

Ewa Katarzyna Czech

DOI: 10.31648/sp.6334

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0001-5421-4053

e-mail: e.czech@uwb.edu.pl

Hubert Sitnik

Student King's College London

ORCID: 0000-0001-5238-0234

hubert.sitnik@kcl.ac.uk

Precedensy dotyczące kontroli decyzji wydanych na podstawie art. 6 Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory¹ a funkcjonowanie formy ochrony przyrody sieć „Natura 2000” po Brexitcie

Uwagi wstępne

Brexit spowodował nową sytuację prawną w obrębie stosunków prawnych funkcjonujących w Wielkiej Brytanii. Skutki w tym zakresie odnoszą się również do funkcjonowania form ochrony przyrody, których źródłem są normy dyrektyw unijnych. Należy do nich forma ochrony przyrody sieć „Natura 2000”. Podstawę prawną tworzenia specjalnych obszarów ochrony na terenach, na których występują typy siedlisk wymienione w Załączniku I do Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dalej zwana Dyrektywą siedliskową) lub gatunki, o których mowa w Załączniku II do tej Dyrektywy, tworzą jej normy. Obszary te razem z obszarami specjalnej ochrony, ustanowionymi zgodnie z normami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia

¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE 1992, L 206/7).

30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa² (dalej zwana Dyrektywą ptasia) tworzą sieć „Natura 2000”. Jednocześnie obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszary „Natura 2000” zawarty został w treści art. 6 ust. 3 Dyrektywy siedliskowej. Określono w niej, że każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Równocześnie w świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa. Z kolei zgodnie z przepisem art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej³, sądy krajowe, stosując powyższe przepisy, muszą mieć na uwadze art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że polityka UE w dziedzinie środowiska opiera się na zasadzie ostrożności i działania zapobiegawczego, a jej celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony⁴. Stanowisko takie potwierdzone jest w art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej⁵, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz w linii orzeczniczej rozpoczynającej się od wyroku w sprawie *von Colson*⁶. Określona wyżej sytuacja prawna, wynikająca z przepisów prawa unijnego i funkcjonowania precedensów w rozważanym obszarze zagadnień, także innym niż te określone w powołanej linii orzeczniczej, powoduje nieodzowność szerszego odniesienia się do następujących kwestii. Konieczne jest zobrazowanie roli precedensów w systemie prawnym Wielkiej Brytanii i odniesienie się do tych dotyczących kontroli decyzji wydanych na podstawie art. 6 Dyrektywy siedliskowej. Pozwoli to na określenie kwestii spornych wynikających z istniejącego ukształtowania precedensów w tym zakresie. Umożliwi to także sformułowanie wniosków dotyczących funkcjonowania formy ochrony „Natura 2000” po Brexitcie, tj. próby określenia potencjalnych zmian w ukształtowaniu tej instytucji prawnej.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE 2010, L 20/7).

³ Traktat o Unii Europejskiej, art. 4 ust. 3. (Dz. Urz. UE C 326, 26/10/2012 p. 1–390).

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 191 ust. 2 (Dz. Urz. UE 2012, C 326/47).

⁵ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 19 ust. 1 (Dz. Urz. UE 2012, C 326/47).

⁶ Wyrok z 10 kwietnia 1984 r., *von Colson*, C-14/83, EU:C:1984:153.

Precedensy w anglosaskim systemie prawnym a intensywność kontroli sądowej

Anglosaski system prawny w dużej mierze opiera się na precedensie sądowym. Przy czym jego wiążąca istota może być zobrazowana w oparciu o następujące modele. W nauce prawa wskazywane jest, że podstawowym i najbardziej znanym prawnikom, wywodzącym się z tradycji *civil law*, jest *the rule model*, który sprowadza wyrok do ogólnej, abstrakcyjnej reguły porównywalnej do norm wyprowadzanych z aktów prawa stanowionego. Reguła taka, czyli *ratio decidendi*, wiąże sędziów orzekających w zakresie jej stosowania, jeśli jest zgodna z zakresem podmiotowym *stare decisis*, czyli zasadą związania precedensem⁷. Dalej zauważane jest, że drugim, mniej znanym, jest model precedensu z analogii lub konkretnej analogii. W odróżnieniu od poprzedniego modelu koncepcja ta nie zakłada sprowadzenia decyzji do abstrakcyjnej normy o generalnym zastosowaniu, a do porównania ze sobą stanu faktycznego w sprawie precedensowej i bieżącej, zidentyfikowanie powodów, które stoją za wyrokiem w sprawie precedensowej oraz zastosowanie toku rozumowania sądu ustanawiającego precedens w sprawie bieżącej⁸. Jednocześnie podkreślenia wymaga wskazywana w nauce prawa zróżnicowana moc precedensów. Precedensy mają różną moc w zależności od instancji sądu, który dany precedens ustanowił. Precedensy ustanowione przez sądy wyższej instancji wiążą sądy niższej instancji. Sąd wyższej instancji może też unieważniać wyrok sądu niższej instancji⁹. Sytuacja staje się bardziej skomplikowana, gdy np. sąd apelacyjny nie chce zastosować precedensu ustanowionego wcześniej przez inny sąd apelacyjny, czyli tę samą instancję. W takich przypadkach mówi się raczej o odejściu od danego precedensu, a nie o unieważnieniu go, ale nie zmienia to faktu, że nie jest on dłużej stosowany¹⁰. Odejście od precedensu jest możliwe jedynie, jeśli zostaną spełnione szczególne warunki określone dla sądu najwyższego i sądu apelacyjnego odpowiednio w dokumencie *Practice Statement (Judicial Precedent)*¹¹ i w orzeczeniu w sprawie *Young v Bristol Aeroplane Co Ltd*¹².

