

II OSK 1553/16 - Wyrok NSA z 2017-01-31

Sprawa ze skargi na decyzję SKO we Wrocławiu z [...] września 2015 r. nr [...] w przedmiocie odmowy zezwolenia na zbieranie odpadów

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Stelmasiak (spr.)
Sędziowie sędzia NSA Wojciech Mazur sędzia del. WSA Iwona Niżnik-Dobosz po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2017 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej A. sp. z o.o. z siedzibą w O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 27/16 w sprawie ze skargi A. sp. z o.o. z siedzibą w O. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z [...] września 2015 r. nr [...] w przedmiocie odmowy zezwolenia na zbieranie odpadów 1. uchyla zaskarżony wyrok; 2. uchyla zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z [...] września 2015 r. nr [...] oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty Oleśnickiego z [...] sierpnia 2015 r. Nr [...]. 3. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu na rzecz A. sp. z o.o. z siedzibą w O. kwotę 1137 (tysiąc sto trzydzieści siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z 3 marca 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę A. sp. z o.o. z siedzibą w O. (dalej jako "Spółka") na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z [...] września 2015 r. w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na zbieranie odpadów.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że Spółka wystąpiła do Starosty Oleśnickiego z wnioskiem o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów w miejscowości [...], gm. Oleśnica na działce nr [...] obręb [...].

Decyzją z [...] sierpnia 2015 r. Starosta Oleśnicki odmówił Spółce wydania zezwolenia objętego wnioskiem. Jako podstawę prawną powołał art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 1987, dalej jako "ustawa o odpadach").

W uzasadnieniu organ I instancji wskazał, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym uchwałą Rady Gminy Oleśnica nr XXIII/152/12 z 14 września 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2012 r., poz. 3463) działka nr [...] /10 oznaczona jest symbolami KDG/1- drogi klasy głównej; RU/7 - tereny obsługi rolnictwa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich. Z ustaleń szczegółowych planu wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem RU/7 przeznaczenie podstawowe stanowi droga klasy G, stanowiąca projektowany odcinek południowej obwodnicy Boguszyc, będącej elementem projektowanej Obwodnicy Aglomeracji Wrocławskiej, a dla terenu oznaczonego symbolem RU/7 jako przeznaczenie podstawowe ustanowiono obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich. Dopuszczono również lokalizację działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej, funkcji mieszkaniowej w formie wydzielonych mieszkań, szklarni i wiat ogrodnich, zieleni urządzonej, w tym zadrzewień i zakrzewień, urządzeń infrastruktury technicznej, miejsc parkingowych i garaży wolnostojących.

Organ I instancji ustalił, że na działce Spółki prowadzona jest już działalność związana ze zbieraniem odpadów. Starosta Oleśnicki decyzją z [...] lipca 2011 r. wydał zezwolenie na zbieranie odpadów, na rzecz A. sp. z o.o. z siedzibą w W. Decyzja jest ostateczna. W dacie wydawania tej decyzji obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Boguszyc uchwalony uchwałą Rady Gminy Oleśnica z 4 września 2002 r. nr 258/XLV/02 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 266, poz. 4488). Z planu tego wynikało, że przedmiotowa działka położona była na terenie, dla którego przewidziano przeznaczenie opisane na rysunku planu oznaczone symbolem P tj. tereny działalności gospodarczej, przemysłowej, baz, składów. Dla tego terenu ustalono przeznaczenie podstawowe - tereny działalności gospodarczej, przemysłowej, baz, składów. W chwili wydawania zezwolenia działalność związana ze zbieraniem odpadów była więc zgodna z przeznaczeniem podstawowym obowiązującego planu.

Organ I instancji doszedł do przekonania, że zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego, co uzasadnia wydanie decyzji odmownej na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach. W ocenie organu I instancji, analiza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że planowana działalność Spółki byłaby niezgodna z przeznaczeniem podstawowym obowiązującego planu i mogłoby stanowić uciążliwość dla otaczającego środowiska.

Spółka wniosła odwołanie od powyższej decyzji.

