

Wiktorija Pogorzala*, Michał Pytkowski**

Decyzja o wstrzymaniu użytkowania dużego obiektu energetycznego spalania – ważenie interesu publicznego i prywatnego

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Wstrzymanie użytkowania instalacji – uwagi ogólne
- III. Pozwolenie zintegrowane
- IV. Ograniczenie prawa własności poprzez wstrzymanie użytkowania instalacji
- V. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej poprzez wstrzymanie użytkowania instalacji
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza, w jakim stopniu i czyim interesem powinien się kierować organ inspekcji ochrony środowiska, podejmując decyzję o wstrzymaniu użytkowania instalacji dużego obiektu energetycznego spalania. Badaniu poddano jedynie postępowanie w oparciu o art. 367 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska z tego względu, że fakultatywny charakter tego postępowania w połączeniu z możliwością wyznaczenia dodatkowego terminu na usunięcie naruszeń jedynie na wniosek strony budzi wątpliwości autorów niniejszego artykułu w zakresie ważenia interesów publicznego i prywatnego. W analizowanym postępowaniu interes publiczny przejawiający się w obowiązku ochrony środowiska ujęty w art. 5 i 74 Konstytucji RP jest przeciwstawiany interesowi prywatnemu, w głównej mierze wyrażonemu w art. 20–22 oraz 31 Konstytucji RP, tj. zasadom własności prywatnej i swobody działalności gospodarczej. Organ inspekcji ochrony środowiska każdorazowo musi dokonać wnikliwej analizy, przykładając stan faktyczny danej sprawy do wytycznych zawartych w powyżej wskazanych artykułach Konstytucji RP, kierujących rozstrzygnięcie w przeciwnych kierunkach. Autorzy niniejszego artykułu wskazują, że w szczególności w przypadku dużych obiektów energetycznego spalania, interes użytkowników tych instalacji doznaje nieuzasadnionego uszczerbku przejawiającego się specyfiką procedury postępowania o wstrzymanie użytkowania instalacji w oparciu o art. 367 prawa ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: wstrzymanie użytkowania instalacji; interes publiczny; interes prywatny; ochrona środowiska; pozwolenie zintegrowane; wezwanie do usunięcia naruszeń.

JEL: K23, K32

* Student na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; członek Naukowego Koła Prawa Energetycznego i Innych Sektorów Infrastrukturalnych Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: wiktoria.pogorzala@gmail.com.

** Student na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; Prezes Naukowego Koła Prawa Energetycznego i Innych Sektorów Infrastrukturalnych Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: michalpytkowski89@gmail.com.

I. Wstęp

Możliwość użytkowania dużego obiektu energetycznego spalania wiąże się z koniecznością sprostania szeregowi obowiązków formalnych. Ze względu na skalę działalności, jego znaczenie dla regionu oraz potencjalne rodzaje ryzyka wiążące się z funkcjonowaniem, odpowiednie organy inspekcji ochrony środowiska zostały wyposażone w środki prawne służące kontroli zarówno prewencyjnej, jak i następczej. Kontrola ta, ze względu na strategiczny charakter dużych obiektów energetycznego spalania, jest wielopłaszczyznowa, a jej pozytywny rezultat skutkować może, a niekiedy musi, zastosowaniem sankcji przewidzianych w szczególności w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: upoś). Jedną z sankcji wskazanych w upoś jest wstrzymanie użytkowania instalacji. Zastosowanie tej sankcji przez organ, w kontekście kosztów eksploatacji dużych obiektów energetycznego spalania oraz specyfiki ich funkcjonowania, w szczególności opartej na racjonalnym wykorzystywaniu potencjału danej jednostki oraz unikaniu ekstremalnych zakresów dostępnej mocy, może wywołać skutki odczuwalne zarówno w przestrzeni publicznej, tj. w odniesieniu do ogólnego zapotrzebowania na energię, jak i prywatnej, tj. w odniesieniu do samego użytkownika instalacji i działalności gospodarczej, którą prowadzi. Występuje jednak konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska wynikający z art. 86 Konstytucji. Wobec powyższego rodzi się pytanie, w jakim stopniu i czym interesem powinien się kierować organ, podejmując decyzję o wstrzymaniu użytkowania instalacji dużego obiektu energetycznego spalania.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na powyższe pytanie w oparciu o analizę konsekwencji płynących z zastosowania jednej z najpoważniejszych sankcji przewidzianych przepisami prawa ochrony środowiska, tj. wstrzymania użytkowania instalacji powstałych w przestrzeni publicznej oraz prywatnej. W zależności od rodzaju naruszenia lub zagrożenia dla środowiska wydanie przez organy inspekcji ochrony środowiska rozstrzygnięcia skutkującego wstrzymaniem użytkowania instalacji może mieć charakter fakultatywny, a w niektórych przypadkach obligatoryjny. W obu przypadkach decyzja zapada w trybie przewidzianym w k.p.a. (Bukowski, Czech, Karpus i Rakoczy, 2013). Co istotne, w kontekście celu niniejszego artykułu, a zatem próby wskazania wytycznych przy wazeniu interesu prywatnego i publicznego do zastosowania tej bardzo dotkliwej sankcji nie jest konieczne wystąpienie poważnego zagrożenia dla środowiska lub zdrowia ludzi, wystarczy jedynie brak o charakterze formalnym, tj. brak wymaganego pozwolenia (Padrak i Solan, 2010, s. 92–102).

