

KAROLINA SZUMA\*

**GŁOSA DO WYROKU NSA  
Z DNIA 20 CZERWCA 2013 R., II OSK 500/12**

**COMMENTARY ON JUDGMENT OF THE SUPREME  
ADMINISTRATIVE COURT OF 20 JUNE 2013,  
II OSK 500/12**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2013.024>

**Słowa kluczowe**

Odpady, pojazdy wycofane z eksploatacji, zrównoważony rozwój.

**Keywords**

Waste, **end-of life vehicles**, sustainable development.

**Tezy:**

- 1. Punkt zbierania pojazdów winien spełniać wymogi określone w rozporządzeniu. Jest przy tym oczywiste, iż punkt zbierania pojazdów musi być usytuowany na określonym terenie. Teren ten winien spełniać**

---

\* Doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w EWSPA w Warszawie.



stosowne wymogi, aby mógł na nim zostać zlokalizowany punkt zbierania pojazdów. (...) Jeśli mówimy o wymogach, jakie winien spełniać punkt zbierania pojazdów w rozumieniu powyższego rozporządzenia – wydanego na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. Nr 25, poz. 202 ze zm.) – to należy mieć na uwadze łącznie wymogi ustanowione dla punktu zbierania pojazdów i terenu punktu zbierania pojazdów. Określenie, w drodze rozporządzenia, minimalnych wymagań dla punktów zbierania pojazdów ma na celu zapewnienie bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Punkt zbierania pojazdów i teren tego punktu stanowią jedność. To zaś determinuje konieczność zachowania ściśle określonych wymogów zarówno przez punkt zbierania pojazdów jak i teren, na którym się ten punkt znajduje. (...) Tak więc powierzchnia przeznaczona do magazynowania przyjmowanych pojazdów do punktu zbierania pojazdów powinna być – stosownie do § 3 rozporządzenia – wyposażona w system odprowadzania ścieków przemysłowych kierowanych do separatora substancji ropopochodnych. Jednak – wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji – takie sformułowanie przepisu §3 rozporządzenia nie oznacza, że separator substancji ropopochodnych musi być usytuowany na terenie punktu zbierania pojazdów. Należy zwrócić uwagę na sformułowanie „kierowanych do” separatora substancji ropopochodnych.

2. Zasady postępowania z odpadami mają zapewnić ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także zapobiegać powstawaniu odpadów, ograniczać ich ilości i negatywne oddziaływanie na środowisko. Odprowadzanie ścieków przemysłowych do separatorów ropopochodnych ma być dokonywane



**w takich warunkach, aby uczynić zadość tym zasadom i nie powodować zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzi.**

## I.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Maria Czapska – Górniewicz Sędziowie Sędzia NSA Anna Łuczaj (spr.) Sędzia del. WSA Dorota Jadwiszczok Protokolant starszy sekretarz sądowy Andżelika Nycz po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej R. F. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą F.R.F. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Po 501/11 w sprawie ze skargi R. F. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą F.R.F. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu z dnia [...] kwietnia 2011 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów:

1. Uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu;
2. Zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu na rzecz R. F. kwotę 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego<sup>1</sup>.

Głosowany wyrok jest niepublikowany, a sprawa dotyczy zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów.

Okoliczności sprawy przedstawiały się następująco. Podmiot prowadzący działalność gospodarczą złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie zbierania odpadów na okres 10 lat. Ponieważ

---

<sup>1</sup> Sentencja wyroku NSA z dnia 20 czerwca 2013 r., II OSK 500/12, zob. baza orzeczeń CBOSA.



wniosek został złożony w czasie obowiązywania ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r.<sup>2</sup>, zgodnie z art. 28 ust. 4 tej ustawy należało we wniosku zawrzeć:

- 1) wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidywanych do zbierania; w przypadku gdy określenie rodzaju jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla środowiska, właściwy organ może wezwać wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów;
- 2) oznaczenie miejsca prowadzenia działalności – w przypadku zbierania odpadów;
- 3) w przypadku zbierania odpadów wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzaju magazynowanych odpadów, a także opis sposobu dalszego zagospodarowania odpadów;
- 4) przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów;
- 5) przewidywany okres wykonywania działalności w zakresie zbierania odpadów.

