

POSTANOWIENIE

Dnia 18 lipca 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak

po rozpoznaniu w dniu 18 lipca 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

zażaleń Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. z siedzibą w Bełchatowie oraz Prokuratora Prokuratury Krajowej

na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 31 maja 2023 r. sygn. akt IV SA/Wa 654/23

o wstrzymaniu wykonania decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 30 września 2022 r. nr DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.41.2020/AB.46

w sprawie ze skarg Die Große Kreisstadt Zittau, Fundacji Greenpeace Polska z siedzibą w Warszawie, Stowarzyszenia Ekologicznego „EKO-UNIA” z siedzibą we Wrocławiu, Stowarzyszenia Greenpeace Česká Republika z siedzibą w Pradze, X.Y, Greenpeace e.v. z siedzibą w Hamburgu oraz Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie

na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

z dnia 30 września 2022 r. nr DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.41.2020/AB.46

w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia

postanawia:

uchylić zaskarżone postanowienie i odmówić wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 31 maja 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu wniosków Die Große Kreisstadt Zittau, Stowarzyszenia Greenpeace Česká Republika z siedzibą w Pradze, X.Y., Greenpeace e.v. z siedzibą w Hamburgu i Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie, wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 30 września 2022 r. w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „Kontynuacja eksploatacji złoża węgla brunatnego Turów”, realizowanego w gminie Bogatynia. Postanowienie to zostało wydane w sprawie toczącej się na skutek połączenie do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw ze skarg Die Große Kreisstadt Zittau, Fundacji Greenpeace Polska z siedzibą w Warszawie, Stowarzyszenia Ekologicznego „EKO-UNIA” z siedzibą we Wrocławiu, Stowarzyszenia Greenpeace Česká Republika z siedzibą w Pradze, X.Y., Greenpeace e.v. z siedzibą w Hamburgu oraz Fundacji Frank Bold z siedzibą w Krakowie.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd pierwszej instancji przedstawił stanowisko poszczególnych skarżących w zakresie przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Wynika z niego, że kontynuacja eksploatacji węgla brunatnego w kopalni Turów spowoduje obniżenie poziomu wód podziemnych na terytorium Niemiec oraz doprowadzi do powstania leja depresji skutującego zmniejszeniem przepływów w Nysie Łużyckiej. Ponadto w wyniku oddziaływania odkrywki osiadają i osiadać będą grunty w obszarze miejskim Żytawy i po stronie właścicieli gruntów i zabudowań w Niemczech powstaną uszczerbki w dobrach chronionych. Postępujące uszkodzenia mogą zagrozić strukturalnej integralności budynku i bezpieczeństwu jego mieszkańców. Wskazano także, że trudne do odwrócenia skutki będą się wiązać z rzeczywistym i fizycznym poszerzaniem kopalni odkrywkowej. Po wydaniu koncesji przedsięwzięcie będzie dalej realizowane, a kopalnia będzie rozrastać się w głąb i wszerz co doprowadzi do pogłębienia leja depresji i zmiany w sferze stosunków wodnych. Pogłębienie leja depresji spowoduje odwodnienie terenów sąsiednich w Republice Czeskiej. Dodatkowo spalanie węgla w gospodarstwach domowych powoduje zanieczyszczenie powietrza i jest niebezpieczne dla zdrowia ludzi, powodując choroby płuc lub serca. Dalsze wydobywanie węgla może spowodować zniszczenie dalszej części miasta Opolno-

Zdrój, a spalony węgiel emituje ogromne ilości gazów cieplarnianych, co nie ma charakteru odwracalnego i „odcisnie piętno zarówno na Ziemi jak i atmosferze”.

W odpowiedzi na skargi organ wniósł o oddalenie wniosków o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji.

