

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 16 listopada 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi Local Recycling Center sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: Spółka) uchylił zaskarżoną decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 10 marca 2017 r. w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że decyzją z 1 czerwca 2015 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wstrzymał użytkowanie instalacji polegającej na przerobie żużla pohanicznego wydobywanego z hałdy zlokalizowanej w Siechnicach przy ul. Zachodniej, w wyniku którego powstaje kruszywo budowlane, odpady w postaci metali żelaznych o kodzie 19 12 02 oraz odzyskiwany jest żelazochrom jako produkt uboczny. Instalacja jest prowadzona na podstawie pozwolenia zintegrowanego udzielonego decyzją Starosty Powiatu Wrocławskiego z 21 września 2015 r. Jako podstawę decyzji organ wskazał art. 365 ust. 2 pkt 3 i art. 366 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

Organ I instancji wskazał, że od 21 lutego 2014 r. do 16 czerwca 2014 r. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu przeprowadził kontrolę instalacji. Kontrola dotyczyła m.in. sprawdzenia spełnienia wymagań ochrony środowiska. Weryfikacji poddano realizację przez Spółkę warunków decyzji administracyjnych uzyskanych na etapie procesu inwestycyjnego oraz decyzji określających warunki korzystania ze środowiska.

W trakcie kontroli organ ustalił, że Spółka nie zastosowała następujących środków technicznych i rozwiązań technologicznych chroniących środowisko w zakresie:

- 1) zraszania podczas procesu przerobu żużla pohanicznego (kruszenie wstępne, przesiewanie, kruszenie wtórne, transport surowca po kruszeniu wstępnym i wtórnym taśmociągami, dostarczanie surowca do procesu mokrego oraz magazynowanie surowca i kruszywa budowlanego), co jest niezgodne z decyzją Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. uzgadniającą projekt budowlany, jak również raportem o oddziaływaniu na środowisko;
- 2) osłony na wszystkich etapach procesu suchego (osłony są stosowane jedynie przy przesiewaczu wibracyjnym oraz podwyższeniu kosza zasypowego kruszarki wtórnej), co jest niezgodne z decyzją Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r.

- 3) nawierzchni betonowej (place i drogi wewnętrzne na terenie zakładu zostały utwardzone poprzez wykorzystanie kruszywa budowlanego wyprodukowanego w zakładzie), co jest niezgodne z decyzją Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę, jak również z raportem;
- 4) hałdy eksploatowanej na całym przekroju, a nie na niewielkich polach roboczych, braku pokrycia hałdy geomembraną, braku rowu opaskowego wokół hałdy, co jest niezgodne z decyzją Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r., decyzją Wójta Gminy Święta Katarzyna z 25 lutego 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak również z decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego z 2 lipca 2013 r. udzielającą zgody na wydobywanie odpadów ze zwałowiska żużli pchutniczych;
- 5) magazynowania kruszywa budowlanego na terenie zakładu, co jest niezgodne z decyzją Wójta Gminy Święta Katarzyna z 25 lutego 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak również z raportem;
- 6) ekranu akustycznego w kształcie litery L o wysokości 14 metrów osłaniającego stanowisko kruszenia wstępnego od strony wschodniej i południowej oraz ekranu akustyczny o wysokości min. 3 m na południowej granicy zakładu; taśmociągów w obudowach; obudowy dźwiękoizolacyjnej na węźle kruszenia wtórnego, co jest niezgodne z decyzją Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. uzgadniającą projekt budowlany, decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego z 2 lipca 2013 r. udzielającą zgody na wydobywanie odpadów ze zwałowiska żużli pchutniczych, jak również raportem o oddziaływaniu na środowisko.

Ustalenia zostały zapisane w protokole kontroli, którego przedstawiciel Spółki nie podpisał ze względu na liczne zastrzeżenia. Po wszczęciu i przeprowadzeniu postępowaniu organ I instancji wydał decyzję z 1 czerwca 2015 r.

Spółka wniosła odwołanie od powyższej decyzji.

