

Sygn. akt IV SA/Wa 502/20

129733/21
SAMORZĄDOWE
Kolegium Odwoławcze
w Warszawie
do KOA 4052/OŚ/19

WYROK
postanowienie

z dnia 18.09.2020 r. Sygn. akt IV SA/Wa 502/20
jest prawomocny(e) od dnia 19.09.2020 r.

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
w Warszawie
wpt.
dnia 29. 09. 2021
zał. m. podpis. KPO



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Aneta Dąbrowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 września 2020 r.
sprawy ze sprzeciwu [REDACTED]
od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie
z dnia 30 stycznia 2020 r., nr KOA 4052/OŚ/19
w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie składowania odpadów

oddala sprzeciw



Ja oryginał właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Bartłomiej Grzybowski

Referent

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 Zapeczyńska

INSPEKTOR
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Warszawie

Izabella Kapczyńska

UZASADNIENIE

[REDAKTOWANE] wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sprzeciw od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej: SKO, organ odwoławczy, organ II instancji) z 30 stycznia 2020 r., które działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego uchyliło decyzję Wójta Gminy Radziejowice (dalej: Wójt, organ I instancji) z 31 października 2019 r. umarzającą postępowanie w sprawie składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym.

Stan sprawy przedstawia się następująco:

Działka nr ew. 286/6 położona 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.) przeznaczona została częściowo pod tereny rolne (symbol A.RP), tereny lasów (symbol A.LS) oraz pod tereny komunikacji (symbol 02KGP).

W dniu 1 lipca 2019 r. wpłynęło do Wójta Gminy Radziejowice pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska 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 [REDAKTOWANE]

Wójt Gminy Radziejowice 1 sierpnia 2019 r. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji nakazującej [REDAKTOWANE] usunięcie odpadów z działki o nr ew. 286/6, tj. z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Wójt Gminy Radziejowice pismem z 30 sierpnia 2019 r. zawiadomił [REDAKTOWANE] o terminie przeprowadzenia oględzin nieruchomości w celu dokonania precyzyjnego ustalenia rodzaju i ilości odpadów będących przedmiotem postępowania.

W dniu 17 września 2019 r. przeprowadzono oględziny działki o nr ew. 286/6 w miejscowości Słabomierz. W trakcie oględzin na powierzchni gruntu nie stwierdzono składowania odpadów typu plastik, folie lub przewody. Stwierdzono, że teren działki jest porośnięty chwastami i dziką trawą. Nie stwierdzono składowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym.

Decyzją z 31 października 2019 r. Wójt Gminy Radziejowice umorzył postępowanie w sprawie wydania decyzji nakazującej [REDAKCYJA] właścicielowi złożyć kruszywa „Słabomierz II” usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska złożył odwołanie od decyzji Wójta Gminy Radziejowice. W odwołaniu podniósł, że umorzenie postępowania jest bezpodstawne. Oględziny terenu nieruchomości tylko na powierzchni terenu nie mogą stanowić podstawy do umorzenia postępowania, gdyż zgodnie z badaniami Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (próbki pobrane spod powierzchni ziemi byłego wyrobiska) wskazują na zakopanie odpadów pod ziemią.

Po rozpatrzeniu odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 30 stycznia 2020 r. uchyliło decyzję Wójta Gminy Radziejowice z 31 października 2019 r. SKO w Warszawie wskazało, że organ I instancji oparł umorzenie postępowania jedynie na oględzinach 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. Organ I instancji powinien wyjaśnić dokładnie, tj. dokonać oględzin wraz z pobraniem próbek spod powierzchni ziemi. Powyższe jest uzasadnione faktem, że kontrola z pobraniem próbek dokonana wcześniej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wykazała istnienie w byłym wyrobisku odpadów zasypanych ziemią. W sytuacji kiedy organ nie ma możliwości dokonania samodzielnie takich oględzin winien zlecić tę czynność biegłemu, który sporządzi opinię w sprawie. Opinia winna wykazywać czy pod ziemią w byłym wyrobisku znajdują się odpady, jakie to są odpady.

