

Fundacja Obywatel To Nie Odpad
ul. Gołąbkowa 16
62-010 Wronczynek
mail: wisniewskislawomir59@gmail.com
tel: 500 424 028
KRS: 0000862055 (dalej jako: "Fundacja")

Wronczynek, dnia 04 września 2023 r

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu Wydział Kontrolni		
WPLYNĘŁO DNIA	05. 09. 2023	WPLYNĘŁO DNIA
L.dz.	101565/23	
zał.		

do

Sz.P. Beata Maszewska
Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
ul. Aleja Niepodległości 16
61-713 Poznań (dalej jako: Wojewoda)

dot. petycja w interesie publicznym
petycja w sprawie kontroli wykonywania przez
Marszałka Województwa Wielkopolskiego zadań zleconych z zakresu
administracji rządowej - art.41 ust.3 pkt 1 ustawy o odpadach zezwolenie na
zbieranie i zezwolenie na przetwarzanie odpadów

Szanowna Pani,

na podstawie art.2 ust.3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach wnioskujemy o przeprowadzenie czynności określonych w punkcie 15 niniejszej petycji biorąc pod uwagę:

- a) art.7 Konstytucji tj. działanie organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa,
- b) konsekwencje dla społeczności Gminy Pobiedziska, w tym szczególnie Sołectw Bednary, Stęszewko i Krześlice udzielenia w dniu 29 stycznia 2015 roku przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego zezwolenia na przetwarzanie 200 000 ton odpadów rocznie na gruntach rolnych działki nr ewid.17 obręb Bednary, gmina Pobiedziska, dalej jako: "działka 17", w wyniku czego zgodnie z opinią biegłego sądowego z zakresu ochrony środowiska datowaną na 21 grudnia 2021 roku nastąpiło istotne obniżenie jakości powierzchni ziemi i wód obszaru "działki 17" oraz migracja substancji obniżających jakość powierzchni ziemi i wód na potencjalnie rozległe tereny na skutek morfologii powierzchni ziemi lokalnego środowiska,
Załącznik nr 1: treść opinii z dnia 21 grudnia 2021 roku,
Załącznik nr 2: treść dodatkowej opinii z dnia 05 czerwca 2023 roku.

Naszą petycję przedstawiamy dla przejrzystości w szesnastu punktach.

1. Zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej z ustawy o odpadach.
Art.168 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku, dalej jako: ustawa o odpadach, wyszczególnia zadania zlecone Samorządowi Województwa z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarki odpadami.
Wśród wyszczególnionych zadań zleconych znajduje się wskazane art.41 ust.3 pkt 1 lit b ustawy o odpadach wydawanie zezwoleń na poddawanie odzyskowi odpadów innych niż niebezpieczne w procesie wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych.

2. Zakaz przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami.

Art.30 ust.1 ustawy o odpadach zakazuje przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami.

3. Ustawowe dopuszczenie do przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami.

Art.30 ust.2 ustawy o odpadach dopuszcza odzysk odpadów poza instalacjami i urządzeniami w trzech przypadkach:

a1) związanym z gospodarką rolną i środowiskiem - ulepszanie gleby,

b1) do dnia 27 czerwca 2015 roku pod warunkami określonymi w

Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 roku w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami tj. Dz.U.2006 nr 49 poz.356, dalej jako: Rozporządzenie 2006, od dnia 27 czerwca 2015 roku pod warunkami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 roku w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami tj. Dz.U. z 2015 poz.796, dalej jako: Rozporządzenie 2015,

c1) kompostowania na potrzeby własne.

Dopuszczenie w tych trzech przypadkach uwarunkowane jest niestwarzaniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi - warunek zawarty w art.30 ust.3 ustawy o odpadach.

Z zakazu i ewentualnego dopuszczenia do przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami oraz niestwarzania zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi wynika wyjątkowość dopuszczenia do przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami i staranność z jaką organ udzielający ewentualnego zezwolenia powinien zweryfikować przedłożony wniosek i następstwa udzielonego zezwolenia.

4. Warunki Rozporządzenia 2006 dopuszczenia do przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami.

Rozporządzenie 2006 obowiązywało do dnia 27 czerwca 2015 roku.

Rozporządzenie 2006 dopuszcza dwa procesy odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami: R14 i R15 oraz D2.

Rozporządzenia 2006 wyszczególnia 22 różne warunki dopuszczenia tych trzech procesów odzysku odpadów.