Jak zauważane jest w nauce prawa, unieważnienie i odejście od precedensu nie są jednak jedynymi instrumentami prawnymi dostępnymi angielskim sądom, w tych sytuacjach, gdy chcą one uniknąć zastosowania precedensu, którym, co do zasady, są związane. W takim przypadku precedensy mogą

⁷ M. Koszkowski, *Rozumienie per analogiam w prawie precedensowym: dwa ujęcia analogii*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1, s. 7–8.

⁸ Ibidem.

⁹ R. Huxley-Binns, J. Martin, T. Frost, *Unlocking the English Legal System*, Routledge 2020, s. 52–53.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ [1966] 1 WLR 1234.

¹² [1944] KB 718. [1944] 2 All E.R. 293.

zostać od siebie odróżnione. Mechanizm ten kieruje się podobnymi zasadami jak zastosowanie precedensu, ale zamiast szukać analogii i istotnych podobieństw w sytuacjach faktycznych, szuka się istotnych różnic. Jeśli takie zachodzą, dana reguła wywodząca się z precedensu nie musi być zastosowana. W odróżnieniu od unieważnienia lub odejścia od precedensu, reguła, która została odróżniona pozostaje nadal wiążąca. Po prostu nie jest ona stosowana w danej sprawie ze względu na różnice w sytuacji faktycznej¹³. W brytyjskiej nauce prawa wskazywane jest, że jest to powszechna praktyka¹⁴.

W kontekście przepisów Dyrektywy siedliskowej i instrumentów implementujących ją do prawodawstwa Wielkiej Brytanii wskazywana praktyka prawa może uwydatnić istniejące różnice pomiędzy orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej zwanego TSUE) i sądów brytyjskich. Z kolei taki stan funkcjonowania sądów i Trybunału może odbić się niekorzystanie na ochronie przyrody, chociażby z uwagi na nie tylko incydentalnie mogące mieć miejsce rozbieżności w zakresie zajmowanych stanowisk na gruncie analogicznych stanów faktycznych.

W nauce prawa określone zostało także, że jedną z najważniejszych różnic pomiędzy brytyjskim a europejskim systemem prawa administracyjnego jest podejście do standardu intensywności kontroli sądowej¹⁵. Jednocześnie wyrażone zostało stanowisko, że orzecznictwo TSUE kreuje rozbudowany i kompleksowy system dostosowujący intensywność kontroli sądowej do kontekstu¹⁶. Wynika to z faktu, że kluczową rolę odgrywa w nim zasada proporcjonalności. Dobrze ilustruje to sprawa *Commission v Cambridge Healthcare Supplies Ltd* dotycząca sprzeciwu wobec dopuszczenia leku do sprzedaży¹⁷. TSUE orzekł tu, że gdy decyzja administracyjna wymaga rozważenia skomplikowanych argumentów naukowych, sąd musi odpowiedzieć na pytanie, czy organ administracji publicznej popełnił oczywisty błąd w ocenie, przez co naruszył prawo. Taki test trudno jest spełnić, dlatego wskazuje on na zachowawczość TSUE wobec organu administracji w przypadkach, gdy decyzja opierała się na przesłankach naukowych. Z drugiej strony, gdy państwa członkowskie naruszają podstawowe zasady prawa UE, TSUE jest gotowe poddać je intensywniejszej kontroli¹⁸.

¹³ M. Koszkowski, op. cit., s. 11–12.

¹⁴ R. Huxley-Binns, J. Martin, T. Frost, op. cit., s. 61.

¹⁵ D. Edwards, *Judicial Review, the Precautionary Principle and the Protection of Habitat: Do we have a System of Administrative Law yet?*, [w:] G. Jones QC (red.), *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?*, Oxford 2004, s. 339.

¹⁶ P. Craig, *Judicial Review, Intensity and Deference in EU Law*, [w:] D. Dyzenhaus (red.), *The Unity of Public Law*, Oxford 2004, s. 339.

¹⁷ Wyrok z 11 kwietnia 2001 r., Komisja/Cambridge Healthcare Supplies Ltd, C-471/00, EU:C:2001:218.

¹⁸ D. Edwards, op. cit., s. 209–234.

