



**GŁÓWNY INSPEKTOR  
OCHRONY ŚRODOWISKA**

Ewa Zaremba PP 245/19 .....  
wpłynęło dnia:

2022 -05- 10

Misiewicz, Mosek i Partnerzy  
Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów

Warszawa, dnia 05 maja 2022 r.

DI-420/603/2021/aa

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r., poz. 735, z późn. zm.), po rozpatrzeniu odwołania Zakładu Utylizacyjnego Sp. z o.o., ul. Jabłoniowa 55, 80-180 Gdańsk od pkt 1 decyzji Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 30 marca 2021 r., znak: WP.7062.4.6.2021.PŻ,JPT, w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 zł (słownie: jeden milion złotych) za wydobywanie odpadów niezgodnie z przepisami, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r., poz. 699), z terenu działki o nr ewid. 242/1, które to naruszenie stwierdzono w dniu 22 grudnia 2020 r.,

**uchylam zaskarżoną decyzję w części dotyczącej pkt 1 decyzji i umarzam w tym zakresie postępowanie organu I instancji.**

**UZASADNIENIE**

Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska decyzją z dnia 30 marca 2021 r., znak: WP.7062.4.6.2021.PŻ,JPT, wydaną na podstawie przepisów art. 194 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2022 r., poz. 699), zwanej dalej „ustawą *o odpadach*”, wymierzył Zakładowi Utylizacyjnemu Sp. z o.o. administracyjną karę pieniężną w wysokości 1 000 000 zł (słownie: jeden milion złotych) za wydobywanie odpadów niezgodnie z przepisami, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy *o odpadach*, z terenu działki o nr ewid. 242/1, które to naruszenie stwierdzono w dniu 22 grudnia 2020 r. (pkt 1 orzeczenia) oraz umorzył, jako bezprzedmiotowe, postępowanie w zakresie wymierzenia stronie administracyjnej kary pieniężnej za wydobywanie odpadów niezgodnie z przepisami art. 144 ustawy *o odpadach*.

Strona pismem z dnia 13 kwietnia 2021 r. odwołała się w/w decyzji w zakresie pkt 1, wnosząc o jej uchylenie w części go dotyczącej i umorzenie postępowania w I instancji jako bezprzedmiotowego, ewentualnie o uchylenie decyzji w części dotyczącej pkt 1 i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Strona zarzuciła w/w decyzji naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie, tj.:

1. art. 7 i 77 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2021 r., poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, poprzez:
  - a. brak dokładnej weryfikacji, czy przedmiotowy teren faktycznie jest częścią kwatery składowania odpadów, a jeżeli tak to którego z sektorów, ponieważ składa się ona z trzech sektorów: 800/1, 800/2 i 800/3;
  - b. nieudowodnienie zasadności nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w maksymalnej ustawowej wysokości;

- c. nieudowodnienie oraz nieprzedstawienie jakichkolwiek argumentów prawnych i faktycznych, które potwierdzałyby zastosowaną przez organ klasyfikację odpadów,
2. art. 8 *kpa* poprzez prowadzenie postępowania w sposób nie budzący zaufania jego uczestników do władzy publicznej, tj. nieuzasadnione kwestionowanie lokalizacji instalacji po kilkunastu latach eksploatacji.

Strona wskazała, że powyższe naruszenia miały zasadniczy wpływ na wynik sprawy, gdyż organ I instancji w znacznej mierze bazował na subiektywnych, a wręcz arbitralnych ocenach i tezach, których nie poparto w wystarczający sposób argumentacją prawną i faktyczną oraz dowodami zgromadzonymi w toku sprawy. Ciężar dowodu spoczywa zaś na organie administracji publicznej.

Strona ponadto zarzuciła zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy *o odpadach* przez całkowicie arbitralne uznanie, że wydobywała ona odpady komunalne, podczas gdy organ I instancji nie przedstawił jakichkolwiek argumentów prawnych i faktycznych mających świadczyć za prawdziwością tego stwierdzenia;
2. art. 143 ust. 2 ustawy *o odpadach* poprzez przyjęcie, że obszar całej działki o nr ewid. 242/1 stanowi teren czynnego składowiska odpadów, dla którego wydano instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, pomimo iż na terenie budowy ZTPOK nie znajduje się żadna kwatery składowania odpadów;
3. art. 143 ust. 2 oraz art. 197 pkt 1 ustawy *o odpadach* poprzez przyjęcie, że doszło do wydobycia odpadów ze składowiska odpadów posiadającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów niezgodnie z tą instrukcją, gdy tymczasem przedmiotowy teren nie stanowi składowiska odpadów;
4. art. 194 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 196 ustawy *o odpadach* przez ich zastosowanie oraz wymierzenie stronie administracyjnej kary pieniężnej, pomimo iż nie doszło do naruszenia art. 143 ust. 2 tej ustawy;
5. art. 198 ust. 1 ustawy *o odpadach* przez uznanie, że strona dopuściła się naruszenia art. 143 ust. 2 ustawy *o odpadach* poprzez wydobycie odpadów ze składowiska odpadów posiadającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów niezgodnie z tą instrukcją;
6. art. 199 ustawy *o odpadach* oraz art. 189d *kpa* przez zastosowanie najwyższej przewidzianej przez ustawę administracyjnej kary pieniężnej oraz niewłaściwe zastosowanie dyrektyw dotyczących wymiaru kary, pomimo nieudowodnienia jej zasadności i posłużenia się pojęciami nieostrymi i subiektywnymi, jak „ogromna”, „przerażająca” szkoda.

Strona wskazała, że zaskarżone rozstrzygnięcie jest sprzeczne z materiałem dowodowym złożonym przez nią do akt sprawy. Strona przedstawiła szeroką dokumentację oraz uzasadnienie merytoryczne swojego stanowiska, tymczasem organ I instancji ograniczył się do przyjęcia jej do wiadomości i wydał decyzję pomimo przedstawionych dowodów. Organ nie badał stanu rzeczywistego, znał go i orzekł przeciwnie.

Strona podniosła, iż uzasadnienie decyzji oparte zostało o oceną argumentacją organu, brak jest natomiast argumentów prawnych i faktycznych, podczas gdy, co podkreślała strona, ciężar dowodu spoczywa w tym zakresie na organie. Decyzja wydana jest w oparciu o subiektywne przekonanie Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, że teren działki 242/1 stanowi część składowiska, a w konsekwencji doszło do nielegalnego wydobywania odpadów. Organ I instancji przypisuje przy tym znaczenie jednym dokumentom urzędowym (jak pozwolenie zintegrowane, instrukcja prowadzenia składowiska z 2020 r.), a innym dokumentom znaczenia tego odmawia (stanowisko Marszałka Województwa Pomorskiego i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 17 listopada 2020 r.), w zależności od tego, jaką tezę organ ten chce udowodnić, zaś nie wyjaśnia wszystkich okoliczności sprawy.

W ocenie strony nałożona kara jest *de facto* karą za zaszczości historyczne, wydaną w z góry założonym kształcie, bez przeprowadzenia postępowania mającego na celu wyjaśnienie sprawy.

