

WOK.7722.14.2018.PGie

Urząd Miejski w Szprotawie
PUNKT KANCELARYJNY
07.05.2018
L.dz. 0016
WPRZYNIŁO
POSTANOWIENIE

Gorzów Wlkp., dnia 2018.05.02

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2017r. pozycja 1257 ze zmianami), po rozpatrzeniu zażalenia Burmistrza Szprotawy, działającego w imieniu Gminy Szprotawy, na postanowienie nr 11/2018 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żaganiu z dnia 19.03.2018r. znak: PINB-501/23/18, którym organ odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wniosku z dnia 05.03.2018r. znak: GR.6232.20.2018 dotyczącego wydania firmie SUEZ ZACHÓD Sp. z o.o. nakazu rozbiórki składowiska odpadów,

utrzymuję w mocy zaskarżone postanowienie.

UZASADNIENIE

W dniu 07.03.2018r. do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Żaganiu wpłynęło pismo Burmistrza Szprotawy działającego w imieniu Gminy Szprotawy, w którym „w związku z zaistniałą sytuacją związaną z funkcjonowaniem Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych, składowiska odpadów w Kartowicach oraz w związku z nieprawidłowościami związanymi z wydaniem decyzji Pozwolenie zintegrowane” wniesiono o wydanie firmie SUEZ ZACHÓD Sp. z o. o. „nakazu rozbiórki składowiska odpadów”. W dalszej części podania wyjaśniono, że „firma SUEZ ZACHÓD Sp. z o. o. uzyskała pozwolenie zintegrowane na eksploatację instalacji do składowania odpadów w Kartowicach – decyzja Marszałka Województwa Lubuskiego z dnia 13.06.2014r. znak: DW.II.7722.5.2014 (wraz z decyzjami zmieniającymi to pozwolenie tj. z dnia 01.10.2014r. znak: DW: 7722.88.2014 i z dnia 21.09.2015r. znak: DW.II.7222.38.2015). Natomiast „wcześniej posiadała decyzję Wojewody Lubuskiego z dnia 09.08.2006r. znak: RŚ.II.JKoł.6618-6/06, która pozwoliła właścicielowi składowiska na zmianę parametrów technicznych kwater tj. podwyższenie rzędnej składowania, co spowodowało znaczne zwiększenie jego pojemności”. Z kolei „przed wydaniem pozwolenia zintegrowanego nie została wydana decyzja pozwolenie na budowę zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1332 z późn. zm.)”.

W dniu 12.03.2018r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żaganiu wydał postanowienie nr 11/2018 znak: PINB-501/23/18, którym powołując się na art. 61a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wniosku z dnia 05.03.2018r. znak: GR.6232.20.2018 złożonego przez Burmistrza Szprotawy o wydanie firmie SUEZ ZACHÓD Sp. z o. o. nakazu rozbiórki składowiska odpadów – z powodu braku legitymacji procesowej wnioskodawcy. Organ powiatowy w uzasadnieniu postanowienia wskazał, że budowę wysypiska w miejscowości Kartowice 37 poprzedzono pozwoleniem na budowę nr 24/02 z dnia 07.02.2002r. udzielonym przez Starostę Żagańskiego. Następnie zostało ono oddane do użytkowania na podstawie ostatecznej decyzji Starosty Powiatu Żagańskiego z dnia 27.01.2003r. – wskazując, iż tym samym właściciel jest obecnie uprawniony do użytkowania obiektu. W dalszej części uzasadnienia postanowienia PINB wyjaśnił, że przywołane w podaniu Burmistrza Szprotawy „pozwolenie zintegrowane” oraz wcześniejsza decyzja Wojewody Lubuskiego z dnia 09.08.2006r. w związku z którymi nastąpiły zmiany rzędnej wysokości składowania odpadów

(a w konsekwencji także ich objętość) – wydawane są na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, natomiast właściwość organów nadzoru budowlanego wynika z art. 83 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlanego (Dziennik Ustaw z 2017r. poz. 1332 z późniejszymi zmianami). Następnie PINB wskazał na różnice pomiędzy pojęciem „składowisko odpadów” a „składowanymi odpadami”, podsumowując, że dokonana analiza służy wyjaśnieniu pojęcia „składowiska odpadów”, jak również ma na celu wyjaśnienie możliwości podejmowania działań przez organy nadzoru budowlanego w podnoszonej we wniosku sprawie. Natomiast te okoliczności pozostają bez wpływu na fakt iż wnioskodawca nie wykazał swojego interesu prawnego, marginalnie wyjaśniając że na treść rozstrzygnięcia wpływa całość zgromadzonego materiału dowodowego nie zaś żądanie wnioskodawcy – nawet wówczas, gdyby posiadał on przymiot strony. Przy czym w sprawie okoliczność taka nie wystąpiła, gdyż wnioskodawca nie posiada legitymacji procesowej.

