Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

Gloss Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVII, 4, 2018
DOI: 10.17951/sil.2018.27.4.141-152

Mirosław Karpiuk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-7012-8999
miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2017 r. (IV SA/Wa 312/17)

Gloss to the Judgement of the Provincial Administrative Court of April 19, 2017 (IV SA/Wa 312/17)

STRESZCZENIE

Każdemu zapewnia się prawo do ochrony zdrowia, nie wyłączając zdrowia psychicznego. W związku z powyższym działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska bądź przez osobę fizyczną, która zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, powinna być wstrzymana przez organ właściwy w sprawach ochrony środowiska w drodze decyzji administracyjnej, co odnosi się do każdej negatywnej działalności powodującej takie zagrożenie.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska; bezpieczeństwo zdrowotne; zdrowie publiczne

Niedopuszczalne jest uznanie przez organ (Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska), że negatywne oddziaływanie urządzenia (instalacji) w postaci nieprzyjemnego zapachu (odoru) odczuwalnego w promieniu kilku (kilkunastu) kilometrów jest bez wpływu na zdrowie (m.in. psychiczne) ludzi, zatem że nie spełnia przesłanki z art. 364 p.o.ś., jak też z art. 141 ust. 2 p.o.ś., odnoszącej się do zagrożenia zdrowia ludzi, ze względu na fakt, że oddziaływanie to nie jest bezpośrednie.

***

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w składzie: przewodniczący – sędzia WSA Anna Falkiewicz-Kluj (sprawozdawca), sędziowie WSA – Leszek Kobylski, Iwona Owsińska-Gwiazda, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 kwiet-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

nia 2017 r. sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia … czerwca 2016 r. nr … w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie wstrzymania działalności instalacji kompostowni odpadów zielonych uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia … stycznia 2016 r.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska (organ II instancji), decyzją z dnia … czerwca 2016 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[1] w zw. z art. 364 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[2], w związku z odwołaniem prokuratora Prokuratury Rejonowej w … delegowanym do Prokuratury Okręgowej w … od decyzji … Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (organ I instancji) z dnia … stycznia 2016 r., umarzającej w całości postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania działalności instalacji kompostowni odpadów zielonych, która to kompostownia stanowi część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ulicy … w …, prowadzonej przez Przedsiębiorstwo … Spółka z.o.o., jako bezprzedmiotowe, utrzymał ją w mocy.

Organ I instancji decyzją z … stycznia 2016 r. umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania działalności instalacji kompostowni odpadów zielonych, stanowiącej część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ulicy … w …, prowadzonej przez Przedsiębiorstwo … Spółka z o.o. z siedzibą w … Od tej decyzji prokurator wniósł odwołanie, zarzucając jej naruszenie następujących przepisów: 1) art. 28, art. 10 § 1, art. 61 § 4 k.p.a. w zw. z art. 364 i 375 p.o.ś. poprzez niezapewnienie udziału w sprawie mieszkańcom nieruchomości sąsiadujących z instalacją kompostowni odpadów zielonych; 2) art. 364 p.o.ś. poprzez błędne przyjęcie, że dla wystąpienia przesłanki określonej w tym przepisie konieczny jest bezpośredni wpływ działalności … na zdrowie i życie ludzi, podczas gdy przepis ten nie wymaga bezpośredniości, a mówi jedynie o zagrożeniu; 3) art. 80 k.p.a. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, tj. pominięcie opinii biegłego Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, poprzez uznanie, że pośredni wpływ instalacji na zdrowie mieszkańców nie ma wpływu na możliwość wystąpienia przesłanki wymienionej w art. 364 p.o.ś.; 4) art. 7 i 77 k.p.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. poprzez uznanie, że w sposób wyczerpujący zebrano, a przy tym rozpatrzono materiał dowodowy; 5) art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez niewłaściwą ocenę dowodów, jakimi są: opinia biegłego Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny oraz stanowisko Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w … bez skonfrontowania ich ze sobą.

[1] T.j. Dz.U. 2017, poz. 1257, dalej jako: k.p.a.