Wstrzymując wykonanie zaskarżonej decyzji Sąd pierwszej instancji na wstępie zaznaczył, że zgodnie z art. 86f ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.) - dalej: „u.i.o.ś.”, możliwe jest wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z tym, że przez trudne do odwrócenia skutki, o których stanowi ten przepis, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawana na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego i stanowi jedną z przesłanek do uzyskania przez inwestora kolejnych, wymaganych decyzji. Nie upoważnia do rozpoczęcia robót, a ustala jedynie, czy projektowane zamierzenie inwestycyjne, planowane na określonym obszarze, jest zgodne z przepisami prawa oraz określa warunki, jakie należy spełnić na dalszym etapie procesu inwestycyjnego. Nie może więc stanowić samoistnej podstawy do realizacji przedsięwzięcia. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie przesądza również, czy inwestor będzie realizował przedsięwzięcie. Nie oznacza to więc automatycznie zgody na podjęcie robót związanych z realizacją przedsięwzięcia, a tym bardziej nie determinuje kwestii uzyskania koncesji na dalsze wydobywanie węgla z kopalni „Turów”.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, oceniając ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, wynikających z kumulacji powołanych we wnioskach czynników negatywnie oddziałujących na środowisko, należało dokonać prounijnej wykładni przepisów art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.) - dalej: „P.p.s.a.” w związku z art. 86f u.i.o.ś., w tym zgodnie z art. 11 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L. 26

z 28.1.2012) oraz art. 9 ust. 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706). Ponadto, dokonanie prounijnej i prokonstytucyjnej wykładni art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 86f u.i.o.ś. wymaga uwzględnienia zasady prewencji i przezorności, zasady działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz polityki zapewnienia wysokiego poziomu ochrony - art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.) - dalej: „TFUE”, biorąc pod uwagę wynikający z art. 74 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne.

Sąd pierwszej instancji wskazał ponadto, że cel kierunkowy prawa ochrony środowiska, wynikający z art. 191 ust. 2 TFUE obejmuje zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE, polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie przezorności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Zasady te pełnią istotną rolę w ramach procesu sądowego stosowania prawa krajowego. Polega to na takim doborze i powiązaniu wzajemnych celów regulacji prawnych (prawa krajowego i prawa europejskiego), że w efekcie tworzą one określoną całość. Stosowanie każdej z tych części łącznie powinno przyczyniać się do osiągnięcia celu nadrzędnego jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 191 ust. 2 TFUE. Sąd pierwszej instancji powołał się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczące „zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska”.

Sąd Wojewódzki wyjaśnił, że zasada przezorności jest zasadą ogólną prawa Unii Europejskiej, nakazującą odpowiednim organom, w ścisłych ramach wykonywanych przez nie kompetencji powierzonych im przez właściwe uregulowania, podjąć stosowne działania w celu zapobieżenia określonemu potencjalnemu ryzyku dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, dając pierwszeństwo wymaganiom związanym z ochroną tych interesów przed interesami o charakterze gospodarczym. Jeżeli występuje niepewność naukowa dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia dla zdrowia ludzi, zasada przezorności pozwala

instytucjom na podjęcie działań ochronnych, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione lub aż urzeczywistnią się niekorzystne skutki dla zdrowia. Ponadto w wypadku, gdy istnienie lub zakres domniemanego ryzyka okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby ryzyko to miało wystąpić, zasada przezorności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, z zastrzeżeniem, że będą one niedyskryminacyjne i obiektywne.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego, z powyższych rozważań wynika zasadność wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Nie można bowiem wykluczyć prawdopodobieństwa, że zaskarżona decyzja jest wadliwa. W tej sytuacji wykonywanie prac związanych z dalszym wydobywaniem węgla, na warunkach ustalonych w decyzji, które to warunki nie zostały merytorycznie zweryfikowane przez organ odwoławczy oraz przez Sąd pierwszej instancji, może doprowadzić do powstania nieodwracalnych szkód nie tylko w środowisku, ale może mieć negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców pobliskich miejscowości. Ewentualna kontynuacja przedsięwzięcia przed dokonaniem uprzedniej kontroli zaskarżonej decyzji uprawdopodobnia spowodowanie trudnych, a nawet nieodwracalnych szkód w środowisku, jak i spowodowanie nieodwracalnych uszczerbków w mieniu.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji nie wywołuje skutku w postaci wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego. Natomiast powinno skutkować natychmiastowym wstrzymaniem ewentualnej dalszej realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Zażalenia na powyższe postanowienie wnieśli: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska - dalej: „organ”, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. z siedzibą w Bełchatowie - dalej: „inwestor” oraz Prokurator Prokuratury Krajowej.

