

PAWEŁ DANIEL\*

**O MOŻLIWOŚCI WSTRZYMANIA  
WYKONANIA DECYZJI  
O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH  
ZGODY NA REALIZACJĘ PRZEDSIĘWZIĘCIA  
W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM**

**THE POSSIBILITY OF SUSPENSION OF EXECUTION  
OF DECISION ON ENVIRONMENTAL CONDITIONS  
IN JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.001>

**STRESZCZENIE**

W świetle art. 61 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi możliwe jest udzielenie ochrony tymczasowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym poprzez wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Analiza wypowiedzi

---

\* Doktor nauk prawnych.



doktryny oraz sądów administracyjnych wskazuje na istniejące rozbieżności dotyczące możliwości wstrzymania wykonania przed sądem administracyjnym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Stąd też celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest wstrzymanie wykonania powyższej decyzji na etapie postępowania sądownoadministracyjnego.

### **Słowa kluczowe**

Ochrona tymczasowa; wstrzymanie wykonania; decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

## **ABSTRACT**

Under article 61 § 3 of the Act on Proceedings before Administrative Court it is possible to obtain the interim relief before administrative court in the form of suspension of execution of a contested act or action. The analysis of the doctrine and administrative court judgments shows that there is an existing discrepancy as to the possibility of suspension of execution of decision on environmental conditions before administrative court. Therefore, the aim of the article is to determine whether it is possible to suspend the execution of a given act at the stage of judicial administrative proceedings.

### **Keywords**

Interim relief; suspension of execution; decision on environmental conditions.

Problematyka możliwości wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym pozostaje jednym z podstawowych zagadnień związanych z efektywnością sądowej kontroli działań organów administracji publicznej. Wniesienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na akt lub czynność nie niesie bowiem ze sobą suspensywnego skutku, co powoduje, że pomimo zainicjowania postępowania przed niezależnym organem ochrony prawnej, jakim niewątpliwie jest sąd administracyjny, możliwe jest ziszczenie się w rzeczywistości skutków określonych w zaskarżonym akcie lub czynności. Konsekwentnie nawet przyznanie, w wyniku



rozpoznania skargi, ochrony sądowej i uchylenie zaskarżonego aktu lub czynności może mieć charakter iluzoryczny w sytuacji, w której akt lub czynność zostaną już wykonane, a wywołane przez nie skutki będą miały nieodwracalny charakter. Dlatego też szczególną rolę w ramach postępowania sadowoadministracyjnego przyznaje się określonej w art. 61 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>, instytucji ochrony tymczasowej, która ma zagwarantować, ażeby do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy strona skarżąca nie poniosła jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z wykonaniem zaskarżonego aktu lub czynności.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie, czy możliwe jest udzielenie ochrony tymczasowej i wstrzymanie wykonania w postępowaniu sadowoadministracyjnym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wydawanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>2</sup>. Należy bowiem zwrócić uwagę, że choć w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie nadaje się do wykonania, a w konsekwencji niemożliwe jest wstrzymanie jej wykonania w postępowaniu sadowoadministracyjnym<sup>3</sup>, to jednak w doktrynie pojawiają się postulaty dopuszczające możliwość udzielenia ochrony tymczasowej w przypadku wniesienia skargi na powyższą decyzję<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235.

<sup>3</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OZ 826/12, Baza NSA; postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 3139/13, Baza NSA; postanowienie NSA z dnia 5 września 2013 r., sygn. akt II OZ 713/13, Baza NSA.

<sup>4</sup> Por. A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 227–230; A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 47 i n.