Wśród 17 różnych warunków dopuszczalności odzysku odpadów w procesie R14 wyszczególniony w liczbie porządkowej 1 znajduje się warunek:

"wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych (takich jak zapadliska, nieeksploatowane odkrywkowe wyrobiska lub wyeksploatowane części tych wyrobisk)..."

Przykładowymi (vide "takich jak") terenami niekorzystnie przekształconymi są więc:

a2) zapadliska,

b2) nieeksploatowane odkrywkowe wyrobiska,

c2) wyeksploatowane części tych wyrobisk,

dalej jako: "tereny niekorzystnie przekształcone".

Spełnienie warunku "terenów niekorzystnie przekształconych" umożliwia

przeprowadzanie odzysku odpadów w procesie R14 po spełnieniu kilku innych szczegółowo opisanych warunków odzysku.

Proces R14 to inne działania polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub części.

Proces R15 to przetwarzanie odpadów, w celu przygotowania ich do odzysku, w tym do recyklingu.

D2 to proces unieszkodliwiania odpadów.

5. Warunki Rozporządzenia 2015 dopuszczenia do przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami.

Rozporządzenie 2015 obowiązuje od dnia 27 czerwca 2015 roku.

Rozporządzenie 2015 dopuszcza cztery procesy odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami: R3, R5, R11 i R12.

Rozporządzenia 2015 wyszczególnia 22 różne warunki dopuszczenia tych czterech procesów odzysku odpadów.

Wśród tych 22 różnych warunków dopuszczalności odzysku odpadów w procesach R3, R5, R11 i R12 wyszczególniony w liczbie porządkowej 1 znajduje się warunek: "wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych (takich jak zapadliska, nieeksploatowane odkrywkowe wyrobiska lub wyeksploatowane części tych wyrobisk)..."

Przykładowymi (vide "takich jak") terenami niekorzystnie przekształconymi są więc:

a3) zapadliska,

b3) nieeksploatowane odkrywkowe wyrobiska,

c3) wyeksploatowane części tych wyrobisk,

dalej także jako: "tereny niekorzystnie przekształcone".

Spełnienie warunku "terenów niekorzystnie przekształconych" umożliwia przeprowadzanie odzysku odpadów w procesie R3 i R5.

Proces R3 to recykling lub odzysk substancji organicznych.

Proces R5 to recykling lub odzysk innych substancji nieorganicznych (vide Załącznik nr 1 do ustawy o odpadach).

6. Kompetencje organów do wydawania zezwoleń na zbieranie i odzysk odpadów.

Z zasady wydawanie zezwoleń na zbieranie odpadów i zezwoleń na przetwarzanie odpadów, w tym poza instalacjami i urządzeniami, należy do kompetencji starosty na podstawie z art.41 ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach.

Kompetencje starosty zawężają cztery wyjątki wskazane art.41 ust.3 pkt 1 lit.a,b,c oraz d ustawy o odpadach tj. w przypadkach obejmujących:

- przedsięwzięcia zawsze znacząco oddziałujące na środowisko (a)

- wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych tj. zapadlisk i wyrobisk odpadami innymi niż niebezpieczne (b),

- instalacje komunalne (c),

- zbieranie odpadów magazynowanych w ilości przekraczającej rocznie 3000 Mg (ton) (d),

wskazując Marszałka jako organ kompetentny do wydawania zezwoleń.

Dodatkowo Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest kompetentny w zakresie obejmującym tereny zamknięte - vide art.41 ust.4 ustawy o odpadach.

Nasza petycja odnosi się do kompetencji Marszałka udzielonej art.41 ust.3 pkt.1 lit.b: wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych tj. zapadlisk i wyrobisk odpadami innymi niż niebezpieczne.

7. Przedmiot kompetencji Marszałka udzielonej art.41 ust.3 pkt.1 lit. b ustawy o odpadach.

Przedmiotem kompetencji Marszałka nadanej art.41 ust.3 pkt.1 lit.b ustawy o odpadach jest odzysk odpadów poprzez wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych tj. wyrobisk i zapadlisk:

a4) zapadlisko to zagłębienie terenu powstałe na skutek zapadnięcia się warstw skalnych w głąb ziemi powstałe z przyczyn naturalnych lub jako konsekwencja działalności człowieka pod powierzchnią ziemi (np. górnictwo) w związku z czym zapadliska mogą i występują na gruntach rolnych,

b4) wyrobisko to generalnie pusta przestrzeń w gruncie po różnego rodzaju wykopach, w tym po robotach górniczych; wyrobisko górnicze jest jednym z rodzajów wyrobisk, jednak nie jedynym (vide postanowienie NSA z dnia 05 października 2021 roku sygnatura III OW 78/21, treść opublikowana w CBOSA). Zapadliska i wyrobiska mogą występować na różnego rodzaju gruntach, w tym rolnym - np. pozostałości po starych wyrobiskach górniczych, nielegalne wykopy czy nielegalne wydobywanie, itp.