Zauważa się także, że w brytyjskim systemie prawnym brakuje spójnej doktryny, która określałaby intensywność kontroli sądowej w zależności od rodzaju zarzutów postawionych danej decyzji¹⁹. W związku z tym brakuje również pewności prawa²⁰. Ten defekt w angielskim prawie administracyjnym jest szczególnie widoczny, gdy sądy muszą zbadać decyzję administracyjną, stosując zasadę przezorności, która jest przecież, jako zawarta w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, centralna dla prawa UE w obszarze ochrony środowiska. W nauce prawa wyrażona została argumentacja, że przez to brytyjski system prawny nie zawsze pozwala na zapobieganie szkodzie w środowisku²¹. Obowiązek ten wynika z norm prawa UE²². Przykładowo przepisów, w których został on uregulowany, należy poszukiwać w tych zawartych w Dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu²³ (dalej zwana Dyrektywą szkodową). Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić. Uzasadnienia czego trzeba poszukiwać chociażby w tym, że brak precyzyjnego określenia standardów kontroli sądowej decyzji administracyjnych umożliwi organom administracji taką swobodę w ich działaniach, która nie powinna być akceptowana z uwagi na brzmienie przepisów obowiązującego prawa, w tym prawa unijnego.

Kontrola sądowa decyzji wydawanych na podstawie części 6 Conservation of Habitats and Species Regulations 2017/1012

Z uwagi na przedmiot prowadzonych rozważań, konieczne jest poddanie pod rozwagę standardów kontroli decyzji administracyjnej zawierającej odpowiednią ocenę skutków przedsięwzięcia przeprowadzonego na podstawie części 6 Conservation of habitats and Species Regulations 2017/1012 (dalej zwanego Rozporządzeniem 2017/1012), implementującego art. 6 Dyrektywy siedliskowej.

Orzeczenie w sprawie *Waddenzee*²⁴ zawiera aktualną wykładnię art. 6 Dyrektywy siedliskowej. TSUE orzekł tu, że w przypadku zastosowania mechanizmu ochrony środowiska przewidzianego w art. 6 ust. 3 dyrektywy sie-

¹⁹ Ibidem, s. 209–234.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE 2004, L 143/56).

²⁴ Wyrok z 7 września 2004 r., *Waddenzee*, C-127/02, EU:C:2004:482.

dliskowej nie jest wymagane zaistnienie pewności, lecz jedynie prawdopodobieństwa, że plan lub przedsięwzięcie oddziałuje na dany teren w istotny sposób²⁵.

Co więcej, „mając (...) na uwadze zasadę ostrożności, będącą jedną z podstaw polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska, stawiającej sobie za cel wysoki poziom ochrony zgodnie z art. 174 ust. 2 zdanie pierwsze WE, w świetle którego należy dokonywać wykładni dyrektywy siedliskowej, ryzyko takie ma miejsce wówczas, gdy na podstawie obiektywnych informacji naukowych nie można wykluczyć, że przedmiotowy plan lub przedsięwzięcie będzie oddziaływać na dany teren w istotny sposób”²⁶. Innymi słowy, organy państwowe mogą udzielić pozwolenia na realizację planu lub przedsięwzięcia, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia negatywnych skutków²⁷. Wskazywane jest, że taka wykładania, która: (i) podkreśla prawdopodobieństwo niekorzystnego wpływu planu lub przedsięwzięcia na chronione siedliska jako przesłankę do przeprowadzenia odpowiedniej oceny oraz (ii) wagę obiektywnej wiedzy naukowej w jej przeprowadzeniu; sugeruje, że w przypadku kontroli sądowej takiej decyzji wymaga się wyższego standardu kontroli – możliwe, że nawet oceny jej słuszności²⁸. Podnoszone jest także, że zasada ostrożności jest czynnikiem wpływającym na to, co będzie proporcjonalne w danej sprawie i dzięki temu dostosowuje intensywność kontroli sądowej do naukowej niepewności²⁹. Zgadza się co do zasady z powołanymi stanowiskami, należy podkreślić jednak ogólność zasady ostrożności, która wpływa na jej stosowanie, w tym na intensywność kontroli.

Celem zobrazowania angielskiej doktryny kontroli sądowej, zaprezentowane zostaną poniżej trzy stanowiska sądu, które stanowią jej różne ujęcia.

Angielska doktryna kontroli sądowej wyróżnia dwa duże zarzuty – podstawy do kontroli sądowej – zarzut, że organ administracji publicznej przekroczył swoje uprawnienia i działał *ultra vires* oraz zarzut, że decyzja, mimo że została wydana bez przekroczenia uprawnień, narusza prawo. Może tak być, np. kiedy organ popełnił błąd w interpretacji prawa, sytuacji faktycznej, wziął pod uwagę nieistotne czynniki, wykorzystał swoje uprawnienia w nieodpowiednim celu lub wykonywał swoje uprawnienia w irracjonalny sposób³⁰. Jako że w omawianych poniżej orzeczeniach skupiono uwagę na tym ostatnim zarzucie, tj. wykonywaniu uprawnień w irracjonalny sposób, dalsze rozważania zostaną poświęcone właśnie jemu. Stanowiska nauki dotyczące kontroli sądo-

²⁵ Ibidem, pkt 41.

²⁶ Ibidem, pkt 44.

²⁷ Ibidem, pkt 59.

²⁸ D. Edwards, op. cit., s. 209–234.