Wnioskodawca zaznaczył, że posiada już zezwolenie na zbieranie odpadów, które niebawem przestanie obowiązywać z powodu upływu czasu, na który zostało wydane. Dodatkowo wnioskodawca wskazał, że wnioskuje o taki sam zakres zezwolenia jak uprzednio, z tą jedną zmianą, że zamierza rozszerzyć działalność o tę polegającą na zbieraniu odpadów pojazdów wycofanych z eksploatacji. Wnioskodawca we wniosku o wydanie zezwolenia zamieścił wszystkie wymagane przepisami prawa informacje.

Następnie wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia wniosku o przedstawienie dowodów, że sposób magazynowania odpadów będzie zabezpieczał środowisko wodne oraz do dostarczenia tytułu prawnego do miejsc magazynowania odpadów. W odpowiedzi na wezwanie wnioskodawca wskazał, że wymagania techniczno-organizacyjne pozwalające należycie wykonywać działalność to m.in. utwardzona powierzchnia ma-



gazynowa wyposażona w system odprowadzania ścieków kierowanych do separatora.

W kolejnych pismach wnioskodawca wskazał, że ścieki z pomieszczeń biurowych są odprowadzane do szamba, a ścieki z wód opadowych spływających z powierzchni przeznaczonej do magazynowania odpadów są zbierane w zbiorniku bezodpływowym znajdującym się na terenie zakładu. Zaznaczono, że ścieki ze zbiornika będą odbierane przez przedsiębiorcę specjalizującego się w działalności tego rodzaju na podstawie odpowiedniej umowy. Podkreślono również, że nie przewiduje się powstawania innych ścieków technologicznych lub odpadów ciekłych zawierających substancje niebezpieczne.

Wnioskodawca poinformował organ prowadzący postępowanie, iż nie ma możliwości technicznych i formalnych pozwalających na instalację separatora substancji ropopochodnych bezpośrednio na terenie miejsca zbierania zużytych pojazdów. Jednocześnie poinformował, że zaolejona woda będzie przewożona jako ciekły odpad przemysłowy do wyspecjalizowanej instalacji (separatora), w której nastąpi całkowita separacja substancji ropopochodnych ze ścieku, a oczyszczona woda będzie kierowana do kanalizacji ściekowej. Tym samym powierzchnia przeznaczona do magazynowania pojazdów wyposażona będzie w kompletny system odprowadzania ścieków przemysłowych, które będą kierowane do kanalizacji przez separator. Co ważne wnioskodawca nadesłał do organu prowadzącego postępowanie stanowisko Ministerstwa Gospodarki w sprawie braku obowiązku instalacji separatora na terenie punktu zbierania samochodów wycofanych z eksploatacji.

Wnioskodawca poinformował też organ prowadzący postępowanie, że zamiar zbierania zużytych samochodów stanowi zgodnie z zapisami prawa unijnego oraz krajowego uzupełnienie oferty handlowej w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i nie poszerza on swojej działalności, a jedynie uzupełnia listę kodów w zakresie zbierania odpadów. Konsekwencją powyższego nie jest zatem zmiana sposobu użytkowania obiektu.

W tym stanie faktycznym organ prowadzący postępowanie decyzję, na podstawie której odmówił wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów.



Zdaniem organu prowadzącego postępowanie nieruchomości powinna być wyposażona w separator.

Ponadto przedsiębiorca powinien przeprowadzić postępowanie w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, czego nie uczynił.