[2] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm., dalej jako: p.o.ś.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

Rozpatrując sprawę ponownie, organ nie znalazł podstaw do uchylenia lub zmiany zaskarżonej decyzji. Ustalił, że w dniach od 28 stycznia 2015 r. do 20 lutego 2015 r. przeprowadzona była kontrola przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska na terenie …, w trakcie której stwierdzono naruszenie w postaci uszkodzeń (pęknięć i nieszczelności) płyt betonowych na terenie kompostowni oraz instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. W ramach czynności związanych z ustalaniem stanu faktycznego … Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska uzyskał następujące informacje: 1) do urzędu … wpływają zgłoszenia mieszkańców dzielnicy …, które dotyczą odczuwalnych uciążliwości związanych z funkcjonowaniem kompostowni … i ich wpływu na samopoczucie, w szczególności ich nasilenie miało miejsce w 2014 r. W związku z tym … urząd został zobowiązany do sporządzenia przeglądu ekologicznego. Przedsiębiorstwo … prowadzi jednocześnie prace modernizacyjne i trudno jest w związku z tym jednoznacznie określić oddziaływanie instalacji na środowisko – informacja z urzędu …; 2) Powiatowa Państwowa Inspekcja Sanitarna … przeprowadziła kontrolę, która nie wykazała nieprawidłowości skutkujących bezpośrednim zagrożeniem dla środowiska oraz zdrowia ludzi. Dokonana przez inspekcję kontrola absencji chorobowej pracowników Przedsiębiorstwa … nie wykazała pogorszenia ich stanu zdrowia ze względu na rodzaj i miejsce pracy. Jest ona niższa niż średnia krajowa zachorowalność prezentowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych; 3) do biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi urzędu miasta … wpłynęły cztery interwencje dotyczące uciążliwości w funkcjonowaniu instalacji; 4) dyrektor Departamentu Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa … przeanalizował problem uciążliwości odorowej instalacji pod kątem nałożenia na prowadzącego instalację obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko w trybie art. 362 p.o.ś. i stwierdził, że nie posiada dostatecznych narzędzi prawnych do przeprowadzenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji w tej sprawie; 5) nie odnotowano wzmożonej zachorowalności na choroby, które podlegają rejestracji w myśl przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi; 6) od grudnia 2013 r. do Powiatowej Stacji Epidemiologiczno-Sanitarnej w … wpłynęło kilkanaście interwencji dotyczących uciążliwości zapachowej pochodzącej z instalacji, ale zdaniem tego organu nie było wiarygodnych dowodów na potwierdzenie tego negatywnego oddziaływania – informacja od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego … z dnia … stycznia 2015 r.; 7) przekazano ekspertyzę określającą przyczyny zmian obserwowanych parametrów jakości wód w rejonie składowiska … i instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych …, ocenę oddziaływania zapachowego tej instalacji wykonaną w styczniu 2015 r. przez Politechnikę …, Wydział Inżynierii Sanitarnej, analizę uciążliwości odorowej dla Zakładu … z lipca 2014 r. wykonaną przez Przedsiębiorstwo …, protokoły kontroli Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego … z dnia … lipca i dnia … października 2014 r.; 8) informacje

