

II SA/Bd 106/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-04-09
Data wpływu	2014-01-31
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
Sędziowie	Leszek Tyliński /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6393 Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o 6135 Odpady
Hasła tematyczne	Odpady Samorząd terytorialny
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	stwierdzono nieważność uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2010 nr 185 poz 1243; art. 15 ust. 2 pkt 2; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach - tekst jednolity. Dz.U. 2001 nr 142 poz 1590; art. 90; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - tekst jednolity

Sentencja

Dnia 9 kwietnia 2014 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Jarosław Wichrowski Sędziowie: sędzia WSA Joanna Brzezińska sędzia WSA Leszek Tyliński (spr.) Protokolant: asystent sędziego Krzysztof Cisewski po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 26 marca 2014 roku sprawy ze skargi spółki R. w B. na uchwałę Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r., nr XXVI/435/12 w przedmiocie wykonania planu gospodarki odpadami województwa 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym zapis w Załączniku nr 2 tabela Region 5 Bydgoski "Funkcjonujące regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)" w części, w której jako instalacja regionalna wskazana jest PRONATURA miasto Bydgoszcz (ul. Prądocińska 28, 85-893 Bydgoszcz) - Instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, prowadzonej przez Międzygminny Komplex Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. (ul. Prądocińska 28, 85-893 Bydgoszcz). 2. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt 1 wyroku nie podlega wykonaniu; 3. zasądza od Województwa [...] na rzecz skarżącej spółki R. w B. kwotę 557 złotych (pięćset pięćdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Skarżąca R. B. Sp. z o. o z siedzibą w B. wniosła skargę na uchwałę Sejmiku Województwa Kujawsko - Pomorskiego Nr XXVI/435/12 z dnia 24 września 2012 r. w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 3 ust. 3 pkt 15c i art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1052), art. 89 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.), wnosząc o stwierdzenie nieważności zapisu z załącznika Nr 2 do Uchwały "Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w przypadku gdy istniejąca w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn" w tabeli Region 5 Bydgoski "Funkcjonujące regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)" w części, w której jako instalacja regionalna wskazana jest P. miasto

B. - instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, prowadzonej przez M. K. U. O. P. Sp. z o.o. oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania wg norm przypisanych.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Kujawsko- Pomorskiego wniósł o oddalenie skargi. Wskazano, że zaskarżona uchwała jest zgodna z Uchwałą Nr XXVI/434/12 w sprawie uchwalenia "Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018 - 2023" i wskazuje funkcjonujące regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), które spełniają wymogi ustawowej definicji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym także instalację prowadzoną przez M. K. U. O. P. Sp. B. jako istniejącą i funkcjonującą regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, a skarżąca nie wykazała, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny czy też uprawnienia skarżącej.

Wyrokiem z dnia 11 marca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy oddalił skargę.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego podjął dwie uchwały związane z gospodarką odpadami na terenie województwa: uchwałą Nr XXVI/434/12 w sprawie uchwalenia "Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023" oraz uchwałą Nr XXVI/43S/12 w sprawie wykonania "Planu gospodarki odpadami na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023."

Skarżąca spółka zaskarżyła drugą z tych uchwał, wydaną na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach oraz art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa.

Sąd I instancji podkreślił, że przesłanką skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 90 ustawy o samorządzie województwa, jest nie tylko legitymowanie się interesem prawnym, ale i jego naruszenie zaskarżoną uchwałą. Nie można, więc - jak to w ocenie Sądu I instancji, czyni w niniejszej sprawie strona skarżąca - opierać swojej legitymacji na potencjalnym zagrożeniu interesów w przyszłości. Na takie rozumienie zagrożenia swojego interesu strona skarżąca wskazała w uzupełnieniu skargi z dnia 31 stycznia 2013 r. wywodząc, że: "Istnieje obawa, iż korzystając z władczej roli w nowym systemie gospodarki odpadami komunalnymi oraz przyznania "gminnej" instalacji - tj. P. statusu RIPOK, Miasto B. zdecyduje o swoim uprzywilejowaniu poprzez skierowanie całego strumienia zmieszanych odpadów komunalnych do tej właśnie instalacji z pominięciem instytucji zamówienia publicznego".

W ocenie Sądu I instancji, chybiony był także argument strony skarżącej, że zaskarżona uchwała "stanowi jaskrawe naruszenie konstytucyjnych zasad wolnej konkurencji i swobody działalności gospodarczej, poprzez "instrumentalne" wykorzystanie zasad funkcjonowania tego typu instalacji w nowym systemie gospodarki odpadami komunalnymi. Sąd I instancji podkreślił, że z ogólnej konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej nie można wywodzić interesu prawnego dla zamierzonej działalności na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą.

W ocenie Sądu I instancji, skarżąca spółka błędnie powołała się ponadto na naruszenie norm prawnych rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. Zgodnie z § 9 rozporządzenie weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a więc w dniu 9 października 2012 r. Natomiast zaskarżona uchwała podjęta została 24 września 2012 r.

