



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 23/12/2016

V.7200.49.2014.LK

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie

Skarżący:
Stowarzyszenie „Czyste Radiowo”
-repr. przez Bogumiłę Szlązak

Organ:
Główny Inspektor Ochrony Środowiska
w Warszawie

Uczestnik:
1. Prokurator Prokuratury Okręgowej
w Warszawie
2. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania
w m. st. Warszawie Sp. z o. o.
3. Rzecznik Praw Obywatelskich

sygn. akt IV SA/Wa 2181/16

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”),

zgłaszam udział

w postępowaniu ze skargi Stowarzyszenia „Czyste Radiowo” na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 23 czerwca 2016 r., znak DliO-420/140/2016/jg utrzymującą w mocy decyzję Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z 29 stycznia 2016 r., znak IN.7023.1.136.2014 umarzającą w całości

postępowanie w przedmiocie wstrzymania działalności instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, stanowiącej część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ul. Kampinoskiej 1 w Warszawie, prowadzonej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.

i wnoszę

o uchylenie w całości zarówno zaskarżonej decyzji, jak i poprzedzającej ją decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z 29 stycznia 2016 r., znak IN.7023.1.136.2014.ES.

Uzasadnienie

I. Decyzją z 23 czerwca 2016 r., znak DliO-420/140/2016/jg Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej także jako „organ” lub „Główny Inspektor”) utrzymał w mocy uprzednio wydaną przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska decyzję z 29 stycznia 2016 r., znak IN.7023.1.136.2014.ES umarzającą w całości postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania działalności instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, stanowiącej część instalacji zlokalizowanej na terenie zakładu przy ul. Kampinoskiej 1 w Warszawie, prowadzonej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.

Uzasadniając wydane rozstrzygnięcie, Główny Inspektor podzielił w zasadniczej części wykładnię art. 364 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm. – dalej jako „p.o.ś.”) dokonaną przez organ pierwszej instancji. Stwierdził, że dla zastosowania wynikającej z przywołanego przepisu sankcji „niezbędne jest [...] udowodnienie powstania [przewidzianych w nim] skutków i wykazanie związku przyczynowego między nimi a prowadzoną przez dany podmiot działalnością”. Tymczasem, w ocenie organu, brak było podstaw do stwierdzenia, by funkcjonowanie ocenianej instalacji powodowało pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażało życiu lub zdrowiu ludzi.

W odniesieniu do – będącej zasadniczą kwestią sporną w toku postępowania administracyjnego – kwestii ewentualnego zagrożenia dla zdrowia ludzi, Główny Inspektor w całości podzielił dokonaną przez organ pierwszej instancji ocenę materiału dowodowego. W szczególności, powołując się na informacje uzyskiwane z Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także ekspertyzy naukowe i opinie biegłych wskazał, że materiał dowodowy „w żadnej mierze nie potwierdza [...], aby zgłaszane przez mieszkańców dolegliwości zdrowotne wywołane były konkretnie przez prowadzoną na terenie MPO działalność”. Organ zwrócił uwagę, że „fakt występowania jakichkolwiek schorzeń i dolegliwości zdrowotnych [w toku postępowania wskazywano na nudności, omdlenia, bóle głowy,

osłabienie koncentracji, kaszel, duszności – przyp. własny] nie oznacza jeszcze, że spowodowane zostały one działalnością MPO”.

Jednocześnie Główny Inspektor jednoznacznie zaznaczył, że z materiału dowodowego „wywieść można, że działalność prowadzona przez MPO generuje uciążliwość zapachową” i organ „nie neguje [tego] faktu”. Zdaniem Głównego Inspektora ta okoliczność nie może jednak stać się podstawą zastosowania art. 364 p.o.ś. z uwagi na to, że materiał dowodowy nie wskazuje, aby „powietrze poza terenem MPO pod względem **mikrobiologicznym** [podkr. własne] stanowiło bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzi przebywających w jego otoczeniu”. Brak powszechnie obowiązujących regulacji w zakresie uciążliwości zapachowej sprawia z kolei, że „organ nie ma odpowiednich instrumentów, z wykorzystaniem których miałby możliwość ocenić jaki poziom uciążliwości zapachowej jest dopuszczalny, a tym samym bezpieczny dla zdrowia i życia ludzi”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rozstrzygnięcie Głównego Inspektora zapadło z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, to jest:

1. naruszeniem art. 364 p.o.ś. poprzez błędną wykładnię polegającą na zawężeniu użytego w tym przepisie pojęcia „zdrowie” wyłącznie do zdrowia fizycznego;
2. mającym istotny wpływ na wynik sprawy naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez niedokonanie ustaleń w przedmiocie wpływu funkcjonowania ocenianej instalacji na zdrowie psychiczne ludzi.