W odwołaniu od decyzji organu I instancji wskazano, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu, co do konieczności wyposażenia punktu zbierania odpadów w separator. Powołano stanowisko Ministra Gospodarki. Z uwagi, że przedsiębiorca posiadał już wcześniej zezwolenie na zbieranie odpadów przez okres 10 lat, podkreślono, że zakres dotychczasowej działalności, określony w zezwoleniu jest praktycznie tożsamy z zakresem działania punktu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Odwołujący nie zgodził się też ze stwierdzeniem, że nastąpiła zmiana sposobu użytkowania. Na terenie punktu nie były prowadzone żadne prace budowlane wymagające pozwoleń.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję organu I instancji. Podniosło, że związku z faktem, że nowelizacją z dnia 12 marca 2010 r.<sup>3</sup> w art. 28 ustawy o odpadach uchylono ust. 10 – nie można brać pod uwagę naruszenia przepisu art. 28 ust. 10 ustawy o odpadach. W ocenie organu odwoławczego organ I instancji winien był zbadać całą nieruchomość, celem stwierdzenia, czy nadaje się do prowadzenia wnioskowanej działalności. Organ odwoławczy wywiódł także, że skoro z §5 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r.<sup>4</sup> w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji nie wynika konieczność zamieszczenia na terenie punktu separatora należało ocenić, czy sposób postępowania z substancjami ropopochodnymi zaproponowany przez wnioskodawcę jest prawidłowy tzn. czy nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska.

Po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania w organie I instancji, ten ostatni wskazał, że analizując wniosek i zebrane dowody oraz opinie uznano, że przedsiębiorca nie po-

<sup>3</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 214, poz. 1806 ze zm.



siada możliwości technicznych i organizacyjnych w rozumieniu art. 28 ust. 4 pkt. 5 ustawy o odpadach, aby należycie prowadzić działalność w zakresie zbierania odpadów.

W ocenie organu I instancji wnioskodawca powinien m.in. wyposażyć punkt zbierania w separator.

Przedsiębiorca wniósł odwołanie od decyzji organu I instancji. Zawniósł o jej uchylenie lub orzeczenie przez organ II instancji zgody na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów. Odwołujący nie zgodził ze stanowiskiem organu, co do konieczności zainstalowania na terenie nieruchomości separatora.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu podniesiono, że organ I instancji powołał się na przepis art. 28 ust. 4 pkt 5 ustawy o odpadach, który jednoznacznie wskazuje na naruszenie polegające na nieprzedstawieniu możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów.

Zdaniem organu II instancji wskazane we wniosku przeznaczenie nieruchomości jest niezgodne z umową dzierżawy stanowiącą tytuł prawny do nieruchomości. Przyjąć należy zatem, że skarżący nie posiada możliwości do zbierania odpadów na wnioskowanym terenie.

Ponadto organ II instancji stwierdził, że odnośnie wymogu wyposażenia punktu zbierania pojazdów w separator wywiedziono, że § 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji nie wymienia separatora substancji ropopochodnych jako urządzenia niezbędnego do prowadzenia wnioskowanej działalności. Wymóg taki jest jednak zawarty w § 3 rozporządzenia. Z tego względu organ II instancji uznał, że zaproponowany przez wnioskodawcę sposób postępowania z substancjami ropopochodnymi jest nieprawidłowy. Stwarza zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska.

Wnioskodawca złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę. Zawniósł o uchylenie decyzji organów obu instancji.



W uzasadnieniu zaskarżonym decyzjom zarzucił naruszenie art. 28 ustawy o odpadach oraz § 5 rozporządzenia z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji poprzez błędne przyjęcie, iż niezbędnym elementem do uzyskania pozwolenia w zakresie objętym wnioskiem jest separator substancji ropopochodnych. Wprawdzie rozporządzenie stanowi, że ścieki należy kierować do separatora, nie określa jednak sposobu separacji substancji ropopochodnych. Oznacza to, że separator nie musi być umieszczony w samym punkcie zbierania pojazdów. Przepisy nie nakładają obowiązku umieszczenia separatora na terenie punktu zbierania pojazdów.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga jest niezasadna.

Zgodnie z art. 28 ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach prowadzenie zbierania odpadów oraz transport odpadów wymaga uzyskania zezwolenia z zastrzeżeniem art. 31 ust.1, art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 1a i 4.

Zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o odpadach w zezwoleniu na zbieranie odpadów określa się odpowiednio:

- rodzaje odpadów przewidywanych do zbierania,
- oznaczenie obszaru prowadzenia działalności,
- w przypadku zbierania odpadów miejsce, sposób, rodzaj magazynowanych odpadów,
- opis sposobu dalszego zagospodarowania odpadów,
- sposób i środki transportu odpadów,
- dodatkowe warunki zbierania odpadów, jeżeli wymaga tego specyfika odpadów, w szczególności niebezpiecznych lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia i zdrowia ludzi lub ochrony środowiska,
- czas obowiązywania zezwolenia.

Zgodnie z art. 29 ustawy o opadach właściwy organ odmówi wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami jest niezgodny z wymaganiami przepisów o opadach, mógłby powodować zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, jest niezgodny z planami go-





spodarki odpadami, jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego.

Sąd wskazał, że odpadem w rozumieniu powyższej ustawy jest także pojazd wycofany z eksploatacji.

Zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji określa ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Sąd I instancji wskazał, że w świetle przepisów wydanego na podstawie normy zawartej w art. 32 ust. 3 ustawy o recyklingu pojazdów rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji teren punktu zbierania pojazdów powinien być zabezpieczony przed dostępem osób postronnych, w szczególności ogrodzony (§2). Powierzchnia przeznaczona do magazynowania przyjmowanych pojazdów do punktu zbierania pojazdów powinna być utwardzona, szczelna nie mniejsza niż 200m<sup>2</sup> oraz wyposażona w system odprowadzania ścieków przemysłowych kierowanych do separatora substancji ropopochodnych (§3). W punkcie zbierania pojazdów wyznacza się pomieszczenia do przyjmowania i obsługi osób przekazujących pojazdy (§4). Punkt zbierania pojazdów wyposaża się w wagę lub urządzenie z wbudowaną wagą, szafę metalową służącą do przechowywania dokumentów przyjętych pojazdów, odpowiednią do jego powierzchni ilość sorbentów zapewniających ochronę środowiska w przypadku ewentualnych wycieków płynów eksploatacyjnych z magazynowanych pojazdów (§5).

W ocenie Sądu wykładnia norm cytowanego rozporządzenia w sposób niebudzący wątpliwości pozwala na przyjęcie, iż wymogiem koniecznym dla punktu zbierania pojazdów jest wyposażenie powierzchni magazynowania w system odprowadzania ścieków przemysłowych kierowanych do separatora substancji ropopochodnych. Zdaniem Sądu redakcja zacytowanej normy wskazuje, że separator winien znajdować się na terenie punktu zbierania pojazdów. Z przepisu § 3 rozporządzenia jednoznacznie wynika, że to powierzchnia przeznaczona do magazynowania, znajdująca się na terenie punktu zbierania pojazdów winna być wyposażona w system odprowadzania ścieków



i separator. W tej sytuacji niemożliwe jest przyjęcie, by dopuszczalne było gromadzenie ścieków w zbiorniku bezodpływowym, przewożonym następnie do separatora poza miejscem prowadzenia działalności, będącym miejscem wytworzenia ścieków.

Sąd I instancji wskazał<sup>5</sup>, że nie sposób zgodzić się z argumentacją skarżącego, iż porównanie wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>6</sup> z regulacją zawartą w rozporządzeniu dotyczącym punktów zbierania pojazdów prowadzi do wniosku, iż punkt zbierania pojazdów nie musi być wyposażony w separator. W ocenie skarżącego w pierwszym z rozporządzeń w sposób jednoznaczny określono, że stację demontażu wyposaża się w separator substancji ropopochodnych, czego nie uczyniono w rozporządzeniu dotyczącym punktu zbierania pojazdów.

Ponadto analiza przepisów rozporządzenia dotyczącego stacji demontażu prowadzi wręcz do przeciwnych wniosków.

I tak z § 4 tego rozporządzenia wynika, iż w stacji demontażu wyodrębnia się następujące sektory:

- przyjmowania pojazdów;
- magazynowania przyjętych pojazdów,
- usuwania z pojazdów elementów i substancji niebezpiecznych, w tym płynów,
- demontażu z pojazdów przedmiotów wyposażenia i części nadających się do ponownego użycia,
- magazynowania wymontowanych z pojazdów przedmiotów,
- magazynowania odpadów pochodzących z demontażu pojazdów.

