

IV SA/Wa 837/17 - Wyrok

Data orzeczenia	2017-10-10
Data wpływu	2017-03-28
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Sędziowie	Anna Sękowska Grzegorz Rząsa /przewodniczący/ Piotr Korzeniowski /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6135 Odpady 6413 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Sygn. powiązane	II OSK 235/18 II OZ 864/17
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2016 nr 0 poz 1987; art. 38 a; Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Grzegorz Rząsa, Sędziowie sędzia WSA Piotr Korzeniowski (spr.), sędzia WSA Anna Sękowska, Protokolant sekr. sąd. Robert Dudek, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2017 r. przy udziale Prokuratora Prokuratury Okręgowej w [...] M. M. sprawy ze skargi Województwa [...] na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z dnia [...] stycznia 2017 r. nr [...] w przedmiocie uchwały nr [...] Sejmiku Województwa [...] z dnia [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] wraz z załącznikami i uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z dnia [...] grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] oddala skargę

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] znak: [...] z [...] stycznia 2017 r., w którym stwierdzono nieważność uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022 wraz z załącznikami i uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022.

Stan sprawy przedstawiał się następująco:

Na sesji Sejmiku Województwa [...] w dniu [...] grudnia 2016 r. podjęto uchwałę Nr [...] w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022 wraz z załącznikami (dalej: PGO W[...]) oraz uchwałę Nr [...] w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022. Powołana uchwała Nr [...] została podjęta na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486, dalej: u.s.w.) i art. 36 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm., dalej: u.o.), zaś uchwała Nr [...] na podstawie art. 18 pkt 20 i art. 89 ust. 1 u.s.w. i art. 38 ust. 1, 2 i 4 u.o.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z [...] stycznia 2017 r., znak: [...] Wojewoda [...] stwierdził nieważność uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022 wraz z załącznikami i uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022.

W skardze z 27 lutego 2017 r. Województwo [...] (skarżący) zarzucił rozstrzygnięciu nadzorcemu Wojewody [...] naruszenie:

1. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w zw. z 82 ust. 6 u.s.w., poprzez:

a) wadliwą ocenę zgromadzonego materiału dowodowego i ustalenie, że skarżący istotnie naruszył prawo przy opracowaniu PGO W[...] 2022 ponieważ nie dopełnił wymogów wynikających z art. 39, art. 42, art. 46, art. 53, art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 3 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 353, ze zm., dalej: u.u.i.ś.),

b) zaniechanie wyjaśnienia, czy rzeczywiście skarżący nie przeprowadził procedur wskazanych w pkt 1a), czy tylko dokumenty te nie zostały do przekazanych uchwał dołączone;

2. art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a. w zw. z art. 82 ust. 6 u.s.w., poprzez uniemożliwienie skarżącemu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, w związku z brakiem poinformowania skarżącego o wszczętym postępowaniu nadzorczym, jak i z brakiem pouczenia skarżącego o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, co z kolei spowodowało, że skarżący nie miał możliwości przedstawienia materiału dowodowego z którego wynika, że wszystkie wymogi procedury opracowania PGO W[...] 2022, zostały spełnione;

3. art. 82 ust. 4 u.s.w., poprzez sporządzenie uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego w sposób, który uniemożliwia ustalenie rzeczywistych i zasadniczych przyczyn faktycznych i prawnych stwierdzenia przez Wojewodę nieważności uchwały o PGO W[...] 2022 oraz uchwały wykonawczej, co utrudnia, a nawet wyklucza możliwość poddania tego rozstrzygnięcia kontroli sądowej;

4. art. 38a u.o. w zw. z art. 6 ust 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm., dalej: u.s.d.g.), poprzez jego wadliwą wykładnię i przyjęcie, że przy opracowywaniu PGO W[...] 2022 skarżący naruszył procedurę poprzez nieuwzględnienie art. 38a u.o., co doprowadziło do tego że uchwała o PGO W[...] 2022 narusza art. 6 ust. 1 u.s.d.g., w zakresie udziału w procedurze tworzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podmiotów prowadzących działalność gospodarczą;

5. art. 36 ust. 6b u.o., poprzez wadliwą wykładnię i przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia tego przepisu w zakresie trybu podejmowania uchwały nr [...], to jest bez zaopiniowania projektu przez ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie wprowadzonych do PGO W[...] 2022 technicznych zmian, już po zaopiniowaniu i uzgodnieniu Planu inwestycyjnego dla województwa [...] (dalej: PI W[...]).

Wskazując na powyższe uchybienia, Województwo [...] na podstawie art. 148 p.p.s.a. wnosi o: uchylanie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz zwrot kosztów zastępstwa procesowego na podstawie art. 200 w zw. art. 205 § 2 p.p.s.a.

W uzasadnieniu skargi przedstawiono szczegółowo czynności, które zostały podjęte w procedurze przed uchwaleniem zaskarżonych uchwał. Skarżący wskazał, że po przyjęciu uchwał przez Sejmik, zostało przygotowane Podsumowanie, o którym mowa w art. 55 ust. 3 u.u.i.ś. wraz z uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2 u.u.i.ś., zawierającym informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Dokument został przyjęty przez Zarząd Województwa [...] na posiedzeniu w

dniu [...] grudnia 2016 r. (informacja: tom akt nr 9, poz. 1) oraz uzupełniony i przedstawiony ponownie Zarządowi w dniu [...] stycznia 2017 r. (informacja: tom akt nr 4, poz. 9).

W celu umożliwienia stronie społecznej możliwości zapoznania się ze wszystkimi zgłoszonymi uwagami, w Podsumowaniu uwzględniono także uwagi, wraz ze sposobem ich rozpatrzenia, zgłoszone przez Ministra Środowiska w ramach etapu opiniowania projektu PGO W[...] 2022 i uzgodnienia PI W[...].

Zdaniem skarżącego, organ nadzoru uchybił tym zasadom przeprowadzenia postępowania nadzorczego i naruszył art. 81 i art. 82 ust. 1 u.s.w., co doprowadziło do bezpodstawnego stwierdzenia nieważności uchwały PGO W[...] 2022 i uchwały wykonawczej. Skarżący zgadza się z organem nadzoru, że samo niezawiadomienie strony o wszczęciu postępowania nadzorczego nie jest jeszcze powodem do uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Jednak w niniejszej sprawie brak takiego zawiadomienia oraz brak wezwania skarżącego do stosownych wyjaśnień spowodowało, że rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane w oparciu o niepełny materiał dowodowy. Według skarżącego, wykonał on swój ustawowy obowiązek i przekazał organowi nadzoru uchwałę o PGO W[...] 2022 i uchwałę wykonawczą. Do aktów tych nie dołączono jednak całego materiału dowodowego na podstawie, którego uchwały te zostały podjęte, a których brak organ nadzoru skarżącemu zarzucił. W ocenie skarżącego, działanie to nie wynikało, w żaden sposób ze złej woli, czy z braku tych dokumentów, a tylko z tego, że w pierwszej kolejności takiego działania art. 81 u.s.w. nie przewiduje, a ponadto materiał dowodowy jest bardzo obszerny (obejmuje ok. 60 segregatorów).

