



Krzysztof Gruszecki

 <https://orcid.org/0000-0002-5759-700X>

radca prawny

Polska

Wygaśnięcie pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska w związku ze zmianą przepisów prawa

1. Wstęp

Korzystanie ze środowiska i prowadzenie działalności związanej z jego ochroną mają oczywisty wpływ na jego stan, co przekłada się na ocenę sposobu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, wynikającej z art. 5 Konstytucji RP¹. Dlatego w celu wykonania tej dyrektywy wprowadzono szereg instrumentów o charakterze reglamentującym, które określają ramy korzystania ze środowiska oraz działalności w zakresie jego ochrony. Kluczową rolę odgrywają decyzje administracyjne precyzujące, w jaki sposób może się to odbywać, aby pozostawało w zgodzie m.in. z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wydawane są one na podstawie np. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska², ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³, ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴ czy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 699 [dalej: u.o.].

geologiczne i górnicze⁵ (pełny katalog aktów prawnych mających tutaj znaczenie jest bardzo szeroki).

Do najważniejszych decyzji, których wykonywanie stanowi źródło oddziaływania na środowisko, należą pozwolenia na korzystanie ze środowiska, wydawane np. na podstawie art. 180 p.o.ś., oraz zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z ochroną środowiska, takie jak zezwolenia na zagospodarowanie odpadów wydawane na podstawie art. 41 u.o. Z punktu widzenia zarówno praktyki wydawania tych decyzji, jak i teorii prawa ochrony środowiska oraz postępowania administracyjnego bardzo istotne staje się ustalenie, kiedy i na jakiej podstawie podmioty korzystające ze środowiska mogą zostać pozbawione przyznanych im uprawnień. Otóż często dochodzi do tego wskutek wygaśnięcia decyzji administracyjnej. Niestety, w sprawach dotyczących ochrony środowiska brak w tej kwestii spójnych, systemowych rozwiązań. Dlatego warto przypomnieć, które rozwiązania trzeba uwzględnić w procesie wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń niezbędnych do wykonywania działalności w zakresie jego ochrony. Dzięki temu będzie bowiem możliwe wypracowanie jednolitego stanowiska oraz wskazanie, w jakim kierunku powinny podążać zmiany.

2. Pozwolenia na korzystanie ze środowiska i zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska

O charakterze decyzji przesądza, oczywiście, nie jej nazwa, ale specyfika uprawnień, jakie z niej wynikają. Przedmiotem dalszych rozważań będą zagadnienia związane z wygaszaniem konkretnego rodzaju decyzji administracyjnych, toteż nie zostaną tu omówione problemy dotyczące ustalenia charakteru tych decyzji i sposobu ich wykonywania. Należy jednak przypomnieć, że z punktu widzenia zakresu wynikających z nich uprawnień mogą one być bardziej lub mniej złożone. Na podstawie art. 181 ust. 1 p.o.ś. oprócz tzw. pozwoleń sektorowych wydawane są pozwolenia zintegrowane. Zgodnie z postanowieniami art. 202 ust. 1 p.o.ś., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, to w pozwoleniu zintegrowanym ustala się warunki emisji na zasadach określonych dla pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pozwolenia na wytwarzanie odpadów, pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód oraz pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Z kolei w myśl art. 202 ust. 4 p.o.ś. „[w] pozwoleniu zintegrowanym określa się warunki wytwarzania i sposoby postępowania z odpadami na zasadach określonych w przepi-

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.

sach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, niezależnie od tego, czy dla instalacji wymagane byłoby uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów”. Z przytoczonych rozwiązań wynika więc, że wydawanie pozwoleń zintegrowanych polega na udzielaniu tylko jednego pozwolenia na całokształt oddziaływania instalacji na środowisko⁶. Oznacza to, że pozwolenie zintegrowane jest swoistym konglomeratem kilku decyzji, wobec czego oceniając jego obowiązywanie w czasie, trzeba uwzględnić przepisy stanowiące podstawę wydawania decyzji sektorowych, które obejmuje. Dlatego do jednej decyzji mogą znajdować zastosowanie rozwiązania przewidziane w różnych aktach prawnych, co może rzutować na ewentualne jej wygaśnięcie w całości lub części, w zależności od zakresu korzystania ze środowiska.

Zarazem zgodnie z postanowieniami art. 183b ust. 1 p.o.ś. „[n]a wniosek prowadzących oznaczone części instalacji – oznaczone części instalacji można objąć jednym pozwoleniem”. Takie wspólne pozwolenie emisyjne nie jest niczym nowym w polskim systemie ochrony środowiska, już wcześniej bowiem analogiczne rozwiązania wynikały z art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁷, przewidującego, że „[n]a wspólne korzystanie z wód przez kilka zakładów może być wydane jedno pozwolenie wodnoprawne”. W podobnych sytuacjach przesłanki wygaśnięcia decyzji mogą obejmować tylko jeden z podmiotów korzystających ze środowiska na podstawie wspólnej decyzji. Również z tego powodu warto się więc zastanowić, kiedy i na jakich zasadach wygasają omawiane kategorie decyzji administracyjnych, gdyż może to mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz na zakres obowiązków, które spoczywają na podmiotach korzystających ze środowiska lub prowadzących działalność związaną z jego ochroną.