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

dotyczące programu badawczego „Ocena oddziaływania zapachowego instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów i składowiska odpadów w … oraz wyniki absencji chorobowej pracowników"; Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny pismem z dnia 11 lutego 2015 r. stwierdził, że ocena oddziaływania zapachowego ze stycznia 2015 r. wykonana przez Politechnikę …, analiza wykonana przez Przedsiębiorstwo … oraz ekspertyza określająca przyczyny zmian jakości wód w rejonie składowiska odpadów … nie wskazują, aby w związku z działalnością tego zakładu doszło do naruszenia jakichkolwiek przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, co mogłoby stanowić podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w ramach kompetencji określonych w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej; 9) nie wpływały do urzędu … informacje od mieszkańców dotyczące ich stanu zdrowia, a gmina nie podejmowała żadnych działań z zakresu ochrony zdrowia w stosunku do mieszkańców; 10) nie otrzymywano od lekarzy zwiększonej liczby zgłoszeń zachorowań i/lub podejrzeń zachorowań na choroby zakaźne, jak też nie odnotowano zwiększonej zachorowalności osób zamieszkujących w sąsiedztwie instalacji; 11) Stowarzyszenie … przedłożyło 18 lutego 2015 r. opracowanie sporządzone przez pracowników Katedry Ochrony Środowiska Wydziału … w … „Przydatność testów roślinnych do badania genotoksyczności kompostów z odpadów miejskich", mające stanowić dowód na to, że kompost z … jest zanieczyszczony metalami ciężkimi: ołowiem, kadmem, chromem, niklem, cynkiem, co ma oznaczać, że do kompostowania trafiają skażone odpady; 12) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, któremu przekazano ocenę oddziaływania zapachowego sporządzoną przez Politechnikę …, pismem z dnia 21 sierpnia 2015 r. stwierdził, że nie budzi zastrzeżeń przyjęta w tych analizach metodyka badania mikrobiologicznego, nie ma podstaw, by podważać kompetencje autorów zespołu badawczego, nie ma podstaw do kwestionowania zawartych w opracowaniu wniosków dotyczących wpływu na zdrowie ludzi, jakości powietrza atmosferycznego poza terenem zakładu …, które nie stanowi bezpośredniego zagrożenia dla osób przebywających w jego otoczeniu. Poziom zanieczyszczenia mikrobiologicznego powietrza na terenie zakładu i podwyższony poziom mikrobiologicznego powietrza na terenie zakładu nie stanowią bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia pracowników. Opracowanie potwierdza występowanie uciążliwych zapachów, które w sprzyjających warunkach mogą rozprzestrzeniać się na stosunkowo rozległym obszarze. Wskazano na możliwe do zastosowania rozwiązania techniczne w celu zmniejszenia tych uciążliwości.

Organ uznał ostatecznie, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu. Zgodnie z art. 364 p.o.ś., jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu i zdrowiu ludzi, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogorszeniu stanu środowiska. Dla spełnienia

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

dyspozycji tego przepisu wystarczy zatem alternatywne wystąpienie jednej z przesłanek w nim występujących. Zdaniem organu niezbędne jest jednak w każdym z tych przypadków udowodnienie powstania takich skutków i wykazanie związku przyczynowego pomiędzy nimi a działalnością prowadzoną przez dany podmiot. Poczynione przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska ustalenia nie potwierdziły, że działalność Przedsiębiorstwa … pogorszyła stan środowiska w znacznych rozmiarach. Stwierdzone podczas kontroli naruszenia dotyczące uszkodzenia płyt betonowych na terenie kompostowni nie noszą znamion naruszeń.

Skargę do WSA wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zaskarżając decyzję w całości i zarzucając jej: 1) naruszenie art. 364 p.o.ś. poprzez błędną wykładnię polegającą na zawężeniu użytego w tym przepisie pojęcia „zdrowie" jedynie do zdrowia fizycznego; 2) mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a. poprzez niedokonanie ustaleń w zakresie wpływu funkcjonowania ocenianej instalacji na zdrowie psychiczne ludzi. Zważając na powyższe, wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz poprzedzającej ją decyzji … Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia … stycznia 2016 r.

Uzasadniając swoją skargę, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że organ dokonał niedopuszczalnego zawężenia przesłanki warunkującej wstrzymanie działalności instalacji, która wynika z art. 364 p.o.ś., a tą przesłanką jest „zagrożenie dla zdrowia ludzi". Według słusznego stanowiska skarżącego organ w sposób wadliwy przyjął, że stwierdzenie zagrożenia dla zdrowia dopuszczalne jest wyłącznie w sytuacji potwierdzenia występowania chorób i dolegliwości czysto fizycznych, a z art. 364 p.o.ś. wynika, że jedną z przesłanek warunkujących zastosowanie przewidzianej w nim sankcji jest zaistnienie zagrożenia dla „zdrowia" ludzi. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że mimo iż ustawodawca posłużył się w p.o.ś. pojęciem „zdrowia" jako czynnikiem, który ma wpływ na szeroko rozumianą ochronę środowiska, to go nie zdefiniował. Organ, jak się wydaje, przyjął, że zdrowiem jest stan „braku choroby". Tylko tak można bowiem tłumaczyć, uznane za podstawę stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, szerokie wywody na temat braku potwierdzonych informacji, ażeby działalność instalacji była źródłem jakichkolwiek chorób. Pojęcie „zdrowia" ma jednak zakres znacznie szerszy, niż to wynika z uzasadnienia decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich za poglądem, że użyte w art. 364 p.o.ś. pojęcie „zdrowia" obejmuje nie tylko brak chorób, przemawia także redakcja innego przepisu p.o.ś., mianowicie art. 222 ust. 5 p.o.ś. Przepis ten zawiera fakultatywne upoważnienie do określenia w formie rozporządzenia wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu, a także metod oceny zapachowej jakości powietrza.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumenty zawarte w zaskarżonej decyzji.

