



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.7200.49.2014.LK

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**

Skarżący kasacyjnie:

**Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania
Sp. z o.o. w Warszawie**

repr. przez r.pr. Daniela Chojnackiego

Skarżący:

Rzecznik Praw Obywatelskich

Organ:

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

Uczestnicy:

**1. Prokurator Prokuratury Okręgowej
w Warszawie**

**2. Stowarzyszenie „Czyste Radio”
w Warszawie**

repr. przez Bogumiłę Szlązak

sygn. akt IV SA/Wa 312/17

Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich

na skargę kasacyjną uczestnika

Na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”), w odpowiedzi na doręczoną 1 sierpnia 2017 r. skargę kasacyjną uczestnika – Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. w Warszawie, wnoszę o

oddalenie skargi kasacyjnej uczestnika w całości.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny.

1. Wyrokiem z 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 312/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uwzględniając skargę Rzecznika Praw Obywatelskich, uchylił decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 29 czerwca 2016 r., nr DIiO-420/139/2016/jg, a także poprzedzającą ją decyzję Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z 29 stycznia 2016 r., nr IN.7023.1.136.2014.ES, umarzającą postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania działalności, prowadzonej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Warszawie, instalacji kompostowni odpadów zielonych, zlokalizowanej w Warszawie przy ul. Kampinoskiej 1. W motywach swojego rozstrzygnięcia Sąd wskazał na naruszenia zarówno prawa procesowego, jak też prawa materialnego, jakich dopuściły się orzekające w sprawie organy, a które obligowały Sąd do wyeliminowania z obiegu prawnego obu wydanych decyzji.

2. Sąd wskazał, iż naruszenie procedury administracyjnej (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego) przejawiało się w szczególności w tym, iż organy nie wyjaśniły, czy oceniana działalność jest prowadzona zgodnie z uzyskanymi pozwoleniami¹; nie rozważyły, czy w związku z tym, iż instalacja kompostowni funkcjonuje w ramach zakładu obejmującego również inne instalacje, zachodzi potrzeba oceny skumulowanych skutków całokształtu prowadzonej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Warszawie działalności²; w sposób wadliwy oceniły („w zasadzie pominęły”) opinię Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny z 21 i 31 sierpnia 2015 r., w której wskazano, że działalność zakładu może potencjalnie negatywnie wpływać na zdrowie ludzi³.

3. Ponadto, zgadzając się ze skarżącym Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Sąd uznał, że orzekające w sprawie organy naruszyły przez błędną wykładnię przepis prawa materialnego – art. 364 ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm. – dalej jako „p.o.ś.”). Owa błędna wykładnia przejawiała się w pierwszym rzędzie w wadliwym stwierdzeniu, że wskazane w przywołanym przepisie jako przesłanka jego zastosowania „zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego” wymaga dla jej ziszczenia się wykazania wystąpienia skutku w postaci

¹ s. 13 in fine uzasadnienia wyroku.

² s. 14 ab initio uzasadnienia wyroku.

³ s. 14 in fine – s. 15 uzasadnienia wyroku.

chorób lub zgonów i związku przyczynowego pomiędzy nimi a ocenianą działalnością⁴. Zdaniem Sądu, organ w sposób błędny zawęził również zakres przytoczonej przesłanki do zagrożenia dla zdrowia fizycznego, podczas gdy literalna jej wykładnia nakazuje przyjąć, że jej dyspozycją objęte są również zagrożenia dla zdrowia psychicznego⁵. Konkludując swoje rozważania, Sąd wskazał, że w ponownym rozpoznaniu sprawy organy powinny w sposób wyczerpujący zebrać i ocenić materiał dowodowy, uwzględniając prawidłową wykładnię art. 364 p.o.ś., przy czym powinny dać wyraz swoim rozważaniom w prawidłowo skonstruowanym uzasadnieniu decyzji.

4. Od wyroku z 19 kwietnia 2017 r. skargę kasacyjną wywiódł uczestnik – Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Warszawie. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił zarówno naruszenie przepisów prawa procesowego, jak i przepisów prawa materialnego. Wniósł przy tym o jego uchylenie w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

5. W oparciu o podstawę z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. skarżący kasacyjnie wskazał w szczególności na naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „poprzez ich niezastosowanie polegające na nieodzwierciedleniu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stanowiska Spółki wyrażonego w piśmie procesowym z dnia 21 marca 2017 roku, wskazującego na konieczność oddalenia skargi [...] na decyzję GIOŚ ze względu na brak usprawiedliwionych podstaw do jej uwzględnienia, tj. całkowitym pominięciu okoliczności istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy”. Ponadto, skarżący kasacyjnie zarzucił Sądowi naruszenie art. 141 § 4 in fine p.p.s.a. „poprzez jego niezastosowanie polegające na zawarciu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazań co do dalszego postępowania przez organy administracji publicznej prowadzących do wydania przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska rozstrzygnięć niezgodnych z prawem, mogących podlegać wielorakim interpretacjom oraz nieodnoszących się do okoliczności niniejszej sprawy”.

6. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., zarzucono z kolei Sądowi naruszenie art. 364 p.o.ś. w zw. z art. 86 Konstytucji RP „poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przewidziany w art. 364 p.o.ś. środek odpowiedzialności administracyjnoprawnej dotyczy działalności, która może zagrozić zdrowiu lub życiu ludzi, tj. ma charakter prewencyjny”. Samoistnej, błędnej wykładni art. 364 p.o.ś. skarżący kasacyjnie upatruje z kolei w „uznaniu, że celem postępowania prowadzonego na podstawie tego przepisu jest ocena prawidłowości wykonywania obowiązków z zakresu prawa ochrony środowiska przez prowadzącego oznaczoną instalację lub działalność”.

⁴ s. 11 in medio – s. 12 uzasadnienia wyroku.

⁵ s. 15 in fine – s. 16 uzasadnienia wyroku.

7. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, skarga kasacyjna uczestnika – Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. w Warszawie pozbawiona jest usprawiedliwionych podstaw i jako taka, powinna podlegać oddaleniu w całości.

II. Zarzut naruszenia art. 364 p.o.ś. w zw. z art. 86 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przewidziany w art. 364 p.o.ś. środek dotyczy działalności, która może zagrozić zdrowiu lub życiu ludzi, tj. ma charakter prewencyjny.

1. Choć zasadą jest, że w przypadku podniesienia w skardze kasacyjnej zarówno zarzutów naruszenia prawa materialnego, jak i procesowego, w pierwszej kolejności ocenie podlega zasadność tych drugich⁶. Wstępnym krokiem do zbadania prawidłowości orzeczenia sądu pierwszej instancji winno być bowiem skontrolowanie, czy nie zapadło ono w warunkach mającego wpływ na wynik sprawy naruszenia procedury sądownoadministracyjnej. Od tej reguły odstępuje się wszakże, jeżeli z zarzuty naruszenia prawa procesowego ściśle wiążą się z zarzucaną również sądowi pierwszej instancji błędną wykładnią prawa materialnego⁷. W ocenie Rzecznika taki przypadek zachodzi w niniejszej sprawie, albowiem ocena zasadności (czy też skuteczności) podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa procesowego jest w dużej mierze uzależniona od oceny prawidłowości, dokonanej przez Sąd, wykładni art. 364 p.o.ś. Odniesienie się do zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej uczestnika zacząć zatem wypada od przedstawienia stanowiska odnośnie do zarzutów naruszenia tego właśnie przepisu prawa materialnego.

2. Artykuł 364 p.o.ś. stanowi, że „jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska”. Nie ulega wątpliwości, że przytoczona regulacja określa dwie odrębne przesłanki jej zastosowania. Pierwsza z nich, tj. „pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach” ziszcza się – tu między stronami panuje zgoda – w przypadku stwierdzenia przez organy, że wskutek działalności danego podmiotu nastąpiło już pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach. Spór występuje odnośnie do drugiej z przesłanek, tj. „zagrożenia życiu lub zdrowiu ludzi”.

3. Skarżący kasacyjnie przedstawia w uzasadnieniu skargi kasacyjnej trafne, co do zasady, wywody, że w przepisach szerokokorozumianego prawa ochrony środowiska, „ustawodawca nie reguluje kwestii występowania zagrożeń w sposób jednolity, lecz

⁶ Tak Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z 8 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1921/14, to i dalsze powołane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w CBOSA.

⁷ Tak Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z 22 września 2016 r., sygn. akt I OSK 2845/14.

ustanawia rozwiązania o charakterze stopniowalnym, których wykładnia językowa wskazuje na konieczność ich stosowania w odmiennych sytuacjach, tj. w zależności od natężenia ryzyka dla dóbr prawnych objętych tego rodzaju ochroną”. Trzeba się zgodzić z autorem skargi kasacyjnej, że pojęcia „zagrożenia” i „potencjalnego zagrożenia” nie są tym samym. W pierwszym przypadku chodzi o zagrożenie realne, już obiektywnie istniejące, w drugim, o zagrożenie hipotetyczne, mogące (ale nie muszą) zaistnieć. W drugiej z przesłanek stosowania art. 364 p.o.ś. autor skargi kasacyjnej słusznie upatruje tego pierwszego, realnego zagrożenia. Artykuł 364 p.o.ś. nie ma zatem chronić przed możliwością powstania zagrożenia – ma eliminować zagrożenie już istniejące.