3. Podstawy procesowe wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie jego ochrony

Z procesowego punktu widzenia pozwolenia, zezwolenia, zgody wodnoprawne są rodzajami decyzji administracyjnych, toteż w procesie ich wydawania, zgodnie z art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸, znaj-

⁶ Z. Bukowski, w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2013.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1121.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

dują zastosowanie reguły wynikające z tego aktu prawnego, o ile z przepisów szczególnych nie wynika inaczej. Analizując przesłanki wygaśnięcia omawianych tu pozwoleń i zezwoleń, należy zatem zawsze uwzględnić rozwiązania szczególne, zawarte w przepisach stanowiących podstawę wydania konkretnego rodzaju decyzji administracyjnych, a w razie ich braku – ogólne, przewidziane w k.p.a. Jest to wyjątkowo istotne w interesującej nas kategorii spraw, dla przykładu bowiem w art. 193 ust. 1 p.o.ś. określono, w jakich przypadkach wygasają pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w art. 414 ust. 1 Prawa wodnego wskazano, w jakich sytuacjach wygasają pozwolenia wodnoprawne, a w art. 48 ust. 1 u.o. podano, kiedy wygasają zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

4. Wygaśnięcie decyzji zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego

Przesłanki wygaśnięcia rozpatrywanego tu rodzaju decyzji administracyjnych mogą wynikać także z przepisów przejściowych, wprowadzających zmiany w przepisach, które stanowią podstawę korzystania ze środowiska. Przykładem są rozwiązania zawarte w art. 232 ust. 2 u.o.: „Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Dlatego badając przesłanki wygaśnięcia decyzji, nie wolno zapominać o rozwiązaniach intertemporalnych.

Dopiero jeśli wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie jego ochrony nie regulują przepisy szczególne, trzeba brać pod uwagę te ogólne, zawarte w art. 162 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego postanowieniami wygaśnięcie decyzji następuje wówczas, gdy wydana decyzja:

- 1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony;
- 2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Jak zauważy się w orzecznictwie, „[z] powołanego przepisu [tj. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. – K.G.] wyprowadzić należy dwie normy prawne. Pierwsza z nich dotyczy takiej sytuacji, w której organ jest zobligowany do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa, a jej wygaszenie nakazuje

przepis prawa. Druga sytuacja polega na tym, że organ ma prawo do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa i leży to w interesie społecznym lub interesie strony. Zarówno w pierwszej, jak i w drugiej normie muszą zostać spełnione łącznie obie wskazane przesłanki, tj. bezprzedmiotowość i istnienie przepisu prawa nakazującego wygaszenie decyzji lub bezprzedmiotowość i istnienie interesu społecznego lub interesu strony. Bezprzedmiotowość decyzji może wynikać z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej, a to z powodu ustania bytu prawnego podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającej wykonanie decyzji albo zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek⁹.

Pod kątem uzasadnienia wygaszenia decyzji fundamentalne znaczenie ma więc jej bezprzedmiotowość. Pojęcie to było już w doktrynie szczegółowo rozważane na kanwie postanowień art. 105 § 1 k.p.a.¹⁰, dlatego nie będzie tu dodatkowo omawiane. Gwoli przypomnienia jedynie należy podkreślić, że podstawę stwierdzenia bezprzedmiotowości stanowi odpadnięcie przedmiotu postępowania lub podmiotu, do którego skierowana jest decyzja. W sprawach z zakresu ochrony środowiska następuje ono w rezultacie likwidacji podmiotu korzystającego ze środowiska lub np. instalacji używanej w tym celu.

Wśród przesłanek wygaśnięcia decyzji administracyjnych najczęściej obiekcji może budzić ta oparta na interesie społecznym lub interesie strony, są to bowiem klasyczne zwroty nieostre, których sposób interpretacji może się zmieniać wraz ze zmianą stosunków społeczno-gospodarczych¹¹. Wątpliwości pojawiają się przede wszystkim wtedy, gdy przesłanki uzasadniające wygaszenie decyzji są efektem zmian w przepisach stanowiących podstawę prowadzenia danego rodzaju działalności. W ogólnym postępowaniu administracyjnym przyjmuje się, że „[w] razie uchylecia przepisu, który był podstawą przyznania określonego uprawnienia na przyszłość, wygaśnięcie takiej decyzji z powodu jej bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. następuje tylko wówczas, gdy w przepisach zmieniających stan prawny przewidziany został taki skutek. W przeciwnym wypadku decyzje te nie stają się bezprzedmiotowe”¹². Stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie, w której wyróżnia się dwa główne modele wygaszania decyzji. W pierwszym następuje zbiorowe wyga-

⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. II SA/Kr 1448/15, Legalis nr 1476823.

