

II OSK 235/18 - Wyrok

Data orzeczenia	2018-04-26
Data wpływu	2018-01-29
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz /przewodniczący/ Grzegorz Czerwiński /sprawozdawca/ Piotr Broda
Symbol z opisem	6135 Odpady 6413 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Odpady
Sygn. powiązane	IV SA/Wa 837/17
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 nr 0 poz 2096; art. 80, art. 81, art. 82 ust. 1, ust. 4, ust. 5, art. 86 ust. 1; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa- tekst jednolity Dz.U. 2016 nr 0 poz 1987; art. 34 ust. 1, art. 36 ust. 4 i 5, art. 36 ust. 6b, art. 38a; Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach - tekst jednolity Dz.U. 2017 nr 0 poz 1405; art. 54 ust. 1, art. 57 i art. 58; Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Sentencja

[pic]

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 837/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Województwa Mazowieckiego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] stycznia 2017 r., nr [...] w przedmiocie uchwały nr [...] Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022 wraz z załącznikami i uchwały nr [...] Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia [...] grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę kasacyjną wniosło Województwo Mazowieckie podnosząc zarzuty naruszenia:

1) art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 2096) - dalej usw - poprzez dokonanie oceny pod względem zgodności z prawem innej sprawy niż objętej przedmiotem skargi poprzez dokonanie de facto kontroli legalności nie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, lecz tylko uchwały nr [...] Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022 wraz z załącznikami, a w konsekwencji,

2) art. 148 P.p.s.a. w zw. z art. 82 ust. 4 usw oraz art. 11 K.p.a. poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie a w konsekwencji nieuchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego w wyniku błędnego przyjęcia, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze zawierało wszystkie wymagane przepisami elementy, w sytuacji gdy pozbawione ono było uzasadnienia faktycznego i prawnego,

3) art. 148 P.p.s.a. w zw. z art. 82 ust. 1 i 5 usw poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie a w konsekwencji nieuchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego i błędne przyjęcie, że w

trakcie uchwalania WPGO 2022 doszło do istotnego naruszenia prawa,

4) art. 144 § 4 P.p.s.a. poprzez wadliwe sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku polegające na niewyjaśnieniu podstawy rozstrzygnięcia,

5) art. 33 § 2 P.p.s.a. w zw. z art. 7 oraz art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez błędne dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym uczestnika postępowania: Składowiska A sp. z o.o., co w konsekwencji spowodowało, że Sąd analizując zarzuty uczestnika błędnie odniósł się tylko do treści uchwały nr [...] Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia [...] grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022 wraz załącznikami nie kontrolując samego rozstrzygnięcia nadzorczego,

6) art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.) - dalej ustawa o odpadach - poprzez jego nieprawidłową wykładnię polegającą na błędnym przyjęciu, że przepis ten uniemożliwia wprowadzenie w wojewódzkich planach gospodarki odpadami rozwiązań mających na celu przejściowe zabezpieczenie w regionach przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, podczas gdy taka możliwość została przewidziana w art. 38 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 20 ust. 9 ustawy o odpadach,

7) art. 36 ust. 4 i 5 ustawy o odpadach w zw. z art. 54 ust. 1, art. 57 i art. 58 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko dotyczącej udziału społeczeństwa o ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2017 r., poz. 1405) - dalej uoos - poprzez ich nieprawidłową wykładnię i przyjęcie, że w sytuacji wprowadzenia zmian do WPGO 2022 konieczne było jego ponowne opiniowanie i uzgadnianie Planu Inwestycyjnego chociaż brak jest przepisu nakazującego ponowne opiniowanie i uzgadnianie tych dokumentów,

8) art. 36 ust. 5 ustawy o odpadach, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w trakcie prac nad wojewódzkim planem gospodarki odpadami przesłano ministrowi środowiska do zaopiniowania nieaktualną wersję tego dokumentu, a w konsekwencji minister zaopiniował nieaktualną wersję planu,

9) art. 36 ust. 6b ustawy o odpadach, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nieuprawnionym przyjęciu, że w rozpoznawanej sprawie Sejmik Województwa Mazowieckiego dokonał zmian w planie inwestycyjnym uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz pozostałej części wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, które odnosiły się do inwestycji wskazanych w planie inwestycyjnym, co wymagało ponownego uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw środowiska, w sytuacji gdy wprowadzone zmiany nie odnosiły się do zapisów planu inwestycyjnego, a w konsekwencji nie wymagały ponownego uzgodnienia ministra właściwego do spraw środowiska,