Strona, niezależnie od uzasadnianego dalej faktu, iż teren objęty robotami budowlanymi nie jest czynnym składowiskiem odpadów, wskazała na podstawę prawną jej statusu wytwórcy odpadów (który wynika wyłącznie z ustnej umowy zawartej z wykonawcą robót budowlanych, dotyczącej odpadów pochodzących z budowy, zatem tylko w tym zakresie strona jest wytwórcą i posiadaczem odpadów), podkreślając jednocześnie, iż przypisanie jej roli podmiotu wydobywającego odpady ze składowiska jest chybione, z uwagi na to, że inwestorem budowy Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów (dalej: ZTPO) nie jest Zakład Utylizacyjny Sp. z o.o. a Port Czystej Energii Sp. z o.o.

Strona przedstawiła w załączeniu uproszczony wypis z rejestru gruntów z dnia 12 października 2020 r. oraz dokumentację projektową sektora 800/1 i 800/3 potwierdzającą, w jej ocenie, fakt, że teren działki o numerze ewidencyjnym 242/1 nie stanowi części istniejącego składowiska, co wielokrotnie podnosiła w toku postępowania. Dodatkowo podkreśliła, że również mapy geodezyjne i projekty wskazują, iż miejsce to nie stanowi części istniejącego składowiska. Teren tej działki był objęty pracami budowlanymi, ale nie związanymi z wybudowaniem składowiska.

Strona nadmieniła, że organ I instancji nigdy nie kwestionował lokalizacji żadnej części składowiska odpadów, przy czym przeprowadzał kontrolę przed przystąpieniem do użytkowania zarówno sektora 800/1 jak i 800/3 i nie wniósł uwag co do lokalizacji instalacji. Wszystkie zmiany pozwoleń były przekazywane do informacji organu, zaś żadna z tych decyzji nie obejmowała eksploatacji składowiska lub jego części, nieposiadającej uszczelnionego dna. W trakcie kontroli prowadzonych po 2009 r. nigdy nie wykazano eksploatacji instalacji (czy części instalacji) niespełniającej minimalnych wymagań, a za taką należałoby uznać część składowiska nie posiadającą uszczelnienia, odgazowania czy systemu zagospodarowania odcieków (czyli teren działki nr 242/1). Organ I instancji dotychczas nie wnosił o wyjaśnienia ani nie zadawał pytań związanych z lokalizacją instalacji, mimo otrzymywania corocznie raportu z monitoringu składowiska, w którym zawarte są m.in. informacje dotyczące stabilności skarp i osiadania składowiska z mapą wysokościową. Mapa wyraźnie wskazuje południową granicę składowiska (zarówno sektora 800/1 użytkowanego od 2010 r. jak i zamkniętego w 2009 r. sektora 800/2). Zawarte w sprawozdaniach informacje nie wskazują na eksploatację jakichkolwiek instalacji na obszarze działki nr 242/1. Strona przedstawiła Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska archiwalne dokumenty wraz z mapami świadczącymi o położeniu tzw. rezerwy terenu 800/3, która była wymieniana w pozwoleniach jako część terenu przeznaczona pod późniejszą rozbudowę, jak również decyzje zezwalającą na prowadzenie działań w zakresie odzysku odpadów właśnie na tym obszarze, obejmującym również teren działki nr 242/1. Jednocześnie strona podkreśliła, iż co roku składa sprawozdania z monitoringu, gdzie opisuje gospodarkę wodno-ściekową składowiska. Organ I instancji nigdy nie poddał w wątpliwość rzetelności tych sprawozdań, mimo że nie dotyczyły one działki nr 242/1 i jej odwodnienia. Ponadto w trakcie postępowania przeprowadzonego przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wskazywano również na prawomocne decyzje umożliwiające prowadzenie odzysku odpadów na tym terenie (przygotowanie mieszanki ziemi oraz kompostu w celu prowadzenia rekultywacji zamkniętego sektora 800/2), czy też możliwość magazynowania odpadów, co byłoby, zgodnie z ustawą o odpadach, bezprawne w przypadku terenu, na którym składowane są odpady.

Strona podkreśliła ponadto, że w związku z prowadzoną inwestycją budowy ZTPO wydano szereg decyzji związanych z samym procesem inwestycyjnym oraz pracami geologicznymi, które nie mogłyby być wydane, gdyby obszar działki nr 242/1 był składowiskiem odpadów (nie zezwolono by na prowadzenie wierceń oraz robót geologicznych czy hydrogeologicznych na terenie składowiska).

Strona podniosła, że według stanowiska organu I instancji planowana budowa odbywa się na eksploatowanym składowisku, które nie spełnia wymagań dla tego typu instalacji. Jeśli teren działki nr 242/1 byłby uznany za część eksploatowanej instalacji, to ilość wytworzonych odpadów jest równoważna kilkuletniej ilości odpadów składowanych. Sugerowałyby to, że przez okres kilku lat strona nielegalnie eksploatowała składowisko niespełniające minimalnych wymagań i żaden z kontrolujących organów faktu tego nie zauważył.

Strona wskazała, że odpady lokowane były na w/w terenie od niepamiętnych czasów i nie jest możliwe ustalenie, na jakiej podstawie i kiedy rozpoczęto posadowienie odpadów. Nie dysponuje ona jakimikolwiek dokumentami, z których wynikałoby, że przedmiotowa działka stanowi składowisko odpadów w rozumieniu ustawy *o odpadach*. Nie wydano decyzji administracyjnej, na podstawie której można byłoby uznać przedmiotowe miejsce za składowisko odpadów. Nasyp antropogeniczny znajdujący się na działce nr 242/1 (stanowiący jej całość) był elementem składowym nieruchomości gruntowej, a nie częścią jakiegokolwiek instalacji do składowania odpadów. Zawierał on odpady niewiadomego pochodzenia (co uniemożliwiało nadanie im statusu „niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych”) i ziemię, które zostały sztucznie naniesione na grunt rodzimy i w większości były wymieszane ze sobą w sposób nie pozwalający na ich rozdzielenie. Jako materiał nieposiadający odpowiednich właściwości budowlanych został on, zgodnie z wydaną dla w/w przedsięwzięcia decyzją o uwarunkowaniach środowiskowych budowy ZTPOK, w całości wywieziony i poddany składowaniu na sektorze 800/3 jako odpad o kodzie 17 01 82. W przypadku natrafienia na ziemię niezanieczyszczoną odpadami (niezależnie od miejsca, w którym się znajdowała), materiał ten został natomiast zaklasyfikowany jako odpad o kodzie 17 05 04 i wykorzystany jako materiał technologiczny do wykonywania przesypek na sektorze 800/3.

