

II SA/Gd 193/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-09-24
Data wpływu	2014-04-03
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Dorota Jadwiszczok /sprawozdawca/ Janina Guść /przewodniczący/ Krzysztof Ziółkowski
Symbol z opisem	6135 Odpady
Hasła tematyczne	Odpady
Sygn. powiązane	II OZ 726/14
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchylono decyzję II i I instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2010 nr 185 poz 1243; art. 34; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 21; art. 246, art. 26, art. 3 ust. 1 pkt 6, pkt 19, pkt 32, art. 2 pkt 11, art. 250 ust. 1; Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Dz.U. 2013 nr 0 poz 1232; art. 3 pkt 44; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 267; art. 7, art. 77 par. 1, art. 80, art. 10 par. 1; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Janina Guść Sędziowie: Sędzia WSA Dorota Jadwiszczok (spr.) Sędzia NSA Krzysztof Ziółkowski Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Anna Rusajczyk po rozpoznaniu w dniu 24 września 2014 r. w Gdańsku na rozprawie przy udziale Prokuratora Piotra Przytuły sprawy ze skargi A. B. i R. B. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 4 lutego 2014 r., nr [...] w przedmiocie nakazu usunięcia odpadów 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Wójta Gminy z dnia 16 stycznia 2013 r., nr [...], 2. określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.

Uzasadnienie

Decyzją z 16 stycznia 2013 r. wydaną na podstawie art. 34 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 ust. 1 oraz art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r., nr 185, poz. 1243 ze zm.) – dalej w skrócie jako "ustawa o odpadach z 2001 r.", Wójt Gminy - po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania z terenu nieruchomości nr [...], obręb B., należącej do A. i R. B., nakazał właścicielom tej nieruchomości usunięcie odpadów o kodach 17 05 04 - gleba, ziemia w tym kamienie inne niż wymienione w 17 05 03, oraz 17 01 07 - zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, pochodzących z inwestycji wykopy pod fundamenty budynku w następującej ilości: 420m³ - do głębokości 2 m w granicach zasypanego naturalnego zbiornika wodnego oraz do głębokości 0,5 m na terenie poza granicami zasypanego naturalnego zbiornika wodnego.

Organ określił, że prace należy wykonać do 30 czerwca 2013 roku i wyjaśnił, że granice zasypanego naturalnego zbiornika wodnego przedstawione zostały na mapie informacyjnej przedstawiającej stan sytuacyjno-wysokościowy przed jego likwidacją, stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji. Stwierdził ponadto, że wykonanie decyzji nastąpić ma przez zawarcie umowy z przedsiębiorcą na usunięcie odpadów i ich transport do miejsca składowania lub unieszkodliwiania.

W uzasadnieniu organ I instancji stwierdził, że masy ziemne nawiezione na działkę nr [...]

celem zasypania naturalnego zbiornika wodnego gromadzącego wody opadowe, pochodzą z inwestycji – wykopy pod fundamenty budynku. Ponieważ właściciel działki nie przedstawił żadnego z wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r. dokumentów, a dodatkowo w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie ma zapisów dotyczących warunków zagospodarowywania mas ziemnych i skalnych pochodzących z inwestycji, w sprawie mają zastosowanie przepisy ustawy o odpadach z 2001 r. Wskazując na treść

art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach z 2001 r., organ pierwszej instancji uznał, że właścicielem odpadów znajdujących się na działce nr [...] - zgodnie z informacją zawartą w ewidencji gruntów, są właściciele nieruchomości, czyli A. i R. B.

Organ wyjaśnił nadto, że z ekspertyzy dotyczącej wpływu likwidacji zbiornika m.in. na działce nr [...] na działki sąsiadujące, sporządzonej w równoległym toczącym się postępowaniu w przedmiocie zmiany stanu wody na gruncie wynika, że na przestrzeni lipca i sierpnia 2012 r. zbiornik wodny na terenie działek nr [...] oraz [...] w B. został zlikwidowany przez zasypanie materiałem gruntowym (spoistym, drobnoziarnistym). Rzędne terenu w obrębie wskazanych działek zwiększyły się od 0,4 m do 1,8 m poza obszarem naturalnego zbiornika wodnego, do nawet 3,5 m w lokalizacji zlikwidowanego zbiornika. Nasypy wykonane zostały z glin piaszczystych i piasków gliniastych z humusem, lokalnie zawierających śmieci, gruz ceglany i styropian, co potwierdziło, że użyte do ich wykonania masy ziemne pochodzą z urobku wykopu fundamentowego budynku. W oparciu o dane z ekspertyzy organ przyjął średnią głębokość nasypu 2 m w granicach zlikwidowanego zbiornika wodnego i 0,5 m poza jego granicami. Opierając się na tych danych, mapach poglądowych oraz dokumentacji fotograficznej, organ oszacował ilość nawiezionych odpadów i zaklasyfikował je jako 17 05 04 – gleba, ziemia w tym kamienie inne niż wymienione w 17 05 03, oraz 17 01 07 – zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano-ceramicznego, odpadów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06. Stwierdził przy tym, że teren działki nr [...] nie jest miejscem przeznaczonym do składowania lub magazynowania odpadów, dlatego też należało zobowiązać właścicieli do ich usunięcia z tej nieruchomości.