¹⁰ G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 31–32 oraz cytowana tam literatura; A. Matan, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 201–214.

¹¹ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 382–383.

¹² Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. I OSK 953/07, ONSAiWSA 2009/4/77.

śnięcie określonych ich kategorii w związku z wejściem w życie nowych rozwiązań prawnych, drugi natomiast przewiduje wygaszenie konkretnych decyzji ze względu na wystąpienie okoliczności wskazanych przez ustawodawcę. Nie przesądza to wszakże, czy wygaśnięcie nastąpi *ex lege*, czy też skutek taki będzie jedynie domniemany z racji zmiany przepisów¹³. Dlatego każda kategoria przesłanek wymaga indywidualnej oceny.

Równocześnie w doktrynie postępowania administracyjnego przyjmuje się, że „[d]ecyzja stwierdzająca wygaśnięcie innej decyzji ma charakter aktu deklaratoryjnego, jako że wywołuje skutki prawne *ex tunc*, czyli wstecz, od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji”¹⁴. Jednak automatyczne zastosowanie tej reguły we wszystkich kategoriach spraw budzi wątpliwości¹⁵, zwłaszcza w przypadku pozwoleń dotyczących korzystania ze środowiska. W orzecznictwie prezentowany jest bowiem pogląd, że np. „[s]amo wygaśnięcie uprawnienia z uwagi na upływ okresu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego nie eliminuje z obrotu prawnego decyzji, gdyż istnieje ona nadal w sensie procesowym. Takie wyeliminowanie ma miejsce dopiero na podstawie art. 138 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne [...], wówczas następuje potwierdzenie wygaśnięcia uprawnień wynikających z pozwolenia wodnoprawnego. Podkreślić trzeba, iż do czasu aż taka decyzja potwierdzająca wygaśnięcie nie zostanie wydana, nie można skutecznie powoływać się na to, że uprawnienie wynikające z pozwolenia wodnoprawnego wygasło, dopiero taka ostateczna decyzja o stwierdzeniu wygaśnięcia pozwolenia powoduje *de facto* wyeliminowanie tego pozwolenia z obrotu prawnego”¹⁶. Jak należy wnioskować z przytoczonego wyroku, w przypadku pozwoleń na korzystanie ze środowiska – w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego – przeważa pogląd, że decyzje wygaszające mają charakter konstytutywny, czyli kształtują stosunek prawny. Postuluje się również utrzymanie takiego ich charakteru w przyszłości¹⁷. To zaś jest kolejną okolicznością przemawiającą za koniecznością wypracowania jednolitych rozwiązań w omawianej kategorii spraw.

¹³ A. Matan, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, T. 2, *Komentarz do art. 104–269*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2010.

¹⁴ T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7, s. 50.

¹⁵ A. Matan, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji...*, s. 154–155.

¹⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Łd 422/11, LEX nr 821574. Podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. IV SA/Po 419/14, LEX nr 1486394; wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 marca 2015 r., sygn. II SA/Łd 1189/14, LEX nr 1792604; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2016 r., sygn. II SA/Kr 719/16, LEX nr 2141467.

¹⁷ Zob. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.

5. Wygaszanie pozwoleń na korzystanie środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności związanej z jego ochroną a zasady wykonywania działalności gospodarczej

W toku postępowania organy administracji obu instancji muszą – oprócz zasad procesowych, które wynikają z przepisów regulujących przebieg postępowania w konkretnej kategorii spraw – przestrzegać także standardów przewidzianych w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁸. W myśl art. 10 ust. 1 tego aktu prawnego „[o]rgan kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”. Z kolei z art. 10 ust. 2 wynika, że „[j]eżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy”. W przytoczonych przepisach są więc statuowane zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy i zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na jego korzyść; oba postanowienia mają charakter obowiązujący *erga omnes* bez względu na to, czy ktoś w toku postępowania się na nie powoływał, czy też nie.

Według uzasadnienia projektu wprowadzającego omawiane rozwiązanie reguła zaufania „nakazuje organom władzy publicznej przyjmowanie założenia, że dopóki nie nastąpi wykazanie (udowodnienie) przeciwności, przedsiębiorca działa zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W świetle tej zasady dla organu władzy publicznej przedsiębiorca nie może być podmiotem z samego już założenia podejrzanym, co do którego suponuje się, że działa (może działać) bezprawnie, nieuczciwie lub nieetycznie. Organ władzy publicznej musi w dobrej wierze zakładać, że przedsiębiorca przestrzega prawa, szanuje etykę i moralność publiczną oraz postępuje uczciwie w relacjach z innymi przedsiębiorcami, konsumentami i organami władzy. Wszelkie zaś odstępstwa od tej zasady stanowią wymagający przekonującego udowodnienia wyjątek. Takie podejście organów władzy publicznej zapewnia budowanie relacji między administracją a przedsiębiorcami opartych na zaufaniu i partnerskim wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości”¹⁹.

