

## WĘZŁOWE ZAGADNIENIA ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE PRAWNEJ OCHRONY ŚRODOWISKA

Jerzy Stelmasiak

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Streszczenie.** W artykule poruszono podstawowe problemy, które wystąpiły w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu prawnej ochrony środowiska. Dotyczą one w szczególności problematyki ochrony środowiska w zakresie spalania niebezpiecznych odpadów medycznych i weterynaryjnych, emisji gazów cieplarnianych, odprowadzania ścieków, administracyjnej kary pieniężnej, jak i opłat wymierzanych za korzystanie ze środowiska. Ponadto, liczna ilość spraw dotyczy problematyki ocen oddziaływania na środowisko. W powyższych sprawach orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego kształtuje ich prawidłową wykładnię, jak i właściwe stosowanie przez organy administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** Naczelny Sąd Administracyjny, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, ochrona środowiska, odpowiedzialność administracyjna, opłata, administracyjna kara pieniężna

### WPROWADZENIE

Na wstępie należy podkreślić, że w świetle art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>, pojęcie „prawne środowisko” jest to przede wszystkim ogół elementów przyrodniczych, w tym również tych, które zostały przekształcone przez działanie człowieka. Natomiast zawarty w jego definicji legalnej kwantyfikator „w szczególności” podkreśla, że, nie jest to oczywiście katalog wyczerpujący, lecz tylko zawierający

---

<sup>1</sup> Tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 [dalej cyt.: p.o.ś.]; M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 25–52; J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna. Ustrojowe prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 729–742.

najważniejsze jego elementy. Są to więc w szczególności woda i powietrze, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz, jak i inne elementy różnorodności biologicznej, a także ich wzajemne oddziaływania. Oznacza to, że analizowane pojęcie prawne nie obejmuje swoim zakresem przedmiotowym środowiska pracy. Ponadto, powyższe wzajemne oddziaływania zachodzą pomiędzy elementami środowiska lub też elementami bioróżnorodności, jak i oczywiście elementami środowiska i elementami bioróżnorodności. Dlatego też ochrona elementów przyrodniczych środowiska jest jednym z podstawowych elementów ochrony biosfery. Oznacza to, że w szerokim ujęciu ochrona biosfery niezależnie od ochrony bioróżnorodności biologicznej zawiera także ochronę podstawowych elementów przyrodniczych, takich jak woda, powietrze czy też powierzchnia ziemi, realizowaną za pomocą odpowiednich środków prawnych, przede wszystkim w celu przeciwdziałania ich zanieczyszczeniu.

Należy podkreślić, że pojęcie „prawna ochrona środowiska”, w rozumieniu art. 3 pkt 13 p.o.ś., jest to każda działalność lub jej zaniechanie, które ma na celu zachowanie równowagi przyrodniczej. Z tych względów po pierwsze, jest to racjonalne kształtowanie elementów przyrodniczych środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska, zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju w świetle dyspozycji przepisów art. 5 Konstytucji RP<sup>2</sup> w związku z art. 3 pkt 50 p.o.ś. Po drugie, jest to przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska, czyli emisji (substancji lub energii), będących szkodliwymi dla środowiska lub dla zdrowia czy nawet życia ludzi, które mogą powodować szkodę w dobrach materialnych czy też pogarszać walory estetyczne środowiska, czy też naruszać wprowadzone przez ustawodawcę wymagania dotyczące tzw. szczególnego korzystania ze środowiska, które wymagają uzyskania pozwolenia lub zezwolenia (art. 3 pkt 49 p.o.ś.). Po trzecie, ochrona środowiska nakłada także obowiązek przywrócenia elementów przyrodniczych środowiska do stanu właściwego. Ponadto, ochrona środowiska swoim zakresem podmiotowym i przedmiotowym obejmuje również ochronę zdrowia ludzi (art. 3 pkt 11 p.o.ś.).

Z tych względów dalsza analiza administracyjnoprawna będzie poświęcona wiodącym problemom występującym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie prawnej ochrony środowiska.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn zm.