Powyższe w ocenie skarżącego, nie oznaczało jednak, że dokumenty te nie mogły być przekazane Wojewodzie [...]. W sytuacji gdyby organ nadzoru ich zażądał, czy choćby zwrócił się o wyjaśnienie, czy zostały one sporządzone, niewątpliwie uzyskałby stosowną odpowiedź wraz ze wszystkim dokumentami sporządzonymi w ramach wydawania przedmiotowych uchwał. Zdaniem skarżącego, organ nadzoru zaniechał przeprowadzenia tych wyjaśnień i oparł się na nieuprawnionej tezie, że skoro dokumenty nie zostały dołączone do przekazanych uchwał, to ich w ogóle nie ma. Skarżący uważa, że przytoczona w skardze procedura opracowywania projektu PGO wskazuje, że wszystkie czynności, o których mowa w art. 39, art. 46, art. 53, art. 54 ust. 1, zostały dokonane, co zostało potwierdzone dokumentami dołączonymi do skargi. Nietrafny w ocenie skarżącego, jest argument organu, w którym uzasadnia on brak zawiadomienia skarżącego o toczącym się postępowaniu nadzorczym, krótkim terminem tego postępowania, ponieważ w trakcie trwającego już postępowania organ zwrócił się do skarżącego w piśmie z 18 stycznia 2017 r. (data wpływu: 20 stycznia 2017 r.), znak: [...] (tom akt nr 2, poz. 2), o nadesłanie w terminie 3 dni wyjaśnień dotyczących treści uzasadnienia do uchwały PGO W[...] 2022. Skarżący odpowiedział na powyższe wezwanie i przekazał stosowne wyjaśnienia. Skarżący zwraca również uwagę, że w piśmie Wojewody brak było jakiegokolwiek wzmianki na temat brakujących dokumentów. Z tego powodu skarżący uważa, że miał prawo przypuszczać, że organ nie ma żadnych innych wątpliwości (związanych z przeprowadzeniem wszystkich prawem przewidzianych procedur), co do ocenianych uchwał.

Według skarżącego, uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego nie zostało sporządzone prawidłowo. Jest to o tyle ważne, że zgodnie z art. 82 ust. 5 u.s.w. tylko istotne naruszenie prawa powoduje, że uchwała jest nieważna i tylko takie naruszenie prawa daje możliwość wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Skoro zatem organ nie wyjaśnia, na czym właściwie, w jego ocenie, polega naruszenie prawa to z jednej strony trudno przyjąć, że jest to właśnie istotne naruszenie, a z drugiej strony uniemożliwia wprost polemikę z takim stanowiskiem. W ocenie skarżącego, wskazanie w rozstrzygnięciu nadzorczym kwestii związanych z przepisem art. 38a u.o. w kontekście art. 6 ust. 1 u.s.d.g. nie znajduje żadnego potwierdzenia w faktach. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 36 ust. 6b u.o., poprzez wadliwą wykładnię i przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia tego przepisu w zakresie trybu podejmowania

uchwały PGO W[...] 2022, to jest bez zaopiniowania projektu przez Ministra Środowiska w zakresie wprowadzonych do PGO W[...] 2022 technicznych zmian, już po zaopiniowaniu i uzgodnieniu Planu inwestycyjnego, skarżący podnosi, że art. 36 w ust. 4-6b u.o., wyraźnie wskazuje na potrzebę opiniowania projektu planu gospodarki odpadami. Okoliczności tej skarżący nie kwestionuje. W uzasadnieniu skargi podkreślono, że opinia ta nie ma charakteru wiążącego. Skarżący zwraca uwagę, że Wojewoda [...] w zaskarżonym rozstrzygnięciu stwierdził tylko, że uchwała o PGO W[...] 2022 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. bez zaopiniowania projektu przez ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie wprowadzonych zmian, już po zaopiniowaniu go przez ministra oraz po uzgodnieniu PI, przy czym zmiany te odnosiły się też - w ocenie organu nadzoru, do inwestycji wskazanych w PI W[...]. Powyższe stwierdzenie w ocenie skarżącego, nie zostało poparte jakimikolwiek argumentami. Organ nie przedstawił żadnych twierdzeń, do których można by się odnieść i dyskutować z przyjętym założeniem.

Zdaniem skarżącego, organ nie odniósł się też do stanowiska skarżącego wyrażonego w piśmie z [...] stycznia 2017 r., [...] (tom akt nr 2, poz. 3), przesłanym organowi na jego żądanie, w którym skarżący wskazał, że w PI W[...] nie zostały dokonane żadne zmiany, po uzgodnieniu projektu z Ministrem Środowiska, a uchwalony PI W[...] jest tożsamy z projektem przedstawionym Ministrowi Środowiska w dniu 2 listopada 2016 r. Ponadto organ nadzoru nie wyjaśnił, dlaczego nie dał wiary wyjaśnieniom skarżącego. Skarżący stwierdza, że w PI W[...] nie zostały dokonane żadne zmiany, po uzgodnieniu projektu z Ministrem Środowiska, zatem w tym zakresie nie doszło do naruszenia art. 36 ust. 6b u.o.

Odnosząc się do zmian w projekcie planu gospodarki odpadami, skarżący twierdzi, że zmiany takie zostały przeprowadzone i miały one dwojaki charakter - z jednej strony były to zmiany czysto techniczne, redakcyjna i poprawiające czytelność dokumentów np. usunięcie błędów językowych, zmiana numeracji stron itd. (poz. 1-39 w zestawieniu, tom akt nr 7, poz. 4), zatem w świetle postawionego zarzutu - nieistotne, ponieważ w żaden sposób nie wpływały na treść PGO W[...] 2022. Skarżący podkreśla, że nadrzędnym celem opracowania Planu jest określenie ram systemu gospodarki odpadami dla całego województwa, na podstawie których gminy są zobowiązane przez przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 250, ze zm. dalej: u.c.z.p.), realizować przypisane im zadania w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów. Rolą Samorządu Województwa [...] jest określenie regionów gospodarki odpadami komunalnymi oraz zapewnienie wystarczającej liczby instalacji do przetworzenia odpadów powstających w województwie. Samorząd Województwa [...] jest zobligowany do wypracowania takiego systemu gospodarki odpadami, które umożliwi realizację przez gminy obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach dotyczących odbioru i zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przeznaczonych do składowania powstałych z odebranych przez podmiot odpadów komunalnych.

Według skarżącego, z funkcjonujących w regionie centralnym instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, na dzień uchwalenia dokumentu jedynie 1 instalacja (do termicznego przekształcania odpadów o mocach 60 000 Mg/rok), posiadała uregulowany stan formalno-prawny i spełniała kryteria RIPOK. Pozostałe instalacje albo uzyskały pozwolenie zintegrowane, które nie były ostateczne, albo były w trakcie ich uzyskiwania. Skarżący uznał, że wobec braku pewności, co do terminu i sposobu ostatecznych rozstrzygnięć w zakresie decyzji dla instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, a także wobec możliwości wstrzymania użytkowania przez WIOŚ innych instalacji lub też nieplanowanego zakończenia ich eksploatacji z innych przyczyn, organ opracowujący dokument uznał za konieczne zabezpieczenie możliwości przetwarzania odpadów w instalacjach posiadających wymagane decyzje, ale funkcjonujących poza

regionem centralnym. W przypadku ustabilizowania się kwestii formalnych instalacji w regionie centralnym, w sposób zapewniający przetworzenie powstającego strumienia zmieszanych odpadów komunalnych, kierowanie odpadów poza region byłoby niezgodne z zapisami PGO W[...] 2022 oraz z uchwałą w sprawie jego wykonania.