Przepisy dotyczące tego typu środków zawarte są w art. 364 upoś, który wskazuje przesłanki obligatoryjnego wstrzymania użytkowania instalacji, oraz w art. 367 upoś, stanowiącym o fakultatywnym wstrzymaniu użytkowania instalacji. Zgodnie z pierwszym z przytoczonych przepisów w sytuacji, gdy 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 (dalej: WIOŚ) wydaje decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. O ile wstrzymanie obligatoryjne zasadniczo nie budzi wątpliwości, o tyle jego fakultatywna wersja sankcji przewidziana w art. 367 upoś ma charakter dyskusyjny, wobec czego będzie stanowiła główną oś niniejszego artykułu.

II. Wstrzymanie użytkowania instalacji – uwagi ogólne

Zgodnie z art. 367 ust. 1 upoś, w razie wprowadzania przez podmiot korzystający ze środowiska substancji lub energii do środowiska z naruszeniem warunków pozwolenia WIOŚ może wstrzymać, w drodze decyzji, użytkowanie instalacji. Sankcja wskazania w przytoczonym przepisie ma być gwarancją dotrzymania wskazanych w wyliczeniu dokonanych w ust. 1 obowiązków, częściowo o charakterze formalnym, związanym z koniecznością uzyskiwania określonych rodzajów zgód na emisję, a częściowo o charakterze materialnym, polegających na konieczności przestrzegania warunków emisji określonych tymi zgodami. W trzech punktach wyliczenia znalazło się w sumie pięć przesłanek różnego rodzaju, ze względu na przyczyny podjęcia może więc to być pięć różnych rodzajów decyzji (Górski i Pchałek, 2019).

Ze względu na obszar badań objętych niniejszym artykułem, tj. duże obiekty energetycznego spalania i decyzje o wstrzymaniu użytkowania instalacji ich dotyczące, omówione zostaną jedynie dwie przesłanki objęte punktem pierwszym przepisu, ponieważ tylko te przesłanki odnoszą się do pozwoleń zintegrowanych, których uzyskanie jest obligatoryjne dla dużych obiektów energetycznego spalania.

Wszczęcie postępowania w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji w oparciu o art. 367 upoś ma charakter fakultatywny, może zatem jedynie, lecz nie musi, prowadzić do poniesienia tego rodzaju odpowiedzialności, jeśli istnieją ku temu przesłanki. Organ właściwy dysponuje tu swobodą stosowania środków. Z punktu widzenia stosowania środków przysługujących organowi właściwemu, a także dynamiki ich wdrażania, istotna jest dalsza postawa podmiotu naruszającego warunki pozwolenia.

Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 367 ust. 2, WIOŚ może na wniosek prowadzącego instalację ustalić termin usunięcia naruszenia (Padrak i Solan, 2010, s. 92–102). Zatem w odniesieniu do decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji, jej wydanie może zostać poprzedzone działaniami dającymi szansę potencjalnemu adresatowi uniknięcia sankcji. Warto wskazać, że samo wygaszenie jednego bloku i ponowne uruchomienie w dużych obiektach energetycznego spalania to koszty liczone w dziesiątkach tysięcy złotych, a to przecież nie jedyny koszt związany z przerwą w użytkowaniu spowodowaną decyzją wstrzymującą. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny, m.in. K. Gruszeckiego (Kwaśnicka, 2011; Górski, 2008), przyjmuje się, że WIOŚ, pozyskując wiedzę o zaistnieniu przesłanek dających podstawę do podjęcia decyzji wstrzymującej, powinien powiadomić o tym zainteresowanego i równocześnie poinformować o możliwości złożenia wniosku w trybie ust. 2¹.

W sytuacji, w której zainteresowany taki wniosek złoży, a inspektor uzna go za zasadny, powinna zostać wydana decyzja ustalająca termin usunięcia naruszeń. Ustalenie terminu musi być dokonane z uwzględnieniem zasady, iż organ nie może nakładać obowiązku niemożliwego do wykonania, powinien więc być to termin realny zarówno obiektywnie, jak i z punktu widzenia zobowiązanego (obie przesłanki muszą być ocenione łącznie i wskazane w uzasadnieniu) (Ciećwierz i Zielińska-Barłózek, 2013). W decyzji ustalającej termin WIOŚ powinien także wyraźnie wskazać uchybienia, które powinny być usunięte oraz uzasadnić, dlaczego jego zdaniem uchybienia te mają miejsce (Górski, Pchałek i Radecki, 2019).