## 1. AUTOKLAWOWANIE ZAKAŻNYCH ODPADÓW MEDYCZNYCH I WETERYNARYJNYCH

W pierwszej kolejności należy poddać ocenie stanowisko sformułowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2017 r. (sygn. akt II OSK 651/16), w którym Sąd zajął stanowisko odnośnie do dopuszczalności autoklawowania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych w świetle wykładni art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>3</sup> w sytuacji, w której zainteresowany przedsiębiorca ubiegał się o wydanie zezwolenia na ich przetwarzanie tylko tą metodą, tj. metodą autoklawowania. Sąd podkreślił, że art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach stanowi, że zakaźne odpady medyczne i zakaźne odpady weterynaryjne, trzeba unieszkodliwiać tylko metodą termicznego przekształcania w spalarniach odpadów niebezpiecznych. Ponadto Sąd stwierdził, że zachodzi zgodność art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy<sup>4</sup>. Dlatego też Sąd nie podzielił zarzutu kasacyjnego, że tego rodzaju ograniczanie metod przetwarzania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych w ustawodawstwie polskim jest sprzeczne z powyższą dyrektywą odpadową. Sąd również orzekł, że odnośnie do celu dyrektywy występuje związek co do rezultatu, jak i swoboda co do formy i sposobów jego osiągnięcia. Z kolei związek co do rezultatu służy implementacji merytorycznych przepisów dyrektywy w zakresie ogólnego zamierzonego celu, który jest zawarty w dyrektywie, a tego rodzaju cel w ustawodawstwie polskim został zrealizowany w granicach swobody formy jego osiągnięcia. Ponadto Sąd stwierdził, że art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach nie jest przepisem technicznym w świetle dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustalającej procedury udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących społeczeństwa informacyjnego<sup>5</sup>. Oznacza to, że nie było podstaw prawnych do notyfikacji tego przepisu przed Komisją Europejską.

<sup>3</sup> Tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1987; obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 992 [dalej cyt.: ustawa o odpadach].

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 2008, nr 312, s. 3.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 2015, nr 241, s. 1.

## 2. ADMINISTRACYJNA KARA PIENIĘŻNA

Inny problem wystąpił w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt. II OSK 247/16), ponieważ Sąd orzekał w sprawie dotyczącej naruszenia warunków odprowadzania ścieków ustalonych w osnowie pozwolenia wodnoprawnego. Sąd odniósł się również do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt II OPS 1/14)<sup>6</sup>. Sąd orzekł, że rozpoznanie skargi na decyzję wydaną w indywidualnej sprawie, lecz po uchyleniu przez wojewódzki sąd administracyjny uprzednio wydanej decyzji ostatecznej w tej sprawie oznacza, że właściwy organ powinien odstąpić od zastosowania art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>7</sup>, jeżeli po wydaniu uprzedniego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w innej sprawie podjął uchwałę zawierającą wykładnię prawa, która jest odmienna od sformułowanej w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego i do której zastosował się organ administracji publicznej. Ponadto Sąd stwierdził, że w tej sprawie nie ma zastosowania przepis art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>8</sup>, dotyczący przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zdaniem Sądu, powyższy przepis ma zastosowanie, jeżeli istniał wcześniej obowiązek podatkowy określony w ustawie, który ciąży na podatniku. Z kolei zobowiązanie podatkowe powstaje dopiero z dniem prawidłowego doręczenia wydanej przez organ podatkowy decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania (decyzji wymiarowej). Natomiast w przedmiotowej sprawie decyzja wydana w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest w istocie decyzją kształtującą stosunek administracyjnoprawny, czyli jest to decyzja o charakterze konstytutywnym (ustalającym). Oznacza to, że jest decyzją odmienną od decyzji wymiarowej, która jest konkretyzacją istniejącego wcześniej stosunku prawnego.

Należy podkreślić, że wobec podmiotu, na którym spoczywa obowiązek uiszczenia kary pieniężnej przed wydaniem decyzji w tym zakresie, nie nałożono jeszcze skonkretyzowanej powinności zapłaty tej kary pieniężnej. Dlatego też do czasu wydania takiej decyzji, na przedsiębiorcy nie ciążył żaden, a więc nawet abstrakcyjny i ogólny ustawowy obowiązek uiszczenia ka-

<sup>6</sup> ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 18.