Skarżący podkreśla, że w PI W[...] nie zostały dokonane żadne zmiany, po uzgodnieniu projektu z Ministrem Środowiska. Natomiast Minister Środowiska zaopiniował pozytywnie projekty, jednak podkreślił konieczność ścisłego monitorowania prac dotyczących instalacji do termicznego przekształcania odpadów, aby zapewnić ciągłość w zakresie odbioru i przetwarzania odpadów komunalnych w regionie centralnym po 1 lipca 2018 r.

Zdaniem skarżącego, wprowadzone zmiany miały na celu jedynie przejściowe zabezpieczenie przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych powstających w regionie centralnym, bez konieczności realizacji dodatkowych inwestycji, w związku z czym nie wpływają na przedsięwzięcia wyszczególnione w Planie inwestycyjnym. Możliwość przetworzenia odpadów w instalacjach, znajdujących się poza regionem centralnym i posiadających uregulowany stan formalno-prawny, miała zagwarantować możliwość realizacji zadań gminom oraz podmiotom odbierającym odpady komunalne. Wprowadzone pomiędzy wersją zaopiniowaną przez Ministra, a wersją uchwaloną przez Sejmik zmiany nie odnosiły się do rozszerzenia, wskazania nowych czy modyfikacji ujętych w PI W[...] inwestycji, a więc nie wymagały zastosowania przepisu art. 36 ust. 6b u.o. Dokonane modyfikacje były reakcją na trudną do przewidzenia sytuację formalno-prawną podmiotów prowadzących instalacje. Według skarżącego, brak było możliwości wprowadzenia tych zmian w okresie późniejszym - w trybie zmiany całego Planu.

W ocenie skarżącego, działanie organu nadzoru, miało znamiona naruszenia art. 82 ust 1 i 5 u.s.w. i doprowadziło do bezpodstawnego stwierdzenia nieważności uchwał o PGO W[...] 2022 i o wykonaniu PGO W[...] 2022, co skutkuje całkowitym paraliżem systemu gospodarki odpadami komunalnymi w całym województwie [...]. W ocenie skarżącego, zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z [...] stycznia 2017 r. narusza prawo, dając podstawę do jego uchylenia na podstawie art. 146 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda [...] wniósł o oddalenie skargi i uznanie, że Wojewoda [...] działał w granicach i w zakresie określonym w art. 82 ust. 1 i 4 ustawy z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. 2016 r., poz. 486 ze zm., dalej: u.s.w. oraz na podstawie art. 36 ust. 2, 3, 4, 5, 6b, 7 i 8 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm., dalej: u.o.).

W piśmie procesowym z [...] kwietnia 2017 r. Marszałek Województwa [...] przedstawił odpowiedź na odpowiedź Wojewody [...] na skargę z [...] marca 2017 r.

W piśmie procesowym z 12 maja 2017 r. Marszałek przedstawił swoje stanowisko w kwestii dopuszczenia do udziału w postępowaniu [...] Sp. z o.o. z siedzibą w [...] w charakterze uczestnika postępowania.

W piśmie procesowym z 15 maja 2017 r. uczestnik postępowania – [...] Sp. z o.o. przedstawił swoje stanowisko procesowe, wskazując, że popiera stanowisko Wojewody [...] zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym z [...] stycznia 2017 r. W piśmie tym uczestnik postępowania wniósł o oddalenie skargi oraz wskazał na dodatkowe okoliczności prawne i faktyczne, które w ocenie uczestnika potwierdzają, że przedmiotowe uchwały Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r., objęte rozstrzygnięciem nadzorczym były dotknięte wadami uzasadniającymi stwierdzenie ich nieważności w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego.

W piśmie procesowym z 6 października 2017 r. uczestnik postępowania – [...] Sp. z o.o.

podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie co do zasadności rozstrzygnięcia nadzorczego z [...] stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm., dalej: p.p.s.a.), akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego podlegają kognicji sądu administracyjnego. Stosownie do art. 148 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na akt nadzoru, uchyla ten akt. Przepis art. 148 p.p.s.a., jak również ustawy samorządowe, nie określają podstaw uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonego aktu nadzoru. Nie budzi jednak wątpliwości, że kryterium sądowej kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym pozostaje w bezpośrednim związku z kryterium stosowanym przez organ nadzoru w przypadku podjęcia określonego środka nadzoru. W piśmiennictwie pojawia się pogląd, że rozpoznając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, obowiązkiem Sądu jest najpierw zbadanie zgodności z prawem samej uchwały organu samorządu terytorialnego, a dopiero w następnej kolejności badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność tej uchwały (J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, nr 10, s. 48). Taki tok postępowania ma celu ustalenie czy organ nadzoru stwierdzając nieważność uchwały uczynił to zgodnie z prawem. W świetle postanowień art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega kontroli z punktu widzenia legalności, jednakowoż ustawy samorządowe precyzują treść tego kryterium wobec poszczególnych środków nadzoru.

W przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność przedmiotowych uchwał, z jaką mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie, kryterium zastosowania tego aktu nadzoru określone zostało w art. 82 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 ze zm., dalej: u.s.w.) Stosownie do tego przepisu nieważna jest uchwała organu samorządu województwa sprzeczna z prawem.

Przedmiotem skargi w tej sprawie strona skarżąca uczyniła rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] znak: [...] z [...] stycznia 2017 r., w którym stwierdzono nieważność uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022 wraz z załącznikami i uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022.

Przechodząc do zagadnień o charakterze merytorycznym należy wskazać, że w pierwszej kolejności istotnego naruszenia prawa Wojewoda upatruje w tym, że uchwała Nr [...] została podjęta bez zaopiniowania projektu przez ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie wprowadzenia do Planu gospodarki odpadami zmian już po jego zaopiniowaniu przez Ministra oraz uzgodnieniu Planu inwestycyjnego. Zgodnie z art. 36 ust. 5 u.o., po zaopiniowaniu projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przez organy, o których mowa w ust. 4, zarząd województwa jest obowiązany przekazać projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami do zaopiniowania, a projekt planu inwestycyjnego do uzgodnienia, ministrowi właściwemu do spraw środowiska. W ocenie Sądu, nie można zgodzić się zarzutem skarżącego przedstawionym na str. 21 skargi, że Wojewoda przekroczył kompetencje organu nadzoru polegające na niezasadnym uznaniu, że uchwały istotnie naruszają prawo. Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów

prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.

Według Sądu, organ nadzoru wskazał i uzasadnił, które z przepisów prawa zostały naruszone i uznając, że ich naruszenie było istotne wydał rozstrzygnięcie nadzorcze.

