

Olga Łachacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-3439-1874

Marcin Adamczyk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-0838-0488

Postulaty *de lege ferenda* w zakresie środowiskowych aspektów legalizacji przedsięwzięć budowlanych

Uwagi wstępne

Wyzwaniem dzisiejszych czasów jest znalezienie równowagi między rozwojem cywilizacji a ochroną środowiska, tak by zachować jego walory dla przyszłych pokoleń przy jednoczesnym kierowaniu rozwojem świata i inwestycjami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Problem ochrony środowiska nie jest tylko wyzwaniem dla ustawodawcy krajowego, gdyż potrzebę wspólnej regulacji społeczność międzynarodowa zauważyła już wiele lat temu, inicjując prace nad prawnymi instrumentami o charakterze międzynarodowym, które za przedmiot miały nie tylko ochronę dziedzictwa naturalnego, ale także kwestie partycypacji społeczeństw w procesach podejmowania decyzji o inwestycjach, które niosą ze sobą ryzyko ingerencji w środowisko¹. W toku prac nad Konstytucją RP z 1997 r. trwały już prace nad umową międzynarodową, regulującą kwestie uprawnień społeczeństwa w zakresie ochronie środowiska, w tym również dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, późniejszą Konwencją z Aarhus². Ponadto, we Wspólnocie Europejskiej istniała regulacja prawna dotycząca dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r.

¹ Na ten temat więcej: J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 35–51.

² Zob. 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. z 2003 r., Nr 78, poz. 706).

w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku³ oraz przyjęta później Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁴ (dalej: dyrektywa EIA), zmieniona następnie przez Dyrektywę z 16 kwietnia 2014 r.⁵ Akty te stały się ważnym elementem prawa Unii Europejskiej wpisującym się w system regionalnego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska. Przepisy dyrektywy EIA znajdują odzwierciedlenie na gruncie krajowego porządku prawnego w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶.

W toku procesu inwestycyjno-budowlanego kwestie ochrony środowiska na gruncie krajowego porządku prawnego koncentrują się wokół postępowania w sprawie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (tzw. decyzja środowiskowa), w toku którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ocena ta jest przeprowadzana przez organ właściwy do wydania decyzji. Z uwagi na fakt, że instytucja decyzji środowiskowej jest w polskim systemie prawnym od ponad 10 lat i została wprowadzona w 2005 r.⁷, zgodzić się należy z głosami padającymi w doktrynie, że „jest to jednak czas na tyle krótki, że w różnych aspektach wydawania wspomnianej decyzji trudno uznać, aby stanowisko doktryny, jak i orzecznictwo dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było ugruntowane. Ono wciąż ewoluuje”.⁸ Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w obecnych realiach ma dostarczyć wiążących informacji organom orzekającym na kolejnym etapie realizacji inwestycji, tak by mogły

³ Zob. Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (OJ L 158, 23.6.1990 z późn. zm.).

⁴ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (OJ L 26, 28.1.2012).

⁵ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. EU. L. 124/1, 25.4.2014).

⁶ Zob. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2081 późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r., Nr 113, poz. 954 późn. zm.).

⁸ Szerzej: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, seria Krótkie Komentarze Becka, Warszawa 2017, Komentarz do art. 71, Legalis/el. Warto także zauważyć głos w dyskusji prof. zw. dr. hab. B. Rakoczego dotyczący procedury, w której taka decyzja powinna być wydawana, czy na pewno w trybie k.p.a. B. Rakoczy, *Istota decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a jej wykonalność*, II Ogólnopolska Konferencja „Odpowiedzialność za środowisko”, Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 4 kwietnia 2019 r.