Legalne wyrobiska górnicze nie mogą występować na gruntach rolnych ze zrozumiałych względów: prowadzona jest na nich działalność wydobywcza przemysłowa na podstawie koncesji i zatwierdzonego planu ruchu zakładu górniczego a nie rolnicza.

8. Weryfikacja kompetencji Marszałka nadanej art 41 ust.3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach.

"Przechodząc do przesłanek kompetencyjnych z art.41 ust.3 pkt 1 lit.b) u.o. należy stwierdzić, że

przedmiotem szczegółowych i wyczerpujących ustaleń oraz ocen organów powinny być następujące okoliczności:

1) charakter odpadów objętych wnioskiem (mogą to być tylko odpady inne niż niebezpieczne);

2) cel przetwarzania odpadów (mają to być odpady poddawane przetwarzaniu w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych;

3) spełnienie warunku ilościowego przetwarzania odpadów (ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę) lub warunku pojemnościowego wyrobiska lub zapadliska (całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg).

Oczywiście badanie powyższych okoliczności ma odbywać się metodą sekwencyjną (warunkiem przejścia do badania kolejnej przesłanki jest warunkowane pozytywną oceną realizacji przesłanki wcześniejszej) - fragment wyroku NSA z dnia 04 września 2019 roku sygnatura II OSK 2584/18, treść opublikowana w CBOSA, dalej jako: Wyrok NSA.

9. Zezwolenie Marszałka na przetwarzanie odpadów z 29 stycznia 2015.

Przedsiębiorca w dniu 29 stycznia 2015 roku uzyskał zezwolenie Marszałka na przetwarzanie (odzysk) ponad miliona ton odpadów na terenie działki nr ewid.17 obręb Bednary, gm. Pobiedziska, w ramach jej rekultywacji, dalej jako: "działka 17". Załącznik nr 3: treść zezwolenia Marszałka z dnia 29 stycznia 2015 roku, dalej jako: Zezwolenie 2015.

Zezwolenie 2015 jako podstawę prawną przywołuje art.41 ust.3 pkt 1 lit.b ustawy o odpadach tj. odzysk odpadów poprzez

wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych tj. zapadlisk i wyrobisk odpadami innymi niż niebezpieczne.

W toku postępowania administracyjnego zakończonego Zezwoleniem 2015 przedsiębiorca przedstawił wypis z ewidencji gruntów "działki 17" z dnia 01 lipca 2014 roku zaliczający tę działkę do gruntów rolnych (dwa rodzaje użytków rolnych). Załącznik nr 4: treść przedłożonego wypisu z ewidencji gruntów z dnia 01 lipca 2014 roku dla "działki 17", dalej jako: Wypis Bednary.

10. Przedłożony Wypis Bednary kwalifikuje grunty "działki 17" jako grunty rolne. Art.2 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych w punkcie 1 definiuje grunty rolne między jako:

"określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne."

Ta tzw. ewidencyjna definicja gruntów rolnych jest powszechnie przyjęta w orzecznictwie i piśmiennictwie.

Dla przykładu fragmenty prawomocnego wyroku z dnia 23 grudnia 2021 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku sygnatura II SA/Bk 709/21, treść opublikowana w CBOSA:

"Przepis art.2 ust.1 pkt 1 u.o.g.r.l. nie doznaje wyjątków i tym samym wprowadza zasadę ewidencyjnego kwalifikowania gruntu jako rolnego, jeśli został zapisany w ewidencji jako użytek rolny".

"Powyższe oznacza, że organ wydający decyzję o rekultywacji był związany rolnym statusem gruntu wpisanym do ewidencji, nawet jeśli na gruncie tym faktycznie prowadzona była działalność o odmiennym charakterze (w sprawie niniejszej - działalność górnicza),

"Dlatego też zasadnie wskazuje Kolegium, że kwalifikacja gruntu w ewidencji gruntów jako gruntu rolnego jest przesądzająca, i decydująca, niezależnie od tego, czy dokonano aktualizacji bazy danych w ewidencji zgodnie z art.22 P.g.k."