WSA stanął na stanowisku, że skarga jest uzasadniona. Sąd słusznie ocenił, że organ dopuścił się naruszenia art. 2, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., a w konsekwencji

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

również art. 138 § 1 k.p.a., ponieważ zebrane w sprawie dowody nie zostały w sposób właściwy ocenione, a wadliwość tej oceny skutkowała bezpośrednio brakiem podstaw do utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji. Według WSA organ naruszył również art. 364 p.o.ś. poprzez wadliwe przyjęcie, że dla spełnienia przesłanki „zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego" niezbędne jest wykazanie skutku pozostającego w bezpośrednim związku z działalnością danego podmiotu. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z negatywnym skutkiem, który wpływa na zdrowie ludzkie. Działalność instalacji kompostowni odpadów zielonych, stanowiącej część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ulicy … w …, prowadzonej przez Przedsiębiorstwo …, zagraża zdrowiu psychicznemu okolicznych mieszkańców, a odór będący jednym ze skutków takiej działalności jest odczuwalny w promieniu wielu kilometrów od kompostowni. Organ nie zbadał, czy nie jest on neutralny zarówno z punktu widzenia samego oddziaływania na środowisko, jak i na zdrowie ludzkie (w szczególności psychiczne). Skutek, pozostający w związku z działalnością danego podmiotu, jako przesłankę „zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego" można wywieść z materiału dowodowego zebranego w sprawie. Organ nie wywodzi takiego skutku, ponieważ błędnie zdefiniował pojęcie „zdrowia", do którego odnosi się art. 364 p.o.ś., zdecydowanie je zawężając, co nie jest niczym uzasadnione, a w szczególności wykładnią art. 364 p.o.ś. Należy przyjąć, że tego rodzaju działalność Przedsiębiorstwa … negatywnie wpływa na bezpieczeństwo zdrowotne[3] osób znajdujących się w zasięgu działania kompostowni (niezwykle dokuczliwe oddziaływanie odorowe).

Jak stanowi art. 364 p.o.ś., jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska bądź przez osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. Przedmiotowo przepis ten odnosi się do każdej działalności, która powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu i zdrowiu ludzi. Ustawodawca nie określił definicji „zagrożenia zdrowia i życia", w związku z czym w każdej sprawie ocena ta musi być indywidualnie przeprowadzona oraz logicznie uzasadniona. Powinno być również wskazane, co przesądziło o ocenie, że dany wpływ na środowisko zagraża życiu ludzi lub zdrowiu[4].

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia, co gwarantuje art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[5] Ustrojodawca nie określił jednak, co rozumie poprzez zdrowie, które podlega ochronie. Na gruncie Konsty-

[3] W przedmiocie bezpieczeństwa zdrowotnego zob. M. Karpiuk, N. Szczęch, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017, s. 157–158.

[4] Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., OSK 1764/04, LEX nr 190602.

[5] Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

tucji RP pojęcie „zdrowie" należy interpretować szeroko. Nieuzasadnione więc było stanowisko organu zawężające to pojęcie do zdrowia fizycznego. Organ, jak się wydaje, doszedł do wniosku, że konstytucyjna ochrona zdrowia jest rzekomo wyłączona w przypadku zdrowia psychicznego, na które negatywnie oddziałuje dokuczliwy zapach z kompostowni.