²⁹ J. Corkin, *Science, Legitimacy and the Law: Regulating Risk Regulation Judicially in the EC*, „European Law Review” 2008, vol. 33(359), s. 374.

³⁰ A.W. Bradley, K.D. Ewing, C.J.S. Knight, *Constitutional and Administrative Law*, 17th edn, Pearson 2018, s. 644–655.

wej nie dopuszczają oceny słuszności decyzji administracyjnej³¹. Wszystkie powyższe zarzuty skupiają się na postępowaniu zgodnie z prawem i zachowaniu odpowiednich procedur. Najbliższa oceny słuszności albo poprawności decyzji jest kontrola na podstawie zarzutu, że decyzja jest irracjonalna. Standard kontroli decyzji w takim przypadku określony został w sprawie *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation*³². Jest on następujący: sąd może unieważnić decyzję administracyjną, jeśli jest tak nierozsądna, że każdy rozsądny organ administracji publicznej nigdy nie podjąłby takiej decyzji. Przy czym taka ocena racjonalności *Wednesbury* (jak nazwana została w tym opracowaniu), jest bardzo wymagającym testem, dającym dużą swobodę organom administracji publicznej. Podjęcie decyzji administracyjnej wymaga zważenia różnych, często przeciwstawnych interesów. Możemy więc nie zgadzać się z decyzją, ale zazwyczaj znajdzie się dla niej uzasadnienie. Bardzo rzadko zdarzają się decyzje, które spełniłyby tak wymagający test. Z drugiej strony, jest to ocenny standard, który powinien pozwolić na dostosowywanie intensywności kontroli do konkretnej sprawy³³. Jednocześnie w przypadku naruszenia przez decyzję praw człowieka, w doktrynie zaprezentowana została koncepcja *anxious scrutiny*, tj. dokładnej kontroli. W takich wypadkach decyzja zostanie poddana intensywniejszej kontroli i sąd będzie wymagał dokładniejszego jej uzasadnienia³⁴. Można wyobrazić sobie skalę, na której jednym końcu znalazłaby się kontrola racjonalności *Wednesbury*, a na drugim ocena poprawności decyzji. Pomimo istniejących stanowisk doktryny, jak pokazują sprawy omawiane poniżej, tak naprawdę nie wiadomo, gdzie na tej skali powinien znaleźć się standard kontroli³⁵.

Przechodząc do zaprezentowania orzeczeń, wskazać należy, że pierwszy z wyroków dotyczył farmy wiatrowej Skye położonej w pobliżu obszaru specjalnej ochrony Cuillins³⁶. Decyzja o wydaniu *planning permission*, czyli pozwolenia pokrewnego do decyzji o warunkach zabudowy, spotkała się ze sprzeciwem. Jeden z zarzutów dotyczył faktu, że organ administracji publicznej bezkrytycznie przyjął dane przygotowane przez Scottish Natural Heritage (dalej zwana SNH) świadczące o tym, że farma wiatrowa stanowi jedynie małe zagrożenie dla populacji orla przedniego, przez co nie zastosował zasady ostrożności, tak jak wymagał tego wyrok w sprawie *Waddenzee*. Sąd orzekł, że wymagania określone w wyroku *Waddenzee* zostały spełnione, ponieważ SNH wyjaśniło, że organizacja inkorporowała zasadę braku racjonalnych, z naukowego punktu widzenia, wątpliwości w swoich wytycznych oraz że została ona zastosowa-

³¹ Ibidem, s. 655; *Skye Windfarm Action Group Ltd v Highland Council* [2008] CSOH 19.

³² [1948] 1 KB 223 [1947] 2 All E.R. 680.

³³ *R v Department for Education and Employment, ex p. Begbie* [2000] 1 WLR 1115.

³⁴ D. Edwards, op. cit., s. 209–234.

³⁵ Ibidem.

³⁶ *Skye Windfarm Action Group Ltd v Highland Council* [2008] CSOH 19.

na przy zbieraniu tych danych. Mimo stwierdzenia, że dane wykazały znaczną niepewność co do przyszłych trendów populacji orła przedniego w Skye, sąd orzekł, że wymagania *Waddensee* zostały spełnione. Organ nie miał dodatkowego obowiązku analizy jakości tych danych³⁷. Lord Hodge, który orzekał w tej sprawie rozpoczął swoje przemówienie od przypomnienia, że kontrola sądowa nie może oceniać słuszności decyzji administracyjnej ani zamienić decyzji danego organu na decyzję sądu³⁸. Kontrola opierała się więc na typowej dla brytyjskiego prawa administracyjnego ocenie racjonalności *Wednesbury*. Z drugiej strony, sąd wyraził swoje wątpliwości, czy wyrok *Waddensee* nie wymaga bardziej intensywnej kontroli³⁹.