¹ Art. 367 ust. 2 upoś wprost nie wskazuje obowiązku poinformowania użytkownika instalacji o uprawnieniu do złożenia wniosku o wyznaczenie terminu na usunięcie naruszenia, jednak przyjmuje się, że obowiązek ten wynika z ogólnych zasad k.p.a., w szczególności z art. 9.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku postępowania o wstrzymanie użytkowania instalacji, a zatem sankcji wywołującej bardzo poważne konsekwencje, wyznaczenie dodatkowego terminu na usunięcie naruszeń następuje na wniosek, a do tego wprost z przepisu nie wynika obowiązek poinformowania użytkownika instalacji o tym uprawnieniu. Natomiast w ramach postępowania w sprawie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia bez odszkodowania ze względu na eksploatację instalacji z naruszeniem warunków pozwolenia, a zatem stosunkowo zbliżonej instytucji prawa ochrony środowiska, przed wydaniem decyzji organ, zgodnie z art. 195 ust. 2 upoś, ma obowiązek wezwać prowadzącego do usunięcia naruszeń w oznaczonym terminie. Należy więc założyć, że w ramach postępowania w sprawie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia bez odszkodowania, na organie spoczywa obowiązek nawet dwukrotnej sygnalizacji zaistniałych naruszeń² podczas gdy w przypadku postępowania o wstrzymanie użytkowania instalacji, obowiązek ten obciąża organ tylko w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. Ponadto, odmiennie niż ma to miejsce w postępowaniach dotyczących cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia, w przypadku postępowania o wstrzymanie użytkowania instalacji WIOŚ może, ale nie ma takiego obowiązku, ustalić termin usunięcia naruszenia. Z punktu widzenia autorów niniejszego artykułu, różnicowanie tych dwóch instytucji prawa ochrony środowiska jest nieuzasadnione.

Przepis art. 367 ust. 2 upoś uzależnia możliwość ustalenia terminu usunięcia naruszenia od aktywności prowadzącego instalację, przejawiającą się skierowaniem przez niego odpowiedniego wniosku do organu. Przepis pozostawia to jego uznaniu, nie formułując żadnych wytycznych w tym względzie. Odmowa musi mieć także postać decyzji, przy czym przyjmuje się, że odmowa uwzględnienia wniosku powinna zostać zawarta w decyzji zasadniczej, czyli od razu wydawanej decyzji wstrzymującej (Górski, Pchałek i Radecki, 2019). Uznaniowość w zakresie decyzji o wyznaczeniu terminu na usunięcie uchybień jest ograniczona, WIOŚ ma bowiem obowiązek dokładnego uzasadnienia i precyzyjnego wskazania przyczyn, z powodu których nie uwzględnił wniosku w sprawie ustalenia terminu usunięcia uchybień (tak: Gruszecki, 2012, s. 82–88; Wałkowski i Zielińska-Barłózek, 2014; Kwaśnicka, 2011).

III. Pozwolenie zintegrowane

Wstrzymanie użytkowania instalacji, zgodnie z art. 367 ust. 1 pkt 1 następuje w przypadku wprowadzania przez podmiot korzystający ze środowiska substancji lub energii do środowiska bez wymaganego pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków. Powyższe jednoznacznie wskazuje, że aby móc stać się źródłem emisji konieczne jest uzyskanie pozwolenia na emisję. Obowiązek uzyskania pozwolenia na emisję uregulowany został w art. 180 upoś, gdzie mieści się zamknięty katalog oddziaływań na środowisko, mogących występować samodzielnie, jak i łącznie, które wymagają uzyskania pozwolenia emisyjnego. W przypadku dużych obiektów spalania energetycznego, użytkownik instalacji zobowiązany jest uzyskać pozwolenie zintegrowane.

Pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego, dlatego mają do niego zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące prawa emisyjnego³ – przepisy ogólne oraz szczegółowe wymagania związane z pozwoleniem na dokonywanie określonej emisji (tak m.in. Czajkowska-Matosiuk,

² W postępowaniu w sprawie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia bez odszkodowania sygnalizacja naruszeń następuje w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania i w wezwaniu do usunięcia naruszeń.

³ W upoś nie ma tytułu „prawo emisyjne”, a jedynie „przeciwdziałanie zanieczyszczeniom” stanowiące tytuł III ustawy, który wraz z przepisami ustaw szczególnych został tak nazwany przez doktrynę.

