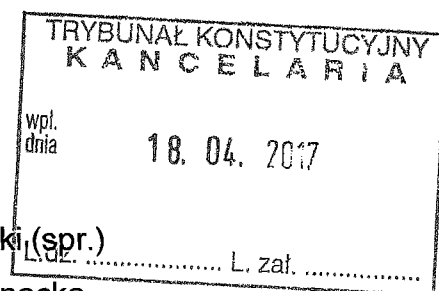


POSTANOWIENIE

Dnia 6 marca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

| | |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia NSA Łucja Franiczek |
| Sędziowie | Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski (spr.) Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka |
| Protokolant | Agnieszka Jurczak |



po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2017 r.
sprawy ze skargi B Sp. z o. o. w N
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K
z dnia września 2016 r. nr
w przedmiocie uznania przedmiotu za produkt uboczny

postanawia:

- 1. Na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:
Czy art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.) przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiejkolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP?**
- 2. Zawiesić postępowanie do czasu udzielenia odpowiedzi przez Trybunał Konstytucyjny.**



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

SPECIALISTA

Emilia Jędraszko

UZASADNIENIE

Pismem z dnia lutego 2015 r. (które wpłynęło dnia lutego 2015 r.) B sp. z o.o. w N wystąpiła do Marszałka Województwa ze zgłoszeniem uznania przedmiotu za produkt uboczny powstający w wyniku działalności prowadzonej na terenie Zakładu B w F. Przedmiotem zgłoszenia były niepełnowartościowe (uszkodzone) wyroby stanowiące gruz

Elementy te po przeróbce (pokruszeniu) mają być wykorzystywane do utwardzania nawierzchni na terenie zakładu a nadmiar zbywany.

Decyzją z dnia maja 2015 r. nr Marszałek Województwa odmówił uznania wyżej wskazanych odpadów za produkt uboczny. W uzasadnieniu dość lakonicznie stwierdził, iż substancja ta nie spełnia kryteriów wynikających z przepisów ustawy o odpadach.

Na skutek odwołania B sp. z o.o. sprawę rozpatrywało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K, które decyzją z dnia października 2015 r. nr uchyliło skarżoną decyzję i sprawę przekazało organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną orzeczenia kasatoryjnego było nieodniesienie się Marszałka Województwa do obowiązującego stanu prawnego oraz brak uzasadnienia wydanej decyzji.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Marszałek Województwa decyzją z dnia grudnia 2015 r. nr znów odmówił uznania wskazanych we wniosku odpadów za produkt uboczny. W uzasadnieniu wskazał na brak spełnienia przesłanek wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach. Organ administracji uznał, iż niepełnowartościowe wyroby nie mogą być uznane za produkt niewymagający dalszej obróbki, wytwarzany obok produkcji „głównej” obejmującej elementy

Na skutek odwołania B sp. z o.o. sprawę ponownie rozpatrywało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K, które decyzją z dnia września 2016 r. nr orzekło reformatoryjnie. Zmieniło sentencję decyzji w ten sposób, że wyraziło sprzeciw wobec zgłoszenia uznania substancji za produkt uboczny. W uzasadnieniu stwierdziło, że zarówno poczynione przez organ I instancji ustalenia, jak i wywiedzione z nich skutki prawne są

prawidłowe. Jednakże sentencja rozstrzygnięcia, wobec brzmienia art. 10 ustawy o odpadach powinna zawierać sformułowanie „wyrażam sprzeciw”.

Skargę na tę decyzję do tutejszego Sądu złożyła B sp. z o.o. reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Domagając się uchylecia rozstrzygnięć organów obu instancji oraz zasądzenia kosztów postępowania zarzuciła SKO w K :

- naruszenie art. 10 ustawy o odpadach w związku z art. 138 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego poprzez uchYLECIE zaskarżonej decyzji i orzeczenie merytoryczne w sytuacji, gdy zgłoszone produkty w pełni spełniają kryteria uznania ich za „uboczne”,
- naruszenie art. 7, 77 § 1 i 80 kodeksu postępowania administracyjnego poprzez nierozpatrzenie całego materiału dowodowego.