<sup>7</sup> Tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270; obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 [dalej cyt.: p.p.s.a.].

<sup>8</sup> Tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm. [dalej cyt.: Ordynacja podatkowa].

ry pieniężnej, co wynika z istoty sankcji administracyjnej, jak i jest kluczową przesłanką, która odróżnia zobowiązanie z tytułu kary pieniężnej od zobowiązania podatkowego. Ponadto, jest brak w tej sprawie podstaw do zastosowania w odniesieniu do decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną normy z art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej.

Z kolei w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt II OPS 1/14), wydanej na wniosek Prokuratora Generalnego, Sąd przeprowadził wykładnię art. 305a p.o.ś.<sup>9</sup> Jej celem było rozstrzygnięcie zagadnienia spornego w doktrynie, czy wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 305a ust. 1 p.o.ś. jest stwierdzenie, że pomiary, o których mowa w art. 147a ust. 1 p.o.ś. nie zostały przeprowadzone przez uprawnione podmioty wymienione w tym przepisie, czy też właściwe organy Inspekcji Ochrony Środowiska są obowiązane do zbadania zgodności sposobu przeprowadzenia tych pomiarów z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli w rozumieniu art. 305a ust. 2 p.o.ś. nie został spełniony warunek dotyczący prowadzenia pomiarów przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 p.o.ś., jest to już wystarczająca podstawa stosowania art. 305a ust. 2 p.o.ś. w celu wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Dlatego też każdy podmiot, który prowadzi instalację oraz użytkownik urządzenia są ustawowo zobowiązani do zapewnienia realizacji pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska tylko przez akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności<sup>10</sup> (art. 147a ust. 1 pkt 1) lub certyfikowane jednostki badawcze, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach<sup>11</sup> (art. 147a ust. 1 pkt 2), albo laboratorium, o którym stanowi przepis art. 147a ust. 1a p.o.ś. Ponadto, powyższe laboratorium musi posiadać akredytację uzyskaną w trybie określonym przepisami ustawy o systemie oceny zgodności, przy czym udziela jej Polskie Centrum Akredytacji, lecz na wniosek jednostki oceniającej zgodność (czyli danego laboratorium), a taka akredytacja dotyczy całości lub tylko wybranego zakresu działania przedmiotowego laboratorium. Z kolei akredytowanie laboratorium musi spełniać odpowiednie ustawowe wymagania, przede wszystkim uzy-

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 – w stanie prawnym z daty wydania uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 z późn. zm.; obecnie Dz. U. z 2017 r., poz. 1226 z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 63, poz. 322 z późn. zm.; obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 143 z późn. zm.

skąć certyfikat wdrożeniowy systemu jakości lub też certyfikat w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy o systemie oceny zgodności. Natomiast tylko alternatywnym wymaganiem jest posiadanie przez takie laboratorium, jeżeli realizuje badania substancji lub ich mieszanin, certyfikatu Dobrej Praktyki Laboratoryjnej w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, jak również posiadanie przez to laboratorium wpisu do wykazu certyfikowanych jednostek badawczych w zakresie Dobrej Praktyki Laboratoryjnej.