Ponadto zgodnie z uzasadnieniem projektu polecenie rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy „ma zastosowanie w postępowaniach przed organami władzy publicznej, których przedmiotem jest nałożenie na przedsię-

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

¹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk nr 2051, s. 32–33, Sejm VIII kadencji, 21.11.2017, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> [dostęp: 10.01.2022].

biorąc obowiązek (w tym np. kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia (np. koncesji lub zezwolenia na działalność gospodarczą). Zasada ta nakazuje organowi władzy publicznej przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie dało się usunąć w toku postępowania, a które istnieją pomimo uprzedniego podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rozstrzyga się na korzyść przedsiębiorcy²⁰. W przypadku pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie jego ochrony przywołane zasady przemawiają za obowiązkiem wydawania decyzji wygaszających, tylko wtedy bowiem można mówić o realizacji owych zasad.

6. Częściowe wygaśnięcie pozwoleń lub zezwoleń

Jak już wspomniano, w przypadku pozwoleń zintegrowanych oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów – będących swoistym konglomeratem kilku decyzji administracyjnych – zachodzi konieczność równoczesnego stosowania rozwiązań wynikających z różnych aktów prawnych. W rezultacie mogą występować sytuacje, w których przesłanki wygaśnięcia obejmują tylko część działalności prowadzonej przez konkretny podmiot. Przykładem takiego rozwiązania są postanowienia art. 232 u.o. Przepis ten ma charakter bardzo złożony, dlatego niezbędne wydaje się przypomnienie go w pełnym brzmieniu, z podkreśleniem fragmentów szczególnie istotnych z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań:

„1. Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów wydane na podstawie przepisów dotychczasowych stają się odpowiednio zezwoleniami na zbieranie odpadów i zezwoleniami na przetwarzanie odpadów, w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy.

2. *Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy* [podkr. – K.G.].

3. Decyzje wydane na podstawie art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 252 [czyli poprzedniej wersji ustawy o odpadach, z 2001 r. – K.G.], zachowują ważność w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

²⁰ Ibidem, s. 33.

4. Przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 3, posiadacz odpadów może prowadzić zbieranie lub przetwarzanie odpadów na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 3.

5. W okresie nie dłuższym niż trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom posiadającym decyzje, o których mowa w ust. 1–3; przekazanie odpadów takiemu posiadaczowi powoduje przejście odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami na tego posiadacza.

6. *Pozwolenia zintegrowane wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, obejmujące wytwarzanie i gospodarowanie odpadami, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane [podkr. – K.G.].*

7. Wytwórca odpadów, który w pozwoleniu, o którym mowa w ust. 6, dokonał zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne, jest obowiązany dostosować pozwolenie zintegrowane do przepisów niniejszej ustawy w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Pozwolenia na wytwarzanie odpadów obejmowały w przeszłości i obejmują w obecnym stanie prawnym zbieranie odpadów, jednak z przytoczonego ust. 2 wynika, że czas obowiązywania wymienionych w nim decyzji został ograniczony wyłącznie w odniesieniu do zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Należy zatem uznać, że w pozostałym zakresie pozwolenia na wytwarzanie odpadów zachowują ważność do upływu terminu określonego w owych decyzjach. Na taki zakres obowiązywania tych pozwoleń pośrednio wskazują postanowienia art. 242 u.o., w którym ograniczono moc obowiązywania pozwoleń na wytwarzanie odpadów w części regulującej ich wydobywanie – również z tego przepisu wynika, że dotychczasowe pozwolenia w pozostałej części zachowują ważność. Gdyby intencją ustawodawcy było całkowite wyeliminowanie z obrotu prawnego wcześniejszych pozwoleń na wytwarzanie odpadów, to wprowadziłby w tej kwestii jednoznaczne rozwiązania. Skoro zaś takich nie ma, to zgodnie z aktualną ustawą o odpadach pozwolenia wydane na podstawie art. 180 pkt 3 p.o.ś. są ważne do upływu terminu ich obowiązywania, o ile później nie zostaną przyjęte inne rozwiązania. Wygaszenie pozwolenia jest jednak instytucją procesową.

W konsekwencji w przypadkach budzących wątpliwości co do sposobu wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną trzeba ponownie sięgnąć do reguł procesowych wynikających z art. 162 k.p.a., o ile z przepisów szczególnych nie będą wynikały inne, precyzyjne rozwiązania. Przypomnijmy, że w myśl postanowień art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Przesłanki

te niewątpliwie wystąpią w sytuacji częściowego wygaśnięcia analizowanych pozwoleń lub zezwoleń, w interesie społecznym leży bowiem dokładne określenie, w jakim zakresie dotychczasowe decyzje wygasły. Za wydaniem decyzji wygaszających przemawiają także przywoływane wcześniej zasady traktowania podmiotów wykonujących działalność gospodarczą.