Skarżąca Spółka w uzasadnieniu swej skargi akcentowała, iż w jej ocenie produkty niepełnowartościowe spełniają wszystkie kryteria uznania ich za produkt uboczny.

Odpowiadając na skargę organ administracji wniósł o jej oddalenie podtrzymując swe dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. W świetle art. 145 – 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.” sąd administracyjny może uwzględnić skargę, oddalić skargę lub zobowiązać organ do wydania decyzji lub postanowienia. Jednakże na mocy art. 193 Konstytucji RP jest również uprawniony do przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z

Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Spór pomiędzy organami administracji a skarżącą Spółką dotyczy możliwości uznania niepełnowartościowych produktów wytworzonych w Zakładzie w F za uboczne w rozumieniu art. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem „przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione następujące warunki:

- 1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne;
- 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi”.

W ocenie składu orzekającego już pobieżna analiza zgłoszenia dokonanego przez skarżącą Spółkę wskazuje jednoznacznie, że niepełnowartościowe wyroby nie mogą być uznane za produkt uboczny. Nie można przede wszystkim przyjąć, iż takie substancje są „produkowane”. Powstają jako niezamierzony i niepożądaný skutek błędów przy wytwarzaniu produktu pełnowartościowego. W konsekwencji nie można tu mówić o „integralności” procesu produkcyjnego. Przesądżająca jest jednak okoliczność, iż niepełnowartościowe wyroby nie nadają się do dalszego wykorzystania bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa. Wyroby takie muszą podlegać kruszeniu, ażeby można je wykorzystać do utwardzenia terenu. A kruszenie takie należy uznać za przetwarzanie odpadów, a dokładnie ich odzysk, o którym mowa w art. 14 ustawy o odpadach. Trafnie zatem organy administracji uznały, iż w przypadku zgłoszenia dokonanego przez B sp. z o.o. należy wyrazić sprzeciw. Proponowana

bowiem przez skarżącą Spółkę technologia jest w istocie zakazanym przez prawo odzyskiem odpadów poza instalacjami.

Jednakże Sąd w niniejszej sprawie nie będąc związany granicami skargi dostrzegł inne uchybienie, które nastąpiło przy rozstrzygnięciu sprawy, którego znaczenie wykracza poza ramy określone skargą.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o odpadach „wytwórca przedmiotu lub substancji, o których mowa w art. 10, jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny”. Jednocześnie zgodnie z ust. 4 tego artykułu wynika, iż uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji.

Rozwiązanie powyższe stanowi zupełną nowość w polskim prawie gospodarki odpadami. Pojawiło się ono dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z 2012 r. Praktyka jego stosowania jest niewielka, jednakże jego znaczenie, z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego (i ochrony środowiska), jest ogromne.

Ustawodawca polski konstruując proceduralny model uznawania substancji za produkt uboczny przyjął rozwiązanie znane z ustawy prawo budowlane (zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę), czy też ustawy prawo ochrony środowiska (zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji nie wymagającego pozwolenia „emisyjnego”). Procedura przedstawia się tu następująco. Po dokonaniu zgłoszenia (a to w rozpatrywanej sprawie nastąpiło skutecznie dnia lutego 2015 r.) rozpoczyna się bieg 3 miesięcznego terminu, w którym organ administracji może wyrazić swój sprzeciw. Bezskuteczny upływ tego terminu skutkuje przyjęciem, że dana substancja została uznana za produkt uboczny. W konsekwencji zostało wyłączone w stosunku do niej stosowanie przepisów dotyczących odpadów i jako „normalny” produkt może być przedmiotem wykorzystania i obrotu. Co istotne, w przepisach prawa brak rozwiązań, które umożliwiały by ponowną kontrolę, czy faktycznie substancja nie jest odpadem. Może mieć to miejsce tylko wtedy, gdy substancje lub przedmioty uznane za produkt uboczny przestały spełniać warunki i wymagania, o których mowa w art. 10 ustawy o odpadach. Wtedy, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy ponownie są uznawane za odpad.

