Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2023/1
ISSN 2956-9435
DOI: 10.5281/zenodo.10790638

Michał Krenich[1]

Wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej przed i po nowelizacji z 30 marca 2021 r.

Wpływ tekstu: 31.3.2023 ○ Akceptacja do publikacji: 19.11.2023

Streszczenie:

W artykule dokonano analizy problematyki wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z nowelizacją z marca 2021 r. Przybliżono genezę zmian legislacyjnych, dokonując przeglądu niespójnego orzecznictwa sądów administracyjnych i literatury sprzed 2021 r. Ponadto przedstawiono konsekwencje i ocenę nowego stanu prawnego oraz zarysowano linię orzeczniczą kształtującą się już po nowelizacji.

Słowa kluczowe: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, wstrzymanie wykonania, ochrona tymczasowa, wykonalność

The Suspension of Execution of Final Decision on Environmental Conditions Before and After the Amendment of March 30, 2021

The article analyses the problem of suspension of execution of final decision on environmental conditions in connection to 2021 March amendment. It describes reasons for enacted legislative measures by presenting inconsistent administrative court judgements and literature before the year 2021. Moreover, the publication highlights the consequences of amendments, provides assessment of changes and describes recent court judgements based on new regulation.

Key words: decision on environmental conditions, suspension of execution, interim protection, executability

[1] Autor jest studentem IV roku na kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, michal.krenich@student.uj.edu.pl, ORCID 0009-0009-9260-7996.

1. Wprowadzenie

13 maja 2021 r. weszła w życie nowelizacja[2] ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[3]. Nowelizacja wprowadziła do ustawy środowiskowej art. 86f. Jego ust. 1 stanowi, że do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach[4] stosuje się art. 61 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[5], który pozwala sądowi wstrzymać wykonanie ostatecznej decyzji administracyjnej. Poprzez wyraźne odesłanie ustawodawca przesądził o dopuszczalności przyznania ochrony tymczasowej skarżącym decyzję środowiskową. Powyższa możliwość przed nowelizacją z 2021 r. budziła istotne wątpliwości. Mimo iż do decyzji środowiskowej, jako decyzji administracyjnej, mogły mieć zastosowanie ogólne przepisy p.p.s.a. – w tym art. 61 § 3 – sądy odmawiały wstrzymania jej wykonania, powołując się na jej niewykonalny charakter. Jednocześnie jednak sądy zgodnie orzekały o możliwości nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności, przyjmując na potrzebę instytucji z art. 108 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego[6], że decyzja środowiskowa może być wykonalna w znaczeniu szerokim. Powyższa orzecznicza niekonsekwencja faworyzowała w procesie inwestycyjnym inwestora, który mógł otrzymać decyzję środowiskową zaopatrzoną w rygor natychmiastowej wykonalności i szybciej realizować przedsięwzięcie, podczas gdy skarżącym z zasady odmawiano wstrzymania wykonania tej samej decyzji, pozbawiając ich ochrony tymczasowej. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie genezy nowelizacji, w tym w szczególności dokonanie krytycznej oceny niespójnego orzecznictwa w kwestii wykonalności decyzji środowiskowej, przybliżenie negatywnych konsekwencji tegoż orzecznictwa oraz korzyści wynikających z wprowadzonej możliwości wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej.

2. Geneza nowelizacji – orzecznicza niekonsekwencja

Ustawa nowelizująca została uchwalona w związku ze skierowaniem do Rzeczpospolitej Polskiej uzasadnionej opinii Komisji Europejskiej z 7 marca 2019 r. w sprawie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2001 r. w sprawie oceny skutków wywieranych

[2] Ustawa z 30.3.2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 784), dalej: nowelizacja, ustawa nowelizująca.

[3] Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2022, poz. 1029, tekst jedn. ze zm.), dalej: ustawa środowiskowa.

[4] Dalej: decyzja środowiskowa.

[5] Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2023, poz. 259, tekst jedn. ze zm.), dalej: p.p.s.a.

[6] Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2022, poz. 2000, tekst jedn. ze zm.), dalej: k.p.a.

przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko[7]. Art. 11 dyrektywy 2011/92/UE gwarantuje zdefiniowanej w niej „zainteresowanej społeczności" szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto przepis ten stanowi wdrożenie art. 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus 25 czerwca 1998 r.[8], która w art. 9 ust. 4 przewiduje obowiązek zapewnienia „**odpowiednich i prawnie skutecznych środków zaradczych, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania** [podkr. M.K.]**"**. Komisja Europejska podniosła, że unijny standard wymaga zatem zapewnienia wnoszącym skargę na decyzję administracyjną możliwości zawnioskowania o zarządzenie środka tymczasowego, tak by zapobiec zagrożeniu dla zdrowia ludzi bądź środowiska[9]. Jednocześnie Komisja słusznie zwróciła uwagę, że według utrwalonego orzecznictwa polskich sądów administracyjnych brak jest możliwości zastosowania takiego środka tymczasowego względem decyzji środowiskowej. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej: „W tym zakresie sądy prezentują jednolite stanowisko, według którego wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej na podstawie p.p.s.a. nie jest możliwe. Art. 61 § 3 p.p.s.a. dotyczy bowiem sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne, natomiast skutków takich zasadniczo nie wywołuje decyzja środowiskowa, gdyż nie podlega wykonaniu w postępowaniu egzekucyjnym"[10].

I tak, przykładowo, NSA w postanowieniu z 11.2.2014 r., II OZ 123/14, orzekł, że zasadne było stanowisko orzekającego w pierwszej instancji WSA, który odmówił wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej, argumentując, iż: „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (…) nie nadaje się do wykonania jako decyzja samoistna, gdyż stanowi ona dopiero etap poprzedzający wydanie właściwej decyzji merytorycznej, jaką będzie pozwolenie na budowę lub inna decyzja inwestycyjna, stanowiąca zezwolenie na realizację inwestycji"[11]. NSA dodał też, że „trudne do odwrócenia skutki" będące jedną z alternatywnych przesłanek wstrzymania przez sąd wykonania decyzji administracyjnej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.: „mogą wystąpić dopiero w wyniku

[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2001 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 28.1.2012 r.), dalej: dyrektywa 2011/92/UE.

[8] Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., zatwierdzona w imieniu Unii decyzją Rady 2005/370/WE z 17.2.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706), dalej: Konwencja z Aarhus.

[9] Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem z 19.2.2021 r., druk nr 939, Sejm IX kadencji.

[10] Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem z 19.2.2021 r., druk nr 939, Sejm IX kadencji.

[11] Postanowienie NSA z 11.2.2014 r., II OZ 123/14, LEX nr 1450941.

wykonania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź innych decyzji inwestycyjnych"[12]. Co istotne, NSA ocenił przy tym, że: „**możliwość uzyskania takiego pozwolenia, sama w sobie nie rodzi skutków, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a.** [podkr. M.K.]"[13]. Podobnie, powołując się na utrwalone orzecznictwo, wypowiedział się w postanowieniu z 3.10.2016 r., II SA/Rz 959/16, WSA w Rzeszowie, podzielając pogląd, iż decyzja środowiskowa nie podlega ochronie tymczasowej, gdyż nie nadaje się do wykonania[14]. Sąd oparł swoją argumentację na tym, że to dopiero decyzja inwestycyjna[15], a nie decyzja środowiskowa formułuje określone obowiązki względem oznaczonego inwestora oraz że decyzja środowiskowa samodzielnie nie uprawnia do podjęcia określonych działań. Również WSA w Krakowie w wyroku z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, uznał, że: „ze względu na swoją treść decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (…) nie ma cechy wykonalności"[16]. Sąd stwierdził, że stosownie do art. 82 ust. 1 ustawy środowiskowej decyzja środowiskowa określa rodzaj i miejsce realizacji planowanego przedsięwzięcia, warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej, wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych czy wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko. Z powyższego zaś zdaniem WSA w Krakowie wynika, że decyzja środowiskowa określa jedynie warunki i wymogi podyktowane względami ochrony środowiska, jakie powinny zostać zachowane przy realizacji inwestycji. Sąd stwierdził, że: „skoro decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie nakłada na jej adresata ani obowiązku określonego działania, ani zaniechania określonego działania, ani też znoszenia zachowań innych podmiotów, czyli w żaden sposób nie może spowodować zmiany stanu w rzeczywistości, oznacza to, że nie ma cechy wykonalności"[17]. WSA podkreślił przy tym, iż obowiązek oparcia decyzji inwestycyjnych na decyzji środowiskowej jest jej „wykorzystaniem" w postępowaniach w sprawie ich wydania i że: „jest jedynie szeroko rozumianym następstwem tej decyzji, a nie jej wykonaniem"[18].

