

Volume 19, Issue 1  
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2021-03-01  
accepted 2021-03-15



## Zawieszenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego – przegląd orzecznictwa

Suspension of the procedure for issuing the decision  
to suspend the use of an installation without an integrated permit –  
a review of the jurisprudence

EWA KATARZYNA CZECH

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku  
ORCID: 0000-0001-5421-4053, [e.czech@uwb.edu.pl](mailto:e.czech@uwb.edu.pl)

DARIUSZ OSTROWIECKI

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku  
ORCID: 0000-0001-9803-9744, [d.ostrowiecki@wp.pl](mailto:d.ostrowiecki@wp.pl)

**Citation:** Czech, Ewa Katarzyna. Ostrowiecki, Dariusz. 2021. Zawieszenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego – przegląd orzecznictwa. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 09–20. DOI: 10.25167/osap.3709.

**Abstract:** The study analyzes the issues pertaining to the administrative authority's duty to suspend the procedure for issuing the decision to suspend the use of an installation without the required integrated permit, which is carried out pursuant to Article 365 Para 1 point 1 of the Law on Environment if the condition for submitting an application for the issuance of such a permit is met. The authors also considered the issue of the obligation of the administration authority expressed in the examination of the reason for not having an integrated permit as a premise, the lack of which conditions the suspension of the use of the installation. These issues were analyzed on the basis of stances expressed in the jurisprudence. They made it possible to formulate a conclusion that the legislator correctly specified in the law the optional suspension of the use of an installation without the

required integrated permit, depending on the reasons for the lack of an integrated permit, and the legitimacy of its indication of the need to defer the procedure of suspension of the use of the installation, in the event that the entity using it, applied for an integrated permit.

**Keywords:** integrated permit, suspension of use of the installation, purposeful and systemic interpretation, fault, administrative liability

**Abstrakt:** W treści opracowania poddano analizie zagadnienia powinności organu administracji w zakresie zawieszenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, prowadzonego na podstawie art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. w przypadku spełnienia przesłanki złożenia wniosku o wydanie takiego pozwolenia, a także rozważano kwestię obowiązku organu administracji wyrażającego się w badaniu przyczyny nieposiadania pozwolenia zintegrowanego jako przesłanki, którego brak warunkuje wstrzymanie użytkowania instalacji. Kwestie te zostały przeanalizowane na podstawie stanowisk wyrażonych w orzecznictwie. Pozwoliły one na sformułowanie wniosku o trafności określenia przez ustawodawcę wprost w przepisach prawa fakultatywności wstrzymania użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, uzależnionej od przyczyn braku pozwolenia zintegrowanego, a także zasadności wskazania przez niego na konieczność zawieszenia postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji, w przypadku gdy podmiot ją użytkujący wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego.

**Słowa kluczowe:** pozwolenie zintegrowane, wstrzymanie użytkowania instalacji, wykładnia celowościowa i systemowa, wina, odpowiedzialność administracyjna

## 1. Uwagi wstępne

Określenie w art. 365 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219, dalej: p.o.ś.), że wojewódzki inspektor ochrony środowiska (dalej: inspektor wioś) wstrzyma użytkowanie instalacji, w przypadku braku pozwolenia zintegrowanego, powoduje spory interpretacyjne skutkujące rozbieżnościami w stanowiskach judykatury prezentowanymi w związku z funkcjonowaniem tego przepisu. W szczególności dotyczą one tej kwestii, czy inspektor wioś może bądź jest obowiązany zawiesić postępowanie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji w sytuacji, gdy podmiot użytkujący instalację wystąpił o wydanie pozwolenia zintegrowanego przed wszczęciem postępowania przez inspektora wioś bądź już w jego trakcie.