Należy zwrócić uwagę, że art. 68 ust. 1 Konstytucji RP wprowadza nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony oraz realizacji prawa do ochrony zdrowia[6]. Zakres podmiotowy prawa, które gwarantuje art. 68 ust. 1 Konstytucji RP, został określony szeroko – jest to prawo człowieka[7]. Organ administracji publicznej nie jest uprawniony do jednostronnego i arbitralnego zawężenia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia.

Ustawodawca przez zdrowie publiczne rozumie następujące zadania: 1) monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa; 2) edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych; 3) promocję zdrowia; 4) profilaktykę chorób; 5) działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji; 6) analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; 7) inicjowanie i prowadzenie badań naukowych oraz współpracy międzynarodowej w zakresie zdrowia publicznego; 8) rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego; 9) ograniczanie nierówności w zdrowiu, wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych; 10) działania w obszarze aktywności fizycznej (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym[8]). Zdrowie publiczne jest zatem postrzegane szeroko; u.z.p. wylicza w art. 2 szereg aspektów, które na to zdrowie się składają. Pojęcie „zdrowia publicznego" wynikające z u.z.p. nie wyczerpuje jednak pojęcia „zdrowia", którym posługuje się Konstytucja RP.

Jako zdrowie publiczne art. 2 pkt 5 u.z.p. rozumie działania mające na celu rozpoznawanie, eliminowanie bądź ograniczanie zagrożeń oraz szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy czy też rekreacji. W pojęciu tym mieści się zatem zarówno zdrowie fizyczne, jak i zdrowie psychiczne. Nieuzasadnione jest więc stanowisko, według którego w pojęciu „zagrożenia zdrowia ludzkiego", którym posługuje się art. 364 p.o.ś., nie będzie się mieściło zdrowie psychiczne jako składnik zdrowia publicznego.

---

[6] Wyrok TK z dnia 29 września 2015 r., K 14/14, OTK-A 2015, nr 8, poz. 124.

[7] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 351.

[8] Dz.U. 2015, poz. 1961 ze zm., dalej jako: u.z.p.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

Podobnie przepisy UE rozumieją zdrowie publiczne. Działanie Unii Europejskiej, które uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego (art. 168 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[9]). Prawodawca UE nie dzieli w tym przypadku zagrożeń na pośrednie i bezpośrednie.

Działalność instalacji kompostowni odpadów zielonych, stanowiącej część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ulicy … w … prowadzonej przez Przedsiębiorstwo …, zagraża zdrowiu psychicznemu okolicznych mieszkańców (i tym samym zdrowiu publicznemu), a odór z tej działalności jest odczuwalny dosyć daleko (nawet w odległości wielu kilometrów, sięgając kilku dużych osiedli).

Przepisy związane z ochroną środowiska, jak podnosi WSA, mają na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania podmiotów na środowisko poprzez określenie czynności, które powinny być przedsiębrane, aby zapobiec temu negatywnemu oddziaływaniu. Do katalogu tego rodzaju przepisów należy zaliczyć normy wynikające z art. 362 i 363 p.o.ś. jako podstawowe oraz art. 364 p.o.ś. jako przepis odnoszący się do kwalifikowanych przypadków, w których oddziaływanie będzie miało charakter znacząco negatywny. Granica zastosowania tych przepisów jest trudna do ustalenia, dlatego to organ powinien wskazać, dlaczego zastosował tę, a nie inną regulację prawną. Ustawodawca nie zwalnia organu z tego obowiązku, wręcz przeciwnie – zwłaszcza przy negatywnej decyzji na organie ciąży szczególny obowiązek w zakresie uzasadnienia zastosowania określonej normy prawnej oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, dlaczego inne normy nie zostały uwzględnione.

