

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

3.2.

Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska

Jerzy Stelmasiak

Dr hab., prof. nadzw.

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Wprowadzenie

W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego toczy się od wielu lat dyskusja na temat roli tzw. prawa sędziowskiego jako swoistego źródła prawa administracyjnego¹. Oczywiście, chociaż w polskim systemie prawnym orzecznictwo sądowe wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie będzie tak jak w systemie *common law* precedensem sądowym, to jednak oddziałuje nie tylko na linię orzecniczą wojewódzkich sądów administracyjnych, lecz w praktyce także na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w zakresie ukształtowania prawidłowej linii orzeczniczej. Z dyspozycji art. 170 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (p.p.s.a.)² wynika, że orzeczenie prawomocne wiąże przecież nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy jak również i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie określonych także inne osoby. Powyższe zjawisko występuje także w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska. Trzeba jednak pamiętać o specyfice orzekania kasyacyjnego przez sądy administracyjne, jak i odrębnej procedurze sądowej. Oznacza to, że sąd administracyjny, orzekając na podstawie akt sprawy, nie może powoływać biegłych, przesłuchiwać świadków czy też zarządzić oględzin, a więc prowadzić postępowania dowodowego. Jedyne wyjątek,

1 Por. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 272–314; M. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2010, s. 399 i n.

2 Dz.U. 2012, poz. 270.

który fakultatywnie dopuszcza ustawodawca na mocy art. 106 § 3 p.p.s.a., dotyczy przeprowadzenia przez sąd z urzędu lub na wniosek strony dowodu z dokumentów, jeżeli jest to konieczne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości ze stanu faktycznego i jednocześnie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w tej sprawie. Dlatego też w praktyce oznacza to, że sąd administracyjny nie może dokonywać merytorycznej oceny na przykład raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko³ czy też pomiarów zanieczyszczeń środowiska będących w aktach administracyjnych danej sprawy.

W polskim systemie prawnym brak jest także sądów czy wydziałów zajmujących się tylko sprawami z zakresu ochrony środowiska, jak i szczególnych rozwiązań o charakterze proceduralnym, które dotyczyłyby tego rodzaju spraw. Wynika to z tego, że podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest kontrola działalności administracji publicznej, sprawowana pod względem zgodności z prawem⁴. Dlatego też zadanie polegające na ochronie środowiska sądy administracyjne mogą realizować pośrednio, uwzględniając ten aspekt sprawy podczas wykładni prawa dokonywanej w toku kontroli lub oceny prawidłowości zastosowanych w danej sprawie norm prawnych.

Problemy praktyki stosowania prawa ochrony środowiska w świetle uchwał siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na wstępie należy powołać uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2012 r. (sygn. akt II OPS 2/11)⁵, w której Sąd sformułował tezę dotyczącą wymierzania opłaty pod-

3 Zob. art. 66 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.) zwana dalej ustawą środowiskową.

4 Por. art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. *Prawo ustroju sądów administracyjnych* (Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 1 p.p.s.a. oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2010, s. 360–367 i 426–489.

5 ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 22; „Prokuratura i Prawo” wkł. 2013/4/42 oraz W. Ra-decki, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 997–1009.

wyższej, biorąc pod uwagę rozbieżne w tym zakresie orzecznictwo sądowe, jak i praktykę organów administracji publicznej. Sąd orzekł, że w sprawie dotyczącej wymierzenia opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji na podstawie art. 276 ust. 1 prawa ochrony środowiska⁶ przyczyna braku pozwolenia może mieć tylko wtedy znaczenie, kiedy podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie takiego samego pozwolenia na następny wymagany ustawowo okres.