Sąd I instancji zauważył ponadto, że w załączniku do uchwały Nr XXVI/434/12 z dnia 24 września 2012 r., która zgodnie z 15 ust. 1 ustawy o odpadach stanowiła podstawę do

podjęcia zaskarżonej uchwały stwierdzono, m.in. że z uwagi na brak rozporządzenia wykonawczego w sprawie mechaniczno - biologicznego przetwarzania mieszanych odpadów komunalnych, przyjęto na obecnym etapie, że zakłady wyposażone w przyzmy energetyczne spełniają warunek posiadania instalacji do przetwarzania odpadów biodegradowalnych.

Ponadto Sąd I instancji wskazał, że zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152 poz. 897), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r., w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uwzględnia się funkcjonujące na terenie województwa instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które z dniem wejścia w życie ustawy spełniają wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W "Planie gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012 -2017 z perspektywą na lata 2018-2023" wskazano kryteria dla regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, na podstawie których ustalono, które z funkcjonujących instalacji spełniają wymagania określone dla instalacji regionalnych. Dla każdej instalacji odrębnie badano, czy spełnia ona wymagania w zakresie mechaniczno - biologicznego przetwarzania odpadów, sprawdzając czy instalacja w części mechanicznej i biologicznej (łącznie) spełnia określone wymagania, przy pełnej świadomości, że przyzmy energetyczne nie spełniają warunków technicznych dla instalacji biologicznego przetwarzania. W ocenie Sądu I instancji, istotne jest więc podkreślenie kluczowego w niniejszej sprawie stwierdzenia opartego na przywołanych powyżej przepisach, że w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uwzględnia się tylko te instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które w dniu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, czyli w dniu 1 stycznia 2012 r. funkcjonują na terenie województwa i spełniają wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz te instalacje, których budowę zakończono, a dla których przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W odpowiedzi na skargę podniesiono, że Wojewoda [...] decyzją z dnia [...] r. wydał pozwolenie zintegrowane dla Z. R. P. w B., w którym zezwolono na mechaniczne przetwarzanie odpadów komunalnych w sortowni odpadów. Decyzją Marszałka Województwa [...] z dnia [...] r. przeniesiono przedmiotowe pozwolenie na M. K. U. O. P.. Pozwolenie zostało zmienione decyzjami Marszałka Województwa [...] z dnia [...] r., z dnia [...] r., z dnia [...] r., z dnia [...] r. oraz z dnia [...] r.

Sąd I instancji podkreślił ponadto, że zaskarżona uchwała nie pozbawia strony skarżącej możliwości dalszego prowadzenia jej dotychczasowej działalności, nie ogranicza jej praw ani też nie zwiększa jej obowiązków. Dopuszcza jedynie w zgodzie z obowiązującym prawem funkcjonowanie innej spółki prowadzącej tą samą działalność.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła skarżąca spółka. Zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 3 ust. 3 pkt 15c, art. 14 oraz art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach.
- art. 16 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.
- norm prawnych rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r.
- art. 89 i art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1636/13

uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu wyjaśnił, że błędny był pogląd Sądu I instancji, że w przedmiotowej sprawie skarżąca spółka nie posiada interesu prawnego w świetle dyspozycji art. 90 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie województwa. Zaznaczył, że w świetle dyspozycji art. 15 ust. 3 cytowanej ustawy o odpadach, przedmiotowa uchwała dotycząca wykonania planu gospodarki odpadami województwa, jest aktem prawa miejscowego. Natomiast art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy o odpadach wprowadza definicję legalną regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, o której stanowi przedmiotowa uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 24 września 2012 r. w przedmiocie wykonania planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023. Dlatego też, co zasadnie podniesiono w skardze kasacyjnej, tylko zarządzający instalacją podmiot może uzyskać lub też nie uzyskuje określone, dane materialnoprawne uprawnienie w tym zakresie przedmiotowym, których nie posiadają inne instalacje tego rodzaju, nieujęte w tym akcie prawa miejscowego. W tym przypadku oznacza to, że strona skarżąca kasacyjnie posiada interes prawny w rozumieniu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa do zaskarżenia w tej części przedmiotowej uchwały Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego ujętej w załączniku nr 2, który dotyczy określenia instalacji prowadzonej przez M. K. U. O. P. Spółkę z o.o. z siedzibą w B. jako regionalnej instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku. Oznacza to, że interes prawny skarżącej spółki w danej sprawie powinien polegać na tym, że dany podmiot musi wskazać przepis prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego, na podstawie którego może domagać się konkretnej czynności właściwego organu, żeby zaspokoić własne potrzeby lub żądać zaniechania bądź ograniczenia czynności danego organu, sprzecznych z potrzebami takiego podmiotu. Ponadto strona, która twierdzi, że posiada interes prawny powinna wskazać okoliczności faktyczne, które umożliwiają zastosowanie danej normy prawnej do zaistniałego stanu faktycznego.

W ocenie NSA nie budzi wątpliwości, że zaskarżona uchwała została wydana w sprawie z zakresu administracji publicznej, czyli jako akt prawa miejscowego podlega zaskarżeniu. Ponadto strona skarżąca przed wniesieniem skargi wezwała właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa i skargę złożyła w terminie. Stąd przedmiotem dalszej oceny przez Sąd I instancji powinna być kwestia, czy uchwała Sejmiku Województwa w zaskarżonej części narusza interes prawny oraz uprawnienia skarżącej spółki, a więc czy została wydana z naruszeniem prawa materialnego. Dotyczy to w szczególności jej zgodności z przepisami art. 16 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 3 ust. 3 pkt 15c i art. 15 ust. 2 pkt 2 cytowanej ustawy o odpadach.