Sąd w glosowanym wyroku wskazuje, że według literalnej wykładni art. 364 p.o.ś. zakres tego przepisu obejmuje te sytuacje, w ramach których doszło do pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub istnieje zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego. W związku z powyższym także wtedy, gdy doszło już do pogorszenia stanu środowiska w znacznym rozmiarze lub do samego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego (przesłanki alternatywne). W ramach powyższej regulacji nie wskazano, co należy rozumieć zarówno pod pojęciem „pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach", jak i „zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi". WSA jest zdania, że pod tym drugim pojęciem należy (na gruncie art. 364 p.o.ś.) rozumieć sytuację, w której na skutek działania wymienionego w nim podmiotu istnieje realne niebezpieczeństwo wywołania negatywnych dla zdrowia lub życia skutków w znaczeniu obiektywnym, a nie subiektywnym. Chodzi zatem o sytuację, w której obiektywnie istnieje prawdopodobieństwo negatywnego wpływu działalności podmiotu emitującego (korzystającego ze środowiska) na stan zdrowia lub na życie ludzi. Obowiązująca w prawie ochrony środowiska zasada przezorności, która wynika z art. 6 p.o.ś., nakazuje każdemu, kto prowadzi działalność mogącą

[9] Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

negatywnie wpływać na środowisko, podejmowanie działań służących zapobieganiu negatywnemu oddziaływaniu na to środowisko, nawet w sytuacji, gdy to negatywne oddziaływanie nie jest jeszcze do końca znane. Powyższe oznacza, że kierując się tą zasadą, korzystający ze środowiska ma ustawowy obowiązek ochrony środowiska przed negatywnymi skutkami swej działalności. Dotyczy to zarówno zaniechania wszelkich działań powodujących lub mogących powodować negatywne oddziaływanie na nie, jak i podejmowania działań zapobiegawczych. W konfrontacji z art. 364 p.o.ś. oznacza to, że organ może ograniczyć działanie takiego podmiotu do czasu, gdy taki podmiot nie podejmie działań, które miałyby na celu zapobieżenie pogarszaniu stanu środowiska czy wpływających negatywnie na zdrowie lub życie ludzi.

WSA (słusznie) nie podzielił wywodów organu, że dla spełnienia przesłanki „zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi" niezbędne jest wystąpienie skutku i związku przyczynowego między nimi a prowadzoną przez podmiot działalnością, skoro z przepisu tego rodzaju zależność nie wynika. Zasadą wyrażoną w art. 141 ust. 2 p.o.ś. jest to, że oddziaływanie instalacji lub urządzenia nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia. Znamienne jest, że w żadnych okolicznościach oddziaływanie instalacji lub urządzenia nie powinno powodować zagrożenia zdrowia ludzi. Ustawodawca wyklucza, aby instalacja lub urządzenie były źródłem takiego zagrożenia, z punktu widzenia art. 141 ust. 2 p.o.ś. jest to niedopuszczalne – oddziaływanie instalacji lub urządzenia „nie powinno" powodować zagrożenia zdrowia ludzi. Są to więc te same przesłanki, o jakich jest mowa w art. 364 p.o.ś. – jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną zagraża zdrowiu ludzi, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska „wyda" decyzję o wstrzymaniu tej działalności. Ustawodawca w tym przepisie posługuje się zwrotem kategorycznym – „wyda" decyzję, a nie „może" ją wydać. Organ ten nie działa w ramach uznania administracyjnego; zaistnienie chociażby jednej przesłanki z art. 364 p.o.ś. skutkuje wydaniem decyzji wstrzymującej działalność zagrażającą zdrowiu ludzi – jest to obowiązek Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Obowiązkiem przedsiębiorcy …, prowadzącego instalację kompostowni odpadów zielonych, stanowiącą część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ulicy … w …, jest dotrzymywanie standardów emisyjnych i nienaruszanie standardów jakości (standardów imisyjnych). Ten obowiązek wynika z art. 141 ust. 1 p.o.ś. Jako „emisję" należy, zgodnie z art. 3 pkt 4 p.o.ś., rozumieć wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: 1) substancje; 2) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. Z kolei poprzez „standardy emisji" według art. 3 pkt 33 p.o.ś. rozumie się dopuszczalne wielkości emisji. Przy czym przekroczenie standardów emisji jest równoznaczne z naruszeniem art. 141 ust. 1 p.o.ś. – eksploatacja instalacji lub urządzenia nie powinna powodować przekroczenia standardów emisyjnych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

– co nie oznacza, że za każdym razem stanowi to o pogorszeniu stanu środowiska w znacznych rozmiarach bądź o zagrożeniu życia lub zdrowia.