one skonkretyzować wymagania względem inwestora w zakresie ochrony środowiska⁹. Organ orzekający o środowiskowych uwarunkowaniach danego przedsięwzięcia ma więc obowiązek kierować się wynikającą z art. 6 p.o.ś.¹⁰ zasadą zapobiegania i przezorności¹¹, obligującą do przewidzenia wszystkich skutków ingerencji w środowisko na etapie realizacji i eksploatacji planowanej inwestycji (tak np. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2018 r., IV SA/Po 292/15). Obecna regulacja przewiduje dokonanie oceny oddziaływania na środowisko – tam, gdzie jest to konieczne – na etapie przed rozpoczęciem procesu inwestycyjnego, ale zdarza się, że konkretne inwestycje zostają zrealizowane bez wymagań określonych prawem czyli są tzw. samowolą budowlaną¹². Powstaje zatem pytanie, czy można na gruncie zarówno prawa krajowego, jak i unijnego badać zrealizowaną inwestycję pod kątem jej oddziaływania na środowisko (skoro przepisy przewidują takie badanie przed rozpoczęciem inwestycji)? Jeśli na tak postawione pytanie odpowiedź będzie przecząca, to czy taka procedura jest potrzebna i należy ją wprowadzić do krajowego porządku prawnego? Poszukując odpowiedzi na te pytania należy także zastanowić się, jakie znaczenie dla praktyki organów administracji i wymiaru sprawiedliwości mają wyroki TSUE w tym zakresie?

Niniejsze opracowanie jest głosem w dyskusji związanym ze wskazaną powyżej problematyką i próbą odpowiedzi na postawione pytania.

Europejski system oceny oddziaływania na środowisko i rola orzeczeń prejudycjalnych TSUE w rozwoju tego systemu

Przepisy regulujące zasady prowadzenia ocen oddziaływania na środowisko w Polsce są pochodną oraz częścią systemu ocen oddziaływania na środowisko stworzonego w ramach prawodawstwa Unii Europejskiej. Harmonizacja przepisów państw członkowskich została dokonana przy pomocy kilku dyrektyw (tzw. EIA, SEA oraz dyrektywy siedliskowej)¹³, zaś sam system

⁹ Zob. A. Kosieradzka-Federczyk, *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8, s. 52–60.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 z późn. zm.).

¹¹ Szerzej na tematy tych zasad zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019.

¹² Więcej: J. Makuch, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji rozpoczętej (lub zrealizowanej) w warunkach samowoli budowlanej (linia orzecznicza)*, LEX/el. 2017.

¹³ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (EIA); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (SEA); Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dyrektywa siedliskowa).

był kształtowany już od wejścia w życie pierwszej dyrektywy EIA w 1985 roku¹⁴ (nowelizowanej później kilkakrotnie) najpierw we Wspólnotach, a następnie w Unii Europejskiej. Obowiązująca w obecnej postaci dyrektywa EIA określa zasady przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, które zostały wymienione w dwóch aneksach do dyrektywy, przy czym przedsięwzięcia z aneksu pierwszego nakładają bezwzględny obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a rozstrzygnięcie ma charakter *a priori*¹⁵, natomiast te wskazane w aneksie drugim są także objęte wymogiem przeprowadzenia oceny, jednak rozstrzygnięcie co do oceny zapada w postaci *screeningu* i ma charakter *a posteriori*¹⁶. Druga z dyrektyw, tzw. SEA, dotyczy projektów planów i programów przedsięwzięć, które potencjalnie mogą w sposób znaczący oddziaływać na środowisko i wprowadza tzw. strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, a trzecia, dyrektywa siedliskowa, nie wskazuje konkretnych przedsięwzięć oraz projektów planów i programów, lecz odnosi się do tych, które mogłyby wywierać wpływ na obszary Natura 2000.

Transpozycja dyrektyw, a zatem ich implementacja do krajowych porządków prawnych państw Unii Europejskiej, ma za zadanie urzeczywistnienie celów wskazanych w dyrektywach i zapewnienie pełnej skuteczności prawa unijnego w danej dziedzinie, w tym przypadku polityki ekologicznej Unii. Procesy implementacyjne dyrektywy EIA w jej kształcie po nowelizacji z 2014 r. zostały oficjalnie zakończone 16 maja 2017 r.¹⁷ W Polsce proces transpozycji przybrał formę wprowadzenia odpowiednich zmian do ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸. Harmonizacja przepisów państw członkowskich przy pomocy dyrektyw ma ten skutek, że procedury kontroli środowiskowej są we wszystkich krajach zbliżone, a efekty ocen oddziaływania na środowisko porównywalne, przez co funkcjonowanie całego systemu w zakresie Unii Europejskiej służy sprawniejszej realizacji wytycznych europejskiej

¹⁴ Zob. Dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nr 85/337/WE, która była następnie trzykrotnie zmieniana w 1997, 2003 i 2009 r.