Zgodnie z art. 61 § 2 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ administracji publicznej, który wydał decyzję lub postanowienie może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowienie rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania, przy czym zgodnie z art. 61 § 3 powołanej powyżej ustawy po przekazaniu skargi sąd administracyjny może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Powyższa konstrukcja przepisów dotyczących ochrony tymczasowej powoduje, że kluczowym problemem, jaki staje przed organem administracji publicznej oraz sądem administracyjnym, w przypadku rozpoznawania wniosku w przedmiocie wstrzymanie wykonania aktu lub czynności jest konieczność ustalenia, czy dany akt lub czynność są wykonalne, a więc czy możliwe jest ich wstrzymanie. Wykonalność zaskarżonego aktu lub czynności stanowi bowiem podstawowy, materialny warunek przyznania ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Analiza przepisów ustaw procesowych nie daje jasnej odpowiedzi, kiedy dany akt jest „wykonalny”. Ustawodawca zaniechał bowiem zdefiniowania powyższej cechy aktów administracyjnych, pozostawiając powyższą problematykę doktrynie oraz sądom administracyjnym. Obecnie nie ulega jednak wątpliwości, że pojęcie wykonalności aktu lub czynności nie może być postrzegane w sposób wąski, rozumiany jako cecha aktu lub czynności polegająca na możliwości ich wykonania w drodze egzekucji<sup>5</sup>, co powoduje, że na aktualności straciły poglądy, jakoby wykonanie aktów administracyjnych oznaczało wprowadzenie w trybie dobrowolnym lub przymusowym takiego

---

<sup>5</sup> Por. A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, ZNUJ 1974, nr 67, s. 15 i n.



stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią tych aktów<sup>6</sup>. Jak zasadnie wywodzi M. Romańska, wykonalność aktu lub czynności musi być wiązana ze stworzeniem warunków dla realizacji uprawnień przyznanych aktem konkretnemu podmiotowi, względnie stworzeniu warunków dla zachowania się adresata aktu lub innych podmiotów w sposób wyznaczony treścią aktu<sup>7</sup>. Pamiętać bowiem należy, że w przypadku prawa administracyjnego nie każde rozstrzygnięcie organu administracji publicznej będzie nadawało się do przymusowego lub dobrowolnego wykonania przez adresata. Stosunkowo częste są sytuacje, w których dany akt, choć niemożliwy do zrealizowania w drodze postępowania egzekucyjnego, wywołuje określone skutki prawne zarówno po stronie jego adresata, jak też innych podmiotów, czy też organów państwa<sup>8</sup>. Najlepszym tego przykładem jest możliwość wykonania decyzji odmownych, które co do zasady nie podlegają wykonaniu przez adresata. Jednakże w określonych kategoriach spraw, w wypadku decyzji odmawiających przyznania uprawnienia, możliwe jest przymusowe zrealizowanie ich treści przez organy administracji publicznej<sup>9</sup>. Pomimo iż decyzja nie zawiera nakazu lub zakazu określonego zachowania jej adresata – brak jest węzła praw i obowiązków,

---

<sup>6</sup> K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Wrocław 1978, s. 246.

<sup>7</sup> M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 426.

<sup>8</sup> Powyższa cecha danego orzeczenia jest wiązana z jego skutecznością, rozumianą jako właściwość (cecha) orzeczenia polegająca na jego zdolności do powodowania skutków określonych i wynikających z treści orzeczenia w związku z skonkretyzowaną normą prawną (treścią skonkretyzowanej w drodze orzeczenia normy prawnej), a czasem także w związku z inną normą prawną, która wystąpienie jakiegoś szczególnego skutku danego orzeczenia przewiduje. Por. A. Miączyński, op.cit., s. 30. A więc wykonalność stanowi jeden z aspektów skuteczności orzeczenia. Por. J. Krajewski, *Skuteczność a wykonalność orzeczeń cywilnych*, „Nowe Prawo” 1971, nr 1, s. 542–554.

