

[REDACTED]
DI(Du)

ANDERSEN.

15.06.21

Katowice, 8 czerwca 2021 r.

Adresat: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3
02-362 Warszawa

Wnioskodawca: [REDACTED]

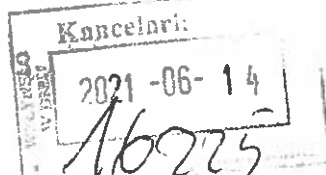
reprezentowana przez: [REDACTED]

adres do doręczeń: [REDACTED]

PETYCJA O PODJĘCIE ROZSTRZYGNIĘCIA

Działając w imieniu spółki [REDACTED] (dalej: „Wnioskodawca” lub „Spółka”), w powołaniu na udzielone pełnomocnictwo (w załączeniu), na podstawie art. 2 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, wnoszę o podjęcie przez tut. Organ rozstrzygnięcia w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa dotyczących prowadzonej przez Spółkę działalności gospodarczej wskazanych w niniejszej petycji, poprzez wskazanie, w jaki sposób powinna postąpić Spółka w przypadku, gdy okaże się, że nastąpiło stwierdzenie nieważności zezwoleń na przetwarzanie odpadów poza instalacjami, w oparciu o które Spółka prowadzi proces przetwarzania odpadów na płytach remediacyjnych, poprzez podjęcie przez organ rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzi na pytania:

- 1) Czy Spółka może dokończyć proces przetwarzania (bioremediacji) odpadów znajdujących się na płycie remediacyjnej w chwili utraty (stwierdzenia nieważności) zezwoleń na przetwarzanie odpadów, a następnie przekazać odpady powstałe w wyniku przetwarzania do dalszego zagospodarowania?
- 2) W jaki sposób Spółka ma dokonać przekazania odpadów do dalszego zagospodarowania (niezależnie, czy będą do odpady przed zakończeniem procesu remediacji – ex17 05 03* Gleba i ziemia zawierająca substancje ropopochodne, czy też odpady po zakończeniu procesu remediacji – 17 05 04 Gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03), skoro (wobec stwierdzenia nieważności zezwoleń na przetwarzanie odpadów) będzie posiadaczem odpadów, który nie legitymuje się stosownym zezwoleniem na gospodarowanie odpadami?



I. Stan faktyczny

1. Spółka prowadzi działalność gospodarczą, której głównym przedmiotem jest działalność związana z rekultywacją i pozostała działalności usługowa związana z gospodarką odpadami (PKD 39.00.Z). Wskazana działalność jest prowadzona przez Spółkę w przeważającym zakresie poprzez przetwarzanie odpadów na płytach remediacyjnych (remediacja ex situ), położonych w Mszczonowie, w procesie odzysku R-5 – Recykling lub odzysk innych materiałów.
2. Działalność dotyczącą przetwarzania odpadów na płytach remediacyjnych Spółka prowadzi w oparciu o:
 - 1) decyzję Starosty Powiatu Żyrardowskiego z dnia 12 sierpnia 2016 r., nr OŚ.6233.25.2016.MP o udzieleniu ECO RGS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. zezwolenia na przetwarzanie odpadów na terenie wydzielonej części działki nr ew. 82/5 położonej w Mszczonowie przy ul. Warszawskiej 43, powiat żyrardowski;
 - 2) decyzję Starosty Powiatu Żyrardowskiego z dnia ~~25~~ 25 sierpnia 2017 nr OŚ.6233.14.2017.MP (datowanej pierwotnie błędnie na 25.08.2016 r., która to omyłka została sprostowana postanowieniem Starosty Powiatu Żyrardowskiego z 26.05.2020 r.) o udzieleniu ECO RGS spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. zezwolenia na przetwarzanie odpadów na terenie wydzielonej części działki nr ew. 82/1 i 82/16 położonej w Mszczonowie przy ul. Warszawskiej 43, powiat żyrardowski; dalej łącznie jako „Zezwolenia”.
3. Na podstawie Zezwoleń, Spółka uprawniona jest do przyjmowania do przetwarzania odpadów o kodzie ex17 05 03* - Gleba i ziemia zawierająca substancje ropopochodne. W wyniku przetwarzania ww. odpadów w procesie bioremediacji, powstają odpady o kodzie 17 05 04 – Gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03. Proces bioremediacji (tj. od chwili umieszczenia odpadów przyjętych do przetworzenia na płycie remediacyjnej, do chwili zakończenia remediacji) trwa 6 miesięcy.
4. Zawiadomieniami z dnia 06.10.2020 r. (odpowiednio nr KOA 3063/Oś/20 i KOA 3062/Oś/20) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie poinformowało Spółkę o wszczęciu z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie stwierdzenia nieważności Zezwoleń, jako decyzji wydanych z naruszeniem przepisów o właściwości. Wszczęcie przedmiotowych postępowań powoduje, iż możliwa jest utrata przez Spółkę Zezwoleń, co nastąpi w przypadku wydania ostatecznych decyzji o stwierdzeniu nieważności Zezwoleń