¹⁵ Do tej grupy przedsięwzięć należą np. budowa linii kolejowych, dróg szybkiego ruchu i autostrad, lotnisk oraz wysypisk niebezpiecznych odpadów.

¹⁶ W odniesieniu do projektów wskazanych w aneksie II, państwo dysponuje możliwością oceny (na podstawie kryteriów wskazanych w aneksie III do dyrektywy), czy dany projekt wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, mając na względzie przede wszystkim jego przewidywane efekty.

¹⁷ Więcej: informacje dotyczące transpozycji dyrektywy EIA na stronie EurLex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32014L0052> (data dostępu: 20.05.2019).

¹⁸ Zob. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. oraz Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1936 oraz Dz. U. z 2015 r., poz. 2171).

polityki ekologicznej. Niewątpliwie, istotną rolę w tej kwestii odgrywa także europejski wymiar sprawiedliwości, w ramach którego Trybunał Sprawiedliwości UE stoi na straży jednolitej wykładni i stosowania prawa UE. W tym kontekście, szczególną funkcję pełnią orzeczenia prejudycjalne TSUE, gdyż z uwagi na autonomię pojęciową, specyfikę i cele prawa unijnego, interpretacja jego norm może stanowić dla sądów krajowych trudność. Podstawą prawną pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a orzeczenia wydawane w efekcie pytań są instrumentem zapewniania jednolitości wykładni prawa unijnego w państwach członkowskich, przy czym nie bez znaczenia jest też fakt, że procedura odesłań prejudycjalnych opiera się na współpracy sądów krajowych i TSUE¹⁹. Dla przykładu w 2018 roku aż 66,9% ogółu wszystkich spraw skierowanych do TSUE stanowiły odesłania prejudycjalne²⁰ i odsetek ten jest najwyższy w latach 2014–2018. Spośród ogólnej liczby nowych spraw skierowanych do TSUE w 2018 r. 50 spraw dotyczyło środowiska²¹ i w ramach tej liczby odnotowano 32 pytań prejudycjalnych, 15 skarg bezpośrednich oraz 3 odwołania od orzeczeń Sądu²².

Wykładnia prawa dokonana przez TSUE w orzeczeniu prejudycjalnym wiąże sąd krajowy, przed którym zawisł spór od momentu ogłoszenia orzeczenia, a także wiąże wszystkie inne instancje sądowe w danej sprawie. Sądy krajowe mają zatem za zadanie uwzględnić dokonaną przez TSUE wykładnię prawa unijnego w danej sprawie, ale w praktyce orzeczenie prejudycjalne wywołuje skutki także poza sprawą, której dotyczy. Wynika to z zasady powinności stosowania prawa UE przez państwa członkowskie oraz z zasad jednolitej wykładni i obowiązku zapewniania efektywności prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych²³. Obowiązek ten pociąga za sobą również interpretowanie i stosowanie prawa krajowego w sposób, który nie będzie naruszał przepisów prawa unijnego. W pierwszej kolejności obowiązek ten spoczywa na sądach, ale w licznych orzeczeniach TSUE stwierdzał, że również na organach administracji, jednak w granicach wyznaczonych przez prawo krajowe. Granice prounijnej wykładni dokonywanej przez organy administracji będą zatem wyznaczone przez uprawnienia nadane tym organom przez prawo wewnętrzne²⁴.

¹⁹ Zob. A. Zalaśński, *Zakres pytania prejudycjalnego (komentarz praktyczny)*, ABC, LEX.

²⁰ Zob. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Sprawozdanie roczne. Działalność sądownicza*, Luksemburg 2019, s. 128.

²¹ Ibidem, s. 129.

²² Ibidem, s. 130.

²³ Zob. J. Michalska, *Pytania prejudycjalne sądów do TS UE*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, K. Wójtowicz (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej w RP*, Wrocław 2015, s. 268.

²⁴ M. Niedźwiedź, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne*, „Causus” 2004, nr 32, s. 6–11.