II. Artykuł 364 p.o.ś. stanowi, że „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 wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska”. Wynika z niego, że jedną z przesłanek warunkujących zastosowanie przewidzianej w nim sankcji jest zaistnienie zagrożenia dla „zdrowia” ludzi. Podkreślić przy tym należy, że choć ustawodawca posłużył się zarówno w omawianym art. 364 p.o.ś., jak i w wielu innych przepisach tej ustawy pojęciem „zdrowia”, jako czynnikiem mającym wpływ na szeroko rozumianą ochronę środowiska, to nie zdefiniował go. Organ, jak można wnosić z uzasadnienia zaskarżonej decyzji 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, by działalność ocenianej instalacji była źródłem jakichkolwiek chorób.

Tymczasem, już z czysto językowego punktu widzenia, pojęcie „zdrowia” ma zakres znacznie szerszy niż to wynika z uzasadnienia decyzji Głównego Inspektora. Dla przykładu,

W. Doroszewski określa¹ zdrowie jako „stan żywego organizmu, w którym wszystkie funkcje przebiegają prawidłowo; dobre samopoczucie fizyczne i psychiczne [podkr. własne]”.

III. Choć Rzecznik w pierwszym rzędzie przytoczył ogólne, językowe znaczenie pojęcia zdrowia, to podkreślić należy, że jest ono definiowane również na gruncie prawa.

Zwrócić należy w szczególności uwagę na Konstytucję Światowej Organizacji zdrowia – Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r. (Dz.U. z 1948 r. Nr 61 poz. 477, z późn. zm.). Jej preambuła zawiera bowiem jasną definicję zdrowia, przez które należy rozumieć „stan zupełnej pomyślności fizycznej, **umysłowej i społecznej**, a nie jedynie brak choroby lub ułomności [podkr. własne]”.

Wśród regulacji prawa krajowego, które pozwalają na ustalenie zakresu pojęcia zdrowia, o którym mowa w cytowanym wyżej art. 364 p.o.ś. trzeba wymienić w pierwszej kolejności ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1916). Określa ona m.in. zadania z zakresu zdrowia publicznego, które – zgodnie z jej art. 2 pkt 5 obejmują działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i **psychicznego** w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na poszczególne fragmenty uzasadnienia do projektu przywołanej ustawy (druk nr 3675 Sejmu RP VII kadencji). Wskazuje się w nim, że wśród największych problemów zdrowia publicznego wymienia się choroby układu krążenia, nowotwory, choroby układu oddechowego, cukrzycę **oraz choroby psychiczne** (s. 2). Podnosi się, że finansowanie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego jest nieproporcjonalne do **szkód zdrowotnych**, społecznych i ekonomicznych powodowanych przez następstwa **tych problemów zdrowotnych** (s. 5).

Przywołana ustawa dokonała również istotnej, na gruncie niniejszej sprawy, zmiany innego aktu normatywnego – ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231 poz. 1375, z późn. zm.). Znowelizowała bowiem (art. 20 pkt 1 ustawy o zdrowiu publicznym) art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wskazując, że część zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego realizowane być ma w ramach szerszego – Narodowego Programu Zdrowia. Kwestie z zakresu ochrony zdrowia psychicznego zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1492).

¹ Słownik Języka Polskiego, wersja el., <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/zdrowie;5528918.html>, dostęp 26 października 2016 r.