Jednocześnie Sąd stwierdził, że wykładnia celowościowa i systemowa art. 147a p.o.ś. w związku z art. 305a ust. 2 p.o.ś., która uwzględnia użycie przez ustawodawcę kwantyfikatora „odpowiednio”, nie może jednak prowadzić do naruszenia *ratio legis* tych przepisów. Wynika to z tego, że powyższy obowiązek prowadzenia pomiarów o kwalifikowanej jakości przez akredytowane laboratorium, został nałożony w drodze ustawy, a nie dopiero w akcie podustawowym, przy czym kryteria akredytacji ustalił także ustawodawca w ustawie o systemie oceny zgodności. Dlatego też wykładnia celowościowa i systemowa tych przepisów prawa materialnego nie może prowadzić do akceptacji sytuacji prawnej i faktycznej, w której nieakredytowane laboratorium stosowałoby metodyki referencyjne, jeżeli nie zostały poddane akredytacji zgodnie z art. 3 pkt 9 p.o.ś. Oznacza to, że nie jest do przyjęcia stanowisko, które stanowi, że mogą być prawidłowo prowadzone pomiary chociaż o niekwalifikowanej jakości, a także biorąc pod uwagę wymagane w tym zakresie metodyki referencyjne – jeżeli dane laboratorium nie posiadało wymaganej ustawowo akredytacji – w świetle dyspozycji art. 3 pkt 9 w związku z art. 12 ust. 2 p.o.ś. Dotyczy to również stosowania przez takie laboratorium innej metodyki referencyjnej, która umożliwi uzyskanie dokładniejszych wyników czy też udowodnienia pełnej równowartości uzyskiwanych wyników – w odniesieniu do pozostałych metodyk (art. 12 ust. 2 p.o.ś.). Z tych względów Sąd słusznie stwierdził, że w świetle art. 305a ust. 2 p.o.ś. w związku z art. 147a ust. 1 p.o.ś. wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 298 ust. 1 w związku z art. 305a ust. 1 p.o.ś., jest ustalenie faktyczne, że pomiary w świetle art. 147a ust. 1 p.o.ś., nie zostały przeprowadzone przez uprawnione akredytowane laboratorium lub też certyfikowane jednostki badawcze. Ponadto Sąd stwierdził, że w sentencji uchwały odniesiono się do art. 147a ust. 1 p.o.ś., ponieważ wniosek Prokuratora Generalnego obejmuje wyjaśnienie tego przepisu. Dlatego też w sentencji uchwały nie wskazano art. 147a ust. 1a p.o.ś., który stanowi, że prowadzący instalację oraz użytkownik urzą-

dzenia może wykonywać pomiary we własnym laboratorium, jeżeli spełnione są warunki określone w tym przepisie.

Z kolei w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OPS 2/11)<sup>12</sup>, Sąd sformułował tezę, z której wynika, że w sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, na podstawie art. 276 ust. 1 p.o.ś., przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres.

### 3. AKT NARODOWEGO FUNDUSZU OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ W ZAKRESIE POŻYCZKI

Na podkreślenie zasługuje także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r. (sygn. akt II OSK 1453/17), w którym Sąd orzekł w sprawie dotyczącej postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2017 r. (sygn. akt IV SA/Wa 441/17) odrzucającego skargę przedsiębiorcy na akt Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w przedmiocie odmowy umorzenia części kwoty pożyczki. W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko wojewódzkiego sądu administracyjnego, że brak jest właściwości sądów administracyjnych do rozpoznania skargi na tego rodzaju akt. Jednocześnie Sąd stwierdził, że żaden z przepisów p.o.ś. nie reguluje trybu umorzenia przez Narodowy Fundusz części środków przekazanych w formie pożyczki, w rozumieniu art. 411 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. Wynika to z tego, że brak jest normy, która stanowiłaby, że umorzenie tego rodzaju należności może nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Z kolei brak jest również odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej, w którym przewidziano sposób postępowania w sprawie udzielenia ulg w spłacie zobowiązań. Ponadto, dotyczy to również przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>, ponieważ brak jest także podstawy prawnej do umorzenia pożyczki w formie, która podlegałaby zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd także podniósł, że Narodowy Fundusz jako państwowa osoba prawna, pro-

<sup>12</sup> ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 22 i Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm. – p.o.ś. w stanie prawnym z dnia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>13</sup> Tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.; obecnie Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.

wadzi samodzielną gospodarkę finansową. Natomiast w ramach przyznanej samodzielności i posiadanych kompetencji udzielił przedsiębiorcy pożyczki zgodnie z przepisami prawa cywilnego i w formie umowy cywilnoprawnej. Oznacza to, że Narodowy Fundusz rozstrzygając o umorzeniu części kwoty pożyczki działa w ramach nawiązanego stosunku cywilnoprawnego, lecz jako państwowa osoba prawna i jednostka sektora finansów publicznych jest oczywiście ograniczony w zakresie swobody kształtowania tego stosunku, zgodnie z art. 411 ust. 3 p.o.ś. Powyższy przepis pozwala bowiem umorzyć część należności z tytułu udzielonej pożyczki tylko w przypadku terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów.

