

Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska

W ustawie z 27 IV 2001 - Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.), w tytule VI („Odpowiedzialność w ochronie środowiska”), przewidziano trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności za negatywne oddziaływanie na środowisko: odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjną. Każdy z tych rodzajów odpowiedzialności charakteryzuje się inną rolą, innymi metodami, a także innymi instrumentami prawnymi. Reżimy te nie tylko nie wykluczają się wzajemnie, lecz przeciwnie: uzupełniają się. Jeżeli podmiot narusza środowisko, co spowoduje powstanie szkody, to w grę wchodzi przede wszystkim odpowiedzialność cywilna. Gdy czyn ten wypełnia także znamiona przestępstwa (wykroczenia), w grę wchodzi dodatkowo odpowiedzialność karna. Trzecim rodzajem odpowiedzialności jest odpowiedzialność administracyjna (oparta na prawie administracyjnym), bez warunkującego ją związku z prawem cywilnym bądź czynem w postaci przestępstwa lub wykroczenia. Właśnie ten ostatni typ odpowiedzialności przewidziany w Prawie ochrony środowiska będzie przedmiotem dalszych rozważań, przy czym szczególnie obszernie zostanie omówiona problematyka dotycząca decyzji o wstrzymaniu działalności zagrażającej środowisku. Pojęcie odpowiedzialności jako takiej nie zostało zdefiniowane w Prawie ochrony środowiska, stąd też zaszła potrzeba sformułowania takiej definicji przez przedstawicieli piśmiennictwa prawniczego. Jako najtrafniejszą wskazać tu można definicję zaproponowaną przez W. Langa, który określił ogólnie odpowiedzialność jako zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym. Biorąc pod uwagę powyższe ujęcie oraz specyfikę postępowania administracyjnego, można przyjąć, że przez odpowiedzialność administracyjnoprawną w zakresie ochrony środowiska rozumie się unormowaną prawem możliwość uruchomienia wobec oznaczonego podmiotu, z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska, określonych środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze. Wskazane określenie tego rodzaju odpowiedzialności o charakterze administracyjnym, sformułowane przez J. Bocia i E. Samborską-Boć, opiera się na następujących założeniach: a) odpowiedzialność administracyjnoprawna obejmuje tylko skutki działalności naruszającej stan środowiska, które są sformułowane normatywnie (ten element określenia odpowiedzialności nie ma zatem charakteru postulatywnego); b) odpowiedzialności tego rodzaju podlega zawsze określony konkretnie podmiot; c) można ją uruchamiać tylko z powodu naruszającej stan środowiska działalności określonego podmiotu; d) działalnością naruszającą stan środowiska jest każda działalność szkodząca, choćby była ona dopuszczana prawnie (np. przez normy dopuszczalnych zanieczyszczeń). Analizując przepisy odnoszące się do odpowiedzialności administracyjnej, można zauważyć jej pewne specyficzne cechy. Po pierwsze, odmiennie niż w przypadku odpowiedzialności cywilnej, odpowiedzialność administracyjna może być przedmiotem postępowania wszczynanego z urzędu. Możliwość orzekania przez sąd powszechny jest uzależniona od wniesienia pozwu, a więc od działania powoda, nawet jeśli wytoczenie powództwa nastąpi w trybie art. 323 ust. 2 p.o.ś. Natomiast organ administracji publicznej może wszcząć postępowanie z urzędu. Nie jest tu zatem nieodzowne działanie jednostki (oczywiście, można założyć sytuację, gdy stosowne pismo do organu kieruje jednostka, ale nie decyduje to o wszczęciu postępowania na jej wniosek). Wszczęcie postępowania administracyjnego nie jest uzależnione od naruszenia interesu jednostki, choć warunkuje to wniesienie pozwu. Po drugie, postępowanie administracyjne charakteryzuje się mniejszym formalizmem i jest znacznie szybsze niż postępowanie cywilne, co w przypadku ochrony środowiska ma niebagatelne znaczenie. Po trzecie, organ administracji publicznej ma możliwość nadania rygoru natychmiastowej wykonalności nie tylko na wniosek, jak w przypadku postępowania cywilnego, ale również z urzędu. Zakres i sposób wykonania czynności mających na celu usunięcie stanu niezgodnego z prawem precyzuje decyzja