Wykładnia art. 141 ust. 2 p.o.ś. – oddziaływanie instalacji lub urządzenia nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi – prowadzi do wniosku, że możliwe jest oddziaływanie instalacji lub urządzenia, które co prawda występuje, ale nie powoduje pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Należy jednak podkreślić, że zarówno w tym przepisie, jak i w art. 364 p.o.ś. mowa jest o niemożliwej do zaakceptowania z punktu widzenia ochrony środowiska sytuacji, w której w wyniku naruszenia norm emisyjnych dojdzie do pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi.

Zważając na powyższe, WSA stwierdził, że aby można było ocenić, czy doszło do realizacji przesłanek z art. 364 p.o.ś., organ musi ustalić, czy podmiot korzystający ze środowiska naruszył standardy emisyjne, co będzie możliwe dopiero po wskazaniu dozwolonych stosownymi pozwoleniami parametrów emisyjnych. Ustalając tego rodzaju przesłanki, należy mieć na względzie art. 145 p.o.ś., który nakłada na prowadzącego instalację szereg obowiązków mających służyć zapewnieniu spełniania standardów emisyjnych, oraz art. 147, 147a i 150 p.o.ś., nakładające na podmiot korzystający ze środowiska obowiązki wykonywania okresowych pomiarów wielkości emisji. Wyniki tych pomiarów mają znaczenie dla oceny prawidłowości eksploatacji przedmiotowej instalacji.

Organ nie odniósł się do tych kwestii oraz nie wyjaśnił w sposób należyty, czy działalność przedsiębiorcy … jest prowadzona zgodnie z uzyskanymi pozwoleniami. Ocena parametrów eksploatacji instalacji kompostowni pozwoli w drugiej kolejności na ocenę, czy w instalacji dotrzymane są standardy emisyjne oraz czy nie są naruszane standardy jakości (imisyjne). Dopiero niedotrzymanie standardów emisyjnych, powodujące pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach nie tylko na terenie działania instalacji, ale i w jej otoczeniu, lub zagrażające życiu lub zdrowiu ludzi, uzasadnia wydanie decyzji o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapobieżenia pogorszeniu stanu środowiska.

Według WSA ocena sposobu funkcjonowania instalacji powinna mieć charakter kompleksowy. Na podstawie uzasadnienia decyzji trudno ustalić, czy instalacja w postaci kompostowni odpadów zielonych stanowi samodzielną instalację czy też jest jednym z elementów większej całości. Z komparycji uzasadnienia wynika, że stanowi ona część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ulicy … w …, a na rozprawie pełnomocnik … twierdził, że stanowi odrębną instalację. Jeżeli ta instalacja jest jednym z elementów większej całości i jest z nią powiązana faktycznie oraz funkcjonalnie, trudno jest ocenić jej wpływ na środowisko, badając oddziaływanie części instalacji i pomijając instalację jako całość. W związku z tym okoliczność ta powinna być również wyjaśniona poprzez ustalenie tego, jaki wpływ mają na siebie obie instalacje.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

WSA stanął na słusznym stanowisku, że organ nie dokonał w sposób prawidłowy oceny zebranych dowodów, w tym w zasadzie pominął opinię zaprezentowaną przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny z dnia … sierpnia 2015 r., w której jasno wskazano, że działalność zakładu powoduje powstanie uciążliwych zapachów, które przy sprzyjających warunkach mogą się rozprzestrzeniać. Uciążliwość zapachowa może negatywnie wpływać na samopoczucie mieszkańców, a także pośrednio na ich ogólny stan zdrowia, co skutkuje występowaniem takich dolegliwości, jak: rozdrażnienie, obniżenie nastroju, zaburzenia koncentracji, zakłócenia snu, nudności, bóle głowy. Stężenia mikroorganizmów w powietrzu spadają wraz ze wzrostem odległości od zakładu. Istnieje negatywny wpływ instalacji na stan zdrowia mieszkańców. Organ w zasadzie nie ocenił tego dowodu, gdyż uznał, że sama możliwość oddziaływania na zdrowie i życie ludzi nie jest wystarczająca do spełnienia drugiej z przesłanek, o jakich mowa w art. 364 p.o.ś. Pogląd taki jest wadliwy.