Na "działce 17" w momencie wydawania Zezwolenia 2015 istniał od jesieni roku 2011 legalnie działający zakład górniczy: posiadał koncesję Marszałka z dnia 15 lipca 2011 roku oraz zatwierdzony w dniu 07 października 2011 roku plan ruchu zakładu górniczego.

Jednak zgodnie z przytoczonym wyrokiem WSA w Białymstoku Wypis Bednary jest przesądzający i decydujący, co oznacza, że Zezwolenie 2015 zostało wydane dla gruntów rolnych.

11. Weryfikacja celu przetwarzania odpadów na gruntach rolnych.

Zgodnie z:

a5) generalną zasadą zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami

(vide art. 30 ust.1 ustawy o odpadach), udzielenie przez Marszałka zezwolenia na przetwarzanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami jako wyjątku umożliwionego art.30 ust.2 ustawy o odpadach powinno być poprzedzone jeszcze większą starannością w ustaleniu stanu faktycznego dotyczącego gruntów na których ma być realizowany odzysk odpadów poprzez wypełnianie wyrobisk i zapadlisk,

b5) sekwencyjną weryfikacją kompetencji Marszałka nadanej art.41 ust.3 pkt.1 lit.b ustawy o odpadach wskazaną Wyrokiem NSA i punktem drugim weryfikacji kompetencji Marszałka tj. weryfikacją celu przetwarzania odpadów w procesie

odzysku odpadów poprzez wypełniania wyrobisk i zapadlisk także na gruncie rolnym, Marszałek w przypadku Zezwolenia 2015 powinien przede wszystkim ustalić:

- nie budzący wątpliwości powód powstania na gruntach rolnych "działki 17" tak dużych zapadlisk i wyrobisk, na których wypełnienie Zezwolenie 2015 przeznaczyło ponad milion ton odpadów,
- ustalić, czy udzielenie zezwolenia na zasypywanie odpadami całości lub nawet części około 15 hektarowego zbiornika wodnego znajdującego się na "działce 17" jest możliwe w myśl art.77 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo wodne zakazującego wprowadzania do wód odpadów.

Zezwolenie 2015 nie zawiera w ogóle wyjaśnienia tych dwu podstawowych spraw.

12. Zezwolenie Marszałka na przetwarzanie odpadów na gruntach rolnych z 24 czerwca 2015.

Przedsiębiorca w dniu 24 czerwca 2015 roku uzyskał zezwolenie Marszałka na przetwarzanie (odzysk) ponad półtora miliona ton odpadów na terenie działki nr ewid.190 obręb Popowo Tomkowe, gmina Mieleszyn, w ramach jej rekultywacji, dalej jako: "działka 190".

Załącznik nr 5: treść zezwolenia Marszałka z dnia 24 czerwca 2015 roku, dalej jako: Zezwolenie Mieleszyn.

Zezwolenie Mieleszyn jako podstawę prawną przywołuje art.41 ust.3 pkt 1 lit.b ustawy o odpadach tj. odzysk odpadów poprzez wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych tj. zapadlisk i wyrobisk odpadami innymi niż niebezpieczne.

W toku postępowania administracyjnego zakończonego Zezwoleniem Mieleszyn przedsiębiorca przedstawił wypis z ewidencji gruntów "działki 190" z dnia 13 czerwca 2014 roku zaliczający tę działkę do gruntów rolnych (dwa rodzaje użytków rolnych). Załącznik nr 6: treść przedłożonego wypisu z ewidencji gruntów z dnia 13 czerwca 2014 roku dla "działki 190", dalej jako: Wypis Mieleszyn.

13. Przedłożony Wypis Mieleszyn kwalifikuje grunty "działki 190" jako grunty rolne. Na "działce 190" w momencie wydawania Zezwolenia Mieleszyn istniał od początku roku 2015 legalnie działający zakład górniczy: posiadał koncesje Marszałka z dnia 10 lutego 2015 roku oraz zatwierdzony w dniu 18 lutego 2015 roku plan ruchu zakładu górniczego.

Jednak zgodnie z przytoczonym w punkcie 10 powyżej wyrokiem WSA w Białymstoku sygnatura

II SA/Bk 709/21 Wypis Mieleszyn jest przesądzający i decydujący, co oznacza, że Zezwolenie Mieleszyn zostało wydane dla gruntów rolnych.

Zezwolenie Mieleszyn zostało więc tak jak i Zezwolenie 2015 wydane dla gruntów rolnych, i wymagało co najmniej dokonania podstawowych ustaleń jak w przypadku Zezwolenia 2015 (vide punkt 11 powyżej).