NSA podkreślił, że zasadny jest zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia przez Sąd I instancji art. 16 ust. 2 cyt. ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, jako przepisu prawa materialnego z powodu jego błędnej wykładni, w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy. Powyższy przepis jednoznacznie bowiem stanowi, że w uchwale w przedmiocie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uwzględnia się tylko działające na terenie województwa instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które w dniu wejścia w życie ustawy spełniają wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. NSA wskazał, że Sąd I instancji ponownie rozpatrując sprawę powinien poddać kontroli dany akt prawa miejscowego tj. czy na dzień wejścia w życie przedmiotowej uchwały Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego spełnione zostały materialnoprawne ustawowe wymagania w tej jego części w załączniku nr 2, który odnosi się do M. K. U. O. P. Spółka z o.o. w świetle dyspozycji art. 16 ust. 2 cytowanej ustawy o odpadach. Jest to o tyle także istotne, że § 8 cytowanego

rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. w przedmiocie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych wprowadził jednoznaczną normę prawną. Wynika z niej, że instalację istniejącą lub instalację, dla której przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub której budowa lub eksploatacja rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, należy dostosować do wymagań określonych w rozporządzeniu w terminie nie dłuższym niż 36 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Powyższe rozporządzenie weszło w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw z datą 24 września 2012 r., a więc 8 października 2012 r. Ponadto przedmiotowa uchwała Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 24 września 2012 r., opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 października 2012 r., weszła w życie dopiero dnia 17 października 2012 r., czyli w dniu jej wejścia w życie obowiązywało już powyższe rozporządzenie Ministra Środowiska. Natomiast w odpowiedzi Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego na wezwanie skarżącej spółki do usunięcia naruszenia prawa, organ ten stwierdził, że zarzut naruszenia prawa jest bezzasadny w świetle § 8 cytowanego rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 września 2012 r., ponieważ wystarczy dostosować daną instalację do jego wymagań, w terminie nie dłuższym niż 36 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia. NSA podał, że ponownej kontroli Sądu I instancji wymaga wykładnia art. 16 ust. 2 ustawy o odpadach w związku z § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. oraz art. 3 pkt 15c i art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, ponieważ wykładnia tych przepisów dokonana w zaskarżonym wyroku nie była prawidłowa.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Stosownie do treści przepisów art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, a więc prawidłowości zastosowania obowiązujących przepisów prawa materialnego i postępowania administracyjnego.

Ocena zaskarżonej decyzji wymaga zastosowania się do ww. kryterium kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, z uwzględnieniem

w szczególności, ze względu na zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie Sądu II instancji, dyrektywy wynikającej z treści art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej powoływanej jako "ppsa"), a obligującej sąd któremu sprawa została przekazana (z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie), do zastosowania się do wykładni prawa dokonanej w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis art. 190 ppsa wskazuje, bowiem jednoznacznie na związanie Sądu, któremu sprawa została przekazana, wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przez wykładnię prawa rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych oraz sposobu ich rozumienia i stosowania w rozpoznawanej sprawie. Dotyczy ona, zatem właściwego zastosowania konkretnego przepisu prawa w indywidualnej sprawie. Sformułowanie, przez NSA interpretacji przepisów prawnych, odmiennie od oceny zawartej w zaskarżonym orzeczeniu sądu I instancji, powoduje iż sąd pierwszej instancji przy ponownym przekazaniu sprawy, zobligowany jest do uwzględnienia dokonanej wykładni przepisów prawnych oraz zastosowania ich w sposób wskazany przez NSA.

Przedmiotem kontroli zgodności z prawem w niniejszym postępowaniu jest uchwała z dnia 24 września 2012 r. w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 z perspektywą na lata 2018-2023, która została podjęta na podstawie art. 15 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Została ona zaskarżona w części załącznika nr 2 w tabeli Region 5 Bydgoski "Funkcjonujące regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)" w części, w której jako instalacja regionalna wskazana jest P. miasto B., ul. P., [...] B. - instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, prowadzonej przez M. K. U. O. P. Sp. z o.o.

Przedstawioną uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 października 2012 r., poz. 2028. Należy w tym miejscu zauważyć, że dnia 23 stycznia 2013 r. weszła w życie nowa ustawa o odpadach z 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 21). Stosownie do art. 228 nowej ustawy, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podjęta na podstawie ustawy, o której mowa w art. 252, tzn. nie obowiązującej już ustawy o odpadach, zachowuje moc do czasu aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami i może być zmieniana na podstawie niniejszej ustawy. W rozpoznawanej sprawie uchwała z 24 września 2012 r. była aktem prawnym obowiązującym na dzień orzekania przez Sąd, nie podlegając aktualizacji oraz zmianom na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o odpadach.

Przede wszystkim należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243) wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania (ust. 1). Uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa: regiony gospodarki odpadami komunalnymi; regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn; regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych nie spełniające wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych (ust. 2).