administracyjna. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że jest to oświadczenie woli kompetentnego organu administracji publicznej, podjęte w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub (w określonym zakresie) prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym oraz zakomunikowane stronie w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (nadanie, odmowa, ograniczenie, cofnięcie lub nadanie uprawnienia, zwolnienie, ograniczenie lub rozszerzenie obowiązku) bądź w sferze procesowej (umorzenie postępowania w sprawie). Na gruncie przepisów dotyczących ochrony środowiska w zakresie odpowiedzialności administracyjnej można przede wszystkim wyodrębnić decyzje określone jako: a) ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko i nakazujące przywrócenie stanu poprzedniego; b) wstrzymujące działalność zagrażającą środowisku. Przykładem pierwszego rodzaju aktu administracyjnego jest decyzja, o której mowa w art. 362 ust. 1 p.o.ś. Przepis ten stanowi, że jeżeli podmiot korzystający ze środowiska oddziałuje negatywnie na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nakazać mu ograniczenie oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, jak również przywrócenie środowiska do właściwego stanu. Przywołany przepis dotyczy więc wszelkich postaci naruszenia środowiska w sposób zakazany prawem. Fakt, iż za jedną z postaci tego naruszenia - czyn określony w art. 156 p.o.ś. - ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną, nie wyklucza ponoszenia przez sprawcę tego czynu odpowiedzialności administracyjnej. Nie wyłącza też kompetencji organów administracji do wydawania decyzji, o których mowa w art. 362 ust. 1 p.o.ś., w związku z tą postacią negatywnego oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, iż na gruncie obowiązujących przepisów materialnoprawnych, w przypadku wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia na podmiot określonych obowiązków w związku z negatywnym oddziaływaniem na środowisko (art. 362 ust. 1 p.o.ś.), generalnie stroną tego postępowania jest wyłącznie podmiot, którego prawa lub obowiązki mogą być określone w wyniku wydania decyzji nakazującej podjęcie pewnych działań. Osoby trzecie, narażone na uciążliwe oddziaływanie podmiotu zobowiązywanego - z uwagi na brak uprawnień procesowych do wszczęcia postępowania w tym przedmiocie, tj. brak uprawnienia do ochrony ich praw podmiotowych w tym trybie - nie mogą być stroną takiego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. Wyjątkiem jest przypadek, gdy wykonanie obowiązków wynikających z wydanej decyzji powoduje ingerencję w prawa lub obowiązki osób trzecich (np. prawo własności). Normy zawarte w art. 362 p.o.ś. rozróżniają dwa rodzaje zachowań w sferze korzystania ze środowiska naturalnego przez dwie grupy podmiotów. Jedną z nich to podmioty władające powierzchnią ziemi, które nie oddziałują negatywnie na środowisko. Jako władających powierzchnią ziemi ustawa traktuje właściciela nieruchomości lub - w wypadku ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków - podmiot określony w takim rejestrze jako władający. Podmioty takie są zobligowane z mocy ustawy do przeprowadzenia rekultywacji powierzchni ziemi, gdy pojawia się jej zanieczyszczenie. Od tego obowiązku władający może uwolnić się jedynie wówczas, gdy wykaże, że zanieczyszczenie to spowodował inny wskazany podmiot. W sytuacji zatem, gdy zanieczyszczenie bezsprzecznie odnosi się do powierzchni ziemi, organ ma przede wszystkim za zadanie ustalić właściciela gruntu, ewentualnie - jeżeli taki wpis został poczyniony w ewidencji gruntów i budynków - osobę władającą. Sam fakt posiadania tytułu własności do ziemi może być wystarczającą przesłanką do nałożenia obowiązku w trybie art. 362 p.o.ś. i bez znaczenia będzie tu okoliczność negatywnego oddziaływania (lub jego braku) na środowisko przez właściciela. Druga grupa objęta dyspozycją art. 362 p.o.ś. to podmioty korzystające ze środowiska, które negatywnie na nie oddziałują. W tym wypadku nie mają znaczenia kwestie własności, lecz rodzaj i charakter prowadzonej działalności. Ustawa, mówiąc o podmiocie korzystającym ze środowiska, ma bowiem na uwadze przedsiębiorców, osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie, osoby wykonujące zawód medyczny, jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcą oraz osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, rolnikami, lekarzami, jednakże korzystające ze środowiska, gdy działalność ta powoduje negatywne oddziaływanie na środowisko. Decyzja wydawana na podstawie komentowanego artykułu Prawa ochrony środowiska powinna zawierać następujące elementy: a) zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub

stan, do jakiego ma ono zostać przywrócone; b) czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia go do stanu właściwego; c) termin wykonania obowiązku. Warto jednak zauważyć, że wymienione elementy decyzji nie są obligatoryjne, ponieważ ustawodawca posługuje się w art. 362 ust. 1 p.o.ś. zwrotem „może nałożyć obowiązek”. Określenie tych obowiązków ma natomiast charakter ogólny i świadczy o dużym stopniu uznaniowości stosowanym przez organy administracji publicznej. Jednocześnie prawodawca nie precyzuje w żadnym miejscu, jakimi kryteriami należy się kierować. W braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia działań, o których mowa w ust. 1 omawianego przepisu (z przyczyn technicznych lub ekonomicznych), organ ochrony środowiska może zobligować podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz właściwego gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (precyzyjniej rzecz ujmując: gminy jako podmiotu posiadającego osobowość prawną) kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska (art. 362 ust. 3 p.o.ś.). Ustawodawca nie wskazuje, w jaki sposób należy owe szkody szacować, zatem wypadałoby stosować kryteria sztuczne, oparte np. na opłatach za korzystanie ze środowiska. Określenie „negatywne oddziaływanie na środowisko” oznacza oddziaływanie prowadzące do ujemnych skutków, niekoniecznie niezgodne z prawem. Oznacza to np., że nawet zgodna z prawem emisja substancji zanieczyszczających do powietrza może powodować negatywne konsekwencje dla środowiska (np. przekształcenia stanu środowiska). To zaś, czy takie negatywne oddziaływanie faktycznie występuje, powinno zostać ustalone w fazie wyjaśniającej postępowania administracyjnego, którego wynik winien znaleźć należyte uzasadnienie w orzeczeniu, mającym oparcie w zgromadzonym materiale dowodowym. Najbardziej typową postacią odpowiedzialności administracyjnej są jednak decyzje o wstrzymaniu działalności zagrażającej środowisku. Postępowanie w sprawie wydania tego typu decyzji wszczyna się z urzędu. W przepisach Prawa ochrony środowiska można wyróżnić trzy kategorie organów, które wydają takie decyzje: organ samorządu gminnego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska oraz właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej. Decyzje o wstrzymaniu działalności zagrażającej środowisku, które są podejmowane przez organy samorządu gminnego (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), wydaje się na podstawie art. 363 i 368 p.o.ś. Pierwszy z tych przepisów stanowi, iż wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, która eksploatuje instalację w ramach zwykłego korzystania ze środowiska lub eksploatuje urządzenie, wykonanie w określonym czasie czynności mających na celu ograniczenie ich negatywnego oddziaływania na środowisko. Chodzi tu o instalacje (urządzenia), na których działanie (eksploatację) nie są wymagane zezwolenia. Podstawą wydania decyzji ma być umotywowana potrzeba ograniczenia negatywnego oddziaływania instalacji lub urządzenia na środowisko. Ustawodawca nie przewiduje jednak zupełnej eliminacji takich oddziaływań, a tylko ich ograniczenie. Pojęcie „instalacja” w rozumieniu ustawy oznacza stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, położonych na terenie jednego zakładu, bądź budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Z kolei przez „urządzenie” (art. 3 pkt 42 p.o.ś.) należy rozumieć niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu. Ustawodawca w ramach uznania administracyjnego pozostawił organom administracji publicznej zarówno ustalenie, w jakim czasie powinna nastąpić realizacja czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko, jak i skonkretyzowanie, jakie czynności należy wykonać. Przez uznanie administracyjne rozumie się takie unormowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w odmienny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy jest zgodne z prawem. Z uznaniem administracyjnym mamy do czynienia wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy spośród przynajmniej dwóch potencjalnych rozstrzygnięć. Ze względu na możliwy do podniesienia zarzut niewłaściwego korzystania z uznania administracyjnego, obowiązki w zakresie uzasadnienia tego typu decyzji są znacznie większe wobec organu orzekającego w warunkach uznania administracyjnego aniżeli w przypadku orzekania w ramach ustawowego związania. Uzasadnienie decyzji uznaniowej, które nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że rozstrzygnięcie organu jest