Organ I instancji w zaskarżonej decyzji zakwestionował powyższą klasyfikację, kwalifikując jednocześnie w/w odpady jako 17 09 04, tj. uznając, że są to odpady pochodzące z budowy, remontu, demontażu. W zakresie klasyfikacji odpadów organ nie traktuje zatem działki nr 242/1 jako terenu składowiska odpadów komunalnych, tylko jako teren budowy. Jeśli byłoby to składowisko odpadów komunalnych, a pochodzenie odpadów byłoby nieznane to wydobywane odpady klasyfikowane byłyby w grupie 20, a organ tego w protokole kontroli nie wskazuje. Jest to kolejna sprzeczność w ustaleniach Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który ponadto przyjął, że „odpady składowano od kilkunastu do kilkudziesięciu lat temu”, a jednocześnie przypisał teren działki do składowiska, które istnieje od 10 lat oraz wskazał, iż jest to część składowiska spełniającego wymagania prawne mimo, że sam teren działki nr 242/1 takich wymagań nie spełnia.

Strona zaznaczyła, że teren na którym znajduje się Zakład Utylizacyjny sp. z o.o., leży w obrębie byłego wyrobiska kruszywa. Ponieważ użytkowany jest on od około 1970 r., czyli okresu, kiedy nie obowiązywały przepisy dotyczące gospodarowania odpadami innymi niż niebezpieczne (w tym komunalnymi), istnieje możliwość, iż odpady różnego typu mogły być wykorzystywane tam np. do wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych przez działalność wydobywczą.

Nasyp antropogeniczny na działce nr 242/1 występował na różnej głębokości (od 4 do 18 m) i zalegał na gruncie rodzimym. Brak jest na nim cech wskazujących na „gospodarowanie” czy „układanie” odpadów, co jest elementem niezbędnym w prawidłowej eksploatacji składowiska. Nie może być zatem mowy o tym, że teren działki nr 242/1 jest częścią eksploatowanego sektora 800/1, objętego pozwoleniem zintegrowanym oraz instrukcją prowadzenia składowiska. Jednocześnie sektor 800/1 nie ma żadnego połączenia z terenem działki 242/1. Teren działki nr 242/1 objęty był tzw. rezerwą terenu pod rozbudowę, co zostało zaznaczone na mapie dołączonej do archiwalnej decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska wydanej przez Marszałka Województwa Pomorskiego (znak DROŚ.P.OD.ES.7655-5/08 z dnia 11.07.2008 r.). W innych decyzjach również wymienia się taki „obiekt” jako rezerwę terenu. Strona dołączyła do odwołania mapę projektową, z której wynika, gdzie znajduje się sektor 800/3 oraz działka 242/1 oraz rysunek z dokumentacji powykonawczej obrazujący sektor 800/1, na którym widoczna jest także lokalizacja terenu pod rozbudowę. Także protokół kontroli Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska nr WIOS-GDA 194/2020, dotyczący odbioru sektora 800/3 potwierdza, że ta część instalacji została wybudowana, spełnia wymagania i nie znajduje się na działce numer 242/1.

Strona zarzuciła, że ustalenia organu I instancji są sprzeczne ze sobą, ponieważ z jednej strony wskazuje się, że teren działki nr 242/1 jest częścią obecnie eksploatowanego składowiska odpadów (które jest użytkowane od 2010 roku), a z drugiej strony, że odpady zalegały w gruncie najprawdopodobniej od kilkunastu do kilkudziesięciu lat.

Strona nadmieniła, że także z protokołu kontroli organu I instancji nr 87/Rok z dnia 11 maja 2010 r. (sygn. WI/6715-87) wynika, w którym miejscu odbywa się składowanie odpadów oraz jaka jest dokładna lokalizacja sektorów 800/1 i 800/3, a tym samym, że teren działki 242/1 nie jest i nigdy nie był elementem instalacji do składowania odpadów eksploatowanej na podstawie posiadanych przez Zakład decyzji.

Strona zwróciła uwagę, iż teren działki nr 242/1 mógł się znaleźć w decyzjach z uwagi na fakt częściowego objęcia projektem budowlanym. W celu zabezpieczenia jednej z dróg technicznych, znajdującej się na skraju działki 242/1, należało wyrównać południowo-zachodnią część jej terenu. W decyzjach wymienione są wszystkie działki, na których znajdują się instalacje i urządzenia niezbędne do prawidłowej eksploatacji składowiska, tj. myjka najazdowa, brodzik, instalacja do ujmowania odcieków, instalacja do ujmowania i wykorzystywania gazu składowiskowego, instalacje teletechniczne, pas zieleni, drogi techniczne, itp., umiejscowione często w znacznej odległości od granic instalacji. Jednocześnie z uwagi na znaczny obszar działek, zlokalizowano na nich również instalacje objęte innymi pozwoleniami. Przeciwnie rozumowanie prowadziłoby do sytuacji, że cały obszar Zakładu należałoby zakwalifikować jako składowisko odpadów, co nie ma odzwierciedlenia ani w stanie prawnym ani faktycznym. Wskazanie działki 242/1 w decyzjach z 2020 r. (zmiana pozwolenia zintegrowanego i zmiana decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska) należy zatem traktować jako wskazanie terenu, na którym strona prowadzi działalność, a nie „włączenie” tej działki do instalacji do składowania odpadów.

Przedstawiona powyżej argumentacja jest zgodna z opiniami organów wydających pozwolenia oraz zajmujących się szkodami w środowisku, tj. Marszałka Województwa Pomorskiego i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. W stanowisku z dnia 17 listopada 2020 r. Marszałek Województwa Pomorskiego wskazał, na podstawie art. 7a § 1 ustawy *kpa*, że brak jest wystarczających przesłanek do stwierdzenia, iż na w/w działce utworzone zostało składowisko odpadów oraz że podmiot realizujący inwestycję w postaci budowy ZTPO ma obowiązek posiadać pozwolenie no wydobywanie odpadów ze składowiska, o którym mowa w art. 144 ustawy o odpadach.

Strona przedstawiła w odwołaniu harmonogram podejmowanych działań dotyczących części formalnoprawnej inwestycji oraz wyjaśniła, że organ I instancji błędnie stwierdził, że przedmiotowa inwestycja nasuwa jakiegokolwiek wątpliwości, a także, iż określenie „nieład administracyjny” jest co najmniej nieuprawnione. Budowa ZTPO jest bowiem procesem długotrwałym, przemyślanym, nie można jej porównać do żadnego innego przedsięwzięcia prowadzonego obecnie na terenie Miasta i Gminy Gdańsk, zaś strona od początku wyczerpująco wyjaśniała organowi swoją rolę w tej inwestycji.

Dodatkowo strona wskazała, że stwierdzone na terenie działki 242/1 występowanie mas ziemnych zmieszanych z odpadami mogło skutkować powstaniem szkody w środowisku, zatem, jako działanie zapobiegawcze, zdecydowano się na całkowitą wymianę gruntu. Wobec tego nie miało miejsca wydobywanie odpadów ze składowiska, a wytwarzanie odpadów w trakcie prowadzenia prac ziemnych.

Strona poinformowała, że w celu potwierdzenia statusu w/w działki nr 242/1 zwróciła się do Marszałka Województwa Pomorskiego z wnioskami o zmianę wszystkich obowiązujących decyzji. Do obu wniosków dołączono tą samą mapę z lokalizacją instalacji. W obu dokumentach, celem rozwiania jakichkolwiek wątpliwości, wniesiono o zmianę zapisów dotyczących lokalizacji oraz o dołączenie mapy do decyzji.