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 z przepisów wymienionej ustawy, a mianowicie art. 222 ust. 5 p.o.ś. Przepis ten zawiera fakultatywne upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. Podkreślić należy w tym miejscu, że rozporządzenie, które może zostać wydane w oparciu o przywołany przepis, powszechnie nazywane jest „antyodorowym”. Jednocześnie brak realizacji wskazanego upoważnienia podnoszony jest przez organy jako źródło braku możliwości dokonania oceny jakości zapachowej powietrza i argument na poparcie tezy o zasadności umorzenia postępowania w przedmiocie wstrzymania działalności instalacji.

Rzecznik pragnie jednak zwrócić uwagę na okoliczność, wynikającą z omawianego przepisu, a niedostrzeżoną przez organy. Jak każde upoważnienie do wydania aktu wykonawczego do ustawy (por. art. 92 ust. 1 Konstytucji), również art. 222 ust. 5 zawiera określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia. Zgodnie z nim, wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu oraz metody oceny zapachowej jakości powietrza określić może minister właściwy do spraw środowiska **w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia**. Prowadzi to, w ocenie Rzecznika, do jednoznacznego wniosku: odory, choć nie muszą powodować chorób, wpływają na zdrowie rozumiane szeroko – obejmujące również zdrowie psychiczne.

Kończąc tę część uzasadnienia niniejszego pisma, odwołać się należy do jeszcze jednego dokumentu, który choć nie ma rangi źródła prawa, jest przez jego twórcę – Ministerstwo Środowiska – uznawany za istotny dla zapobiegania powstawaniu uciążliwościom odorowym. Mowa o „Kodeksie przeciwdziałania uciążliwościom zapachowej”². Postawiony jest w nim jednoznaczny wniosek, że „odory mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie człowieka”, przy czym „wynika to przede wszystkim z destruktywnego oddziaływania na psychikę człowieka” (s. 6 in fine „Kodeksu”).

IV. Pogląd, że ilekroć przepisy p.o.ś. nakazują organom ochrony środowiska uwzględniać zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, obejmuje to także ocenę zagrożenia dla zdrowia psychicznego, można przy tym uznać za ugruntowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zapadłym na kanwie kontroli m.in. zezwoleń na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza, pozwoleń na wprowadzenie do środowiska substancji, czy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Warto przy tym przytoczyć szereg tez zawartych w orzeczeniach, które na gruncie niniejszej sprawy nabierają dużego znaczenia.

²

https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/Kodeks_przeciwdzialania_uciazliwosci_zapachowej.pdf

W wyroku z 24 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 303/10 pr.³, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził wprost, że „w medycynie znane są przypadki zachorowań nie tylko na choroby somatyczne związane z uciążliwym sąsiedztwem kurzych ferm wielkotowarowych jak alergie, zapalenia oskrzelików płucnych (płuco farmera), ale także obsesje psychiczne związane z długotrwałym przebywaniem w środowisku obciążonym odorami” i również pod tym kątem należy oceniać raport oddziaływania na środowisko, z którego ma wynikać, czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, planowana inwestycja oddziałuje na życie i zdrowie ludzkie.

Na uwagę zasługuje również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 11 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 1637/14 pr., którym rozstrzygnięto sprawę ze skargi na decyzję odmawiającą wydania pozwolenia na wprowadzenie do środowiska substancji. Sąd wprawdzie uchylił powołanym wyrokiem decyzję, których motywem była ochrona zdrowia psychicznego mieszkańców, jednak bynajmniej nie z powodu zanegowania prezentowanego w tej sprawie przez organy stanowiska, zgodnie z którym wpływ na psychikę mieści się w pojęciu wpływu na zdrowie ludzkie. Sąd bowiem, „przyznając po części rację orzekającym w sprawie organom, stwierdza, że niewątpliwą wydaje się możliwość negatywnego wpływu narażenia na emitowane odoranty na zdrowie mieszkających w zasięgu emisji ludzi, zarówno zdrowie fizyczne, jak też zwłaszcza psychiczne. Stałe przebywanie pod wpływem odrzucającego dla ludzi, czy trudnego do zniesienia zapachu niewątpliwie stanowi bowiem uciążliwość mogącą powodować istotny dyskomfort z wszystkimi jego możliwymi zwłaszcza dla psychiki skutkami, a tym samym brak w ustawodawstwie norm dotyczących dopuszczalnej emisji odorów nie oznacza dopuszczalności ich nieograniczonego wprowadzania”.