W odwołaniu od powyższej decyzji A. i R. wskazali, że działkę kupili pod zabudowę szeregową, a nie jako zbiornik wodny. W momencie zakupu nie było na niej zbiornika wodnego. Z informacji pochodzących z Gminy wynika natomiast, że nawiezenia odpadów do wyrównania gruntu dokonał K. K. Oświadczyli, że nie udzielili zgody K. K. na prowadzenie prac ziemnych na ich działce ani na składowanie odpadów. Wskazali także, że jeśli na należącej do nich działce konieczne jest utworzenie zbiornika wodnego, to wyrażają gotowość zamiany posiadanej nieruchomości na inną przeznaczoną do zabudowy.

Decyzją z 4 lutego 2014 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) – dalej w skrócie jako "ustawa o odpadach z 2012 r.", w związku z art. 34 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 ust. 1 oraz art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach z 2001 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję Wójta Gminy z 16 stycznia 2013 r. w części określającej termin wykonania prac polegających na usunięciu odpadów z nieruchomości położonej w B., stanowiącej działkę nr [...], określiło nowy termin wykonania tego obowiązku na dzień 31 lipca 2014 r., oraz utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu decyzji Kolegium wskazało, że w trakcie postępowania przeprowadzono oględziny oraz uzyskano ekspertyzę dotyczącą wpływu likwidacji zbiornika wodnego (stawu) na działkach nr [...] oraz [...] w miejscowości B. na działki sąsiadujące. Kolegium uznało, że biegli sporządzający opinię potwierdzili, że na opisanych powyżej działkach znalazły się masy ziemi, które się tam wcześniej nie znajdowały, a których "przeznaczeniem" było zasypanie

znajdującego się na działkach zbiornika wodnego oraz, iż opinia nie budzi zastrzeżeń co do jej zupełności, logiczności wniosków oraz fachowości. Zdaniem Kolegium, fakt nawiezienia wskazanych mas ziemi potwierdza także oświadczenie K. K., złożone podczas oględzin 7 sierpnia 2012 r., zgodnie z którym nawiezione masy ziemne pochodzą z wykopu pod fundamenty budynku.

Kolegium zwróciło uwagę na zmianę stanu prawnego. Wyjaśniło, że organ pierwszej instancji wydał swoją decyzję 16 stycznia 2013 r. na podstawie art. 34 ustawy o odpadach z 2001 r.. Ustawa ta jednak została uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r. przez ustawę o odpadach z 2012 r. Stosownie do treści art. 252 ustawy o odpadach z 2012 r., z dniem jej wejścia w życie ustawa o odpadach z 2001 r. przestała obowiązywać. W niniejszej sprawie postępowanie administracyjne zostało wszczęte i zakończone w pierwszej instancji przed dniem wejścia w życie ustawy o odpadach z 2012 r. Jednakże w dniu rozstrzygnięcia przez organ drugiej instancji obowiązywała już ustawa nowa. Ustawodawca nie przewidział stosowania dotychczasowych przepisów w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 stycznia 2013 r., dlatego też Kolegium uznało, że mimo wszczęcia postępowania w sprawie pod rządami ustawy o odpadach z 2001 r., obecnie należy stosować do niej przepisy ustawy o odpadach z 2012 roku.

Kolegium wyjaśniło, że przepisy art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz przepisy art. 2 pkt 11 ustawy o odpadach z 2012 r. w podobny sposób traktowały masy ziemne lub skalne usuwane albo przemieszczane w związku z realizacją inwestycji jako odpady. W ocenie Kolegium nie budziło żadnych wątpliwości, że przemieszczenie mas ziemnych miało związek z planowaną przez SKOK "A" (dalej w skrócie jako SKOK) inwestycją budowlaną, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach z 2001 r. Mając na uwadze ten przepis, a także nowy art. 2 pkt 11 ustawy o odpadach z 2012 r., Kolegium wezwało SKOK oraz wykonawcę prac – K. K. do przedstawienia którejś z decyzji pozwalającej na wyłączenie przepisów o odpadach w tej sprawie. K. K. na wezwanie nie odpowiedział, natomiast SKOK wyjaśniła w piśmie z dnia 17 stycznia 2014 r., że nie posiada żadnych decyzji administracyjnych na planowane prace, albowiem miały one charakter porządkowy oraz, że na działkach nie wykonywano żadnych robót budowlanych. Prace były natomiast niezbędne z uwagi na nieprawidłowe odprowadzenia wody deszczowej z działek sąsiednich. W tym stanie rzeczy Kolegium uznało, że SKOK nie wykazała żadnej przesłanki wyłączającej stosowanie prawa o odpadach, zatem nawiezione na działkę odwołujących się masy ziemne muszą zostać potraktowane jak odpady i musi odnośnie tych mas ziemnych znaleźć zastosowanie ustawa o odpadach, która m.in. nie pozwala na ich składowanie w miejscu do tego nieprzeznaczonym, jak również zobowiązuje właściciela odpadów do ich usunięcia z takiego miejsca. W konsekwencji Kolegium uznało, że nawiezione na działkę odwołujących się masy ziemi stanowiły substancję złożoną w miejscu do tego nieprzeznaczonym i wymagają usunięcia. Substancja ta została opisana w rozporządzeniu z dnia 27 września 2001 r. zawierającym katalog odpadów (Dz. U. nr 112, poz. 1206). Opinia biegłych klasyfikuje je jako 17 05 04 - gleba, ziemia w tym kamienie inne niż wymienione w 17 05 03, oraz 17 01 07 - zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06. Jako odpady substancje te powinny zostać usunięte w miejsce składowania odpadów.