4. Taki też pogląd, co zauważa⁸ skarżący kasacyjnie uczestnik, wyraził Sąd w zaskarżonym obecnie wyroku. Wskazał bowiem wyraźnie⁹, że „jest zdania, że pod tym pojęciem [>>zagroża życiu lub zdrowiu ludzi<< – przyp. własny] należy, na gruncie art. 364 p.o.ś., rozumieć sytuację, w której na skutek działania wymienionego w nim podmiotu istnieje realne niebezpieczeństwo wywołania negatywnych dla zdrowia lub życia skutków w znaczeniu obiektywnym, a nie subiektywnym”. Mimo tak jednoznacznego stwierdzenia Sądu, skarżący kasacyjnie uczestnik zarzuca Sądowi, iż ten uznał już możliwość wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi za podstawę do zastosowania art. 364 p.o.ś. Jest to zarzut nieuprawniony i nieznajdujący najmniejszego uzasadnienia w wywodach zawartych w zaskarżonym wyroku.

5. Przytoczone w skardze kasacyjnej¹⁰ fragmenty uzasadnienia wyroku Sądu, negujące twierdzenia organów, że „konieczne jest wystąpienie skutku i związku przyczynowego między nimi a prowadzoną przez podmiot działalnością”, że „sama możliwość oddziaływania na zdrowie i życie ludzi nie jest wystarczającą do spełnienia drugiej z przesłanek, o jakich mowa w art. 364 p.o.ś.” są przez autora skargi kasacyjnej błędnie rozumiane. Choć wywody Sądu oznaczają, że w jego ocenie art. 364 p.o.ś. ma charakter prewencyjny, to nie chodziło Sądowi o zapobieganie powstawaniu zagrożeń, a o zapobieganie powstania skutków zagrożeń w postaci chorób lub zgonów. Organy orzekające w niniejszej sprawie twierdziły bowiem błędnie, że dla zastosowania art. 364 p.o.ś. „zagrożenie życia lub zdrowia mieszkańców wywołane przez podmiot musi być **udowodnione**, tak żeby organ mógł stwierdzić z całkowitą pewnością, że uwalniane substancje odorowe **wywołały** określone skutki zdrowotne wśród mieszkańców [podkr. oryginalne]”¹¹. Innymi słowy, organy uznały, że zastosować art. 364 p.o.ś. mogą dopiero wówczas, gdy zostanie udowodnione, że ktoś zmarł lub zachorował wskutek prowadzenia

⁸ pkt 4 ab initio uzasadnienia skargi kasacyjnej.

⁹ s. 12 ab initio uzasadnienia wyroku.

¹⁰ s. 21 in medio uzasadnienia skargi kasacyjnej.

¹¹ s. 14 in medio decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 29 czerwca 2016 r.

ocenianej działalności. Ten w sposób oczywiście wadliwy pogląd organów słusznie został zanegowany przez Sąd w zaskarżonym obecnie wyroku.

6. Trzeba bowiem wskazać, że zagrażać znaczy tyle, co „stać się dla kogoś lub czegoś realnym niebezpieczeństwem”¹², czy „być groźnym dla czyjego bezpieczeństwa, być niebezpiecznym dla kogo, dla czego”¹³. W konsekwencji, wynikający z art. 364 p.o.ś. wymóg ustalenia, czy oceniana działalność zagraża życiu lub zdrowiu ludzi oznacza obowiązek określenia, czy jest ona dla życia i zdrowia ludzi niebezpieczna. Omawiany przepis w żaden sposób nie uzależnia wydania decyzji wstrzymującej działalność ani od stopnia zagrożenia (*lege non distiguate* – każde, nawet najmniejsze istniejące zagrożenie powinno się spotkać z odpowiednią reakcją organów Inspekcji Ochrony Środowiska), ani od tego, czy zagrożenie już się „zmaterializowało” w postaci chorób, czy też zgonów.

7. Formułując opisywany w tej części niniejszego pisma procesowego zarzut, jego autor odwołał się do art. 86 Konstytucji RP. W kontekście powyższych wywodów, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie wskazać na inny przepis Konstytucji, którego – wykładając art. 364 p.o.ś. – nie można pominąć. Zgodnie bowiem z art. 38 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. W świetle normy wpływającej z przytoczonego przepisu Konstytucji, nie do zaakceptowania było stanowisko orzekających w niniejszej sprawie organów, jakoby organy Inspekcji Ochrony Środowiska, miały „czekać” z wydaniem decyzji do czasu wystąpienia chorób lub zgonów wynikających z prowadzonej działalności.

8. Mając powyższe na względzie, zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku z 19 kwietnia 2017 r., a kwestionowane przez autora skargi kasacyjnej wywody o prewencyjnym charakterze art. 364 p.o.ś., zasługują na aprobatę. Rolą organów Inspekcji Ochrony Środowiska prowadzących postępowanie w oparciu o art. 364 p.o.ś. jest bowiem, jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, eliminacja istniejącego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego i przez to, niedopuszczenie do jego „zmaterializowania się” – w tym przejawia się prewencyjna rola omawianego przepisu.