W swoim zażaleniu organ zarzucił naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy.

Po pierwsze, art. 61 § 3 P.p.s.a. oraz art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez błędną wykładnię. Polegało to na pominięciu wymogu proporcjonalności stosowanego środka prawnego w postaci ochrony tymczasowej. W ocenie organu, prawidłowa wykładnia powyższych przepisów powoduje konieczność wyważenia wszelkich zaangażowanych w sprawę i prawem chronionych

dóbr i wartości, a użyte przez ustawodawcę nieostre pojęcia „znaczną szkodę lub trudne do odwrócenia skutki” wymagają konkretyzacji w dokładnie i wszechstronnie przedstawionych okolicznościach, zobrazowanych przez zgromadzone w aktach sprawy materiały dowodowe.

Po drugie, art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. oraz art. 3 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 134 § 1 P.p.s.a. oraz art. 141 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 166 P.p.s.a. Polegało to na odstąpieniu od przez Sąd pierwszej instancji od dokonania zindywidualizowanej, wewnętrznie spójnej oceny prawnej stanu faktycznego sprawy, co doprowadziło do niewłaściwego zastosowania art. 61 § 3 P.p.s.a.

Po trzecie, art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 133 § 1 P.p.s.a. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a., jak również w związku z art. 166 P.p.s.a. Polegało to na przyjęciu i przedstawieniu w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia okoliczności faktycznych w sposób sprzeczny z treścią akt sprawy.

Po czwarte, art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. przez niewłaściwe zastosowanie. Polegało to na nieuprawnionym przyjęciu, że w sprawie zaistniały podstawy dla wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Zdaniem organu, zaskarżona decyzja nie może prowadzić bezpośrednio do znacznej szkody lub powodować trudnych do odwrócenia skutków.

Po piąte, art. 141 § 4 P.p.s.a. i art. 134 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 61 § 3 P.p.s.a. oraz art. 153 P.p.s.a., jak również w związku z art. 86f ust. 1 i art. 86 u.i.o.ś. oraz art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775) - dalej: „K.p.a.”, a także art. 2 Konstytucji RP. Polegało to na sformułowaniu wskazań co do dalszego postępowania w sposób wykraczający poza zakres rozpoznawanej sprawy.

Organ wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i odmowę wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu Warszawie.

W piśmie procesowym z dnia 7 lipca 2023 r. organ przedstawił uzupełnienie zażalenia.

Natomiast inwestor w swoim zażaleniu zarzucił naruszenie następujących przepisów.

Po pierwsze, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE. C. z 2007 r., nr 303, str. 1 - ze zm.) przez uniemożliwienie inwestorowi przedstawienia stanowiska w sprawie, co wynika z niedoręczenia odpisów wniosków o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji.

Po drugie, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), przez pominięcie zasady proporcjonalności w wyznaczaniu granic stosowania zasady przezorności, a także dopuszczenie pozaustawowych ograniczeń swobody działalności gospodarczej.

Po trzecie, art. 7 Konstytucji RP przez oparcie rozstrzygnięcia na postanowieniach Konwencji Aarhus, która nie może być bezpośrednio stosowana.

Po czwarte, art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 86f ust. 1 u.i.o.ś., przez wstrzymanie wykonania decyzji, która nie wywołuje skutków materialnoprawnych i nie podlega wykonaniu, a zatem wstrzymanie jej wykonania nie jest możliwe. Ponadto naruszenie powołanych przepisów polegało na uznaniu, że wystarczające do wstrzymania wykonania decyzji jest hipotetyczne prawdopodobieństwo wystąpienia trudnych do odwrócenia skutków, podczas gdy podstawę wstrzymania wykonania decyzji stanowią wyłącznie konkretne okoliczności oraz dane, a nie zdarzenia niepewne, mogące hipotetycznie wystąpić w przyszłości. W ocenie inwestora, błędnie także uznano, że w tej sprawie zachodzą przesłanki wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przy jednoczesnym braku uwzględnienia skutków wstrzymania tej decyzji.