W art. 36 ust. 6b u.o. wyrażono jasno sformułowaną zasadę, według której dokonanie przez sejmik województwa zmian w planie inwestycyjnym uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz w pozostałej części wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która odnosi się do inwestycji wskazanych w planie inwestycyjnym, wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw środowiska. Przedmiotowe uzgodnienie służy przede wszystkim zabezpieczeniu realizacji celów związanych z ochroną środowiska w planowaniu działań związanych z gospodarką odpadami. Zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., dalej: p.o.ś.), przez ochronę środowiska - rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

W planie gospodarki odpadami zarówno sejmik województwa dokonujący zmian w planie jak i organ współdziałający zajmują się taką częścią sprawy, której przedmiot odpowiada ich kwalifikacjom fachowym. W ten sposób oba organy mają możliwość zajęcia się zarówno stroną prawną jak i faktyczną danej sprawy i przedstawienia własnych koncepcji (por. odpowiednio: J. Borkowski, Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych, ZNUŁ, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 31, Łódź 1963, s. 78).

Z akt sprawy oraz z treści skargi wynika, że przy opracowywaniu projektu PGO W[...] 2022 naruszono w sposób istotny treść art. 36 u.o. W niniejszej sprawie Minister Środowiska opiniowała projekt Planu i uzgadniał Plan inwestycyjny kilkakrotnie wprowadzając do niego liczne merytoryczne uwagi (29 lipca 2016 r., 27 września 2016 r., 20 października 2016 r. oraz 17 listopada 2016 r.). Po tych terminach, mimo wprowadzenia w Planie zmian, skarżący nie przesłał do Ministra Środowiska projektu Planu w celu wydania opinii i Planu inwestycyjnego do uzgodnienia. Tym samym w ocenie Sądu, organ ten nie miał możliwości opiniowania i uzgadniania przedmiotowych projektów.

Skarżący podnosi, że na ilość wprowadzonych zmian, wpływ miał uchwalony w dniu 11 sierpnia 2016 r. Krajowy plan gospodarki odpadami (dalej: KPGO). Przepisy KPGO dotyczyły m. in. osiągnięcia redukcji składowania odpadów do 10% do 2030 r. oraz poddania recyklingowi 65% oraz konieczności dostosowania mocy przerobowych instalacji do prognozowanej masy odpadów, co w praktyce przełożyło się na konieczność redukcji nadwyżek mocy przerobowych instalacji w Planach. Zdaniem Sądu, powyższa okoliczność nie może powodować naruszenia przewidzianej w art. 36 ust. 6b procedury.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut dotyczący wadliwej wykładni art. 36 ust. 6b u.o. Wojewoda [...] dokonał prawidłowej wykładni tego przepisu. Bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest podnoszona przez skarżącego okoliczność, że opinia nie ma charakteru wiążącego. To, że opinia nie ma charakteru wiążącego (kwestia ta nie jest sporna w sprawie), nie powoduje, że dopuszczalna jest sytuacja, w której Minister Środowiska wyraża opinię na temat nieaktualnej wersji Planu. To, że ustawodawca ustalił dla opiniującego 1-miesięczny termin na wyrażenie opinii, przyjmując fikcję opinii pozytywnej nie może oznaczać, że przesłanie nieaktualnej wersji planu do Ministra Środowiska nie miało istotnego znaczenia w

okolicznościach niniejszej sprawy. Miało istotne znaczenie, ponieważ w planie wprowadzono liczne zmiany związane z jego przedmiotem. Wskazać bowiem należy, że m. in. skorygowano przypisy odnoszące się do pojemności składowisk odpadów. Nawet powołanie się przez skarżącego na wartość w postaci niezależności samorządu terytorialnego w kształtowaniu własnej polityki ekologicznej nie może usprawiedliwiać naruszenia procedury przy uchwalaniu planów gospodarki odpadami.

W skardze skarżący podnosi na (str. 16, pierwszy akapit od góry), że piśmie z 24 stycznia 2017 r. (w aktach sprawy) przesłanym organowi wyjaśnił swoje stanowisko w tej sprawie. Odnosząc się do stanowiska skarżącego wskazać należy, że w treści tego pisma na str. 1 na samym początku Marszałek Województwa [...] informuje, że pismem z [...] listopada 2016 r. znak: [...] Minister Środowiska nie wniósł uwag do Planu inwestycyjnego dla województwa [...], a uchwalony PI W[...] jest tożsamy z projektem przedstawionym Ministrowi Środowiska przy piśmie z 2 listopada. Dalsza treść pisma Marszałka Województwa [...] z [...] stycznia 2017 r. skierowanego do Wojewody [...] zaprzecza stanowisku Marszałka, że nie zostały wprowadzone żadne zmiany w stosunku do wersji uzgadnianej przez Ministra Środowiska. Marszałek bowiem wyjaśnia, że z uwagi na wskazanie Ministra Środowiska zawarte w piśmie z 17 listopada 2016 r., a także brak pewności do ostatecznych rozstrzygnięć w zakresie pozwoleń zintegrowanych dla instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania (MBP) odpadów w regionie centralnym, a także fakt wydania przez [...] Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska decyzji wstrzymujących użytkowanie dwóch największych w regionie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, konieczne było wskazanie tymczasowo dodatkowych instalacji zastępczych poza tym regionem. W celu zapewnienia ciągłości w zakresie odbioru i przetwarzania odpadów komunalnych w regionie centralnym, na co wskazano w ww. piśmie Ministra Środowiska pozytywnie opiniującym PGO W[...] 2022, dzięki tym rozwiązaniom w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej, w celu zapewnienia możliwości przetworzenia całego strumienia odpadów wytworzonych w regionie centralnym, odpady mogłyby zostać tymczasowo skierowane do innych instalacji zlokalizowanych w pozostałych regionach. Zdaniem Marszałka Województwa [...], w odniesieniu do instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych [...] Sp. z o.o. uaktualniono informację dotyczącą uregulowania stanu formalno-prawnego instalacji, zgodnie z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego.

Ze względu na brak pewności co do terminu oraz sposobu rozstrzygnięć w zakresie toczących się postępowań dotyczących wydania pozwoleń zintegrowanych dla instalacji MBP w regionie centralnym, mimo wydania decyzji w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych [...] Sp. z o.o., skorygowano jej status z IZ-do zamknięcia na IZ-potencjalny RIPOK do zamknięcia, co w przypadku ewentualnego uchylecia przez Ministra Środowiska decyzji Marszałka Województwa [...] w sprawie odmowy udzielenia pozwolenia zintegrowanego i w konsekwencji jego uzyskania, pozwoliłoby na skierowanie odpadów do tej instalacji, w szczególności w przypadku wstrzymania użytkowania przez WIOŚ innych instalacji MBP lub też nieplanowanego zakończenia ich eksploatacji z innych przyczyn.

Wyjaśniając wprowadzenie powyższych zmian, Marszałek zaznaczył, że wprowadzone zmiany nie miały wpływu na przedstawione w PGO W[...] 2022 bilanse strumienia prognozowanych odpadów, ponieważ nie zostały w nich ujęte instalacje zastępcze wyznaczone w regionie i poza regionem. W bilansie nie została także wykazana instalacja [...] Sp. z o.o., ze względu na to, że [...] Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydał decyzję w sprawie wstrzymania jej funkcjonowania.