2013, s. 66–78). Koncepcja pozwoleń zintegrowanych pojawiła się w prawie Unii Europejskiej jako alternatywa dla pozwoleń sektorowych. W swoim założeniu pozwolenie zintegrowane ma obejmować całość oddziaływań na środowisko i ma zastępować wszelkie pozwolenia sektorowe, a także również niektóre inne zezwolenia. Idea, na której oparto konstrukcję pozwolenia zintegrowanego zakłada przede wszystkim konieczność spoglądania na oddziaływanie na środowisko jako na pewną całość, która wywołuje określone skutki. Głównym przepisem regulującym zagadnienie pozwolenia zintegrowanego, co można wywnioskować z jego usytuowania w upoś jest art. 201 upoś⁴. Jednym z najważniejszych założeń ustalania treści pozwolenia zintegrowanego jest przyjęcie przez ustawodawcę, że ma ono obejmować całość oddziaływania instalacji na środowisko, a więc wszystkie emisje dokonywane przez instalację oraz pobór wody.

Najbardziej charakterystycznym elementem treści pozwolenia zintegrowanego, które odróżnia je od pozwoleń sektorowych jest pojęcie „najlepszych dostępnych technik” zdefiniowane art. 3 pkt 10 upoś⁵. Wymóg ich zastosowania w przypadku ubiegania się o pozwolenie zintegrowane przewiduje art. 204 upoś, według którego „instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego powinny spełniać wymagania wynikające z najlepszych dostępnych technik, w szczególności powodowane przez takie instalacje emisje muszą mieścić się w granicach standardu emisyjnego”. Wymagania dotyczące najlepszych dostępnych praktyk określają tzw. konkluzje BAT⁶.

W wyniku wydania konkluzji BAT dla określonej gałęzi przemysłu po stronie państw członkowskich UE powstaje obowiązek dokonania w określonym czasie analizy wydanych pozwoleń, zgodnie z art. 215 ust. 1 upoś oraz, odpowiednio dłuższy, czas na dostosowanie instalacji do konkluzji BAT dla podmiotów zarządzających tymi instalacjami. Również duże obiekty energetycznego spalania są nimi objęte. Konkluzje BAT dotyczące dużych obiektów energetycznego spalania mają bardzo duże znaczenie. Jest tak, ponieważ odnoszą się nie tylko do nowo budowanych obiektów energetycznego spalania, lecz także obejmują te już istniejące, a zatem obiekty zabezpieczające przeważającą część krajowego zapotrzebowania na energię. Dla istniejących obiektów zaś dostosowanie do wymogów wskazanych w konkluzjach BAT wiąże się z podjęciem kosztownego procesu modernizacji, mającej na celu osiągnięcie odpowiednich poziomów emisji. Organy administracji będą weryfikowały spełnienie wymagań BAT przez wspomniane obiekty i od tego będą uzależniały wydanie im pozwoleń zintegrowanych. Obiekty już istniejące, przy uwzględnieniu konieczności spełnienia wszelkich wymogów formalnych, uzyskania zgód korporacyjnych oraz pozyskania niezbędnego finansowania, mają niewiele czasu na dostosowanie się do nowych standardów – wymagania wynikające z konkluzji obejmują je od 17 sierpnia 2021 roku.

Zdaniem autorów, wobec zbliżającego się terminu, może okazać się, że niektóre obiekty energetycznego spalania nie zdążą uzyskać wymaganego pozwolenia zintegrowanego, a inne

⁴ Art. 201 upoś jest pierwszym przepisem rozdziału IV upoś zatytułowanego „pozwolenia zintegrowane”. Jego treść stanowi, że prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nim działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

⁵ Najlepsze dostępne techniki – rozumie się przez to najbardziej efektywne i zaawansowane poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwolenia mających na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko jako całość, z tym że:

- 1) technika – oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana,
- 2) dostępne techniki – oznaczają techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwił ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów i korzyści, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać,
- 3) najlepsza technika – oznacza najbardziej efektywną technikę w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości.

⁶ Konkluzje BAT (*Best Available Techniques*) jest to dokument sporządzony na podstawie dokumentu referencyjnego, który formułuje wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik dla instalacji nim objętych, a także wskazuje poziomy emisji dla tych instalacji.

przekonane, że dotychczas akceptowane wartości są zgodne z konkluzjami BAT dokonają korekt w niewystarczającym zakresie, w konsekwencji czego dojdzie do sytuacji będącej przedmiotem rozważań niniejszego artykułu, a zatem podstaw do wszczęcia postępowania o wstrzymanie użytkowania instalacji.

IV. Ograniczenie prawa własności poprzez wstrzymanie użytkowania instalacji

Rozważając problematykę wstrzymania użytkowania instalacji, należy wziąć pod uwagę, że decyzje podejmowane na podstawie art. 367 ust. 1 upoś stanowią pewne ograniczenie podstawowych praw konstytucyjnych, wobec czego interes publiczny przejawiający się w obowiązku dbania o stan środowiska musi zmierzyć się z interesem prywatnym użytkownika instalacji. W pierwszej kolejności należy wskazać w tej konfrontacji posiadające bardzo ugruntowaną pozycję w polskim systemie prawnym prawo własności.