Zaskarżoną decyzją z 10 marca 2017 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej wyznaczenia terminu wstrzymania użytkowania i wyznaczył nowy termin wstrzymania na 3 miesiące od dnia doręczenia tej decyzji, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Organ odwoławczy bowiem stwierdził, że podczas oddawania do użytkowania instalacji Spółka nie spełniała i nadal nie spełnia części warunków określonych w decyzjach wydanych w ramach procesu inwestycyjnego, tj. decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. uzgadniającej projekt budowlany, decyzji Wójta

Gminy Święta Katarzyna z 25 lutego 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę oraz decyzji Marszałka Województwa Dolnośląskiego z 2 lipca 2013 r. udzielającej zgody na wydobycie odpadów ze zwałowiska żużli pohnutnicznych. Ponadto Spółka nie wypełniła obowiązku, o którym mowa w art. 76 ust. 4 p.o.ś., tj. poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji, na 30 dni przed terminem oddania do użytkowania.

Jednocześnie organ odwoławczy wskazał, że zgodnie z decyzją z 12 kwietnia 2016 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego zmienił decyzję własną z 2 lipca 2013 r. udzielającą zgody na wydobycie odpadów ze zwałowiska. Oznacza to, że Spółka nie jest już zobowiązana do stosowania geomembrany, rowu opaskowego wokół hałdy oraz ekranu akustycznego.

Skargę na powyższą decyzję wniosła Spółka.

Uwzględniając skargę Sąd I instancji wskazał, że obowiązki nałożone na Spółkę decyzją Wójta Gminy Święta Katarzyna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 25 lutego 2003 r. przestały obowiązywać. Wynika to z wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w oparciu o uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego miejsce instalacji. Ponadto Sąd I instancji podkreślił, że raport z 2004 roku, na który powołał się organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, został zastąpiony nowym raportem z 2015 r. (dołączonym do wniosku o udzielenie pozwolenia zintegrowanego z 21 września 2015 r.) z uwagi na nowe uwarunkowania występujące w otoczeniu hałdy (przedmiotowej instalacji), a w szczególności: budowę obwodnicy, zmianę strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej dla miasta Wrocławia, wprowadzenie nowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także znaczące ulepszenia technologii recyklingu.

Sąd I instancji wskazał, że decyzja Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. zawiera w swoim rozstrzygnięciu trzy warunki, z których żaden nie dotyczy zraszania. Kwestia zraszania pojawia się jedynie w uzasadnieniu tej decyzji – w sposób opisowy wskazując, że przewiduje się eksploatację i przerób żużli z zastosowaniem systemu zraszania. Nie wyjaśnia natomiast w jaki sposób zraszanie powinno być prowadzone. W raporcie z 2004 r. podnoszona jest kwestia zraszania, ale został on zastąpiony raportem z 2015 r. Raport jest jednym z podstawowych dowodów

w postępowaniu w sprawie wydania decyzji i jest załącznikiem do decyzji Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jednak, obowiązek stosowania reguł ochronnych powinien być wyrażony w sentencji decyzji. W ocenie Sądu I instancji oznacza to brak podstaw do uznania, że Spółka nie dopełniła obowiązku w tym zakresie. Z żadnej decyzji nie wynika także, w jaki sposób zraszanie ma być prowadzone czy cały czas bez względu na warunki atmosferyczne czy tylko w sytuacji, kiedy obiektywne okoliczności (sucho, pylenie) wskazują na tego rodzaju konieczność. Z akt sprawy wynika (protokół kontroli), że zraszanie odbywa się, ale nie jest prowadzone w sposób stały – odbywa się ono w razie potrzeby, gdy jest sucho i wietrznie, przy użyciu zraszacza mobilnego Watertanker i 5 szt. zraszaczy stacjonarnych. Zraszane są droga dojazdowa do zakładu, place i drogi na terenie zakładu, platformy dojazdowe i robocze, surowiec przed zasypem do kruszarki wstępnej. Na tę okoliczność przedłożono dane i dokumenty potwierdzające prowadzenie procesu zraszania. Również w trakcie kontroli stwierdzono, że „zraszanie nie jest prowadzone w sposób ciągły” (co uznano za uchybienie, nie zaprzeczając w ogóle jego przeprowadzania). Ponadto w dołączonym do protokołu kontroli protokole oględzin znajduje się stwierdzenie „w trakcie oględzin (...) wilgotno. Teren zakładu – place i drogi zroszone. Droga dojazdowa do zakładu – zroszona.” Dalej wskazuje się, że w trakcie wizji nie prowadzono zraszania hałdy, ale zgodnie z oświadczeniem kierownika zakładu – hałdy były zroszone tego dnia rano – polewanie prowadzone było za pomocą urządzenia WaterTanker.