Temat samowoli budowlanych pojawił się w pytaniach prejudycjalnych skierowanych do Trybunału Sprawiedliwości w sprawach włoskich z 2016 i 2017 r.²⁵ Orzeczenia, które zapadły 26 lipca 2017 r.²⁶ i 28 lutego 2018 r.²⁷ były efektem pytań prejudycjalnych złożonych odpowiednio w ramach sporu gmin Corridoria i Loro Piceno oraz osób fizycznych z władzami prowincji Macerata oraz sporu gminy Castelbellino z władzami regionu Marche. W obu sprawach sądem odsyłającym był trybunał administracyjny dla regionu Marche, a przedmiotem pytań prejudycjalnych była dyrektywa EIA (2011/92/UE) i zagadnienie, czy przepisy dyrektywy sprzeciwiają się zasadniczo krajowej regulacji lub krajowej praktyce administracyjnej, które zezwalają na poddanie kontroli podlegania ocenie oddziaływania na środowisko albo na poddanie takiej ocenie przedsięwzięć dotyczących instalacji zrealizowanych już w momencie, w którym przeprowadzana jest kontrola²⁸.

W odniesieniu do stanu faktycznego objętego wspólnym wyrokiem w pierwszej z wymienionych spraw (C-196/16 i C-197/16), przedsiębiorca zajmujący się produkcją tzw. zielonej energii zwrócił się do władz regionu Marche o zezwolenie na budowę i eksploatację instalacji do produkcji energii elektrycznej z biogazu uzyskiwanego w wyniku fermentacji beztlenowej biomasy planowanych do uruchomienia w dwóch lokalizacjach na obszarze gmin Corridonia oraz Loro Piceno. 9 listopada 2011 r. weszła w życie nowelizacja przepisów ustawy nr 7/2004 regionu Marche, na mocy której przedsięwzięcia o mocy cieplnej nieprzekraczającej określonego progu nie podlegały już ocenie ich oddziaływania na środowisko. W konsekwencji, w przypadku pierwszej z lokalizacji, decyzją z dnia 5 czerwca 2012 r. władze regionu udzieliły zezwolenia na budowę i eksploatację, jednakże gmina zaskarżyła tę decyzję do trybunału administracyjnego, który stwierdził nieważność zezwolenia w wyniku niezgodności nowelizacji ustawy z Dyrektywą EIA. Przedsiębiorca wstrzymał budowę i złożył do władz prowincji Macerata wnioski o wstępne zbadanie konieczności oceny oddziaływania tej instalacji na środowisko. 15 listopada 2013 r. władze prowincji zdecydowały, że taka ocena była konieczna i w jej następstwie 7 lipca 2014 r. uznano, że wspomniana instalacja spełniała wymogi ochrony środowiska. Gmina Corridonia wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji ponownie do trybunału administracyjnego dla regionu Marche. W sprawie drugiej lokalizacji planowanej inwestycji zezwolenie na budowę zostało wydane bez oceny oddziaływania na środowisko, i zostało ono następnie uchylone przez trybunał administracyjny. W de-

²⁵ Na temat wcześniejszych rozstrzygnięć TSUE w takich sprawach zob. A. Wilk-Ilewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 52–80.

²⁶ Wyrok TSUE z 26 lipca 2017 r. w sprawach połączonych C-196/16 i C-197/16.

²⁷ Wyrok TSUE z 28 lutego 2018 r. w sprawie C-117/17.

²⁸ Zob. treść pytania prejudycjalnego w sprawie C-117/17, punkt 20 wyroku TSUE z 28 lutego 2018 r.

cyzji z 19 listopada 2013 r. prowincja Macerata stwierdziła konieczność przeprowadzenia takiej oceny i 10 lutego 2015 r. wydała decyzję stwierdzającą, że rozpatrywana instalacja była zgodna z wymogami ochrony środowiska. W konsekwencji gmina Loro Piceno wniosła do trybunału administracyjnego skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji. W obu sprawach trybunał administracyjny dla Regionu Marche postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym.