Drugie z orzeczeń dotyczyło sprzeciwu wobec wydania *outline planning permission* określającego warunki zabudowy budynku na terenie sąsiadującym ze strumieniem będącym dopływem rzeki Foyle, którą chroni specjalny obszar ochrony siedlisk rzeki Foyle. Choć przedsięwzięcie miało być realizowane poza specjalnym obszarem ochrony, strona, która wniosła sprzeciw, argumentowała, że ma ono negatywny wpływ na chroniony teren⁴⁰. Organ administracji publicznej, uzasadniając swoją decyzję, stwierdził, że w momencie wydawania decyzji nie posiadał on żadnych informacji ani uzasadnionych oczekiwań co do występowania któregośkolwiek z chronionych gatunków ani istnienia jakiegokolwiek potencjalnego zagrożenia dla populacji łososia⁴¹. W związku z tym decyzja nie odnosiła się w żaden sposób do ochrony środowiska. Stosując reguły zawarte w orzeczeniu w sprawie *Waddensee* i zasadę ostrożności, sąd orzekł, że (i) organ jest zobowiązany zebrać odpowiednie informacje przed podjęciem decyzji i (ii) obecność cieku powinna doprowadzić do oceny wpływu na środowisko, zwłaszcza że jest to zawarte w wytycznych danego organu. Co więcej, w świetle nowych informacji okazało się, że realizacja przedsięwzięcia wiązałaby się z ryzykiem negatywnego wpływu na środowisko i specjalny obszar ochrony, ponieważ aktualne informacje naukowe nie pozwalały na jego wykluczenie⁴². W tym wypadku sąd ocenił nie tylko racjonalność decyzji, ale też jej słuszność i poprawność. Ta bardziej intensywna kontrola została uzasadniona przez odniesienie do prawa UE⁴³.

Ostatnie z orzeczeń to wyrok Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa w sprawie *R (Morge) v Hampshire CC*⁴⁴. Dotyczyło ono interpretacji innego przepisu Dyrektywy siedliskowej. Sprzeciw wobec decyzja organu administracji publicznej o wydaniu *planning permission* dla ustanowienia nowej linii

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ D. Edwards, op. cit., s. 209–234 [2004] i s. 227 [2012].

⁴⁰ *Re Sandale Developments Ltd* [2010] NIQB 43.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ D. Edwards, op. cit., s. 209–234 [2004] i s. 228–229 (2012).

⁴⁴ [2011] UKSC 2 [2011] 1 W.L.R. 268.

autobusowej opierał się o zarzut, że narusza ona art. 12 ust. 1 lit. b Dyrektywy. Przepis ten ma następujące brzmienie: państwa członkowskie podejmują wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji. Jedyne Lord Kerr w swoim odrębnym wyroku uwzględnił standard kontroli sądowej. Podobnie jak Lord Hodge w sprawie *Skye* stwierdził, że wyciągnięcie własnych wniosków czy oddziaływanie przedsięwzięcia na populacje nietoperzy jest wystarczające, żeby naruszyć przepis art. 12 ust. 1 lit. b Dyrektywy siedliskowej, nie jest funkcją sądu kontrolującego decyzję. Sąd nie może zamienić decyzji organu na własną. O ile sąd nie upewni się, że na podstawie dowodów rzeczowych organ orzekający nie mógł dojść do innych wniosków poza stwierdzeniem, że takie zaburzenie nie wystąpi, o tyle nie należy do obowiązków sądu spekulowanie, o czym decydowałby organ administracji publicznej, gdyby otrzymał niezbędne informacje o wymogach dyrektywy siedliskowej, a tym bardziej nie może dojść do własnego stanowiska co do tego, czy wymogi te zostały spełnione⁴⁵. Jest to więc kolejne odwołanie do oceny racjonalności decyzji, przy czym standardem oceny jest tutaj racjonalność *Wednesbury*. Warto zauważyć, że ten wyrok ma największy autorytet i najlepiej obrazuje to, co może wydarzyć się w przyszłości, ponieważ wydał go Sąd Najwyższy.

Funkcjonowanie formy ochrony przyrody sieć „Natura 2000” po Brexitcie

Prowadzenie rozważań w przedmiocie określenia skutków, które niesie za sobą opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej, w zakresie funkcjonowania obszarów „Natura 2000” wymaga wskazania, że w brytyjskim systemie ustawą transformacyjną, w drodze której nastąpiła transpozycja prawa UE, była European Communities Act 1972 (dalej zwana ECA 1972). Jej przepisy pozwalają zarówno na przekształcenie prawa wspólnotowego, które obowiązywało w chwili uchwalenia ustawy, jak i tego, które będzie obowiązywać w przyszłości⁴⁶. Ustawa ta zawiera również delegację ustawową, upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń w celu wypełnienia zobowiązań związanych z członkostwem Wielkiej Brytanii w UE, np. w celu implementacji dyrektyw⁴⁷.

Na tej podstawie zostały wydane Rozporządzenie 2017/1012 i Conservation of Offshore Marine Habitats and Species Regulations 2017/1013 (dalej zwane

⁴⁵ *R (Morje) v Hampshire CC* [2011] UKSC 2 [2011] 1 W.L.R. 268 [84].

⁴⁶ European Communities Act 1972 sekcja 2(1).

⁴⁷ European Communities Act 1972 sekcja 2(2).

Rozporządzenie 2017/1013), w drodze których nastąpiła implementacja przepisów Dyrektywy ptasiej i Dyrektywy siedliskowej w zakresie regulacji obszarów należących do obszarów sieci „Natura 2000”.