W ocenie Sądu I instancji, organy nieprawidłowo wywiodły obowiązek stałego zraszania tylko z uzasadnienia decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. uzgadniającej projekt budowlany, który to obowiązek nie został wyszczególniony w osnowie powołanej decyzji.

Odnosząc się do kwestii niewykonania osłon, Sąd I instancji wyjaśnił, że obowiązek taki nie wynikał z osnowy decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. zatwierdzającej projekt budowlany, a decyzja Wójta Gminy Święta Katarzyna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie obowiązuje. Natomiast pozwolenie na budowę udzielone decyzją Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. było dwukrotnie zmieniane. Ze decyzji zmieniającej Starosty Wrocławskiego z 11 lipca 2013 r. wynika, że „zastosowane taśmociągi nie wymagają na tym etapie osłon mających ograniczać emisję hałasu i zapylenia. Jeżeli w trakcie eksploatacji, w ramach obowiązkowego monitoringu, zajdzie potrzeba ich dokonania, użytkownik wykona niezbędne prace modernizacyjne”. W aktach sprawy brak jest zamiennego

projektu budowlanego, stanowiącego integralną część tej decyzji. Wyjaśnienia zatem wymaga, w jakich okolicznościach i czy w ogóle Spółka jest zobowiązana do wykonania osłon.

Ponadto, zdaniem Sądu I instancji, wyjaśnienia wymaga kwestia wykorzystania kruszywa wyprodukowanego w zakładzie do utwardzenia dróg i placów wewnętrznych. Organ wskazał, że obowiązek taki wynika z decyzji Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. W ocenie Sądu I instancji, decyzja ta nie zawiera tego rodzaju warunku. W pkt 4.1 projektu budowlanego stanowiącego załącznik do decyzji wskazano, że wskazana jest nawierzchnia dróg i placów z betonu asfaltowego ale też podbudowa z kruszywa łamanego, co nie oznacza, że jako materiał do podkładu do utwardzenia dróg czy placów nie może być położone przedmiotowe kruszywo. Ubocznie Sąd I instancji wskazał, że zastosowany budulec spełnia wszelkie wymogi techniczne weryfikowane przez właściwe organy.

Ponadto ze wskazanych wyżej przyczyn Sąd I instancji nie podzielił zarzutu organów dotyczącego składowania kruszywa, jako niezgodnego z decyzją Wójta Gminy Święta Katarzyna z 25 lutego 2003 r. i raportem z 2004 r.

Sąd I instancji stwierdził, że decyzja z art. 365 ust. 2 pkt 3 p.o.ś. jest wydawana tylko w sytuacji, gdy wymagania ochrony środowiska nie są spełniane w momencie jej wydawania. Natomiast w sytuacji, kiedy ochrona środowiska jest w pełni zapewniona, nawet w sposób odbiegający od pierwotnego, to założenia tego przepisu zostają spełnione. Chodzi bowiem o szeroko pojętą ochronę środowiska, a nie „literalny odbiór nałożonych na podmiot obowiązków”.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł organ – Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

W pierwszej kolejności organ zarzucił naruszenie prawa materialnego.

Po pierwsze, błędną jego wykładnię art. 365 ust. 2 pkt 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm. – dalej: p.o.ś.) w związku z art. 76 ust. 2 p.o.ś. Polegało to na nieprawidłowym zastosowaniu tych przepisów i uznaniu, że w sytuacji, kiedy ochrona środowiska jest przez podmiot w pełni zapewniona, nawet w sposób odbiegający od pierwotnego, to założenia wskazanych przepisów zostają spełnione. W ocenie organu, *ratio legis* powyższych przepisów wskazuje, że podmiot ma obowiązek stosować konkretne rozwiązania technologiczne wynikające z konkretnych ustaw.