10) art. 38a ustawy o odpadach poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie polegające na błędnym przyjęciu, że przepis ten w ogóle znajduje zastosowanie na etapie uchwalenia wojewódzkich planów gospodarki odpadami, podczas gdy znajduje on zastosowanie na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji,

11) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r., po. 1829 ze zm.) - dalej usdg - poprzez jego nieprawidłową wykładnię polegającą na przyjęciu, że stanowi on gwarancję odrębnego udziału przedsiębiorców, niezależnego od procedury określonej w ustawie oos w procedurze tworzenia planów gospodarki odpadami, podczas gdy już z samej jego literalnej treści wynika, że podejmowanie, wykonywanie i

zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa,

12) art. 80 oraz art. 81 usw poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w przedmiotowej sprawie skarżące kasacyjnie województwo było zobligowane, bez wezwania organu nadzoru, do przedstawienia organowi nadzoru dokumentów dotyczących przeprowadzenia konsultacji społecznych w trakcie przygotowywania uchwały dotyczącej wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego wraz z załącznikami oraz uchwałą dotyczącą wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zawarte zostały argumenty mające przemawiać za zasadnością podniesionych w tej skardze zarzutów.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Składowisko A Sp. z o.o. wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 P.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skardze kasacyjnymi jej podstawami, określonymi w art. 174 P.p.s.a. Nadto, zgodnie z treścią art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarga kasacyjna wniesiona przez Województwo Mazowieckie nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Za niezasadny uznać należy zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 2096). Dokonanie oceny prawidłowości rozstrzygnięcia nadzorczego, którym uchylono uchwałę Sejmiku wymaga dokonania przez Sąd także oceny prawidłowości tej uchwały. Jeżeli uchwała ta zawiera wady uzasadniające jej wyeliminowanie z porządku prawnego, to w konsekwencji rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność tej uchwały jest prawidłowe. Nie ma znaczenia dla oceny zaskarżonego wyroku, w jaki sposób Sąd sformułował swoje stanowisko. Sąd mógł stwierdzić, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest prawidłowe, gdyż istniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały jak też mógł stwierdzić, że istniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Sejmiku Województwa a zatem rozstrzygnięcie nadzorcze jest prawidłowe.

Zarzut naruszenia art. 148 P.p.s.a. w zw. z art. 82 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 11 K.p.a. nie mógł być podstawą uwzględnienia skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda wskazał argumenty, które jego zdaniem przemawiały za stwierdzeniem nieważności uchwały. Wskazał również przepisy, które stanowiły podstawę wydania tego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie pozwalało na odtworzenie toku rozumowania Wojewody i ocenę jego zgodności z prawem przez Sąd.

Nie znajduje również uzasadnienia zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 148 P.p.s.a. w zw. z art. 82 ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie województwa. Wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie w trakcie uchwalania WPGO 2022 doszło do istotnego naruszenia prawa.

Naruszony został w sposób istotny art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.). Ministrowi Środowiska przedstawiono do zaopiniowania IV wersję planu podczas gdy wersja ta została następnie zaktualizowana i ta zaktualizowana wersja do zaopiniowania już nie została przedstawiona.

Brak jest także podstaw do przyjęcia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny naruszył art. 144 § 4 P.p.s.a. (powinno być art. 141 § 4 P.p.s.a.). Z art. 141 § 4 P.p.s.a. wynika, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymogi wynikające z tego przepisu. Przedstawione w uzasadnieniu wyroku argumenty pozwalają na odtworzenie motywów, którymi Sąd kierował się wydając zaskarżony wyrok oraz ocenę prawidłowości zajętego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny stanowiska.

Zarzut naruszenia art. 33 § 2 P.p.s.a. w zw. z art. 7 oraz art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez błędne dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym uczestnika postępowania: Składowiska A sp. z o.o. nie mógł być podstawą uwzględnienia skargi kasacyjnej. W postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym rozstrzygnięcia nadzorczego stronami postępowania są wyłącznie organ, który wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, oraz organ, którego uchwały to rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy. Nie było podstaw do dopuszczania Składowiska A sp. z o.o. do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym dokonywana została przez sąd administracyjny ocena rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody. Uchybienie to nie miało jednak wpływu na wynik sprawy. Niezależnie od tego uczestnictwa w postępowaniu sądowym i podnoszonych przez Składowisko argumentów stwierdzić należy, że istniały obiektywne przyczyny uzasadniające wyeliminowanie z porządku prawnego uchwały nr [...] Sejmiku Województwa Mazowieckiego. Sąd I instancji nie miał tym samym podstaw do uwzględnienia skargi niezależnie od argumentów podnoszonych przez Składowisko mających przemawiać za oddaleniem skargi.