Jednocześnie Sąd orzekł, że opłatę za korzystanie ze środowiska za okres, kiedy upłynął już termin ważności dotychczasowego pozwolenia (ale właściwy organ nie stwierdził jeszcze jego wygaśnięcia), a nowe pozwolenie nie zostało jeszcze wydane z przyczyny leżącej po stronie organu, to obowiązek poniesienia opłaty jest w wysokości takiej jak w okresie ważności dotychczasowego pozwolenia. Ponadto, sąd słusznie stwierdził, że każdą tego rodzaju sprawę trzeba badać indywidualnie pod kątem przyczyny braku pozwolenia, na przykład, czy podmiot korzystający ze środowiska wystąpił o wydanie kolejnego wymaganego pozwolenia w rozumieniu art. 180 i 181 p.o.ś. w związku z art. 276 ust. 1 p.o.ś. oraz czy przyczyna braku pozwolenia jest związana z działaniem organu w trakcie rozpatrywania jego wniosku o wydanie nowego pozwolenia. Obejmuje to więc badanie okoliczności, kiedy wniosek o wydanie pozwolenia został złożony, jak i ocenę, czy wniosek spełniał ustawowe wymagania. Dotyczy to również oceny okoliczności, czy ustawodawca nie wprowadził terminu do wydania pozwolenia, jak na przykład dla pozwolenia zintegrowanego, dla którego termin wydania wynosi 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku zgodnie z art. 209 ust. 2 p.o.ś. Dlatego też podmiot korzystający ze środowiska, składając wniosek o wydanie pozwolenia, powinien uwzględnić okres konieczny do jego wydania w świetle wymagań stawianych przez ustawodawcę wobec eksploatacji danej instalacji, a przede wszystkim rodzaju i skali prowadzonej w niej działalności.

Druga uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt II OPS 1/14)⁷ dotyczyła przesłanki wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za przeprowadzanie

6 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm., zwana dalej p.o.ś.

7 ONSAiWSA 2015, nr 2(65), poz. 18, s. 53–61 oraz W. Radecki, [w:] *Prawo ochrony środowiska...*, s. 1079–1080.

pomiarów przez laboratorium, które nie posiada wymaganej ustawowo akredytacji. W tym przypadku z wnioskiem o jej wydanie wystąpił Prokurator Generalny. W treści tego wniosku zwrócił się o dokonanie prawidłowej wykładni art. 305a ust. 2 p.o.ś., a więc czy wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 305a ust. 1 p.o.ś. jest już ustalenie, że pomiary, w rozumieniu art. 147a ust. 1 p.o.ś., nie zostały przeprowadzone przez uprawnione podmioty wymienione w tym przepisie, czy też organy Inspekcji Ochrony Środowiska są obowiązane do zbadania zgodności sposobu przeprowadzenia tych pomiarów z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Udzielając odpowiedzi na powyższy wniosek, Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że w świetle art. 305a ust. 2 p.o.ś., jeżeli nie został zrealizowany warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium w rozumieniu art. 147a ust. 1 p.o.ś., jest to zawsze wystarczająca podstawa do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, o której stanowi przepis art. 305a ust. 1 p.o.ś. Z tych względów sąd słusznie stwierdził, że wykładnia celowościowa i systemowa powyższych przepisów prawa materialnego nie może służyć akceptacji takiej sytuacji prawnej i faktycznej, w jakiej nieakredytowane laboratorium używałoby metodyk referencyjnych, które nie zostały poddane akredytacji w rozumieniu art. 3 pkt 9 p.o.ś. Wynika to także z tego, że każde akredytowane laboratorium musi spełniać wszystkie ustawowe wymagania, w tym zakresie, a przede wszystkim uzyskać certyfikat wdrożeniowy systemu jakości czy też certyfikat w rozumieniu art. 16 ust. 2 ustawy o systemie oceny zgodności⁸. Natomiast alternatywą jest posiadanie przez laboratorium, realizujące badania substancji lub ich mieszanin, certyfikatu Dobrej Praktyki Laboratoryjnej w świetle art. 16 ust. 1 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach⁹, a także posiadanie przez to laboratorium wpisu do wykazu certyfikowanych jednostek badawczych w zakresie Dobrej Praktyki Laboratoryjnej.

8 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz.U. 2010, nr 138, poz. 935 ze zm.

9 Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, Dz.U., nr 63, poz. 322 ze zm.