<sup>9</sup> W szczególności może mieć to miejsce w przypadku decyzji odmawiających cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt. Por. E. Łętowska, *Głosa do postanowienia NSA z dnia 19 maja 2000 r.*, sygn. akt V SA 2509/99, OSP 2000, nr 11, poz. 164.



które mogłyby podlegać wykonaniu<sup>10</sup> – spowodowanie w rzeczywistości stanu faktycznego zgodnego z jej treścią sprowadza się do konieczności podjęcia przez podmioty trzecie zachowania zgodnego z treścią owej decyzji. Innymi słowy, choć dane orzeczenie nie będzie bezpośrednio kształtować sytuacji faktycznej jego adresata, to może aktualizować konieczność podjęcia działań przez inne podmioty. Stąd też, jak wywodzi R. Sawuła, cechą wykonalności łączyć należy z pewną konstrukcją, obejmującą zbiór norm prawnych wyznaczających ramy wykonywania danego aktu<sup>11</sup>. Podobnie zagadnienie powyższe postrzega Z. Kmiecik, wyjaśniając, że wykonanie aktu to nic innego jak realizacja dyspozycji wynikających bezpośrednio z norm prawnych lub poddanych konkretyzacji w aktach stosowania prawa<sup>12</sup>. W powyższym świetle wykonanie aktu administracyjnego musi być więc związane z możliwością spowodowania w rzeczywistości stanu faktycznego wynikającego z danego aktu lub czynności, lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim dany akt został podjęty<sup>13</sup>.

Wykonalność aktu należy przy tym odróżnić od jego skuteczności. Jak bowiem zasadnie wyjaśnia G. Łaszczycza, pomiędzy skutecznością danego aktu (a więc możliwością wywołanie przez niego skutków prawnych) a jego wykonalnością zachodzą dwa rodzaje związków: 1) związek uwarunkowania czasowego, który ma charakter obligatoryjny i bezpośredni, a jego wymiar sprowadza się do uprzedniości atrybutu skuteczności postanowienia w stosunku do jego wykonalności; 2) związek skutkowy,

---

<sup>10</sup> T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 295.

<sup>11</sup> R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008, s. 99.

<sup>12</sup> Z. Kmiecik, *Z zagadnień metodologii skuteczności regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, pod red. G. Szpor, Warszawa 2009, s. 11.

<sup>13</sup> P. Daniel, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 61. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik, wyjaśniając, że wykonanie decyzji administracyjnej odnosi się do spowodowania przez uprawniony podmiot stanu rzeczywistości zgodnego z treścią rozstrzygnięcia będącego przedmiotem decyzji administracyjnej, Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2003, nr 5, s. 27.



w istocie przedmiotowy, w postaci relacji pośredniej i to o znacznym stopniu rozluźnienia, polegający na tym, że wykonanie może być jednym z szeroko rozumianych skutków orzeczenia<sup>14</sup>. Innymi słowy, każdy akt administracyjny, który w sposób władczy reguluje treść stosunku administracyjnego łączącego organ administracji z podmiotem mu podległym będzie, w przypadkach przewidzianych ustawą, skuteczny, gdyż będzie kreował sytuację prawną jego adresata. Jednakże nie każdy skuteczny akt administracyjny, będzie aktem wykonalnym, a więc będzie aktem, na podstawie którego konieczne stanie się podjęcie działań zmierzających do zrealizowania określonego w nim stanu faktycznego. Konsekwentnie wstrzymanie wykonania aktu lub czynności, o jakim mowa w art. 61 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, odnosi się jedynie do następstw związanych z możliwością spowodowania w rzeczywistości stanu faktycznego wynikającego z danego aktu lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim dany akt został podjęty. Niedopuszczalne jest tym samym łączenie wykonalności akty administracyjnego z jego skutecznością rozumianą jako możliwość wywołania skutków prawnych, gdyż wykonalność stanowi jedynie jeden z przejawów skuteczności aktu administracyjnego.