Po drugie, błędną wykładnię art. 365 ust. 2 pkt 3 p.o.ś. w związku z art. 76 ust. 2 p.o.ś. w związku z decyzją Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. oraz w związku z decyzją Starosty Powiatu Wrocławskiego z 21 września 2015 r. Polegało to na ich nieprawidłowym zastosowaniu i uznaniu, że z decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. nie wynika, że strona zobowiązana była do zraszania podczas wykonywania prac oraz stosowania na wszystkich etapach procesu suchego osłon. Osnowa decyzji wprost tego warunku nie wprowadza, jednak warunek taki wynika z treści decyzji. Ponadto decyzja Wojewody Dolnośląskiego jest wynikiem złożonego przez Spółkę do wniosku projektu budowlanego inwestycji, w którym Spółka wskazuje na konieczność zastosowania m.in. technologii odzyskiwania metalu, jak również omawianego systemu zraszania, a także stosowania osłon. Obowiązek stosowania tych rozwiązań technologicznych wynikał więc z przedstawionego przez Spółkę projektu budowlanego, który przewidywał m.in. taką formę ochrony środowiska, a który zaakceptował Wojewoda Dolnośląski, co w konsekwencji kreowało obowiązek zastosowania przez Spółkę omawianych systemów. Ponadto organ zarzucił błędne przyjęcie, że strona nie narusza wskazanych decyzji i wykonuje określone w decyzjach administracyjnych środki chroniące środowisko, w sytuacji gdy jak wynika z decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. oraz decyzji Starosty Powiatu Wrocławskiego z 21 września 2015 r. strona zobowiązana była do wykonywania prac w warunkach stałego zraszania.

Po trzecie, błędną wykładnię art. 365 ust. 2 pkt 3 p.o.ś. w związku z art. 76 ust. 2 p.o.ś. oraz w związku z decyzją Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r., przez nieprawidłowe zastosowanie i uznanie, że strona mogła stosować kruszywo wyprodukowane w zakładzie do utwardzenia dróg i placów zewnętrznych. Organ wskazał, że z projektu budowlanego stanowiącego załącznik do tej decyzji wynika, że strona ma obowiązek wykonać nawierzchnię placów z betonu asfaltowego, ale też podbudowę z kruszywa łamanego. Wyklucza to zastosowanie tylko kruszywa, a obliguje stronę do wykonania nawierzchni z betonu asfaltowego. Konieczność utwardzania nawierzchni płytami betonowymi wynika również z decyzji Starosty Powiatu Wrocławskiego z 21 września 2015 r., udzielającej stronie pozwolenia zintegrowanego, która była przez organ odwoławczy analizowana i uwzględniona.

Ponadto organ zarzucił naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 7, art. 11, art. 77 i art. 107 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania

administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.; dalej: k.p.a.). Polegało to na uznaniu, że organ odwoławczy nie wykazał w sposób niebudzący wątpliwości, że Spółka naruszyła nałożone na nią obowiązki. Zdaniem organu, ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że Spółka nie stosuje środków technicznych i rozwiązań technologicznych chroniących środowisko, nałożonych na nią w drodze wskazanych decyzji administracyjnych.

Ponadto Sąd I instancji błędnie uznał, że organ odwoławczy nie przeanalizował w całości materiału dowodowego m.in. pozwolenia zintegrowanego udzielonego stronie. Organ odwoławczy rozpoznając sprawę na nowo przeanalizował warunki udzielonego pozwolenia, dając temu wyraz w uzasadnieniu decyzji, które w dużej mierze powtarza warunki innych decyzji administracyjnych, uznając jednocześnie, że zostały naruszone również warunki pozwolenia zintegrowanego.