Wybrane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego kształtujące linię praktyki stosowania prawa ochrony środowiska

Analizę w tym zakresie roli orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonam na przykładzie orzecznictwa dotyczącego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Na szczególne podkreślenie zasługuje wyrok NSA z 2 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 1246/12, LEX nr 1233707), w którym Sąd sformułował istotne dla praktyki trzy tezy.

Po pierwsze, orzekł, że w świetle zakresu przedmiotowego dyrektywy 2009/31/WE, a przede wszystkim art. 9a dyrektywy 01/080/WE wprowadzonego dyrektywą 2009/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE L Nr 140, poz. 114, dalej dyrektywa), zastosowanie powyższego przepisu nie będzie możliwe tylko za pomocą właściwej prounijnej wykładni, czyli bez implementacji dyrektywy przez ustawodawcę. Sąd także zaznaczył, że nie obowiązują w tym zakresie przedmiotowym odpowiednie normy prawa polskiego z zakresu regulowanego przez dyrektywę, które pozwalałyby na tego rodzaju prounijną wykładnię.

Po drugie, Sąd prawidłowo orzekł, że prounijna wykładnia powinna być stosowana tak daleko, żeby osiągnąć cel założony w dyrektywie. Oznacza to, że wykładni tej należy dokonywać do granicy, w której sędzia nie staje się organem prowadzącym lub organem wykonawczym, oczywiście w ramach ogólnych zasad¹⁰ czy też, w której zastosowana wykładnia prounijna będzie wykładnią *contra legem*¹¹, ponieważ Sąd nie może wprowadzać w tym zakresie pozaustawowych obowiązków, biorąc pod uwagę, że nie jest to precedens sądowy.

Dlatego też nie można nałożyć na jednostkę obowiązku, który wynika bezpośrednio z normy dyrektywy, a nie normy prawa krajowego.

10 Wyrok TS C-91/92 w sprawie Faccini Dori, Zb. Orzec. I-3325, pkt 27 oraz C-192/94 El Corte Ingres SA, Zb. Orzec. I-1281, pkt 22.

11 Wyrok TS 80/86 w sprawie Kolpinghuis Nijmegen, ECR 1987, nr 9, s. 03969 oraz wyrok TS C-165/95 Arcaro, Zb. Orzec. I-4705, pkt 42; zob. także M. Baran, *Stosowanie z urzędu...*, s. 399–434.

Oznacza to, że skutkiem wykładni prounijnej nie może być nałożenie obowiązku wprowadzonego przez dyrektywę w sytuacji, w której nie obowiązuje odpowiednia ustawa, która weszła w życie w celu jej implementacji¹².

Po trzecie, Sąd również prawidłowo orzekł, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach danego przedsięwzięcia (zwana dalej decyzją środowiskową), o której stanowią przepisy art. 71–87 ustawy środowiskowej¹³, nie może „przy okazji” rozstrzygać o treści osnowy odrębnej w prawie polskim decyzji, tj. pozwolenia zintegrowanego w rozumieniu art. 201 p.o.ś., które także powinien posiadać tenże przedsiębiorca, zgodnie z dyspozycją art. 208–211 p.o.ś. oraz w związku z art. 207 § 1 i art. 3 pkt 10 p.o.ś., a więc w zakresie uwzględnienia najlepszych dostępnych technik. Jest bowiem oczywiste, że to właśnie pozwolenie zintegrowane w swojej osnowie (rozstrzygnięciu) nakłada obowiązki dotyczące prowadzenia przez przedsiębiorcę danej instalacji, a nie decyzja środowiskowa.