#### 4. ZEZWOLENIE NA EMISJĘ GAZÓW CIEPLARNIANYCH

Kolejny problem, który Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął w wyroku z dnia 12 lipca 2016 r. (sygn. akt II OSK 2757/14), dotyczył zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych, przyjmując w tej sprawie wykładnię systemową i celowościową normy art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>14</sup>. Sąd uznał bowiem, że w stanie faktycznym i prawnym tej sprawy prawidłowo wydano przedmiotowe zezwolenie z tej przyczyny, że inwestor rozpoczął przed dniem 31 grudnia 2008 r. wymagane przez ten przepis prace przygotowawcze na terenie budowy przedmiotowej instalacji spalania paliw. Ponadto, tych prac nie należy utożsamiać z pracami przygotowawczymi na potrzeby procesu budowlanego, o których stanowi art. 41 ust. 1-3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>15</sup> oraz z obowiązkiem posiadania ostatecznego pozwolenia na budowę. Świadczy o tym również dyspozycja art. 10 ust. 5 i art. 10c dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE<sup>16</sup>. Oznacza to, że powyższa wykładnia art. 50 ustawy o systemie handlu jest zgodna z wydanymi na podstawie art. 10c wytycznymi w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 695 [dalej cyt.: ustawa o systemie handlu].

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 – z daty wydania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>16</sup> Dz. Urz. UE L 2003, nr 275, s. 32.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji nr 2011/C 99/03, Dz. Urz. UE z 31 marca 2011 r., Nr C 99/9.

Ponadto Sąd stwierdził, że przyjęta wykładnia systemowa i celowościowa art. 50 ust. 2 ustawy o systemie handlu, jest zgodna z jej prounijną wykładnią, także biorąc pod uwagę ust. 3 pkt 13-16 komunikatu Komisji w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE. Wynika bowiem z niego, że tego rodzaju proces inwestycyjny powinien być faktycznie wszczęty najpóźniej w dniu 31 grudnia 2008 r. Oznacza to, że taki proces inwestycyjny i związane z nim prace przygotowawcze, obejmują wszelkie czynności faktyczne i prawne, kiedy ich celem jest realizacja tej inwestycji w ramach procesu programowania, planowania, projektowania i wykonawstwa, jak i rozruchu inwestycji produkcyjnej. Dlatego też pojęcie prawne prac przygotowawczych w świetle ustawy o systemie handlu nie jest tożsame z procesem budowlanym. Pozwala to przyjąć stanowisko, że proces inwestycyjny obejmował również prowadzenie na terenie tej inwestycji robót melioracyjnych, a także ziemnych, nawet jeżeli nie wymagałyby jeszcze stosownych pozwoleń lub zezwoleń, jak również realizację wstępnych prac geologicznych, związanych z przyszłą instalacją.

#### 5. GEOLOGICZNE SKŁADOWANIE DWUTLENKU WĘGLA

Kolejny problem Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął w wyroku z dnia 2 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 1246/12) odnośnie do braku zastosowania jeszcze wówczas nieimplementowanej dyrektywy 2009/31/WE, a w szczególności art. 9a dyrektywy 01/080/WE wprowadzonego dyrektywą 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006<sup>18</sup>. Sąd stwierdził, że nie jest możliwe tylko za pomocą odpowiedniej prounijnej wykładni jej zastosowanie przez przedsiębiorcę, jeżeli nie nastąpiła implementacja tej dyrektywy przez ustawodawcę. Wynika to z tego, że w tym zakresie przedmiotowym nie obowiązują bowiem odpowiednie normy prawa krajowego, w tym metodyki referencyjne związane z dyrektywą, które pozwalałyby na tego rodzaju prounijną wykładnię.

---

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L 140, poz. 114.