Zważając na powyższe, w ocenie WSA organ powinien ponownie ocenić wywołaną przez siebie opinię jako dowód w sprawie, przyjmując tezę o tym, że dla spełnienia przesłanki z art. 364 p.o.ś. wystarczy samo zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, a nie skutek w postaci uszczerbków na ich zdrowiu. Sąd w związku z tym uznał, że organ nie dokonał oceny zebranych w sprawie dowodów, do czego był zobligowany na podstawie art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. Brak oceny dowodów stanowi o naruszeniu przez organ wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania, zgodnie z którą organ ma obowiązek przedstawić tok swojego rozumowania (art. 107 § 3 k.p.a.) oraz argumentację, jaka legła u podstaw takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Takiej przekonującej argumentacji w uzasadnieniu decyzji brak. Stwierdzenie, że ustalenia kontroli nie wykazały negatywnego wpływu instalacji na stan środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia, nie jest przekonujące. Organ ma przy tym obowiązek podjęcia wszelkiego rodzaju działań, które mają na celu należyte ustalenie stanu faktycznego, a następnie obowiązek dokonania jego subsumpcji pod właściwą normę prawną, W ocenie WSA organ dopuścił się naruszenia art. 364 p.o.ś. poprzez błędną wykładnię pojęcia „zagrożenia życia lub zdrowia ludzi", przez co pominął w konsekwencji ocenę dowodów pod kątem możliwości stwierdzenia, że została spełniona przesłanka zagrożenia życia lub zdrowia ludzi.

Jak słusznie podnosi WSA, zagrożenie zdrowia, o którym stanowi art. 364 p.o.ś., to możliwość wystąpienia negatywnego wpływu instalacji na jakąkolwiek funkcję organizmu człowieka. Odnosząc to do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że odory mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie człowieka. W ocenie WSA fakt, że ustawodawca nie ustanowił norm odorowych, nie oznacza, że organ ochrony środowiska nie może podjąć żadnych czynności, które miałyby służyć ich ograniczeniu. Jeżeli istnieją metody ograniczające te emisje, powinny być one zastosowane zgodnie z aktualnym stanem techniki i wiedzy. Należy zatem uznać,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 24/11/2026 11:02:43

że nie jest tak, jak wynika z uzasadnienia decyzji, iż organ nie ma mechanizmów prawnych umożliwiających ograniczenie tego rodzaju działalności.

W ramach wytycznych WSA zobowiązał organ przy ponownym rozpoznaniu sprawy, mając na uwadze wykładnię prawa oraz wskazania co do dalszego toku postępowania, do zebrania w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, a następnie do dokonania jego oceny pod kątem możliwości zastosowania art. 364 p.o.ś., a także do zadbania, aby uzasadnienie decyzji spełniało przesłanki wynikające z art. 107 § 3 k.p.a. i realizowało wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadę przekonywania.

Jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ma obowiązek wydać decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska.

Stanowisko WSA, wynikające z glosowanego wyroku, należy uznać za słuszne, podobnie jak zawartą w nim argumentację.

BIBLIOGRAFIA

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Karpiuk M., Szczęch N., *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Olsztyn 2017.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1257).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2016, poz. 672 ze zm.).
Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. 2015, poz. 1961 ze zm.).
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., OSK 1764/04, LEX nr 190602.
Wyrok TK z dnia 29 września 2015 r., K 14/14, OTK-A 2015, nr 8, poz. 124.

SUMMARY

Everyone is guaranteed the right to health and mental health protection. With reference to the above, the activity carried out by the entity using the environment (or a natural person) that threatens life or health of people, should be withheld by an authority competent in the area of environmental protection, by an administrative decision, which refers to any negative activity causing such a threat.

Keywords: environment protection; health safety; public health