Kolegium wyjaśniło ponadto, że decyzję administracyjną nakazującą usunięcie odpadów – zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o opadach z 2001 r. oraz art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., należy skierować do posiadacza odpadów, którym

- w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o opadach z 2001 r. (oraz art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach z 2012 r.), jest władający powierzchnią ziemi, czyli w niniejszej sprawie - zgodnie z ewidencją gruntów, właściciele działki nr [...], tj. A. i R. B. Organ I instancji prawidłowo zatem

wskazał adresata decyzji. Prawidłowo również, opierając się na opinii biegłego, przyjął średnią głębokość nasypu – 2 m w granicach zlikwidowanego zbiornika wodnego i 0,5 m poza jego granicami. Opierając się na powyższych danych, mapach poglądowych oraz dokumentacji fotograficznej, Wójt oszacował ilość nawiezionych odpadów oraz dokonał ich zaklasyfikowania, a także sformułował rozstrzygnięcie w sposób niebudzący wątpliwości co do tego, w jaki sposób powinna nastąpić realizacja obowiązku usunięcia odpadów.

Dodatkowo Kolegium stwierdziło, że dokonało korekty rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji w zakresie terminu usunięcia odpadów kierując się tym, że organ pierwszej instancji przewidział okres 6 miesięcy od daty wydania decyzji.

A. i R. B. wnieśli na powyższą decyzję Kolegium skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, domagając się uchylecia decyzji organów obu instancji. W skardze zarzucili naruszenie art. 3 ust. 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach poprzez błędne jego zastosowanie i przyjęcie, że do skarżących zastosowanie ma domniemanie zawarte we tym przepisie, iż są oni jako właściciele nieruchomości posiadaczami odpadów znajdujących się na ich terenie, podczas gdy zgromadzony w sprawie materiał dowodowy to domniemanie obala.

Formułując zarzuty naruszenia procedury wskazali art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. zarzucając brak należytego zgromadzenia i rozpoznania materiału dowodowego i niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy oraz brak dążenia do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu strony postępowania, w szczególności przez:

- ograniczenie rozpoznania sprawy wyłącznie do przyjęcia domniemania z art. 3 ust. 13 ustawy o odpadach,
- pominięcie faktu, że działający w oparciu o pełnomocnictwo udzielone przez SKOK "A" K. K. przyznał w toku postępowania, iż to on działając na rzecz SKOK "A" nawiązał przedmiotowe odpady,
- brak uwzględnienia przy rozpoznaniu sprawy, że w stosunku do K. K. toczyło się postępowanie karne m.in. o nawiezenie odpadów,
- nieuwzględnienie faktu, że na skarżących, decyzją Wójta Gminy z dnia 7 grudnia 2012 r. nałożony został obowiązek przywrócenia poprzedniego ukształtowania terenu działki i obowiązek ten w ocenie skarżących jest tożsamy z obowiązkiem nałożonym zaskarżoną decyzją,
- art. 80 k.p.a. przez wydanie decyzji w oparciu o domniemanie i brak uwzględnienia całokształtu materiału dowodowego, który prawidłowo oceniony winien doprowadzić do konkluzji, że wyłączną odpowiedzialność za nawiezenie odpadów winien ponosić dokonujący tej czynności K. K.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone między innymi przepisami art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2012 r., nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) – dalej w

skrótce określanej jako "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.

Przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 4 lutego 2014 roku, którą, co do zasady utrzymano w mocy decyzją Wójta Gminy z 16 stycznia 2013 r., nakazującą A. i R. B. - jako właścicielom działki nr [...], usunięcie z powyższej nieruchomości, jako miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, odpadów pochodzących z inwestycji (wykopy pod fundamenty budynku).

Materialnoprawną podstawę decyzji organu I instancji stanowiły przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 roku, nr 185, poz. 1243 ze zm.)

- dalej w skrótce jako "ustawa o odpadach z 2001 r.". Decyzja Wójta wydana została w dniu z dnia 16 stycznia 2013 roku i odnosi się do zdarzeń, które miały miejsce pod rządami wymienionej ustawy. Przepisy nowej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) - dalej w skrótce jako "ustawa o odpadach z 2012 r.", nie nakazywały do spraw wszczętych i niezakończonych, a prowadzonych na podstawie art. 34 ustawy o odpadach z 2001 r., stosować przepisów nieobowiązujących, zatem dalej rozpoznając przedmiotową sprawę należało kierować się aktualnymi regulacjami ustawy o odpadach z 2012 roku. Zgodnie bowiem z art. 246 ustawy o odpadach z 2012 r., ustawodawca przewidział w sprawach wszczętych i niezakończonych stosowanie w dotychczasowym brzmieniu jedynie przepisów karnych oraz przepisów o karach pieniężnych. Oznacza to, że w pozostałym zakresie, mimo wszczęcia postępowania pod rządami ustawy o odpadach z 2001 r., stosuje się do niego przepisy ustawy o odpadach z 2012 r. (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 692/13, a także sygn. akt II SA/Gd 195/14 – wyrok dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sprawa dotycząca składowania mas ziemnych na terenie działki nr [...] podlega zatem ostatecznemu rozstrzygnięciu na podstawie przepisu art. 26 ustawy o odpadach z 2012 roku.

Prawidłowo zatem materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji organu II instancji stanowił art. 26 ustawy o odpadach z 2012 roku. Przepisy zawarte

w art. 26 ust. 1 i 2 tej ustawy stanowią odpowiednik regulacji zwartej w art. 34 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Przepis art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. stanowi zaś, że w przypadku nieusunięcia odpadów, 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, gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami. Natomiast art. 34 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowił, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, wskazując sposób wykonania tej decyzji.