Następna grupa spraw dotyczy badania legitymacji procesowej stowarzyszenia zwykłego o charakterze ekologicznym do występowania ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego także w sprawach dotyczących decyzji środowiskowej. Stowarzyszenia zwykłe nie mają bowiem osobowości prawnej, co oznacza, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym legitymację procesową mają wszyscy członkowie danego stowarzyszenia jako podmioty praw i obowiązków w rozumieniu art. 40 ust. 2 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach*¹⁴. Oznacza to, że do stowarzyszeń zwykłych nie stosuje się przepisów o osobach prawnych, co oznacza, że podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych związanych z działalnością stowarzyszeń zwykłych nie mogą być same te stowarzyszenia, lecz tylko ich członkowie (wyrok Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2012 r., sygn. akt I CSK 234/12, LEX nr 1307997). Dlatego też konieczne jest zweryfikowanie przez sąd administracyjny na podstawie przedłożonych dokumentów, czy wszystkie osoby podpisane pod zgłoszeniem były założycielami lub też są członkami stowarzyszenia, uprawnionymi do złożenia każdego z tych pism w postępowaniu sądowym, w tym oczywiście udzielenia pełnomocnictwa oraz złożenia

12 Por. wyrok TS C-165/95 Arcaro, Zb. Orzec. I-4705, pkt 42.

13 Por. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 265–292 oraz B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.

14 Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855 ze zm.

skargi i skargi kasacyjnej. Z tych względów podnosi się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że właściwym dokumentem, z którego wynikałoby upoważnienie do udzielenia pełnomocnictwa procesowego na przykład radcy prawnemu czy adwokatowi przez stowarzyszenie zwykłe, jest tylko dokument podpisany przez wszystkich członków stowarzyszenia. Oznacza to, że źródłem takiego upoważnienia nie jest regulamin stowarzyszenia zwykłego jako dokument statuujący powstanie stowarzyszenia zwykłego. Ponadto nie jest także tym dokumentem uchwała członków stowarzyszenia o wyborze przedstawiciela stowarzyszenia zwykłego. Natomiast, jeżeli pełnomocnictwa udzielił tylko przedstawiciel stowarzyszenia, to brak było należytego umocowania, zaś wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając tego rodzaju sprawę, powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy stowarzyszenie zwykłe jest organizacją społeczną, która posiada zdolność sądową w świetle art. 25 § 2 p.p.s.a., jeżeli wystąpią tego rodzaju uchybienia (wyrok NSA z 14 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2966/12, LEX nr 1488189).

Kolejny ważny problem podniósł wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2014 r. (sygn. akt II OSK 2489/12, LEX nr 1569055). Sąd podzielił stanowisko, że jeżeli właściwy organ stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, to nie był także wymagany udział społeczeństwa, o którym stanowią przepisy art. 33–43 ustawy środowiskowej¹⁵.

Natomiast po wejściu w życie art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej, na przykład wyrok NSA z 14 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2546/12, LEX nr 1458791, stwierdza, że jeżeli właściwy organ stwierdzi sprzeczność lokalizacji danego przedsięwzięcia z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to z mocy tego przepisu nie tylko nie może wydać pozytywnej decyzji środowiskowej (z ustawowymi wyjątkami przewidzianymi w tym przepisie), lecz w praktyce zwalnia to właściwy organ prowadzący postępowanie z obowiązku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym także postępowania uzgodnieniowego czy też obowiązku zasięgnięcia opinii innych organów.

Następny problem, który wystąpił w orzecznictwie NSA, dotyczył raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W tym zakresie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jednolicie stoi na stanowisku, że pomimo tego, iż raport jest dokumentem prywatnym, a nie urzędowym, to wymaga jednak wiedzy specjalistycznej. Z tych

15 Por. G. Dobrowolski, *Decyzja...*, s. 198–203 oraz s. 229–265 oraz M. Górski, *Procedura ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 116–123.

względów zastrzeżenia wobec treści merytorycznej raportu nie mogą być gołosłowne, lecz powinny zostać oparte także na wiadomościach wymagających wiedzy specjalistycznej na przykład na ekspertyzie, która udokumentuje w tym zakresie merytorycznym jego wady. Dlatego też tego rodzaju zarzuty wobec raportu powinny zmierzać do podważenia ustaleń faktycznych, które związane są z treścią rozstrzygnięcia decyzji środowiskowej, jak i uwzględniać tzw. odesłania pozasystemowe do innych gałęzi wiedzy na przykład ekologii, chemii, biologii czy fizyki (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2029/12, LEX nr 1450852).