III. Zarzut naruszenia art. 364 p.o.ś. poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że celem postępowania prowadzonego na podstawie tego przepisu jest ocena prawidłowości wykonywania obowiązków z zakresu prawa ochrony środowiska przez prowadzącego oznaczoną instalację lub działalność.

1. Uzasadnienia tak sformułowanego zarzutu, skarżący kasacyjnie uczestnik upatruje w rzekomym uznaniu przez Sąd, że art. 364 p.o.ś. za przepis, zobowiązujący organy Inspekcji Ochrony Środowiska „do przeprowadzenia przeglądu ekologicznego instalacji, choć

¹² Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zagra%C5%BCa%C4%87.html>.

¹³ Słownik Języka Polskiego pod red. W. Doroszewskiego, wydanie internetowe, <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/zagrazac;5524722.html>.

stosownie do art. 237 p.o.ś. tego rodzaju czynności dokonuje podmiot prowadzący instalację”¹⁴. Skarżący kasacyjnie uczestnik sugeruje również, jakoby intencją Sądu było wręcz zobligowanie organów Inspekcji Ochrony Środowiska do podjęcia rozstrzygnięć w sprawach leżących we właściwości innych organów. Także i ten zarzut nie może, zdaniem Rzecznika, odnieść oczekiwanego przez skarżącego kasacyjnie skutku.

2. Odnosząc się do tak przedstawionego zarzutu, Rzecznik pragnie w pierwszym rzędzie podkreślić, że w żadnym fragmencie uzasadnienia zaskarżonego wyroku z 19 kwietnia 2017 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie wskazał, że stwierdzenie naruszeń obowiązków związanych z ochroną środowiska przez podmiot prowadzącego ocenianą działalność, może być samoistną podstawą zastosowania art. 364 p.o.ś., czy też – jak sugeruje autor skargi kasacyjnej – podstawą wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o inne przepisy prawa materialnego, choćby z naruszeniem właściwości organów Inspekcji Ochrony Środowiska. Sąd jedynie – słusznie zresztą – przyjął, że rozstrzygnięcie, czy oceniana działalność powoduje zagrożenie (w szczególności dla życia lub zdrowia ludzi) wymaga m.in. ustalenia, czy działalność ta jest prowadzona z zachowaniem przewidzianych prawem warunków, które po to zostały ustanowione, by do powstawania tegoż zagrożenia nie dochodziło.

3. Zdaniem Rzecznika, stanowisko skarżącego kasacyjnie uczestnika jest wynikiem daleko idącej nadinterpretacji uzasadnienia wyroku Sądu. Z tego ostatniego jednoznacznie bowiem wynika, że ustalenia w zakresie realizacji przez podmiot prowadzący ocenianą działalność szeregu obowiązków administracyjnoprawnych (posiadanie odpowiednich pozwoleń, dotrzymanie standardów służących zapobieganiu zanieczyszczeniom środowiska) mają być jedynie środkiem dowodowym służącym ocenie, czy działalność ta powoduje realne zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, czy też nie. Prezentowana przez autora skargi kasacyjnej interpretacja orzeczenia pierwszoinstancyjnego jest niemożliwa do zaakceptowania w świetle choćby wywodów Sądu odnoszących się do znaczenia ewentualnego przekroczenia standardów emisji i standardów jakości środowiska. Sąd wskazuje bowiem, że „przekroczenie tych standardów jest równoznaczne z naruszeniem art. 141 pkt 1 p.o.ś. Nie oznacza jednak, że za każdym razem stanowi to o pogorszeniu stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożeniu życia lub zdrowia”¹⁵. Dalej Sąd wytyka, iż „organ w ogóle nie odniósł się do tych kwestii, a więc nie wyjaśnił w sposób należyty, czy działalność MPO jest prowadzona zgodnie z uzyskanymi pozwoleniami. Ocena parametrów eksploatacji pozwoli w drugiej kolejności na ocenę, czy w ww. instalacji dotrzymane są standardy emisyjne i czy nie są naruszane standardy jakości (imisyjne). Dopiero niedotrzymanie standardów emisyjnych powodująca pogorszenie stanu środowiska

¹⁴ s. 29 in fine uzasadnienia skargi kasacyjnej.

¹⁵ s. 13 ab initio uzasadnienia wyroku.

w znacznych rozmiarach [...] lub zagrażająca życiu lub zdrowiu ludzi uzasadnia wydanie decyzji o wstrzymaniu tej działalności [...]"¹⁶.

4. Kolejno trzeba zaznaczyć, że przepisy procedury administracyjnej obligują organ administracji rozpoznający sprawę do uwzględnienia wszelkich okoliczności i wzięcia pod uwagę wszelkich dowodów, które mogą się przyczynić do jej załatwienia (art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Biorąc pod uwagę, że art. 364 p.o.ś. nie ogranicza w żaden sposób zakresu postępowania dowodowego trzeba przyjąć, że przedmiotem oceny organów prowadzących postępowanie w oparciu o art. 364 p.o.ś. powinien być całokształt badanej działalności. Na takim też stanowisku stoją sądy administracyjne.