Strona, odnosząc się do błędnej w jej ocenie interpretacji organu I instancji wobec treści złożonego do akt sprawy „Raportu z badań wstępnych zanieczyszczenia powierzchni ziemi” wyjaśniła, że badania przeprowadzone po usunięciu nasypów antropogenicznych na terenie działki nr 242/1 wykazały, że nie występuje zanieczyszczenie powierzchni ziemi, zatem możliwe było posadowienie obiektów budowlanych bez konieczności przeprowadzania remediacji. Aby zapobiec powstaniu szkody w środowisku odpady zostały usunięte, a po zakończeniu tego procesu przeprowadzono badania gruntu rodzimego. Ponadto badaniom poddano także niniejsze odpady przeznaczone do składowania (testy zgodności). Wbrew twierdzeniu Pomorskiego Wojewódzkiego

Inspektora Ochrony Środowiska próby do badań nie zostały pobrane z nawiezionej ziemi, a z ziemi znajdującej się pod odpadami. Przeciwnie rozumienie niweczyłoby przeprowadzony proces.

Strona zwróciła uwagę na nieścisłości w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w zakresie klasyfikacji przez organ I instancji wydobywanych odpadów jednocześnie jako odpady pochodzące z budowy oraz odpady komunalne oraz odnośnie procesu przetwarzania, jakim zostały one poddane. W Zakładzie odpady podlegają bowiem przetwarzaniu w procesie D5, nigdy zaś nie prowadzono unieszkodliwiania odpadów metodą D1 na sektorach 800/1 i 800/3.

Odnosząc się do wysokości nałożonej kary pieniężnej strona wskazała, że organ I instancji całkowicie pominął przesłankę dotyczącą wpływu rzekomego naruszenia na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko oraz przemilczał fakt, że strona zdecydowała się na całkowitą wymianę gruntu w ramach działań zapobiegawczych powstaniu szkodom w środowisku.

Pismem z dnia 18 czerwca 2021 r. strona wniosła do organu odwoławczego uzupełnienie odwołania, w którym wskazała dodatkowe zarzuty, tj.:

- błąd w ustaleniach faktycznych polegający na:
  - przyjęciu, że działka 242/1 stanowi część kwatery składowej odpadów oznaczonej jako sektor 800/3 lub sektor 800/1 czyli składowiska posiadającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, o którym mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o odpadach,
  - przyjęciu, że zanieczyszczone masy ziemne wydobyte w trakcie prowadzonych robót budowlanych z terenu działki 242/1 stanowią niesegregowane odpady komunalne w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach,
- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 194 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpadach przez jego zastosowanie oraz wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej, pomimo że nie doszło do naruszenia art. 143 ust. 2 te samej ustawy.

Strona zarzuciła organowi I instancji, że uznaje działkę nr 242/1, na której prowadzona jest budowa spalarni, za część istniejącego składowiska odpadów: raz jako część sektora 800/1, innym razem jako część sektora 800/3, a nawet jako część sektora 800/2. Powodem tego ustalenia jest sprzeczna z zasadami logiki i prawidłowego wnioskowania interpretacja cytowanych zapisów. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że opisane tam sektory (800/1, 800/2 i 800/3) położone są m.in. na działce nr 242, co zdaniem organu I instancji oznacza, że na całej tej działce możliwe jest składowanie odpadów (konkretny sektor obejmuje całą powierzchnię działki, a co najmniej tę część, która aktualnie jest oznaczona jako działka 242/1). Tymczasem prawidłowa analiza tego materiału powinna prowadzić do wniosku, że tylko określone części tej działki i to w oznaczonych w decyzjach powierzchniach stanowią przedmiotowe sektory przeznaczone do składowania odpadów.

Strona dołączyła do pisma mapę z oznaczoną lokalizacją poszczególnych sektorów składowiska oraz naniesionymi numerami działek.

Ponadto poinformowała ona, że dla budowy spalarni odpadów uzyskano decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych realizacji przedsięwzięcia, w treści której wskazano sposób postępowania w sytuacji napotkania w trakcie prowadzonych prac ziemnych na zanieczyszczenia gruntu. Decyzja ta zobowiązała inwestora, w przypadku podejrzenia obecności zanieczyszczeń gruntu, do poddania próbek odpowiednim badaniom, a w sytuacji przekroczenia standardów, masy ziemne traktowane jako odpad należało usunąć i poddać unieszkodliwieniu w trybie przewidzianym przepisami o odpadach poza miejscem realizacji inwestycji (punkt 1.2.h. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Dokładnie tę procedurę przewidzianą w decyzji zrealizowano, co wyklucza możliwość uznania, że doszło do nielegalnego wydobycia odpadów. Dla zachowania wymogów ochrony środowiska i zminimalizowania oddziaływania prowadzonych prac na środowisko wszystkie czynności związane z usuwaniem ujawnionych odpadów prowadzone były z użyciem specjalistycznych środków i procedur, dotyczących minimalizacji zagrożeń w zakresie metanogenezy

i neutralizujących substancje złownone. Zagospodarowanie odpadów nastąpiło zaś na odpowiednim, zgodnym z przepisami składowisku.

Ponadto strona podniosła, że usuwanie zanieczyszczonych mas ziemnych odbywało się w ramach realizowanych robót budowlanych, zatem zostały one sklasyfikowane jako odpady o kodzie 17 01 82 i 17 05 04. Organ I instancji w zaskarżonej decyzji zakwestionował nadany odpadom kod 17 01 82, ale sam również nadał im kod z grupy 17 (17 09 04) uznając tym samym, że są to odpady pochodzące z budowy, remontu, demontażu. Różnica ta nie powoduje żadnych skutków w zakresie postępowania z tymi odpadami w trakcie ich zagospodarowania.

Strona wskazała, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy o odpadach przez składowisko odpadów rozumie się obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów. Fakt znajdowania się w danym miejscu określonej, nawet dużej ilości odpadów, nie determinuje tego miejsca jako „składowiska odpadów”, w szczególności dla potrzeby oceny przesłanek karnoadministracyjnych. Organ I instancji zaś sam przyznał, że na spornym obszarze nie znajduje się ani nie znajdował się jakikolwiek obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów. Nie można nawet wykluczyć, że odpady zostały umieszczone na działce nr 242/1 i zakryte nasypem ziemnym jeszcze przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego instytucji składowiska odpadów.

Dodatkowo strona zwróciła ponownie uwagę na kwestię ciężaru dowodu i jego rozkładu w przedmiotowej sprawie, przedkładając do akt sprawy Opinię prawną uzupełniającą z dnia 19 kwietnia 2021 r., sporządzoną przez prof. dr. hab. Bartosza Rakoczego. W jej treści opiniujący na nowo zwraca uwagę na błędne rozłożenie przez organ I instancji ciężaru dowodu oraz niesprostanie obowiązkowi wykazania faktów, na których opiera on swoje twierdzenia.