7. Zmiana stanu prawnego jako przesłanka wygaśnięcia pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z jego ochroną

W odniesieniu do postanowień art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w orzecznictwie wskazuje się, że:

„1. Reguluje dwie odrębne sytuacje. Po pierwsze, organ pierwszej instancji stwierdza wygaśnięcie decyzji, która stała się bezprzedmiotowa, i czyni to z wyraźnego nakazu przepisu prawa. Po wtóre, organ pierwszej instancji stwierdza wygaśnięcie decyzji, która stała się bezprzedmiotowa, a czyni to z uwagi na interes społeczny lub w interesie strony. Pierwszy przepis odsyła do przepisów szczególnych, nakazujących stwierdzenie wygaśnięcia decyzji. Przepis drugi stanowi natomiast samoistną materialnoprawną podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji.

2. Pojęcie bezprzedmiotowości decyzji powinno być interpretowane w sposób zbliżony do pojęcia bezprzedmiotowości postępowania (*vide* art. 105 § 1 k.p.a.). Należy je zatem wiązać z brakiem podmiotu lub przedmiotu stosunku prawnego. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza bowiem, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty.

3. W przypadku gdy stwierdzenie wygaśnięcia decyzji nakazuje przepis prawa, przyjmuje się, że norma prawa zawarta w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. ma charakter odsyłający, co oznacza, że organ administracji publicznej zobowiązany jest do zbadania, czy spełnione są przesłanki wymienione w tym przepisie prawa. W przypadku zaś gdy kwestia wygaśnięcia decyzji nie jest uregulowana w przepisach szczególnych, stwierdzenie bezprzedmiotowości nie jest wystarczające do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, ponieważ należy dodatkowo wykazać, że wymaga tego interes społeczny albo interes strony”²¹.

Z kolei na przesłankę przyjęcia bezprzedmiotowości polegającą na zmianie stanu prawnego zwrócono uwagę w innym orzeczeniu: „Bezprzedmiotowość

²¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Gd 207/17, LEX nr 2442879.

decyzji, będąca niezbędną przesłanką stwierdzenia jej wygaśnięcia, wynika z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej – z powodu ustania bytu podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, a także z powodu zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającej wykonanie decyzji lub zmiany w stanie prawnym w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek. Bezprzedmiotowość decyzji wskazana w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stwarza podstawę do stwierdzenia jej wygaśnięcia albo z mocy odrębnego przepisu prawa, albo też po ustaleniu przez organ administracyjny, że leży to w interesie społecznym lub w interesie strony²². W związku z tym nie ulega wątpliwości, że zgodnie z ogólnymi regułami zmiana stanu prawnego może skutkować koniecznością wygaszenia danej decyzji w odrębnym postępowaniu, jeśli nawet z przepisów stanowiących podstawę wygaszenia nie wynika bezpośrednio obowiązek wydania takiego rozstrzygnięcia. Należy więc uznać, że tym bardziej owa konieczność wystąpi w odniesieniu do omawianych tu pozwoleń i zezwoleń, ponieważ w przeciwnym razie nie będzie można mówić o bezpieczeństwie obrotu prawnego.

Dla przykładu w przepisach wprowadzających obecną ustawę o odpadach nie ma rozwiązań, które nakazywałyby wydanie decyzji wygaszających pozwolenia na wytwarzanie odpadów w całości lub w części. Wszakże niewątpliwie takie rozstrzygnięcie leży w interesie społecznym i w interesie strony, zwłaszcza gdy dotychczasowe decyzje przestają obowiązywać jedynie w części – podmiot korzystający ze środowiska musi wiedzieć, jakich uprawnień został pozbawiony, a jakie jeszcze mu przysługują. Tylko bowiem w takiej sytuacji będą realizowane przypomniane tu już standardy dotyczące podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Między innymi dlatego w Prawie ochrony środowiska zawarto odrębne przesłanki wygaśnięcia pozwoleń na korzystanie ze środowiska. W art. 193 ust. 1 p.o.ś. określono, że pozwolenie wygasa:

- 1) po upływie czasu, na jaki zostało wydane;
- 2) jeżeli podmiot przestał być prowadzącym instalację w rozumieniu ustawy lub z innych powodów pozwolenie stało się bezprzedmiotowe;
- 3) na wniosek prowadzącego instalację;
- 4) jeżeli prowadzący instalację nie rozpoczął działalności objętej pozwoleniem w terminie dwóch lat od dnia, w którym pozwolenie stało się ostateczne;
- 5) jeżeli prowadzący instalację nie prowadził działalności objętej pozwoleniem przez dwa lata;
- 6) w przypadku, o którym mowa w art. 229 ust. 5 (jeżeli decyzja o pozwoleniu, wydana w wyniku postępowania kompensacyjnego, nie stanie się wykonalna

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. I SA 2299/10, LEX nr 1150783.

- w terminie dwóch lat od jej wydania, organ właściwy do wydania pozwolenia stwierdza jej wygaśnięcie);
- 7) w przypadku wstrzymania użytkowania składowiska na czas dłuższy niż rok;
 - 8) w przypadku wstrzymania termicznego przekształcania odpadów na czas dłuższy niż rok.