Poddając pod rozagę to zagadnienie, należy odnieść się do istoty odpowiedzialności administracyjnej, jak również odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska. W powyższym kontekście należy rozważyć, czy wstrzymanie użytkowania instalacji, bez badania przyczyny braku pozwolenia zintegrowanego, spełni funkcję prewencyjną odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, czy może wręcz przeciwnie – spowoduje, że adresat decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji nie będzie zainteresowany ochro-

ną środowiska, skoro będzie ponosił skutki braku pozwolenia zintegrowanego, mimo że np. uczynił wszystko, by pozwolenie to uzyskać przed rozpoczęciem użytkowania instalacji, a brak stosownej decyzji jest spowodowany opieszałością administracji publicznej w jej działaniach.

W związku z tym, że regulacja art. 365 ust. 1 p.o.ś. dotyczy wstrzymania użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, trzeba wskazać, co należy rozumieć pod pojęciem instalacji oraz kiedy pozwolenie zintegrowane jest wymagane przez przepisy prawa. Zgodnie z wolą ustawodawcy pod pojęciem instalacji, na mocy art. 3 pkt 6 p.o.ś., należy rozumieć stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami. Warunkiem uznania powyższych urządzeń i budowli za instalacje jest możliwość spowodowania emisji w trakcie ich eksploatacji. Równocześnie w przepisach prawa zostało wskazane, że pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych.

Jednocześnie zamiarem autorów niniejszego artykułu jest wykazanie, że organ winien zawiesić postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, prowadzonego na podstawie art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., w przypadku spełnienia przesłanki złożenia wniosku o wydanie takiego pozwolenia. Podejmą oni także próbę uzasadnienia, że organ administracji obowiązany jest do badania przyczyny nieposiadania pozwolenia zintegrowanego jako przesłanki, którego brak warunkuje wstrzymanie użytkowania instalacji. Celem poniżej zawartych rozważań jest z kolei przedstawienie stanowisk judykatury w przedmiocie zawieszenia postępowania o wstrzymanie użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego w sytuacjach wskazanych wyżej.

## **2. Istota zagadnienia wstępnego**

Zgodnie z treścią art. 97 ust. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256, dalej: k.p.a.) organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Takie brzmienie tego przepisu uzasadnia rozważanie kwestii zakresu treściowego zagadnienia wstępnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że należy uwzględnić przypadki, „w których

wydanie orzeczenia merytorycznego w sprawie będącej przedmiotem postępowania przed właściwym organem uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego. Oznacza to, że bez rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez inny organ lub sąd wydanie decyzji w danej sprawie jest niemożliwe. Organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie głównej, musi ustalić związek przyczynowy pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej a zagadnieniem wstępnym. O takiej zależności przesądza treść przepisów prawa materialnego, stanowiących podstawę prawną decyzji administracyjnej. Powyższa zależność musi być bezpośrednia” (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2083/19 oraz z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2660/19).

We wcześniejszym orzeczeniu NSA (wyroki NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2819/18 oraz z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 931/17) stwierdził natomiast, że zagadnienie wstępne ma rację bytu, gdy ziszczone są cztery elementy: zagadnienie to wyłania się w toku postępowania administracyjnego, rozstrzygnięcie tego zagadnienia należy do innego organu lub sądu, wymaga ono uprzedniego rozstrzygnięcia, istnieje zależność między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji.

Uwzględniając wyżej przytoczone stanowiska judykatury, należy wskazać, że z zagadnieniem wstępnym będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy organ nie może wydać rozstrzygnięcia bez decyzji innego organu, który proceduje w odrębnej sprawie. W ocenie autorów niniejszego artykułu takim zagadnieniem wstępnym jest ewentualne udzielenie pozwolenia zintegrowanego. W sytuacji, gdy podmiot wystąpił o wydanie pozwolenia zintegrowanego przed wszczęciem postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji bądź w jego trakcie, inspektor wioś winien – z uwagi na tę właśnie okoliczność – zawiesić postępowanie do czasu wydania pozwolenia zintegrowanego.