European Union (Withdrawal) Act 2018 (dalej zwany EUWA 2018) uchylił ECA 1972⁴⁸. Tym samym normy prawne, w których uregulowany został mechanizm umożliwiający automatyczną transformację prawa UE, przestały obowiązywać. Akty prawa UE, które będą uchwalone w przyszłości, nie stałyby się automatycznie częścią prawa krajowego, a uprzednio przekształcone akty prawa straciłyby swój status. Zgodnie z zasadą, że uchylenie ustawy zawierającej delegację ustawową do wydania rozporządzenia powoduje uchylenie rozporządzenia wydanego na podstawie tej delegacji, również rozporządzenia wydane w celu implementacji zobowiązań wynikających z członkostwa Wielkiej Brytanii w UE, które są przecież aktami prawa wewnętrznego, przestałyby obowiązywać. Dotyczy to również powyższych rozporządzeń, tj. Rozporządzenia 2017/1012 i Rozporządzenia 2017/1013. Pozostawienie takiego obszaru poza regulacją prawną doprowadziłoby do nieuniknionego chaosu, zwłaszcza że wiele z tych dziedzin nie było wcześniej regulowane prawem krajowym. Prawo UE stanowi w takich wypadkach podstawę bytu rozwiązań krajowych⁴⁹.

W związku z tym niezbędny jest mechanizm, który pozwoliłby na możliwie bezkolizyjne rozłączenie brytyjskiego i unijnego prawa. Właśnie taką funkcję ma spełniać EUWA 2018⁵⁰. Przepis zawarty w jej sekcji 3 powoduje przekształcenie anglojęzycznych wersji obowiązujących bezpośrednio aktów prawa UE, takich jak rozporządzenia, decyzje, akty delegowane i akty wykonawcze, które obowiązywały w momencie opuszczenia przez Wielką Brytanię UE, w normy prawa krajowego⁵¹. Zgodnie z treścią jej sekcji 2, również prawo krajowe stworzone na potrzeby implementacji dyrektyw pozostaje w mocy⁵². Zachowane zostają też precedensy ustanowione przez TSUE przed dniem opuszczenia przez Wielką Brytanię Wspólnoty⁵³. Ma to na celu stworzenie funkcjonalnego zbioru ustaw, który zapewniłby ciągłość prawną po opuszczeniu przez Wielką Brytanię UE⁵⁴. Ponadto, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie tych przepisów, mocą norm ustawy EUWA 2018 nadane zostały szerokie uprawnienia władzy wykonawczej. Tak zwana klauzula Henryka VIII (*Henry VIII clause*) upoważnia właściwych ministrów do nowelizacji ustaw w drodze rozporządzenia, aby dostosować tak udomowione przepisy prawa UE do środowiska praw-

⁴⁸ European Union (Withdrawal) Act 2018 sekcja 1.

⁴⁹ P. Craig, *Constitutional Principle, the Rule of Law and Political Reality: The European Union (Withdrawal), Act 2018* (2019) 82(2) MLR 319, 321.

⁵⁰ Paragraf 2 uzasadnienia do European Union (Withdrawal) Act 2018.

⁵¹ European Union (Withdrawal) Act 2018 sekcja 3.

⁵² European Union (Withdrawal) Act 2018 sekcja 2.

⁵³ European Union (Withdrawal) Act 2018 sekcja 6.

⁵⁴ Paragraf 10 Uzasadnienia do European Union (Withdrawal) Act 2018.

nego pozbawionego instytucji unijnych⁵⁵. Na jej podstawie wydane zostało Conservation of Habitats and Species (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019/579 (dalej zwane Rozporządzenie 2019/579), w drodze których dokonano nowelizacji między innymi norm dotyczących obszarów „Natura 2000”, zawartych w rozporządzeniu 2017/1012 i 2017/1013. Jego celem jest dostosować prawo krajowe do nadchodzących zmian związanych z opuszczeniem przez Wielką Brytanię UE⁵⁶.

Najważniejszą i oczywistą zmianą w przepisach jest wyłączenie organów UE z procedury ustanawiania specjalnych obszarów ochrony⁵⁷ oraz obszarów specjalnej ochrony⁵⁸. Mimo tego przepisy rozporządzenia w dużej mierze odzwierciedlają te sprzed Brexitu. Rozporządzenia 2017/1012 i 2017/1013 zostają dodatkowo uzupełnione o obowiązki, które wynikają z Dyrektywy siedliskowej, ale nie były wcześniej uwzględnione. Regulacje 9A i 6 implementują art. 17 tej Dyrektywy. W przeciągu sześciu lat od opuszczenia przez Wielką Brytanię UE kompetentne władze muszą sporządzić i opublikować raport dotyczący implementacji Dyrektyw ptasiej i Dyrektywy siedliskowej oraz stopnia realizacji celów, o których mowa w art. 2 Dyrektywy siedliskowej przez poszczególne dewolucyjne administracje. Raporty te muszą być publikowane najrzadziej co sześć lat. Poza tym właściwy minister ma obowiązek tworzenia zbiorczego sprawozdania.