W myśl zaś postanowień art. 193 ust. 3 p.o.ś. „[o]rgan właściwy do wydania pozwolenia stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie pozwolenia, jeżeli zachodzą okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 2–8”. Z przytoczonego rozwiązania wynika jednoznacznie, że decyzji wygaszającej pozwolenie na korzystanie ze środowiska nie wydaje się wyłącznie w razie upływu terminu jego obowiązywania, w pozostałych przypadkach natomiast taka decyzja powinna być wydana. Co istotne, brak konieczności wydania decyzji potwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia na korzystanie ze środowiska jest wyjątkiem od reguły, toteż zgodnie z ogólnymi zasadami interpretacyjnymi nie może być odczytywany w sposób rozszerzający. Także w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²³ przewidziano, że „[j]eżeli posiadacz odpadów nie złoży wniosku spełniającego wymagania, o których mowa w ust. 1 i 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1, zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów, w zakresie określenia wymagań dotyczących zbierania lub przetwarzania odpadów, wygasa”. Również więc w tym przypadku ustawodawca nie przewidział wygaśnięcia pozwoleń lub zezwoleń z mocy prawa w całości, lecz wskazał, że wygasają one jedynie w konkretnej części. W związku z tym w dalszym ciągu istnieje konieczność wydania decyzji wygaszającej, która będzie potwierdzała, że doszło do wygaśnięcia, oraz precyzowała, w jakim zakresie.

Do uznania, że decyzja lub jej część wygasła, niezbędne jest zatem jej wygaszenie w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Za taką koniecznością przemawia też orzecznictwo sądów administracyjnych w odniesieniu do postanowień art. 193 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 i 4 p.o.ś. przed jego zmianą. Zauważono bowiem, że stosownie do tych przepisów „pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz wytwarzanie odpadów wygasa po upływie czasu, na jaki zostało wydane, ale to wygaśnięcie [...] stwierdza w drodze decyzji organ właściwy do wydania pozwolenia, chyba że prowadzący instalację uzyska nowe pozwolenie oraz jeżeli nastąpiło przeniesienie praw i obowiązków, o którym mowa w art. 190 ust. 1–3. Powyższe oznacza więc, iż określony w decyzjach termin ważności nie powoduje, że taka decyzja wygasa z upływem terminu, na który została wydana, gdyż w takim wypadku wydaje się decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji określających termin ważności pozwolenia. Tak

²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1592.

więc z upływem określonego w decyzjach czasu nie dochodzi automatycznie do usunięcia jej [właśc.: ich – K.G.] z obrotu prawnego²⁴. W ówczesnym stanie prawnym upływ terminu obowiązywania pozwolenia na korzystanie ze środowiska nie zwalniał zatem z konieczności jego wygaszenia w celu uznania, że nie wywołuje już skutków prawnych.

Natomiast w najnowszym orzecznictwie również w odniesieniu do omawianych tu pozwoleń przyjmuje się, że „[u]stawodawca uznał [...] za zbędne stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowego pozwolenia w przypadku, w którym po upływie terminu jego ważności, ale jeszcze przed wydaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie tego pozwolenia zostało wydane nowe pozwolenie. W konsekwencji uznano, że o ile wnioskodawca przed upływem terminu ważności dotychczasowego pozwolenia złożył z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym jego realizację, wniosek o wydanie nowego pozwolenia, a z przyczyn leżących po stronie organu (bezczynność bądź przewlekłość postępowania) pozwolenie takie nie zostało wydane przed upływem terminu ważności pozwolenia dotychczasowego, to dla podmiotu, który takie pozwolenie posiadał, ma znaczenie wydanie decyzji, o której mowa w art. 193 ust. 4 p.o.ś. W rezultacie w okresie pomiędzy upływem terminu ważności dotychczasowego pozwolenia a uzyskaniem nowego pozwolenia opłata za korzystanie ze środowiska ponoszona powinna być w wysokości dotychczasowej, a więc takiej, która obowiązywała w okresie ważności pozwolenia. Niedopuszczalne bowiem może być obciążanie podmiotu korzystającego ze środowiska ujemnymi konsekwencjami opieszałego lub przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego w postaci podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska²⁵. Z wyroku tego wynika, że nawet decyzja, której termin obowiązywania upłynął, w pewnym zakresie może wywoływać skutki prawne.

Odnosząc przytoczone tu poglądy do wszystkich pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz zezwoleń na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną, należy uznać, że jeśli w przepisach prawa brak jest rozwiązań jasno wskazujących, że wystąpienie określonych okoliczności faktycznych lub prawnych skutkuje wygaśnięciem decyzji bez konieczności jej wygaszenia (tak jak w przypadku upływu terminu obowiązywania pozwolenia na korzystanie ze środowiska), to do wygaśnięcia – w całości lub w części – decyzji przyznającej uprawnienia niezbędne jest wydanie decyzji wygaszającej. Do momentu zaś wydania takiego rozstrzygnięcia nie można obciążać podmiotu korzystającego ze środowiska negatywnymi skutkami opieszałości pracy organów administracji lub braku precyzji ustawodawcy, pozwolenie bowiem cały czas obowiązuje.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1935/06, LEX nr 330469.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., sygn. II OSK 326/18, LEX nr 2778046.