### **3. Istota odpowiedzialności administracyjnej, w tym odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska**

Do podstawowych cech odpowiedzialności administracyjnej – co wyróżnia ją spośród innych rodzajów odpowiedzialności prawnej – należy to, że pierwszoplanową funkcją, którą ona spełnia, jest funkcja prewencyjna. Co z uwagi na to jest istotne, zastosowanie kary przy odpowiedzialności administracyjnej w stosunku do podmiotu naruszającego prawo nie jest związane z realizacją funkcji represyjnych jako najistotniejszej do osiągnięcia poprzez relegalizację tej odpowiedzialności. Podnosi się nawet, że zachwianie proporcji w celu podstawowym kary administracyjnej na rzecz funkcji represyjnej nadaje jej charakter kary kryminalnej (Niżnik-Dobosz 2011: 136). W związku z tym stosowanie sankcji administracyjnych nie może stanowić kary za popełniony czyn, jak to

jest w przypadku odpowiedzialności karnej, lecz może spełniać co najwyżej rolę środka przymusu, służącego zapewnieniu realizacji zadań administracji (wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Dlatego też: „Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. [...] To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji” (wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Wskazuje się, że poddanie określonych zachowań odpowiedzialności administracyjnej nakazuje z góry przyjąć, że sankcje wymierzane w jej ramach pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną, nawet gdyby stopień ich dolegliwości był taki sam jak w przypadku odpowiedzialności o charakterze represyjnym (Gromek 2013: 153; za: Sepioło-Jankowska 2020: 85).

Należy także zauważyć, że w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej coraz częściej dostrzega się konieczność uwzględniania winy jako przesłanki ponoszenia odpowiedzialności oraz jako kryterium mające decydować o wysokości kary pieniężnej bądź zastosowania danej sankcji (Podgórski 1974: 145). Już w 1993 r. takie stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny, według którego wymierzenie kary pieniężnej nie może nastąpić bez uprzedniego zbadania subiektywnego elementu zawinienia (inaczej mówiąc – czy strona ponosi winę za brak pozwolenia zintegrowanego). W ocenie Trybunału podmiotowi zagrożonemu karą pieniężną z uwagi na naruszenie obowiązku administracyjnego powinno się stworzyć możliwość obrony i wykazania, że naruszenie tegoż obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności. Jak wynika następnie z uzasadnienia tego wyroku, z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzony jest bowiem zakaz mechanicznego i rygorystycznego regulowania sytuacji prawnej osób, na których spoczywa obowiązek przestrzegania określonych norm. Wszelkie niekorzystne zmiany w sytuacji tych osób związane z naruszeniem wzmiankowanego obowiązku muszą być uzależnione od przyczyn, które spowodowały jego niewykonanie (Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, cz. I, poz. 5.). Orzeczenie to spotkało się z aprobatą doktryny prawa administracyjnego (Kmieciak 2000: 130; Szydło 2003: 141; Sepioło-Jankowska 2020: 84–85).

Trybunał Konstytucyjny zaprezentował również stanowisko, że charakter odpowiedzialności administracyjnej nie jest absolutny i doznaje różnych ograniczeń, gdyż osoba naruszająca dane przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaże, że uczyniła wszystko, czego można było od niej rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić (wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01). Powyższy pogląd został podtrzymany w wielu orze-

zeniach sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku NSA wskazuje się, że w niektórych przypadkach nie należy ściśle patrzeć na przepisy prawa, które nakazują obiektywnie karać za pewne zachowania, lecz należy badać również, czy podmiot dopuszczający się naruszenia tych przepisów ponosi za to winę oraz czy zrobił wszystko, czego można było od niego w sposób racjonalny wymagać, aby do tego naruszenia nie doszło (wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2428/12; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 3052/12).