oparte na obowiązujących przepisach oraz ustalonym w oparciu o rzetelne dowody stanie faktycznym zaistniałym w danej sprawie, który odpowiada stanowi faktycznemu określone w mających zastosowanie przepisach prawa - cechuje rozstrzygnięcie dowolne, nieoparte na przepisach prawa. Takie uzasadnienie decyzji jest w sposób oczywisty sprzeczne z określoną w art. 8 k.p.a. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji. W celu uniknięcia wydania wadliwej decyzji przez organ administracji publicznej (w tym przypadku przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), zwykle nakładającej określone obowiązki (np. wykonanie oznaczonych czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko), decyzja podlega kontroli w postępowaniu w II instancji lub przed sądem administracyjnym z punktu widzenia standardów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z kolei uregulowanie zawarte w art. 368 ust. 1 p.o.ś. opiera się na innym założeniu niż decyzja wydawana na podstawie art. 363 p.o.ś., choć adresowane jest do tego samego kręgu podmiotów, czyli wyłącznie osób fizycznych. Hipoteza tego unormowania przewiduje, że: a) osoba fizyczna prowadzi instalację w ramach zwykłego korzystania ze środowiska; b) emisja z tej instalacji nie wymaga pozwolenia; c) osoba fizyczna prowadząca instalację uzyskała decyzję określającą wymagania dotyczące eksploatacji tej instalacji, tj. decyzję przewidzianą w art. 154 ust. 1 p.o.ś., wydawaną, o ile jest to umotywowane koniecznością ochrony środowiska; d) osoba fizyczna prowadząca instalację narusza warunki decyzji. W razie wystąpienia wskazanych przesłanek wójt, burmistrz lub prezydent miasta dysponuje uprawnieniem do wydania decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji. Odmienne niż w przypadku trybu z art. 363 p.o.ś., nie musi poprzedzić jej wezwaniem do wykonania w oznaczonym czasie stosownych czynności. Przepis art. 368 ust. 1 p.o.ś. nakazuje odpowiednie stosowanie regulacji przewidzianych w art. 367 ust. 2-4 p.o.ś., co oznacza, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest uprawniony - na wniosek osoby fizycznej prowadzącej instalację - do wydania decyzji określającej termin usunięcia naruszenia, ale w razie bezskutecznego upływu tego terminu musi już wydać decyzję wstrzymującą eksploatację instalacji. Od decyzji wydanej na podstawie art. 363 i 368 p.o.ś. stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie, w razie niezgodności decyzji z prawem, skarga do sądu administracyjnego. Kolejnym organem uprawnionym do wydawania decyzji o wstrzymaniu działalności zagrażającej środowisku jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Upoważnienie ustawowe do wydawania takich decyzji wynika z art. 364, 365 i 367 p.o.ś. Pierwszy z tych przepisów stanowi, iż jeśli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach bądź zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. Z punktu widzenia art. 364 p.o.ś. jest istotne, czy podmiot korzystający ze środowiska lub osoba fizyczna powodują swoją działalnością pogorszenie środowiska znacznych rozmiarów bądź czy działalność ta zagraża życiu albo zdrowiu ludzi. Negatywny wpływ na środowisko obejmuje tu wszystkie rodzaje oddziaływania danego podmiotu na środowisko (jego globalny wpływ), zatem prowadzący postępowanie organ ma obowiązek badania skali wszystkich oddziaływań i ustalenia, na podstawie wyników badań, stopnia wpływu tych oddziaływań na środowisko. Ustawodawca nie wskazał kryteriów „pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach”, nie podał też definicji „zagrożenia zdrowia i życia”, dlatego w każdej sprawie stosowna ocena musi być przeprowadzona indywidualnie i logicznie uzasadniona, ze wskazaniem, jakie powody złożyły się na zakwalifikowanie skali pogorszenia stanu środowiska jako „znacznych rozmiarów” i co przesądziło o ocenie, że dany wpływ na środowisko zagraża ludzkiemu życiu lub zdrowiu. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że punktem odniesienia powinny być standardy emisyjne, czyli dopuszczalne wielkości emisji (art. 3 pkt 33 p.o.ś.), z reguły wynikające z przepisów wykonawczych do ustawy. Zgodnie bowiem z art. 141 ust. 1 p.o.ś., eksploatacja instalacji lub urządzenia nie powinna powodować przekroczenia standardów emisyjnych. W art. 364 p.o.ś. ustawodawca użył określenia „znacznych rozmiarów”, co oznacza, że pogorszenie „nieznacznych rozmiarów” i niezagrożące życiu ani zdrowiu ludzi nie powoduje sankcji wstrzymania działalności danego podmiotu na podstawie tego przepisu.