## 6. OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Następna grupa spraw dotyczyła problematyki oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udzielaniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>19</sup>.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2489/12)<sup>20</sup> Sąd stwierdził, że jeżeli właściwy organ uznał brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, to nie jest również wymagany udział społeczeństwa, o którym stanowią przepisy art. 33-43 ustawy środowiskowej. Posiadania statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie należy mylić i utożsamiać z możliwością składania uwag i wniosków w toku postępowania przez każdy zainteresowany podmiot, jak i żądania udzielenia informacji publicznej przez każdy taki podmiot, który nie musi mieć w tym zakresie nawet interesu faktycznego w świetle art. 33 ustawy środowiskowej [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2013 r. (sygn. akt II OSK 2396/11)]. Ponadto, zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy środowiskowej, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, lecz tylko w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Oznacza to, że jeżeli nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 84 ust. 1 tejże ustawy). Ponadto, z powyższych przepisów, jak i z definicji oceny oddziaływania na środowisko, zawartej w art. 3 pkt 8 ustawy środowiskowej wynika, że w postępowaniu, które kończy się wydaniem decyzji z art. 84 ust. 1 tejże ustawy, nie był wymagany udział społeczeństwa. Dlatego też w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt II OSK 536/13) Sąd orzekł, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy środowiskowej, który stanowi ustawową definicję pojęcia „podanie informacji do publicznej wiadomości”, ma zastosowanie tylko, jeżeli została przeprowadzona ocena oddziaływania na środo-

<sup>19</sup> Tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 [dalej cyt.: ustawa środowiskowa]; *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

<sup>20</sup> Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm. – z daty wydania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

wisko danego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 i 11 w związku z art. 33-38 ustawy środowiskowej.

Należy zaznaczyć, że w wyroku z dnia 23 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 3013/12) Sąd orzekł, że brak obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w postępowaniu, które dotyczy legalizacji zrealizowanego w części lub w całości obiektu powstałego w ramach samowoli budowlanej, mógłby prowadzić do obejścia przepisów ustawy środowiskowej, Oznaczałoby to bowiem, że jeżeli inwestor samowolnie zrealizował dane przedsięwzięcie, a następnie je zalegalizował, unikałby obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej. Z tych względów Sąd stwierdził, że taka sytuacja jest sprzeczna z zasadą racjonalnego ustawodawcy i stąd wykładnia językowa musi ustąpić w takiej sytuacji przed wykładnią celowościową i systemową art. 59 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej. Z kolei wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych zachodzi w sytuacji usunięcia skutków samowoli budowlanej, a więc dotyczy sytuacji w rozumieniu art. 49 ust. 4 pkt 1 i art. 51 ust. 4 w związku z art. 49 ust. 4a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>21</sup>. Natomiast wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych możliwe jest, jeżeli obiekt budowlany nie został jeszcze zakończony.

Natomiast w wyroku z dnia 6 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 2904/12) Sąd dokonał wykładni art. 63 ust. 2 w związku z art. 65 ust. 2 ustawy środowiskowej. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że zażalenie przysługuje tylko na postanowienie, które wydał właściwy organ do wydania decyzji środowiskowej na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy środowiskowej, czyli nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dlatego też na postanowienie wydane na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy środowiskowej, a więc jeżeli właściwy organ nie stwierdził potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, zażalenie nie przysługuje. Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny uznał za błędny pogląd wojewódzkiego sądu administracyjnego, że postanowienie takie stało się ostateczne, ponieważ żadna ze stron nie złożyła na nie zażalenia, jak też nie wystąpiła o wznowienie postępowania zakończonego tym postanowieniem. W takiej sytuacji zastosowanie ma art. 142 k.p.a., który stanowi, że jeżeli na

---

<sup>21</sup> Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm. – z daty wydania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

postanowienie nie służy zażaleniu, to strona może je zaskarżyć tylko w odwołaniu do decyzji środowiskowej.