Uwagi powyższe prowadzą do wniosku, że na gruncie art. 61 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi niezasadne jest utożsamianie „wstrzymania wykonania aktu” z „zawieszeniem wykonania aktu”, a więc sytuacją, w której pomimo istnienia w obrocie prawnym aktu, nie można z tego faktu wyciągać jakichkolwiek konsekwencji prawnych. Zwraca bowiem uwagę art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>15</sup>, zgodnie z którym Trybunał może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące

---

<sup>14</sup> G. Łaszczycza, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2010, nr 9, s. 67.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 102, po. 643.



się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego. Analiza powyższego przepisu jasno wskazuje, że Trybunałowi przyznano dwa niezależne środki ochrony podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną<sup>16</sup>. Po pierwsze, Trybunał jest uprawniony do wstrzymania wykonania orzeczenia, decyzji lub innego rozstrzygnięcia. Wydanie powyższego orzeczenia skutkuje niemożnością zrealizowania w rzeczywistości stanu faktycznego określonego w wyroku, decyzji lub rozstrzygnięciu wydanym na podstawie kwestionowanego aktu normatywnego. Innymi słowy wydanie postanowienia tymczasowego uniemożliwia przymusowe wykonanie treści powyższych orzeczeń. Drugim uprawnieniem przyznanym Trybunałowi jest natomiast zawieszenie wykonania orzeczenia, decyzji lub innego rozstrzygnięcia. W tym przypadku wydanie postanowienia tymczasowego powoduje powstanie sytuacji, w której nie można z faktu istnienia w obrocie prawnym wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia wyciągać jakichkolwiek konsekwencji<sup>17</sup>. A więc zawieszona zostaje moc (skutek prawy) rozstrzygnięcia wydanego na podstawie kwestionowanego w skardze konstytucyjnej aktu normatywnego<sup>18</sup>.

Wskazane powyżej różnicowanie uprawnień Trybunału Konstytucyjnego do zawieszenia wykonania orzeczenia (w tym decyzji administracyjnej) oraz wstrzymania jego wykonania przesądza, że wolą ustawodawcy było ograniczenie ochrony tymczasowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jedynie do wykonania zaskarżonego aktu, nie zaś jego zawieszenia. Choć funkcjonalnie zarówno zawieszenie oraz wstrzymania wykonania aktu zmierzają do tego samego celu, jakim jest nierozpoczynanie wykonywania lub zaprzestanie wykonywania aktu administracyjnego lub czynności organu administracji publicznej, w stosunku do których została wniesiona skarga<sup>19</sup>, to jednak

---

<sup>16</sup> P. Daniel, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 101–102.

<sup>17</sup> Por. R. Sawuła, *Wstrzymanie*, s. 483.

<sup>18</sup> Por. Z. Kmiecik, *Ochrona*, s. 26–27.

<sup>19</sup> T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 145.





podzielić należy pogląd R. Sawuły, że instytucję wstrzymania wykonania decyzji (postanowienia) wydanego w postępowaniu administracyjnym należy wiązać z cechą wykonalności rozumianej jako zdatność do wykonania będącą pochodną jej treści, z której mogą wynikać konkretne uprawnienia lub obowiązki określonych podmiotów<sup>20</sup>. Co charakterystyczne, w podobnym kierunku zmierza również ustawodawca. I tak, w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>21</sup>, zaproponowano nowelizację art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez wskazanie, że w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu, zmiana powyższa wprowadza jako ustawową zasadę „zawieszenia” skutków uchylonego aktu lub czynności do dnia uprawomocnienia się wyroku. Równocześnie projekt nie przewiduje nowelizacji art. 61 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co powoduje, że zakres ochrony udzielanej na podstawie art. 152 powołanej powyżej ustawy jest szerszy niż ochrony określonej w art. 61 ustawy, obejmując również skutki prawne uchylonego aktu lub czynności.

Przedstawione powyżej rozważania prowadzą do wniosku, że udzielenie ochrony tymczasowej w przypadku zaskarżenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia jest uzależnione od odpowiedzi na pytanie, czy decyzja powyższa aktualizuje konieczność spowodowania w rzeczywistości stanu faktycznego z niej wynikającego, lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim zostaje ona podjęta. Elementem przesądzającym o wykonalności jest przy tym możliwość bezpośredniego zrealizowania uprawnień lub obowiązków wynikających z omawianej decyzji.