Kluczowym problemem jest tu kwestia upływu trzymiesięcznego terminu do wyrażenia sprzeciwu. W ocenie Sądu ma on charakter materialnoprawny a nie procesowy. Oznacza to, że nie podlega on przedłużaniu przez organ administracji. Co więcej, wydanie przez organ II instancji decyzji kasatoryjnej nie powoduje, że termin do wyrażenia sprzeciwu zaczyna biec na nowo. Rozwiązanie przewidziane w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach należy uznać za formalnie identyczne ze zgłoszeniem zamiaru wykonania robót nie wymagających pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 4 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm). Bogate orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące tego ostatniego przepisu jednoznacznie uznaje, iż termin do głoszenia sprzeciwu ma właśnie materialnoprawny charakter.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, należy stwierdzić, iż decyzja Marszałka Województwa z dnia grudnia 2015 r. nr , gdzie organ odmówił uznania wskazanych we wniosku odpadów za produkt uboczny została wydana po upływie terminu określonego w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, gdyż zgłoszenie skarżącej Spółki wpłynęło dnia lutego 2015 r. W konsekwencji za produkt uboczny należy uznawać substancję, która w sposób oczywisty spełnia kryteria uznania jej za odpad. Co ważniejsze, w przeciwieństwie do procedury zgłoszenia robót budowlanych, ustawa o odpadach nie zawiera rozwiązań, które pozwoliły by w przyszłości zweryfikować uznanie za produkt uboczny.

Powyższe okoliczności wskazują na zasadność skierowania pytania do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności wyżej przywołanych przepisów z Konstytucją RP.

I. Przedmiotem kontroli jest art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu.

II. Wzorcem kontroli jest tu art. 74 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Przepis powyższy stanowi realizację wyrażonej w art. 74 ust. 1 ustawy zasadniczej reguły nakazującej władzom

publicznym prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

III. Ochrona środowiska stanowi obowiązek władz publicznych. Dotyczy to władz zarówno lokalnych, regionalnych jak i centralnych. W tym ostatnim zakresie dotyczy to między innymi takiego tworzenia prawa aby obowiązujące regulacje zapewniały bezpieczeństwo ekologiczne, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Regulacje takie muszą spełniać powyższe kryterium również w zakresie skuteczności przyjętych rozwiązań.

Kwestionowany przepis art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, ze względu na swą konstrukcję nie spełnia kryterium skuteczności w zakresie stanowienia norm zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Pozwala bowiem na funkcjonowanie w obrocie gospodarczym, bez możliwości dokonywania późniejszej weryfikacji, przedmiotów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpady (w tym niebezpieczne), które w świetle prawa mogą być uznawane za produkt uboczny. Skutkiem tego może być zaś realne zagrożenie życia, zdrowia ludzkiego oraz stanu środowiska. Może bowiem dojść do wprowadzenia w błąd podmiotu wykorzystującego taki produkt co do jego właściwości chemicznych lub fizycznych. Niezależnie od tego powodować będzie, iż w odniesieniu do takiego produktu nie znajdą zastosowania rozwiązania przewidziane w ustawie o odpadach w zakresie nadzoru i kontroli. A to właśnie ten akt określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania (art. 1 ustawy o odpadach).

