



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jarosław Łuczaj (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Borkowska Sędzia WSA Marzena Milewska-Karczewska
Protokolant	ref.

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 października 2023 r.
sprawy ze skargi Nova Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w
Nowym Sączu
na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska
z dnia 7 kwietnia 2023 r., nr DKO-WOK.401.126.2023.ks
w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej

1. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 23 sierpnia 2021 r., nr NI.7062.1.3.2021.LTC;
2. zasądza od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na rzecz Nova Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Nowym Sączu kwotę 20.834 (dwadzieścia tysięcy osiemset trzydzieści cztery) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginalem

Zdaniem Sądu, organy nie zbadały dostatecznie dokładnie czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu odpady są unieszkodliwiane poza wyznaczonym do tego składowiskiem.

Jak słusznie zauważyła skarżąca, składowisko jest obiektem budowlanym i z tego względu podlega stosownym regulacjom prawa budowlanego. Chociaż więc w toku postępowania administracyjnego organ zwracał uwagę na tę okoliczność i od wyników stosownych kontroli uzależniał swoje stanowisko w sprawie, to ostatecznie nie wziął ich pod uwagę, tak jak dowodów oferowanych przez stronę.

Natomiast dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie ma odpowiedź na postawione wyżej pytanie: czy, a jeżeli tak, to w jakim stopniu odpady są unieszkodliwiane poza wyznaczonym do tego składowiskiem? W tej mierze należy mieć na uwadze, że przedmiotowe składowisko znajduje się w fazie formowania, więc sam fakt przejściowego usytuowania części odpadów poza główną czaszą nie jest przetwarzaniem odpadów bez wymaganego zezwolenia, a nawet nie stanowi gospodarowania odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

Aby w okolicznościach niniejszej sprawy można było mówić o gospodarowaniu odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, należałoby udowodnić składowanie/przetwarzanie odpadów poza wyznaczonym w tym celu składowiskiem, a w dalszej kolejności, rozważyć zastosowanie art. 189f kpa, a ewentualnie wymierzając administracyjną karę pieniężną odnieść do tych ustaleń przesłanki z art. 194 ust. 7 i art. 199 ustawy o odpadach.

Ponadto, w uzasadnieniach obu decyzji organy oparły się na ustaleniu, że wśród stwierdzonych na składowisku odpadów znajdowały się także nieobjęte zezwoleniem. Okoliczność ta nie została jednak objęta opisem deliktu administracyjnego, więc nie ma zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia. Poza tym zwrócić należy uwagę, że dotyczy to jedynie części odpadów i choć nie ustalono jakiej, to na podstawie zebranego w sprawie materiału nie ulega wątpliwości, że niewielkiej w stosunku do całej masy unieszkodliwianych odpadów.

Stąd też, w ocenie Sądu, w okolicznościach niniejszej sprawy nie można mówić o odpowiedzialności skarżącej na podstawie art. 194 ust. 4, lecz na podstawie ust. 5 ustawy. Z uwagi na powyższe, w sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego, przez zastosowanie niewłaściwego przepisu ustawy o odpadach.

Pomijając konieczność innego podejścia do problemu usytuowania stwierdzonej w trakcie oględzin 10 i 15 września 2020 r. przyzmy odpadów, wątpliwości budzi też sposób ustalenia wysokości kary przez organ II instancji, a to w

związku ze zmianą ustawową, tj. z jednej strony obniżeniem dolnej granicy zagrożenia karą, a z drugiej odejściem od matematycznego wzoru na rzecz ogólnych dyrektyw wymiaru kary. Już pobieżna analiza okoliczności sprawy nie pozwala na wymierzenie jej w maksymalnej wysokości. Organ odwoławczy bardzo lakonicznie, a w rezultacie niedostatecznie odniósł ustawowe dyrektywy wymiaru kary do konkretnych okoliczności sprawy. Zwłaszcza w przypadku wymierzenia tak wysokiej, tj. maksymalnej kary, nie wystarczy samo powołanie się na przesłanki z art. 194 ust. 7 i art. 199 ustawy o odpadach, lecz konieczna jest ich bardzo szczegółowa analiza w odniesieniu do dokładnie ustalonej ilości i właściwości odpadów, okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także rodzaju naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okresu trwania naruszenia i rozmiarów prowadzonej działalności oraz skutków tych naruszeń i wielkości zagrożenia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dopiero bardzo wysoka skala każdej z powołanych okoliczności może skutkować wymierzeniem kary w najwyższej wysokości.