Decyzją z [...] września 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. Organ odwoławczy doszedł do przekonania, że planowane gospodarowanie odpadami nie mieści się w ramach podstawowego przeznaczenia tego terenu tj. terenu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, jak i dopuszczonego przeznaczenia uzupełniającego dla terenu tj. działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej.

Organ odwoławczy wskazał, że z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164 poz. 1587), wynika, że jednym z normatywnych standardów obowiązujących przy uchwalaniu projektu planu miejscowego jest nakaz, żeby ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierały określenie przeznaczenie poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W treści rozporządzenia oznaczeniem "RU" opisuje się tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich", a oznaczeniem "O" tereny infrastruktury technicznej, gospodarowanie odpadami. Organ uznał, że w planie rozrózniono tereny użytkowane rolniczo od terenów przeznaczonych na gospodarowanie odpadami, a ich przeznaczenie jest inne.

Organ odwoławczy stwierdził, że wykonywanie działalności polegającej na zbieraniu odpadów nie mieści się w zakresie dopuszczonej przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uzupełniającej funkcji terenu tj. lokalizacji działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej. Dopuszczona działalność ma jedynie uzupełniać przeznaczenie podstawowe. Działalność gospodarcza, produkcyjna czy usługowa, powinna więc stanowić jedynie działalność uboczną, a więc "naturalnie" towarzyszącą prowadzeniu innego rodzaju podstawowej z zakresu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych.

Organ odwoławczy wskazał, że planowana przez Spółkę działalność gospodarcza zawiera się wyłącznie w planistycznym wyrażeniu: "tereny infrastruktury technicznej gospodarowanie odpadami".

Spółka wniosła skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Oddalając skargę Sąd I instancji w obszernym uzasadnieniu przedstawił kwestie związane z zakresem obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz warunkami udzielenia pozwolenia na zbieranie odpadów. Przytaczając ustalenia obowiązującego na tym terenie planu, Sąd I instancji podzielił stanowisko organów, że w tej sprawie zaistniała przesłanka do odmowy udzielenia zezwolenia, ponieważ planowana działalność nie jest zgodna z przepisami prawa miejscowego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Spółka.

Spółka zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego przez nieprawidłowe zastosowanie art. 46 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o odpadach. W ocenie Spółki, naruszenie tych przepisów polegało na uznaniu, że w sprawie należało odmówić wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, ponieważ zamierzony sposób zagospodarowania odpadami jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego. Zdaniem Spółki, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na tym terenie jako uzupełniającą funkcję prowadzenie działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej, a więc również prowadzenie działalności polegającej na zbieraniu odpadów.

Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi, a ponadto zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W świetle art. 174 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 - dalej jako "p.p.s.a.") skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania

konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego. Istota sporu do jakiego doszło w niniejszej sprawie między Spółką a organami administracji sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy planowana przez Spółkę działalność jest zgodna z przeznaczeniem tego terenu przewidzianym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obowiązujący na tym terenie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje, że działka na której planowana jest działalność znajduje się na terenie oznaczonym symbolem KDG/1- drogi klasy głównej; RU/7 - tereny obsługi rolnictwa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. Z ustaleń szczegółowych planu wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem RU/7 przeznaczenie podstawowe stanowi droga klasy G, stanowiąca projektowany odcinek południowej obwodnicy Boguszyc, będącej elementem projektowanej Obwodnicy Aglomeracji Wrocławskiej, a dla terenu oznaczonego symbolem RU/7 jako przeznaczenie podstawowe ustanowiono obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych. Jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono również lokalizację działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej, funkcji mieszkaniowej w formie wydzielonych mieszkań, szklarni i wiat ogrodniczych, zieleni urządzonej, w tym zadrzewień i zakrzewień, urządzeń infrastruktury technicznej, miejsc parkingowych i garaży wolnostojących (§ 21 planu miejscowego). Spółka wywodzi, że planowana działalność mieści się w ramach przeznaczenia uzupełniającego i przewidzianym w jego ramach prowadzeniu działalności gospodarczej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 planu, jeżeli w planie mowa jest o przeznaczeniu podstawowym terenu, należy przez to rozumieć działalność wyznaczoną do lokalizacji w danym terenie, które w ramach realizacji planu powinno stać się dominującą formą wykorzystania terenu. Wprowadzenie innych niż podstawowa funkcji jest dopuszczalne wyłącznie pod warunkiem spełnienia ustaleń szczegółowych uchwały. Natomiast przez przeznaczenie uzupełniające terenu należy rozumieć działalność inną niż podstawowa, dopuszczoną do lokalizacji na danym terenie przy spełnieniu dodatkowych warunków oraz wcześniejszej lub równoczesnej realizacji przeznaczenia podstawowego (§ 2 ust. 1 pkt 6 planu). Z powyższych przepisów wynika zatem, że prowadzenie działalności innej niż podstawowa jest możliwe przy

spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, konieczne jest spełnienie dodatkowych warunków, których jednak organ gminy nie precyzuje. Po drugie, konieczne jest, żeby na tym terenie wcześniej lub równocześnie realizowane było przeznaczenie podstawowe.

Sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 46 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 42 ust. 1 ustawy o odpadach zasługują na uwzględnienie. Sąd I instancji błędnie i bez głębszej analizy sformułował stanowisko (a w zasadzie powielił stanowisku organów), że prowadzenie działalności gospodarczej w postaci zbierania odpadów jest sprzeczne z przepisami obowiązującego na tym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ocena ta była przedwczesna i nie zawierała wystarczającego uzasadnienia dla konieczności zastosowania przez organy art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, planowana przez Spółkę działalność mieści się w pojęciu "działalności gospodarczej". W obowiązującym na tym terenie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wprowadzono żadnych ograniczeń w zakresie rodzajów dopuszczalnej formy prowadzenia działalności gospodarczej dla terenów oznaczonych symbolem RU/7, a w szczególności nie wyłączone działalności uciążliwej dla środowiska lub polegającej na prowadzeniu zbierania odpadów. Trafnie wskazuje ponadto autor skargi kasacyjnej, że za wyłączeniem tego rodzaju działalności nie może przemawiać argument, że tereny przeznaczone na gospodarowanie odpadami określa się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego symbolem "O". Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Z przepisów rozporządzenia wynika, że w projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów. W przypadku terenów infrastruktury technicznej przeznaczonych na gospodarowanie odpadami jest to symbol "O" i kolor ciemnoszary (pkt 7.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia). Nie oznacza to jednak, że tylko na tak oznaczonych terenach dopuszczalne jest gospodarowanie odpadami. Tego rodzaju wąska wykładnia przepisów rozporządzenia prowadziłaby do nieuzasadnionego ograniczenia zarówno władztwa planistycznego gminy, jak i swobody działalności gospodarczej. Oznaczałaby bowiem, że gospodarowanie odpadami

możliwe jest tylko na terenach oznaczonych symbolem O, a więc tylko w ściśle określonych i z góry przewidzianych miejscach. Nie ulega zaś wątpliwości, że tego rodzaju działalność dopuszczalna jest na terenach przewidzianych w planach miejscowych w sposób ogólny na prowadzenie działalności gospodarczej, produkcyjnej lub związanej z infrastrukturą techniczną. Symbolem "O" oznaczane są zaś przede wszystkim tereny, na których to dana gmina ma zamiar prowadzić gospodarkę odpadami lub, na których zamierza umożliwić innym podmiotom prowadzenie gospodarki odpadami, np. w formie składowiska odpadów, spalarni odpadów lub regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Nie można jednak przyjąć, że gospodarka odpadami może być prowadzona wyłącznie na terenach oznaczonych w planie literą "O".