We wszystkich przywołanych wyżej dla przykładu orzeczeniach sądy nie stosowały art. 61 § 3 p.p.s.a. i odmawiały wstrzymania wykonania ostatecznych decyzji środowiskowych, opierając się na tym, że decyzja środowiskowa – z racji jej charakteru – nie nadaje się do wykonania.

[12] Postanowienie NSA z 11.2.2014 r., II OZ 123/14, LEX nr 1450941.

[13] Postanowienie NSA z 11.2.2014 r., II OZ 123/14, LEX nr 1450941.

[14] Postanowienie WSA w Rzeszowie z 3.10.2016 r., II SA/Rz 959/16, LEX nr 2130758.

[15] Mowa o decyzjach z art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej.

[16] Wyrok WSA w Krakowie z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, LEX nr 1086211. Wyrok ten wprawdzie został uchylony wyrokiem NSA z 20.11.2012 r., II OSK 1308/11, LEX nr 1227453, jednakże NSA nie rozstrzygał sprawy merytorycznie. Z powodów proceduralnych skarga została odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a.

[17] Wyrok WSA w Krakowie z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, LEX nr 1086211.

[18] Wyrok WSA w Krakowie z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, LEX nr 1086211.

Jednocześnie jednak sądy zgodnie orzekały o możliwości nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności, mimo iż cecha wykonalności stanowi konieczną tego przesłankę[19]. Biorąc pod uwagę interpretację wykonalności decyzji środowiskowej przyjmowaną w orzecznictwie dotyczącym wstrzymania jej wykonania, należało konsekwentnie przyjąć, iż nie ma możliwości nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Brak było bowiem normatywnych podstaw, by na potrzeby instytucji z art. 108 § 1 k.p.a. cechę wykonalności rozumieć w inny sposób niż na potrzeby art. 61 § 3 p.p.s.a. Niemniej, w orzecznictwie ugruntował się pogląd przeciwny.

Za dopuszczalnością nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności opowiedział się m.in. NSA w wyroku z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11[20]. Warto zwrócić uwagę na argumentację skarżących w tej sprawie, którzy podnosili, że niedopuszczalne jest nadanie na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji środowiskowej, gdyż ta nie podlega wykonaniu. Sąd nie uwzględnił jednak tego zarzutu, stwierdzając, że: „bezpodstawności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności nie można natomiast upatrywać, tak jak to czynią skarżący, w braku możliwości wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach"[21]. NSA odwołał się następnie do art. 86 ustawy środowiskowej i wskazał, iż: „nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach umożliwia inwestorowi ubieganie się o uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i z tego względu należy je ocenić jako w pełni uzasadnione"[22]. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, w którym stwierdził, że: „można w odniesieniu do nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności mówić o **możliwości jej wykonania w znaczeniu szerokim, co należy utożsamiać z mocą prawną pozwalającą na wywoływanie wszystkich skutków związanych z jej pozostawaniem w obrocie prawnym i wywoływaniem skutków prawnych** [podkr. M.K.]"[23]. W tym kontekście NSA ponownie zauważył, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nieostatecznej decyzji środowiskowej umożliwia inwestorowi ubieganie się o uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – jednej z decyzji inwestycyjnych. Powyższa argumentacja w kwestii wykonalności decyzji środowiskowej pozostawała jednak w sprzeczności ze stanowiskiem prezentowanym przez sądy orzekające w przedmiocie wstrzymania wykonania tej decyzji. Wcześniej wspomniano już bowiem, że przykładowo WSA w Krakowie w wyroku II SA/Kr 880/10 jasno stwierdził, że wykorzystanie decyzji środowiskowej w procedowaniu decyzji inwestycyjnej nie może być traktowane

[19] Zob. m.in. T. Woś, *Decyzja administracyjna* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 402.

[20] Wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144.

[21] Wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144.

[22] Wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144.

[23] Wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434.

jako jej „wykonanie”[24]. Jednocześnie NSA w obu wyżej opisanych wyrokach (II OSK 2169/11[25] oraz II OSK 1066/15[26]), uzasadniając możliwość nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności koniecznością szerokiego rozumienia pojęcia wykonalności, pominął fakt, że sam rygor natychmiastowej wykonalności nadany decyzji środowiskowej nie byłby wystarczający, by ubiegać się o decyzję inwestycyjną. Z art. 72 ust. 3 ustawy środowiskowej wynikało bowiem, że dla procedowania decyzji inwestycyjnej konieczne jest przedłożenie **ostatecznej** decyzji środowiskowej[27]. Zauważył to m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, w którym orzekł, że: „organ architektoniczno-budowlany decyzję w tym przedmiocie[28] może wydać jedynie na podstawie ostatecznej decyzji środowiskowej, albowiem tej ostateczności nie może zastąpić nadany rygor natychmiastowej wykonalności decyzji (wynika to pośrednio z art. 72 ust. 3 przywołanej wyżej ustawy)”[29].Co ciekawe, choć NSA w wyroku II OSK 1066/15 powołał się na wyrok WSA we Wrocławiu, by stwierdzić, że: „generalnie w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż co do zasady nie ma przeszkód by nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nadać rygor natychmiastowej wykonalności”[30], pominął jednak wniosek wyciągnięty przez WSA we Wrocławiu z brzmienia art. 72 ust. 3 ustawy środowiskowej, który w zasadzie podważał argumentację NSA co do konieczności szerokiego pojmowania wykonalności decyzji środowiskowej na potrzeby instytucji z art. 108 § 1 k.p.a. Warto też zauważyć, że NSA, mierząc się po raz kolejny z podobnymi zarzutami skarżących – że decyzja środowiskowa nie nadaje się do wykonania – stwierdził w powyższym wyroku, że: „bezpodstawności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności nie można upatrywać (…) w braku możliwości wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wiążąc to z niemożnością wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej w oparciu o treść art. 61 § 3 p.p.s.a.”[31]. Sąd argumentował, że: „przesłanki zastosowania ochrony tymczasowej ostatecznej decyzji środowiskowej jaką przewiduje art. 61 § 3 p.p.s.a. nie mogą być automatycznie przenoszone na kwestie związaną z nadaniem w trybie art. 108 k.p.a. nieostatecznej decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Odmienność tych regulacji w zakresie przesłanek ich zastosowania nie pozwala na wyprowadzenie tezy o braku wykonalności spornej decyzji”[32].

Wykładnia dokonana przez NSA akceptowała zatem fakt, że jednej i tej samej decyzji środowiskowej będzie można nadać – po spełnieniu przesłanek z art. 108 § 1 k.p.a. – rygor natychmiastowej wykonalności, ale jednocześnie nigdy nie będzie

[24] Wyrok WSA w Krakowie z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, LEX nr 1086211.

[25] Wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144.

[26] Wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434.

[27] Art. 72 ust. 3 ustawy środowiskowej obowiązuje w podobnym brzmieniu od czasu jej uchwalenia w 2008 r. (zmienił się jedynie wskazany w nim termin z 4 na 6 lat).

[28] W przedmiocie wydania pozwolenia na budowę.

[29] Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457.

[30] Wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434.

[31] Wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434.