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 25 lipca 2007 r. (sygn. akt II SA/Bk 276/07) wskazał, że obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej nie jest tożsama z odpowiedzialnością absolutną. Można zatem dojść do wniosku, że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności w przypadku wykazania, iż uczynił wszystko, co było w jego mocy, tym samym dołożył należytej staranności, aby nie dopuścić się zachowania sprzecznego z normami prawa. Nie jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej podmiotu zobowiązanego, a także ustalenie wysokości sankcji administracyjnych w sposób niezależny od przyczyn, które spowodowały nieterminowe wykonanie obowiązku prawnego (tu w konkretnej sprawie w zakresie odpowiedzialności przewidzianej w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Podmiot, który ma zostać ukarany sankcją administracyjną, musi mieć zapewnione prawo do obrony w zakresie procedur administracyjnych, a także – co należy uznać za szczególnie istotne – prawo do zwolnienia się z odpowiedzialności administracyjnej, przynajmniej przez wykazanie, że dołożył należytej staranności, wykonując swoje obowiązki, ponadto że obiektywnie miał możliwość zachowania się w inny sposób niż ten, który wyczerpał znamiona deliktu administracyjnego (Czech 2008: 234–235). Tym samym należy przyjąć, że podmiot, który wyczerpał znamiona deliktu administracyjnego (w tym przypadku – prowadzenia instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego), winien mieć możliwość niejako do „obrony” przed nałożeniem na niego sankcji administracyjnej (w tym przypadku – wstrzymania użytkowania instalacji). Organ, wydając decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji, powinien ocenić każdą sprawę w sposób zindywidualizowany.

Uwzględniając okoliczność, że odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska – mimo specyfiki dobra prawnego, jakim jest środowisko – nie przestaje być odpowiedzialnością administracyjną, należy przyjąć, że wyżej przywołane stanowiska będą konfirmowały także odrębność tej odpowiedzialności. Co więcej, w przypadku właśnie odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska spełnianie funkcji prewencyjnej ma charakter podstawowy. Zapobieganie niekorzystnym zmianom z obszarze elementów przyrodniczych jest zdecydowanie bardziej pożądane niż naprawa szkód w nich wyrządzonych,

która nie zawsze jest możliwa. Nie jest też priorytetem represja, którą powinny odczuć podmioty naruszające prawo, gdyż nie powoduje to powstrzymywania się przez nie od tych zachowań, szczególnie w tych przypadkach, gdy nie będą miały możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności, mimo że uczyniły wszystko, aby nie naruszyć norm obowiązującego prawa (por. Radecki 2002: 83; Czech 2008: 234–235).

#### **4. Zawieszenie postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji na podstawie art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.**

Treść art. 365 ust. 1 p.o.ś. została umiejscowiona przez ustawodawcę w dziale III ustawy Prawo ochrony środowiska, zatytułowanym „Odpowiedzialność administracyjna”, która (co zostało wykazane wcześniej) jest co najmniej odpowiedzialnością obiektywną, ale nie absolutną.

Literalne brzmienie art. 365 ust. 1 p.o.ś. prowadzi do wniosku, że w przypadku braku pozwolenia zintegrowanego (w sytuacji wymogu jego posiadania) inspektor wioś ma obowiązek wstrzymania użytkowania instalacji. Niemniej jednak takie stanowisko stanowiłoby nadinterpretację intencji racjonalnego ustawodawcy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 maja 2006 r.: „Dla interpretacji przepisu art. 365 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.) należy zastosować wykładnię celowościową i systemową, gdyż zastosowanie wykładni gramatycznej prowadzi do przyjęcia, że wynik sprawy o uzyskanie pozwolenia zintegrowanego nie stanowi zagadnienia wstępnego dla sprawy o wstrzymanie eksploatacji urządzeń, co stanowi naruszenie art. 97 § 1 pkt 4 KPA poprzez jego niezastosowanie” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 341/06). Przedmiotowa sprawa dotyczyła wniosku spółki o zawieszenie postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji, z uwagi na fakt, że spółka wystąpiła o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Wnioskodawczyni wskazała, że udzielenie stronie pozwolenia zintegrowanego ma bezpośredni wpływ na postępowanie w sprawie o wstrzymanie użytkowania instalacji, a winą za brak pozwolenia obciąża organ, który opieszale rozpatruje jej wniosek o wydanie tegoż pozwolenia.