Ostatnia liczna grupa spraw zawierała problematykę dotyczącą raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie stoi na stanowisku, że chociaż raport jest dokumentem prywatnym, a nie urzędowym, to jednak wymaga wiedzy specjalistycznej. Oznacza to, że zastrzeżenia wobec treści merytorycznej raportu nie mogą być gołosłowne, lecz powinny być oparte na wiadomościach wymagających wiedzy specjalistycznej, np. kontreksperytyzie, która udokumentuje w tym zakresie merytorycznym jego wady. Dlatego też zarzuty wobec raportu powinny zmierzać do podważenia ustaleń faktycznych, które związane są z treścią rozstrzygnięcia decyzji środowiskowej, jak i uwzględniać tzw. odesłania pozasystemowe do innych gałęzi wiedzy, np. biologii, ekologii, chemii czy fizyki [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2014 r. (sygn. akt II OSK 2029/12)]<sup>22</sup>.

W odniesieniu do wariantu realizacji danego przedsięwzięcia, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie podnosi się, że zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie tylko może, ale musi zawierać opis analizowanych trzech wariantów realizacji tego przedsięwzięcia z uzasadnieniem ich wyboru. W raporcie konieczne jest więc wskazanie wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz oczywiście wariantu najkorzystniejszego dla środowiska [wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2599/12), z dnia 20 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 2999/12), z dnia 25 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2594/12) oraz z dnia 20 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2564/12)].

Należy także przypomnieć, że w świetle art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej, jeżeli właściwy organ prowadzący postępowanie, stwierdzi sprzeczność lokalizacji danego przedsięwzięcia z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to z tej przyczyny nie może wydać pozytywnej decyzji środowiskowej (z ustawowymi wyjątkami przewidzianymi w tym przepisie), a także zwalnia to nawet właściwy organ prowadzący takie postępowanie z obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym także postępowania uzgodnie-

---

<sup>22</sup> Por. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011, s. 185–216.

niowego czy obowiązku zasięgnięcia opinii innych organów [wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2546/12)]<sup>23</sup>.

#### 7. ZGŁOSZENIE WYSTĄPIENIA BEZPOŚREDNIEGO ZAGROŻENIA SZKODĄ W ŚRODOWISKU

Natomiast w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2017 r. (sygn. akt II OSK 1581/16), Sąd sformułował stanowisko, że zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>24</sup>, właściwy organ ochrony środowiska jest ustawowo zobowiązany przyjąć od każdego podmiotu zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Wynika to z tego, że celem takiego postępowania jest wydanie przez właściwy organ decyzji w przedmiocie nałożenia na taki podmiot korzystający ze środowiska odpowiedniego obowiązku realizacji działań zapobiegawczych lub naprawczych. Dlatego też jest to postępowanie prowadzone z urzędu, stąd udział w takim postępowaniu na prawach strony ustawodawca zagwarantował tylko tej organizacji ekologicznej, która dokonała zgłoszenia (art. 24 ust. 6 ustawy szkodowej). Oznacza to, że chociaż uprawnienie do zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku jest przyznane szerokiej grupie podmiotów, to jednak ustawodawca nie gwarantuje tym podmiotom czynnego udziału w poszczególnych stadiach tego postępowania w charakterze strony.

#### ZAKOŃCZENIE

Dotychczasowe rozważania pozwalają przyjąć tezę, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego odgrywa istotną rolę w procesie prawidłowego stosowania przepisów prawa środowiska, jak i ich wykładni w tym także wykładni prounijnej. Ponadto w praktyce oddziałuje również na działalność organów administracji publicznej w zakresie materialnego prawa ochrony środowiska. Należy bowiem podkreślić, że na podstawie dyspozycji

<sup>23</sup> Tamże, s. 226.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 z późn. zm.; obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 954 [dalej cyt.: ustawa szkodowa]; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 114–118 i s. 179–186.