8. Konkluzje

Podsumowując niniejsze rozważania, trzeba stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z jego ochroną wygasają z mocy prawa – bez konieczności wydawania oddzielnej decyzji wygaszającej – tylko wówczas, gdy skutek taki wynika bezpośrednio z przepisu prawa (tak jak to uczyniono np. w art. 193 ust. 3 p.o.ś. w przypadku upływu terminu ich obowiązywania). Jeżeli więc podobnych rozwiązań nie ma, to podmiot korzystający ze środowiska lub wykonujący działalność w zakresie jego ochrony nie powinien ponosić konsekwencji ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych lub zaniechań w pracy właściwego organu. Co prawda można się zastanawiać, jak długo taka decyzja (przynająca uprawnienia) wywołuje skutki, jednak bez jej wygaszenia, np. w konkretnej części, nie można przerzucać na podmiot korzystający ze środowiska kosztów braku precyzji ustawodawcy lub opieszałości w pracy organów administracji. Pozostawałoby to bowiem w sprzeczności z mającą umocowanie w art. 8 k.p.a. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz z zasadami podejścia do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Zarazem przyjmowanie, że pozwolenie na korzystanie ze środowiska lub zezwolenie na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną wygasło automatycznie z uwagi na zmianę stanu prawnego, bez konieczności wydawania decyzji to potwierdzającej, godziłoby w zasadę wynikającą z art. 7a k.p.a.: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Jeśli zatem w konkretnym przypadku pojawia się niepewność, czy niezbędne jest wydanie decyzji wygaszającej, to zgodnie z przytoczoną dyrektywą powinna być wydana.

Przypomnienie o tej dyrektywie jest o tyle istotne, że została dodana na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁶. W uzasadnieniu projektu tego aktu prawnego wskazano, że nowe rozwiązania „przyczynią się do *bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli* [podkr. – K.G.] przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (m.in. zasada przyjaznej interpretacji prawa i rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony) oraz na wykorzystanie metod polubownego roz-

²⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

wiązywania kwestii spornych (mediacja)²⁷. W kontekście postanowień art. 7a § 1 k.p.a. w orzecznictwie podkreśla się, że „[z]asada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony odnajduje zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a nie przyznanie uprawnienia²⁸. Dlatego powinna być ona automatycznie uwzględniana także w przypadku wygaszania pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie jego ochrony. Konieczność zastosowania art. 7a k.p.a. w omawianej kategorii spraw powoduje również, że z dużą dozą ostrożności należy traktować poglądy sprzed nowelizacji zawierającej ową dyrektywę, gdyż mogły się wskutek niej zdezaktualizować.

Biorąc jednak pod uwagę rozdrobnienie rozwiązań prawnych stanowiących podstawę wygaszania analizowanych rodzajów decyzji, warto się zastanowić, czy *de lege ferenda* nie powinny zostać poszerzone przepisy dotyczące reguł postępowania w tej dziedzinie, np. przez rozbudowanie postanowień ujętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Podobne problemy związane z wygaszaniem decyzji mogą się bowiem pojawiać także w innych kategoriach spraw. Dlatego wprowadzenie ujednoczonych reguł do k.p.a. wpłynęłoby na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Literatura

- Bukowski Z., w: Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, LEX/el. 2013.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2019.
- Łaszczycza G., Matan A., *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Matan A., w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, T. 2, *Komentarz do art. 104–269*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2010.
- Matan A., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Woś T., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7, s. 49–57.

²⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, s. 5, Sejm VIII kadencji, 28.12.2016, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp: 10.01.2022].

²⁸ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2020 r., sygn. II FSK 472/20, LEX nr 3021700.

Krzysztof Gruszecki

Wygaśnięcie pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony środowiska w związku ze zmianą przepisów prawa

Streszczenie

Jedną z podstawowych zasad polskiego postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji administracyjnych. Rodzajem owych decyzji są pozwolenia na korzystanie ze środowiska oraz zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z jego ochroną. Ustawodawca wprowadził wiele rozwiązań procesowych dotyczących ich wydawania i wygaszania, dlatego w niniejszym opracowaniu podjęto próbę usystematyzowania rozwiązań stanowiących przesłanki wygaszenia wspomnianych pozwoleń i zezwoleń. W rezultacie postawiono tezę, że zgodnie z regułami wynikającymi z aktów prawnych, które są podstawą wydawania omawianego rodzaju decyzji, takich jak Prawo ochrony środowiska, co do zasady powinno się wydawać decyzje wygaszające, o ile przepisy szczególne nie przewidują innych rozwiązań. Za taką koniecznością przemawiają także zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawa, zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców. W podsumowaniu wskazano jednak, że w celu poprawy bezpieczeństwa obrotu prawnego *de lege ferenda* warto byłoby uporządkować rozwiązania w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: pozwolenia na korzystanie ze środowiska, ochrona środowiska, decyzje administracyjne, wygaśnięcie pozwoleń lub zezwoleń