Jednocześnie trzeba pamiętać, że w razie poprawy wpływu na środowisko, po stwierdzeniu, że przyczyny wstrzymania działalności ustały, uprawniony organ, w myśl art. 373 ust. 1 p.o.ś., na wniosek zainteresowanego wyraża zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności. Komentowany tu przepis chroni więc podmioty korzystające ze środowiska przed decyzjami nieodwracalnymi, a cała regulacja ustawowa realizuje jako główny cel ochronę środowiska - temu celowi służy też m.in. art. 364 p.o.ś. Specyficznym uzupełnieniem regulacji art. 364 jest art. 365 p.o.ś. Ustawodawca wyróżnia tu dwie sytuacje. Pierwsza, określona w ust. 1, odnosi się wyłącznie do instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego. Odmienne niż w przypadku art. 364, prawodawca przewiduje tu wyłącznie przesłanki formalne w postaci: a) braku wymaganego pozwolenia zintegrowanego; b) naruszenia warunków pozwolenia zintegrowanego, ale dopiero wówczas, gdy okres eksploatacji wynosi więcej niż 6 miesięcy, przy czym nie wolno tego terminu traktować jako sumy poszczególnych okresów, które łącznie wynoszą 6 miesięcy. Stwierdzenie przez organ, iż zaszła jedna z dwóch podstaw określonych w art. 365 ust. 1 p.o.ś., obliguje go do wydania decyzji administracyjnej, w której treści jest mowa o wstrzymaniu użytkowania instalacji. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie może zatem odmówić wydania takiej decyzji. Rozwiązania zawarte w ust. 2 odnoszą się do innych sytuacji. Chodzi tu o nowo zbudowane lub przebudowane obiekty budowlane, zespoły obiektów lub instalacji, ale tylko takie, które są związane z przedsięwzięciem zaliczonym do mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tzn. dla których niezbędne jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko albo ipso iure, albo na podstawie decyzji właściwego organu. Organ ochrony środowiska, w zależności od sytuacji, podejmuje decyzję wstrzymującą oddanie do użytkowania (art. 365 ust. 2 pkt 1 p.o.ś.) lub też wstrzymuje użytkowanie (art. 365 ust. 2 pkt 2 i 3 p.o.ś.). W pierwszym przypadku decyzja wstrzymująca oddanie do użytkowania zapada wówczas, jeżeli np. nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany lub instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska wymienionych w art. 76 ust. 2 p.o.ś. Oznacza to, że brak jest: a) wykonania wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko; b) zastosowania odpowiednich rozwiązań technologicznych wynikających z ustaw lub decyzji; c) uzyskania wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska; d) dotrzymywania na etapie wymaganych prawem badań i sprawdzeń, wynikających z mocy prawa standardów emisyjnych oraz określonych w pozwoleniu warunków emisji. W odniesieniu do decyzji wydawanych na podstawie art. 365 ust. 2 pkt 2 p.o.ś. należy zauważyć, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma kompetencję do dokonania czynności sprawdzających, czy w okresie 30 dni od zakończenia rozruchu dotrzymywane są standardy emisyjne lub określone w pozwoleniu warunki emisyjne. Gdy zostanie stwierdzone ich niedotrzymywanie, organ administracyjny wydaje stosowną decyzję wstrzymującą użytkowanie. Jeszcze inna sytuacja ma miejsce w przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 365 ust. 2 pkt 3 p.o.ś. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska obligatoryjnie wstrzymuje użytkowanie, jeżeli kumulatywnie zaistnieją następujące okoliczności: od oddania do użytkowania upłynęło nie więcej niż 5 lat; zostanie ujawnione, że przy oddawaniu do użytkowania nie spełniono wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 p.o.ś., i w dalszym ciągu są one niespełnione; inwestor nie powiadomił wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o fakcie oddawania do eksploatacji instalacji lub obiektów. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska posiada kompetencję do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom wydawanym na podstawie art. 364 i 365 ust. 2 p.o.ś., z wyłączeniem decyzji, o których mowa w art. 365 ust. 2 pkt 3. Ponadto w przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 364 i 365 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 p.o.ś., organ ochrony środowiska ustala termin wstrzymania działalności lub użytkowania, biorąc pod uwagę konieczność bezpiecznego dla środowiska zakończenia działalności lub użytkowania. W odróżnieniu od art. 364 i 365, art. 367 ust. 1 p.o.ś. przewiduje fakultatywne wstrzymanie działalności przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Przepis ten ma zastosowanie, gdy podmiot korzystający ze środowiska wprowadza doń substancje lub energie bez wymaganego pozwolenia lub naruszono jego warunki (art. 367 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.), bądź gdy ma miejsce naruszanie przez podmiot korzystający ze środowiska warunków decyzji ustalającej wymagania dotyczące funkcjonowania instalacji wymagającej zgłoszenia (art. 367 ust. 1 pkt 2 p.o.ś.),