Niewątpliwie, jak zasadnie wywodzi A. Kosieradzka-Federczyk, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia ma charakter złożony, a rozstrzygnięcie

<sup>20</sup> R. Sawuła, *Wstrzymanie*, s. 483.

<sup>21</sup> Druk Sejmowy Sejmu RP VII Kadencji Nr 1633.



zawierane w decyzji zależy od tego, czy była przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko, czy też nie<sup>22</sup>. W pierwszym z powyższych przypadków decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest bardziej rozbudowana i zawiera szereg warunków dotyczących rodzaju i lokalizacji przedsięwzięcia, warunków wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, jak również może zawierać obowiązek wykonania kompensacji przyrodniczej oraz obowiązek zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko<sup>23</sup>. W drugim z powołanych powyżej przypadków w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza się brak potrzeby przeprowadzenia oceny<sup>24</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że w obu przypadkach – wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz decyzji, w której stwierdza się brak potrzeby jej przeprowadzenia – nie aktualizuje się obowiązek spowodowania w rzeczywistości stanu faktycznego, wynikającego z decyzji środowiskowej. Sama decyzja nie nadaje się bowiem bezpośrednio do wykonania i nie stanowi podstawy realizacji inwestycji. Upoważnia ona jedynie inwestora do wystąpienia z wnioskiem o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a więc daje podstawę przejścia do kolejnego etapu procesu inwestycyjnego. Innymi słowy, decyzja powyższa choć wywołuje skutek prawny – możliwość uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę – to nie wywołuje skutków faktycznych. Co istotne,

<sup>22</sup> A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje*, s. 56 i n.

<sup>23</sup> Na temat elementów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia zob. M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 118 i n.

<sup>24</sup> Należy przy tym zwrócić uwagę, że przyjęte rozwiązanie jest krytykowane w doktrynie, gdzie wskazuje się na konieczność odejścia od modelu opartego na decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i powiązania procedury oceny z wydawaniem decyzji „inwestycyjnej”. Por. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 313.



skutek prawny związany z obowiązywaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia musi zostać skonsumowany przez adresata decyzji, gdyż inwestor nie jest zobligowany do podejmowania dalszych kroków zmierzających do zrealizowania inwestycji i może od niej odstąpić. Ponadto nawet skuteczne złożenie wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę nie musi skutkować jej uzyskaniem, gdyż organ może wydać decyzję odmowną z uwagi na zaistnienie przesłanek negatywnych, uniemożliwiających uczynienie zadość wnioskowi inwestora. A więc decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie zawsze wywoła skutki faktyczne w niej określone – nie zawsze będzie stanowiła podstawę realizacji inwestycji, a w konsekwencji nie zawsze będzie źródłem uprawnień i obowiązków, które będą musiały zostać urzeczywistnione na etapie realizacji przedsięwzięcia, jak i po jego zakończeniu. Innymi słowy, to że postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę poprzedzone jest warunkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, nie oznacza wcale, że zaskarżona decyzja prowadzi samoczynnie do wydania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę<sup>25</sup>.

W tym miejscu należy zauważyć, że istotnie, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wywołuje skutki następcze, jakimi jest związanie określonymi w niej wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska. Powyższy wniosek płynie wprost z treści art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>26</sup>, zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji

---

<sup>25</sup> Postanowienie NSA z dnia 14 maja 2009 r., sygn. II OSK 715/09, Baza NSA.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409.