W drugiej ze spraw (C-117/17) spór dotyczył konieczności poddania ocenie oddziaływania na środowisko inwestycji mającej na celu zwiększenie mocy instalacji do produkcji energii elektrycznej z biogazu. Inwestor nie przeprowadził w ogóle takiej oceny, gdyż nie było to wymagane przepisami krajowymi, które następnie zostały uznane za niezgodne z dyrektywą unijną 2011/92/UE i uchylone. Władze Regionu Marche uznały w drodze decyzji z dnia 3 czerwca 2015 r., że instalacja była zwolniona ze wstępnego badania konieczności oddziaływania na środowisko i jednocześnie zatwierdziły zezwolenie wydane uprzednio w dniu 20 czerwca 2012 r. Niemniej jednak orzeczeniem z dnia 19 czerwca 2015 r. sąd administracyjny dla regionu Marche stwierdził nieważność zezwolenia wydanego w dniu 20 czerwca 2012 r., gdyż w ocenie trybunału zostało ono wydane w oparciu o przepisy ustawowe uznane następnie za niezgodne z włoską Konstytucją. Gmina Castelbellino ze swojej strony wystąpiła do sądu odsyłającego z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji regionu Marche z 3 czerwca 2015 r. W tych okolicznościach trybunał administracyjny postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym.

W obu orzeczeniach Trybunał przypomniiał, że wstępny charakter oceny oddziaływania na środowisko wynika z potrzeby, aby w procesie podejmowania decyzji właściwe władze we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji uwzględniły w możliwie najwcześniejszej fazie skutki dla środowiska w celu zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła niż późniejszego przeciwdziałania ich skutkom²⁹. Ponadto, w ocenie Trybunału, państwa są zobowiązane do podjęcia wszelkich środków, które są niezbędne, by konwalidować zaniechanie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, na przykład cofając lub zawieszając wydane już zezwolenia w celu przeprowadzenia takiej oceny. Jednakże taka możliwość konwalidacji powinna być uwarunkowana tym, że nie będzie ona stwarzać okazji do obejścia norm prawa Unii lub uchylenia się od ich stosowania i że pozostanie ona wyjątkiem³⁰. Ocena przeprowadzona po zbudowaniu i oddaniu do użytku instalacji nie może ograniczać się do oddziaływania tej instalacji na środowisko w przyszłości, ale powinna także uwzględnić

²⁹ Zob. punkt 33 wyroku TSUE z 26 lipca 2017 r., op. cit. Por. także wyrok z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia, C 215/06, EU:C:2008:380, pkt 58.

³⁰ Zob. punkt 36 i nn., op. cit.

skutki dla środowiska, które wystąpiły od czasu wybudowania tej instalacji. TSUE podkreślił, że w wypadku zaniechania przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko prawo Unii z jednej strony nakłada na państwa członkowskie obowiązek usuwania sprzecznych z prawem skutków tego zaniechania, a z drugiej strony nie stoi na przeszkodzie temu, by ocena tego oddziaływania została przeprowadzona tytułem legalizacji po wybudowaniu i oddaniu do użytku danej instalacji, pod warunkiem że przepisy krajowe umożliwiające tę legalizację nie stwarzają zainteresowanym okazji do obejścia norm prawa Unii lub uchylenia się od ich stosowania oraz że ocena przeprowadzona tytułem legalizacji nie dotyczy jedynie oddziaływania tej instalacji na środowisko w przyszłości, ale uwzględnia także skutki dla środowiska, które wystąpiły od czasu wybudowania tej instalacji³¹.

Uwagi podsumowujące

W nawiązaniu do wyżej przytoczonych orzeczeń TSUE odpowiedź na pytanie o konieczność wprowadzenia w krajowym porządku prawnym regulacji ściśle określającej zasady legalizacji „samowoli środowiskowej” powinna być twierdząca. Rozstrzygnięcia zapadłe przed TSUE same w sobie nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej. W świetle obowiązku wyrażonego w art. 7 Konstytucji³², który statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności³³, każdy organ administracji powinien działać na podstawie i w granicach prawa, natomiast art. 107 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁴ wskazuje elementy obligatoryjne decyzji administracyjnej, a w tym wskazanie jej podstawy prawnej. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, iż w prawie administracyjnym, co do zasady, stosowanie analogii jako metody wykładni prawa jest niedopuszczalne, gdyż praw lub obowiązków o charakterze publicznoprawnym nie można domniemywać, a tym bardziej nakładać obowiązków bez wyraźnej podstawy prawnej z uwagi na ustrojową zasadę działania władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), która ustawowe potwierdzenie znajduje w art. 6 k.p.a.³⁵ W stosunku bowiem do organów administracji publicznej nie stosuje się zasady, zgodnie z którą to, co nie jest

³¹ Por. punkty 32 i nast. wyroku TSUE z 28 lutego 2018 r., op. cit.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja RP.