a także gdy występuje przekroczenie warunków decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 367 ust. 5 p.o.ś.). W takich sytuacjach wojewódzki inspektor ochrony środowiska dysponuje kompetencją do podjęcia decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji. Nie są to instalacje, co do których konieczne jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego, gdyż do tego rodzaju pozwolenia stosuje się art. 365 ust. 1 p.o.ś. Chodzi tu o instalacje wymagające pozwolenia na: a) wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza; b) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi; c) wytwarzanie odpadów. Na wniosek prowadzącego instalację wojewódzki inspektor ochrony środowiska może w drodze decyzji ustalić termin usunięcia nieprawidłowości (art. 367 ust. 2 p.o.ś.). Ma to na celu umożliwienie stronie usunięcia stwierdzonych naruszeń, o ile, oczywiście, nie przemawiają przeciwko temu konkretne argumenty. Jeżeli organ nie uwzględni tego wniosku, podejmuje decyzję o wstrzymaniu użytkowania instalacji. Taką samą decyzję wyda organ w razie bezskutecznego upływu terminu usunięcia naruszenia (art. 367 ust. 3 p.o.ś.). Konieczną przesłanką do wydania przez ten organ rozstrzygnięcia w trybie art. 367 ust. 3 p.o.ś. jest wykazanie, iż podmiot korzystający ze środowiska nie wykonał, w określonym przez organ terminie, ciążących na nim obowiązków. Decyzja o wstrzymaniu użytkowania instalacji jest, co do zasady, decyzją wywołującą ujemne skutki w sferze działalności podmiotu, którego dotyczy. Nie może więc być decyzją uznaniową. Powinna być wydawana jedynie wówczas, gdy organ orzekający w sprawie wykaże w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, iż faktycznie zachodzi w niej przesłanka, o której mowa w art. 367 ust. 3 p.o.ś. Decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji nie nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Co więcej, ustawodawca w art. 367 ust. 4 p.o.ś. wymaga od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska wyznaczenia terminu wstrzymania działalności, tak by jej zakończenie było bezpieczne dla środowiska. Na decyzję inspektora wojewódzkiego (w ramach kontroli instancyjnej) służy odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, po czym w razie niezgodności decyzji z prawem możliwe jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Faktyczne wstrzymanie działalności następuje dopiero po uzyskaniu przez decyzję charakteru ostatecznego. Ostatnią grupę organów upoważnionych do wydawania decyzji o wstrzymaniu działalności zagrażającej środowisku stanowią organy Państwowej Straży Pożarnej. Podstawą prawną do wydania decyzji jest wówczas art. 373 p.o.ś. Na mocy tego przepisu, właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej został wyposażony w kompetencję do wydania decyzji nakazującej usunięcie w określonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości lub wstrzymującej uruchomienie bądź użytkowanie instalacji, jeśli stwierdzone uchybienia mogą pociągać za sobą ryzyko wystąpienia awarii przemysłowej. Chodzi tu o naruszenie art. 248-269 p.o.ś., tj. przepisów regulujących działalność podmiotów, które prowadzą zakład o dużym i zwiększonym ryzyku, oraz normujących kwestie dotyczące awarii przemysłowej. Decyzja nakazująca usunięcie w oznaczonym terminie uchybień stwierdzonych w rezultacie czynności sprawdzających organu Państwowej Straży Pożarnej odnosi się do przypadków, w których instalacja jest już eksploatowana. Z kolei decyzja wstrzymująca uruchomienie lub użytkowanie jest wydawana wówczas, gdy instalacja jeszcze nie funkcjonuje (nie jest eksploatowana). Wówczas decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, przy czym w treści musi być ustalony - bezpieczny dla środowiska - termin wstrzymania uruchomienia instalacji lub początku jej użytkowania. Oprócz omówionych dwóch podstawowych rodzajów decyzji wydawanych w ramach przepisów o odpowiedzialności administracyjnej w p.o.ś., należy również wspomnieć o decyzji zakazującej produkcji, sprowadzania z zagranicy lub wprowadzania do obrotu produktów niespełniających wymagań ochrony środowiska, wydawanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 370 p.o.ś.). Decyzja ta jest instrumentem profilaktycznej roli prawa w zakresie ochrony środowiska. Oprócz bowiem instalacji czy urządzeń, źródłem zagrożeń dla środowiska mogą być także produkty (w rozumieniu art. 3 pkt 30 p.o.ś.). Stąd też wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma obowiązek zapobiegać powstawaniu tego rodzaju niebezpieczeństw przez podejmowanie stosownych decyzji na podstawie udzielonego mu upoważnienia ustawowego. W ściśle określonych sytuacjach, które wymieniono w art. 374 p.o.ś., ustawodawca nakłada na organy samorządu gminnego, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej obowiązek dokonania uzgodnień z odpowiednimi organami administracji