Artykuł 31 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, takich jak prawo własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, między innymi ze względu na ochronę środowiska.

W związku z powyższym powstaje pytanie, która z wartości konstytucyjnie chronionych powinna w tej sytuacji zostać uznana za nadrzędną – własność czy środowisko.

Własność na gruncie konstytucji jest rozumiana przede wszystkim jako wolność jednostki, z której wynikają określone obowiązki państwa. W rozumieniu konstytucji własność jest przede wszystkim publicznym prawem podmiotowym i jedną z wolności człowieka – w tym sensie własność ma chronić autonomię majątkową jednostki (Zaradkiewicz, 2013, s. 82 i n.). Obowiązek jej ochrony należy utożsamiać z gwarancją istnienia i poszanowania własności oraz trzeba go rozumieć szeroko, tj. zarówno jako zakaz nieuzasadnionego wkraczania przez władze publiczne we własność innych osób, jak i jako nakaz uformowania całego systemu w sposób sprzyjający nabywaniu własności oraz niezakłóconego czynienia użytku z tego prawa.

Środowisko jest natomiast rozumiane jako dobro wspólne, a co za tym idzie jego ochrona stanowi cel publiczny, o czym mowa w art. 5 Konstytucji. Zgodnie z przywołanym przepisem Rzeczypospolita zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Wszędzie tam, gdzie miałyby dochodzić do ingerencji w środowisko, należy zadbać by ingerencja ta była jak najmniej szkodliwa, ale i osiągnęte korzyści społeczne były co najmniej proporcjonalne, społecznie adekwatne do strat, jakie się wówczas ponosi (Garlicki i Zubik, 2016). Ochronie środowiska poświęcony jest ponadto art. 74 Konstytucji, który niejako doprecyzowuje ogólną zasadę wyrażoną art. 5 Konstytucji. Zgodnie z nim ochrona środowiska stanowi obowiązek władz publicznych, które są ponadto zobowiązane do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne. Co więcej, wyrazem szczególnego poszanowania środowiska naturalnego i jego ochrony jest art. 86 Konstytucji. Na mocy ww. przepisu ustawodawca nie tylko nałożył na każdego obywatela obowiązek dbałości o stan środowiska, ale także nakazał ustanowienie mechanizmu odpowiedzialności za pogorszenie tego stanu. Rodzi to po stronie ustawodawcy obowiązek przyjęcia stosownych regulacji prawnych, a po stronie pozostałych władz publicznych – obowiązek ich konsekwentnego egzekwowania (Garlicki i Zubik, 2016).

Należy podkreślić, że zgodnie z aktualną linią orzecniczą⁷ „Ograniczenia wprowadzane ze względu na ochronę środowiska powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji ochrona prawa własności”. Wskazaną ochronę prawa własności należy rozumieć, jako powinność państwa zarówno do podejmowania działań o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności), jak i faktyczne czynności organów państwa mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby.⁸

Oznacza to, że każdy element środowiska, w tym również przywoływana w artykule, jakość powietrza, ma jednakową wartość podlegającą ochronie prawnej również w konfrontacji z prawem tak podstawowym, jakim jest ochrona prawa własności⁹.

Mając na uwadze powyższe, w odniesieniu do decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji możemy mówić przede wszystkim o naruszeniu prawa własności, wynikającym z faktycznych czynności podejmowanych przez organy administracyjne. Jak zostało wskazane wcześniej, decyzje podejmowane przez WIOŚ mają charakter uznaniowy, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „może wstrzymać”. Co więcej, analogiczny charakter mają orzeczenia wydawane w przedmiocie ustalenia na wniosek prowadzącego instalację, terminu usunięcia takiego naruszenia. W przepisach ustawy upoś nie zostało określone, jakimi kryteriami powinny kierować się organy administracji przy podejmowaniu takich orzeczeń. W związku z tym, przy ustaleniu granic swobody podejmowania decyzji organ administracji powinien brać pod uwagę wszelkie okoliczności sprawy, jak również regulacje wynikające z innych źródeł prawa, w tym w szczególności z Konstytucji. Dokonując oceny czy zachodzi konieczność wstrzymania użytkowania instalacji lub odmowy wyznaczenia terminu do usunięcia naruszenia, organ administracji powinien rozważyć dwa przeciwstawne interesy. Z jednej strony, powinien wziąć pod uwagę prawo własności użytkownika instalacji, z drugiej zaś – interes ochrony środowiska (Gruszecki, 2019). Jeżeli z przeprowadzonej przez organ oceny będzie wynikało, że bez natychmiastowego ustania użytkowania instalacji zajdą trudne do odwrócenia zmiany w środowisku, to WIOŚ będzie zobowiązany wydać decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji. Jeżeli jednak okaże się, że użytkowanie instalacji z naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu na jej użytkowanie (np. z przekroczeniem dopuszczalnych norm emisji CO²) nie stanowi natychmiastowego zagrożenia dla środowiska, to WIOŚ powinien w pierwszej kolejności wyznaczyć termin do usunięcia naruszeń (przy założeniu, że prowadzący instalację skieruje do organu właściwy wniosek na podstawie art. 367 ust. 2 upoś). Jeżeli natomiast WIOŚ wyda decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji, powinien on wskazać powody, dla których takie działanie było konieczne. Powyższe znajduje swoje uzasadnienie również w stanowisku prezentowanym przez sądy administracyjne, zgodnie z którym „W sytuacji kiedy organy korzystają z najbardziej dolegliwej sankcji przewidzianej w przepisach, powinny wykazać dlaczego zastosowanie jej było konieczne¹⁰”. Spełnienie jednej z przesłanek do wydania omawianej decyzji stwarza jedynie możliwość wstrzymania użytkowania instalacji, a nie konieczność zastosowania tej sankcji. Skoro jednak organy uznają za stosowne