II. Interpretacja przepisów przez Wnioskodawcę

1. Zgodnie z art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponownie rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Przytoczony przepis ustanawia tzw. zasadę trwałości decyzji administracyjnych. Z zasady trwałości decyzji administracyjnych wynika, że do momentu wydania ostatecznych decyzji o stwierdzeniu nieważności Zezwoleń, Spółka uprawniona jest do korzystania z zezwoleń i prowadzeniu w oparciu o Zezwolenia działalności w zakresie gospodarki odpadami (przetwarzania odpadów).
2. Z chwilą wydania ostatecznych decyzji o stwierdzeniu nieważności Zezwoleń (a w zasadzie doręczenia tych decyzji Spółce, a w przypadku reprezentowania Spółki przez pełnomocnika – temu pełnomocnikowi, na podstawie art. 40 § 2 k.p.a., z chwilą bowiem doręczenia decyzji Spółka ma możliwość zapoznania się z ich treścią) Spółka traci uprawnienie do przetwarzania odpadów w oparciu o Zezwolenia.
3. Z chwilą utraty Zezwoleń Spółka nie może gospodarować odpadami (przetwarzać odpadów). Przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: „ustawa o odpadach”) zagrożone jest m.in. wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 ust. 4 ustawy o odpadach, w kwocie nie mniej niż 10.000 zł i nie więcej niż 1.000.000 zł.
4. Oczywistym jest, że z chwilą utraty Zezwoleń, chcąc działać zgodnie z prawem, Spółka nie może przyjmować nowych odpadów do przetworzenia na płytach remediacyjnych. Natomiast wątpliwości Spółki budzi sposób postępowania z odpadami będącymi w procesie przetwarzania (znajdującymi się na płycie remediacyjnej) w chwili utraty Zezwoleń. Wątpliwości Spółki dotyczą dwóch kwestii:
 - 1) Czy Spółka może dokończyć proces przetwarzania (bioremediacji) odpadów znajdujących się na płycie remediacyjnej w chwili utraty (stwierdzenia nieważności) Zezwoleń, a następnie przekazać odpady powstałe w wyniku przetwarzania do dalszego zagospodarowania?
 - 2) W jaki sposób Spółka ma dokonać przekazania odpadów do dalszego zagospodarowania (niezależnie, czy będą to odpady przed zakończeniem procesu remediacji – ex17 05 03* Gleba i ziemia zawierająca substancje ropopochodne, czy też odpady po zakończeniu procesu remediacji – 17 05 04 Gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03), skoro (wobec stwierdzenia nieważności zezwoleń na przetwarzanie odpadów) będzie posiadaczem odpadów, który nie legitymuje się stosownym zezwoleniem na gospodarowanie odpadami?

ad 1

5. Przepisy dotyczące stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych zawierają lukę wynikającą z nieuwzględnienia specyfiki zezwoleń na gospodarowanie odpadami. Zagospodarowanie odpadów generalnie dotyczy takiego sposobu postępowania z odpadami, który likwiduje lub zmniejsza negatywne oddziaływania odpadów na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko naturalne. Ponadto wiele procesów odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (np. kompostowanie, bioremediacja) stanowią procesu rozciągnięte w czasie – ich przerwanie będzie niosło więcej szkód dla środowiska naturalnego, niż ich dokończenie (nawet w przypadku np. utraty zezwolenia na gospodarowanie odpadami).
6. Powyższa okoliczność została dostrzeżona przez ustawodawcę na gruncie ustaw szczególnych dotyczących zezwoleń (pozwoleń) na gospodarowanie odpadami – ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: „POŚ”).
7. Zgodnie z art. 47 ust. 1, 2 i 5 ustawy o odpadach: *Jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem, w sposób istotny narusza wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. (ust. 1) W przypadku gdy posiadacz odpadów, o którym mowa w ust. 1 (...), mimo wezwania nadal narusza przepisy ustawy, działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, narusza wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej (...), właściwy organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania, **określając termin jej wykonania** [pogrubienie własne]. (ust. 2) Posiadacz odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, jest obowiązany do **usunięcia odpadów** [pogrubienie własne] i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w ramach prowadzonej działalności objętej tym zezwoleniem, na własny koszt, **w terminie wskazanym w decyzji** [pogrubienie własne], o której mowa w ust. 2. Przepisy art. 26 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio. (ust. 5).*
8. Z kolei, zgodnie z art. 197 ust. 1 POŚ: *Jeżeli nie usunięto negatywnych skutków w środowisku powstałych w wyniku prowadzonej działalności, organ właściwy do wydania pozwolenia **określa zakres i termin wykonania tego obowiązku w decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia*** [pogrubienie własne]. Na podstawie wskazanego przepisu np. w przypadku cofnięcia pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji komunalnej

(dawniej: RIPOK) organ cofający pozwolenie określa termin na usunięcie odpadów magazynowanych w instalacji w związku z prowadzonym zbieraniem odpadów lub przetwarzaniem odpadów.