Przepis § 6 rozporządzenia dotyczy stacji demontażu i stanowi, iż sektor magazynowania przyjętych pojazdów lokalizuje się na utwardzonej szczelnej powierzchni, nie mniejszej

---

<sup>5</sup> W tym zakresie zob wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2011 r. II SA/Po 501/11, publ. w CBOSA. Na podstawie tego orzeczenia w niniejszym opracowaniu oparto streszczenie postępowania w sądzie I instancji.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 143, poz.1206 ze zm.



niż 200 m<sup>2</sup>, z zachowaniem pola manewrowego, wyposażonej w system odprowadzania ścieków przemysłowych, kierowanych do substancji ropopochodnych.

Skarżący nie miał wątpliwości iż przepis ten w związku z § 2 rozporządzenia stanowi o konieczności wyposażenia stacji w separator.

Tymczasem regulacja dotycząca sekcji magazynowania w obrębie stacji demontażu jest identyczna z normami regulującymi powierzchnię przeznaczoną do magazynowania na obszarze stacji zbierania pojazdów. Nie sposób racjonalnie przyjąć zatem, by przy identycznych regulacjach prawnych, identycznym określeniu sposobu wykorzystywania powierzchni magazynowej zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie do funkcjonowania punktu zbierania pojazdów w części dotyczącej powierzchni przeznaczonej do magazynowania bez separatora substancji ropopochodnych.

W tym stanie rzeczy zgodzić należało się z organami administracji obu instancji, iż skarżący w istocie nie ma możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów w rozumieniu art. 28 ust. 4 pkt 5 ustawy o odpadach.

Prowadzenie punktu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji wymaga wyposażenia powierzchni przeznaczonej do magazynowania w separator substancji ropopochodnych, którego na spornej działce brak, skarżący nie widzi konieczności jego zainstalowania na tym terenie.

Sąd I instancji wskazał, że uznać w tej sytuacji należało, że zamierzony sposób zagospodarowania pozostaje w sprzeczności z wymaganiami przepisów o odpadach. Wymóg zainstalowania separatora przewidują przepisy dotyczące szczególnego rodzaju odpadów – pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Co do kwestii zmiany sposobu użytkowania nieruchomości – zdaniem Sądu nie sposób zgodzić się z organami, iż pojęcie „skup metali kolorowych” wyklucza wykorzystanie nieruchomości na punkt zbierania odpadów. W istocie bowiem oznacza ono zgodę wydzierżawiającego na prowadzenie na tym terenie punktu zbierania odpadów stanowiącego oznaczone w umowie metale. Odmierna ocena pojęcia „skup metali kolorowych” nie



mogła mieć wpływu na ocenę zaskarżonego rozstrzygnięcia wobec stwierdzonych uprzednio niezgodności z wymogami przepisów o odpadach. Sąd podkreślił, że nie jest związany ze stanowiskiem Ministerstwa Gospodarki, co do wykładni przepisów rozporządzenia.

W skardze kasacyjnej skarżący wskazał, że zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji powierzchnia przeznaczona do magazynowania przyjmowanych pojazdów do punktu zbierania pojazdów powinna być utwardzona, szczelna, nie mniejsza niż 200 m<sup>2</sup> oraz wyposażona w system odprowadzania ścieków przemysłowych kierowanych do separatora substancji ropopochodnych. Oznacza to, że przepisy zobowiązują do posiadania systemu odprowadzania ścieków przemysłowych kierowanych do separatora substancji ropopochodnych, a nie ma obowiązku posiadania na nieruchomości samego separatora.

Skarżący wskazał, że Sąd I instancji dokonał wykładni rozszerzającej ww. przepisu rozporządzenia, a to narusza art. 22 Konstytucji RP<sup>7</sup> i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>8</sup> poprzez ograniczenie swobody działalności gospodarczej i nakładanie na przedsiębiorcę spełnienia dodatkowych warunków nieokreślonych w przepisach prawa.

Naczelnny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga kasacyjna okazała się zasadna.