³³ Szerzej: M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096), dalej jako k.p.a.

³⁵ Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada 2018 r., I SA/Wa 1348/17.

zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną³⁶. W doktrynie wskazuje się, iż działanie na podstawie prawa oznacza: 1) działanie na podstawie obowiązującej normy prawnej; 2) prawidłowe ustalenie znaczenia normy prawnej; 3) niewadliwie dokonaną subsumcję; 4) prawidłowe ustalenie następstw prawnych. Dotyczy to zastosowania zarówno normy prawa materialnego, jak i normy prawa procesowego³⁷. Zasadne jest zatem wprowadzenie wyraźnej normy prawnej pozwalającej na usankcjonowanie samowoli budowlanej, która wymagała uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, aby takie działanie było zgodne z prawem. Działanie na podstawie prawa to działanie na podstawie przepisów obowiązujących w dniu wydawania decyzji administracyjnej. Zasada praworządności nakłada zatem na organy orzekające obowiązek ustalenia mocy wiążącej przepisu w dniu wydania decyzji³⁸, a na obecną chwilę takiego przepisu nie ma, a przecież każdy akt władczej ingerencji organu administracji publicznej w sferę praw i obowiązków obywatela musi być oparty na konkretnie wskazanym przepisie prawa³⁹ i ingerencja taka nie może być wyinterpretowana z nieprecyzyjnej normy prawnej, nawet jeśli działałoby się to w oparciu o orzecznictwo TSUE. Tym bardziej, że zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. elementem obligatoryjnym każdej decyzji jest powołanie podstawy prawnej. Takiej podstawy prawnej w obecnym stanie prawnym pozwalającym na dokonanie oceny skutków zrealizowanej inwestycji dla środowiska nie ma, a zatem zasadne i konieczne jest jej wprowadzenie, przy czym odrębnym problemem jest określenie zasad takiego postępowania legalizującego istniejącą samowolę budowlaną od strony środowiskowej oraz zakresu oceny oddziaływania istniejącej budowli na środowisko.

Z uwagi na cel regulacji mających gwarantować ochronę środowiska oraz zdrowia ludzi podkreśla się, że rolą organu orzekającego w sprawie lokalizacji określonej inwestycji jest ustalenie oddziaływania całego przedsięwzięcia, a nie jego poszczególnych elementów⁴⁰. Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przede wszystkim ocena możliwości lokalizacji danego przedsięwzięcia, na skonkretyzowanym w przestrzeni terenie w kontekście uwarunkowań tego przedsięwzięcia w kategoriach oddziaływania na środowisko. Skoro zatem taka ocena ma być dokonywana już po zakończeniu inwestycji (budowy) to jej zakres musi być inny i nie może odnosić się tylko do hipotetycznych skutków dla środowiska, ale musi uwzględniać faktyczne

³⁶ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2017 r., II SA/GI 124/17.

³⁷ Tak B. Adamiak, *Komentarz do art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, Warszawa 2019.

³⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1217/18

³⁹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 1987 r., IV SA 292/87.

⁴⁰ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 stycznia 2019 r., II SA/OI 856/18.

skutki dla środowiska, które wystąpiły po realizacji inwestycji, a także skutki, które mogą powstać w przyszłości i wynikać z użytkowania zrealizowanego przedsięwzięcia. Brak możliwości zalegalizowania istniejącej samowoli budowlanej i w ostateczności nakaz jej rozbiórki może mieć bardziej negatywne skutki dla środowiska niż jej dalsze użytkowanie.