Po piąte, art. 134 § 1 i art. 141 § 4 P.p.s.a. przez brak rozpoznania istoty sprawy na skutek niewyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia motywów rozstrzygnięcia.

Po szóste, art. 134 § 1 P.p.s.a. przez przekroczenie granic orzekania w sprawie.

Po siódme, art. 141 § 4 P.p.s.a. przez zawarcie w uzasadnieniu postanowienia twierdzeń, które są oczywiście błędne, nie mają podstaw w zgromadzonym materiale dowodowym lub wzajemnie się wykluczają.

Inwestor wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości na podstawie art. 185 § 1 w związku z art. 197 § 2 P.p.s.a., a także przeprowadzenie dowodów z załączonych do zażalenia dokumentów.

Z kolei Prokurator w zażaleniu zarzucił naruszenie przepisów postępowania.

Po pierwsze, art. 61 § 3 P.p.s.a. i art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. przez wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, pomimo braku uprawdopodobnienia przez Sąd pierwszej instancji, że w sprawie zostały spełnione przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej.

Po drugie, art. 141 § 4 P.p.s.a. w związku z art. 166 P.p.s.a. oraz art. 6 P.p.s.a. i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 61 § 3 P.p.s.a. i art. 86f ust. 1 u.i.o.ś.. Polegało to na braku wyjaśnienia przez Sąd pierwszej instancji, jakie konkretnie zdarzenia lub okoliczności spowodują: „trudne, a nawet nieodwracalne szkody w środowisku”, jak i „nieodwracalne uszczerbki w mieniu”.

Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

W pismach procesowych z dnia 30 czerwca 2023 r. Die Große Kreisstadt Zittau, X.Y. oraz Greenpeace e.v. z siedzibą w Hamburgu wnieśli o oddalenie zażaleń.

Z kolei w piśmie procesowym z dnia 30 czerwca 2023 r., działający w imieniu Die Große Kreisstadt Zittau pełnomocnik ustosunkował się do złożonego przez organ uzupełnienia zażalenia, podtrzymując dotychczasowe stanowisko i ponownie wnosząc o oddalenie zażaleń złożonych na postanowienie z dnia 31 maja 2023 r.

W piśmie procesowym z dnia 11 lipca 2023 r. inwestor podtrzymał wnioski i twierdzenia zawarte w zażaleniu na postanowienie z dnia 31 maja 2023 r. Ponadto inwestor zarzucił naruszenie art. 61 § 3 P.p.s.a. w związku z art. 16 § 1 K.p.a. przez wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wbrew zasadzie trwałości decyzji ostatecznych.

W piśmie procesowym z dnia 14 lipca 2023 r. Fundacja Frank Bold wniosła o oddalenie zażaleń w całości oraz zasądzenie od organu kosztów postępowania zażaleniowego według norm prawem przepisanych, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zażalenia zasługują na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 61 § 1 P.p.s.a. wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Stosownie zaś do art. 61 § 3 P.p.s.a., po przekazaniu sądowi skargi sąd 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. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Natomiast zgodnie z art. 86f ust. 1 u.i.o.ś., do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 P.p.s.a., z tym, że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję.