W niniejszej sprawie - wszczętej pod rządami ustawy o odpadach z 2001 r., nie ma zatem miejsca sytuacja, w której obywatel jest zaskakiwany przez organy administracji publicznej wydawaniem nakazów czy zakazów nieadekwatnych do stanu prawnego z dnia dokonania określonej czynności, lub też nakazów czy zakazów w tej dacie prawu nieznanymi. Tym samym zasada nieretroakcji prawa w rozpatrywanym przypadku nie została naruszona (tak też

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 29 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1097/13; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 maja 2014 r., sygn. II SA/Po 121/14

– oba dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jako adresata nakazów zawartych w decyzji organy obu instancji wskazały właścicieli działki nr [...] w B., tj. skarżących A. i R. B.

Określając adresata decyzji organ I instancji - wskazując na treść

art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach z 2001 r., uznał, że właścicielem odpadów znajdujących się na działce nr [...] jest - zgodnie z informacją zawartą w ewidencji gruntów, właściciel nieruchomości, czyli A. i R. B., i z tej przyczyny uczynił ich adresatem decyzji.

Organ II instancji stwierdził natomiast, że decyzję administracyjną nakazującą usunięcie odpadów należy skierować do posiadacza odpadów, którym - w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o opadach z 2001 r. (oraz art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach z 2012 r.), jest władający powierzchnią ziemi, czyli w niniejszej sprawie

- zgodnie z ewidencją gruntów, właściciele działki nr [...], tj. A. i R. B. Dodatkowo Kolegium zaznaczyło, że biorąc pod uwagę charakter odpadów, a więc ustalenie, iż są to masy ziemi, trudno przyjąć, że ich posiadaczem jest kto inny niż posiadacz gruntu. Nie mają natomiast znaczenia w niniejszej sprawie okoliczności, w jakich odpady te znalazły się na gruncie skarżących. Okoliczności te mogą mieć natomiast znaczenie przy dochodzeniu przez skarżących roszczeń odszkodowawczych od sprawcy szkody, ale dla organu wydającego decyzję w przedmiocie usunięcia odpadów są one bez znaczenia.

W ocenie Sądu nie budzi wątpliwości stwierdzenie Kolegium, zgodnie z którym zarówno na gruncie przepisów starej ustawy o odpadach, jaki i nowej ustawy z 2012 roku, adresatem obowiązków wynikających odpowiednio z art. 34 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach z 2012 r., jest zawsze posiadacz odpadów. Należy przy tym zauważyć również, że w obu ustawach o odpadach zawarte zostały definicje tego pojęcia.

Ustawa o odpadach z 2001 roku w art. 3 ust. 3 pkt 13 stanowiła, że posiadaczem odpadów jest każdy, kto faktycznie włada odpadami (wytwórca odpadów, inna osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów. Wprowadzała również domniemanie prawne: domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 3 pkt 13 zd. 2). W przepisie

art. 3 ust. 3 pkt 22 tej ustawy zdefiniowany został również wytwórca odpadów, przez którego należało rozumieć każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów, oraz każdego, kto przeprowadza wstępne przetwarzanie, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej.

Również ustawa o odpadach z 2012 roku zawiera definicje obu omawianych powyżej pojęć. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 ww. ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o posiadaczu odpadów - rozumie się przez to wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę

organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 32 tej ustawy stanowi zaś, że ilekroć w ustawie jest mowa o wytwórcy odpadów - rozumie się przez to każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej.

Należy przy tym zauważyć, że identycznie jak ustawa o odpadach z 2001 roku, również nowa ustawa, w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 19 zd. 2, wprowadziła domniemanie prawne, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości.

Żadna z ustaw nie definiuje, kim jest władający powierzchnią ziemi, dlatego też należy odwołać się do definicji zawartej w art. 3 pkt 44 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) i stwierdzić, że władającym powierzchnią ziemi jest właściciel nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem - podmiot ujawniony jako władający.

W niniejszej sprawie organy obu instancji uznały, że skarżący - jako właściciele nieruchomości (działki nr [...]), a więc władający powierzchnią ziemi zanieczyszczonej odpadami, są posiadaczami odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach z 2012 r. (odpowiednio art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o odpadach z 2001 r.), posługując się domniemaniami prawnymi zawartymi w tych przepisach. W konsekwencji organy przyjęły również, że skarżący są podmiotami zobowiązanymi do ich usunięcia.

Ustalając powyższe, organy całkowicie zignorowały podnoszone w toku postępowania zarzuty skarżących, zgodnie z którymi zgromadzony w sprawie materiał dowodowy obala domniemanie prawne, na jakim oparły się organy, ponieważ – jak wywodzili skarżący, działający w oparciu o pełnomocnictwo udzielone przez SKOK "A" – K. K. przyznał w toku postępowania, że to on nawiózł przedmiotowe odpady.

