



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE w Warszawie	
wpł. dnia	26. 07. 2021
zał.	podpis

Dnia 15 lipca 2021 r.

Znak pisma P. 22687/21
SAMORZĄDOWE
Kolegium Odwoławcze
w Warszawie

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

oko KOA 4052/Os/19

Przewodniczący: Sędzia NSA Teresa Zyglewska

po rozpoznaniu w dniu 15 lipca 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej [REDACTED]

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 18 września 2020 r., sygn. akt IV SAWa 502/20

oddalającego sprzeciw [REDACTED]
od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego

z dnia 30 stycznia 2020 r., nr KOA 4052/Os/19

w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie składowania odpadów

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

[Signature]

SAMORZĄDOWE
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
W WARSZAWIE
01-161 Warszawa, ul. Obozowa 57
tel. 22 622-49-61 do 4
NIP: 526-16-56-044. REGON: 010857000

Za zgodność z odpisem

30. 09. 2021

INSPEKTOR
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Warszawie

Izabella Kapczyńska

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 18 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 502/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił sprzeciw [REDAKTOWANE] (skarżący) od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 30 stycznia 2020 r., nr KOA 4052/OŚ/19 w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie składowania odpadów.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Pismem z 1 lipca 2019 r. Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska zawiadomił Wójta Gminy Radziejowice o składowaniu odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym na terenie działki nr ew. 286/6 w miejscowości Słabomierz gm. Radziejowice, na terenie po eksploatacji złoża kruszywa "Słabomierz II", stanowiącej własność skarżącego. Działka ta położona jest w miejscowości Słabomierz na podstawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Radziejowice zatwierdzonego uchwałą nr XV/83/2004 Rady Gminy Radziejowice z dnia 11 lutego 2004 r. (Dz. U. Woj. Mazowieckiego Nr 95, poz. 2334 ze zm.) i przeznaczona została częściowo pod tereny rolne (symbol A.RP), tereny lasów (symbol A.LS) oraz pod tereny komunikacji (symbol 02KGP).

Wójt 1 sierpnia 2019 r. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji nakazującej skarżącemu usunięcie odpadów z działki, zaś pismem z 30 sierpnia 2019 r. zawiadomił skarżącego o terminie przeprowadzenia oględzin nieruchomości w celu dokonania precyzyjnego ustalenia rodzaju i ilości odpadów będących przedmiotem postępowania.

Oględziny działki przeprowadzono 17 września 2019 r. w trakcie, których na powierzchni gruntu nie stwierdzono składowania odpadów typu plastik, folie lub przewody. Stwierdzono, że działka jest porośnięta chwastami i dziką trawą.

Decyzją z 31 października 2019 r. Wójt umorzył postępowanie w sprawie wydania decyzji nakazującej skarżącemu usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska złożył odwołanie od decyzji Wójta. Po rozpatrzeniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 30 stycznia 2020 r. uchyliło decyzję Wójta z 31 października 2019 r. wskazując, że organ I instancji oparł umorzenie postępowania jedynie na

**SAMORZĄDOWE
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
W WARSZAWIE**
01-161 Warszawa, ul. Obozowa 57
tel. 22 622-49-61 do 4
NIP: 526-16-56-044, REGON: 010857000

2
Za zgodność z odpisem
30. 09. 2021

INSPEKTOR
samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Warszawie

Isabella Kapczyńska

ogłędzinach na powierzchni działki, podczas gdy już w zawiadomieniu Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wskazywał, że odpady zostały składowane w byłym wyrobisku po eksploatacji złóż kruszywa. Tym samym w ocenie SKO organ I instancji powinien wyjaśnić dokładnie, tj. dokonać oględzin wraz z pobraniem próbek spod powierzchni ziemi, zwłaszcza, że kontrola z pobraniem próbek dokonana wcześniej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wykazała istnienie w byłym wyrobisku odpadów zasypanych ziemią. Ponadto organ II instancji wyjaśnił, iż w sytuacji kiedy organ nie ma możliwości dokonania samodzielnie takich oględzin winien zlecić tę czynność biegłemu, który sporządzi opinię w sprawie, która wykaże czy pod ziemią w byłym wyrobisku znajdują się odpady, jakie to są odpady.