⁷ Tak m.in. w wyr. WSA w Olsztynie z 24.01.2019 r., II SA/OI 845/18, LEX nr 2614878; wyr. WSA w Rzeszowie z 12.03.2019 r., II SA/Rz 1411/18, LEX nr 2642708.

⁸ Wyr. TK z 12.01.1999 r., P 2/98, (Dz.U.1999.3.30 z dnia 15.01.1999 r.).

⁹ Wyr. NSA z 14.03.2018 r., II OSK 1281/16 (LEX nr 2469106).

¹⁰ Wyr. NSA z 22.02.2006 r., II OSK 548/05 (LEX nr 194348); podobnie również wyr. WSA w Warszawie z 13.04.2007 r., IV SA/Wa 1790/06 (LEX nr 337745).

skorzystać z przewidzianej w art. 367 ust. 1 upoś możliwości, mają obowiązek wskazać okoliczności, które przemawiały za tego rodzaju rozstrzygnięciem. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że taka interpretacja może stanowić oznakę poszanowania prawa własności użytkownika instalacji, ponieważ pozwala użytkownikowi na podjęcie działań mających na celu naprawienie stanu niezgodnego z przepisami prawa, a tym samym umożliwia uniknięcie najbardziej dolegliwej sankcji w postaci wydania decyzji wstrzymującej. Wstrzymanie użytkowania instalacji powinno być uzasadnione konkretnymi, wskazanymi przez organ administracyjny przesłankami. Mogą nimi być np. niepodjęcie przez stronę działań w celu wyeliminowania naruszenia wymagań ochrony środowiska, mimo zastosowania przez organy innych sankcji, tj. wydania zaleceń pokontrolnych czy wymierzenia grzywny na podstawie przepisów w sprawach postępowania o wykroczenia (art. 351 ust. 1 upoś).

Podsumowując, przy wydawaniu decyzji dotyczących wstrzymania użytkowania instalacji należy mieć na uwadze zarówno dobro publiczne, jakim jest ochrona środowiska, jak i dobro jednostki, jakim jest poszanowanie prawa własności, ponieważ obie te wartości podlegają konstytucyjnej ochronie. W związku z tym, uznaniowego charakteru omawianej decyzji nie należy utożsamiać z dowolnością orzekania w tym przedmiocie, a wszelkie działania podejmowane przez organy administracyjne powinny być proporcjonalne do naruszeń, dając tym samym wyraz poszanowania prawa własności użytkownika instalacji.

V. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej poprzez wstrzymanie użytkowania instalacji

Kolejnym z ograniczeń, jakie niesie za sobą wydanie decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji stanowiące ingerencję w interes prywatny jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Na mocy art. 22 Konstytucji jest to możliwe jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wskazany przepis stanowi uzupełnienie postanowień zawartych w art. 20 Konstytucji, będąc nawiązaniem do wyrażonej tam zasady wolności działalności gospodarczej, która obejmuje wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania wybranej sfery tej działalności. L. Garlicki słusznie wskazuje, że „wolność działalności gospodarczej, jako zasada ustroju Rzeczypospolitej stanowi wartość, której realizacja i poszanowanie jest obowiązkiem wszystkich władz publicznych” (Garlicki i Zubik, 2016). Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w realizacji zakazu naruszania tej wolności, jak i w stworzeniu porządku gospodarczego, który będzie opierał się na swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Swoboda ta musi być zagwarantowana prawem, ale musi też w rzeczywistości społeczno-gospodarczej stanowić podstawowy mechanizm funkcjonowania gospodarki.

Dopuszczenie możliwości ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest możliwe między innymi w związku z wartościami konstytucyjnymi, w tym przywoływaną wcześniej ochroną środowiska. Rozważania prowadzone w literaturze przedmiotu wskazują na różnorodne prawne ograniczenia tej konstytucyjnej zasady, z którymi mamy do czynienia tak przy podejmowaniu działalności gospodarczej, jak i w trakcie jej wykonywania.