Przyszła procedura zalegalizowania samowoli budowlanej od strony środowiskowej musi być wyjątkowa i nie może służyć obchodzeniu prawa. Musi także przewidywać sankcję za zrealizowanie inwestycji bez wymaganych uzgodnień środowiskowych. Jaki będzie to rodzaj sankcji, czy sankcja karna, czy swoisty rodzaj administracyjnej kary pieniężnej, czy też opłata za legalizację, jest kwestią wymagającą odrębnej, merytorycznej dyskusji. Wydaje się jednak, że nie powinna to być sankcja karna, ani także nie powinno się wprowadzać nowego rodzaju wykroczenia lub też przestępstwa. W przypadku sankcji karnej byłoby to bowiem postępowanie prowadzone przez organy ścigania z policją na czele, a sprawa kończyłaby się w sądzie powszechnym. Zarówno policja, jak i sądy nie są przygotowane do tego rodzaju postępowań. Postępowania karne oparte są o elementy winy, przy wymiarze kary bierze się pod uwagę obok celów w zakresie społecznego oddziaływania, elementów zapobiegawczych i wychowawczych kary także m.in. stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia⁴¹. W ocenie autorów sankcja za „samowolę środowiskową” nie powinna być także oparta o tę część k.p.a., która reguluje administracyjne kary pieniężne⁴². Przepisy te nie są praktyczne, nie gwarantują ani szybkości postępowania, ani efektywnego nałożenia kary i stanowią swoistą konsolidację różnych prawnych regulacji. Zauważa to sam ustawodawca, gdyż np. w przypadku nakładania kar za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych wyłączył stosowanie k.p.a. w części regulującej administracyjne kary pieniężne⁴³.

W opinii Autorów, należy w przyszłej regulacji przewidzieć możliwość częściowego lub całkowitego umorzenia nałożonej kary w przypadkach wyraźnie wskazanych. Problematyka umorzenia nałożonej kary w całości lub części nie powinna być obciążona błędami legislacyjnymi, którymi, niestety, są obciążone obecne regulacje; winna być prosta w interpretacji, szybka i jednoznaczna. Odrębnej analizy wymaga także zagadnienie właściwości organów uprawnionych do wydawania stosownej decyzji w przedmiocie takiego umorzenia.

⁴¹ Por. art. 33 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 618); art. 53 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1600 z późn. zm).

⁴² Dział IVa k.p.a. – administracyjne kary pieniężne, art. 189a do 189k.

⁴³ Zob. art. 106 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1781 z późn. zm); zob. J. Łuczak-Tarka, *Komentarz do art. 106 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] D. Lubasz (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019.

Podsumowując, konieczna jest zmiana prawa, aby móc zgodnie z prawem wydawać decyzje dotyczące środowiskowych uwarunkowań legalizacji przedsięwzięć. Konieczna jest jak najszybsza nowelizacja ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko poprzez dodanie niezbędnych przepisów w tym zakresie, a także zmiana prawa budowlanego⁴⁴, w którym mogłyby być zawarte przepisy proceduralne pozwalające na wykonie takiej decyzji środowiskowej stanowiącej element procedury związanej z zalegalizowaniem samowoli budowlanej.

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski, M., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, seria Krótkie Komentarze Becka, C. Beck, Warszawa 2017.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 7 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7-8.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Łuczak-Tarka J., *Komentarz do art. 106 ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] D. Lubasz (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2019.
- Makuch J., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji rozpoczętej (lub zrealizowanej) w warunkach samowoli budowlanej (linia orzecznicza)*, LEX/el. 2017.
- Michalska J., *Pytania prejudycjalne sądów do TS UE*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, K. Wójtowicz (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej w RP*, Prace Naukowe Wydz. Prawa, Administracji i Ekonomii UW, Wrocław 2015.
- Niedźwiedz M., *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne*, „Casus” 2004, nr 32.
- Wilk-Ilewicz A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4.
- Zalasiński A., *Zakres pytania prejudycjalnego (komentarz praktyczny)*, ABC, LEX.

⁴⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r., Nr 89, poz. 414, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1186, 1309, 1524, 1696, 1712, 1815, 2166, 2170).

Summary

***De lege ferenda* postulates regarding the environmental aspects of the legalization of unauthorized constructions**

Key words: administrative procedure, environmental impact assessment, unauthorized construction, administrative decision.

The issue of legalization of unauthorized constructions in connection with the environmental impact assessment has become relevant in the context of the harmonization of Member States' regulations and the creation of European environmental impact assessment system. The purpose of the article is to present current legal issues in this area, relevant European law and the Court of Justice's preliminary rulings in two cases regarding Italy tried in 2017 and 2018 respectively. In those rulings the Court found it possible to legalize unauthorized constructions which could present threat to the environment and adopted some guidelines in this respect. *De lege ferenda* postulates regarding the legalization of unauthorized constructions were elaborated. The authors emphasized the need to introduce pertinent legal solutions, pointing out that national administrative provisions and administrative procedure should be taken into account.