W ocenie składu orzekającego instytucja uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny jest zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju i niezwykle ważna z punktu widzenia obrotu gospodarczego. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, gdy uznanie takie nie podlega jakiegokolwiek skutecznej weryfikacji następczej. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach „uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji”. W związku z tym, że wskazany wyżej termin

ma charakter materialnoprawny, po jego upływie organ administracji traci możliwość wyrażenia sprzeciwu. Niezależnie od tego, że w tego typu sprawach postępowanie wyjaśniające może być długotrwałe, charakter powyższego terminu skutkuje tym, iż możliwość orzekania kasatoryjnego w stosunku do decyzji o wyrażeniu sprzeciwu staje się fikcją. W praktyce każde uchylene decyzji wyrażającej sprzeciw będzie powodować upływ terminu, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach. W tym bowiem czasie musi nastąpić rozstrzygnięcie organu I instancji, wyjaśnienie sprawy i wydanie decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz ponowne wyrażenie sprzeciwu przez organ I instancji. Nie bez znaczenia jest tu również konieczność zapewnienia czynnego udziału stron w postępowaniu (umożliwienie wypowiedzenia się w sprawie), czy wreszcie upływ terminów do dokonania odpowiednich doręczeń i do realizacji przesyłki akt pomiędzy organami organów obu instancji. Zatem dochowanie terminu trzymiesięcznego do wyrażenia sprzeciwu w kontekście konieczności wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego może okazać się w praktyce niemożliwe. Rozpoczęcie biegu terminu nie ulega bowiem przerwaniu na skutek orzeczenia kasatoryjnego przez organ II instancji. Istnieje zatem uzasadniona obawa, iż rozstrzygnięcia w tym zakresie mogą nie odpowiadać zasadzie prawdy obiektywnej.

Rozstrzygnięciem merytorycznym w sprawie może być również „milcząca” zgoda, polegająca na niepodjęciu jakichkolwiek działań w sprawie wyrażenia sprzeciwu. Wówczas, po upływie trzymiesięcznego terminu powstaje niepodlegające weryfikacji domniemanie, iż zgłoszone przedmioty lub substancje stanowią produkty uboczne. Rozwiązanie takie jest w pełni uzasadnione w sytuacji, gdy organ ustalił, że argumentacja podniesiona we wniosku o uznanie za produkt uboczny spełnia kryteria, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach. Możliwa jest jednak zupełnie inna sytuacja, gdy marszałek województwa celowo lub na skutek przeoczenia nie wyrazi na czas swojego sprzeciwu.

Wątpliwości co do konstytucyjności art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach mogły by być bezprzedmiotowe w sytuacji, gdyby istniały mechanizmy następczej kontroli uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Jednakże takich instrumentów brak w polskim systemie prawa ochrony środowiska. Status „produktu ubocznego” nie powstaje jednak w wyniku wydania przez organ aktu administracyjnego, a w sposób dorozumiany, poprzez „milczenie” organu bądź

równoważne z nim niedochowanie trzymiesięcznego terminu do wyrażenia sprzeciwu. Nie można zatem zastosować tu środków prawnych właściwych do weryfikacji decyzji administracyjnych, zarówno w trybie instancyjnym jak i nadzwyczajnym.

Reasumując powyższe skład orzekający w niniejszej sprawie powziął uzasadnione wątpliwości, czy art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do ochrony środowiska. Funkcjonowanie w ustawie o odpadach rozwiązań, które umożliwiają istnienie o obrocie gospodarczym produktów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpad, co do których nie stosuje się przepisów dotyczących odpadów, za realizację obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska uznać nie można.

IV. Oznaczenie sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało przedstawione nastąpiło na początku uzasadnienia.

V. Odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie. Uznanie niekonstytucyjności art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach w zakresie terminu do wyrażenia sprzeciwu do zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny wobec braku możliwości późniejszej weryfikacji tego uznania pozwoli merytorycznie rozpatrzyć decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K z dnia września 2016 r. nr pomimo uchybienia przez organy administracji terminu do wyrażenia sprzeciwu.

VI. Przedstawicielem składu orzekającego przed Trybunałem Konstytucyjnym jest Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Grzegorz Dobrowolski.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 193 Konstytucji RP WSA w Gliwicach orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Ewa Jędrasiak