[REDAKCYJA] wniósł sprzeciw od powyższej decyzji podnosząc, że ewentualne zanieczyszczenia gleby mogą być związane z działaniem parkingu dla

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
Izabella Kupczyńska

tirów oraz stacją benzynową, o których protokół Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska nie wspominał. Osoby korzystające z parkingu i stacji benzynowej wyrzucają śmieci do wyrobiska lub na inne części nieruchomości. Przez wiele lat teren nieruchomości wnoszącego sprzeciw nie był ogrodzony, w sąsiedztwie nieruchomości przyjmowano materiały budowlane, część materiałów budowlanych mogła trafić na teren wyrobiska. Protokół Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska mógł zawierać błędy, gdyż pobrana woda z zagłębień na terenie wyrobiska mogła pochodzić ze strony wyrobiska sąsiadującej z inną działką. Dodatkowo w odległości poniżej 150 metrów od działki wnoszącego sprzeciw znajduje się składowisko "Krzyżówka", które jest składowiskiem odpadów dla Żyrardowa oraz ościennych gmin o powierzchni ponad 10 ha. W ocenie wnoszącego sprzeciw Wójt Gminy Radziejowice przeprowadził kontrolę stanu nieruchomości w sposób prawidłowy i nie było podstaw prawnych do uchylenia jego decyzji.

W odpowiedzi na sprzeciw SKO w Warszawie wniosło o jego oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m. in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2019, poz. 2167) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [(Dz. U. 2019, poz. 2325, ze zm.) - zwanej dalej: p.p.s.a.], sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy, nie uwzględnił sprzeciwu. W konsekwencji uznał, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 30 stycznia 2020r. nie narusza prawa w stopniu dającym podstawy do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Przedmiotem kontroli Sądu pod względem zgodności z prawem była ww. decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

postępowania administracyjnego [(Dz. U. z 2020 r., poz. 256) - dalej w skrócie: „k.p.a.”).

Stosownie do art. 64a p.p.s.a. - od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść sprzeciw. Sąd rozpoznaje sprzeciw na posiedzeniu niejawnym (art. 64d § 1 p.p.s.a.) i ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Uwzględniając sprzeciw, sąd uchyla decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. (art. 151a § 1 p.p.s.a.). W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu od decyzji sąd oddala sprzeciw (art. 151a § 2 p.p.s.a.).

Podstawowym obowiązkiem sądu administracyjnego rozpoznającego sprzeciw na decyzję kasatoryjną jest przede wszystkim ustalenie, czy zachodziły przesłanki do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., a więc odstąpienia od zasady ogólnej ponownego, merytorycznego rozpoznania sprawy albo zakończenia jej w inny sposób. Innymi słowy, kontrola prawidłowości zaskarżonej decyzji w ramach rozpoznania sprzeciwu oznacza konieczność dokonania oceny, czy w realiach konkretnej sprawy organ drugiej instancji w uzasadniony sposób skorzystał z możliwości wydania decyzji kasatoryjnej, czy też bezpodstawnie uchylił się od załatwienia sprawy co do jej istoty.

W myśl art. 138 § 2 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. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy uwzględnić przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Tym samym, organ odwoławczy może wydać decyzję kasatoryjną, gdy organ pierwszej instancji przy rozpatrywaniu sprawy nie przeprowadził w ogóle postępowania wyjaśniającego lub naruszył przepisy postępowania w stopniu uzasadniającym uznanie sprawy za niewyjaśnioną i przez to niekwalifikującą się do merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ drugiej instancji (wyrok NSA z 14 lutego 2017r., II OSK 1386/15, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Dokonując kontroli rozstrzygnięcia wydanego na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. sąd nie jest władny odnosić się do meritum sprawy w kierunku jej przesądzenia, skoro sprawa wraca do merytorycznego rozpatrzenia przez organ (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II OSK

2219/15, wszystkie powołane orzeczenia dostępne na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl – dalej CBOSA).