Pismem z dnia 30.03.2018r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żaganiu przesłał zażalenie Burmistrza Szprotawy działającego w imieniu Gminy Szprotawa z dnia 27.03.2018r. znak: GR.62.32.20.2018 na w/w postanowienie nr 11/2018. Zdaniem podmiotu Skarżącego „Gmina Szprotawa posiada legitymację procesową w sprawie ponieważ jest stroną postępowania – albowiem składowisko znajduje się na terenie Gminy Szprotawa, a dodatkowo droga gminna nr 231/6 (obręb Kartowice) graniczy bezpośrednio z nieruchomością nr 231/7 (obręb Kartowice), na której znajduje się składowisko”.

Po analizie akt sprawy organ odwoławczy zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 61a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiącym podstawę prawną zaskarżonego postanowienia: „*Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 (to jest: żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego), zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania*”.

Przepis art. 61a § 1 Kpa przewiduje dwie sytuacje uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania. Pierwsza z nich ma miejsce, gdy żądanie wszczęcia postępowania pochodzi od osoby niebędącej stroną tego postępowania. Natomiast druga występuje, gdy postępowanie administracyjne nie może zostać wszczęte przez organ z innych uzasadnionych przyczyn, przy czym przyczyny te nie zostały w kodeksie postępowania administracyjnego skonkretyzowane. Do takich przyczyn należą sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, np. gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy, w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie, albo gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialno-prawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym. Aby organ mógł odmówić wszczęcia postępowania na podstawie przepisu art. 61a § 1 Kpa, wystarczające jest ziszczenie się choćby jednego z wyżej przedstawionych warunków (*patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24.02.2017r. sygn. akt II OSK 1572/15 - orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w przypadku istnienia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego stwierdzającej wykonanie całej inwestycji zgodnie z projektem budowlanym i pozwoleniem na budowę, niedopuszczalne jest wszczęcie postępowania w przedmiocie legalności tej inwestycji. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu pozbawia organy nadzoru budowlanego możliwości prowadzenia na podstawie art. 48 bądź art. 50 - 51 ustawy Prawo budowlane. W sytuacji stwierdzenia, że roboty wykonano zgodnie z pozwoleniem na budowę, ponadto inwestycja została oddana do użytkowania na mocy decyzji ostatecznej nie ma podstaw do ingerencji i nakładania na

inwestora jakichkolwiek obowiązków. Nie można prowadzić postępowania naprawczo–legalizacyjnego w stosunku do obiektu, którego legalność potwierdza inny akt administracyjny.