5. W tym miejscu Rzecznik pozwoli sobie przytoczyć obszernie fragmenty wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2011 r.¹⁷. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie w nim stwierdził, że „przy zastosowaniu wykładni gramatycznej powołanego przepisu nie może budzić wątpliwości, że celem postępowania wszczętego w oparciu o art. 364 ustawy Prawo ochrony środowiska jest zbadanie wszystkich rodzajów oddziaływań zakładu na środowisko (jak słusznie zauważył organ - jego globalnego wpływu) i na podstawie wyników tych badań dokonanie oceny, czy oddziaływanie to w znacznych rozmiarach pogarsza stan środowiska lub też, czy stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Za konstatacją taką przemawia także umieszczenie tego przepisu w tytule ogólnym nr VI ustawy Prawo ochrony środowiska >>Odpowiedzialność w ochronie środowiska<<, w dziale III >>Odpowiedzialność administracyjna<<, podczas gdy inne działy ustawy odnoszą się do poszczególnych rodzajów ochrony środowiska (np. w tytule II dział II dotyczy ochrony powietrza, dział III - ochrony wód, dział V - ochrony przed hałasem, itp.) i stanowią w tym zakresie *lex specialis* względem regulacji zawartej w art. 364 ustawy Prawo ochrony środowiska [...] Nie budzą przy tym zastrzeżeń Naczelnego Sądu Administracyjnego wytyczne organu odwoławczego dotyczące konieczności przeprowadzenia przez organ I instancji kompleksowej kontroli zakładu Spółki w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska i zbadania wszelkich oddziaływań na środowisko w kontekście wystąpienia lub nie w niniejszej sprawie przesłanek z art. 364 ustawy Prawo ochrony środowiska”.

6. Podzielając w pełni przywołany pogląd judykatury, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że Sąd w zaskarżonym wyroku w sposób prawidłowy określił zakres działań organów Inspekcji Ochrony Środowiska w oparciu o art. 364 p.o.ś.

IV. Zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP .

¹⁶ s. 13 in fine uzasadnienia wyroku.

¹⁷ Sygn. akt II OSK 1012/10.

1. Treść uzasadnienia skargi kasacyjnej wskazuje, że naruszenia wskazanych przepisów prawa, uczestnik upatruje w niezawarciu przez Sąd w uzasadnieniu wydanego wyroku odniesienia do prezentowanego przez uczestnika stanowiska, co ma być – zdaniem autora skargi kasacyjnej – jednoznaczne z pominięciem przedstawianej przez uczestnika argumentacji i naruszeniem w ten sposób jego konstytucyjnego prawa do sądu. W związku z tym, należy wyjaśnić treść stanowiska uczestnika postępowania, zajętego w piśmie procesowym z 21 marca 2017 r., które miało zostać jakoby pominięte przez Sąd. W ocenie Rzecznika, mimo iż skarżący kasacyjnie uczestnik ma rację, że Sąd nie przedstawił *explicite* w uzasadnieniu wydanego wyroku stanowiska uczestnika (w szczególności nie wskazał, że wnosił on o oddalenie skargi Rzecznika), uchybienie to nie może doprowadzić do oczekiwanego przez uczestnika skutku w postaci uchylecia zaskarżonego wyroku.

2. Wykazanie bezskuteczności omawianego zarzutu wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do art. 174 pkt 2 p.p.s.a., określającego jedną z dopuszczalnych podstaw skargi kasacyjnej. Stanowi on, że skargę kasacyjną można oprzeć na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, ale jedynie wówczas, gdy owo naruszenie „mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się przy tym uwagę¹⁸, że uzasadnienie zarzutu naruszenia prawa procesowego wymaga od skarżącego kasacyjnie wykazania, że uchybienie, jakiego dopuścił się sąd pierwszej instancji mogło wpłynąć na treść wydanego orzeczenia. Biorąc pod uwagę, że na gruncie niniejszej sprawy, wymagałoby to wykazania przez skarżącego kasacyjnie wpływu na rozstrzygnięcie podniesionych w (rzekomo pominiętym przez Sąd) piśmie procesowym z 21 marca 2017 r. kwestii, a skarżący kasacyjnie uczestnik nie uczynił zadość temu wymogowi formułując skargę kasacyjną, już z tego względu opisywany zarzut nie może spowodować uchylecia zaskarżonego wyroku.