Treść Zezwolenia Mieleszyn nie zawiera jednak tych ustaleń.

14. Wymiar podatkowy Zezwolenia 2015 i Zezwolenia Mieleszyn.

Zezwolenie 2015 i Zezwolenie Mieleszyn obejmowało przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji

"terenów niekorzystnie przekształconych" przy czym w obu przypadkach Marszałek wydał także koncesję wydobywczą, aktualną w momencie udzielania tych zezwoleń.

Oznacza to, że i Zezwolenie 2015 i Zezwolenie Mieleszyn zostały udzielone dla obszarów czynnych kopalni odkrywkowych, obszarów rekultywowanych z "pomocą" przetwarzanych odpadów.

Teren czynnej kopalni odkrywkowej powinien być oznaczony w ewidencji gruntów symbolem K tj. użytki kopalne - vide rozporządzenie z dnia 29 listopada 2013 tj. Dz.U.2013 poz.1551, obecnie rozporządzenie z dnia 27 lipca 2021 tj. Dz.U.2021 poz.1390.

Tereny oznaczone w ewidencji gruntów symbolem K tj. użytki kopalne podlegają opodatkowaniu lokalnym podatkiem od nieruchomości uiszczanym w gminach stanowiąc znaczny dochód tych gmin, a pobór tego podatku jest prosty i jednoznacznie określony.

Tereny oznaczone w ewidencji gruntów, jak w Wypisie Bednary i Wypisie Mieleszyn, jako użytki rolne (grunty rolne) nie podlegają podatkowi od nieruchomości poza stwierdzeniem, że są zajęte na działalność gospodarczą lub są związane z działalnością gospodarczą - vide art.2 ust.2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych tj. Dz.U.2023 poz.70.

Jednak stwierdzenie, że grunt oznaczony w ewidencji gruntów jako użytek rolny (grunt rolny) jest zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej wymaga od gmin przeprowadzenia skomplikowanego postępowania administracyjnego oraz dostarczenia jednoznacznych dowodów prowadzenia działalności gospodarczej na tych gruntach.

Udzielanie więc przez Marszałka zezwoleń na przetwarzanie dużej ilości odpadów na gruntach rolnych może bezpośrednio oddziaływać na proces uiszczania należnych gminom podatków od nieruchomości czynnych kopalni odkrywkowych (potocznie zwanych żwirowniami).

15. Przedmiot petycji "Fundacji" określony art.2 ust.3 ustawy o petycjach.

W związku z zapowiadaną pismem Wojewody z dnia 06 czerwca 2023 roku kontrolą wykonywania przez Marszałka zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mającą mieć miejsce w drugiej połowie 2023 roku (vide Załącznik nr 7: treść informacji o planowanej kontroli) zwracamy się do

Urzędu Wojewody o podjęcie działania tj. zidentyfikowanie w czasie tej kontroli:

a6) zezwoleń na przetwarzanie odpadów na terenach zaliczonych w ewidencji gruntów do gruntów rolnych (użytków rolnych) w momencie wydawania zezwolenia - wydanych przez Marszałka od dnia 23 stycznia 2013 roku tj. dnia wejścia w życie ustawy o odpadach,

b6) zezwoleń na przetwarzanie odpadów na terenach zaliczonych w ewidencji gruntów do użytków kopalnych w momencie wydawania zezwolenia - wydanych przez Marszałka od dnia 23 stycznia 2013 roku tj. dnia wejścia w życie ustawy o odpadach.

16. Interes publiczny.

Szczególna staranność Marszałka w procesie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów na gruntach rolnych (użytkach rolnych) jest oczywista w kontekście ochrony wspólnego środowiska.

Szczególna staranność Marszałka w procesie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów na wszystkich rodzajach użytków gruntowych jest także oczywista w kontekście przestrzegania uiszczania przez przedsiębiorców należnych lokalnych (gminnych) rocznych opłat od nieruchomości gruntowych co wprost wiąże się z celem państwa egzekwującego przepisy prawa, do czego wszyscy dążymy.

"Fundacja" na podstawie art.4 ust.3 ustawy o petycjach wyraża zgodę na ujawnienie na stronie Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu danych osobowych "Fundacji".

Petycja przekazana drogą elektroniczną na adres ePUAP Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu wraz z siedmioma Załącznikami do petycji oraz drogą tradycyjną pocztową z Załącznikiem nr 1 i 2.

Siedem Załączników.
Wytłuszczenia własne.

Z poważaniem

Wiśniewski Sławomir