W ocenie Sądu, podkreślenia wymaga, że w piśmie z 24 stycznia 2017 r. Marszałek przyznaje, że wprowadzone zmiany miały na celu jedynie przejściowe zabezpieczenie przetwarzania

zmieszanych odpadów komunalnych powstających w regionie centralnym, bez konieczności realizacji dodatkowych inwestycji, w związku z czym nie wpływają na przedsięwzięcia wyszczególnione w Planie inwestycyjnym. Co więcej nie modyfikują zapisów PGO W[...] 2022 w zakresie celów, kierunków działań, w tym podziału na regiony, czy zapotrzebowania na infrastrukturę, w związku z czym nie przedstawiono go do ponownego zaopiniowania.

Ponadto Marszałek wskazuje, że PGO W[...] 2022 uzupełniono o treść wskazującą, że kierowanie odpadów zmieszanych, zielonych oraz odpadów powstających po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, powinno odbywać się zgodnie z uchwałą Sejmiku Województwa [...] w sprawie wykonania PGO W[...] 2022, zawierającą aktualny wykaz instalacji w podziale na regiony. Zdaniem Marszałka, w opisie regionu zachodniego uaktualniono informacje o stanie formalno-prawnym składowisk w [...] i [...]. Analogiczną treść według skarżącego, wprowadzono w stosunku do składowiska odpadów w [...]. Skorygowano przypisy odnoszące się do pojemności składowisk (dodano informacje przy poszczególnych instalacjach, na jakiej podstawie określono ich pojemność - na podstawie pozwolenia zintegrowanego lub wniosku) oraz dopisano, że instalacje mogą rozpocząć eksploatację po uzyskaniu decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji. Ujednolicono pojemność składowiska odpadów w [...]. W rozdziale Plan zamykania instalacji dopisano informację dotyczącą instalacji [...] s.k. Sp. z o.o. Uzupełniono także rozdział dotyczący zagospodarowania frakcji o kaloryczności powyżej 6MJ/kg. W projekcie PGO W[...] 2022 dokonano także innych poprawek redakcyjnych (np. uporządkowano opisy, literówki, numerację, brakujące przypisy, opis kolumn w tabelach, lokalizację i numerację tabel, skorygowano opisy tabel o wartości zawarte w tabelach), wpływających na jakość dokumentu. Według Marszałka, w PGO W[...] 2022 nie dokonano zmian wskazanych w art. 36 ust. 6b u.o. i nie wymagały one ponownego uzgodnienia z Ministrem Środowiska.

Odnosząc się do przedstawionego wyżej stanowiska wskazać należy, że Marszałek z jednej strony twierdzi, że w PI W[...] stanowiącym załącznik nr 1 do Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022, uchwalonym przez Sejmik Województwa [...] w dniu [...] grudnia 2016 r., po uzyskaniu uzgodnienia przez Ministra Środowiska nie zostały dokonane żadne zmiany. Uchwalony PI W[...] jest tożsamy z projektem przedstawionym Ministrowi Środowiska przy piśmie z 2 listopada 2016 r. Z drugiej strony skarżący sam w skardze opisuje liczne wprowadzone zmiany i ocenia, że nie wymagały one uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw środowiska. Sąd nie podziela oceny Marszałka, że zmiany te nie wymagały one uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw środowiska. W ocenie Sądu było one istotne, gdyż dotyczyły istoty przedmiotu Planu.

Należy zauważyć, że po uzgodnieniu przez Ministra Środowiska pismem z [...] listopada 2016 r. Planu Inwestycyjnego i pozytywnym zaopiniowaniu PGP W[...] 2022 do momentu uchwalenia Planu uchwałą Nr [...] przez Sejmik Województwa [...], mimo wprowadzenia licznych zmian w projekcie, nie przekazano go do ponownego zaopiniowania Ministrowi Środowiska.

Mimo, że udzielona opinia nie jest wiążąca dla organu, jednak brak wystąpienia o ponowne udzielenie opinii, w sytuacji wprowadzenia do Planu tak licznych zmian mających istotne znaczenie, stanowi zdaniem Sądu, naruszenie art. 36 ust. 5 u.o. oraz art. 54 ust. 1, art. 57 i 58 u.u.i.ś. Nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że zmiany miały wyłącznie techniczny charakter. Skarżący na str. 16 skargi twierdzi, że oprócz zmian technicznych, redakcyjnych i innych niewpływających na treść Planu, druga grupa zmian spowodowana była potrzebą zabezpieczenia regionu centralnego w zakresie przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Nie znajduje potwierdzenia w aktach sprawy stanowisko skarżącego, według którego zmiany te nie dotyczyły inwestycji, a więc nie było potrzeby ich ponownego

uzgadniania.

Odnosząc się do stanowiska skarżącego przedstawionego w skardze na str. 16 wskazać należy, że Sąd nie podziela poglądu, że zmiany wprowadzone w PGO W[...] 2022 nie naruszały przepisu art. 36 ust. 6b u.o. Treść tego przepisu wyraźnie określa, że dokonanie przez sejmik województwa zmian w planie inwestycyjnym uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz w pozostałej części wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która odnosi się do inwestycji wskazanych w planie inwestycyjnym, wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw środowiska.

W ocenie Sądu, opisane w rozstrzygnięciu nadzorczym oraz w skardze zmiany miały charakter istotny i miały bezpośredni wpływ na treść PGO W[...] 2022. Sąd w tym zakresie podziela stanowisko Wojewody [...] przedstawione w rozstrzygnięciu nadzorczym.

Ze względu na informację zawartą w uzasadnieniu do uchwały Nr [...] Sejmiku, że po zaopiniowaniu Planu i uzgodnieniu przez Ministra Środowiska w uchwale dokonane zostały liczne zmiany, Wojewoda [...] w piśmie z 18 stycznia 2017 r. zwrócił się do Marszałka Województwa [...] o nadesłanie wyjaśnień dotyczących tej uchwały. Ponadto wystąpił o nadesłanie informacji, jakie konkretnie zmiany w przepisach PGO W[...] 2022 zostały wprowadzone po zaopiniowaniu go przez Ministra Środowiska oraz po uzgodnieniu Planu Inwestycyjnego pismem z 17 listopada 2016 r., a także o uzasadnienie twierdzenia, że wprowadzone zmiany nie wymagały ponownego podjęcia działań wynikających z procedury ustalonej w art. 36 u.o. Skarżący w skardze przyznał, że Marszałek pismo to otrzymał lecz ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia, że pismem z 24 stycznia 2017 r. udzielił na pismo Wojewody wyjaśnień we wnioskowanym zakresie.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut niedopełnienia obowiązku wynikającego z art. 82 ust. 2 u.s.w. w związku z art. 7, 10 i 77 k.p.a., w zakresie niezapewnienia organowi jednostki samorządu terytorialnego możliwości udziału, w tym postępowaniu, poprzez umożliwienie złożenia dodatkowych informacji, wyjaśnień i przedstawienia stanowiska w sprawie. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu wyjaśnić należy, że ocena, czy niepowiadomienie samorządu województwa o zarzutach, stanowi istotne naruszenie praw jednostki samorządu terytorialnego, musi być dokonywana stosownie do okoliczności konkretnej sprawy. Wskazać bowiem należy, że zebrane w niniejszej sprawie materiały dowodowe, opierały się tylko i wyłącznie na dowodach przekazanych przez skarżącego, tj. na podstawie podjętej uchwały wraz z uzasadnieniem oraz przedstawionych na publicznie dostępnych stronach internetowych Województwa [...] danych i zbiorach oraz piśmie przekazanym w trybie art. 80 u.s.w. W tych okolicznościach nie można uznać, że zasadne i niezbędne dla wyniku rozstrzygnięcia, było wypowiedzanie się przez skarżącego co do zgromadzonych materiałów dowodowych przekazanych przez niego samego lub publicznie przez niego udostępnianych, które stanowią dowód na potwierdzenie wykonanych (niewykonanych), przez niego samego, określonych czynności. Dodatkowo wyjaśnić należy, że rozstrzygnięcie nadzorcze, wydane zostało w związku z istotnym naruszeniem trybu podjęcia przedmiotowej uchwały. Dostarczone przez skarżącego dokumenty, poza samą uchwałą, stanowiły podstawę do wydanego rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim dysponował dokumentami skarżący. Zdaniem Sądu, organ nadzoru wskazał, które z przepisów prawa zostały naruszone w rozstrzygnięciu nadzorczym, uzasadniając, że ich naruszenie było istotne. W ocenie Sądu, działania Wojewody nie naruszały zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. Z art. 8 k.p.a. wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności.