[32] Wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434.

można wstrzymać jej wykonania na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. (bowiem sądy z zasady odmawiały wstrzymania wykonania każdej decyzji środowiskowej, nie badając nawet przesłanek z art. 61 § 3 p.p.s.a.).

Wynikająca z omówionych wyroków interpretacja wykonalności decyzji środowiskowej – inna na potrzeby nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności, a odmienna w sprawach o wstrzymanie jej wykonania – stawiała w nierównej pozycji inwestora i podmioty mu przeciwne. Inwestor mógł bowiem uzyskać rygor natychmiastowej wykonalności i szybciej realizować przedsięwzięcie[33], skarżący zaś pozbawieni byli możliwości uzyskania ochrony tymczasowej poprzez wstrzymanie wykonania tej samej decyzji środowiskowej.

Powyższą praktykę należało ocenić zdecydowanie negatywnie nie tylko z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony sferze prawnej skarżących, ale także ze względów polityki ochrony środowiska, która każdorazowo wymaga skrupulatnej analizy planowanego przedsięwzięcia na etapie procedowania i sądowej kontroli niezbędnych do jego realizacji decyzji administracyjnych. Środki ochrony tymczasowej, jak omawiana instytucja wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej, mogą zwiększyć efektywność wspomnianej kontroli, zapobiegając wystąpieniu w środowisku degradujących skutków w okresie przed prawomocnym wyeliminowaniem wadliwej decyzji środowiskowej z obrotu prawnego. Instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności (którego przesłanką zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a. może być m.in. „wyjątkowo ważny interes strony") może natomiast niekiedy – wręcz przeciwnie – stwarzać ryzyko wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w okresie przed wyeliminowaniem wadliwej, ale wykonywanej już decyzji z obrotu prawnego, naruszając zasady przezorności i prewencji, które leżą u podstaw konstytucyjnie gwarantowanej polityki ochrony środowiska. Ponadto prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że wykonalność na potrzeby art. 108 § 1 k.p.a. można rozumieć w sposób wyjątkowo szerszy niż na potrzeby art. 61 § 3 p.p.s.a., wydawało się nie do pogodzenia z podstawowym założeniem, że nieostateczna decyzja administracyjna co do zasady nie podlega wykonaniu oraz wynikającym z tego obowiązkiem ścieśniającej wykładni przesłanek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej. Wyjątkowe, szersze rozumienie wykonalności było natomiast przejawem wykładni rozszerzającej, która zwiększała zakres zastosowania instytucji z art. 108 § 1 k.p.a.

Warto w tym miejscu poświęcić więcej uwagi przywołanemu wcześniej wyrokowi WSA we Wrocławiu z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, w którym sąd zaprezentował oryginalne i słuszne podejście do problemu wykonalności decyzji środowiskowej[34]. WSA, orzekając w przedmiocie nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności, stwierdził, że może ona być aktem administracyjnym zdolnym do

[33] Mimo bowiem argumentu z art. 72 ust. 3 ustawy środowiskowej (podniesionego m.in. przez WSA we Wrocławiu w wyroku z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457), że do procedowania decyzji inwestycyjnej konieczne jest przedłożenie decyzji środowiskowej ostatecznej, a nie jedynie zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności, organy i sądy administracyjne przyjmowały odmienną wykładnię i praktykę (m.in. omawiany wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434).

[34] Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457.

wykonania. Swoją argumentację przeprowadził jednak w inny sposób niż sądy w orzeczeniach wcześniej omówionych. Po pierwsze, WSA we Wrocławiu w odpowiedzi na zarzuty stron – które podnosiły, że niedopuszczalne jest nadanie decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności, gdyż nie rodzi ona skutków materialnoprawnych, a co za tym idzie, nie nadaje się w ogóle do wykonania – wprost stwierdził, że nie podziela poglądu wyrażonego przez WSA w Krakowie w opisanym wcześniej wyroku z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, dotyczącym wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej[35]. Sąd zauważył, że choć złożony charakter decyzji środowiskowej sprawia trudności w zakresie jednoznacznej kwalifikacji tej decyzji co do jej wykonalności, należy jednak stwierdzić, iż może ona pod pewnymi warunkami nadawać się do wykonania. Decyzja środowiskowa może bowiem zawierać elementy związane z obowiązkami kierowanymi bezpośrednio do adresata decyzji, a niekoniecznie wpływającymi na kształt planowanej inwestycji. Wśród tego typu obowiązków WSA we Wrocławiu wyróżnił choćby konieczność wykonania kompensacji przyrodniczej[36]. Sąd powołał się też na art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b i c ustawy środowiskowej, podkreślając, że w decyzji środowiskowej mogą być określone warunki korzystania ze środowiska odnoszące się nie tylko do etapu eksploatacji przedsięwzięcia, ale i jego realizacji, w tym choćby te wskazujące, w jaki sposób powinien zostać przygotowany np. projekt budowlany, i których wykonywanie rozpoczyna się jeszcze zanim dojdzie do rozpoczęcia etapu inwestycyjnego. Sąd podniósł, że: „stanowią one dla inwestora wiążące rozstrzygnięcie, w jaki sposób, ze względów środowiskowych, powinien realizować inwestycję"[37]. Biorąc pod uwagę powyższe, WSA we Wrocławiu doszedł do wniosku, że nie można wykluczyć, iż w konkretnym przypadku decyzja środowiskowa będzie „wykonalna", o ile z jej treści wynikać będą: „skonkretyzowane obowiązki jej adresata określonego działania, zaniechania bądź znoszenia zachowania innych podmiotów, które to obowiązki nadają się do wykonania"[38] i tylko wówczas będzie można nadać decyzji środowiskowej rygor natychmiastowej wykonalności.

Poczynione przez WSA we Wrocławiu ustalenia podważały zatem argumentację prezentowaną w utrwalonym orzecznictwie odmawiającym wstrzymania wykonania decyzji środowiskowych. Z ustaleń WSA wynikało bowiem, że nawet przyjmując, iż na potrzeby art. 61 § 3 p.p.s.a. – w przeciwieństwie do art. 108 § 1 k.p.a. – należy stosować jedynie wąskie rozumienie wykonalności (do czego brak jednak normatywnych

[35] „Sąd nie podziela zatem poglądu wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 22 lutego 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 880/10), że skoro decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie nakłada na jej adresata ani obowiązku określonego działania, ani zaniechania określonego działania, ani też znoszenia zachowań innych podmiotów, czyli w żaden sposób nie może spowodować zmiany stanu w rzeczywistości, oznacza to, że nie ma cechy «wykonalności». Co do zasady, każdej decyzji może być nadamy rygor natychmiastowej wykonalności. To jednak, czy taki rygor może być nadany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, musi zostać poprzedzone rozważaniami, czy konkretna decyzja nakłada na jej adresata obowiązki bądź uprawnienia, powodujące zmiany stanu w rzeczywistości".

[36] Art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy środowiskowej.

[37] Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457.

[38] Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457.

podstaw), możliwe było wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej. Mimo trafnych uwag poczynionych przez WSA we Wrocławiu, w orzecznictwie ugruntował się jednak pogląd o niedopuszczalności stosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. do decyzji środowiskowej.