art. 170 p.p.s.a., prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wiąże nie tylko strony i sąd administracyjny, który je wydał, lecz również inne sądy czy też inne organy administracji publicznej. Dlatego też chociaż w systemie prawa polskiego prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest precedensem sądowym<sup>25</sup>, to jednak oddziałuje na linię orzecniczą organów administracji publicznej jako tzw. swoiste (nieformalne) źródło prawa administracyjnego. Ponadto, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzyga także spory w relacji: interes publiczny, który służy zawsze prawnej ochronie środowiska, a interes indywidualny podmiotu, który poddany został ustawowo określonej reglamentacji korzystania ze środowiska, przy braku oczywiście w demokratycznym państwie prawnym automatycznej nadrzędności interesu publicznego (uprzednio interesu społecznego) nad interesem indywidualnym, także w sprawach ochrony środowiska<sup>26</sup>. Ponadto wojewódzki sąd administracyjny, którego kognicja obejmuje tylko kontrolę zaskarżonej decyzji ostatecznej w świetle kryterium legalności, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargę kasacyjną od wyroku sądu wojewódzkiego właśnie w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska wielokrotnie staje przed koniecznością oceny stanu faktycznego, ustalonego przez właściwe organy administracji z punktu widzenia procesów biologicznych, chemicznych czy przyrodniczych. Wynika to z tego, że przepisy prawa ochrony środowiska, a szczególnie akty wykonawcze, zawierają odesłania pozasystemowe do nauk, np. chemicznych w zakresie kontroli stosowanych substancji, związków chemicznych czy procesów chemicznych. Są one najczęściej wymieniane w załącznikach do aktów normatywnych. Ponadto używanie terminologii chemicznej w prawie ochrony środowiska i stosowanie jej we właściwy sposób wymaga wiedzy i zrozumienia procesów chemicznych, np. takim aktem normatywnym jest ustawa o odpadach, czy też ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Por. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 272–314; J. Stelmasiak, *Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi, Komisja Ochrony Środowiska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 135–144.

<sup>26</sup> Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 220–234; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 143–194.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1566.

Należy także podkreślić, że sądy administracyjne orzekają kasacyjnie dokonując w oparciu o kryterium legalności kontroli zaskarżonego, np. zewnętrznego aktu administracyjnego po uprzednim wyczerpaniu środków zaskarżenia. Ponadto, biorą pod uwagę stan prawny i faktyczny ustalony przez organ odwoławczy z daty wydania przez niego zaskarżonej decyzji administracyjnej. Natomiast specyfika orzekania polega na tym, że sądy administracyjne nie przeprowadzają odrębnego postępowania dowodowego, za wyjątkiem szczególnego przypadku z art. 106 § 3 p.p.s.a., czyli nie przesłuchują świadków, biegłych, jak i nie zarządzają oględzin. Dlatego też także w sprawach z zakresu ochrony środowiska jest to wyłącznie sądowa kontrola zaskarżonej decyzji w zakresie zgodności z prawem, a nie jest to kontrola merytoryczna, np. ustaleń faktycznych raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, która to ocena wymaga wiadomości specjalnych.

## PIŚMIENNICTWO

- Dąbek, Dorota. 2010. *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dobrowolski, Grzegorz. 2011. *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Górski, Marek. 2009. „Zagadnienia wprowadzające.” W *Prawo ochrony środowiska*, red. Marek Górski, 25–52. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rakoczy, Bartosz (red.). 2017. *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rakoczy, Bartosz. 2008. *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Stelmasiak, Jerzy. 2013. *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Stelmasiak, Jerzy. 2015. „Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska.” W *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. Piotr Korzeniowski, 135–144. Łódź: Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi, Komisja Ochrony Środowiska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stelmasiak, Jerzy. 2016. „Prawo ochrony środowiska.” W *Prawo administracyjne. Część ogólna. Ustrojowe prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. Marian Zdyb, i Jerzy Stelmasiak, 729–742. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimmermann, Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

## THE MAIN ISSUES OF THE CASE LAW OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT IN THE AREA OF ENVIRONMENTAL LEGAL PROTECTION

**Summary.** The article discusses the basic problems that occurred in the case law of the Supreme Administrative Court in cases regarding environmental legal protection. They concern

in particular environmental issues in the field of burning hazardous medical and veterinary waste, greenhouse gas emissions, sewage disposal, non-compliance fees, as well as fees charged for the use of the environment. In addition, a large number of cases relate to the issues of environmental impact assessments. In the above cases, the case law of the Supreme Administrative Court shapes their correct interpretation as well as proper application by public administration bodies.

**Key words:** Supreme Administrative Court, case law of the Supreme Administrative Court, environmental protection, administrative responsibility, administrative charge, non-compliance fee