W niniejszej sprawie stosownie do regulacji art. 11 k.p.a. organ nadzoru wyjaśnił zasadność przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu niniejszej sprawy. Zasada przekonywania nie

zostanie zrealizowana, gdy organ pominięciem niektórych twierdzenia lub nie odniesie się do okoliczności istotnych dla danej sprawy. W niniejszej sprawie Sąd nie stwierdził naruszenia zasady wynikającej z art. 11 k.p.a.

Według Sądu, uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody [...] z [...] stycznia 2017 r. jest skonstruowane w sposób umożliwiający realizację zasady ogólnej przekonywania (art. 11 k.p.a.), a także objaśnia tok myślenia prowadzący do zastosowania powołanych w rozstrzygnięciu nadzorczym przepisów. Według Sądu, Wojewoda [...] w rozstrzygnięciu nadzorczym z [...] stycznia 2017 r. dokonał niewadliwej analizy zebranego materiału dowodowego, a wnioski jakie z niego wysnute są logicznie uzasadnione i nie noszą cech dowolności. Materiał dowodowy oraz postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez organ nadzoru są zgodne z wymogami określonymi w art. 7 i art. 77 k.p.a. Organ podjął czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony.

Mimo braku formalnego zawiadomienia skarżący wiedział o toczącym się postępowaniu wyjaśniającym. Skierowano bowiem do Marszałka Województwa [...] pismo w dniu 18 stycznia 2017 r. w sprawie wyjaśnień dotyczących uchwały Nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022 wraz z załącznikami.

Z uwagi na fakt, że uchwałę w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami dla województwa przyjmuje się w związku z przyjętym planem gospodarki odpadami dla województwa, wobec zakwestionowania w całości planu, w konsekwencji Wojewoda prawidłowo przyjął, że uchwała w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022 jest bezprzedmiotowa.

Sąd nie podziela poglądu skarżącego, że wprowadzone zmiany nie naruszyły treści art. 36 ust. 6b u.o. Skarżący na str. 19 skargi podnosi, że wprowadzone zmiany miały na celu jedynie przejściowe zabezpieczenie przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych powstających w regionie centralnym, bez konieczności realizacji dodatkowych inwestycji, w związku z czym nie wpływały na przedsięwzięcia wyszczególnione w planie.

Odnosząc się do tego stanowiska skarżącego wskazać należy, że treść art. 34-35a u.o. nie pozwala na wprowadzanie w planie rozwiązań mających na celu jedynie przejściowe zabezpieczenie przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Nie można tego usprawiedliwiać trudną do przewidzenia sytuacją formalnoprawną podmiotów prowadzących instalacje.

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 u.o. jednym z zasadniczych celów opracowania planów gospodarki odpadami jest wdrażanie hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska.

Treść art. 34 ust. 1 wyklucza zatem wprost wprowadzanie w planach gospodarki odpadami rozwiązań przejściowych i doraźnych.

W piśmiennictwie wyrażono pogląd, według którego "Plany muszą stworzyć podstawy dla wprowadzenia do gospodarki odpadami nowoczesnych metod zarówno w sferze technologii, jak i ekonomii oraz zarządzania z perspektywą rozwiązań długofalowych, skutkujących zarówno zmniejszeniem ilości odpadów, jak i maksymalnym ograniczeniem negatywnych skutków dla środowiska" (zob. B. Kozłowska, Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu

planów gospodarki odpadami. Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem, Poznań 2007, s. 88.). Plan gospodarki odpadami powinien pozwalać na precyzyjne obliczenie kosztów systemu gospodarki odpadami i tworzyć podstawy do prowadzenia analiz i ocen inwestycji niezbędnych na potrzeby systemu (zob. P. Manczarski, Plany gospodarki odpadami – podstawy metodyczne procesu planowania, [w:] Techniczne, ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami, Gniezno, Poznań 2003, s. 118.). Tworzenie planów gospodarki odpadami powinno być poprzedzone wyznaczeniem celu, warunków działania oraz środków prowadzących do realizacji tych celów. Ogólne cele planów gospodarki odpadami powinny obejmować wymagania wynikające z m. in. z zasady bliskości oraz innych zasad gospodarki odpadami uregulowanych w u.o. Cele i zadania planów muszą być także spójne z treścią regulacji prawnych i dokumentów politycznych dotyczących gospodarki odpadami. Przyczyny opracowywania planów gospodarki odpadami zostały określone w art. 34 ust. 1 u.o. W każdym planie gospodarki odpadami musi występować zbiór stałych elementów, które powinny ukształtować kolejność zamierzonych działań w gospodarce odpadami. Są to ustalenia, które wskazują: 1) cel działania, 2) środki działania, 3) sposób działania, 4) miejsce działania, 5) czas działania oraz 6) ewentualnie wykonawców działania. Powyższe założenia wykluczają przyjmowanie w planach gospodarki odpadami rozwiązań doraźnych, tymczasowych dotyczących tylko jednej instalacji zarządzanej przez [...].