Przepis art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. został dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 784) i wszedł w życie w dniu 13 maja 2021 r. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że: „rozwiązanie wprowadzane w nowym art. 86f ustawy zapewni możliwość stosowania przez sądy administracyjne środków tymczasowych w stosunku do ostatecznych decyzji środowiskowych. Opisany wcześniej podział procesu uzyskiwania zezwolenia na inwestycję determinuje konieczność określenia przesłanki szczególnej w stosunku do przesłanek określonych w art. 61 ust. 3 P.p.s.a., która stanowić będzie dla sądów administracyjnych podstawę do wstrzymania decyzji środowiskowej. W obecnym stanie prawnym, w sytuacji wnioskowania przez skarżących do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej, sądy odmawiają wstrzymania ich wykonania z przyczyn formalnych. W tym zakresie sądy prezentują jednolite stanowisko, według którego wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej na podstawie P.p.s.a. nie jest możliwe. Art. 61 § 3 P.p.s.a. dotyczy bowiem sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne, natomiast skutków takich zasadniczo nie wywołuje decyzja środowiskowa, gdyż nie podlega wykonaniu w postępowaniu egzekucyjnym. Etap egzekwowania decyzji środowiskowej przeniesiony jest dopiero na etap, w którym jest realizowane przedsięwzięcie na podstawie decyzji, która nie uwzględnia decyzji środowiskowej (art. 86c ustawy). Wobec powyższego, realizując założenia dyrektywy EIA, oparte na postanowieniach Konwencji z Aarhus, zgodnie z którymi należy zapewnić skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania (...) - art. 9 ust. 4, w celu umożliwienia stosowania środka tymczasowego w stosunku do decyzji

środowiskowej, w projekcie ustawy zdefiniowano trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w art. 61 § 3 P.p.s.a. Zgodnie z art. 86f ust. 1 projektu ustawy przez skutki te należy rozumieć następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano skarżoną decyzję.”.

Powyższe oznacza, że ewentualne, a zatem hipotetyczne podjęcie realizacji przedsięwzięcia musi zostać ocenione przez pryzmat następstw wynikających z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Oznacza to, że w ramach oceny wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji Sąd Wojewódzki ocenia, jakie potencjalne następstwa dla środowiska może wywołać „wykonanie” decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r., sygn. akt III OZ 612/22, LEX nr 3418929). Innymi słowy, dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z uwagi na skutki, jakie wywoła realizacja przedsięwzięcia po uregulowaniu jego stanu formalno-prawnego na dalszych etapach postępowania inwestycyjnego.

Powyższe rozważania oraz dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej na podstawie art. 86f ust. 1 u.i.o.ś., pozostają jednak bez znaczenia dla oceny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako prejudykatu, którego uzyskanie jest konieczne dla dalszego prowadzenia procesu inwestycyjnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jeżeli dany podmiot uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a następnie uzyskał jedną z decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś., której wydanie musi być poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to planowane przedsięwzięcie, którego środowiskowe uwarunkowania zostały określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, realizowane jest na podstawie jeden z tych decyzji, a nie bezpośrednio na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. To bowiem jedna z tych decyzji wywołuje bezpośrednio skutki prawne z datą uzyskania waloru ostateczności lub nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności. W konsekwencji, wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dopuszczalne z mocy art. 86f ust. 1 u.i.o.ś., możliwe jest jednak wyłącznie dopóki nie zakończył się dalszy etap procesu inwestycyjnego, a zatem dopóki nie została wydana jedna z decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś., (przy czym decyzja ta musi być ostateczna lub objęta rygorem natychmiastowej wykonalności). W odmiennym przypadku, wstrzymanie

wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wywołuje żadnych skutków, ponieważ realizacja przedsięwzięcia odbywa się na podstawie innej decyzji. W tej sprawie tego rodzaju decyzją jest decyzja Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniająca koncesję na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego „Turów” (dalej: „koncesja”). O istnieniu tej decyzji w obrocie prawnym Sąd pierwszej instancji miał wiedzę, ponieważ wynikało to z akt sprawy, w tym stanowiska inwestora zawartego w piśmie z dnia 19 maja 2023 r. (k. 123 akt sądowych). Pomimo tego, Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił wpływu koncesji na możliwość wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, formułując nieuprawiony wniosek, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji powinno: „skutkować natychmiastowym wstrzymaniem ewentualnej dalszej realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia”. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego miało to zasadnicze znaczenie w tej sprawie i uzasadniało uchylenie zaskarżonego postanowienie oraz odmowę wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