Istnienie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stwierdza wykonanie całej inwestycji objętej pozwoleniem na budowę zgodnie z projektem budowlanym i wydanym pozwoleniem na budowę. W takim przypadku niedopuszczalne jest wszczęcie postępowania w przedmiocie legalności takiej inwestycji. Za wadliwe należałoby uznać prowadzenie postępowania w przedmiocie wykonania pozwolenia na budowę przy istniejącej w obrocie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zakończonej inwestycji, objętej tym pozwoleniem. Uzyskanie przez inwestora pozwolenia na użytkowanie obiektu pozbawia organy nadzoru budowlanego możliwości prowadzenia postępowania na podstawie art. 51 Prawa budowlanego nawet wówczas, gdyby w ich ocenie obiekt był w złym stanie technicznym. Skoro decyzja o pozwoleniu na użytkowanie pozostaje w obrocie prawnym, wiąże ona organy oraz sąd rozpoznający kolejne decyzje wydawane w stosunku do tego obiektu (*patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.05.2011 r., sygn. akt II OSK 887/10 - LEX nr 992654; oraz z dnia z 06.07.2007r., sygn. akt II OSK 1014/06 - LEX nr 503491*). Istnienie w obrocie prawnym decyzji o zezwoleniu na użytkowanie jest zatem swoistym potwierdzeniem legalności obiektu budowlanego, którego to pozwolenie dotyczy. Nie można prowadzić postępowania naprawczego w stosunku do obiektu, którego legalność potwierdza inny akt administracyjny. Jest to sprzeczne z regułami porządku prawnego, zasadami legalności i praworządności - art. 6 i 7 Kodeksu postępowania administracyjnego i podważa zaufanie do organów państwa (*patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 01.08.2012 r. sygn. akt II OSK 2012/11 oraz z dnia 13.11.2015r. sygn. akt II OSK 335/14 – orzeczenia.nsa.gov.pl*). Zatem w przypadku gdy składowisko odpadów na działce nr 231/7 w Karłowicach gm. Szprotawa, rozumiane jako obiekt budowlany, jest użytkowane w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie to należy stwierdzić, że ewentualne prowadzenie przez PINB czynności kontrolnych w odniesieniu do legalnie użytkowanego obiektu mogłoby dotyczyć wyłącznie obowiązków w zakresie utrzymania obiektu w należytym stanie.

Obiekt budowlany – składowisko odpadów zlokalizowane w miejscowości Kartowice 37, gm. Szprotawa został bowiem przyjęty do użytkowania na podstawie decyzji Starosty Powiatu Żagańskiego z dnia 27.01.2003r. o pozwoleniu na jego użytkowanie. W odniesieniu do obiektów budowlanych użytkowanych zastosowanie mają przepisy rozdziału 6 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane „Utrzymanie obiektów budowlanych”. Przy czym stroną postępowania może być wyłącznie właściciel obiektu budowlanego i jego zarządca. Inny podmiot, w tym właściciel lub zarządca nieruchomości sąsiedniej, zainteresowany funkcjonowaniem obiektu posiada wyłącznie interes faktyczny (*patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 04.07.2007r. sygn. akt II OSK 999.06 – LEX nr 366267, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16.04.2010r. sygn. akt II SA/Kr 541/09 – LEX nr 686654 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16.07.2009r. sygn. akt II SA/Wr 173/09 – LEX nr 553284*). W związku z tym, nie można zgodzić się z podmiotem Skarżącym, że jest stroną w przedmiotowej sprawie „ponieważ składowisko znajduje się na terenie Gminy Szprotawa, a dodatkowo droga gminna nr 231/6 (obwód Kartowice) graniczy bezpośrednio z nieruchomością nr 231/7 (obwód Kartowice), na której znajduje się składowisko”. Przyjąć należy zgodnie z ustawą Prawo budowlane, iż stroną postępowania w trybie przepisów rozdziału 6 tej ustawy jest wyłącznie właściciel nieruchomości i jej zarządca. W takim zaś zakresie Gmina Szprotawa posiada wyłącznie interes faktyczny w kwestionowaniu decyzji podjętych w opisanym trybie, albowiem nie ma normy prawa materialnego, która w opisanym zakresie pozwalałaby podmiotowi Skarżącemu przyznać uprawnienie strony.