Zarzut naruszenia art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.) również nie mógł być podstawą uwzględnienia skargi kasacyjnej. Przepis ten stanowi, że dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania 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, opracowuje się plany gospodarki odpadami. Wskazana w tym przepisie zasada bliskości, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest zasadą, od której nie można w uzasadnionych przypadkach dokonywać odstępstw. Nie można też wykluczyć możliwości wprowadzenia w wojewódzkich planach gospodarki odpadami rozwiązań przejściowych, jeśli przemawiają za tym uzasadnione okoliczności. Pogląd Sądu I instancji w tej kwestii uznać należy za niezasadny. Nie zmienia to jednak faktu, że istniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały z powodu naruszenia w procesie jej uchwalania art. 36 ust. 6b ustawy o odpadach.

Za niezasadne uznać należy, zdaniem NSA, zarzuty naruszenia art. 36 ust. 4 i 5 ustawy o odpadach, art. 54 ust. 1, art. 57 i art. 58 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, art. 36 ust. 5 ustawy o odpadach, art. 36 ust. 6b ustawy o odpadach. Istota tych zarzutów sprowadza się do stwierdzenia, że nie było konieczności ponownego uzgadniania projektu uchwały mimo dokonanych w niej zmian. Naczelny Sąd Administracyjny odnośnie do kwestii konieczności uzyskania opinii Ministra Środowiska w związku ze zmianami projektu uchwały w pełni podziela stanowisko wyrażone w

przez Wojewódzki Sąd Administracyjny. Ponowne przytaczanie tych argumentów, w ocenie NSA, jest zbędne. Stwierdzić jedynie należy, że były zmiany istotne i w związku z tym konieczne było ponowne przedstawienie projektu uchwały Ministrowi Środowiska do zaopiniowania. Przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby, że rozwiązanie prawne w postaci opiniowania projektu uchwały przez Ministra byłoby rozwiązaniem iluzorycznym albowiem organ uchwałodawczy po uzyskaniu opinii Ministra mógłby dokonać następnie w niej istotnych zmian, które już opinii takiej by nie wymagały.

Za niezasadny uznać należy zarzut naruszenia art. 80 i art. 81 ustawy o samorządzie województwa. Okoliczność, że z przepisów tych nie wynika wprost konieczność przedstawienia organowi nadzoru dokumentów dotyczących przeprowadzenia konsultacji społecznych w trakcie przygotowywania uchwały dotyczącej wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego wraz z załącznikami oraz uchwałą dotyczącą wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie oznacza, że dokumenty te nie powinny zostać przesłane. Oczywistym jest, że organ nadzoru aby rzetelnie ocenić uchwałę dotyczącą wojewódzkiego planu gospodarki odpadami powinien dysponować pełną dokumentacją związaną z jej przyjęciem i taka dokumentacja powinna być temu organowi przesłana. Nie jest konieczne istnienie przepisu, który by nakazywał wprost przesyłanie takiej dokumentacji.

Pozostałe zarzuty, aczkolwiek zasadne, nie mogły być podstawą uwzględnienia skargi kasacyjnej. Jak to zostało bowiem wcześniej wskazane Wojewoda zasadnie uznał, że podczas uchwalania uchwały nr [...] naruszony został wymóg uzyskania opinii Ministra Środowiska, po wprowadzeniu zmian do projektu tej uchwały.

Zgodzić należy się z twierdzeniem skarżącego kasacyjnie, że art. 38a ustawy o odpadach ma zastosowanie na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Zaznaczyć jednak należy, że przepis ten może być źródłem interesu prawnego podmiotu, który posiada instalację przeznaczoną 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, która nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, dającego prawo do zaskarżenia uchwały w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Zgodzić należy się z podniesionym w skardze kasacyjnej zarzutem, że art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r., po. 1829 ze zm.) nie stanowi podstawy do odrębnego udziału przedsiębiorców w procedurze tworzenia planu gospodarki odpadami. Przepis ten stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Wywodzenie z tego przepisu uprawnienia dla przedsiębiorców do udziału w procedurze tworzenia planów gospodarki odpadami nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