o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Należy jednak zwrócić uwagę, że konieczność przestrzegania wymogów określonych w decyzji środowiskowej, choć musi zostać uwzględniona na etapie projektu budowlanego, to jednak aktualizuje się dopiero w momencie przystąpienia do realizacji inwestycji, a więc już po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ma więc ona charakter następczy i jest ściśle powiązana z koniecznością wcześniejszego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zauważyć należy, że podobny skutek wywołuje decyzja o warunkach zabudowy wydawana w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>27</sup>. Również powyższa decyzja stanowi podstawę wydania decyzji o pozwoleniu, stanowiąc równocześnie źródło obowiązków i uprawnień dla inwestora<sup>28</sup>. Co więcej, może wywoływać daleko idące skutki w postaci chociażby dopuszczenia możliwości zrealizowania inwestycji w granicy nieruchomości, co wynika wprost z § 12 ust. 2 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>29</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że decyzja o warunkach zabudowy kończy jedynie pierwszy etap procesu inwestycyjnego i daje inwestorowi prawo do wystąpienia do organu architektoniczno-budowlanego z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę. Na ich podstawie nie można rozpocząć realizacji inwestycji, co przesądza, że nie naruszają one żadnych praw i nie powodują wyrządzenia znacznej szkody lub nieodwracalnych skutków<sup>30</sup>. Kontekstem

---

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 647 ze zm.

<sup>28</sup> P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10, s. 9 i n.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm. Należy przy tym zauważyć, że podnoszone są też twierdzenia, dotyczące sprzeczności powyższego przepisu z ustawami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i z prawem budowlanym, por. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2065/10, Baza NSA.

<sup>30</sup> Postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. II OZ 1355/07, Baza NSA.



prawnym decyzji o warunkach zabudowy jest bowiem możliwość prowadzenia dalszego postępowania w celu zrealizowania planowanej inwestycji.

Konsekwencją braku wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, rozumianej jako spowodowanie w rzeczywistości stanu faktycznego wynikającego z niej wynikającego, lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego w jakim dany zostaje ona podjęta, powoduje, że niemożliwe jest spełnienie dalszych przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej opisanych w art. 61 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jakimi są ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ryzyko wystąpienia powołanych powyżej przesłanek musi mieć charakter realny, a więc możliwy do zrealizowania. Powoduje to, że sama obawa, że w bliżej nieokreślonej przyszłości mogą one zaistnieć nie uzasadnia wydania rozstrzygnięcia zgodnego z wnioskiem o udzielenie ochrony tymczasowej<sup>31</sup>. Innymi słowy, sama potencjalna możliwość późniejszej realizacji inwestycji nie uzasadnia przyznania wnioskowanego środka ochrony tymczasowej. Równocześnie, skoro jak wyżej wskazano, bezpośrednim skutkiem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia jest możliwość zainicjowania dalszego etapu procesu inwestycyjnego – wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę – nie zaistnieje przesłanka znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. Nie można bowiem uznać, aby szkodą, a tym samym znaczną szkodą, była możliwość zainicjowania kolejnego postępowania administracyjnego, która dodatkowo może, ale nie musi zaistnieć. Wręcz przeciwnie, w przypadku wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia szkoda może powstać jedynie po stronie inwestora, który nie będzie mógł wywodzić z faktu obowiązywania decyzji środowiskowej skutków prawnych. Podobnie bezpośredni skutek decyzji śro-

<sup>31</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 23 października 2006 r., sygn. II OZ 1059/05, Baza NSA.



dowiskowej nie wyczerpuje przesłanki trudnych do odwrócenia skutków. Omawiana decyzja nie powoduje bowiem zrealizowania w rzeczywistości uprawnień oraz obowiązków w niej określonych. Skutek faktyczny w niej określony nie zaistnieje dopóki decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie zostanie skonkretyzowana (skonsumentowana) na etapie projektu budowlanego, a więc w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Za przyjęciem możliwości wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej nie przemawia również kwestia ekonomii procesowej. Wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji środowiskowej w postaci zawieszenia jej skutków prawnych do czasu zakończenia sporu sądowego powodowałoby, że inwestor zostałby pozbawiony możliwości przystąpienia do dalszego etapu procesu inwestycyjnego nawet w przypadku oczywiście bezzasadnych skargi. Zwrócić przy tym należy uwagę, że nawet w przypadku zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego organ prowadzący postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę posiada środki prawne umożliwiające oddalenie w czasie wydania rozstrzygnięcia – powinien on zawiesić postępowanie do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego. Podobnie brak jest podstaw do uznania, aby za przyjęciem możliwości wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej mógł przesądzać inny krąg podmiotów stanowiących strony postępowania w przedmiocie decyzji środowiskowej. Zagadnienie powyższe stanowi wycinek szerszego problemu, jakim jest prawidłowe określenie stron postępowania na etapie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym dla inwestycji mogących znacznie oddziaływać na środowisko, co ma ścisły związek z dążeniem ustawodawcy do ograniczenia kręgu osób, jakim przysługuje przymiot strony, nie zaś z problemem wykonalności decyzji środowiskowej.