Analogicznie jak w przypadku prawa własności, ograniczenie wolności gospodarczej może być usprawiedliwione jedynie ważnym interesem publicznym. W związku z tym należy zadać pytanie, co może stanowić na tyle istotny interes publiczny, aby można było uznać, że ograniczenie

wolności gospodarczej jest konieczne. W tym celu organy administracyjne są zobligowane do przeprowadzania każdorazowo wnikliwego badania stanu faktycznego, a problematyka związana z dokonywanymi ocenami, znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie. W ślad za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazać należy, że „samo postępowanie w przedmiocie wydawania decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację danego przedsięwzięcia nie jest niezgodne z art. 22 Konstytucji, ponieważ dopuszcza ona możliwość ustawowego ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej w związku z innymi wartościami konstytucyjnie chronionymi. Taką wartością jest także ochrona środowiska naturalnego objęta ochroną w art. 5 i art. 74 Konstytucji RP. Natomiast długotrwałe naruszające prawo niewydawanie decyzji umożliwiającej podjęcie działalności gospodarczej może ograniczać prawo strony do prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli warunkiem podjęcia tejże działalności jest uzyskanie danej decyzji”¹¹. Wobec czego, działanie organu administracji w odniesieniu do omawianego ograniczenia działalności gospodarczej może przejawiać się zarówno poprzez bierność organu (jak miało to miejsce w przywołanym orzeczeniu), jak i w sytuacji wydania przez organ decyzji skutkującej wstrzymaniem możliwości prowadzonej działalności gospodarczej, tak jak ma to miejsce w przypadku decyzji wydanej na podstawie art. 367 ust. 1 upoś. Za słuszną uznać należy analizę dokonaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zgodnie z którą „proces wstrzymania funkcjonowania oraz utrzymywania »uśpionej« instalacji wiązać się będzie z poniesieniem znacznych nakładów, a późniejsze uruchomienie instalacji nie sprawi, że Spółka w jakikolwiek sposób odzyska te nakłady. Ponadto, wstrzymanie działania instalacji sprawi bowiem, że strona nie będzie otrzymywała wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług”¹². W przypadku, gdy wstrzymanie ma charakter długotrwały może ono nieść za sobą konieczność zwolnienia części pracowników, wypłaty ich wynagrodzeń w okresie wypowiedzenia, pomimo niewykonywania przez nich pracy w niefunkcjonującej instalacji oraz kosztów odpraw z tytułu likwidacji stanowisk pracy. Co więcej, podkreślić należy, że samo ponowne uruchomienie instalacji oznacza konieczność poniesienia dodatkowych, nadzwyczajnych wydatków.

W związku z powyższym, przed wydaniem decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji należy przeanalizować dokładnie stan faktyczny, mając na uwadze skutki, jakie może wywołać jej dalsze użytkowanie (w tym prawdopodobieństwo wystąpienia trwałych bądź nieodwracalnych szkód w środowisku), w tym również, jakie szkody dla działalności gospodarczej może przynieść jego wstrzymanie.

W ocenie autorów tego artykułu władze publiczne mają obowiązek chronić środowisko, m.in. poprzez podejmowanie działań w postaci ograniczeń działalności gospodarczej, jednak powinny być one adekwatne i proporcjonalne do potencjalnych zagrożeń środowiska. W ten sam sposób powinny być podejmowane decyzje w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji. Ustawodawca ma zatem za zadanie nie tyle pogodzić te dwie wartości konstytucyjne – wolność działalności gospodarczej i ochronę środowiska, ile doprowadzić powinno do ich zrównoważenia. Żadna z nich nie może być chroniona w sposób absolutny (Rosik-Bera i Borowiak, 2013, s. 514–524). W rzeczywistości jednak zdarza się, że dochodzi do konfliktu interesów, ponieważ przesądzenie, która z dwóch wartości ma być w danym stanie faktycznym przeważająca – swoboda działalności

¹¹ Wyr. NSA z 16.05.2018 r., II OSK 2622/17 (LEX nr 2510602).

¹² Postanowienie WSA w Warszawie z 15.05.2018 r., IV SA/Wa 3133/17 (LEX nr 2517630).

gospodarczej czy ochrona środowiska, stanowi niezwykle trudne zadanie. Jeżeli dojdzie do konfliktu przedsiębiorczości z ochroną środowiska, to pierwszeństwo powinien mieć zdrowy rozsądek, co w prawie może oznaczać zasadę słuszności i sprawiedliwości (Ciechanowicz-McLean, 2014).