publicznej, tzn. dyrektorem właściwego okręgowego albo specjalistycznego urzędu górniczego i właściwym dyrektorem urzędu morskiego. Decyzja, której przedmiotem jest ruch zakładu górniczego, wymaga uzgodnienia z dyrektorem właściwego okręgowego albo specjalistycznego urzędu górniczego, natomiast decyzja dotycząca morskiego pasa ochronnego musi być uzgodniona z właściwym dyrektorem urzędu morskiego. Od tej zasady prawodawca przewidział odstępstwo w dwóch sytuacjach. Pierwsza odnosi się do wydawania decyzji w trybie art. 365 lub 372 p.o.ś., druga zaś dotyczy wypadków podejmowania decyzji w razie zagrożenia życia lub zdrowia bądź bezpośredniego zagrożenia pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach. Do uzgodnień określonych w art. 374 p.o.ś. ma zastosowanie art. 106 k.p.a. Oznacza to, że organ uprawniony do wydania decyzji występuje do organu uzgadniającego o zajęcie stanowiska w określonej kwestii prawnej. Organ uzgadniający ma 14 dni na przedstawienie postanowienia, w którym wyraża zgodę na wydanie decyzji lub odmawia zgody. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie konieczności przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (art. 106 § 4 k.p.a.). Może więc wzywać strony, świadków i biegłych czy żądać przedstawienia określonych dokumentów. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 14 dni, przepis art. 374 ust. 2 p.o.ś. nakazuje przyjąć (na zasadzie fikcji prawnej), iż uzgodniono stanowisko. Na wydane postanowienie stronie (ale nie organowi występującemu o uzgodnienie) służy zażalenie, a w dalszej kolejności - w razie niezgodności postanowienia z prawem - skarga do sądu administracyjnego. Warto przy tym dodać, że ewentualne wady czy uchybienia procesowe, które miały miejsce w toku postępowania odrębnego, prowadzonego w trybie art. 106 k.p.a., nie mają wpływu na rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu głównym. Niezasięgnięcie przed wydaniem decyzji wymaganego przez prawo stanowiska innego organu uzasadnia, w świetle art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., wznowienie postępowania w sprawie. Natomiast wydanie decyzji mimo braku zgody organu upoważnionego do uzgadniania skutkuje wadą decyzji, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności z racji naruszenia prawa.

Krzysztof Padrak, Magdalena Solan artykuł PiP 2010/1/92-102

From:

<http://wiki.leba.eu/> - Wiki Łeba

Permanent link:

http://wiki.leba.eu/srodowisko/odpowiedzialnosc_administracyjna_w_prawie_ochrony_srodowiska

Last update: 2016/12/08 12:27