Organ wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie skargi, a ponadto o zwrot kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Spółka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

W świetle art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Po pierwsze, nie jest zasadny zarzut kasacyjny, który podnosi naruszenie przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 11, art. 77 i art. 107 § 3 k.p.a. Wynika to z właściwej analizy i oceny przez Sąd I instancji zgromadzonego materiału dowodowego, biorąc pod uwagę wymagania w tym zakresie podmiotowym i przedmiotowym wynikające z art. 365 ust. 2 pkt 3 p.o.ś. w związku z art. 76 ust. 2 p.o.ś. Dopiero bowiem prawidłowo ustalony stan faktyczny w tej sprawie pozwoli ocenić, jaka powinna być właściwa wykładnia powołanych przepisów prawa materialnego. Natomiast Sąd I instancji prawidłowo orzekł, że obowiązki nałożone na Spółkę jeszcze przez Wójta Gminy Święta Katarzyna w decyzji z 25 lutego 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przestały obowiązywać z dniem wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnej przecież z ustaleniami obowiązującego na tym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko z 2004 r., który powołał w uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy, został zastąpiony nowym raportem w 2015 r. Ponadto raport został dołączony do wniosku o udzielenie pozwolenia zintegrowanego z 21 września 2015 r. z powodu wystąpienia właśnie nowych uwarunkowań w otoczeniu danej instalacji. Są to przede wszystkim: budowa obwodnicy, zmiany strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej dla miasta Wrocławia, wejście w życie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także istotne ulepszenia technologii recyklingu.

Po drugie, Sąd I instancji słusznie stwierdził, że decyzja Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. w swojej podstawie zawiera trzy warunki, ale nie dotyczą one zraszania. Dopiero w uzasadnieniu powyższej decyzji podniesiono i to w sposób opisowy, że planowana jest eksploatacja i przerób żużli przy zastosowaniu działania w postaci zraszania, ale nie wyjaśniono w jaki sposób ma to być realizowane w powiązaniu z rozstrzygnięciem (osnową) tej decyzji. Z kolei w raporcie z 2004 r. była analizowana działalność w postaci zraszania, ale raport ten został zastąpiony raportem z 2015 r. Raport jest jednym z kluczowych dowodów w postępowaniu, które kończyło się wydaniem decyzji Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego, stąd obowiązek administracyjnoprawny w zakresie zraszania powinien być już jednoznacznie wprowadzony w osnowie (rozstrzygnięciu) tej decyzji. Ponadto, z akt administracyjnych sprawy, a w szczególności z protokołu kontroli wynika, że zraszanie jest realizowane, ale nie w sposób ciągły, czyli jest wykonywane w razie konieczności, jeżeli jest sucho i wietrznie, za pomocą zraszacza mobilnego

WaterTanker i 5 sztuk zraszaczy stacjonarnych. Ponadto zraszane są droga do zakładu, place i drogi na terenie zakładu, a także platformy dojazdowe i robocze oraz surowiec przed zasypem do kruszarki wstępnej. Wynika to z materiału dowodowego będącego w aktach administracyjnych sprawy w zakresie prowadzenia procesu zraszania. Oznacza to, że podczas kontroli ustalono, że „zraszanie nie jest prowadzone w sposób ciągły”, co jest uchybieniem, ale nie zaprzecza w ogóle jego przeprowadzania. Natomiast już w dołączonym do protokołu kontroli protokole oględzin ustalenie pokontrolne stanowi: „w trakcie oględzin (...) wilgotno. Teren zakładu – place i drogi zroszone. Droga dojazdowa do zakładu – zroszona”. Ponadto chociaż podczas tej kontroli nie prowadzono zraszania hałdy, to z oświadczenia kierownika zakładu wynika, że hałdy były zroszone tego dnia rano, ponieważ były polewane za pomocą urządzenia WaterTanker. Należy także zaznaczyć, że sąd administracyjny nie prowadzi postępowania dowodowego, z wyjątkiem przypadku z art. 106 § 3 p.p.s.a. (który w tej sprawie nie zachodzi), tylko dokonuje kontroli ustalonego stanu faktycznego, w zakresie zgodności z prawem, czyli nie jest to w żadnym przypadku kontrola merytoryczna wymagająca wiadomości specjalnych.