Z kolei problematyka wariantów realizacji przedsięwzięcia także występuje w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wynika z tej linii orzecznictwa, że zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie tylko może, lecz nawet musi zawierać opis analizowanych trzech wariantów realizacji tego przedsięwzięcia z uzasadnieniem ich wyboru. W raporcie konieczne jest także jednoznaczne wskazanie wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz oczywiście wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1376/12, LEX nr 1616483, z 25 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2594/12, LEX nr 1488194, z 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12, LEX nr 1511156 oraz z 20 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 2999/12, niepubl.).

Wiele kontrowersji budzi także problematyka dotycząca udziału społeczeństwa, co znajduje także odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy bowiem podkreślić, że na mocy art. 79 ust. 1 ustawy środowiskowej jeszcze przed wydaniem decyzji środowiskowej właściwy organ do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w tym postępowaniu, jeżeli w jego ramach przeprowadza się ocenę oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Oznacza to, że właściwy organ do wydania decyzji środowiskowej powinien w jej podstawie stwierdzić brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 84 ust. 1 ustawy środowiskowej w związku z art. 3 ust. 8 ustawy środowiskowej). Dlatego też w orzecznictwie NSA podkreśla się, że w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z art. 84 ust. 1 ustawy środowiskowej nie jest wymagany udział społeczeństwa. Z kolei w wyroku z 10 lipca 2014 r. (sygn. akt II OSK 536/13, LEX nr 1519407), jak i w wyroku z 1 lutego 2012 r. (sygn. akt II OSK 2580/11, LEX nr 1138184) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy środowiskowej, który zawiera ustawową definicję pojęcia „podanie informacji

do publicznej wiadomości”, ma zastosowanie wówczas, kiedy została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 i 11 w związku z art. 33–38 ustawy środowiskowej.

Na koniec należy przywołać wyrok NSA z 23 maja 2014 r. (sygn. akt II OSK 3013/12, niepubl.), w którym Sąd orzekł, że brak obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej w postępowaniu, którego przedmiot dotyczy legalizacji wybudowanego w części lub w całości obiektu budowlanego powstałego w ramach samowoli budowlanej, mógłby prowadzić do obejścia przepisów ustawy środowiskowej. Spowodowałoby to bowiem, że inwestor, który samowolnie wykonał przedsięwzięcie, a następnie je zalegalizował, uniknąłby obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej. Z tych względów Sąd orzekł, że taka sytuacja prawna i faktyczna jest sprzeczna z zasadą racjonalnego ustawodawcy i z tej przyczyny wykładnia gramatyczna musi ustąpić przed wykładnią celowościową i systemową (art. 59 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej). Ponadto wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych zachodzi przeciwieństwo w celu usunięcia skutków samowoli budowlanej, czyli dotyczy sytuacji w rozumieniu art. 49 ust. 4 pkt 1 i art. 51 ust. 4 w związku z art. 49 ust. 4a ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*¹⁶. Oczywiście, wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych możliwe jest dopiero, jeżeli budowa danego obiektu budowlanego nie została jeszcze zakończona.

Zakończenie

Na podstawie dotychczasowych rozważań można postawić tezę, że w praktyce orzecznictwo sądów administracyjnych, a w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, w istotnym zakresie wpływa na stosowanie i wykładnię przez właściwe organy przepisów prawa ochrony środowiska. Powyższe zjawisko – co należy podkreślić – zachodzi pomimo że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, lecz tylko kasacyjnie. Ponadto ważną rolę odgrywa także stosowanie przez sądy administracyjne prounijnej wykładni tych przepisów w drodze

16 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm. oraz A. Gliniecki, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 455–500.

wykładni celowościowej i systemowej. Trzeba bowiem przypomnieć, że podstawowe akty normatywne w prawie ochrony środowiska były już wielokrotnie nowelizowane, a na przykład ustawa p.o.ś. ponad 100 razy, co najlepiej świadczy o braku jasnej i spójnej koncepcji systemu prawa ochrony środowiska w Polsce¹⁷.

17 Por. J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Ogólna charakterystyka podstaw prawnych ochrony środowiska w Polsce*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 19–25.

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