Wyłączenie Komisji Europejskiej z procedury ustanawiania obszarów „Natura 2000” może negatywnie wpłynąć na ich poziom ochrony. Dotychczas, zgodnie z art. 5 Dyrektywy siedliskowej i regulacją 14 Rozporządzenia 2017/1012 i regulacją 10 Rozporządzenie 2017/1013, w specjalnych przypadkach, gdy Komisja była zdania, że krajowy wykaz terenów mających znaczenie dla Wspólnoty jest niekompletny, mogła zainicjować dwustronną procedurę konsultacji z danym państwem w celu sklasyfikowania danego obszaru jako terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty. Pozbawienie Komisji tego prawa jest spójne z ideą rozłączenia obydwu systemów prawnych, ale może doprowadzić do obniżenia standardów ochrony przyrody, ponieważ mechanizm ten służył dodatkowej kontroli wykonywanej w stosunku do władzy wykonawczej⁵⁹.

Nie jest to jedyna kwestia sporna, która zaistniała na gruncie tych przepisów. W czerwcu 2019 r. Marine Conservation Society i ClientEarth – dwie

⁵⁵ European Union (Withdrawal) Act 2018 sekcja 8.

⁵⁶ Paragraf 1 uzasadnienia do Conservation of Habitats and Species (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019/579.

⁵⁷ Specjalne obszary ochrony poddane zostały regulacjom norm Dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

⁵⁸ Obszary specjalnej ochrony poddane zostały regulacjom norm Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

⁵⁹ *Habitats and wildlife: EU and international regimes*, „Practical Law Environment” 2020, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-505-4319?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-505-4319?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) (data dostępu: 23.02.2020).

organizacje pozarządowe ubiegały się o kontrolę sądową Rozporządzenia 2019/579. Zarzuciły one, że Rozporządzenie 2019/579 obniża standardy ochrony przyrody. Szczególnie sprzeciwiały się nowej regulacji 16A do Rozporządzenia 2017/1012 dotyczącej prowadzenia nadzoru nad tymi terenami. Organizacje te argumentowały także swoje stanowisko tym, że prawo do dostosowywania sieci obszarów chronionych pozwala ministrowi odbierać terenom status obszaru ochrony i obniżać standardy ochrony bez naukowego uzasadnienia. Co więcej, ta sama regulacja znosi absolutny nakaz utrzymywania i przywracania pożądanego statusu ochrony przyrody, który będzie teraz poddany zasadzie proporcjonalności. W związku z tym minister nie będzie musiał dokonać zbalansowania innych interesów, aby koszt ochrony przyrody nie był dysproporcjonalny⁶⁰. Marine Conservation Society i ClientEarth kwestionowały też nowelizację regulacji 12 rozporządzenia 2017/1012, w której poddano regulacji wyznaczenie obszarów ochrony na terenach morskich ze względu na występowanie gatunków. Do tej pory w przypadku gatunków występujących na rozległych terenach obszary ochronne można było wyznaczyć w granicach ich naturalnego zasięgu występowania, jeśli dało się jednoznacznie wyznaczyć obszar występowania fizycznych i biologicznych czynników istotnych dla przeżycia i reprodukcji danego gatunku. Nowelizacja wprowadza kolejny warunek: obszar ten musi się dodatkowo wyróżniać. Organizacje pozarządowe kontestują tę nowelizację jako dającą nowe uprawnienia egzekutywie, które mogą prowadzić do osłabienia standardu ochrony przyrody⁶¹. Z takim stanowiskiem należy się zgodzić. Każde wprowadzenie przesłanki dodatkowo warunkującej możliwość zakwalifikowani danego obszaru należy traktować jako wprowadzenie kolejnego warunku uzasadniającego jego ochronę. Taki stan prawny wpływa negatywnie na tę ochronę, przy uwzględnieniu chociażby okoliczności, że zawsze zwiększenie obszaru objętego formą ochrony przyrody, co najmniej z teoretycznego punktu widzenia, wpływa pozytywnie na tę ochronę.

Kolejną zmianą wynikającą z niezależnienia się Wielkiej Brytanii od instytucji UE jest zastąpienie Komisji przez właściwego ministra jako organu, który wydaje opinie podczas podejmowania decyzji dotyczących zastosowania powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Opinie te muszą uwzględnić uwagi Joint Nature Conservation Committee⁶².

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ https://www.mcsuk.org/news/habitats_jr_ce_mcs & <https://www.clientearth.org/brexit-challenge-over-wildlife-risk/>.

⁶² *Habitats and wildlife...*

Uwagi końcowe

Mimo wskazywanych zmian i związanych z nimi wątpliwości, wydaje się, że przepisy regulujące obszary „Natura 2000” zmieniają się jedynie w niewielkim zakresie. To, co może mieć zdecydowanie większy wpływ na poziom ochrony tych terenów, to zmiana w wykładni tych przepisów.