Stosownie zaś do art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy o odpadach przez regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) rozumie się zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego, przez co najmniej 120 000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub: mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku; przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych; składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Po myśli natomiast art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897) w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uwzględnia się funkcjonujące na terenie województwa instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które w dniu wejścia w życie ustawy (1 stycznia 2012 r.) spełniają wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Według zaś ust. 3 wspomnianego artykułu w przypadku zakończenia budowy instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, instalację tę uwzględnia się w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami lub dokonuje się zmiany w tej uchwale.

Sąd orzekając w niniejszej sprawie uznał, że skarżącemu przysługiwała legitymacja czynna do zainicjowania tego postępowania. Skarżący prawidłowo wskazał w skardze, że uchwała z 24 września 2012 r. określając regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi województwa kujawsko-pomorskiego oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów bezpośrednio reguluje jego sytuację prawną jako przedsiębiorcy prowadzącego działalność z zakresu gospodarki odpadami. Z planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 wynika, że skarżący w Regionie 5 Bydgoskim prowadzi instalację do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku (RIPOK) oraz instalację do przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzania z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniającego wymagania określone w przepisach odrębnych (RIPOK). Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela pogląd, że w sytuacji, gdy pozostaje poza sporem, że przedsiębiorstwo dysponuje w danym regionie instalacją, której możliwość wykorzystania może być ograniczona, wobec uzyskania określonego statusu przez instalację podmiotu konkurencyjnego (zakwalifikowanie jako instalacja regionalna), ma ono interes prawny w rozumieniu dyspozycji art. 90 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie województwa (wyrok NSA z dnia 24 września 2013 r. sygn. akt II OSK 1636/13) w kwestionowaniu wadliwych, w jego ocenie, postanowień uchwały wykonawczej w zakresie, w jakim mogą one dotyczyć zindywidualizowanych interesów gospodarczych (wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2013 r., IV SA/Wa 594/13, baza orzeczeń NSA). Skarżący wobec tego zasadnie wyjaśnił, że uchwała z 24 września 2012 r. narusza jego interes prawny w zakresie równego dostępu do usług dotyczących gospodarowania odpadami zmieszanymi. Zdaniem Sądu, interes ten nie ma wyłącznie charakteru majątkowego i zarazem faktycznego, ale znajduje oparcie w przepisach prawa, w tym art. 3 ust. 3 pkt 15c uop oraz art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o odpadach.

Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest realizacją zamierzeń wskazanych w planie gospodarki odpadami, stanowiąc wypełnienie postanowień planu i przepisów ustawy o odpadach z uwzględnieniem aktualnego stanu faktycznego w zakresie gospodarki odpadami na terenie województwa, co nie oznacza, że poprzez stosowną wykładnię przepisów ustawy powinno się utrwać niepożądane z punktu widzenia celów ustawy dotychczasowe, niekorzystne rozwiązania stosowane w gospodarce przetwarzania odpadów.

Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach, wojewódzkie plany gospodarki odpadami opracowywane są dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa i wdrażania hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady bliskości, a także utworzenia w kraju zintegrowanej sieci gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony

środowiska.

W dalszych ustępach art. 14 ustawy o odpadach ustawodawca określił szczegółowy tryb uchwalenia oraz elementy składowe wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 pkt 2 ustawy o odpadach, wojewódzki plan powinien zawierać m.in. wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn.

Uchwała w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami jest odrębnym aktem prawnym od samego planu, który ma charakter pewnego programu działania na danym obszarze w dziedzinie gospodarki odpadami, będąc skierowanym do organów administracji publicznej (wyrok WSA w Olsztynie z 11.06.2013 r., II SA/OI 222/13, baza orzeczeń NSA).

Elementy składowe jakie powinna zawierać ta uchwała wymienione zostały w art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami powinna określać regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn.

O ile uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie może w sposób odmienny od planu określać regionów gospodarki odpadami i wchodzących w ich skład gmin, o tyle różnice mogą zachodzić w części uchwały wykonawczej określającej regionalne instalacje przypisane do danego regionu (wyrok WSA w Szczecinie z 13.03.2013 r., II SA/Sz 1035/12, baza orzeczeń NSA).

Obowiązkiem Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę było poddanie kontroli legalności zaskarżonej uchwały z punktu widzenia tego, czy instalacja prowadzona przez M. K. U. O. P. Sp. z o.o. w dniu wejścia w życie ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897), tj. 1 stycznia 2012 r. spełniała wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych stosownie do treści art. 3 ust. 3 pkt 15c) ustawy o odpadach, co uzasadniało by jej uwzględnienie w uchwale stosownie do przepisu art. 16 ust. 2 i 3 cytowanej powyżej ustawy.

Przede wszystkim w sprawie należy stwierdzić, że w toku całego postępowania sądowniczo-administracyjnego organ nie zajął jednoznacznego stanowiska w przedmiocie czy instalacja Spółki P. powinna być wskazana jako RIPOK w uchwale wykonawczej do planu gospodarki województwa stosownie do treści przepisu art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwagi na spełnianie wymogów określonych dla takich instalacji w art. 3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach, czy też taką podstawę stanowiły powyższe przepisy w zw. z treścią § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych umożliwiające dostosowanie istniejących instalacji przetwarzania odpadów do wymogów określonych w tym rozporządzeniu.