Wyjaśnienia wymaga, że wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stwarza podstaw do uchylenia koncesji (tego rodzaju obawy sformułował inwestor w piśmie z dnia 19 maja 2023 r.). Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w K.p.a. lub ustawach szczególnych (art. 16 § 1 K.p.a.). Żaden przepis K.p.a., jak i żaden przepis szczególny nie przewiduje możliwości uchylenia decyzji ostatecznej w przypadku wstrzymania wykonania decyzji, w oparciu o którą została wydana ta decyzja ostateczna. Tego rodzaju przepisem nie jest w szczególności art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a., który stanowi przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego, w przypadku, gdy decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Dopiero prawomocne uchylenie lub zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może mieć wpływ na byt prawny wydanej w tej sprawie koncesji.

Należy także zauważyć, że możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji na podstawie art. 61 § 3 P.p.s.a., dotyczy także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Przedmiotem ochrony tymczasowej może być zatem nie tylko zaskarżony

akt, lecz także inne akty wydane wcześniej z tym jednak warunkiem, że mieszczą się „w granicach tej samej sprawy”. Kluczowe dla zakresu stosowania normy wywodzonej z art. 61 § 3 P.p.s.a. ma zatem znaczenie jakie przyjmie się dla pojęcia „sprawy”, w granicach której sąd może wstrzymać wykonanie aktu bądź czynności. Należy przyjąć, że ustawodawca odsyła do sprawy w jej znaczeniu materialnoprawnym i jej tożsamość wyznaczają elementy skonkretyzowanego w decyzji administracyjnej stosunku prawnego, a więc identyczność podmiotów, identyczność przedmiotu tego stosunku oraz identyczność obu jego podstaw - prawnej i faktycznej. Przy tak szerokim materialnoprawnym rozumieniu sprawy w zakresie wyznaczonym przez art. 61 § 3 P.p.s.a. mieści się nie tylko zaskarżona decyzja, ale także decyzja wydana przez organ I instancji. Natomiast w tym zakresie nie mieści się niewątpliwie jedna z decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś. (w tym również koncesja), ponieważ jest to decyzja wydana później (w następstwie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz różna jest ich podstawa prawna. W takim przypadku można mówić o ciągłości postępowania, natomiast nie o tożsamości sprawy. Powyższe oznacza, że wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie można „rozciągać się” na decyzje z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś., wydane i wykonalne już w dacie podjęcia przez wojewódzki sąd administracyjny rozstrzygnięcia w przedmiocie ochrony tymczasowej. Argument ten ma oczywiście charakter pomocniczy, ponieważ tego rodzaju rozstrzygnięcie nie zostało w tej sprawie przez Sąd pierwszej instancji wydane. Natomiast istotny jest brak prawnej dopuszczalności objęcia wstrzymaniem wykonania koncesji w toku rozpoznania wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Powyższą wykładnię art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. potwierdza również analiza dalszej części tego przepisu. Zgodnie z art. 86f ust. 5 u.i.o.ś., w przypadku wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ, który wydał tę decyzję, informuje niezwłocznie o jej wstrzymaniu organ właściwy do wydania decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 2, 4-6, 8-10, 14, 17, 18, 20, 21, 23 lub 26, zwanej dalej „zezwoleciem na inwestycję”. Natomiast stosownie do art. 86f ust. 6 u.i.o.ś., organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję zawiesza postępowanie w całości albo w części w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [...]. Wynika z tego, że głównym celem wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wstrzymanie dalszego prowadzenia procesu inwestycyjnego,

właśnie z tego powodu, że zakończenie tego procesu spowoduje dopuszczalność realizacji przedsięwzięcia niezależnie od wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeśli zatem przed rozpoznaniem przez sąd administracyjny wniosku o wstrzymaniu wykonania dojdzie do wydania wykonalnej decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś., to strony powinny domagać się ochrony tymczasowej już w postępowaniu dotyczącym kontroli legalności tzw. zezwolenia na inwestycję.