Kolejno warty uwagi jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 16/12 pr. Sąd przyznał nim bowiem rację organowi, którego decyzję o odmowie wydania decyzji zezwalającej na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza zaskarżono. Odmowa wydania decyzji była zaś skutkiem m.in. – jak wynika z przedstawionego przez Sąd stanu faktycznego – „ujemnego wpływu uciążliwości zapachowej na zdrowie psychiczne człowieka”. Wyrok ten stał się przedmiotem kontroli instancyjnej dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2108/12 uznał, że „Sąd [pierwszej instancji – przyp. własny] prawidłowo stwierdził, że eksploatacja w projektowanym zakresie przedmiotowym tej instalacji nie będzie związana z jej małą uciążliwością lecz będzie powodować pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub nawet zagrożenie dla zdrowia ludzi w rozumieniu art. 141 ust. 2 p.o.ś. w związku z art. 143 pkt 5, 6 i 8 p.o.ś.”.

³ To i dalsze powołane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w CBOSA.

V. Artykuł 7 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Wynikająca z przytoczonego przepisu zasada, została rozwinięta w art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przewiduje on, że „organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wskutek wykazanej wyżej błędnej wykładni art. 364 p.o.ś. przyjętej przez orzekające w niniejszej sprawie organy, dopuściły się one również naruszenia przytoczonych przepisów postępowania. Lektura uzasadnienia zaskarżonej decyzji, wskazuje bowiem wyraźnie, że prowadząc postępowanie dowodowe, skupiły się organy wyłącznie na ustaleniu ewentualnego występowania chorób i ewentualnego związku powstania tych chorób z funkcjonowaniem ocenianej działalności. Dowodzi tego w szczególności okoliczność, że koronnym argumentem przemawiającym – zdaniem organów – za brakiem wpływu ocenianej instalacji na zdrowie ludzkie jest to, że Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny dla m.st. Warszawy nie stwierdził zwiększonej zachorowalności na obszarze oddziaływania instalacji, zaś zgłaszający dolegliwości (wymioty, bóle głowy itd.) mieszkańcy, nie potwierdzają swoich twierdzeń zaświadczeniami lekarskimi.

Uchybienie, jakiego dopuściły się organy jest tym poważniejsze, że w sposób jednoznaczny potwierdzają one istnienie uciążliwości odorowych wywoływanych przez ocenianą instalację. Za sugestią podjęcia analizy wpływu tych uciążliwości na zdrowie psychiczne okolicznych mieszkańców uznać też należy tezy zawarte w sporządzonej na potrzeby postępowania opinii biegłego Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny. Choć nie stwierdził on, by stężenia mikroorganizmów zagrażały zdrowiu ludzkiemu, to wskazał, że same uciążliwości odorowe wpływają negatywnie na zdrowie psychiczne, a to z kolei ma wpływ na zdrowie w ogóle („na stan zdrowia mieszkańców negatywnie może wpływać także zdenerwowanie, zniecierpliwienie i napięcie, jakiego doświadczają w związku z dokuczliwością przykrego odoru i poczuciem braku skutecznej reakcji na ich postulaty”, „mieszkanie w warunkach długotrwałego narażenia na uciążliwe odory nie odpowiada standardom higienicznym i nie zapewnia niezbędnego minimum komfortu lokatorom”).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy implikowały po stronie organów orzekających obowiązek ustalenia nie tylko wpływu ocenianej instalacji na zdrowie fizyczne, ale również, a nawet przede wszystkim, na zdrowie psychiczne osób narażonych na uciążliwości. Środkami dowodowymi służącymi

temu celowi mogłyby być przy tym w szczególności dodatkowe opinie biegłych w odpowiednich dziedzinach nauki.

VI. Mając powyższe na względzie, w sposób jednoznaczny należy się opowiedzieć za wadliwością zarówno zaskarżonej niniejszą skargą decyzji, jak również decyzji jej poprzedzającej. Umorzenie postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie określić bowiem należy jako przedwczesne.

Wnoszę zatem jak na wstępie.

Załączniki:

- odpis pisma – 4 szt.