W ocenie Sądu z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wnika, że instalacja ta nie powinna być uznana za instalację regionalną, albowiem nie spełniała przesłanek do uznania jej za taką w świetle definicji określonej w art. 3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach, a w szczególności nie spełniała wymagań najlepszej techniki i technologii oraz alternatywnie wymagań określonych w lit. a, b lub c tego przepisu, w tym wymaganiom zapewniającym mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku.

Należy, bowiem zwrócić uwagę, że przepis §3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach, aby zaliczyć zakład zagospodarowania odpadów do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, wymaga spełnienia kumulatywnie co najmniej warunku zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 000 mieszkańców spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki i technologii, o której mowa w art.143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz spełnienia przynajmniej jednego z warunków tj. termicznego przekształcania odpadów lub warunków określonych w lit. a, b lub c tego przepisu.

O ile w niniejszej sprawie poza sporem jest kwestia przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 000 mieszkańców to kwestią sporną jest spełnianie przez instalację użytkowaną przez Spółkę P. wymagań najlepszej techniki i technologii oraz mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku.

Zdaniem Sądu podstawową przesłanką dla oceny czy instalacja Spółki P. spełniania wymogi dla RIPOK-a jest jej ocena w zakresie spełniania ustawowego wymogu, co do wymagań najlepszej techniki i technologii, przy czym ocena ta powinna być dokonana z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych celów ustawowych, zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz stosowanych w praktyce metod przetwarzania odpadów.

Stosownie do treści art.1 ustawy o odpadach, celem tej ustawy było określenie zasad postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Ochrona środowiska jest kategorią prawną i stosownie do art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z póź. zm.) oznacza podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej polegającej, na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Założony cel ustawy można osiągnąć m.in. poprzez ścisłe przestrzeganie przepisów w niej określonych.

Dokonując analizy literalnej przepisu art. 3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach, należy stwierdzić że, już sama treść tego przepisu wskazuje art. 143 ustawy Prawo ochrony środowiska jako kryterium spełniania wymogu najlepszej techniki i technologii.

Stosownie do treści art. 143 ustawy Prawo ochrony środowiska, którego treść pozostaje

niezmieniona od daty uchwalenia ustawy (poza pkt. 7 uchylonym w 2005 r. – Dz. U. Nr 113, poz. 954) instalacje i urządzenia powinny spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności: stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń, efektywne wytwarzanie oraz wykorzystywanie energii, zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw, stosowanie technologii bezodpadowych i małodopadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów, rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji, wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej i postęp naukowo techniczny.

W słowniczku pojęć stosowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska w art. 3 pkt. 15 stwierdza się, a konotacje których to pojęć należy odnosić do ustawy o odpadach, że ilekroć w ustawie jest mowa o najlepszych dostępnych technikach - rozumie się przez to najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczenie emisji i wpływu na środowisko jako całości, z tym że pojęcie technika – oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana, pojęcie dostępne techniki – oznacza techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać oraz pojęcie najlepsza technika – oznacza najbardziej efektywną technikę w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całość.

W sprawie brak jest informacji w oparciu, o jakie przesłanki został stwierdzony fakt spełniania przez instalację użytą przez Spółkę P. przytoczonych powyżej wymagań najlepszej dostępnej techniki i technologii, a w szczególności jakie właściwości tej instalacji przemawiały za takim uznaniem.

Brak w tym zakresie jakichkolwiek ustaleń i twierdzeń w planie gospodarki odpadami.

Brak jest również dowodów na okoliczność, że opracowując założenia do planu gospodarki odpadami dokonano analizy porównawczej stosowanych technik i technologii w instalacjach będących w posiadaniu przez poszczególne podmioty gospodarcze i stwierdzonych w tym zakresie różnic, co pozwoliłoby na właściwą ocenę, co do prawidłowości twierdzenia organu, że instalacja Spółki P. spełnia wymogi najlepszej techniki i technologii.

Przyjmując bowiem w planie gospodarki odpadami za równoważne pod względem spełniania wymogów najlepszej techniki i technologii posiadane przez skarżącego, jak i Spółkę P. instalacje do stabilizacji odpadów biodegradowalnych i przy stosowaniu przez te podmioty odmiennych procesów – skarżący proces kompostowania, P. – proces fermentacji w przyzmacach energetycznych, ta okoliczność powinna, zdaniem Sądu, być wykazana już na etapie sporządzania planu gospodarki odpadami, czego organ nie uczynił.

W tych okolicznościach za zasadny należało uznać podniesiony przez skarżącego zarzut, że instalacja do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych posiadana przez Spółkę P. nie spełnia kryterium najlepszej dostępnej techniki i technologii, gdyż jako tzw. technologia ekstensywna nie pozwala na takie przekształcanie odpadów, by możliwy był ich dalszy, efektywny odzysk.

Podstawą wskazania instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych znajdującej się w posiadaniu Spółki P. jako RIPOK, było przyjęcie w planie gospodarki odpadami założenia, że przyzmy energetyczne spełniają warunek posiadania instalacji do przetwarzania odpadów

biodegradowalnych.

Jako podstawę takiego założenia wskazano fakt posiadania przez znaczącą część zakładów zagospodarowania odpadów, w chwili opracowywania planu, przyzma energetycznych, jak również okoliczność braku rozporządzenia wykonawczego w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (str. 121).