Organ zignorowały również zebrany w tym przedmiocie materiał dowodowy, a także poczynione w sprawie na jego podstawie ustalenia. Organ I instancji w uzasadnieniu swojej decyzji stwierdził przecież, że: "do Urzędu Gminy P. G. (...) wpłynęła informacja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o skierowaniu wniosku o ukaranie do Powiatowej Komendy Policji w P. G. w sprawie umyślnego płoszenia i niszczenia siedlisk i ostoju gatunków chronionych (...) poprzez fizyczne zasypanie masami ziemnymi zbiornika wodnego i terenu wokół niego na działkach [...], położonych w miejscowości B., Gmina P. G., ze wskazaniem jako winnego Pana W. K. W dniu 7 sierpnia 2012 roku, po wcześniejszym zawiadomieniu stron postępowania, dokonano oględzin przedmiotowego terenu. W oględzinach wzięli udział (...) właściciele i pełnomocnicy właścicieli działek, na których prowadzone były prace ziemne polegające na zasypaniu naturalnego zbiornika wodnego oraz właściciele działek sąsiednich. W oględzinach uczestniczył Pan K. K., posiadający pisemne pełnomocnictwo od właściciela działki o numerze ewidencyjnym [...], tj. Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej "A", do podjęcia w terminie od 2 lipca do 31 lipca 2012 roku czynności na działce nr [...] polegających na wypompowaniu wody i dokonaniu rekultywacji, w celu doprowadzenia działki do stanu zgodnego z jej przeznaczeniem, stosownie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cele budowlane). Podczas wizji w terenie Pan K. K. oświadczył, że posiada pełnomocnictwo do działania w imieniu właścicieli działek o numerach [...] oraz, że zamierza

proceedzić prace na działkach nr [...] dopóki ich właściciele nie wyrażą chęci ich zatrzymania. (...) K. K. oświadczył, że na terenie w/w działek prowadził roboty niwelacyjne, a nawieziona ziemia, którą zasypano naturalny zbiornik wodny była pełnowartościowa i pochodziła z wykopu pod budynek. (...) w dniu 12 listopada 2012 roku, Pan M. O., właściciel działki o numerze ewidencyjnym [...] w B., zawiadomił Wójta Gminy P. G. o złożeniu zawiadomienia do Komendy Powiatowej Policji w P. G., o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z pracami ziemnymi wykonywanymi na działce [...] bez zgody i wiedzy jej właściciela. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Wójt Gminy P. G. zważył co następuje: masy ziemne nawiezione na działkę nr [...] obręb B., celem zasypania naturalnego zbiornika gromadzącego wody opadowe pochodzą zgodnie z oświadczeniem Pana K. z inwestycji - wykopy pod fundamenty budynku. (...) Ustalono również, iż nasypy wykonane zostały z glin piaszczystych i piasków gliniastych z humusem, lokalnie zawierających śmieci, gruz ceglany czy styropian, co zasugerowało iż mogą pochodzić one z odkładu eksploatacyjnego żwirowni bądź też z urobku wykopu fundamentowego, co pokrywa się z oświadczeniem Pana K. K., iż nawiezione masy ziemne pochodzą z wykopu pod fundamenty budynku." (vide str. 2 – 5 uzasadnienia decyzji organu I instancji).

Także organ II instancji wskazywał, że: "Wójt Gminy P. G., po stwierdzeniu, że na działce [...] położonej w B. mogą znajdować się masy ziemi nawiezione tam przez osobę trzecią, wszczął z urzędu postępowanie (...). W trakcie postępowania przeprowadzono wizję lokalną oraz uzyskano ekspertyzę (...). Zgodnie z tym dokumentem na przestrzeni dwóch miesięcy, tj. lipca i sierpnia 2012 roku, przez zasypanie materiałem gruntowym (spoiwym/drobnoziarnistym), został zlikwidowany zbiornik wodny na terenie działek nr [...] oraz [...] w miejscowości B. (...). Fakt nawiezenia wskazanych mas ziemi potwierdza także oświadczenie K. K., podczas oględzin w dniu 7 sierpnia 2012 r., zgodnie z którym nawiezione masy ziemne pochodzą z wykopu pod fundamenty budynku. (...). Organ I instancji ustalił podczas wizji w terenie, że nawiezione masy ziemne mają związek z planowanym przez SKOK przygotowaniem działek pod zagospodarowanie zgodnie z ich przeznaczeniem. Stanowisko to wynika także z pisma SKOK z dnia 17 stycznia 2014 r. Zatem, w ocenie Kolegium, nie budzi wątpliwości, że przemieszczenie mas ziemnych ma związek z planowaną inwestycją budowlaną, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach z 2001 r. Mając na uwadze ten przepis, a także nowy art. 2 pkt 11 ustawy o odpadach z 2012 r., (...) Kolegium wezwało SKOK oraz wykonawcę prac, K. K. do przedstawienia którejs z decyzji pozwalającej na wyłączenie przepisów o odpadach w sprawie. K. K. na wezwanie nie odpowiedział, natomiast SKOK wyjaśnił we wspomnianym piśmie z dnia 17 stycznia 2014 r., że nie posiada żadnych decyzji administracyjnych na planowane prace, albowiem miały one charakter porządkowy, oraz że na działkach nie wykonywano żadnych robót budowlanych. Prace były niezbędne z uwagi na nieprawidłowe odprowadzenia wody deszczowej z działek sąsiednich. W ocenie Kolegium, ponieważ podmiot, na zlecenie którego wykonane były prace, a więc SKOK nie wykazał żadnej przesłanki wyłączającej stosowanie prawa o odpadach, to nawiezione na działkę skarżących masy ziemne muszą zostać potraktowane jak odpady i musi odnośnie ich znaleźć zastosowanie ustawa o odpadach (...)." (vide str. 2 i 3 uzasadnienia decyzji Kolegium).