3. Kolejno trzeba wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny zwracał uwagę, że niedanie wyrazu w uzasadnieniu wydanego orzeczenia stanowisku strony (uczestnika postępowania) może stanowić skuteczną podstawę skargi kasacyjnej. Takim przypadkiem może być w szczególności merytoryczne rozpatrzenie złożonej skargi przy zignorowaniu twierdzeń strony (uczestnika) o braku legitymacji skarżącego¹⁹. Jednocześnie jednak wskazywał na wiele przejawów omawianego uchybienia art. 141 § 4 p.p.s.a., które nie skutkują uwzględnieniem skargi kasacyjnej na nim opartej. W tym miejscu Rzecznik pozwoli sobie przytoczyć kilka przykładów.

4. Takim niemającym wpływu na wynik sprawy naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a. jest w szczególności sytuacja, gdy sąd pierwszej instancji, mimo że nie przedstawił stanowiska uczestnika postępowania, to jednak odniósł się do zasadniczych elementów jego

¹⁸ Por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1656/15 i orzeczenia w nim powołane.

¹⁹ Tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z , sygn. akt II OSK 1009/11.

argumentacji²⁰. Podobnie charakteryzowany jest przypadek, w którym nieodnotowane w uzasadnieniu wyroku stanowisko jednej strony (uczestnika postępowania) jest tożsame ze stanowiskiem innej, któremu sąd pierwszej instancji dał wyraz w uzasadnieniu wyroku²¹. Warty odnotowania jest także pogląd uznający każde nieodzwierciedlenie stanowiska odnoszącego wyłącznie do *meritum* sprawy, tj. kwestii legalności poddanego kontroli sądu aktu za niemające wpływu na wynik sprawy, jeżeli tylko z przebiegu postępowania, w szczególności z faktu uczestnictwa w rozprawie „pominiętej” strony (uczestnika postępowania) wynika, że sąd pierwszej instancji zapoznał się z jej stanowiskiem²².

5. Przenosząc wnioski wypływające z orzecznictwa sądów administracyjnych na grunt niniejszej sprawy należy jednoznacznie stwierdzić, że ewentualne uchybienie, jakiego dopuścił się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pozbawione jest wpływu na wynik sprawy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że uczestnik postępowania prezentował stanowisko tożsame ze stanowiskiem organu zawartym w uzasadnieniu kontrolowanych decyzji. W (rzekomo pominiętym) piśmie procesowym z 21 marca 2017 r. przedstawiał stanowisko odnośnie do wykładni art. 364 p.o.ś., a także wyraził pogląd, że organy procedowały w sposób zgodny z art. 7 i 77 § 1 K.p.a., które to kwestie Sąd uczynił zasadniczym przedmiotem swoich rozważań. Dodatkowo, skarżący kasacyjnie uczestnik swoją argumentację powtórzył na rozprawie w dniu 5 kwietnia 2017 r. W takich warunkach nie sposób uznać, by podnoszona przez niego wada uzasadnienia zaskarżonego wyroku mogła mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

V. Zarzut naruszenia art. 141 § 4 *in fine* p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie polegające na zawarciu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazań co do dalszego postępowania przez organy administracji publicznej, prowadzących do wydania przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska rozstrzygnięć niezgodnych z prawem, mogących podlegać wielorakim interpretacjom, oraz nieodnoszących się do okoliczności sprawy.

1. W ocenie skarżącego kasacyjnie uczestnika, uchybienie przez Sąd przywołanej regulacji ustawy procesowej ma się przejawiać w zawarciu wadliwych wskazań co do dalszego postępowania. Wskazania Sądu mają jakoby być niejednoznaczne, a ich zrealizowanie prowadzi do naruszenia właściwości rzeczowej organów Inspekcji Ochrony Środowiska. Zdaniem Rzecznika, tak sformułowany zarzut z zasady nie może odnieść oczekiwanego przez skarżącego kasacyjnie uczestnika skutku w postaci uchylenia zaskarżonego wyroku.

²⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 2015 r., sygn. akt II OSK 775/14.

²¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3398/15.

²² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2613/12.

2. Należy przypomnieć, że stosownie do art. 174 pkt 2 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na zarzucie naruszenia przepisów postępowania jedynie wówczas, gdy owo naruszenie „mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. W uzasadnieniu omawianego zarzutu, autor skargi kasacyjnej koncentruje się na wykazaniu, że sposób sformułowania przez Sąd wskazań co do dalszego postępowania uniemożliwia organom Inspekcji Ochrony Środowiska ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej. Należy się zgodzić, że ewentualna wadliwość (w niniejszej sprawie nie mamy z nią do czynienia – o czym niżej) wskazań ma wpływ na wynik sprawy administracyjnej. Autor skargi kasacyjnej nie dostrzega jednak, że dyspozycją art. 174 pkt 2 p.p.s.a. objęte są wyłącznie uchybienia procesowe, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy sądowoadministracyjnej, efektu kontroli działalności administracji publicznej (art. 1 p.p.s.a.), jakim jest treść wydanego wyroku. W kontekście powyższego należy wyrazić zapatrywanie, że ewentualna wadliwość wskazań, o których mowa w art. 141 § 4 zd. drugie p.p.s.a., w żadnych warunkach nie może zostać uznana za samoistną, usprawiedliwioną podstawę kasacyjną (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1125/10).