Następnie pismem z dnia 27 lipca 2021 r. strona wniosła o przeprowadzenie dowodu z załączonych dokumentów, w tym decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 14 lipca 2021 r., znak: DROŚ-S.7222.6.2021.BB zmieniającej pozwolenie zintegrowane oraz decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 14 lipca 2021 r., znak: DROŚ-S.7241.3.2021.BB zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, na okoliczność:

- przedmiotu, jaki powinien zostać objęty instrukcją prowadzenia składowiska oraz lokalizacji tego przedmiotu w przestrzeni Zakładu,
- położenia działki nr 242/1 poza składowiskiem odpadów i poza tworzącymi je kwaterami składowania odpadów i poza instalacją, której dotyczy w/w decyzje,
- dokonania interpretacji mapy załączonej do pisma strony z dnia 18 czerwca 2021 r., zawierającej bilans powierzchni poszczególnych działek i ich części zajętych pod kwatery składowania odpadów, która stanowi graficzne zobrazowanie też zawartych w w/w piśmie, w łączności z dołączonymi do niniejszego pisma dokumentami jako źródłowymi dla tej mapy.

Strona dokonała wyjaśnień w zakresie położenia działki nr 242/1 poza granicami sektorów 800/1, 800/2 i 800/3 jako dowód, iż w sposób nieprawidłowy została ona zakwalifikowana przez organ I instancji jako część składowiska odpadów.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2022 r. strona podtrzymała w całości dotychczasowe stanowisko oraz wniosła o przeprowadzenie dowodu z załączonego do pisma postanowienia Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 16 marca 2022 r., znak: DROŚ-O.7253.13.2021, w którym organ odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wydania wobec Zakładu Utylizacyjnego Sp. z o.o. decyzji w zakresie opłaty za korzystanie ze środowiska uwzględniającej przyjęcie do składowania zmieszanych odpadów komunalnych wydobytych ze składowiska znajdującego się na działce nr 242/1, na podstawie art. 288 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).

#### **W toku postępowania odwoławczego ustalono, co następuje:**

Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w dniach od 26 października do 22 grudnia 2020 r. przeprowadził kontrolę interwencyjną Zakładu Utylizacyjnego Sp. z o.o.

z uwagi na informację przekazaną przez Towarzystwo na Rzecz Ziemi z Oświęcimia o nielegalnym wydobywaniu odpadów ze składowiska odpadów znajdującego się na terenie Zakładu, prowadzonym w związku z przystąpieniem do budowy Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów.

Podczas kontroli ustalono, że podmiot przed realizacją inwestycji budowy spalarni uzyskał:

- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji z dnia 30 grudnia 2011 r., wydaną przez Prezydenta Miasta Gdańska (dotyczy działki 242 i 212 obręb 48),
- pozwolenie na budowę Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów z dnia 9 października 2019 r. wydane przez Prezydenta Miasta Gdańska, utrzymane w mocy decyzją Wojewody Pomorskiego z dnia 26 maja 2020 r. (dotyczy działki nr 242/1 i 242/2).

Kontrola wykazała, że Zakład Utylizacyjny Sp. z o.o. (dalej ZU) oraz Port Czystej Energii Sp. z o.o. (dalej PCE) są spółkami miejskimi Gminy Miasta Gdańska. Gmina zawarła w dniu 28 grudnia 2016 r. ze spółkami umowę wykonawczą, z zapisów której wynika, że ZU realizuje projekt „System gospodarki odpadami dla metropolii trójmiejskiej”, którego przedmiotem jest zaprojektowanie, wybudowanie i obsługa Zakładu Termicznego Przekształcania Odpadów w Gdańsku (ZTPO). Według umowy projekt ma być prowadzony przy udziale Partnera Prywatnego wybranego przez ZU w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego, z którym zawarł on umowę (PPP). Po przeniesieniu umowy PPP na PCE, będzie on stroną tej umowy, a ponadto ma być docelowo właścicielem nieruchomości, na której zlokalizowany będzie ZTPO. Jednakże według umowy, niezależnie od przeniesienia umowy PPP, to ZU zagospodaruje odpady pochodzące z robót ziemnych wykonanych w ramach budowy ZTPO.

W dniu 29 grudnia 2016 r. zawarta została pomiędzy ZU a PCE umowa do ponoszenia wydatków kwalifikowanych w zakresie realizacji projektu budowy ZTPO. Z treści umowy wynika, że ZU zagospodaruje odpady pochodzące z robót ziemnych wykonanych w ramach przedmiotowej inwestycji.

W piśmie z dnia 29 grudnia 2016 r. ZU wyraził zgodę na udostępnienie terenu działki nr 242/1 o powierzchni 31 990 m<sup>2</sup> spółce PCE na cele budowlane podczas realizacji projektu budowy ZTPO. W dniu 7 maja 2018 r. ZU zawarł akt umowy z wykonawcą wyłonionym przez niego w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego pod nazwą „System gospodarki odpadami dla metropolii trójmiejskiej...”, tj. z konsorcjum w składzie: Astaldi S.p.A. (Włochy), Termomeccanica Ecologia (Włochy) i T.I.R.U. S.A. (Francja). W dniu 18 lutego 2019 r. zawarte zostało pomiędzy ZU a PCE porozumienie, według którego ZU przenosi na PCE ogół praw i obowiązków wynikających z umowy z dnia 7 maja 2018 r., zawartej z Astaldi S.p.A., Termomeccanica Ecologia i T.I.R.U. S.A.

Podczas kontroli ustalono, że prawo użytkowania wieczystego działki nr 242/1 posiada ZU. W dniu 18 września 2018 r. zawarta została pomiędzy ZU a PCE umowa przedwstępna sprzedaży powyższej działki (akt notarialny z dnia 18 września 2018 r. dołączony do pisma spółki z dnia 29 października 2020 r.), z której zapisów wynika, że umowa sprzedaży zawarta zostanie do dnia 31 grudnia 2020 r.

Przed wydaniem pozwolenia na budowę ZTPO sporządzona została „Dokumentacja badań dla potrzeb rozpoznania geotechnicznego w podłożu działki 242/1” oraz „Dodatek do dokumentacji geologiczno-inżynierskiej określającej warunki geologiczno-inżynierskie w podłożu działki 242/1 w związku z zamierzoną budową ZTPO”.

Ze sporządzonej następnie opinii geotechnicznej wynika, że na podstawie prowadzonych wierceń ustalono, iż miąższość nasypów, tj. gruntów wymieszanych z odpadami na powyższej działce wynosi od 4 do 18 m. Podczas prac wiertniczych wykryto obecność biogazu, a kubatura nasypów została oszacowana na 300 000 m<sup>3</sup>. Nasypy scharakteryzowano jako słabonośne, nienadające się do posadowienia bezpośredniego obiektów budowlanych, ze wskazaniem ich usunięcia. Z uwagi na zawartość w odpadach w nasypie antropogenicznym biogazu, został on usunięty zgodnie z dokumentem pod tytułem: „Projekt-Koncepcja, Zaprojektowanie i wykonanie instalacji badawczo-pomiarowej biogazu na terenie działki Nr 242/1, Składowiska Odpadów w Gdańsku przy ul. Jabłoniowej”. Prace w zakresie usunięcia biogazu prowadziła PCE.