Odnosząc się jeszcze do sądowej wykładni cechy wykonalności decyzji środowiskowej na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a., warto zwrócić uwagę na zupełnie odmienną interpretację dokonywaną w orzeczeniach dotyczących wstrzymania wykonania mającej podobny prejudycjalny charakter decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Choć kwestia wstrzymania wykonania decyzji o warunkach zabudowy budziła w orzecznictwie liczne kontrowersje, niektóre sądy dopuszczały wstrzymanie jej wykonania na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., argumentując, że decyzja taka podlega „swoistemu wykonaniu", które polega na możliwości jej wykorzystania m.in. w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę[39]. Co więcej, wskazywano, że wykonanie decyzji o warunkach zabudowy może doprowadzić do zakończenia postępowania przed organami nadzoru budowlanego, a fakt ten stanowić może „skutek trudny do odwrócenia" w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a., gdyż: „późniejsze wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy nie będzie mieć bezpośredniego skutku dla obowiązywania decyzji organu nadzoru budowlanego. Dla wyeliminowania tej ostatniej z obrotu prawnego konieczne byłoby wówczas przeprowadzenie odrębnego postępowania w trybie nadzwyczajnym (wznowienie postępowania)"[40]. Przypomnieć należy, że w opisanym orzecznictwie dotyczącym wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej sądy podnosiły natomiast, że wykorzystanie decyzji środowiskowej w procedowaniu pozwolenia na budowę nie może być traktowane jako jej „wykonanie" oraz że sama możliwość uzyskania takiego pozwolenia nie może być uznawana za „trudny do odwrócenia skutek", gdyż taki może nastąpić ewentualnie dopiero w wyniku wykonania decyzji inwestycyjnej, a nie środowiskowej[41]. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym istniała więc wyraźna, niedająca się zaakceptować sprzeczność.

3. Stanowisko doktryny prawa administracyjnego

Odnośnie do instytucji wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej w doktrynie powszechne było stanowisko, że zapewnienie przez sąd ochrony tymczasowej może dotyczyć sytuacji, w której akt ma przymiot wykonalności[42]. T. Woś stwierdził, że: „wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności może dotyczyć tylko takich

[39] Wyrok WSA w Krakowie z 21.7.2015 r., II SA/Kr 621/15, LEX nr 1758208; zob. też: postanowienie NSA z 8.2.2013 r., II OZ 64/13, LEX nr 1282987; wyrok WSA w Gdańsku z 2.10.2018 r., II SA/Gd 356/18, LEX nr 2562207; wyrok WSA w Poznaniu z 24.6.2015 r., II SA/Po 397/15, LEX nr 1807365; wyrok WSA w Łodzi z 21.6.2013 r., II SA/Łd 426/13, LEX nr 1334355.

[40] Wyrok WSA w Krakowie z 23.4.2015 r., II SA/Kr 344/15, LEX nr 1677379.

[41] Wyrok WSA w Krakowie z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, LEX nr 1086211; postanowienie NSA z 11.2.2014 r., II OZ 123/14, LEX nr 1450941.

[42] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2013, nr 2, s. 54.

z nich, które nadają się do wykonania i wymagają wykonania"[43], zaś wykonanie aktu administracyjnego określił jako: „spowodowanie, sprowadzenie, w sposób dobrowolny lub trybie przymusowym, takiego stanu w rzeczywistości, który jest zgodny z treścią aktu"[44]. M. Jagielska, A. Wiktorowska i P. Wajda sprecyzowali, że akty nadające się do wykonania to te, które wywołują skutki materialnoprawne[45]. R. Robaszewska stwierdziła natomiast, że co do zasady wykonalne mogą być akty nakładające na adresata określony obowiązek bądź przyznające mu określone uprawnienie[46]. M. Romańska zauważyła zaś, że: „pojęcie wykonania aktu administracyjnego i jego wykonalności nie mają jednak wypracowanej w nauce i powszechnie przyjętej definicji"[47]. Zwróciła uwagę, że w nauce prezentowane są wąskie i szerokie ujęcia wykonalności. Wskazała, że w tradycyjnym, najwęższym znaczeniu wykonalnymi są akty nakładające na adresata obowiązki, które dają się wykonać przymusowo w postępowaniu egzekucyjnym[48]. Natomiast wykonalność w najszerszym rozumieniu jest utożsamiana ze wszystkimi skutkami, jakie decyzja zdatna jest wywołać[49].

Co do wykonalności samej decyzji środowiskowej, twierdzono w literaturze, że z uwagi na jej specyficzne cechy trudno jest dokonać jej jednoznacznej klasyfikacji[50]. B. Iwańska podniosła, iż decyzja środowiskowa ma charakter służebny względem wydawanej na jej podstawie decyzji inwestycyjnej[51]. Podobnie wypowiedzieli się L. Dubiński oraz R. Robaszewska, stwierdzając kolejno, że w stosunku do decyzji inwestycyjnej decyzja środowiskowa jest „*sui generis* rozstrzygnięciem wstępnym"[52] oraz „promesą środowiskową"[53]. Również G. Dobrowolski stwierdził, że decyzja

[43] T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 557. Zob. też J.P. Tarno, *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 319; B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz LEX*, red. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2013, s. 241; A. Golęba, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne,* red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 313.

[44] T. Woś, *Skutki zaskarżenia* [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 205.

[45] M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 397.

[46] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015, s. 400.

[47] M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 785.

[48] M. Romańska [w:] *Kodeks*…, s. 785. Zob. też M. Dyl [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 571.

[49] M. Romańska [w:] *Kodeks*…, s. 785.

[50] G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 299.

[51] B. Iwańska, *Postępowanie w przedmiocie wydania „decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach" – dylematy interpretacyjne* [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008, s. 232.

[52] L. Dubiński, *Czy dopuszczalne jest wydanie wielu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia realizowanego na tym samym terenie?* [w:] *Aktualne tendencje rozwojowe w prawie inwestycyjnym*, red. K. Pajka, N. Rysz, Kraków 2013, s. 31.

[53] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje*…, s. 400.

środowiskowa ma charakter prejudycjalny i nie wywołuje bezpośrednich skutków materialnoprawnych, umożliwiając ich wystąpienie dopiero po wydaniu decyzji inwestycyjnej[54]. Z powyższego R. Robaszewska wywiodła, że skoro decyzja środowiskowa sama nie uprawnia jeszcze do rozpoczęcia inwestycji, a ponadto nie nadaje się do wyegzekwowania w drodze postępowania egzekucyjnego, to: „nie podlega wykonaniu ze swej istoty"[55]. W konsekwencji skonstatowała, że nie można wstrzymać jej wykonania. Zastrzegła jednak, że teoretycznie mogłoby to być możliwe, gdyby przyjąć szerokie rozumienie wstrzymania wykonania jako zawieszenie skutków prawnych, które decyzja wywołuje. Zawieszenie skutków prawnych decyzji środowiskowej miałoby polegać na niemożności wystąpienia o wydanie decyzji inwestycyjnej[56]. Jednoznaczny pogląd wyraził natomiast P. Daniel, stwierdzając, iż nie można wstrzymać wykonania decyzji środowiskowej, gdyż decyzja ta: „nie aktualizuje konieczności spowodowania w rzeczywistości stanu faktycznego z niej wynikającego lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim zostaje ona podjęta. Niemożliwe jest tym samym bezpośrednie zrealizowanie uprawnień lub obowiązków wynikających z omawianej decyzji. Konsekwentnie decyzja powyższa nie spełnia podstawowego kryterium przyznania ochrony tymczasowej, jaką jest wykonalność zaskarżonego aktu"[57].

Za brakiem możliwości wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej opowiedzieli się również M. Jagielska, A. Wiktorowska i P. Wajda[58]. Argumentację oparli jednak nie tyle na braku wykonalności decyzji środowiskowej, co na braku możliwości wypełnienia przesłanek z art. 61 § 3 p.p.s.a, stwierdzając, iż: „decyzja taka, ze względu na treść rozstrzygnięcia, jego zakres i charakter prawny, nie powoduje bowiem bezpośrednich skutków, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a."[59].

Z drugiej strony w doktrynie prezentowano także stanowisko dopuszczające wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej jako aktu nadającego się do wykonania. Taki pogląd przyjęły A. Kosieradzka-Federczyk[60] i A. Krawczyk[61]. A. Kosieradzka-Federczyk zauważyła, że możliwe są dwa typy decyzji środowiskowej:
1) wydawana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko,
2) wydawana bez takiej oceny.

[54] G. Dobrowolski, *Decyzja*…, s. 305–306. Zob. też P. Otawski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach -relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 203.

[55] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje*…, s. 400.

[56] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje*…, s. 401.

[57] P. Daniel, *O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1, s. 22–23.