3. Kolejno, wypada zauważyć, że uzasadnienie tak postawionego zarzutu nie spełnia wymogów art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Formułując zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów prawa procesowego, obowiązkiem skarżącego kasacyjnie jest bowiem wykazanie, że zarzucane uchybienie istotnie mogło mieć wpływ na wynik sprawy (tak Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z 7 marca 2017 r., sygn. akt II FSK 701/15). Jak zostało wyżej zaznaczone, uzasadnienie omawianego zarzutu koncentruje się jednak na wykazaniu związku potencjalnego uchybienia Sądu z przyszłym rozstrzygnięciem administracyjnym, pomijając ocenę wpływu tego uchybienia na treść zaskarżonego wyroku z 19 kwietnia 2017 r.

4. Niezależnie od powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dopuścił się obrazy art. 141 § 4 zd. drugie p.p.s.a., albowiem w uzasadnieniu wyroku z 19 kwietnia 2017 r. zostały zawarte jednoznaczne wskazania co do dalszego postępowania przed organami Inspekcji Ochrony Środowiska. Wykazanie powyższego wymaga przy tym w pierwszej kolejności wskazania, jakie w istocie wytyczne sformułował Sąd w zaskarżonym wyroku. Punktem wyjścia zaś musi być wyjaśnienie, że wytyczne te wynikają z dostrzeżonej przez Sąd wadliwej wykładni art. 364 p.o.ś. dokonanej przez organy orzekające. Sąd stanął bowiem na stanowisku, że dyspozycja przywołanego przepisu aktualizuje się w razie ustalenia, że oceniana działalność zagraża życiu lub zdrowiu ludzi. Tym samym, czynności dowodowe powinny być skoncentrowane na ustaleniu, czy mamy do czynienia z sytuacją, w której „na

skutek działania [...] podmiotu istnieje realne niebezpieczeństwo wywołania negatywnych dla zdrowia lub życia skutków w znaczeniu obiektywnym [...]”²³.

5. W kontekście powyższego Sąd wskazał po pierwsze, że organy powinny ustalić, czy oceniana działalność nie powoduje przekroczeń standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska, co poprzedzić powinno „wylegitymowanie się” przez podmiot posiadaniem stosownych pozwoleń²⁴. Jest to, zdaniem Rzecznika, wskazanie jak najbardziej uzasadnione. Odpowiedź na pytanie, czy prowadzenie działalności bez wymaganych prawem pozwoleń lub sytuacja, gdy prowadzona działalność powoduje znaczne przekroczenie przewidzianych prawem standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska może powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi jest bowiem w sposób oczywisty twierdząca. Tym samym, twierdzenia zawarte w pkt 3.2, 3.4 i 3.5 uzasadnienia skargi kasacyjnej są chybione.

6. Kolejne ze wskazań Sądu²⁵ było wynikiem posiadanej z urzędu wiedzy o wydanym 24 stycznia 2017 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2181/16 wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wyrokiem tym, Sąd uchylił analogiczne do wydanych w niniejszej sprawie decyzje organów Inspekcji Ochrony Środowiska, dotyczące instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, funkcjonujące w ramach tego samego zakładu. W tym kontekście, zasadnie Sąd stwierdził, że „jeżeli instalacja ta [kompostownia odpadów zielonych – przyp. własny] jest jednym z elementów większej całości i jest z nią powiązana faktycznie i funkcjonalnie trudno, w ocenie sądu ocenić jej wpływ na środowisko badając oddziaływanie części instalacji a pomijając instalację jako całość”²⁶. Nie sposób zatem odmówić Sądowi słuszności w nakazaniu organom wyjaśnienia tej wątpliwości, „poprzez ustalenie, jaki wpływ mają na siebie obie instalacje”²⁷.

7. Odnośnie do przeprowadzonej przez organy oceny opinii Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny Sąd stwierdził, że powinna ona zostać powtórzona przy uwzględnieniu prawidłowej wykładni art. 364 p.o.ś.²⁸. Także tej wytycznej nie można odmówić zasadności. Z przywołanej opinii wynika bowiem, że uciążliwości zapachowe, których źródłem jest oceniana działalność mogą powodować negatywne skutki zdrowotne u ludzi. Taki wniosek, o ile pozostaje bez znaczenia dla

²³ s. 12 ab initio uzasadnienia wyroku.

²⁴ „[...] aby można było ocenić, czy doszło do realizacji przesłanek z art. 364 p.o.ś. organ musi ustalić, czy podmiot korzystający ze środowiska naruszył standardy emisyjne, a to jest możliwe dopiero po wskazaniu dozwolonych stosownymi pozwoleniami standardów emisyjnych” – s. 13 in medio uzasadnienia wyroku.