Należy przyjąć, że w przedmiotowym stanie faktycznym strona może skutecznie bronić się przed wstrzymaniem użytkowania instalacji w sytuacji, gdy dopełniła wszelkich formalności związanych z jego uzyskaniem, tj. m.in. złożyła kompletny wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że wszystko zależy od wyniku tego postępowania oraz tego, co będzie się działo w trakcie procedowania.

W późniejszym wyroku NSA wskazano, że „w sytuacji gdy podmiot korzystający ze środowiska dopełnił wszystkich formalności celem uzyskania

wymaganego pozwolenia zintegrowanego, nie może ponosić ujemnych skutków braku działania organów. Brak bowiem pozwolenia zintegrowanego ujawniony w toku postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji nie jest wynikiem zaniedbań ze strony prowadzącego instalację, lecz długotrwałości postępowania administracyjnego w tym zakresie, na co zasadnie zwrócił również uwagę Sąd I instancji. Negatywne rozstrzygnięcie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji w takim przypadku bez uprzedniego zawieszenia postępowania naruszałoby zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 2972/17, LEX nr 2517461). Tym samym sądy potwierdziły, że organy prowadzące postępowanie nie powinny kierować się tylko literalnym brzmieniem obowiązujących przepisów, ale badać każdą sprawę indywidualnie oraz ustalić przyczyny braku w tym przypadku pozwolenia zintegrowanego. W sytuacji, gdy brak pozwolenia zintegrowanego wynika z faktu opieszałości organu w postępowaniu w przedmiocie jego wydania, co jest niezależne od zachowań wnioskodawcy, organ powinien zawiesić postępowanie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji do czasu uzyskania decyzji w przedmiocie pozwolenia zintegrowanego. Raz jeszcze należy przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., gdzie w uzasadnieniu Sąd wyraźnie wskazał, że do interpretacji art. 365 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska należy stosować wykładnię celowości i systemową. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie (w tym przypadku – Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska), orzekając wstrzymanie użytkowania instalacji na podstawie ww. przepisu, winien wziąć pod uwagę przyświecający ustawodawcy cel wprowadzenia takiej regulacji do ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazać należy, że stosowanie przepisu wprost, bez przeprowadzenia stosownego postępowania bądź rozpatrzenia zagadnienia wstępnego, będzie miało charakter represyjny, co pozostaje w sprzeczności z prewencyjnym charakterem odpowiedzialności administracyjnej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 341/06).

W innym orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r. wskazano, że „toczące się postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego z wniosku skarżącego nie jest kwestią prawną, która albo ujawniła się w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 365 ust. 1 Poś i dotyczy istotnej dla sprawy przesłanki decyzji lub postanowienia, albo z przepisów prawa materialnego wynika wprost konieczność rozstrzygnięcia danej kwestii prawnej. Pomiędzy sprawą wydania decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego a kwestią toczącego się postępowania o udzielenie pozwolenia zintegrowanego nie istnieje taki związek normatywny, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., gdyż brak jest związku przyczynowego pomiędzy prowadzonym postępowaniem w sprawie wydania decyzji wstrzymującej użytkowanie instalacji na podstawie



art. 365 ust. 1 Poś a ewentualnym otrzymaniem lub nie pozwolenia zintegrowanego przez wnioskodawcę” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2092/19).