Kasatoryjne rozstrzygnięcie może zapaść wyłącznie w sytuacji, gdy wątpliwości organu drugiej instancji co do stanu faktycznego nie da się wyeliminować w trybie art. 136 k.p.a. Konieczność natomiast uzupełnienia w niewielkim zakresie postępowania dowodowego, przez przeprowadzenie określonego dowodu, mieści się w kompetencjach organu odwoławczego do uzupełnienia postępowania, wyłączając dopuszczalność decyzji kasacyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2016r., sygn. akt II OSK 1427/16, CBOSA). Organ odwoławczy nie jest także uprawniony do wydania kasacyjnego rozstrzygnięcia, jeśli organ pierwszej instancji nieprawidłowo ocenił zebrany w sprawie materiał dowodowy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 stycznia 2007r., sygn. akt II SA/GI 439/06, CBOSA).

W niniejszej sprawie SKO w Warszawie uchyliło decyzję Wójta Gminy Radziejowice i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, z uwagi na stwierdzone uchybienia i konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, mający istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności zaskarżonej decyzji według wskazanych wyżej kryteriów wykazała, że nie narusza ona przepisów prawa. Tym samym, sprzeciw nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd uznał za prawidłowe stanowisko organu odwoławczego w sprawie. 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.

Stwierdzić należy, że Kolegium trafnie przyjęło, że w sprawie zachodzą przesłanki do wydania decyzji kasatoryjnej. W szczególności, należy podzielić podgląd organu odwoławczego, że umarzając postępowanie administracyjne organ I instancji oparł się wyłącznie na pobieżnych i powierzchownych oględzinach nieruchomości stanowiącej własność wnoszącego sprzeciw. 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. 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. Organ I instancji ograniczając się do obejrzenia powierzchni nieruchomości stanowiącej własność wnoszącego sprzeciw w istocie zaniechał poczynienia ustaleń i wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Zgodnie art. 26 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2019. poz. 701 ze zm.) posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania; w przypadku nieusunięcia odpadów zgodnie z ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, z wyjątkiem przypadku, gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzenia nieważności, uchylecia lub wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami. Zatem do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 26 ustawy o odpadach wymagane jest ustalenie istnienia odpadów, ich składowania w miejscu nieprzeznaczonym do składowania lub magazynowania oraz podmiotu zobowiązanego do usunięcia nielegalnie składowanych odpadów. 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.

Zaniechania organu I instancji w zakresie ustalenia czy pod powierzchnią ziemi składowane są odpady oraz ich rodzaju skutkowały tym, że organ odwoławczy, aby rozpatrzyć odwołanie zobligowany byłby przeprowadzić całe postępowanie dowodowe samodzielnie, co przekraczałoby ramy postępowania uzupełniającego. 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. Tego rodzaju uchybienie istotnie utrudnia rzeczowe

odniesienie się przez organ odwoławczy do zarzutów odwołania. Reasumując, konieczny do przeprowadzenia zakres postępowania dowodowego przekracza ramy uzupełniającego postępowanie dowodowego, które może być przeprowadzone w oparciu o art. 136 § 1 k.p.a. Tym samym koniecznym było wydanie przez Kolegium decyzji kasatoryjnej.

Odnosząc się do zarzutów sprzeciwu należy wskazać, że są one bezzasadne. Kwestia ustalenia pochodzenia ewentualnych odpadów i miejsca ich składowania będzie przedmiotem postępowania przed organem I instancji. Wnoszący sprzeciw ustosunkuje się do ewentualnych ustaleń organu administracji publicznej. Organ w postępowaniu zastosuje art. 10 § 1 k.p.a. Natomiast rozstrzygnięcie w kwestii nieprawidłowości badań wykonanych przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska przez Sąd jest niedopuszczalne w świetle regulacji art. 64e P.p.s.a.

Mając to wszystko na uwadze Sąd podziela stanowisko organu, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, uzasadniał wydanie decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 K.p.a.

W tym stanie rzeczy Sąd - na mocy art. 151a § 2 p.p.s.a. – oddalił sprzeciw.



Ja oryginalnie właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Bartłomiej Grzybowski

Referent

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