W dalszej kolejności zwrócić należy uwagę, że organom można skutecznie zarzucić wadliwe ustalenia w zakresie stanu faktycznego, bowiem ustalenia będące podstawą przypisanego skarżącej deliktu administracyjnego w niniejszej sprawie są błędne. Sąd doszedł więc do przekonania, że w sprawie naruszone zostały art. 7 i art. 77 § 1 kpa, gdyż organy w sposób niewyczerpujący zebrały i rozpatrzyły materiał dowodowy i nie podjęły wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy.

Przechodząc do dalszych rozważań przywołać należy art. 189f § 1 pkt 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa.

Powyższy artykuł zawiera warunek łączny, tj. oprócz oceny, że waga stwierdzonego naruszenia prawa jest znikoma, konieczne jest również stwierdzenie przez organ faktów, że strona zaprzestała naruszania prawa. Aby jednak można było prawidłowo zbadać przesłanki zastosowania tego przepisu, konieczne jest prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, stąd też za przedwczesny należało uznać zarzut jego naruszenia.

Dopiero natomiast w przypadku bezsprzecznego ustalenia popełnienia przez skarżącą zarzucanego jej deliktu administracyjnego, w tym jego szczegółowego określenia – możliwe będzie prawidłowe zastosowanie prawa materialnego, tj. art.

194 ust. 5 i 7 ustawy o odpadach, a następnie rozważenie zastosowania art. 189f § 1 kpa, więc zarzut naruszenia tego ostatniego przepisu Sąd uznał za przedwczesny.

Pamiętać przy tym należy, że zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 194 ust. 7 ustawy o odpadach, określając wysokość administracyjnej kary pieniężnej należy uwzględnić ilość i właściwości odpadów, okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz przesłanki określone w art. 199 ustawy, tzn. rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia. W tej mierze zaś, uzasadnienie zaskarżonej decyzji poprzestaje zasadniczo na lakonicznym powołaniu się na te przesłanki, bez ich szczegółowej analizy w odniesieniu do okoliczności sprawy. W ten sposób doszło do naruszenia art. 194 ust. 7 i art. 199 ustawy o odpadach w związku z art. 107 § 3 kpa. Fakt ten jest o tyle istotny, że skarżącej wymierzono administracyjną karę pieniężną w maksymalnej wysokości ustawowego zagrożenia.

Konkludując, przy ponownym rozpoznaniu sprawy należy konkretnie ustalić na czym polega ewentualne naruszenie przez skarżącą posiadanego zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów przy uwzględnieniu, że w świetle dotychczasowych ustaleń co najwyżej gospodarowała ona odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, a nie przetwarzała odpady bez wymaganego zezwolenia. W tym względzie należy mieć też na uwadze powyższe wskazania co do konieczności zbadania, czy, a jeżeli tak, to jaka ilość odpadów była składowana poza składowiskiem.

Dopiero w przypadku ustalenia, że skarżąca dopuściła się określonego deliktu administracyjnego, potrzebne będzie odniesienie się do przesłanek z art. 189f § 1 pkt 1 kpa i bardzo przekonujące uzasadnienie wysokości wymierzonej kary pieniężnej, oczywiście przy szczegółowym uwzględnieniu ustawowych wytycznych jej wymiaru i wszelkich okoliczności sprawy.

W okolicznościach niniejszej sprawy, na tym etapie postępowania nie było natomiast podstaw do umorzenia postępowania administracyjnego, a to z uwagi na konieczność przeprowadzenia szerokiego postępowania wyjaśniającego.

Zważywszy na powyższe, Sąd uwzględnił skargę uznając, że konieczny do prawidłowego załatwienia sprawy zakres postępowania uzasadnia uchylenie także decyzji organu I instancji, co pozwoli na dochowanie wyrażonej w art. 15 kpa zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.