[58] M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo*…, s. 405.

[59] M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo*…, s. 405.

[60] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*…, *passim.*

[61] A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 228.

W stosunku do pierwszej z nich stwierdziła, że decyzja taka: „jest zdolna do wykonania w ujęciu koncepcji wąskiego jak również szerokiego rozumienia wykonalności”[62], zwracając uwagę, iż:

> argumentacja odwołująca się do braku możliwości wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w drodze postępowania egzekucyjnego pomija fakt, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana po ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko takiej egzekucji podlega w zakresie m.in. zawartych w niej warunków wykorzystania terenu, jak również innych elementów nakazujących w określony sposób realizację inwestycji. Stanowią one dla inwestora wiążące rozstrzygnięcie, w jaki sposób, ze względów środowiskowych, powinien realizować inwestycję i w toku tej realizacji muszą zostać wykonywane[63].

Natomiast względem decyzji środowiskowej wydawanej bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zauważyła, że jej egzekwowanie nie jest możliwe[64]. Zdaniem A. Kosieradzkiej-Federczyk nie wyłącza to jednak możliwości uznania, że także i taka decyzja środowiskowa ma przymiot wykonalności, bowiem:

> rozstrzygnięcie o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko uprawnia do kontynuowania procesu inwestycyjnego. (…) Przypisanie działaniu polegającemu na wykorzystaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako załącznik do wniosku o wszczęcie kolejnego postępowania będzie mieściło się w koncepcji wykonalności decyzji w znaczeniu szerokim, wiążącej wykonalność z wywoływaniem wszelkich skutków związanych z obowiązywalnością rozstrzygnięcia. Jednym z takich skutków jest wymieniona możliwość kontynuowania procesu inwestycyjnego[65].

Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej A. Kosieradzka-Federczyk słusznie argumentowała także postanowieniami wiążącej Rzeczpospolitą Polską Konwencji z Aarhus, która w art. 9 dotyczącym dostępu do wymiaru sprawiedliwości nakłada na strony konwencji obowiązek zapewnienia skutecznych środków zaradczych, „włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania”. Jednocześnie autorka trafnie odrzuciła argumentację części doktryny, jakoby z uwagi na charakter decyzji środowiskowej brak było możliwości spełnienia jednej z przesłanek z art. 61 § 3 p.p.s.a. W tym kontekście A. Kosieradzka-Federczyk słusznie wskazała, iż: „skutki, jakie zawierająca błędy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może wywołać w środowisku, są nie tylko trudne do odwrócenia, ale wręcz w pewnych sytuacjach niemożliwe do odwrócenia”[66].

W doktrynie prezentowano zatem zarówno stanowisko aprobujące, jak i krytyczne względem możliwości wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej. Spór wynikał zaś, co do zasady, z różnej oceny kwestii wykonalności decyzji środowiskowej. Warto jednak odnotować, że generalnie obie grupy autorów – inaczej niż NSA

[62] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*…, s. 63.
[63] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*…, s. 57.
[64] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*…, s. 58.
[65] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*…, s. 64.
[66] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*…, s. 65.

w opisanym wcześniej wyroku II OSK 1066/15[67] – przyjmowały jednolite rozumienie pojęcia wykonalności na potrzeby wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. oraz nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. Przykładowo wspomniana R. Robaszewska konsekwentnie odmówiła zastosowania obydwu instytucji[68], zaś A. Kosieradzka-Federczyk dopuściła obydwie możliwości[69].

W tej kwestii jednoznacznie wypowiedziała się też M. Romańska, stwierdzając, że:

> na gruncie art. 108 k.p.a. pojęcie wykonalnej decyzji czy wykonalności decyzji powinno być rozumiane w sposób identyczny jak ustalony w związku z wykładnią art. 61 p.p.s.a., gdyż oba te przepisy w systemie prawnym spełniają te same funkcje, a w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. ustawodawca wręcz nawiązuje do przesłanek nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jako mających znaczenie przy ocenie dopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji w związku z jej zaskarżeniem do sądu administracyjnego[70].

Także T. Woś, jak się wydaje, jednolicie rozumie pojęcie wykonalności na gruncie obydwu powyższych przepisów[71].

Odnosząc się szerzej do powyższych uwag doktryny, należy przyznać rację m.in. A. Kosieradzkiej-Federczyk, że decyzja środowiskowa wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko może nadawać się do wykonania również w wąskim rozumieniu wykonalności. Z treści takiej decyzji mogą bowiem wynikać obowiązki oznaczonego działania aktualizujące się już w chwili jej wydania. Jednocześnie zgodzić się należy, że generalnie decyzji środowiskowej przysługuje również cecha wykonalności w szerokim jej ujęciu, tj. możliwości wywoływania wszelkich skutków prawnych – w tym możliwości ubiegania się o decyzję inwestycyjną. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż tak rozumiana wykonalność decyzji środowiskowej nie może przesądzać o dopuszczalności nadania nieostatecznej decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 72 ust. 3 ustawy środowiskowej. Jak już bowiem zasygnalizowano, ww. przepis wymaga, by decyzja środowiskowa była ostateczna – dla ubiegania się o decyzję inwestycyjną nie wystarczy więc zaopatrzenie decyzji środowiskowej w rygor natychmiastowej wykonalności.

Ponadto słusznie też zauważono w literaturze, że **generalnie** cechę wykonalności należy rozumieć jednakowo na potrzeby art. 108 § 1 k.p.a. i art. 61 § 3 p.p.s.a. Prawdą jest bowiem, iż regulacje te pełnią w systemie prawa administracyjnego podobną funkcję. Celem obydwu instytucji jest ochrona społecznie istotnych wartości przed zagrożeniem mogącym pochodzić – z jednej strony – z braku możliwości podjęcia efektywnej reakcji z uwagi na zbyt długi okres potrzebny do uzyskania przez decyzję

[67] Wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434.

[68] R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, P. Wach, *Decyzje*…, s. 400–401.

[69] A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*…, *passim*.

[70] M. Romańska [w:] *Kodeks*…, s. 784.

[71] T. Woś, *Decyzja administracyjna* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 402, 418.

przymiotu ostateczności (gdy chodzi o instytucję rygoru natychmiastowej wykonalności) – z drugiej zaś – z wykonywania wadliwego rozstrzygnięcia organu administracyjnego w okresie do dnia jego prawomocnego zweryfikowania (gdy chodzi o instytucję wstrzymania wykonania). Mimo powyższego, z uwagi na wyjątkowe brzmienie art. 72 ust. 3 ustawy środowiskowej, uprawnione jest różne rozumienie cechy wykonalności decyzji środowiskowej na potrzeby art. 108 § 1 k.p.a. i art. 61 § 3 p.p.s.a. Rozróżnienie to powinno być jednak odwrotne w stosunku do prezentowanego w orzecznictwie czy części literatury. Należało przyjąć, że na potrzeby wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej można rozumieć wykonalność szeroko, zaś na potrzeby nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności wyjątkowo w sposób wąski.