Powyższe stanowisko jest konsekwencją wcześniejszego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2017 r., gdzie Sąd stwierdził, że „podzielił bowiem stanowisko organu I instancji, że okoliczność wystąpienia przez Skarżącą z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego w dniu [...] grudnia 2015 r. nie wyczerpuje przesłanki z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Wskazać należy, że art. 365 ust. 1 ustawy nakłada na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska obowiązek wstrzymania, w drodze decyzji, użytkowania instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte [...] listopada 2015 r. W dacie jego wszczęcia Skarżąca nie dysponowała stosownym pozwoleniem. Fakt złożenia wniosku do Starosty K. jest zaś niewystarczającą przesłanką do uznania postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego za zagadnienie wstępne, a tym samym zawieszenia postępowania w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji, gdyż uniemożliwiłoby to stosowanie wszelkich środków karno-administracyjnych w przypadku braku pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Postępowanie w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji stanowi zaś odrębne postępowanie. Do dnia wydania zaskarżonych decyzji Skarżąca nie wykazała zaś, aby legitymowała się wymaganym pozwoleniem” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2832/16).

Powyższe orzeczenie pozwala na sformułowanie poglądu nie tylko o braku jednolitości stanowisk judykatury, ale przede wszystkim o niewystarczającym odniesieniu się przez Sąd w powoływanym ostatnio orzeczeniu do istoty zagadnienia wstępnego i potrzebie przyjmowania, że odpowiedzialność administracyjna, w tym odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska, nie może być traktowana jako absolutna, chociażby z uwagi na konieczność spełniania przez te odpowiedzialności przede wszystkim funkcji prewencyjnej. Jednocześnie mając na uwadze cztery podstawowe cechy zagadnienia wstępnego wypracowane na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, tj. to, że zagadnienie to wyłącza się w toku postępowania administracyjnego, rozstrzygnięcie tego zagadnienia należy do innego organu lub sądu, wymaga ono uprzedniego rozstrzygnięcia, istnieje zależność między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji, należy przyjąć, że wszczęcie postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego przed wszczęciem postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji (bądź w jego trakcie) stanowi zagadnienie wstępne. W postępowaniu w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji organ (z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej oraz jej funkcję prewencyjną) winien zbadać przyczynę braku pozwolenia, a strona może skutecznie podnieść, że wystąpiła o wydanie pozwolenia zintegrowanego. W toku postępowania o wstrzymanie użytkowania

instalacji pojawia się zagadnienie w postaci ewentualnej możliwości uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Niewątpliwie w postępowaniu o wydanie pozwolenia zintegrowanego i postępowaniu o wstrzymanie użytkowania instalacji mamy do czynienia z innymi organami, które wstrzymują użytkowanie instalacji oraz odpowiednio udzielają pozwolenia zintegrowanego. Bez rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej udzielenia bądź odmowy przyznania pozwolenia zintegrowanego niezasadne jest orzekanie o wstrzymaniu użytkowania instalacji, ponieważ między jednym a drugim postępowaniem istnieje taka zależność, która uniemożliwia wydanie zgodnej z prawem decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji przed zakończeniem postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego. Takie stanowisko potwierdza przywołane powyżej orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2018 r., zgodnie z którym strona nie może ponosić ujemnych skutków braku pozwolenia zintegrowanego, jeżeli jego brak podyktowany jest zaniedbaniami ze strony organu w związku z opieszałym prowadzeniem postępowania. W sytuacji, gdy brak pozwolenia zostanie ujawniony w postępowaniu o wstrzymanie użytkowania instalacji, organ winien zawiesić postępowania w przedmiotowej sprawie.

Pomimo że art. 365 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje wprost na wstrzymanie użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego, to jednak w praktyce sytuacja już nie jest taka oczywista. W ocenie autorów niniejszego artykułu organ w pierwszej kolejności winien zbadać przyczyny braku pozwolenia zintegrowanego. Może się bowiem okazać, że podmiot korzystający ze środowiska już przed wszczęciem postępowania bądź w jego trakcie złożył stosowny wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. W takiej sytuacji postępowanie w tej sprawie winno być traktowane jako zagadnienie wstępne, które jest rozstrzygane przez inny organ. Wydaje się zatem, że w takim przypadku inspektor wioś, który prowadzi postępowanie w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji, winien zbadać, czy nie występują przesłanki do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W sytuacji, gdy prowadzone jest postępowanie o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz nie występuje zagrożenie dla środowiska w znaczących rozmiarach, brakuje racjonalnych przesłanek przeciwko zawieszeniu postępowania w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji (tak: Gruszecki, LEX/el).