Sąd wskazał, że zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji powierzchnia przeznaczona do magazynowania przyjmowanych pojazdów do punktu zbierania pojazdów powinna być utwardzona, szczelna, nie mniejsza niż 200 m<sup>2</sup> oraz wyposażona w system odprowadzania ścieków przemysłowych kierowanych do separatora substancji ropopochodnych.

---

<sup>7</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., t.j.; dalej: sdg.



W ww. przepisie jest mowa o powierzchni przeznaczonej do magazynowania przyjmowanych pojazdów.

Natomiast § 5 ww. rozporządzenia odnosi się do wyposażenia punktu zbierania pojazdów. Wśród elementów wyposażenia tego punktu ustawodawca nie wskazał separatora. Ustawodawca wymienia bowiem wagę lub urządzenie z wbudowaną wagą, o skali ważenia nie mniej niż 3,5 Mg; szafę metalową służącą do przechowywania dokumentów przyjętych pojazdów; odpowiednią do jego powierzchni ilość sorbentów, zapewniających ochronę środowiska w przypadku ewentualnych wycieków płynów eksploatacyjnych z magazynowanych pojazdów.

Ustawodawca wskazuje z kolei, że powierzchnia przeznaczona do magazynowania przyjmowanych pojazdów musi być wyposażona w system odprowadzania ścieków przemysłowych kierowanych do separatora substancji ropopochodnych. Sąd zwrócił uwagę na sformułowanie „kierowanych do separatora”. Z przepisu nie wynika, że separator powinien być na terenie punktu zbierania pojazdów. Separator ten może znajdować się poza terenem punktu zbierania pojazdów. Jedną kwestią jest system odprowadzania ścieków przemysłowych a drugą jest ta, gdzie znajduje się ów separator.

Sąd podkreślił, że dla uznania czy punkt zbierania pojazdów spełnia wymagania rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji konieczne jest istnienie systemu odprowadzania ścieków przemysłowych a nie miejsce lokalizacji separatora substancji ropopochodnych. Sąd przyznał więc rację skarżącemu.

## II.

Głosowany wyrok ma bardzo ważne znaczenie dla przedsiębiorców występujących z wnioskiem o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Rozwiewa on wątpliwości interpretacyjne przesłanki możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność nie tylko w za-

4/2013



kresie zbierania odpadów, ale również w zakresie przetwarzania odpadów. W obecnym stanie prawnym ustawodawca zawarł tę przesłankę, którą musi spełnić wnioskodawca, aby uzyskać stosowne zezwolenia w art. 42 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>9</sup>. Jakkolwiek w doktrynie uznaje się, że „Przepisy te mają zasadniczo charakter „techniczny”, dlatego ich szczegółowe komentowanie jest zbędne (...)”<sup>10</sup>, to stwierdzić należy, że zagadnienie możliwości technicznych i organizacyjnych rodzi wiele problemów w praktyce.

Organy bardzo często wydają decyzje o odmowie zezwolenia na prowadzenie działalności zbierania odpadów motywując je brakiem możliwości technicznych i organizacyjnych potrzebnych do prowadzenia działalności objętej wnioskiem o wydanie zezwolenia. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, by takie decyzje były wydawane. Jednakże bardzo często ich wydanie wiąże się z naruszeniem prawa. W takiej sytuacji przedsiębiorca zmuszony jest rozpocząć żmudną procedurę odwoławczą, a potem ewentualnie sądową i to często niekończącą się w pierwszej instancji.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że ciężar dowodu<sup>11</sup> w tym postępowaniu leży w pierwszej kolejności na wnioskodawcy. Ustawodawca sformułował elementy wniosku i aby wniosek spełniał wymagania formalne, to wnioskodawca winien zadbać, bo wskazać w nim m.in. możliwości techniczne i organizacyjne działalności, którą zamierza prowadzić. Jeżeli jednak organ stwierdzi, że wnioskodawca nieprecyzyjnie czy też niewystarczająco określił możliwości techniczne i organizacyjne może wezwać go o podanie konkretnych informacji i dowodów. I bardzo często organ korzysta z tej możliwości. W efekcie wnioskodawca odpowiada na wszystkie elementy wezwania organu.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r, poz. 21.