Od opisanej wyżej decyzji sprzeciw wniósł skarżący. Rozpoznając sprzeciw Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, iż uznał za prawidłowe stanowisko organu odwoławczego w sprawie, bowiem zdaniem Sądu konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, co uzasadniało uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Wyjaśnił, iż należy podzielić podgląd organu odwoławczego, że umarżając postępowanie administracyjne organ I instancji oparł się wyłącznie na pobieżnych i powierzchniowych oględzinach nieruchomości stanowiącej własność wnoszącego sprzeciw. Przypomniął, iż z zawiadomienia o składowaniu odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym wynika wprost, że odpady są składowane pod powierzchnią ziemi, co potwierdziły wyniki badań załączonych do zawiadomienia. Następnie wskazał, że celem ustalenia czy pod powierzchnią nieruchomości wnoszącego sprzeciw składowane są odpady niezbędnym jest pobranie próbek do badań oraz ewentualnie powołanie biegłego celem ustalenia czy na podstawie dostępnych próbek gleby można ustalić lokalizację oraz rodzaj składowanych odpadów. Zdaniem Sądu organ I instancji ograniczając się do obejrzenia powierzchni nieruchomości stanowiącej własność wnoszącego sprzeciw w istocie zaniechał poczynienia ustaleń i wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Sąd I instancji wyjaśnił, iż do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 26 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r., poz. 701 ze zm.) wymagane jest ustalenie istnienia odpadów, ich składowania w miejscu nieprzeznaczonym do składowania lub magazynowania oraz podmiotu zobowiązanego do usunięcia nielegalnie składowanych odpadów. Podniósł

także, że podstawą faktyczną zastosowania przepisu z art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach winno być ustalenie, że na terenie nieprzeznaczonym do składowania lub magazynowania odpadów znajdują się odpady oraz że spełniona została chociaż jedna z przesłanek negatywnych, a więc: odpady nie mogą lub nie mogły zostać wykorzystane zgodnie z przypisaną im prawem metodą odzysku; lub odpady nie mogą lub nie mogły zostać wykorzystane na potrzeby własne; lub też ilość odpadów uniemożliwiała ich bezpiecznie wykorzystanie.

W ocenie Sądu I instancji zaniechania organu I instancji w zakresie ustalenia czy pod powierzchnią ziemi składowane są odpady oraz ich rodzaju skutkowało tym, że organ odwoławczy, aby rozpatrzyć odwołanie zobligowany byłby przeprowadzić całe postępowanie dowodowe samodzielnie, co przekraczałoby ramy postępowania uzupełniającego. W konsekwencji Sąd wywiódł, iż brak jednoznacznego ustalenia czy pod powierzchnią ziemi zostały złożone odpady skutkuje tym, że Kolegium nie dysponuje wystarczającym materiałem dowodowym do stwierdzenia, że na terenie nieruchomości wnoszącego sprzeciw nie są składowane odpady oraz że zostały spełnione przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego. W konsekwencji, jak przyjął Sąd, konieczny do przeprowadzenia zakres postępowania dowodowego przekracza ramy uzupełniającego postępowania dowodowego, które może być przeprowadzone w oparciu o art. 136 § 1 k.p.a.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się skarżący i w skardze kasacyjnej zarzucił mu na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 151a § 1 p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie uzasadnił w sposób niebudzący wątpliwości powodów oddalenia sprzeciwu skarżącego.

W oparciu o przytoczony zarzut wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący kasacyjnie przedstawił szczegółową argumentację świadczącą w jego ocenie o zasadności podniesionego zarzutu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
W WARSZAWIE
01-161 Warszawa, ul. Obózowa 57
tel. 22 61 21 40 41 do 4
fax 22 61 21 40 41, 22 61 21 40 42

4

Za zgodność z odpisem
30. 09. 2021

INSPEKTOR
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Warszawie
Ewelina Kapczyńska

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej "p.p.s.a.", Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który w odróżnieniu od sądu pierwszej instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż wymóg uzasadnienia zarzutów skargi kasacyjnej wiąże się z koniecznością podania konkretnych argumentów, które związane są z okolicznościami sprawy i stanowią potwierdzenie podniesionych zarzutów. Nie sposób przyjąć, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi kasacyjnej spełnia te wymagania, bowiem ogranicza się ono do zacytowania fragmentów zdań zawartych w uzasadnieniu Sądu I instancji, które zdaniem autora skargi kasacyjnej pozostają ze sobą w sprzeczności oraz stwierdzenia, że Sąd zajął się badaniem merytorycznym sprawy „zamiast dokonać kontroli procesu wydawania samej decyzji administracyjnej, w szczególności czy organ odwoławczy mógł samodzielnie dokonać oględzin tej nieruchomości i zastosować artykuł 136 Kodeksu postępowania administracyjnego.”

We wniesionej skardze kasacyjnej skarżący zarzucił Sądowi I instancji naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 151a § 1 p.p.s.a. Jednakże z treści zarzutu, wynika, że intencją skarżącego kasacyjnie było zarzucenie Sądowi naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. Z treści zarzutu kasacyjnego jednoznacznie bowiem wynika, że zdaniem skarżącego kasacyjnie Sąd nie wyjaśnił w sposób niebudzący wątpliwości powodów oddalenia sprzeciwu, zaś w uzasadnieniu podnosi on, iż jest ono niespójne. Przy czy w istocie uzasadnienie rozpatrywanej skargi kasacyjnej w ogóle nie zawiera jakiegokolwiek uzasadnienia odnośnie do zarzucanego naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zarzucając błędne zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. konieczne jest odniesienie do konkretnych okoliczności sprawy. Rolą autora skargi kasacyjnej jest bowiem wykazanie, że w sprawie nie ma potrzeby dokonywania określonych ustaleń lub też, że zostały one już dokonane wskazując na okoliczności danej sprawy bądź

też podważenie związku tych okoliczności z przedmiotem sprawy.