Rozstrzygnięcia zatem wymaga, czy planowana działalność może stanowić działalność zgodną z uzupełniającym przeznaczeniem terenu przewidzianym w obowiązującym na tym terenie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak już wyżej wskazano, prawodawca lokalny nie zdecydował się na określenie, jakiego rodzaju warunki mają zostać spełnione dla realizacji przeznaczenia uzupełniającego danego terenu. Należy więc uznać, że chodzi tu o otwarty katalog warunków, którego doprecyzowania będzie następowało dla konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej. Granice tego otwartego katalogu musi jednak wyznaczać wzajemna relacja pojęć "przeznaczenie podstawowe" i "przeznaczenie uzupełniające". Posługując się literalną wykładnią pojęć przyjętych przez prawodawcę lokalnego, przyjąć należy, że przeznaczenie uzupełniające ma uzupełniać przeznaczenie podstawowe. Nie może więc pozostawać w całkowitym "oderwaniu" od przeznaczenia podstawowego i nie może być z nim sprzeczne. Skoro w niniejszej sprawie jako podstawowe przeznaczenie terenu ustalono obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, to prowadzenie działalności gospodarczej musi mieć formę, która uzupełnia przeznaczenie podstawowe. Organy nie przeprowadziły oceny planowanej przez Spółkę działalności w tym zakresie, ponieważ błędnie z góry założyły, że działalność gospodarcza jako przeznaczenie uzupełniające nie może na tym terenie polegać na działalności gospodarczej w zakresie zbierania odpadów. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zbieranie odpadów może w określonych sytuacjach faktycznych stanowić działalność uzupełniającą obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ponieważ tego rodzaju produkcja wiązać się może z powstaniem odpadów.

Trafnie ponadto zauważa autor skargi kasacyjnej, że jako spełnienie przesłanki "dodatkowych warunków" należy także rozumieć uzyskanie stosowanych decyzji właściwych organów administracji, które pozwolą na zgodne z przepisami zagospodarowanie terenu, w tym przypadku zgodne z przepisami i zapewniające ochronę środowiska prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na zbieraniu odpadów.

Drugi z warunków przyjęcia dopuszczalności uzupełniającego przeznaczenia terenu to wcześniejsze lub równoczesne przeznaczenie terenu na cel określony jako podstawowy. Naczelny Sąd Administracyjny nie prowadzi postępowania dowodowego, poza przypadkiem przewidzianym w art. 106 § 3 p.p.s.a. Z tej przyczyny ustalenie, czy ten warunek został spełniony będzie podlegało ocenie organów przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Brak ustaleń w tym zakresie nie pozwala na prawidłowe zastosowanie w tej sprawie art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, istota sprawy została w dostateczny sposób wyjaśniona, co pozwalało na uchylenie zaskarżonego wyroku i jednoczesne rozpoznanie skargi. Sąd I instancji błędnie przyjął, że w tej sprawie organy prawidłowo zastosowały art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach. Ponownie rozpoznając sprawę organy zobowiązane będą dokonać oceny przesłanek zastosowania w tej sprawie art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach uwzględniając przedstawioną wyżej wykładnię przepisów obowiązującego dla tego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów i na podstawie art. 188 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) oraz art. 135 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 § 1 w związku z art. 200 p.p.s.a. oraz na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) i art. 14 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800) w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1668).

Na kwotę kosztów postępowania sądowego składa się kwota 200 zł wpisu sądowego od skargi, 100 zł wpisu sądowego od skargi kasacyjnej, 100 zł opłaty kancelaryjnej za sporządzenie uzasadnienia, 17 zł opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, 480 zł wynagrodzenia pełnomocnika za udział w postępowaniu przed Sądem I instancji oraz 240 zł wynagrodzenia pełnomocnika za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej. Kwota wpisu

sądowego od skargi kasacyjnej oraz wpisu sądowego od skargi została określona na podstawie § 2 ust. 3 pkt 3 w związku z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.). Spółka samodzielnie uiszczyła wpis w tej sprawie błędnie przyjmując jako podstawę § 2 ust. 2 pkt 26 powyższego rozporządzenia i uiszczając wpis od skargi i wpis od skargi kasacyjnej w łącznej kwocie 1200 zł. Właściwy do zasądzenia zwrotu nadpłaconego wpisu sądowego od skargi oraz nadpłaconego wpisu sądowego od skargi kasacyjnej jest Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na którego rachunek zostały uiszczone te opłaty.