Po trzecie, Sąd I instancji zasadnie stwierdził, że obowiązek realizacji przedmiotowych osłon nie był wprowadzony do treści osnowy decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r., a decyzja Wójta Gminy Święta Katarzyna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu utraciła moc obowiązującą. Z kolei pozwolenie na budowę udzielone decyzją Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. było dwukrotnie zmieniane. Ponadto już z decyzji zmieniającej Starosty Wrocławskiego z 11 lipca 2013 r. wynika, że „zastosowane taśmociągi nie wymagają na tym etapie osłon mających ograniczać emisję hałasu i zapylenia. Jeżeli w trakcie eksploatacji, w ramach obowiązkowego monitoringu, zajdzie potrzeba ich dokonania, użytkownik wykona niezbędne prace modernizacyjne”. Natomiast w aktach sprawy brak jest zamiennego projektu budowlanego, który jest integralną częścią tej decyzji, stąd ocena realizacji tego obowiązku w zakresie realizacji osłon wymaga precyzyjnego ustalenia w ponownym postępowaniu dowodowym.

Po czwarte, Sąd I instancji słusznie także stwierdził, że ponownej oceny wymagają ustalenia faktyczne dotyczące wykorzystania kruszywa wyprodukowanego w zakładzie do utwardzania dróg i placów wewnętrznych. Wynika to z tego, że właściwy organ stwierdził, że obowiązek taki wynika z decyzji Starosty Wrocławskiego z 26 listopada 2004 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, chociaż zdaniem Sądu I instancji, decyzja w swojej osnowie nie zawiera tego

rodzaju warunku. Natomiast pkt 4.1. projektu budowlanego, który jest załącznikiem do tej decyzji stanowi, że wskazane jest wykonanie nawierzchni dróg i placów z betonu asfaltowego, ale już podbudowy z kruszywa łamanego. Nie może to oznaczać, że jako materiał do podkładu do utwardzenia dróg czy placów nie może być użyte przedmiotowe kruszywo, jeżeli zdaniem Sądu I instancji zastosowany budulec spełnia wszelkie wymogi techniczne weryfikowane przez właściwe organy. Z kolei brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia powyższego obowiązku nałożonego decyzją Wójta Gminy Święta Katarzyna z 25 lutego 2003 r., która co podniesiono wyżej, już nie obowiązuje, jak i w świetle raportu z 2004 r., w sytuacji gdy opracowano nowy raport z 2015 r. Natomiast wyjaśnienia wymaga kwestia obowiązku przedmiotowego utwardzenia nawierzchni płytami betonowymi w świetle decyzji Starosty Powiatu Wrocławskiego z 21 września 2015 r. udzielającej stronie pozwolenia zintegrowanego (str. 8 decyzji) w zakresie treści jej osnowy i uzasadnienia. Odnosi się to również do analizy i oceny treści projektu budowlanego tej inwestycji, zatwierdzonego decyzją Wojewody Dolnośląskiego z 20 listopada 2004 r. pod kątem konieczności zastosowania m.in. przedmiotowej technologii odzyskiwania metalu przez spółkę, jak i stosowania przez nią systemu zraszania oraz osłon w ramach rozwiązań technologicznych, o których stanowi art. 76 ust. 2 p.o.ś. Ponadto należy zaznaczyć, że obowiązek prawny nie może być tylko nałożony w uzasadnieniu decyzji lub w projekcie budowlanym. Biorąc pod uwagę powyższe uchybienia dotyczące prawidłowego ustalenia stanu faktycznego w tej sprawie, oznacza to, że konieczne jest zdaniem składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego zarządzenie rozprawy administracyjnej w trybie art. 89 § 2 k.p.a. Dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny pozwoliłby ocenić, czy na gruncie tej sprawy Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 365 ust. 2 pkt 3 p.o.ś. w związku z art. 76 ust. 2 p.o.ś., stąd przedwczesne są zarzuty kasacyjne, które podnoszą naruszenie powyższych przepisów.

Z tych względów i na podstawie art. 184 ustawy p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku. O odstąpieniu od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości Sąd orzekł na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. uznając, że w tej sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, o którym stanowi ten przepis.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Starosta Kłodzki

Starosta Powiatu Kłodzkiego