Stosownie bowiem do treści art. 138 § 2 zdanie pierwsze k.p.a., organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Zatem zastosowanie przepisu art. 138 § 2 k.p.a. uwarunkowane jest dwiema przesłankami procesowymi. Pierwsza z nich polega na tym, że doszło do naruszenia przepisów postępowania w trakcie postępowania zakończonego decyzją organu pierwszej instancji, druga natomiast sprowadza się do tego, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Niezbędne jest wykazanie, że zaistnienie tych przesłanek następuje na określonej podstawie materialnoprawnej. Tylko niewyjaśnienie istotnych okoliczności faktycznych zapisanych w hipotetycznym stanie faktycznym daje podstawy do ustalenia, że spełniona jest przesłanka, według której konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (por.: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.", C.H. Beck 2017, s. 728).

Zwrócić należy uwagę, iż organ kasacyjny przekazując sprawę do ponownego rozpoznania zobligowany jest do wskazania, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Tym samym organ II instancji ma możliwość wydania decyzji kasacyjnej wyłącznie w sytuacji, gdy postępowanie w I instancji zostało przeprowadzone z naruszeniem norm prawa procesowego w takim zakresie, że miało to istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. Przypomnieć także trzeba, że braki w postępowaniu dowodowym nie mogą stanowić podstawy do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. jedynie w sytuacji, gdy organ odwoławczy ma możliwość skorzystania z art. 136 § 1 k.p.a. Tym samym zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. poprzedzone być powinno wykazaniem, że ewentualne postępowanie dowodowe przeprowadzone w oparciu o przepis art. 136 § 1 k.p.a. będzie niewystarczające.

Jednocześnie akcentuje się, że przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego nie może godzić w zasadę dwuinstancyjności. Tym samym w sytuacji, gdy zakres postępowania uzupełniającego wskazuje, że organ odwoławczy musiałby sam przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w zakresie

kwestii mogących mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji, wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty prowadziłoby do sytuacji, w której sprawa rozstrzygana byłaby w istocie w jednej instancji. Taki stan rzeczy natomiast powodowałby pozbawienie skarżącego dwukrotnego rozpoznania jego sprawy przez dwa różne organy administracji, a zatem stanowiłby naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 15 k.p.a.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że Sąd I instancji prawidłowo uznał, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze skutecznie wykazało konieczność wyjaśnienia zakresu sprawy mającego istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Sąd ocenia bowiem jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o których stanowi art. 138 § 2 k.p.a., czyniąc to w kontekście przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie.

Z zaskarżonego uzasadnienia Sądu I instancji jednoznacznie wynika, że dokonał on oceny możliwości zastosowania przez organ II instancji art. 136 k.p.a. w przedmiotowej sprawie. Wskazał on bowiem, iż zaniechania organu I instancji w zakresie ustalenia czy pod powierzchnią ziemi składowane są odpady oraz ich rodzaju spowodowały, iż organ odwoławczy musiałby przeprowadzić samodzielnie całe postępowanie dowodowe, co przekraczałoby ramy postępowania uzupełniającego. Wyjaśnił również, że brak jednoznacznych ustaleń w tym zakresie skutkuje tym, że organ odwoławczy nie dysponował wystarczającym materiałem dowodowym do stwierdzenia, że na terenie nieruchomości nie są składowane odpady, a co za tym idzie, że zostały spełnione przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego. Końcowo Sąd wskazał, iż konieczny do przeprowadzenia zakres postępowania dowodowego przekracza ramy uzupełniającego postępowanie dowodowego, które może być przeprowadzone w oparciu o art. 136 § 1 k.p.a.

Odnosząc się zaś do kwestionowanego przez skarżącego niespełnienia przez zaskarżone uzasadnienie ustawowych warunków, wskazać należy, iż zawiera ono wskazane w art. 141 p.p.s.a. elementy. Z wywodów Sądu I instancji wynika, dlaczego w jego ocenie w przedmiotowej sprawie miał zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. i jaki stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania. Sąd I instancji w dostateczny sposób wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia, argumentując z jakich przyczyn w jego ocenie należało uznać zaskarżoną decyzję za prawidłową.

Sygn. akt III OSK 5112/21

W konsekwencji niezasadny okazał się sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 138 § 2 w zw. z art. 151a § 1 p.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Jacyna Zaleska
[Signature]
Sekretarz sądu

SAMORZĄDOWE
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
W WARSZAWIE
01-161 Warszawa, ul. Obozowa 57
tel. 22 622-49-61 do 4
NIP: 526-16-56-044. REGON: 010857000

Za zgodność z odpisem

30. 09. 2021

INSPEKTOR
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Warszawie
[Signature]
Izabella Kapczyńska