9. Z przytoczonych przepisów wynika, że w przypadku cofnięcie zezwolenia na gospodarowania odpadami, jak również wydania decyzji o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia posiadaczowi odpadów wyznaczany jest okres, w którym ma możliwość usunięcia odpadów (nie musi dokonywać tego usunięcia od razu z chwilą otrzymania ostatecznej decyzji lub decyzji nieostatecznej, która podlega natychmiastowemu wykonaniu lub której nadano rygor natychmiastowej wykonalności). Z reguły przy wyznaczaniu okresu usunięcia odpadów, organy uwzględniają okres konieczny do zakończenia procesu przetwarzania odpadów (lub danego etapu tego procesu, jeżeli technologia przetwarzania odpadów umożliwia wyodrębnienie takich etapów).
10. Zwrócić ponadto należy uwagę na fakt, iż stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest w swej konstrukcji zbliżone do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji – obie decyzje mają charakter deklaratoryjny i wywierają skutki ex tunc (co do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji – np. uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 12.12.2011 r. II OPS 2/11).
11. Mając na uwadze powyższe, Spółka stoi na stanowisku, że w przypadku wydania ostatecznej decyzji o stwierdzeniu nieważności Zezwoleń:
 - a) z chwilą doręczenia Spółce takiej decyzji Spółka nie jest uprawniona do przyjmowania nowych odpadów do przetworzenia na płytach remediacyjnych;
 - b) Spółka uprawniona jest do dokończenia procesu przetwarzania odpadów znajdujących się na płytach remediacyjnych z chwilą doręczenia Spółce decyzji, a następnie przekazania wytworzonych odpadów o kodzie 17 05 04 uprawnionym podmiotom. Uwzględnić bowiem należy fakt, że zgodnie z art. 3 pkt 31b POŚ remediacja to poddanie m.in. gleby działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu. Zatem remediacja jest procesem mającym jednoznacznie na celu poprawę warunków środowiska.

ad 2

12. Odnośnie do drugiej kwestii, wątpliwości Spółki budzi to, w jaki sposób ma dokonać przekazania odpadów do dalszego zagospodarowania (niezależnie, czy będą do odpady przed zakończeniem procesu remediacji – ex17 05 03* Gleba i ziemia zawierająca substancje ropopochodne, czy też odpady po zakończeniu procesu remediacji – 17 05 04

Gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03). Z chwilą bowiem doręczenia ostatecznych decyzji stwierdzających nieważność Zezwoleń, Spółka będzie posiadaczem odpadów, który nie legitymuje się stosownym zezwoleniem na gospodarowanie odpadami. Z tego względu podmioty, które będą uprawnione do odebrania od Spółki odpadów do zagospodarowania, mogą obawiać się, czy Spółka jest legalnym dysponentem odpadów.



13. W ocenie Spółki powinna ona być uprawniona do przekazania odpadów (niezależnie, czy będą do odpady przed zakończeniem procesu remediacji – ex17 05 03* Gleba i ziemia zawierająca substancje ropopochodne, czy też odpady po zakończeniu procesu remediacji – 17 05 04 Gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03), których była dysponentem w dniu doręczenia ostatecznych decyzji o stwierdzeniu nieważności Zezwoleń, następnym posiadaczom odpadów, w oparciu o karty przekazania odpadów, w których Spółka będzie figurowała jako „przekazujący odpady”.

* * *

Mając na uwadze powyższe, Spółka wnosi o podjęcie rozstrzygnięcia przez tut. Organ, iż przedstawiona przez Spółkę interpretacja przepisów wskazanych w niniejszej petycji jest prawidłowa.



Załączniki:

- 1) Pełnomocnictwo z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej w kwocie 17 zł
- 2) Informacja odpowiadająca odpisowi 
- 3) Informacja odpowiadająca odpisowi z  odpowiedzialnością sp.k.
- 4) decyzja Starosty Powiatu Żyrardowskiego z dnia 12 sierpnia 2016 r., nr OŚ.6233.25.2016.MP
- 5) decyzja Starosty Powiatu Żyrardowskiego z dnia 25 sierpnia 2017 nr OŚ.6233.14.2017.MP