Krzysztof Gruszecki

Expiration of environmental permits or authorizations to conduct activities in the field of environmental protection due to changes in legislation

Summary

One of the basic principles of Polish administrative proceedings is the principle of permanence of administrative decisions. These include permits to use the environment and authorizations to conduct activities related to environmental protection. The legislator has introduced several procedural solutions related to their issuance and extinction. Therefore, this study attempts to systematize the solving forming the basis for extinguishment of permits for using the environment and permits to conduct activities in this area. On this basis, the thesis was put forward in the article that, by the rules arising from the legal acts constituting the basis for issuing the discussed types of decisions, such as the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law (Journal of Laws of 2021, item 1973), as a rule, expiry decisions should be issued, unless specific provisions result otherwise. Such necessity is also supported by the principle of honesty of entrepreneurs and friendly interpretation of the law arising respectively from Articles 10 and 11 of the Act of 6 March 2018. Entrepreneurs' Law (Journal of Laws of 2021, item 162 as later

amended). However, in conclusion, it was indicated that in order to improve the security of legal transactions *de lege ferenda*, it would be worthwhile to organize solutions in this sphere.

Key words: environmental permits, environmental protection, administrative decisions, expiration of permits or authorizations

Кшиштоф Грушецкий

Истечение срока действия экологических разрешений или разрешений на осуществление деятельности в области охраны окружающей среды в связи с изменением законодательства

Резюме

Одним из основных принципов польского административного производства является принцип долговечности административных решений. Одним из их видов являются экологические разрешения и разрешения на осуществление деятельности в области охраны окружающей среды. Законодатель уже ввел ряд процедурных решений, касающихся их выдачи и истечения срока действия. Поэтому в рамках этой работы предприняты попытки систематизировать решения, являющиеся основанием для истечения срока действия экологических разрешений и разрешений на осуществление деятельности в этой сфере. На основе этого в работе сформулирован тезис, что в соответствии с нормами, вытекающими из правовых актов, составляющих основу для вынесения обсуждаемых видов решений, таких как Закон о защите окружающей среды от 27 апреля 2001 года (Зак. вестник за 2021 года, п. 1973), как правило, должны выноситься решения об истечении, если в детальных положениях не предусмотрено иное. В пользу такой необходимости также свидетельствуют принцип добросовестности предпринимателей и дружественного толкования правовых положений, вытекающих, соответственно из ст. 10 и 11 Закона о предпринимателях от 6 марта 2018 года (Зак. вестник за 2021 год, п. 162 с посл. изм.). Вместе с тем в резюме указывается, что для повышения безопасности юридического оборота *de lege ferenda* (с точки зрения желательного закона) было бы полезно упорядочить решения в этой области.

Ключевые слова: экологические разрешения, охрана окружающей среды, административные решения, истечение срока действия лицензий или разрешений

Krzysztof Gruszecki

Scadenza di permessi dell'uso ambientale o di autorizzazioni per la gestione di attività nell'ambito della protezione dell'ambiente a causa di modifiche delle norme di legge

Sommario

Uno dei principi fondamentali dei procedimenti amministrativi polacchi è il principio della permanenza delle decisioni amministrative. I loro tipi sono i permessi di utilizzare l'ambiente

e i permessi di condurre attività legate alla protezione dell'ambiente. Il legislatore ha introdotto una serie di soluzioni procedurali relative alla loro emissione ed estinzione. Pertanto, in questo studio, si è cercato di sistematizzare le soluzioni che costituiscono la base per l'estinzione dei permessi di utilizzo dell'ambiente e dei permessi per le attività in questo campo. Su questa base, nell'articolo è stata avanzata la tesi che, secondo le norme derivanti dagli atti giuridici che costituiscono la base per l'emissione dei discussi tipi di decisioni, come la legge del 27 aprile 2001 Legge sulla protezione dell'ambiente (Gazzetta delle leggi del 2021, voce 1973), come regola, le decisioni in scadenza dovrebbero essere emesse, a meno che altre soluzioni risultino da disposizioni specifiche. Tale necessità è anche sostenuta dal principio di equità degli imprenditori e dall'interpretazione amichevole delle disposizioni legali risultanti rispettivamente dagli articoli 10 e 11 della legge del 6 marzo 2018 Legge sugli imprenditori (Gazzetta delle leggi del 2021, voce 162 modificata). Tuttavia, in conclusione, è stato sottolineato che per migliorare la sicurezza delle transazioni legali de lege ferenda, varrebbe la pena riordinare le soluzioni in questo campo.

Parole chiave: permessi ambientali, protezione dell'ambiente, decisioni amministrative, scadenza di permessi o autorizzazioni