## 5. Uwagi końcowe

W konsekwencji powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że chociaż w treści art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. wskazano, że inspektor wioś wstrzyma w drodze decyzji użytkowanie instalacji bez pozwolenia zintegrowanego, to jednak wskazywana wyżej istota zagadnienia wstępnego i lakoniczność realizacji przez odpowiedzialność administracyjną, w tym odpowiedzialność administracyjną w ochronie środowiska, funkcji prewencyjnej powodują konieczność przyjmowania

wskazanych w powyższych rozważaniach kierunków interpretacyjnych tych norm. Zatem w tych przypadkach, gdy podmiot złożył stosowny wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego, ewentualne udzielenie pozwolenia zintegrowanego winno być traktowane jako zagadnienie wstępne, które jest rozstrzygane przez inny organ. Z kolei z uwagi na charakter odpowiedzialności administracyjnej (obiektywny, ale nie absolutny), jak również stosowanie wykładni systemowej i celowościowej norm art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., podmiot użytkujący instalację bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego winien mieć możliwość obrony oraz wykazania niewystępowania przyczyn leżących po jego stronie, które doprowadziły do braku stosownego pozwolenia. W takiej sytuacji Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska powinien poddać analizie okoliczności faktyczne i ustalić, dlaczego podmiot nie ma pozwolenia, a następnie zawiesić postępowanie w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji do czasu uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Niemniej jednak praktyka pokazuje, że organy nie stosują wykładni celowościowej i systemowej komentowanych norm, lecz odczytują je literalnie, wstrzymując użytkowanie instalacji. W ocenie autorów niniejszego artykułu takie postępowanie jest błędne i stanowi konsekwencję wadliwej wykładni art. 365 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. przez inspektorów wioś, jak również organ wyższego szczebla.

*De lege ferenda* ustawodawca powinien wprost określić fakultatywność wstrzymania użytkowania instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, uzależnioną jednak od przyczyn braku pozwolenia zintegrowanego, a także powinien wskazać na konieczność zawieszenia postępowania w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji w przypadku, gdy podmiot ją użytkujący wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Tylko takie działania ustawodawcy pozwoli na gospodarowanie i ochronę środowiska zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także na uzyskanie większej jednolitości orzecznictwa i na realizację zasady zaufania obywateli do organów państwa.

### Wykaz skrótów

k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

p.o.ś. – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

### Bibliografia

#### Akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. 2020, poz. 256.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz.U. 2020, poz. 1219.

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 2660/19. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2083/19. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 931/17. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 2972/17. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2819/18. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2428/12. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 3052/12. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2092/19. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2832/16. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2007 r., sygn. akt II SA/Bk 276/07. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 341/06. Dostęp: CBOSA.
- Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09.
- Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.
- Wyrok TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93. OTK 1994, cz. I, poz. 5.

### Opracowania

- Czech, Ewa Katarzyna. 2008. *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*. Białystok: Wydawnictwo Trans Humana.
- Gromek, Zdzisław. 2013. *Odpowiedzialność administracyjna – czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?* W: K. Tetlak (red.). *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gruszecki, Krzysztof. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. LEX/el.
- Kmieciak, Zbigniew. 2000. *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2011. *Cele i funkcje sankcji administracyjnych*. W: M. Stahl (red.). *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Podgórski, Karol. 1974. *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Radecki, Wojciech. 2002. *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Sepiolo-Jankowska, Iwona. 2020. *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*. *Prokuratura i Prawo* (1): 81–100.
- Szydło, Marek. 2003. *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*. *Studia Prawnicze* (4): 125–150.