4. Konsekwencje stanu prawnego sprzed nowelizacji

Dominujący w orzecznictwie i literaturze pogląd o niedopuszczalności wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej rodził w praktyce poważne konsekwencje. Biorąc bowiem pod uwagę przewlekłość postępowań przed sądami administracyjnymi, odmowa wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej prowadziła często do sytuacji, w których inwestor, na jej podstawie, uzyskiwał decyzję inwestycyjną zanim zakończył się formalnie proces kontroli sądowej decyzji środowiskowej (zanim przykładowo zdążył wypowiedzieć się w sprawie NSA i uchylić bądź stwierdzić jej nieważność). Następcze uchylenie przez sąd decyzji środowiskowej stanowiło wprawdzie, zgodnie z ogólnym przepisem art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., podstawę do wznowienia postępowania w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej, jednak w praktyce było i jest to dość utrudnione. Zgodnie bowiem z art. 147 k.p.a., co do zasady, wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Stronami postępowań w sprawie wydania decyzji inwestycyjnych bywają natomiast niejednokrotnie jedynie inwestorzy – jak np. w przypadku koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż[72]. To zaś sprawia, że w praktyce wznowienie postępowania w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej mogło w takich przypadkach nastąpić z reguły jedynie z urzędu, co w razie braku pożądanej aktywności organu administracyjnego skutkowało sytuacją „bez wyjścia" dla mieszkańców terenu sąsiadującego z przedsięwzięciem, którzy byli stronami w postępowaniu o wydanie uchylonej później decyzji środowiskowej, ale nie mogli być stronami w postępowaniu o wydanie decyzji inwestycyjnej. W razie natomiast następczego stwierdzenia przez sąd nieważności decyzji środowiskowej, aktualizowała się podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji inwestycyjnej, choć w tym zakresie istniała przez lata wyraźna rozbieżność w orzecznictwie, której kres położyła dopiero uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 13.11.2012 r., I OPS 2/12, rozstrzygająca, że: „stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156

[72] Ustawa z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2022, poz. 1072, tekst jedn. ze zm.) w art. 41 ust. 1 stanowi: „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, stronami postępowań prowadzonych na podstawie niniejszego działu w odniesieniu do działalności wykonywanej w granicach nieruchomości gruntowych są ich właściciele (użytkownicy wieczyści)".

§ 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a."[73]. I w tym jednak wypadku, biorąc pod uwagę art. 157 § 2 k.p.a., który stanowi, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, w praktyce strony postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej (niebędące często stronami w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej) nie mogły zrobić nic poza zawiadomieniem organu właściwego do stwierdzenia nieważności, mając nadzieję, że ten wszcznie postępowanie z urzędu.

5. Skutki nowelizacji

Nowelizacja z 2021 r. przyniosła zmianę, która może zaradzić wyżej wymienionym problemom. Nowy art. 86f ust. 1 ustawy środowiskowej, dający możliwość wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej, pozwoli na wyeliminowanie w dużej mierze sytuacji takich jak wyżej opisane, ponieważ decyzje inwestycyjne będą częściej procedowane na podstawie decyzji środowiskowej skontrolowanej uprzednio przez sąd co do jej legalności. Art. 86f ust. 6 przewiduje bowiem, iż w razie wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej przez sąd, organ właściwy do wydania decyzji inwestycyjnej[74] jest obowiązany zawiesić postępowanie. Dalsze jej procedowanie nastąpi natomiast dopiero z chwilą poinformowania tego organu przez organ, który wydał decyzję środowiskową, o ustąpieniu przyczyny uzasadniającej zawieszenie postępowania[75]. Ponadto, biorąc pod uwagę brzmienie nowego art. 86f ust. 1 ustawy środowiskowej, wydaje się, że wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej powinno być łatwiejsze niż wynikałoby to z ogólnego art. 61 § 3 p.p.s.a., bowiem przez „trudne do odwrócenia skutki", o których mowa w tym przepisie, na mocy art. 86f ust. 1 rozumie się: „następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję". Literalne brzmienie przepisu mogłoby wskazywać, że skarżący nie będzie musiał udowodnić, że dane skutki wynikające z realizacji przedsięwzięcia będą trudne do odwrócenia (art. 86f ust. 1 mówi wszakże tylko o „następstwach", a nie „trudnych do odwrócenia następstwach"). Wniosek taki można by też wyprowadzać z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej, w którym wskazano, że: „opisany (…) podział procesu uzyskiwania zezwolenia na inwestycję determinuje konieczność określenia **przesłanki szczególnej w stosunku do przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a.** [podkr. M.K.], która stanowić będzie dla sądów podstawę do wstrzymywania decyzji środowiskowej"[76]. W kształtującym się

[73] Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 13.11.2012 r., I OPS 2/12, LEX nr 1225395.

[74] Chodzi tu nie o wszystkie decyzje inwestycyjne z art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej, ale te, o których mowa w art. 86f ust. 5 – tzn. decyzje z art. 72 ust. 1 pkt 1, 2, 4–6, 8–10, 14, 17, 18, 20, 21, 23 lub 26, które ustawa środowiskowa określa jako „zezwolenie na inwestycję".

[75] Art. 86f ust. 7 ustawy środowiskowej.

[76] Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem z 19.2.2021 r., druk nr 939, Sejm IX kadencji.

orzecznictwie sądy administracyjne prezentują jednak w tej kwestii często odmienne stanowisko.

Przykładowo NSA w postanowieniu z 24.3.2022 r., III OZ 152/22, orzekł, że wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji środowiskowej nie zasługiwał na uwzględnienie, gdyż: „uzasadnienie wniosku (…) nie pozwala na stwierdzenie, że w tym konkretnym przypadku zachodzą okoliczności uzasadniające możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 86f ust. 1 ustawy środowiskowej" i dodał, że: „obowiązek wykazania (uprawdopodobnienia) przesłanek wynikających z powyższego przepisu ciąży na wnioskodawcy"[77]. Co znamienne, NSA wskazał również, iż: „możliwość wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie oznacza, że każdy wniosek o wstrzymanie wykonania takiej decyzji będzie zasługiwał na uwzględnienie. Należy mieć bowiem na względzie, że złożenie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji nie oznacza automatyzmu w blokowaniu realizacji praw i obowiązków z niej wynikających"[78].

By jeszcze precyzyjniej oddać wykładnię art. 86f ust. 1, jaką przyjęły sądy, warto przywołać fragment uzasadnienia postanowienia WSA we Wrocławiu z 27.6.2022 r., II SA/Wr 409/22:

> Zdaniem Sądu niewątpliwie zwiększenie poziomu hałasu w okolicy stanowi następstwo wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia stosownie do treści art. 86f ust. 1 u.u.i.ś., **jednakże nie można uznać go za następstwo niosące za sobą trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a.** [podkr. M.K.] Zwiększenie poziomu hałasu jest bowiem sytuacją w pełni odwracalną, natomiast wnioskodawca nie wskazał, że zwiększenie poziomu hałasu w okolicy spowoduje zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo trwale wpłynie negatywnie na środowisko[79].

Ponadto WSA przypomniał, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji (w tym decyzji środowiskowej) jest odstępstwem od zasady, a w konsekwencji przesłanki uzasadniające wstrzymanie wykonania nie mogą być interpretowane rozszerzająco[80].

Daleko idącej, „rygorystycznej" wykładni przesłanek wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej dokonał też NSA w postanowieniu z 29.11.2022 r., III OZ 687/22, stwierdzając, że: „nawet gdyby strona uprawdopodobniła, że niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub powstania trudnych do odwrócenia skutków jest realne, to i tak musiałaby uprawdopodobnić, że następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia będą «znacząco» oddziaływać na środowisko (86f ust. 1 u.o.o.ś)"[81].

Wszelkie wątpliwości rozwiało również postanowienie WSA w Poznaniu z 1.9.2021 r., II SA/Po 456/21, w którym sąd orzekł:

---

77 Postanowienie NSA z 24.3.2022 r., III OZ 152/22, LEX nr 3427999.

78 Postanowienie NSA z 24.3.2022 r., III OZ 152/22, LEX nr 3427999.

79 Postanowienie WSA we Wrocławiu z 27.6.2022 r., II SA/Wr 409/22, LEX nr 3362036.

80 Postanowienie WSA we Wrocławiu z 27.6.2022 r., II SA/Wr 409/22, LEX nr 3362036.

81 Postanowienie NSA z 29.11.2022 r., III OZ 687/22, LEX nr 3447578.

> Choć literalna wykładnia wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że trudnymi do odwrócenia skutkami są wszelkie następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, zdaniem Sądu **wykładnia funkcjonalna i celowościowa wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że obowiązkiem Sądu jest ocena następstw wynikających z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w kontekście tego, czy stanowią one trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu art. 61 ust. 3 p.p.s.a.** [podkr. M.K.][82].