W tym miejscu podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie wskazuje się, iż obalenie domniemania prawnego, zgodnie z którym władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (identycznie uregulowanego w obu ustawach - vide art. 3 ust. 1 pkt 19 zd. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. oraz art. 3 ust. 1 pkt 13 zd. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.) jest możliwe i może nastąpić poprzez wskazanie, że odpadem włada lub władał faktycznie inny podmiot (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

z 19 grudnia 2007 roku, sygn. II OSK 1721/06, z 26 września 2013 r.,

sygn. II OSK 330/12 oraz z 26 lutego 2013 roku, sygn. II OSK 2007/11, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 27 kwietnia 2011 r.,

sygn. II SA/Lu 889/10 – wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Również w doktrynie przyjmuje się, że domniemanie to może być obalone w przypadku, kiedy możliwe jest ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za składowanie odpadów. Omawiane domniemanie wprowadzone bowiem zostało przez ustawodawcę w celu uniknięcia sytuacji, gdy brak jest podmiotu odpowiedzialnego za umieszczenie odpadów na nieruchomości. Oznacza to, że władający powierzchnią ziemi może się zwolnić z odpowiedzialności za odpady wykazując, że odpadem włada lub władał faktycznie inny podmiot, czyli wskazując wyraźnie na innego posiadacza odpadów (vide: Wojciech Radecki "Ustawa o odpadach. Komentarz", Wydawnictwo ABC, Warszawa 2008, s. 327).

W wyroku z dnia 19 grudnia 2007 roku, sygn. II OSK 1721/06, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że organy prawidłowo zastosowały domniemanie prawne z art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach z 2001 roku, ponieważ: "W rozpoznawanej sprawie nie został ustalony wytwórca odpadów ani inna osoba, która nimi faktycznie włada. W tej sytuacji organy zgodnie z prawem przyjęły, że domniemanie z przepisu art. 3 ust. 3 pkt 13 zd. 2 ustawy o odpadach przemawia za tym, że posiadaczem spornych odpadów jest władający nieruchomością, na której zostały one zgromadzone, czyli jej właściciel (...)"

Wprowadzone przez ustawodawcę domniemanie prawne odpowiedzialności za odpady władającego powierzchnią gruntu zanieczyszczonego odpadami, zdejmując zatem z organów prowadzących postępowanie obowiązek dociekania z urzędu, kto był faktycznym wytwórcą odpadów. Nie pozwala im jednak zignorować dowodów wskazujących na tę osobę, jeżeli zostaną one zgromadzone, tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie. Należy bowiem podkreślić, że z uzasadnień decyzji organów obu instancji wydanych w niniejszej sprawie wynika jednoznacznie, że według organów to K. K. nawiózł na działkę skarżących ziemię pochodzącą z wykopu, czy też wykopów pod budynek. Z ustaleń organów nie wynika przy tym, aby wyżej wymieniony przedmiotowe prace wykonał za wiedzą i zgodą skarżących (np. dysponując pełnomocnictwem udzielonym mu przez skarżących na wykonanie tego typu prac). Organ I instancji – pomimo poczynienia takich ustaleń, całkowicie je zignorował, natomiast organ II instancji w tej kwestii stwierdził jedynie, że interes społeczny wymaga, aby odpady zostały usunięte z miejsca, w którym nie powinny się znajdować. Organ odwoławczy wyjaśnił również, że temu służy stosowana regulacja ustawy o odpadach, która zobowiązuje do usunięcia odpadów ich posiadacza, a więc osobę władającą gruntem, na którym one się znajdują. Kolegium zaznaczyło przy tym, że biorąc pod uwagę charakter odpadów, a więc ustalenie, że są to masy ziemi, trudno przyjąć, że ich posiadaczem jest kto inny niż posiadacz gruntu. Stwierdziło nadto, że nie mają znaczenia w niniejszej sprawie okoliczności, w jakich odpady te znalazły się na gruncie skarżących.

Zdaniem Sądu, opisane powyżej stanowisko organu odwoławczego jest błędne, nie uwzględnia bowiem możliwości obalenia domniemania prawnego na jakie powołują się organy, a co za tym idzie możliwości, że ustalenie okoliczności, w jakich odpady znalazły się na gruncie skarżących, jest istotne w sprawie, jeżeli pozwala odpowiedzieć na pytanie, kto jest wytwórcą odpadów. Posiadaczem odpadów, do którego można skierować decyzję dotyczącą ich usunięcia, nie jest bowiem jedynie osoba faktycznie władająca nieruchomością, na której one się znajdują, jest nim również ich wytwórca, zdefiniowany odpowiednio w art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o odpadach z 2012 roku oraz art. 3 ust. 3 pkt 22 ustawy o odpadach z 2001 roku.

Należy przy tym zauważyć również, że odpady, których dotyczy niniejsze postępowanie, nie są

nierozerwalnie związane z gruntem. Zresztą same organy

- nakazując ich usunięcie, musiały przyjąć, że odpady można od tego gruntu oddzielić. Błędnie zatem organ odwoławczy uznał, że skoro odpady stanowią masy ziemi nawiezione na działkę, to ich posiadaczem musi być właściciel działki.

Trzeba także zwrócić uwagę, że art. 26 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 roku wyraźnie dopuszcza sytuację, w której posiadacz odpadów nie będzie miał tytułu prawnego do nieruchomości, na której one się znajdują. Stanowi on bowiem, że jeżeli posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, z której jest obowiązany usunąć odpady, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z tej nieruchomości, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji - organowi egzekucyjnemu.