<sup>10</sup> W. Radecki, *Komentarz do art. 42 ustawy o odpadach*, LEX/el 2013.

<sup>11</sup> Zob. B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010. Autor podejmuje problematykę ciężaru dowodu w prawie ochrony środowiska i w szerokim zakresie prezentuje materię normatywną polską, międzynarodową, europejską i wybranych państw opierając swe badania nie tylko na prawie ochrony środowiska, lecz również na innych dyscyplinach prawniczych, przede wszystkim na teorii prawa.



Jednakże zdarza się, że organy i tak odmawiają wydania decyzji i to bardzo często z powodu, którego nie zawarły w uprzednim wezwaniu albo też z uwagi na fakt, że odpowiedź na wezwanie przesłana do organu przez wnioskodawcę powoduje, że według organu zezwolenia wydać nie można, bo np. wnioskodawca nie posiada danego urzędnika, a organ wzywał o podanie czy wnioskodawca to urządzenie posiada i aby móc wydać zezwolenia oczekiwał odpowiedzi pozytywnej.

Niestety organy administracji publicznej bardzo często, tak zresztą jak w przypadku będącym przedmiotem głosowanego orzeczenia, wzywają wnioskodawcę o uzupełnienie wniosku stosownie do wymagań wynikających z art. 42 ust. 1 ustawy o odpadach, a następnie nie zawsze sprawnie przeprowadzają w niezbędnym zakresie postępowanie wyjaśniające. Co więcej nie zwracają uwagi na fakt, że nakładają na przedsiębiorcę obowiązki składania wyjaśnień i informacji, które nie mają oparcia w przepisach prawa lub są w praktyce niemożliwe do wykonania. Stosownie zaś do wymogów art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup> następnie niewłaściwie uzasadniają swoje decyzje, które w efekcie uchylane są przez sądy administracyjne albo jeszcze wcześniej przez organy II instancji.

W sprawie będącej przedmiotem głosowanego wyroku organ I instancji nie oparł swych żądań na przepisach prawa, nie zweryfikował też tego stanowiska organ II instancji, a nawet Sąd I instancji.

Stanowisko NSA należy ocenić pozytywnie. Wynika z niego generalne przesłanie, że po pierwsze nie można nakładać na przedsiębiorców wymogów, które nie mają oparcia w przepisach prawa. Co prawda element wniosku polegający na wykazaniu możliwości technicznych i organizacyjnych w pierwszej kolejności może wydawać się być ocennym i niedookreślonym. Jednakże przepisy szczegółowe, w tym wykonawcze precyzują jakie konkretnie to mają być wymagania.

Po drugie, organy administracji publicznej nie mogą interpretować rozszerzająco przepisów i w szczególności na przed-

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 267, t.j.





siębiorców nie mogą nakładać obowiązków, których nie przewidział ustawodawca. Ten aspekt postępowania ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której zgodnie z art. 11 ust. 1 sdg właściwy organ jest obowiązany do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki, natomiast mnożenie wezwań w toku postępowania niepopartych przepisami prawa tylko takie postępowania wydłuża.

Wreszcie, po trzecie doprowadzając do sytuacji opisanych w poprzednim akapicie organy prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia praw i wolności przedsiębiorcy z uwagi na ochronę środowiska ograniczając tym samym konstytucyjną zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) i łamiąc zasadę wynikającą z art. 6 ust. 2 sdg polegającą na zakazie żądania ani uzależniania przez organ swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa.

Głosowany wyrok dotyczy szczegółowej technicznej kwestii, mianowicie obowiązku bądź jego braku w zakresie posiadania separatora na terenie punktu zbierania odpadów. Powinien on stanowić wytyczną dla organów prowadzących postępowania, w których występuje aspekt wymagań technicznych i organizacyjnych, które powinien spełniać podmiot wnioskujący o wydanie zezwolenia na prowadzenie stosownej działalności.

**Kontakt e-mail:**

karolinaszuma@gmail.com