Podczas kontroli udostępniono decyzje dotyczące m.in. kwatery sektora 800/3 oraz 800/1 składowiska, wydane w 2020 r. przez Marszałka Województwa Pomorskiego, tj. zmiany pozwolenia zintegrowanego (decyzje z dnia 6 lipca 2020 r. i z dnia 17 sierpnia 2020 r.) oraz decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska z dnia 6 lipca 2020 r.

Według wyjaśnień złożonych przez kontrolowanego w piśmie z dnia 29 października 2020 r. prace ziemne na terenie budowy spalarni rozpoczęte zostały przez wykonawcę w dniu 6 lipca 2020 r. (tj. w dniu, kiedy obie w/w decyzje dotyczące składowiska odpadów zostały wydane i stały się ostateczne). Podmiot oświadczył także, że prace wykonywane są przez wykonawcę (konsorcjum), zaś ZU jest wytwórcą odpadów z prac ziemnych. W załączeniu do pisma przekazane zostały karty ewidencji odpadów o kodach 17 05 04 (ziemia) oraz 17 01 82 (inne niewymienione odpady) z danymi wykazanymi na koniec września. Na kartach ewidencji spółka dokonywała wpisów jako wytwórca w/w odpadów oraz w rubryce dotyczącej ich zagospodarowania:

- 17 05 04 w procesie R5 (wykorzystanie jako przesypkę)
- 17 01 82 w procesie D5 (składowanie).

Ustalono, że podmiot prowadzi dobowy rejestr odpadów dostarczanych do składowania na sektor nr 800/3. Dane z rejestru przekazane zostały w załączeniu do pisma z dnia 29 października 2020 r. (według stanu na dzień 27 października 2020 r.) oraz w wiadomości e-mail z dnia 16 grudnia 2020 r. (stan na dzień 15 grudnia 2020 r.) Wynika z nich, że od początku prowadzenia prac ziemnych, tj. od dnia 6 lipca 2020 r. do dnia 27 października 2020 r. przekazano do składowania 237 535,04 Mg odpadów określonych kodem 17 01 82 oraz 32 775,39 Mg odpadów o kodzie 17 05 04, a do dnia 15 grudnia 2020 r. – 330 207,67 Mg odpadów określonych kodem 17 01 82 oraz 33 761,56 Mg odpadów o kodzie 17 05 04. Sporządzona została podstawowa charakterystyka odpadów kierowanych na składowisko oraz wykonano testy zgodności, z których wynika, że odpady mogą być kierowane na składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Odpady wytwarzane podczas budowy ZTPO i kierowane do składowania na kwaterze 800/3 zostały określone w w/w decyzjach wydanych przez Marszałka Województwa Pomorskiego jako 17 01 82 (inne niewymienione odpady). Roczna ilość dozwolona do składowania w pierwszej fazie eksploatacji została określona na 650 000 Mg, a dobową ilość składowanych odpadów w tym okresie na 7000 Mg, co związane jest z realizacją budowy ZTPO.

Kontrolujący stwierdzili, na podstawie oględzin terenu budowy, że na terenie działki nr 242/1 składowane były w nieustalonym bliżej okresie niesegregowane odpady komunalne, które zostały zmieszane z ziemią oraz innymi materiałami stanowiącym przesypkę. Proces ten zakwalifikowano jako D1 - składowanie w gruncie lub na powierzchni ziemi (np. składowiska itp.). Organ I instancji wskazał, że przetwarzanie odpadów w tym procesie trwało kilkanaście lub kilkadziesiąt lat, i z tego względu nie można uznać, że nie zmieniło ono w sposób znaczący właściwości odpadów. Świadczyć o tym może fakt obecności biogazu w złożach, co oznacza, że nastąpił beztlenowy rozkład materii organicznej, zawartej w odpadach. Ponadto z informacji udzielonej przez ZU wynika, że podejmowane próby segregacji (przesiania) w/w odpadów, wytwarzanych podczas prowadzonych prac budowlanych, nie odniosły skutku. Wydajność procesu okazała się minimalna w stosunku do ilości generowanych odpadów, a i tak wszystkie frakcje, które powstały po przesianiu, nie nadawały się do innego procesu niż składowanie (duża część odpadów kruszyła się na drobne elementy i w efekcie uzyskiwano frakcję podsitową o składzie podobnym do materiału pierwotnego (mniej tworzyw, drewna i kamieni) oraz frakcję nadsitową o podobnym składzie (mniej frakcji mineralnej i organicznej)).

Kontrolujący ustalili, że z uwagi na znaczącą zmianę właściwości niesegregowanych odpadów komunalnych wskutek ich długoletniego przetwarzania poprzez składowanie oraz uwzględniając źródło ich powstawania, odpady należało zakwalifikować pod kodem 17 09 04 (zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03). Jednakże określenie odpadów pochodzących z budowy ZTPO jako odpadów o kodzie 17 01 82 – inne niewymienione odpady, zaakceptowane zostało, na wniosek ZU, przez Marszałka Województwa

Pomorskiego w powyższych decyzjach (zmieniających pozwolenie zintegrowane oraz decyzji zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska).

Kontrolujący dodatkowo ustalili, że przedmiotowy zakład zlokalizowany został na terenie przeznaczonym na „wysypisko śmieci”, według zapisów decyzji wydawanych w tym zakresie przez organy do tego uprawnione w latach 60-tych i 70-tych dwudziestego wieku (m.in. decyzja Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Pruszczu Gdańskim z dnia 11 lutego 1969 r. o lokalizacji szczegółowej wysypiska). Analiza posiadanych przez kontrolowanego decyzji w zakresie prowadzenia składowiska odpadów potwierdziła, że eksploatowane było ono od 1973 r.

Kontrola wykazała, że w 2014 r. z działki nr 242 wydzielone zostały działki 242/1 i 242/2. W wydanych po tym czasie decyzjach Marszałka Województwa Pomorskiego zatwierdzających instrukcję prowadzenia składowiska, tj. z dnia 8 grudnia 2014 r. oraz 5 lipca 2016 r. zawarto zapis, iż „kwatery składowe odpadów zlokalizowane są na terenie nieruchomości przy ul. Jabłoniowej 55 w Gdańsku – Szadółkach obręb 48 na działkach nr 209, 213, 240, 241, 243, 244, 210, 211, 212, 222, 242/1, 242/2, 245, 246, 247, 248, 249, 250 (sektor 800/1) oraz 234 i 242/2 tylko w północnej części obwałowania (sektor 803)”. Z treści decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 6 lipca 2020 r., zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska wynikało m.in., iż sektor 800/1 kwatery składowej znajduje się na działkach nr 209, 213, 240, 241, 243, 244, 210, 211, 212, 222, 242/1, 242/2, 245, 246, 247, 248, 249 i 250.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez kontrolowanego w w/w decyzjach wymienione zostały wszystkie działki, do których ZU posiada tytuł prawny i które zlokalizowane są na terenie, na którym podmiot może prowadzić działalność w zakresie przetwarzania odpadów (nie tylko składowania) zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego. Działka 242/1 została wydzielona z przeznaczeniem pod budowę ZTPO. Teren ten wcześniej ujęty był w pozwoleniach jako część sektora 800/3 "Rezerwa terenu pod rozbudowę". Ponieważ działka 242/1 nie została jeszcze przekazana na rzecz PCE sp. z o.o., dlatego też została wpisana, tak jak wszystkie pozostałe działki z wypisu z rejestru gruntów, do wniosków i dalej do decyzji. Działka ta znalazła się we wnioskach o zmianę pozwolenia zintegrowanego oraz o zatwierdzenie instrukcji prowadzenia składowiska również dlatego, że w trakcie prac budowlanych objęta była projektem budowlanym (prowadzono makroniwelację terenu) i znajdowała się już w pozwoleniu na budowę dla sektora 800/3.

Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska stwierdził, iż pomimo, że z wyjaśnień udzielanych przez ZU wynika, że cały zakład leży na 18 wymienianych w decyzjach działkach, natomiast poszczególne instalacje, w tym kwatery składowiska, znajdują się tylko na niektórych z nich, zapisy analizowanych decyzji stanowią inaczej.

Ponadto kontrolujący, w związku z informacją ZU, iż nie posiada wiedzy, od kiedy składowisko na przedmiotowym terenie było eksploatowane i kiedy zaprzestano składowania odpadów, a także iż nie posiada decyzji dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów na powyższym terenie i jego rekultywacji, biorąc pod uwagę m.in. przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185 poz. 1243 z późn. zm.) oraz art. 33. ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 100 poz. 1085 z późn. zm.), stwierdził, że teren działki 242/2 stanowi teren składowiska istniejącego, z uwagi na jego niezamknięcie do dnia 31 grudnia 2003 r.

Podczas kontroli stwierdzono, że w decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 6 lipca 2020 r. zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska nie określono informacji wymaganych w art. 143 ust. 3 ustawy o odpadach, tj. m.in. rodzaju i ilości odpadów przewidzianych do wydobycia, technicznego sposobu wydobywania odpadów i in. odnośnie działki nr 242/1, zatem wydobywanie z jej terenu odpadów odbywa się niezgodnie z przepisami art. 143 ust. 2 ustawy o odpadach.

Ustalenia powyższe zostały zawarte w protokole kontroli nr SLU 290/2020, znak: DID.7023.321.2020.DD.MKA.MG, podpisanym w dniu 22 grudnia 2020 r. przez kontrolującego.

Kontrolowany odmówił podpisania protokołu, a następnie pismem z dnia 29 grudnia 2020 r. przedstawił swoje stanowisko dotyczące ustaleń kontroli, podnosząc m.in. że na terenie obecnej

działki 242/1 odpady zostały zgromadzone przed wejściem w życie przepisów dotyczących gospodarki odpadami i mogły być wykorzystywane np. do wypełnienia terenu niekorzystnie przekształconego przez działalność wydobywczą. Brak jest możliwości jednoznacznego stwierdzenia, kiedy i w jakim celu znalazły się na tej działce, a tym samym, że były one poddawane tu składowaniu. Ponadto, wbrew twierdzeniom kontrolującego, teren działki 242/1 nie ma żadnego połączenia z sektorem 800/1, nie może być więc jego częścią. Działka ta objęta była poprzednio natomiast tzw. rezerwą terenu pod rozbudowę.

Kontrolowany wskazał, że działania prowadzone na w/w działce nie mogą być traktowane jako wydobywanie odpadów ze składowiska, ale wytwarzanie odpadów w trakcie prowadzenia prac ziemnych. Są one bowiem zgodne z posiadanymi decyzjami i jednocześnie mają charakter działań zapobiegających szkodom w środowisku. Powyższe jest zgodne z załączonymi do niniejszego pisma, opisanymi powyżej stanowiskami Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 17 listopada 2020 r.

Po dopełnieniu obowiązku wszczęcia postępowania i poinformowania strony, na podstawie art. 10 § 1 *kpa*, o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydał zaskarżoną decyzję, od której strona złożyła odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska pismem z dnia 22 marca 2022 r., znak: DI-420/603D/2021/aa zawiadomił stronę o zakończeniu zbierania dowodów i materiałów w postępowaniu odwoławczym oraz o możliwości zapoznania się z aktami przedmiotowej sprawy, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Strona pismem z dnia 30 marca 2022 r. wniosła o udostępnienie akt sprawy. Organ II instancji udostępnił żadaną dokumentację w dniu 12 kwietnia 2022 r.

Po rozpatrzeniu akt sprawy, w tym wniosków dowodowych przekazanych przez stronę przy odwołaniu oraz pismach z dnia 18 czerwca 2021 r., 27 lipca 2021 r. oraz 4 kwietnia 2022 r. organ odwoławczy stwierdził, że zaskarżona decyzja nie może pozostać w obiegu prawnym.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 pkt 8 ustawy *o odpadach* „*administracyjną karę pieniężną wymierza się za wydobywanie odpadów, niezgodnie z przepisami, o których mowa w art. 143 ust. 2 i art. 144*”.

Z myśl natomiast art. 143 ust. 2 ustawy *o odpadach* „*wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów posiadającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów odbywa się na zasadach ustalonych w tej instrukcji*”.

Jak wynika z analizy akt sprawy, brak jest możliwości jednoznacznego wskazania, że na terenie obecnej działki nr 242/1, w okresie przed wejściem w życie przepisów regulujących kwestie gospodarki odpadami (tj. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*), prowadzono składowanie odpadów, zaś fakt ich zgromadzenia pod powierzchnią ziemi nie dowodzi bezsprzecznie, że w tym miejscu znajdowało się składowisko odpadów, w szczególności, iż odpady te nie cechowały się uporządkowaniem bądź równomiernym rozłożeniem, co byłoby charakterystyczne dla procesu składowania. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika również, że na przedmiotowej działce nie istniała kwatera składowiska, na której podmiot prowadził unieszkodliwianie odpadów poprzez ich składowanie już w czasie obowiązywania przepisów w zakresie gospodarki odpadami.

Organ odwoławczy ustalił, że na terenie ZU znajdują się 4 sektory:

- 800/1 – eksploatowany do 1998 r., następnie czasowo zamknięty; ponowną eksploatację rozpoczęto po jego modernizacji od dnia 1 stycznia 2010 r. po uzyskaniu wymaganych decyzji,
- 800/2 – eksploatowany do dnia 31 grudnia 2009 r. (zgodnie z decyzją Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 27 listopada 2009 r. o wyrażeniu zgodę na jego zamknięcie)
- 800/3 – eksploatowany od dnia 6 lipca 2020 r. w związku z realizacją inwestycji polegającej na budowie ZTPO; w dniu 6 lipca 2020 r. Marszałek Województwa Pomorskiego zatwierdził

instrukcję prowadzenia składowiska (dla sektorów 800/1, 800/3 oraz 803), a także wydał decyzję zmieniającą dotychczasowe pozwolenie zintegrowane (z dnia 13 listopada 2009 r., znak: DROŚ.P.Z.7650-17/09 z późn. zm.) uwzględniając w nim eksploatację nowego sektora 800/3,

- 803 – na którym składowane są odpady zawierające azbest (brak informacji o dokładnej dacie rozpoczęcia eksploatacji sektora).