Reasumując, Sąd uznał za zasadne zarzuty skargi, zgodnie z którymi organy obu instancji rozpoznając niniejszą sprawę naruszyły przepisy postępowania, tj. art. 7

w zw. z art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) - dalej w skrócie jako "k.p.a.", a także art. 80 k.p.a., ponieważ ograniczyły rozpoznanie sprawy w zasadzie wyłącznie do przyjęcia domniemania z art. 3 ust. 3 pkt 13 zd. 2 ustawy o odpadach z 2001 r. (organ I instancji) oraz z art. 3 ust. 1 pkt 19 zd. 2 ustawy o odpadach z 2012 roku (organ odwoławczy), pomijając zupełnie zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz poczynione na jego podstawie ustalenia, zgodnie z którymi odpady na działkę skarżących zostały nawiezione przez K. K.

Stosownie do treści art. 7 k.p.a., 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. Zasada prawdy obiektywnej jest naczelną zasadą postępowania administracyjnego. Wynika z niej obowiązek organu administracji publicznej wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności, ustalenie stanu faktycznego sprawy jest bowiem niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego (tak Barbara Adamiak w: "Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz" B. Adamiak, J. Borkowski, CH Beck, Warszawa 2004 rok, str. 67). Z art. 77 § 1 k.p.a. wynika zaś, że organy administracji publicznej są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Organ administracji zobowiązany jest zatem w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy i w tym celu dopuścić jako dowód w sprawie wszystko, co może przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie jest sprzeczne z prawem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 grudnia 2000 roku, sygn. akt V SA 1816/00, Baza Orzeczeń LEX nr 77645, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2000 roku, sygn. akt V S.A. 948/00, Baza Orzeczeń LEX nr 50114).

Mając na uwadze ww. przepisy organy rozpatrujące niniejszą sprawę winny były podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a w szczególności winny były ustalić w sposób niebudzący wątpliwości kto jest posiadaczem odpadów, których dotyczy przedmiotowe postępowanie, zobowiązany do ich usunięcia. Tymczasem organy posiadacza odpadów ustaliły wyłącznie na podstawie omówionego powyżej domniemania prawnego, ignorując pozostałe dowody zgromadzone dotąd w sprawie (w szczególności teść protokołu z wizji lokalnej z dnia 7 sierpnia 2012 roku), wskazujące na osobę będącą wytwórcą

tych odpadów. Z tych względów Sąd orzekający w niniejszej sprawie uznał za dowolne i przekraczające zasadę swobodnej oceny dowodów ustalenia faktyczne organów znajdujące wprawdzie pewne potwierdzenie w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, który jednakże nie został w pełni rozpatrzony. Zarzut dowolności zostaje bowiem wykluczony dopiero ustaleniami dokonanyymi na podstawie całokształtu materiału dowodowego (vide art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący

(art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści. W niniejszej sprawie wynikający z ww. przepisów obowiązek wnikliwego zbadania całokształtu materiału zgromadzonego w danej sprawie niewątpliwie nie został przez organy wypełniony.

Sąd stwierdził ponadto, że organy obu instancji uznały, iż nawiezione na stanowiącą własność skarżących działkę nr [...], masy ziemi stanowią odpady w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach (zarówno starej ustawy z 2001 roku, jak i nowej ustawy z 2012 roku). W szczególności organy ustaliły, że nawieziono na tę działkę odpady o następujących kodach: 17 05 04 - gleba, ziemia w tym kamienie inne niż wymienione w 17 05 03, oraz 17 01 07 - zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, pochodzące z inwestycji - wykopy pod fundamenty budynku. Bezsporne przy tym jest, że działka skarżących nie stanowi miejsca przeznaczonego do składowania lub magazynowania odpadów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach z 2012 r., odpadem jest każda substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Podobną definicję zawierał art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 roku. Zgodnie z tym przepisem odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany. Należy również zaznaczyć, że rodzaje odpadów określa nadal obowiązujące (na mocy przepisu zawartego w art. 250 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 roku) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. nr 112, poz.1206). Zatem o tym, co jest odpadem, przesądza treść definicji ustawowej oraz ww. rozporządzenia.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów kwalifikuje zarówno glebę i ziemię, jak i różne rodzaje gruzu jako odpad. Gleba, ziemia, w tym kamienie oznaczone zostały kodem 17 05 04. Natomiast kodem 17 01 07 oznaczone zostały w rozporządzeniu zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia.

Należy przy tym również zauważyć, że zgodnie z art. 2 ustawy o odpadach z 2012 roku, przepisów ustawy nie stosuje się do:

- gruntu w pierwotnym położeniu (w miejscu), w tym niewydobytej zanieczyszczonej gleby, i budynków trwale związanych z gruntem (pkt 2);
- niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem, że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty (pkt 3);
- mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego

zatwierdzony decyzją, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. nr 163, poz. 981), lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania (pkt 11).

Z art. 2 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 roku wynikało zaś, że jej przepisów nie stosuje się do:

- mas ziemnych lub skalnych usuwanych albo przemieszczanych w związku z realizacją inwestycji, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenie robót budowlanych określają warunki i sposób ich zagospodarowania, a ich zastosowanie nie spowoduje przekroczeń wymaganych standardów jakości gleby i ziemi, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (pkt 1);

- mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż, udzielona na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania (pkt 1a);

- mas ziemnych pochodzących z pogłębiania akwenów morskich w związku z utrzymywaniem infrastruktury zapewniającej dostęp do portów oraz infrastruktury portowej, a także z pogłębiania zbiorników wodnych, stawów, cieków naturalnych, kanałów i rowów w związku z utrzymywaniem i regulacją wód, stanowiących niezanieczyszczony urobek (pkt 2).