Zażalenia zasługiwały na uwzględnienie również z innych powodów. Instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji powołana została do tymczasowej ochrony przed negatywnymi i nieodwracalnymi skutkami, jakie mogłoby dla strony wywołać wykonanie takiej decyzji, zanim zostanie zbadana przez wojewódzki sąd administracyjny pod kątem jej legalności. Uzasadnienie wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności powinno odnosić się do konkretnych zdarzeń (okoliczności) świadczących o tym, że w stosunku do wnioskodawcy wstrzymywanie wykonania zaskarżonego aktu jest uzasadnione (por. B. Gruszczyński, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 206). Ponadto wniosek poparty zostać powinien stosownymi dokumentami potwierdzającymi okoliczność spełnienia ustawowych przesłanek wstrzymania wykonania decyzji. Wniosek ten musi zostać uprawdopodobniony, a nie udowodniony. Natomiast obowiązkiem wojewódzkiego sądu administracyjnego jest wszechstronna i wnikliwa ocena argumentów przedstawionych przez wnioskodawcę, również tych wynikających z akt sprawy. Sąd pierwszej instancji rozpoznając wniosek (wnioski) powinien brać pod uwagę następstwa wykonania decyzji nie tylko w kontekście sytuacji strony skarżącej, lecz również uwzględnić szeroko rozumiany interes publiczny oraz interes innych stron postępowania. Może być bowiem tak, że interes wnioskodawcy w czasowym odroczeniu skutków wykonania zaskarżonego aktu koliduje z innymi wartościami zasługującymi na ochronę (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2023 r., sygn. akt III OZ 101/23, LEX nr 3509225). W tej sprawie Sąd Wojewódzki nie dokonał tego rodzaju oceny wniosków skarżących oraz argumentów inwestora i organu. Uzasadnienie zaskarżonego postanowienia jest w istocie bardzo lakoniczne. Sąd pierwszej instancji przedstawił obszerne rozważania ogólne dotyczące zasad prawa ochrony środowiska, ale nie zostały one w żaden sposób odniesione do argumentów wniosków o wstrzymanie wykonania. Również treść wniosków o wstrzymanie

wykonania została przedstawiona skrótowo, a przeciwna argumentacja inwestora całkowicie pominięta. W tej sprawie miało to istotne znaczenie, ponieważ inwestor odwołał się do szeregu innych niż ochrona środowiska wartości chronionych, które również wymagały rozważenia w kontekście wniosków o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Omówiona ogólnie przez Sąd pierwszej instancji zasada zrównoważonego rozwoju została wprost wyrażona w Konstytucji, podobnie jak obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Nie ulega jednak wątpliwości, że również bezpieczeństwo energetyczne jest wartością konstytucyjną, ponieważ stanowi jedną z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli z art. 5 Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt I NSK 105/18, LEX nr 2771346). Wyważenia tych dwóch wartości z punktu widzenia dopuszczalności wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji Sąd pierwszej instancji w tej sprawie nie dokonał, pomimo, że miało to istotne znaczenie w kontekście zasady proporcjonalności, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Oznacza to, że argumenty wszystkich zażaleń, w zakresie w jakim podnosiły wadliwość uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, zasługiwały w pełni na uwzględnienie. Ze wskazanych wcześniej względów, nie uzasadniało to jednak przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji w celu ponownej oceny wniosków o wstrzymanie wykonania lub dokonania oceny w tym zakresie samodzielnie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tej bowiem konkretnej sprawie przebieg procesu inwestycyjnego wykluczał możliwość skutecznego wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co pominął Sąd pierwszej instancji.

Powyższe oznacza także, że Naczelnego Sądu Administracyjnego nie miał podstaw do uwzględnienia wniosków dowodowych inwestora. Dokumenty przedstawione przez inwestora miały na celu wykazanie, że wyważenie interesu skarżących oraz interesu publicznego prowadziłyby do odmowy wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, co w tej sprawie nie miało wpływu na wynik sprawy, ponieważ rozstrzygnięcie tego rodzaju należało wydać z innych przyczyn.

Z tych względów i na podstawie art. 188 w związku z art. 61 § 3 P.p.s.a. oraz w związku z art. 197 § 2 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji postanowienia.