W tym kontekście warto zauważyć, że orzecznictwo TSUE pozostaje wiążące. Ponadto w nowym systemie kreowanym przez EUWA 2018 otrzymują one status równy precedensowi ustanowionemu przez Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa. Daje im to szczególnie autorytet, ponieważ mogą być one unieważnione tylko przez Sąd Najwyższy z zachowaniem tej samej procedury jak w przypadku odejścia od własnego orzeczenia⁶³. W brytyjskiej nauce prawa wskazywane jest, że zjawisko takie jest rzadkie, nawet w przypadku problematycznej linii orzeczniczej. Dalej zauważane jest również, że zdecydowanie częściej w swoich wyrokach wzywa on parlament do rozwiązania problemu w drodze ustawy⁶⁴.

Należy równocześnie zauważyć, że sądy brytyjskie rozdarte są między dwa przeciwstawne podejścia do kontroli sądowej decyzji, na którą wpływa prawo UE. Z jednej czują się związane brytyjską doktryną kontroli sądowej, która nie pozwala na kontrolę poprawności decyzji administracyjnej, a jedynie wynikającą z reguły *Wednesbury* oceną jej racjonalności. Z drugiej strony, chcąc wypełnić zobowiązania wynikające z prawa UE i w szczególności zasady ostrożności, muszą poddać daną decyzję intensywniejszej kontroli, którą wielu komentatorów w Wielkiej Brytanii określiliby właśnie jako ocenę słuszności albo poprawności danej decyzji. Wyrok w sprawie *R (Morge) v Hampshire CC* sugeruje, że to brytyjska doktryna powinna być stosowana⁶⁵. Należy uznać, że stanowisko, zgodnie z którym w angielskim systemie prawnym brakuje spójnej doktryny, która określałby intensywność kontroli sądowej w zależności od rodzaju zarzutów postawionych danej decyzji, jest zasadne. Prowadzi to do ograniczenia pewności prawnej. Poza tym wydaje się, że oznacza to większą uległość wobec organów administracji publicznej, co może przełożyć się na niższy poziom ochrony przyrody po Brexicie, w tym realizowanej w drodze wykorzystywania formy ochrony przyrody sieć obszarów „Natura 2000”.

⁶³ European Union (Withdrawal) Act 2018 sekcja 6.

⁶⁴ J. Lee, *The Doctrine of Precedent and the Supreme Court, The Supreme Court and the Doctrine of Precedent James Lee Inner Temple Academic Fellow's Lecture*, lecture_james_lee.pdf (d17g388r7gqnd8.cloudfront.net).

⁶⁵ D. Edwards, op. cit., s. 209–234 [2004] i s. 231 [2012].

Wykaz literatury

- Bradley A.W., Ewing K.D., Knight C.J.S., *Constitutional and Administrative Law*, 17th edn Pearson 2018.
- Corkin J., *Science, Legitimacy and the Law: Regulating Risk Regulation Judiciously in the EC*, „European Law Review” 2008, vol. 33(359).
- Craig P., *Judicial Review, Intensity and Deference in EU Law*, [w:] D. Dyzenhaus (red.), *The Unity of Public Law*, Oxford 2004.
- Craig P., *Constitutional Principle, the Rule of Law and Political Reality: The European Union (Withdrawal)*, Act 2018 (2019) 82(2) MLR 319, 321.
- Edwards D., *Judicial Review, the Precautionary Principle and the Protection of Habitat: Do we have a System of Administrative Law yet?*, [w:] G. Jones QC (red.), *The Habitats Directive: A Developer’s Obstacle Course?*, Oxford 2004 i 2012.
- Habitats and wildlife: EU and international regimes*, „Practical Law Environment,” 2020, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-505-4319?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-505-4319?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).
- Huxley-Binns R., Martin J., Frost T., *Unlocking the English Legal System*, Routledge 2020.
- Koszkowski M., *Rozumienie per analogiam w prawie precedensowym: dwa ujęcia analogii*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2015, t. XXV, nr 1.
- Lee J., *The Doctrine of Precedent and the Supreme Court, The Supreme Court and the Doctrine of Precedent James Lee Inner Temple Academic Fellow’s Lecture*, lecture_james_lee.pdf (d17g388r7gqnd8.cloudfront.net).

Summary

Precedents concerning judicial review of the decision issued under art. 6 of the Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora and post-Brexit operation of “Natura 2000” Network as a form of nature conservation

Key words: environmental law, Brexit, “Natura 2000” Network, forms of environmental conservation, judicial precedent, precautionary principle.

Brexit changed the operation of legal forms of nature conservation including Natura 2000. The legal environment created by the application of the EU law and domestic caselaw concerned with the judicial review of decisions issued under article 6 of the Habitats Directive necessarily warrants the analysis of the latter both in terms of the general role of the doctrine of judicial precedent in the British legal system and specifically in the judicial review under the Habitats directive. Analysis of this area of law allow achieving the goal of identification of contentious issues originating from the caselaw. Furthermore, it will lead to conclusions concerning the operation of “Natura 2000” after

Brexit i.e., an attempt to identify potential changes in its operation. What justifies such an analysis is the fact that British administrative law lacks a precise definition of the standard to be applied for judicial review which allows public authorities for such a discretion which should not be allowed under the EU law. Therefore, although the relevant provisions only slightly change Brexit may negatively impact the standard of environmental protection in the UK.