Należy jednocześnie wyjaśnić w związku z treścią podania z dnia 05.03.2018r. oraz zażalenia z dnia 27.03.2018r. – jak prawidłowo wskazał PINB w Żaganiu w uzasadnieniu postanowienia nr 11/2018 - że organy nadzoru budowlanego są właściwe w sprawie składowiska odpadów jako obiektu budowlanego, natomiast nie są właściwe do podejmowania działań w sprawach dotyczących samego sposobu składowania odpadów, w tym wskazanego przekroczenia ustalonych progów „pojemności” składowanych odpadów - w powstałej sytuacji zastosowanie mają przepisy innych ustaw, na przykład ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dziennik Ustaw 2018 pozycja 799), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2018 pozycja 21). Naruszenie przepisów tych ustaw powinno być egzekwowane przez właściwe organy administracji publicznej, lecz nie należy to do kompetencji organów nadzoru budowlanego. Należy odróżnić pojęcie „składowiska odpadów”, czyli obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, od znajdujących się na nim substancji i przedmiotów, czyli „składowanych odpadów”. Składowisko odpadów to elementy budowlane (techniczne) tworzące obiekt przeznaczony do składowania odpadów. Natomiast odpady na składowisku („śmieci”) nie stanowią (nie tworzą) obiektu budowlanego. Dlatego wysokość i ilość składowanych odpadów nie decydują o wymiarach (np. o wysokości) obiektu budowlanego, jakim jest składowisko odpadów. Powyższe zgodne jest również z definicją składowiska odpadów zamieszczoną w ustawie o odpadach. Jak wynika z art. 3 ust. 1 pkt 25 tej ustawy, przez składowisko odpadów rozumie się obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów. Tym samym także ta ustawa rozróżnia składowisko (obiekt) od odpadów (substancje, „śmieci”). Odpady są zatem czymś odrębnym od składowiska, odpady nie tworzą składowiska. W związku z tym, skoro składowisko i odpady nie tworzą całości w sensie budowlanym, a w sposób jednoznaczny można dokonać rozróżnienia składowiska od odpadów, to tym samym nie powinno budzić wątpliwości rozróżnienie kompetencji organów właściwych w tych dwóch kwestiach. Tym samym organy nadzoru budowlanego są właściwe w sprawie składowiska odpadów jako obiektu budowlanego – budowli, i dokonywania np. pomiarów jego parametrów, natomiast nie są właściwe do podejmowania działań w sprawie odpadów („śmieci”), w sprawie których kompetencje posiadają organy określone w ustawie o odpadach.

W szczególności zaś, w związku z zarzutami podmiotu Skarżącego dotyczącymi podwyższenia rzędnej składowania, co spowodowało znaczne zwiększenie pojemności, wyjaśnić należy, że „docelowa rzędna (maksymalna wysokość składowania) i pojemność składowiska odpadów”, stosownie do art. 129 ust. 4 pkt 6 ustawy o odpadach, jest elementem „instrukcji prowadzenia składowiska odpadów”, która obejmuje „fazę eksploatacyjną oraz fazę poeksploatacyjną”. Decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów wydaje, na wniosek zarządzającego składowiskiem, marszałek województwa, a w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych - regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 129 ust. 1 ustawy o odpadach). Zgodnie zaś z art. 138 w/w ustawy o odpadach „zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany powiadomić niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o stwierdzonych na składowisku odpadów zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska lub dla życia lub zdrowia ludzi”. Natomiast niedopełnienie przez zarządzającego składowiskiem odpadów powyższych obowiązków skutkować może decyzją o wstrzymaniu użytkowania składowiska odpadów, do wydania której, na mocy art. 140 ust. 1 ustawy o odpadach, wyłączną kompetencję posiada wojewódzki inspektor ochrony środowiska. W rezultacie, w ocenie tutejszego organu, ewentualna zmiana rzędnej składowania odpadów na składowisku nie może być rozpatrywana

w kategorii zmiany sposobu użytkowania, o której mowa w art. 71 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, składowiska rozumianej jako budowli.

Zatem w ocenie Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego organ I instancji posiadał uprawnienie wynikające z przepisu 61a § 1 Kpa do odmownego załatwienia podania Burmistrza Szprotawy działającego w imieniu Gminy Szprotawy dotyczącego eksploatacji składowiska odpadów na działce nr 231/7 w Kartowicach gm. Szprotawa.

Reasumując stwierdzić należy, że postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żaganiu nr 11/2018 z dnia 19.03.2018r. znak: PINB-501/23/18 w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania nie narusza prawa, w związku z czym zażalenie Burmistrza Szprotawy działającego w imieniu Gminy Szprotawy na to postanowienie, niezależnie od argumentów zawartych w tym zażaleniu, nie mogło zostać uwzględnione.

Postanowienie jest ostateczne.

Na niniejsze postanowienie, w przypadku niezgodności z prawem, służy stronom prawo wniesienia za moim pośrednictwem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Z up. Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora
Nadzoru Budowlanego

Krzysztof Bojko
Zastępca Naczelnika WOK

Otrzymują:

1. Burmistrz Szprotawy
ul. Rynek 45, 67-300 Szprotawa
2. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żaganiu
ul. Rybacka 38, 68-100 Żagań
3. a/a