Należy podnieść, że w toku całego postępowania sądownoadministracyjnego organ nie wykazał, że przyjęcie takiego założenia, w sytuacji obowiązywania przepisów ustawowych tj. art. 3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach oraz art. 143 ustawy Prawo ochrony środowiska miało jakiegokolwiek podstawy faktyczne lub prawne. Nie wynika to również treści planu gospodarki odpadami.

Powyższa okoliczność tj. spełniania wymagań najlepszej, dostępnej techniki i technologii oraz zapewnienie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów wskazywana przez organ w dalszym toku postępowania, jako spełnienie przesłanki ustawowej do wpisania instalacji Spółki P. jako RIPOK, powinna bowiem być udokumentowana i oparta na obowiązujących przepisach prawnych, a nie wynikać jedynie z twierdzeń organu, w skutek przyjęcia w planie gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego określonych założeń, które w ocenie Sądu były kryteriami poza merytorycznymi.

Należy, bowiem zwrócić uwagę, że jednocześnie w planie gospodarki odpadami jako proces przetwarzania odpadów biodegradowalnych został wskazany proces kompostowania, który w planie nie został wykazany, w odmienności do procesu fermentacji w przyzmach energetycznych, jako nie spełniający warunków technicznych dla instalacji biologicznego przetwarzania odpadów (str. 122).

W sprawie brak jest również podstaw do uwzględnienia stanowiska organu zawartego w piśmie z dnia 8 stycznia 2013 r. stwierdzającego, że instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych Spółki P. spełnia warunki instalacji RIPOK, gdyż składa się z części mechanicznej (sortownia odpadów) i części biologicznej (przyzma energetyczna) oraz, że instalacja ta spełnia wymagania najlepszej dostępnej techniki i technologii (BAT).

Kwestia spełniania kryterium najlepszej, dostępnej techniki i technologii została przedstawiona już wyżej, z zatem należy się w tym miejscu odnieść jedynie do kwestii spełniania przez instalację Spółki P. wymagań w zakresie zapewnienia mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych.

Stosownie bowiem do treści art. 3 ust. 3 pkt. 15c) lit. a cytowanej ustawy o odpadach regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych muszą zapewniać nie tylko mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych, ale jednocześnie zapewnić wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku.

Zdaniem Sądu, organ nie wskazał, jakie to frakcje w całości lub w części w instalacji Spółki P. w części biologicznej są odzyskiwane, tym bardziej, że w planie gospodarki odpadami wskazano, że przyzma energetyczna to instalacja, w której umieszcza się wydzielone mechanicznie odpady biodegradowalne i poddaje procesom fermentacji beztlenowej, w wyniku czego powstaje biogaz oraz następuje rozkład materii organicznej, przy czym przyzma energetyczna pod względem konstrukcyjnym przypomina składowisko odpadów (str.22).

Wskazywany, bowiem przez organ proces fermentacji beztlenowej, w wyniku czego powstaje biogaz, w ocenie Sądu, nie spełnia przesłanki ustawowej - obowiązku wydzielenia ze

zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub części do odzysku. Nie można bowiem, w ocenie Sądu, utożsamiać procesu odzyskiwania (wydalania się) biogazu, w skutek stosowanej w przyzmacz energetycznych technologii z określonym w art. 3 ust. 3 pkt. 15c) lit. a obowiązkiem wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub części do odzysku.

Należy również zwrócić uwagę na stanowisko strony zawarte w odpowiedzi na skargę, gdzie stwierdzono, że M. K. U. O. P. Sp. z o.o posiada pozwolenie zintegrowane wydane decyzją Wojewody [...] z dnia [...] r. znak [...] dla Z. R. P. ul. S., [...] B., przeniesione decyzją Marszałka Województwa [...] z dnia [...] r., znak [...] na M. K. U. O. K. P. Sp.z o.o, ul. P., [...] B., zmienione decyzjami Marszałka Województwa [...] z dnia [...] r., znak [...] z dnia [...] r., znak [...], z dnia [...] r., znak [...], z dnia [...] r., znak [...], z dnia [...] r., znak [...], w którym wskazano jedynie mechaniczne przetwarzanie odpadów komunalnych w sortowni odpadów w procesie R-14, R-15 oraz D-8, przy czym, zdaniem organu, instalacje prowadzone przez M. K. U. O. P. Sp. z o.o posiadają legitymację do objęcia unormowaniem § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r., a więc w zakresie dostosowania w okresie 36 miesięcy do wymagań dotyczących prowadzenia mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

W tym miejscu należy zważyć, że stosownie do treści art. 16 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. sejmik województwa był zobowiązany do uchwalenia zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6-ciu miesięcy od daty wejścia w życie ustawy tj. do dnia 30 czerwca 2012 r., a zatem ustawodawca założył, że obowiązujące przepisy stanowią wystarczającą podstawę do podejmowania przez sejmiki uchwał w zakresie planów gospodarki, a tym samym do określania, jakie instalacje mogą zostać wpisane jako instalacje regionalne. Tym samym brak jest podstaw do twierdzenia, że rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. miało inny cel niż ten wynikający z rozporządzenia, a w szczególności, że poprzez § 8 tego rozporządzenia Minister miał umożliwić wpisanie jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów te instalacje, które co prawda nie spełniały wymogów dla instalacji regionalnych określonych w art. 3 ust. 3 pkt 15c) ustawy o odpadach w dacie wejścia w życie przepisów powołanej wyżej ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, tj. w dacie 1 stycznia 2012 r., ale spełniłyby te wymagania w okresie dostosowawczym wynikającym z tego przepisu.