²⁵ Kwestionowane przez skarżącego kasacyjnie uczestnika w pkt 3.6 uzasadnienia skargi kasacyjnej.

²⁶ s. 14 in medio uzasadnienia wyroku.

²⁷ s. 14 in fine uzasadnienia wyroku.

²⁸ „[...] organ powinien ponownie ocenić wywołaną przez siebie opinię jako dowód w sprawie, przyjmując tezę o tym, że dla spełnienia przesłanki z art. 364 p.o.ś. wystarczy samo zagrożenie życia lub zdrowia ludzi a nie skutek w postaci uszczerbków na ich zdrowiu” – s. 15 in medio uzasadnienia wyroku.

stwierdzenia, czy działalność ta powoduje choroby (tak drugą z przesłanek z art. 364 p.o.ś. interpretowały organy), nabiera zupełnie innej wagi, jeżeli ustalone ma zostać, czy działalność może realnie powodować choroby (tak, zdaniem Sądu, należy wyłożyć użyte w art. 364 p.o.ś. przesłankę „zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi”).

8. Opisane w pkt 5-7 tej części uzasadnienia niniejszego pisma – niewątpliwie słuszne – wytyczne, wyczerpują wskazania co dalszego postępowania administracyjnego zawarte w kwestionowanym przez uczestnika wyroku. Wbrew twierdzeniom zawartym w skardze kasacyjnej, próżno w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia doszukiwać się wskazań dotyczących „stosowania” przez organy orzekające w niniejszej sprawie art. 362 i 363 p.o.ś.²⁹. Przywołane przepisy zostały jedynie wymienione przez Sąd we wstępnej części uzasadnienia prawnego³⁰, jako że łącznie z art. 364 p.o.ś., tworzą mechanizm zapobiegania negatywnemu wpływowi określonych rodzajów działalności na środowisko („w katalogu tych przepisów [mających na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania podmiotów na środowisko poprzez określenie czynności, które powinny być przedsięwzięte, aby zapobiec temu negatywnemu oddziaływaniu – przyp. własny] mamy normy z art. 362 i 363 p.o.ś., jako podstawowe i art. 364 p.o.ś., jako odnoszący do kwalifikowanych przypadków, w których oddziaływanie będzie miało charakter znacząco negatywny”). W dalszej części swoich wywodów, Sąd skupia się już wyłącznie na – znajdującym zastosowanie w sprawie – art. 364 p.o.ś., w świetle czego, twierdzenia skarżącego kasacyjnie uczestnika o nakazaniu przez Sąd organom „rozstrzygnięć na podstawie wskazanych wyżej przepisów [art. 362 i 363 p.o.ś. – przyp. własny]”³¹ stanowi oczywistą nadinterpretację treści uzasadnienia zaskarżonego obecnie wyroku.

VI. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

1. Zważywszy, że skarżący kasacyjnie jednym z żądań zawartych w skardze kasacyjnej uczynił zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, z ostrożności na wypadek uwzględnienia skargi kasacyjnej, czuje się zobligowany odnieść się również do tego wniosku. Zgodnie z art. 203 pkt 2 p.p.s.a., stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego od skarżącego, jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę. W doktrynie³² wskazywano dotychczas, że regulacje dotyczące zwrotu kosztów postępowania stosuje się również do podmiotów „instytucjonalnych” (prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka – art. 8 p.p.s.a.). Zwrócić wszakże trzeba uwagę

²⁹ Pkt 3.1 uzasadnienia skargi kasacyjnej.

³⁰ s. 11 ab initio uzasadnienia wyroku.

³¹ s. 10 in fine uzasadnienia skargi kasacyjnej.

³² Por. m.in. J.P.Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., 5. wydanie, Warszawa 2012, s. 543, pkt 3.

na podjętą 3 lipca 2017 r. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego³³. Sąd przesądził w niej, że „prokurator, który działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a., zainicjował postępowanie sądownoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym – w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania”.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie w kontekście powyższego podkreślić, że skierowanie przez niego skargi na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 29 czerwca 2016 r. stanowiło efekt czynności przeprowadzonych w oparciu o art. 12 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958) wobec stwierdzenia, że działania organów Inspekcji Ochrony Środowiska stanowią zagrożenie dla konstytucyjnych wolności i praw człowieka, w szczególności prawa do ochrony zdrowia. Mając to na względzie, a także biorąc pod uwagę, że charakter uczestnictwa Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu jest tożsamy do uczestnictwa prokuratora, o którym traktuje przywołana uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 lipca 2017 r. (czemu też Sąd dał wyraz w jej uzasadnieniu), wniosek zawarty w pkt 2 petitum skargi kasacyjnej uczestnika – Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. w Warszawie nie powinien zostać uwzględniony.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.

zał. odpis pisma – 4 szt.

³³ Sygn. akt I OPS 1/17.