Stanowisko skarżącego przedstawione na str. 19 skargi (2 akapit od góry), według którego możliwość przetworzenia odpadów komunalnych w instalacjach, znajdujących się poza regionem centralnym i posiadających uregulowany stan formalno-prawny, miała zagwarantować możliwość realizacji zadań gminom oraz podmiotom odbierającym odpady komunalne potwierdza, że wprowadzone zmiany naruszają treść art. 34 ust. 1 u.o., a zwłaszcza zasadę bliskości. Wskazać należy, że podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (art. 35 ust. 4 u.o.) nie może naruszać zasady bliskości wyrażonej w art. 20 u.o. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o., odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Usprawiedliwieniem dla braku stosowania zasady bliskości w planie gospodarki odpadami nie może być stanowisko skarżącego, według którego "Możliwość przetwarzania odpadów komunalnych w instalacjach znajdujących się poza regionem centralnym i posiadającym uregulowany stan formalno-prawny, miało zagwarantować możliwość realizacji zadań gminom oraz podmiotom odbierającym odpady komunalne". Również powołana przez skarżącego zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań własnych nie wyłącza stosowania zasady bliskości. Zasada bliskości jest jedną z kluczowych zasad ogólnych prawa gospodarki odpadami wspomagających realizację zasad: likwidacji odpadów u źródła, prewencji i przezorności. W prawie UE do zasady bliskości odwołuje się art. 16 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy. Według art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, państwa członkowskie powinny stosować właściwe środki, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, jeżeli jest to konieczne lub pożądane, aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniając przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady od innych wytwórców, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik. Sieć powinna być zaprojektowana w sposób umożliwiający Wspólnocie jako całości stanie się samowystarczającą w zakresie unieszkodliwiania odpadów, jak również odzysku odpadów, o których mowa w ust. 1, a państwom członkowskim umożliwić stopniowe osiągnięcie tego celu indywidualnie, przy uwzględnieniu warunków geograficznych lub zapotrzebowania na specjalistyczne instalacje dla niektórych rodzajów odpadów (art. 16 ust. 2 dyrektywy). Sieć powinna umożliwiać unieszkodliwianie odpadów lub odzysk odpadów, o których mowa w ust. 1, w jednej z najbliższej

położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego.

Zasada bliskości wyznacza pewien wymagany, a czasami też oczekiwany kierunek działań dotyczących postępowania z odpadami. Zasada ta ustala przede wszystkim reguły i wzory postępowania w gospodarce odpadami, których przestrzeganie jest dla adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaki jest zasięg przedmiotowy i podmiotowy norm prawnych tworzących jej treść oraz zakres i forma sankcji, które służą ochronie jej przestrzegania.

Odnosząc się do stanowiska zawartego w skardze, że organ nadzoru mógł ewentualnie skorzystać z możliwości stwierdzenia nieważności w części dotyczącej braku zaopiniowania ostatecznych zmian projektu Planu, stwierdzić należy, że zmiany redakcyjne prowadzić mogą do zmian merytorycznych. Stwierdzenie nieważności części uchwały, zgodnie z oczekiwaniem skarżącego, może prowadzić do zmiany merytorycznej uchwały. Ponadto wcześniejsze wersje projektu Planu nie poddane zostały procedurze udziału społeczeństwa wobec czego brak było podstaw do uchylenia Planu jedynie w części obejmującej ostateczne zmiany projektu, do których brak jest opinii.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut przedstawiony w pkt 4 skargi. Skarżący zarzuca, że Wojewoda [...] w rozstrzygnięciu nadzorczym zastosował wadliwą wykładnię art. 38a u.o. i przyjął, że uchwała narusza art. 6 ust.1 u.s.d.g. Zarzut ten w ocenie Sądu, nie jest zasadny.

Przepis art. 38a u.o. uzależnia możliwość funkcjonowania instalacji od wpisania jej do takiego dokumentu planistycznego. Przedmiotem unormowania w art. 38a u.o. są instalacje przeznaczone do składowania pozostałości z sortowania opadów komunalnych, pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Jeżeli taka instalacja nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, to ustawodawca przewidział nakaz odmowy wydania: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego na przetwarzanie odpadów w tej instalacji, zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Treść art. 38a u.o. powinna być interpretowana łącznie z treścią art. 6 ust. 1 u.s.d.g.

Przepisu art. 38a u.o., na mocy art. 4 ust. 1 ustawy z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 122), nie stosuje się w stosunku do instalacji, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), jeżeli budowę instalacji rozpoczęto przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej tj. przed 6 lutego 2015 r. Art. 16 ust. 3 ustawy z 1 lipca 2011 r. dotyczy budowy instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dla których przed dniem wejścia w życie ustawy (z dnia 1 lipca 2011 r.) wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprowadzenie art. 38a ustawą z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw w sposób zasadniczy zmienia sytuację prawną przedsiębiorców po uchwaleniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Według tego przepisu, jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji.

W tych okolicznościach sprawy spowodowanych wprowadzeniem do u.o. art. 38a Sąd za zasadny uznaje zarzut Wojewody poniesiony w rozstrzygnięciu nadzorczym dotyczący

naruszenia art. 6 u.s.d.g., odnoszący się do zakresu, w jakim przedsiębiorców pozbawiono udziału w procedurze tworzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami z powodu naruszenia obowiązującej procedury (ostatni akapit rozstrzygnięcia nadzorczego). Zasadność stanowiska Wojewody [...] potwierdzają następujące dane wynikające z akt sprawy. Instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów/sortownia [...], Gmina [...] ([...] sp. z o.o.) była wymieniona w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r., natomiast nie pojawiła się już w kolejnych wersjach Planu. Instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów/sortownia [...], Gmina [...] ([...] sp. z o.o.) była wymieniona w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r., natomiast nie przewidziana została w kolejnych wersjach. Kompostownia [...] ([...] Sp. z o.o.) była wymieniona w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r., a nie występuje w kolejnych wersjach planu. Składowisko [...] ([...] Sp. z o.o.) było wykazane w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r., nie było wymienione w projekcie z czerwca 2016 r., a następnie w kolejnych wersjach PGO W[...] 2022 przewidziano jako składowisko do zamknięcia. Składowisko [...] ([...] Sp. z o.o. [...]) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do rozbudowy, a w kolejnych wersjach jako do zamknięcia. Składowisko [...], Gmina [...] ([...] Sp. z o.o.) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do budowy, a w kolejnych wersjach brak jest informacji na temat tej instalacji. Składowisko [...], Gmina [...] ([...] Sp. z o.o. w [...]) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do rozbudowy, a w kolejnych wersjach brak jest informacji na temat dalszych kierunków jego działania. Składowisko [...], Gmina [...] ([...]) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do rozbudowy, a w kolejnych wersjach jako instalacja zastępcza do zamknięcia. Składowisko Stare [...] ([...] Sp. z o.o.) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do rozbudowy, a w kolejnych wersjach z możliwością wskazania jako instalacji zastępczej, a po rozbudowie [...]. Składowisko [...] ([...] Sp. z o.o. w [...]) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do rozbudowy, a w kolejnych wersjach jako instalacja zastępcza do zaniknięcia. Składowisko [...] ([...] Sp. z o.o.) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do rozbudowy, a w kolejnych wersjach jako instalacja zastępcza, po rozbudowie [...]. Składowisko w [...] ([...] Sp. z o.o.) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako do rozbudowy, a w kolejnych wersjach jako [...] bez wskazania dalszych kierunków działania. Instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów/sortownia [...] ([...] Sp. z o.o.) nie była wymieniona w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r., natomiast pojawiła się w kolejnych wersjach Planu. Składowisko [...] ([...] Sp. z o.o. w [...]) było wymienione w projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. oraz z czerwca 2016 r. jako [...], w wersji z września 2016 r. jako składowisko do zamknięcia, natomiast w kolejnych wersjach jako instalacja zastępcza docelowo [...].

Jak wynika z treści art. 38a u.o., brak ujęcia instalacji, przeznaczonej do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, rodzi bardzo poważne skutki prawne dla podmiotów prowadzących tego rodzaju instalacje. W ocenie Sądu, zasadny jest zarzut Wojewody dotyczący naruszenia art. 6 ust. 1 u.s.d.g. w zakresie, w jakim pozbawia udziału w procedurze tworzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Przepis art. 38a u.o. dotyczy bowiem faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców prowadzących instalacje, dla których 1 lipca 2015 r. powstał obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego, a które nie są ujęte w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Planowane instalacje nie mogą otrzymać decyzji środowiskowej, dopóki nie zostaną wpisane do WPGO. Wpisanie do WPGO zależy natomiast

od uznania marszałka województwa.