Reasumując dotychczasowe rozważania, wskazać należy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie stanowi decyzji wykonalnej – decyzja powyższa nie aktualizuje konieczności spowodowania w rzeczywistości stanu faktycznego z niej wynikającego lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim zostaje



ona podjęta. Niemożliwe jest tym samym bezpośrednio zrealizowania uprawnień lub obowiązków wynikających z omawianej decyzji. Konsekwentnie decyzja powyższa nie spełnia podstawowego kryterium przyznania ochrony tymczasowej, jaką jest wykonalność zaskarżonego aktu.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że przedstawione powyżej rozważania mają charakter polemiczny i nie zmierzają do całkowitego odrzucenia postulatów autorów, którzy w pojęciu wykonalności aktu administracyjnego dopatrują się również skutków prawnych związanych z obowiązywaniem aktu administracyjnego. Koncepcje te są o tyle ciekawe, że umożliwiają, z pominięciem rozważań na temat zakresu wykonalności decyzji, przyjęcie sytuacji, w której nie można z faktu istnienia w obrocie prawnym decyzji wyciągać jakichkolwiek konsekwencji<sup>32</sup>. Wydaje się jednak, że wiązanie możliwości udzielenia ochrony tymczasowej poprzez zawieszenie mocy obowiązującej określonego aktu wymagałoby zabiegu ustawodawcy, który podobnie jak w przypadku art. 50 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wprost dopuściłby powyższe rozwiązanie. Należy sobie bowiem zdawać sprawę, że uznanie, iż wstrzymanie wykonania aktu lub czynności jest równoznaczne ze wstrzymaniem mocy obowiązywania zaskarżonego aktu lub czynności powodowałoby, iż aż do momentu zakończenia postępowania sądowego, kwestionowane akty lub czynności nie mogłyby być uznane za skuteczne<sup>33</sup>. Postępowanie sądownoadministracyjne stałoby się wówczas postępowaniem administracyjnym – trzecią instancją administracyjną, nie zaś postępowaniem mającym na celu kontrolę działań organów administracji publicznej.

---

<sup>32</sup> R. Sawuła, *Wstrzymanie*, s. 483.

<sup>33</sup> Jak bowiem trafnie wskazuje P. Zaborniak uznanie, że wstrzymanie wykonania aktu generalnego powoduje wyłączenie jego mocy, a więc czasowe wyłączenie aktu z obowiązującego porządku prawnego powodowałoby, po ustaniu ochrony tymczasowej, konieczność odzyskania przez akt swoje mocy prawnej np. poprzez kolejną publikację w dzienniku urzędowym, P. Zaborniak, *Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2008, nr 3, s. 64.



## BIBLIOGRAFIA

- Daniel P., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- Daniel P., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Daniel P., *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, „Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Jandy-Jendrońska K., *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Tom III pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Wrocław 1978.
- Kmieciak Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2003, nr 5.
- Kmieciak Z., *Z zagadnień metodologii skuteczności regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, pod red. G. Szpor, Warszawa 2009.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2.
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Łaszczycza G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2010, nr 9.
- Łętowska E., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 maja 2000 r.*, sygn. akt V SA 2509/99, OSP 2000, Nr 11, poz. 164.
- Miączyński A., *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, ZNUJ 1974, Nr 67.
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996.





Zaborniak P, *Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2008, Nr 3.

**Kontakt e-mail:**

pawel.daniel@wp.pl