Także w kilkunastu innych przeanalizowanych wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych dokonywano podobnej wykładni i w przytłaczającej większości przypadków odmawiano wstrzymania wykonania ostatecznych decyzji środowiskowych[83]. Co interesujące, wśród nich zdarzały się nawet orzeczenia, w których kompletnie pomijano nowy art. 86f ustawy środowiskowej, argumentując zgodnie z utrwaloną w poprzednim stanie prawnym linią orzeczniczą, że nie można wstrzymać wykonania decyzji środowiskowej, gdyż nie nadaje się ona do wykonania[84]. Choć orzeczenia te były zapewne spowodowane jedynie błędem co do aktualnie obowiązujących przepisów, mogą świadczyć o tym, że sądy nie przeanalizowały uważnie wprowadzonych w 2021 r. ważkich zmian w ustawie środowiskowej. Być może właśnie ten czynnik stoi także u podstaw innej niż wyżej zaproponowana wykładnia zmodyfikowanych przecież przez art. 86f ust. 1 przesłanek wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej.

Z drugiej jednak strony w najnowszym orzecznictwie zarysowuje się linia znacznie przychylniejsza dla możliwości wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej. Dla przykładu w sprawie dotyczącej kopalni węgla brunatnego w Turowie WSA w Warszawie postanowieniem z 31.5.2023 r., IV SA/Wa 654/23[85], wstrzymał wykonanie ostatecznej decyzji środowiskowej wydanej dla tego przedsięwzięcia. Sąd, oceniając ryzyko spowodowania „trudnych do odwrócenia skutków", o których mowa w art. 61

---

[82] Postanowienie WSA w Poznaniu z 1.9.2021 r., II SA/Po 456/21, LEX nr 3217554.

[83] Zob. postanowienie NSA z 29.11.2022 r., III OZ 687/22, LEX nr 3447578; postanowienie NSA z 11.10.2022 r., III OZ 612/22, LEX nr 3418929; postanowienie NSA z 7.10.2022 r., III OZ 610/22, LEX nr 3425211; postanowienie NSA z 23.9.2022 r., III OZ 540/22, LEX nr 3418212; postanowienie NSA z 6.9.2022 r., III OZ 503/22, LEX nr 3408124; postanowienie NSA z 7.7.2022 r., III OZ 445/22, LEX nr 3365796; postanowienie NSA z 7.4.2022 r., III OZ 223/22, LEX nr 3352327; postanowienie NSA z 24.3.2022 r., III OZ 152/22, LEX nr 3427999; postanowienie NSA z 30.9.2021 r., III OSK 5881/21, LEX nr 3355069; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.9.2021 r., II SA/Go 640/21, LEX nr 3216759; postanowienie WSA we Wrocławiu z 27.6.2022 r., II SA/Wr 409/22, LEX nr 3362036; postanowienie WSA w Poznaniu z 15.4.2022 r., II SA/Po 202/22, LEX nr 3334894.

[84] Zob. postanowienie NSA z 24.3.2022 r., III OZ 152/22, LEX nr 3427999: „Przede wszystkim Sąd pierwszej instancji nieprawidłowo stanął na stanowisku, że brak jest możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bowiem nie nadaje się ona do wykonania. W obecnym stanie prawnym, istnieje możliwość wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach". Zob. też postanowienie NSA z 23.9.2022 r., III OZ 555/22, LEX nr 3486675: „Sąd I instancji w sposób nieprawidłowy stwierdził, że nie jest możliwym wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, albowiem nie wywołuje ona skutków materialnoprawnych. Czyniąc powyższe wywody WSA w Gliwicach całkowicie pominął treść art. 86f ust. 1 u.u.i.ś., który został dodany do powyższej ustawy na mocy [ustawy nowelizującej – M.K.]".

[85] Postanowienie WSA w Warszawie z 31.5.2023 r., IV SA/Wa 654/23, Legalis nr 2955205.

§ 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1 ustawy środowiskowej, dokonał znacznie bardziej liberalnej i prounijnej wykładni ww. przepisów. WSA odwołał się do unijnego standardu wynikającego z dyrektywy 2011/92/UE oraz Konwencji z Aarhus, uwzględniając zasady prewencji, przezorności, działania zapobiegawczego oraz naprawienia szkody w pierwszym rzędzie u źródła. Sąd wywiódł, że w sytuacji choćby prawdopodobieństwa powstania szkody, powyższe zasady nakazują przyjęcie odpowiedniego środka tymczasowego, jakim jest wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej. Podobnie wypowiedział się również NSA w postanowieniu z 7.3.2023 r., III OZ 78/23[86], w przedmiocie wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej dotyczącej przedsięwzięć realizowanych na rzece Odrze. Sąd odwołał się przede wszystkim do unijnego standardu w zakresie polityki ochrony środowiska, która zakłada wysoki jej poziom oraz zasady przezorności, stwierdzając, że w sytuacji, gdy negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, sąd jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. W konsekwencji, NSA podtrzymał ocenę sądu I instancji i uznał wstrzymanie przedmiotowej decyzji środowiskowej za zasadne.

6. Wady nowelizacji

Choć wprowadzenie możliwości wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej należało ocenić co do zasady pozytywnie, uregulowanie nowego art. 86f ustawy środowiskowej wymagało jednak krytyki z powodu poważnego legislacyjnego „niedociągnięcia". Rozważana wcześniej możliwość wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej na podstawie nowo wprowadzonego art. 86f ust. 1 ustawy środowiskowej dotyczyła bowiem sytuacji, w których wstrzymanie wykonania tej decyzji następuje w momencie, gdy postępowanie w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej zostało wszczęte, ale jeszcze się nie zakończyło. Do takich przypadków odnosi się wspomniany już art. 86f ust. 6 ustawy środowiskowej, który nakłada wówczas obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej. Ustawodawca pominął jednak i nie uregulował w nowelizacji z 2021 r. przypadku, w którym inwestor zdążył uzyskać decyzję inwestycyjną przed wydaniem przez sąd postanowienia o wstrzymaniu wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej. Pojawiło się w związku z tym pytanie, czy w opisanej sytuacji będzie w ogóle możliwe wydanie takiego postanowienia, a jeśli tak, to jakie skutki miałoby wywołać w tym stanie rzeczy wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej. Z jednej strony można argumentować, że celem nowelizacji z 2021 r. było uniemożliwienie – w najszerszym możliwym zakresie – wydania decyzji inwestycyjnej przed rozstrzygnięciem sądu co do legalności decyzji środowiskowej (co wynikałoby w szczególności z art. 86f ust. 5 i 6 ustawy środowiskowej). Skoro tak, należałoby być może przyjąć, że ustawodawca rozumie wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej bardzo szeroko i że w zarysowanej wyżej sytuacji powinno ono wpłynąć na wstrzymanie realizacji/eksploatacji powstającego/powstałego przedsięwzięcia, mimo iż realizacja/eksploatacja ta odbywa się na podstawie ostatecznej decyzji

[86] Postanowienie NSA z 7.3.2023 r., III OZ 78/23, LEX nr 3502314.