VI. Podsumowanie

Analiza problematyki wstrzymania użytkowania dużego obiektu energetycznego spalania prowadzi do wniosku, że na organach publicznych spoczywa obowiązek zrównoważenia interesu publicznego z interesem prywatnym. Wszelkie działania zmierzające do zapewnienia poszanowania środowiska jako dobra wspólnego i wartości chronionej konstytucyjnie powinny respektować własność prywatną i wolność gospodarczą, które stanowią równoważne wartości podlegające ochronie na mocy Konstytucji.

Mając na względzie powyższe, autorzy artykułu postanowili sformułować postulat *de lege ferenda* dotyczący zmiany charakteru trybu wnioskowego na tryb obligatoryjny (w sytuacjach niezagrożających nieodwracalnymi szkodami w środowisku) przy wyznaczaniu terminu na usunięcie naruszeń uregulowane w art. 367 ust. 2 upoś. Obecnie WIOŚ ustala termin usunięcia naruszenia jedynie na wniosek prowadzącego instalację. Po wprowadzeniu postulowanej zmiany WIOŚ w pierwszej kolejności byłby zobowiązany wydać decyzję ustalającą termin usunięcia naruszenia, a dopiero po jego bezskutecznym upływie wydawałby decyzję o wstrzymaniu użytkowania instalacji. Powyższe stanowiłoby wyraz poszanowania prawa własności i wolności działalności gospodarczej użytkownika, ponieważ miałby on możliwość podjęcia działań zmierzających do usunięcia naruszeń bez konieczności ponoszenia strat związanych ze wstrzymaniem instalacji, które często są nieodwracalne bądź trudne do zrekompensowania. Zaproponowana zmiana trybu zapewniłaby użytkownikowi instalacji bufor bezpieczeństwa w postaci obligatoryjnego terminu na usunięcie takich braków.

Należy podkreślić, że obecny kształt regulacji wstrzymania użytkowania instalacji stanowi wyraz braku równowagi pomiędzy celami stawianymi przed ustawodawcą w aspekcie pogodzenia interesu publicznego z prywatnym. Przepisy nie pozwalają użytkownikowi instalacji w świadomy sposób kształtować swojej sytuacji, a co za tym idzie stawiają interes publiczny ponad interesem prywatnym. Powyższe działanie może być usprawiedliwione jedynie z ważnych powodów, przez co należy rozumieć sytuacje, w których interesy te byłyby niemożliwe do pogodzenia, np. użytkowanie instalacji w sposób, który stanowiłby nagłe i bezpośrednie zagrożenie dla środowiska, a jego skutki byłyby nieodwracalne. Jeżeli jednak nie mamy do czynienia z naruszeniem takiej wagi, to obowiązujące przepisy prawa powinny dawać użytkownikowi możliwość naprawienia swoich błędów. Ponadto, wyznaczony termin na usunięcie naruszeń powinien być zgodny z zasadami upoś, tj. obejmować przedział czasowy, w jakim realnie da się usunąć naruszenie.

Podsumowując, przedstawiona propozycja wyrównałaby sytuację użytkownika instalacji w kontekście jego zarówno prawa własności, jak i wolności gospodarczej. Poprzez zaproponowaną zmianę regulacji użytkownik zyskałby możliwość samodzielnego decydowania o tym czy podejmie wszelkie możliwe działania mające na celu zapobieżenie najdalej idącym skutkom naruszenia, czy też pozostanie bierny, mając pełną świadomość związanych z tym konsekwencji.

Bibliografia

- Bukowski, Z., Czech, E., Karpus, K. i Rakoczy, B. (2013). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz* (wyd. I). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ciechanowicz-McLean, J. (2014). Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXI.
- Ciećwierz, P. i Zielińska-Barłózek, I. (red.). (2013). *Ryzyka prawne w transakcjach fuzji i przejęć*. Warszawa: LexisNexis.
- Czajkowska-Matosiuk, K. (2013). Pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. *Prawo i Środowisko*, 4.
- Garlicki, L. i Zubik, M. (red.). (2016). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I* (wyd. II). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Górski, M. (2008). *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Górski, M., Pchałek, M. i Radecki, W. (2019). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz* (wyd. 3). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gruszecki, K. (2012). Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2011 r., II OPS 2/11. *Samorząd Terytorialny*, 10.
- Gruszecki, K. (2019). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz* (wyd. V). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kwaśnicka, K. (2011). *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Padrak, K. i Solan, M. (2010). Odpowiedzialność administracyjna w Prawie ochrony środowiska. *Państwo i Prawo*, 1.
- Rosik-Bera, M. i Borowiak, M. (2013). Natura 2000 a wolność działalności gospodarczej. W: A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce* (s. 514–524). Szczecin–Łódź–Poznań: Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych O/Wielkopolski.
- Wałkowski, D. i Zielińska-Barłózek, I. (red.). (2014). *Prawo ochrony środowiska w transakcjach fuzji i przejęć oraz nabycia nieruchomości*. Warszawa: LexisNexis.
- Zaradkiewicz, K. (2013). *Instytucjonalizacja wolności majątkowej*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.