Zdaniem Sądu, przepis § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska, między innymi z uwagi na datę jego wejścia w życie dopiero w dniu 8 października 2012 r., zobowiązywał jedynie do dostosowania wszystkich istniejących instalacji chcących spełniać wymagania dotyczące prowadzenia mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych do wymagań określonych w tym rozporządzeniu.

W przeciwnym bowiem przypadku należało by dojść do konkluzji, że brak było możliwości stosowania obowiązujących przepisów ustawowych do czasu wydania przez Ministra Środowiska rozporządzenia z dnia 11 września 2012 r, co było by sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Należy podkreślić, że wykładnia przepisu art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r., w ocenie Sądu, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uwzględnia się jedynie funkcjonujące na terenie województwa instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które w dniu wejścia w życie ustawy spełniały wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Zwrócić bowiem należy uwagę, co również harmonizuje z przepisem § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r., że dyspozycja art. 16 ust. 3 ustawy z 1 lipca 2011 r. stanowi, że w przypadku zakończenia budowy instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, instalację tę uwzględnia się w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami lub dokonuje się zmiany w tej uchwale.

W przypadku, zatem zakończenia budowy instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dla której we wskazanym okresie uzyskano określone decyzje, możliwe jest dokonanie odpowiedniej zmiany w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Wspomniana regulacja prawna umożliwia tym samym modyfikację uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami poprzez dopisanie kolejnych, spełniających określone wymogi, regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W sytuacji zatem, gdyby doszło do podjęcia uchwały w przedmiocie planu gospodarki i jego wykonania w terminie wskazanym w ustawie, a dana instalacja nie spełniałaby wymogów określonych w ustawie to groziłoby to jej funkcjonowaniem z naruszeniem prawa i co w konsekwencji powodowało to nie osiągnięciem założonych celów ekologicznych.

Okoliczność ta o tyle jest istotna w rozpoznawanej sprawie, że w planie gospodarki odpadami w tabeli 74 planu - stanu projektowanym po rozbudowie na lata 2014-2015 dla instalacji Spółki P. w ogóle nie sprecyzowano potrzeb w części biologicznej przetwarzania odpadów.

Opierając się na dotychczasowych ustaleniach, w ocenie Sądu, znajdują one potwierdzenie w treści samego planu gospodarki odpadami województwa kujawsko – pomorskiego na lata 2012-2017.

W planie tym wskazano, że:

W Tabeli 74 Charakterystyka instalacji regionalnych lub ubiegających się o status regionalnych - stan projektowany po rozbudowie (rok 2014/2015) – str. 128 -wskazano, iż "Instalacja P. w B. jest instalacją istniejącą, opartą o sortownie i "pryzmę energetyczną" oraz składowisko odpadów. Trwa wybór wykonawcy na budowę spalarni odpadów. Wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach na budowę spalarni, kwatery składowej i kompostowni odpadów zielonych. Instalacja po rozbudowie będzie spełniała kryteria dla spalarni odpadów, przetwarzania odpadów zielonych, składowiska odpadów. Z uwagi na planowaną budowę spalarni odpadów, nie zostały sprecyzowane potrzeby w zakresie biologicznego przetwarzania odpadów. Projekt w części dotyczącej spalarni jest dofinansowany z POLiS".

W Tabeli 8 - Instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, planowane docelowo jako regionalne - stan na II kwartał 2012 r. (str. 24) wskazano, iż M. K. U. O. P. Sp. z o.o. zapewnia sortowanie odpadów, proces fermentacji na przyzmach energetycznych, ale nie zapewnia procesu kompostowania (przepustowość tej instalacji dla tego procesu określono na 0 Mg/rok). W Tabeli 12 - Kompostownie i przyzmy energetyczne, w których zagospodarowywano odpady komunalne, funkcjonujące na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (str. 27) wskazano, iż instalacja Spółki P. zapewnia przetwarzanie odpadów w przyzmach energetycznych, natomiast nie zapewnia kompostowania odpadów.

W planie gospodarki województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2012-2017 zapisano na str. 122, iż "przyjmując za projektem rozporządzenia o MBP, że istniejące przyzmy energetyczne nie spełniają wymagań technicznych, w zakresie przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji". Tymczasem podano w planie wg Tabeli 76 Instalacje do zastępczej obsługi regionów do czasu uruchomienia RIPOK (stan na 2012 r.) – str. 137, że w Regionie 5 Bydgoskim P. w B. będzie stosowała jako rodzaj instalacji do przetwarzania odpadów biodegradowalnych – przyzmy energetyczną.

Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że w planie gospodarki odpadami Województwa Kujawsko-Pomorskiego uwzględniono przy M. K. U. O. P. zakończenie w 2015 r. budowy spalarni odpadów komunalnych, co spowoduje, zgodnie z treścią planu gospodarki odpadami (str. 122), brak potrzeby zwiększenia mocy przerobowych instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów, gdyż spalarnia będzie mogła z dużą nadwyżką przejąć odpady do przetwarzania i jednocześnie będzie spełniała przesłanki art. 3 ust. 3 pkt.15c) w zakresie instalacji regionalnej.