Jak wynika z powyższych przepisów, obie ustawy o odpadach - zarówno stosowana przez organ odwoławczy, jak i ustawa z 2001 roku, pozwalają w szczególnych sytuacjach uznać, że masy ziemne nie są odpadem, ale czynią tak tylko w razie spełnienia ww. przesłanek. Jeśli natomiast masy ziemne przemieszczane są w związku z realizacją inwestycji, ale w sposób nieprzewidziany przepisami, traktuje się je jak odpady i w związku z tym winny być spełnione wymogi wynikające z ustawy o odpadach.

Zdaniem Sądu, badając zaistnienie opisanych powyżej przesłanek wyłączających stosowanie ustawy o odpadach, organ odwoławczy również naruszył przepisy postępowania, w tym art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 80 k.p.a., a nadto sam podważył swoje ustalenia co do adresata decyzji, ponieważ – jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, dokonał ustaleń w tym zakresie nie w stosunku do skarżących, lecz w stosunku do K. K. i Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej "A". Jak bowiem wyjaśniło Kolegium: "Mając na uwadze ten przepis

(tj. art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach z 2001 r. – przyp. Sądu), a także nowy

art. 2 pkt 11 ustawy o odpadach z 2012 r., SKOK został wezwany do wykazania którejś z przesłanek wyłączającej stosowanie ustawy o odpadach. Kolegium wezwało SKOK oraz wykonawcę prac, K. K. do przedstawienia którejś z decyzji pozwalającej na wyłączenie przepisów o odpadach w sprawie. K. K. na wezwanie nie odpowiedział, natomiast SKOK wyjaśnił we wspomnianym piśmie z dnia 17 stycznia 2014 r., że nie posiada żadnych decyzji administracyjnych na planowane prace, albowiem miały one charakter porządkowy (...). W ocenie Kolegium, ponieważ podmiot, na zlecenie którego wykonane były prace, a więc SKOK nie wykazał żadnej przesłanki wyłączającej stosowanie prawa o odpadach, to nawiezione na działkę skarżących masy ziemne muszą zostać potraktowane jak odpady i musi odnośnie ich znaleźć zastosowanie ustawa o odpadach (...)." (vide str. 3 uzasadnienia decyzji Kolegium).

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających opisane powyżej działania organu odwoławczego. W aktach znajduje się jedynie odwołanie i decyzja organu II instancji. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Z akt administracyjnych organu II instancji nie wynika czy, a jeżeli tak - w jaki sposób, zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające opisane przez Kolegium. Nie wynika również aby skarżący o tym postępowaniu zostali powiadomieni. Prawo strony skarżącej do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym zostało zatem naruszone. Przy czym niewątpliwie naruszenie w tym zakresie normy postępowania zawartej w art. 10 § 1 k.p.a. przez organ odwoławczy mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, skoro brak ww. dokumentów, których Kolegium żądało od K. K. i SKOK, ostatecznie doprowadził do wydania decyzji skierowanej przeciwko skarżącym.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi, Sąd stwierdził, że zarzut braku możliwości wykonania decyzji z uwagi na brak dojazdu do nieruchomości nie jest wiarygodny. Nie został w żaden sposób przez skarżących udowodniony. Zarzut ten nie był również podnoszony w toku postępowania administracyjnego, a co za tym idzie - analizowany przez organy. Natomiast wskazywana przez skarżących decyzja Wójta Gminy P. G. z dnia 7 grudnia 2012 r. o nałożeniu na nich i właścicieli sąsiednich gruntów obowiązku przywrócenia ukształtowania działki [...] przez wybranie nasypów powstałych w trakcie likwidacji naturalnego zbiornika wodnego, nie stoi na przeszkodzie aby postępowanie w tej sprawie było prowadzone. Powyższa decyzja nie została wydana na podstawie przepisów ustawy o odpadach (ani z 2001 roku, ani z 2012 roku), dotyczy bowiem uregulowania stosunków wodnych na gruncie. Każde z tych postępowań może zatem toczyć się niezależnie. Podobnie nie stoją na przeszkodzie prowadzeniu niniejszej sprawy wskazywane przez skarżących postępowania karne toczące się w stosunku do K. K. Organy administracji zobowiązane są bowiem poczynić własne ustalenia w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia przedmiotowej sprawy.

Reasumując, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że zgromadzony w sprawie przez organy obu instancji materiał dowodowy oraz ustalony na jego podstawie stan faktyczny sprawy nie pozwalał na uznanie, że nawiezione na teren działki nr [...] masy ziemi są odpadami, które – na podstawie domniemania prawnego

- powinni usunąć z nieruchomości jej właściciele tj. skarżący. Wydając decyzje w niniejszej sprawie organy obu instancji naruszyły zatem przepisy postępowania administracyjnego, w tym art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a., a organ odwoławczy również art. 10 § 1 k.p.a., w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy

i z tej przyczyny Sąd - na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a.

- uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. Na podstawie art. 152 p.p.s.a. Sąd orzekł, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.

Z uwagi na uchylenie decyzji organów obu instancji sprawa będzie ponownie rozpoznawana przez organ I instancji, który winien uwzględnić treść powyższych rozważań Sądu przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Zgodnie bowiem z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Należy przy tym zauważyć, że wskazania co do dalszego postępowania w sprawie wynikają wprost z treści niniejszego uzasadnienia.

