie to na skuteczniejsze realizowanie w praktyce obowiązku racjonalnej gospodarki rybackiej, a co za tym idzie – będzie stanowiło lepszą gwarancję jej zgodności z zasadami ochrony środowiska.

Kolejnym mankamentem art. 17 ust. 1 UORŚ jest brak określenia w nim terminu obowiązywania zezwolenia na odstępstwa od zakazów. W związku z tym zezwolenia te często są wydawane na okres kilku lat, a nie można również wykluczyć wydawania ich na czas nieokreślony. Wydawanie zezwoleń na dłuższy czas ma jednak niewiele wspólnego z racjonalnością gospodarki rybackiej oraz jej zgodnością z zasadami ochrony środowiska. Z natury rzeczy nie uwzględnia bowiem zmian zachodzących w środowisku wodnym. Na przykład to, co w jednym okresie tarłowym może zostać uznane za racjonalne i uzasadnione, w innym może być już sprzeczne z tymi zasadami, choćby z uwagi na wielkość stada tarłowego.

Z punktu widzenia zasad ochrony środowiska oraz obowiązku racjonalności gospodarki rybackiej za istotny mankament należy uznać również brak określenia przesłanek uzasadniających cofnięcie zezwolenia wydanego na podstawie art. 17 ust. 1 UORŚ z uwagi na naruszenie określonych w nim warunków lub z uwagi na interes społeczny. Brak ten jest o tyle istotny,



że w konfrontacji z wynikającą z art. 16 § 1 KPA zasadą trwałości decyzji administracyjnych może być utrudnione ograniczenie negatywnych oddziaływań na środowisko wywołanych wykonywaniem uprawnień wynikających z zezwolenia. Dlatego też wzorem art. 56 ust. 7j UOP należałoby wprowadzić przepisy pozwalające na cofnięcie zezwolenia, jeżeli podmiot, który uzyskał zezwolenie, nie spełnia zawartych w nim warunków. Biorąc pod uwagę możliwość wydawania decyzji na czas określony lub nieokreślony, warto byłoby się zastanowić również nad wprowadzeniem, wzorem np. postanowień art. 196 ust. 1 pkt 1 UPOŚ, możliwości cofnięcia zezwolenia za odszkodowaniem, jeśli podmiot uprawniony nie narusza określonych w nim warunków, ale za ograniczeniem przyznanych uprawnień przemawiają względy ochrony środowiska. Nie zawsze bowiem ocena przeprowadzona przed wydaniem zezwolenia musi uwzględniać wszystkie potencjalne zagrożenia pojawiające się w trakcie korzystania z przyznanych uprawnień.

Ponadto jedną z dodatkowych gwarancji realizacji w praktyce zasad ochrony środowiska oraz racjonalności gospodarki rybackiej mogłoby być wprowadzenie sankcji administracyjnej za naruszenie warunków wynikających z zezwolenia wydane go na podstawie art. 17 ust. 1 UORŚ. W obecnym stanie prawnym ich naruszenie w wielu przypadkach może bowiem pozostać bezkarne, gdyż odpowiedzialność karną za przestępstwo przewidziane w art. 27c ust. 1 UORŚ, polegające na dokonywaniu połowu ryb niezgodnie z otrzymanym zezwoleniem, może ponosić tylko konkretna osoba na zasadzie winy. W praktyce wykrycie konkretnego sprawcy może być zaś trudne. Ponadto konsekwencje prawne powinna ponosić również jednostka organizacyjna dopuszczająca się naruszenia prawa.

## 6. KONKLUZJE

Podsumowując powyższe rozważania, należy więc stwierdzić, że w obecnym brzmieniu art. 17 ust. 1 UORŚ nie gwarantuje zgodności wydawanych na jego podstawie zezwoleń z zasadami ochrony środowiska i racjonalności gospodarki rybackiej.



W związku z tym niezbędna jest zmiana tego przepisu. W celu zagwarantowania racjonalności gospodarki rybackiej oraz jej zgodności z zasadami ochrony środowiska konieczne jest wprowadzenie postanowień doprecyzowujących, jakie elementy powinny się znaleźć w zezwoleniu, jaki jest czas przyznanych uprawnień, na jakiej podstawie i po spełnieniu jakich warunków strona może zostać pozbawiona uprawnień z niego wynikających. Należy się również zastanowić nad zmianą zasad odpowiedzialności za naruszenie warunków wynikających z wydanego zezwolenia.

## BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, Nr 4, s. 63–73.  
Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.  
Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.  
Gruszecki K., *Ustawa o rybactwie śródlądowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

**Kontakt e-mail:**  
kgruszecki@op.pl