W rezultacie, uznania przez Marszałka Województwa [...], że regionie prowadzone są instalacje o wystarczającej mocy przerobowej spowodowało brak ujęcia w planie ww. instalacji. Marszałek podczas aktualizowania WPGO nie dokonuje bilansu efektywności instalacji i nie ocenia, czy wpisane już instalacje pozwolą na spełnienie unijnych i krajowych norm środowiskowych, gdyż jedynym kryterium bilansowania jest moc przerobowa. Art. 38a u.o. daje zatem możliwość bezpośredniego rozstrzygania o prawach i obowiązkach podmiotów zewnętrznych wobec organu administracyjnego, jakimi są przedsiębiorcy prowadzący instalacje do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych – na podstawie planów gospodarki odpadami.

Spór w niniejszej sprawie sprowadza się również do tego, czy w procedurze uchwalania przedmiotowych planów gospodarki odpadami doszło do naruszenia art. 36 ust. 7 u.o. Zgodnie z treścią tego przepisu, przy opracowywaniu projektów planów gospodarki odpadami stosuje się przepisy u.u.i.ś., w zakresie dotyczącym udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Udział społeczeństwa gwarantuje art. 74 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 39 i art. 54 ust. 2 i 3 u.u.i.ś. Sąd podziela stanowisko Wojewody, według którego procedura wynikająca z cyt. wyżej przepisów zastosowana została przez Samorząd Województwa [...] wyłącznie w początkowym okresie opracowywania projektu Planu. Obejmuje to okres od 1 grudnia 2015 r. do 15 stycznia 2016 r. (pkt 1). Mimo wprowadzania licznych zmian w projekcie Planu w późniejszym okresie nie poddawano go już więcej konsultacjom społecznym.

W skardze skarżący na str. 7 przedstawia generalne stanowisko, według którego zasadne uwagi i wnioski zgłoszone podczas procesu opiniowania i konsultacji społecznych zostały uwzględnione w projekcie WPGO 2016 przyjętym uchwałą nr [...] Zarządu Województwa [...]. Skarżący przyznaje jednocześnie, że uwagi i wnioski były bardzo liczne. W uzasadnieniu do uchwały Nr [...] Sejmiku podano liczbę 11 000 sztuk. W ocenie Sądu, skoro uwagi i wnioski były tak liczne i miały znaczący wpływ na projekt Planu to tym bardziej należało poddać go ponownym konsultacjom społecznym. W ramach przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na podstawie art. 57 u.u.i.ś. projekt Planu przekazany został do zaopiniowania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w [...] (dalej: RDOŚ w [...]), a na podstawie art. 58 u.u.i.ś. projekt przekazano Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w [...] (dalej: PWIS). Opinie udzielone zostały w dniu [...] stycznia 2016 r. przez RDOŚ w [...], a 26 stycznia 2016 r. przez PWIS. Z akt sprawy wynika, że RDOŚ w [...] oraz PWIS przedstawili swoje opinie przed wprowadzeniem do Planu uwag i wniosków zgłoszonych w procedurze opiniowania i konsultacji społecznych i mimo wielu zmian wprowadzonych do Planu. Skarżący nie wystąpił o ponowne uzyskanie opinii. Dodatkowo przypomnieć należy, o czym napisano wyżej w uzasadnieniu, że Minister Środowiska opiniował projekt Planu i uzgadniał Plan Inwestycyjny kilkakrotnie wprowadzając do niego liczne, merytoryczne uwagi.

Podanie do publicznej wiadomości informacji jedynie o projekcie PGO W[...] 2022 z listopada 2015 r. uczyniło jedynie pozornym możliwość zapoznania się społeczeństwa z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu oraz możliwości składania uwag i wniosków. Tym samym w sposób istotny doszło do naruszenia art. 39 u.u.i.ś. Organ opracowujący projekt dokumentu pozbawił także organy, o których mowa w art. 57 i 58 u.u.i.ś., możliwości opiniowania projektu uchwały po wprowadzeniu istotnych zmian merytorycznych.

Z uzasadnienia do uchwały wynika, że konsultacje społeczne, których udział społeczeństwa ustalony jest w art. 39 u.u.i.ś., przeprowadzone zostały od października do listopada 2015 r. i

w okresie do 20 stycznia 2016 r. Według Sądu, zaniechanie ponownego przeprowadzenia konsultacji społecznych w sytuacji istotnych zmian wprowadzonych w projekcie planu, jak również naruszenie art. 46 u.u.i.ś. poprzez brak ponownego opiniowania Planu przez organy wymienione w art. 57 i 58 u.u.i.ś. stanowi istotne naruszenie prawa.

Sąd nie podziela zarzutu skargi przedstawionego w pkt 3 skargi, według którego sporządzone uzasadnienie do rozstrzygnięcia nadzorczego uniemożliwia ustalenie rzeczywistych i zasadniczych przyczyn faktycznych i prawnych stwierdzenia przez Wojewodę nieważności uchwały o PGP W[...] 2022, co nawet wyklucza możliwość poddania tego rozstrzygnięcia kontroli sądowej. Według Sądu, uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody [...] z [...] stycznia 2017 r. stanowi uzewnętrznioną motywację podjętego w nim orzeczenia. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia nadzorczego znalazło się bowiem ustalenie, jakie normy obowiązują w przedmiocie stwierdzenia nieważności przedmiotowych uchwał.

Analiza treści skargi zaprzecza twierdzeniu skarżącego. Wskazać ponadto należy, że uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego jest rozwinięciem treści pisma Wojewody z [...] stycznia 2017 r., znak: [...] w sprawie wyjaśnień dotyczących uchwały nr [...] Sejmiku Województwa [...] z [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa [...] 2022 wraz z załącznikami.

Nie jest uzasadniony zarzut skarżącego, że przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego skarżący nie miał możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie planu i zastosowanych procedur. Wystąpienie przez Wojewodę do Marszałka Województwa w piśmie z [...] stycznia 2017 r., dawało skarżącemu taką możliwość. W piśmie Wojewoda wystąpił zarówno o wskazanie konkretnych zmian jakie wprowadzone zostały do Planu, po jego zaopiniowaniu przez Ministra Środowiska i uzgodnieniu Planu Inwestycyjnego, jak i o uzasadnienie twierdzenia, że prowadzone zmiany nie wymagały ponownego podjęcia działań wynikających z procedury ustalonej w art. 36 u.o. Zarzut podniesiony przez skarżącego, że Wojewoda nie zażądał od skarżącego nadesłania dokumentów nie jest w ocenie Sądu zasadny. Skarżący miał możliwość dołączenia do swojego pisma stosownych dokumentów potwierdzających przedstawione przez niego stanowisko.

Z uwagi na to, że zarzuty podniesione w skardze okazały się niezasadne Sąd oddalił wniesioną skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym orzeczono jak w sentencji wyroku.