inwestycyjnej. Z drugiej strony można też twierdzić, że skoro inwestor uzyskał już ostateczną decyzję inwestycyjną zezwalającą mu na realizację przedsięwzięcia, to późniejsze wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej nie może blokować realizacji/eksploatacji inwestycji (tym bardziej, że nowelizacja nie przewidziała wprost takich następstw – w przeciwieństwie do wprowadzonej w art. 86f ust. 6 instytucji zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej). W najnowszym orzecznictwie sądy administracyjne prezentują w tej kwestii sprzeczne stanowiska. Przykładowo NSA w postanowieniu z 18.7.2023 r., III OZ 331/23, dotyczącym kopalni Turów, stwierdził że: „wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dopuszczalne z mocy art. 86f ust. 1 u.i.o.ś., możliwe jest jednak wyłącznie dopóki nie zakończył się dalszy etap procesu inwestycyjnego, a zatem dopóki nie została wydana jedna z decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś., (przy czym decyzja ta musi być ostateczna lub objęta rygorem natychmiastowej wykonalności”[87]. Natomiast w postanowieniu z 7.3.2023 r., III OZ 78/23, dotyczącym przedsięwzięć na rzece Odrze, w ramach których na podstawie decyzji środowiskowej inwestor uzyskał już pozwolenia wodnoprawne oraz budowlane, NSA orzekł wręcz przeciwnie, tj. że: „wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej, w przypadku trwającej realizacji tego przedsięwzięcia, oznacza rzeczywisty obowiązek wstrzymania toczących się w ramach jego realizacji prac”[88]. Zdaniem sądu odmienne podejście oznaczałoby iluzoryczność udzielanej ochrony tymczasowej. Intencją ustawodawcy dokonującego nowelizacji z 2021 r. było zaś zapewnienie skutecznego środka zaradczego. Co ciekawe, ustawodawca dostrzegł powyższe orzecznicze rozbieżności i ustawą z 13.7.2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw[89] wprowadził do art. 86f ustawy środowiskowej ust. 8, który wszedł w życie 16.9.2023 r., i który stanowi, że: „Wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wstrzymuje wykonania ostatecznego zezwolenia na inwestycję”. Ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął zatem wątpliwości, które narosły po wprowadzeniu nowelizacji z 2021 r. Przyjęte rozwiązanie należy jednak poddać krytyce. Trzeba bowiem pamiętać, że decyzja środowiskowa może określać warunki korzystania ze środowiska w fazie eksploatacji przedsięwzięcia, monitorowanie jego oddziaływania na środowisko czy też przeprowadzenie analiz porealizacyjnych. Nowe uregulowanie art. 86f ust. 8 ustawy środowiskowej może zatem oznaczać możliwość dalszej realizacji przedsięwzięcia bez konieczności stosowania się do powyższych – kluczowych przecież z punktu widzenia ochrony środowiska – obowiązków dotyczących sposobu postępowania z przedsięwzięciem.

[87] Postanowienie NSA z 18.7.2023 r., III OZ 331/23, LEX nr 3591088.

[88] Postanowienie NSA z 7.3.2023 r., III OZ 78/23, LEX nr 3502314.

[89] Ustawa z 13.7.2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1890).

7. Podsumowanie

Podsumowując, nowelizacja z marca 2021 r. dała możliwość wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej. Wprowadzona w art. 86f ustawy środowiskowej możliwość wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej postanowieniem sądu, a w razie jego wydania obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej, ograniczą liczbę częstych jak dotąd przypadków, w których wydanie tej drugiej następowało zanim sądy prawomocnie wypowiedziały się co do legalności decyzji środowiskowej. Jednocześnie z ukształtowanego w ciągu ostatnich dwóch lat orzecznictwa wynika, że wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej może nie być tak łatwe jak wynikałoby to z literalnego brzmienia nowego art. 86f ust. 1 ustawy środowiskowej. Z drugiej jednak strony pod rządami nowej regulacji zapadają już rozstrzygnięcia przyznające skarżącym ochronę tymczasową, a najnowsze orzecznictwo, odwołujące się do prounijnej wykładni, dość liberalnie interpretuje przesłanki instytucji z art. 61 § 3 p.p.s.a. na potrzeby wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej.

Bibliografia

Literatura

- Daniel P., *O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2014, nr 1.
- Dauter B. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz LEX*, red. Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., Warszawa 2013.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Dubiński L., *Czy dopuszczalne jest wydanie wielu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia realizowanego na tym samym terenie?* [w:] *Aktualne tendencje rozwojowe w prawie inwestycyjnym*, red. Pajka K., Rysz N., Kraków 2013.
- Dyl M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Hauser R., Wierzbowski M., Warszawa 2015.
- Golęba A., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. Knysiak-Sudyka H., Warszawa 2023.
- Iwańska B., *Postępowanie w przedmiocie wydania „decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach" – dylematy interpretacyjne* [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. Jendrośka J., Bar M., Wrocław 2008.
- Jagielska M. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Hauser R., Wierzbowski M., Warszawa 2017.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2013, nr 2.
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Otawski P., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M., Warszawa 2015.

- Robaszewska R., Płoszka M., Kałuża D., Wach P., *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015.
- Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Knysiak-Sudyka H., Warszawa 2019.
- Tarno J.P., *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2014.
- Wajda P. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Hauser R., Wierzbowski M., Warszawa 2017.
- Wiktorowska A. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Hauser R., Wierzbowski M., Warszawa 2017.
- Woś T. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Woś T., Warszawa 2016.
- Woś T., *Decyzja administracyjna* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. Woś T., Warszawa 2017.
- Woś T., *Skutki zaskarżenia* [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. Woś T., Warszawa 2015.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2001 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 28.1.2012 r.).
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706).
- Ustawa z 13.7.2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1890).
- Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2022, poz. 2000, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2022, poz. 1029, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 30.3.2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 784).
- Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2023, poz. 259, tekst jedn. ze zm.).
- Ustawa z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2022, poz. 1072, tekst jedn. ze zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 11.10.2022 r., III OZ 612/22, LEX nr 3418929.
- Postanowienie NSA z 11.2.2014 r., II OZ 123/14, LEX nr 1450941.
- Postanowienie NSA z 18.7.2023 r., III OZ 331/23, LEX nr 3591088.
- Postanowienie NSA z 23.9.2022 r., III OZ 540/22, LEX nr 3418212.
- Postanowienie NSA z 23.9.2022 r., III OZ 555/22, LEX nr 3486675.
- Postanowienie NSA z 24.3.2022 r., III OZ 152/22, LEX nr 3427999.

- Postanowienie NSA z 29.11.2022 r., III OZ 687/22, LEX nr 3447578.
- Postanowienie NSA z 30.9.2021 r., III OSK 5881/21, LEX nr 3355069.
- Postanowienie NSA z 6.9.2022 r., III OZ 503/22, LEX nr 3408124.
- Postanowienie NSA z 7.10.2022 r., III OZ 610/22, LEX nr 3425211.
- Postanowienie NSA z 7.3.2023 r., III OZ 78/23, LEX nr 3502314.
- Postanowienie NSA z 7.4.2022 r., III OZ 223/22, LEX nr 3352327.
- Postanowienie NSA z 7.7.2022 r., III OZ 445/22, LEX nr 3365796.
- Postanowienie NSA z 8.2.2013 r., II OZ 64/13, LEX nr 1282987.
- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.9.2021 r., II SA/Go 640/21, LEX nr 3216759.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z 1.9.2021 r., II SA/Po 456/21, LEX nr 3217554.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z 15.4.2022 r., II SA/Po 202/22, LEX nr 3334894.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z 7.4.2022 r., II SA/Po 186/22, LEX nr 3331238.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z 3.10.2016 r., II SA/Rz 959/16, LEX nr 2130758.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 31.5.2023 r., IV SA/Wa 654/23, Legalis nr 2955205.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 27.6.2022 r., II SA/Wr 409/22, LEX nr 3362036.
- Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 13.11.2012 r., I OPS 2/12, LEX nr 1225395.
- Wyrok NSA z 18.5.2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434.
- Wyrok NSA z 20.11.2012 r., II OSK 1308/11, LEX nr 1227453.
- Wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 2.10.2018 r., II SA/Gd 356/18, LEX nr 2562207.
- Wyrok WSA w Krakowie z 21.7.2015 r., II SA/Kr 621/15, LEX nr 1758208.
- Wyrok WSA w Krakowie z 22.2.2011 r., II SA/Kr 880/10, LEX nr 1086211.
- Wyrok WSA w Łodzi z 21.6.2013 r., II SA/Łd 426/13, LEX nr 1334355.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 24.6.2015 r., II SA/Po 397/15, LEX nr 1807365.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13, LEX nr 1568457.

Inne

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem z 19.2.2021 r., druk nr 939, Sejm IX kadencji.