Należy wskazać, iż położenie sektorów składowiska 800/1, 800/2, 800/3 oraz 803 oraz działek ewidencyjnych zobrazowane zostało na mapach oraz schematach m.in. przekazywanych przez stronę Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska podczas kontroli oraz schemacie technologicznym stanowiącym załącznik do decyzji Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 6 lipca 2020 r. zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, a na podstawie ich analizy organ II instancji stwierdził, że na terenie działki nr 242/1 nie znajduje się żaden z w/w sektorów.

Znajduje to potwierdzenie także w wyjaśnieniach składanych przez stronę w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, a także postępowania odwoławczego, zgodnie z którymi działka ta została wskazana we wnioskach składanych do Marszałka Województwa Pomorskiego o zmianę w/w decyzji, tj. pozwolenia zintegrowanego oraz decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, wraz z pozostałymi działkami z wypisu z rejestru gruntów (na których strona może prowadzić gospodarkę odpadami, polegającą nie tylko na składowaniu odpadów, oraz na których znajdują się instalacje i urządzenia niezbędne do prawidłowej eksploatacji składowiska, tj. myjka najazdowa, brodzik, instalacja do ujmowania i wykorzystywania gazu składowiskowego itp.), natomiast nigdy na jej terenie strona nie składowała odpadów. W wyniku powstałej konieczności doprecyzowania niniejszego faktu strona wystąpiła do Marszałka Województwa Pomorskiego o zmianę w/w decyzji, który przychylił się do wniosku i w dniu 14 lipca 2021 r. wydał decyzję znak: DROŚ-S.7241.3.2021.BB zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska oraz decyzję znak: DROŚ-S.7222.6.2021.BB zmieniającą pozwolenie zintegrowane, w których zawarł zapis dotyczący lokalizacji sektorów na konkretnych działkach oraz dołączył do decyzji mapę obrazującą powyższe. Zatem zgodnie z decyzjami, pozostającymi w obrocie prawnym w dniu wydania niniejszej decyzji, działka nr 242/1 nie stanowi obszaru żadnego z sektorów do składowania odpadów, zaś organ odwoławczy zobligowany jest do orzekania zgodnie z aktualnym stanem prawnym.

Dodatkowo należy wskazać, że w decyzji Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 30 grudnia 2011 r., znak: WŚ-I.6220.I.5.D.2011.AN.TB.89200 o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie instalacji termicznego przekształcania frakcji energetycznej odpadów komunalnych na terenie Zakładu Utylizacyjnego Sp. z o.o. w Gdańsku” wskazano, iż teren, na którym planowano realizację przedsięwzięcia (tj. aktualna działka 242/1) nie jest zagospodarowany. Potwierdza to, że na przedmiotowej nieruchomości nie prowadzono składowania odpadów.

Świadczy o tym dodatkowo, o czym organ I instancji posiadał wiedzę, wydanie dla przedmiotowego terenu decyzji związanych z procesem inwestycyjnym budowy ZTPO oraz pracami geologicznymi, zezwolenia na odzysk odpadów (przygotowanie mieszanki ziemi oraz kompostu w celu prowadzenia rekultywacji zamkniętego sektora 800/2) i magazynowania odpadów, co byłoby, zgodnie z ustawą *o odpadach*, bezprawne w przypadku terenu, na którym składowane są odpady.

Wobec powyższego brak było podstaw do stwierdzenia, że w trakcie prowadzenia prac budowlanych strona wydobywała odpady ze składowiska, a tym samym nałożenia na stronę administracyjnej kary pieniężnej w trybie art. 194 ust. 1 pkt 8 ustawy *o odpadach*.

Stanowisko takie przedstawił również Marszałek Województwa w piśmie z dnia 17 listopada 2020 r., znak: DROŚ-S.7013.69.2020.BB, którego kopia stanowi załącznik do pisma strony z dnia 29 grudnia 2020 r.

Organ odwoławczy przychylił się do argumentów przedstawionych przez stronę w odwołaniu oraz wskazuje, że Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w sposób nieprawidłowy

ustalił stan faktyczny w sprawie, błędnie uznając, że działka nr 242/1 stanowi teren składowiska odpadów, pomimo dowodów świadczących o odmiennym sposobie użytkowania niniejszego terenu. W ocenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska organ I instancji uchybił tym samym obowiązkom wynikającym z przepisów art. 7, 77 § 1, 80 oraz 107 § 3 *kpa*.

W związku z powyższym Główny Inspektor Ochrony Środowiska zobligowany był do uchylenia tej decyzji w całości i umorzenia postępowania organu I instancji, na podstawie przepisów art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, jako niedającego materialnoprawnych przesłanek do merytorycznego rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, co opisano powyżej.

O kwestii bezprzedmiotowości postępowania, uprawniającej organ odwoławczy do jego umorzenia w trybie powyższych przepisów, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 12 lipca 2018 r. (sygn. akt II SA/Op 152/18).

Argumenty strony zawarte w odwołaniu, a także kolejnych pismach przekazanych do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w ramach postępowania odwoławczego, do których nie odniesiono się powyżej, pozostawiono bez odpowiedzi z uwagi na brak wpływu na wydane rozstrzygnięcie.

### POUCZENIE

Decyzja niniejsza jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie do organu administracji publicznej. Na decyzję może być wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (WSA). Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3, 02-362 Warszawa) w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) wniesienie skargi na decyzję nie wstrzymuje jej wykonania.

Złożenie skargi od decyzji do WSA objęte jest wpisem stosunkowym, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w *sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.). W przypadku złożenia skargi do WSA Strona ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów postępowania sędowo-administracyjnego oraz przyznania prawa pomocy przed sądem administracyjnym na zasadach określonych w art. 239-262 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Właściwy w tym zakresie jest WSA, do którego należy złożyć odpowiedni wniosek.

Z upoważnienia  
Głównego Inspektora Ochrony Środowiska  
**Hanna Kończal**  
Dyrektor Departamentu Inspekcji  
*/ podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym /*

Otrzymują:

Pani Anna Filipczuk-Plutowska - Adwokat  
Pan Michał Koralewski - Radca prawny  
Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów  
Misiewicz, Mosek i Partnerzy  
ul. Stągiewna 12/2  
80-750 Gdańsk  
*(za zwrotnym potwierdzeniem odbioru)*

Do wiadomości:

Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

Identyfikator dokumentu	1765.134665.148320
Nazwa dokumentu	decyzja DI-420-603-2020-aa.pdf
Tytuł dokumentu	decyzja DI-420-603-2020-aa
Sygnatura dokumentu	DI-420/603/2020/aa
Data dokumentu	05.05.2022
Skrót dokumentu	7C82C5E334945E321E69267E9A03B8A68FF8111A
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	05.05.2022 09:43:03
Podpisane przez	Hanna Kończal Dyrektor Departamentu
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego karta

EZD 3.106.7.7.

Data wydruku: 05.05.2022

Autor wydruku: Adamska Aneta (Starszy Specjalista)