Reasumując powyższe, należy stwierdzić, że z przedstawionych powyżej ustaleń i danych w ocenie Sądu wynika, że instalacja M. K. U. O. P. Sp. z o.o. nie spełnia ustawowych wymagań dla instalacji regionalnej.

Skoro, zatem stosownie do art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uwzględnia się funkcjonujące na terenie województwa instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które w dniu wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 2012 r.) spełniają wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych z uwzględnieniem instalacji, których budowę zakończono, a przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu to instalacja prowadzona przez M. K. U. O. P. Sp. z o.o. w B. nie powinna być wykazana w załączniku Nr 2 do Uchwały "Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi ..." w tabeli Region 5 Bydgoski jako funkcjonująca regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK).

Dodatkowo należy stwierdzić, że organowi w chwili opracowywania planu gospodarki odpadami były znane założenia rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, albowiem w treści opracowanego planu gospodarki odpadami wielokrotnie są przywoływane założenia tego rozporządzenia, określającego wymagania dotyczące prowadzenia mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wymagań dla odpadów powstających w wyniku tego procesu.

Zatem z uwagi na fakt, iż w dacie wejścia w życie, tj. 17 października 2012 r. prawa miejscowego, tj. uchwały z dnia 24 września 2012 r. w sprawie planu gospodarki odpadami i uchwały wykonawczej Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. już obowiązywało (weszło w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dz. U. z dnia 24 września 2012 r. tj. 8 października 2012 r.) to zdaniem Sądu, Sejmik w następstwie realizacji celów zakładanych w ustawie o odpadach, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, powinien wskazać jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów zmieszanych tylko te instalacje, które spełniały wymagania przewidziane ustawą o odpadach z uwzględnieniem przepisów art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i przy jednoczesnym uwzględnieniu spełniania przez instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów wymogów

określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r.

Opisane powyżej uchybienia same w sobie obligowały Sąd do stwierdzenia nieważności uchwały z 24 września 2012 r. w przedstawionym zakresie. Wszelkie dalsze zarzuty sformułowane w skardze, wobec poczynienia przez Sąd powyższego ustalenia nie miały pierwszorzędного znaczenia dla podjętego rozstrzygnięcia. Należy natomiast uznać, że skoro instalacja M. K. U. O. P. Sp. z o.o., jak należało przyjąć w oparciu o dokonane ustalenia, nie spełniała na dzień 1 stycznia 2012 r. kryteriów najlepszej dostępnej techniki i technologii, to tym samym nie spełniała ustawowych wymagań dla instalacji regionalnej.

Mając powyższe na uwadze Sąd w pkt. 1 wyroku działając w oparciu o art. 147 §1 ppsa stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części załącznika nr 2, w tabeli Region 5 Bydgoski "Funkcjonujące regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)" w części, w której jako instalacja regionalna wskazana jest P. miasto B., ul. P. , [...] B. - instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, prowadzonej przez M. K. U. O. P. Sp. z o.o.

W 2 pkt wyroku Sąd działając na podstawie art. 152 ppsa stwierdził, że zaskarżona uchwała z 24 września 2012 r. w części określonej w pkt 1 nie podlega wykonaniu. W kwestii zastosowania tego przepisu skład orzekający w niniejszej sprawie skłania się ku pogładowi, że wykładnia literalna art. 152 p.p.s.a. wskazuje, że powinien on znaleźć zastosowanie w trakcie orzekania w każdym z wyroków uwzględniających skargę na akt lub czynność. (por. J.P. Tarno: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa 2010, s. 356; Z. Kmiecik: Glosa do wyroku NSA z 29 lipca 2004 r., OSK 591/04, OSP 2005, nr 4, s. 2009; A. Kabat (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Warszawa 2009, s. 401, M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz (w:) Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Red. R. Hauser, M. Wierzbowski. Warszawa 2011, s. 541-543; postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2009 r., sygn. akt II OZ 914/08, Legalis).

Rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane, traci moc dopiero z chwilą uprawomocnienia się wyroku (postanow. NSA z 24 sierpnia 2010 r. II FSK 1714/10, LEX nr 663275).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 106/14 jeszcze nie uprawomocnił się.

Stwierdzenie zatem w pkt. 2 wyroku, że zaskarżona uchwała z 24 września 2012 r. w części określonej w pkt. 1 nie podlega wykonaniu nie jest równoznaczne z wyeliminowaniem w tej części uchwały z obrotu prawnego, albowiem skutek taki wywoła dopiero prawomocny wyrok.

Należy mieć również na uwadze, że stosownie do treści art. 13 pkt. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jed. Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172) dopiero prawomocne wyroki sądu administracyjnego, uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W 3 pkt wyroku Sąd działając na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądził od Województwa W. na rzecz skarżącego kwotę [...] zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego, na którą złożyły się: [...] zł tytułem wpisu od skargi stosownie do § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad

pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2003 r., Nr 221, poz. 2193), [...] z tytułem kosztów zastępstwa procesowego, którego wysokość została ustalona w §14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.) oraz [...] z tytułem zwrotu opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.