

II SA/Ke 779/12 - Wyrok WSA w Kielcach

Data orzeczenia	2013-02-13	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2012-11-16	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach	
Sędziowie	Anna Żak /przewodniczący/ Dorota Chobian /sprawozdawca/ Sylwester Miziołek	
Symbol z opisem	6135 Odpady 6393 Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o	
Hasła tematyczne	Odpady Samorząd terytorialny	
Skarżony organ	Marszałek Województwa	
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność uchwały w części	
Powołane przepisy	<u>Dz.U. 2010 nr 185 poz 1243 art. 14, art. 15 ust. 2, art. 3 ust. 3 pkt 15c i b</u> <i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach - tekst jednolity.</i> <u>Dz.U. 2001 nr 142 poz 1590 art. 90 ust. 1</u> <i>ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - tekst jednolity</i> <u>Dz.U. 2012 nr 0 poz 270 art. 147, art. 151, art. 200</u> <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Anna Żak, Sędziowie Sędzia WSA Dorota Chobian (spr.), Sędzia WSA Sylwester Miziołek, Protokolant Starszy sekretarz sądowy Joanna Dziopa, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 stycznia 2013 r. sprawy ze skargi A. Sp. z o.o. z siedzibą w K., Gminy Chmielnik oraz Zakładu Usług Komunalnych w Chmielniku Sp. z o.o. z siedzibą w Zreczu Dużym na uchwałę Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2012 r. nr XXI/361/12 w przedmiocie wykonania "Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego" 2012-2018 I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, to jest § 2 tabela nr 2 w zakresie w jakim w regionie 4 instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych położona w miejscowości Promnik Gm. Strawczyn została określona jako funkcjonująca tymczasowa regionalna instalacja do czasu wybudowania docelowej regionalnej instalacji ze środków UE, do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielania ze Sygn. akt II SA/Ke 779/12 zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku; II. oddała skargi Gminy Chmielnik i Zakładu Usług Komunalnych w Chmielniku; III. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie

I wyroku nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku; IV. zasądza od Województwa Świętokrzyskiego na rzecz A. Spółki z o.o. z siedzibą w K. 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 28 czerwca 2012 r. Nr XXI/361/12 w sprawie wykonania "Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego" 2012 – 2018 Sejmik Województwa Świętokrzyskiego na podstawie art. 9, 18 pkt 20 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 ze zmianami) oraz art. 15 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. Nr 185 z 2010 r., poz. 1243 ze zmianami) w tabeli nr 1 do § 1 określił sześć regionów gospodarki odpadami, w tym jeśli chodzi o region 4 określił, że wchodzi do niego między innymi Gmina Chmielnik, natomiast w tabeli nr 2 do § 2 określił regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, w tym między innymi określił, że dla regionu 4 regionalna funkcjonująca instalacja do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku znajduje się w miejscowości Promnik 29-100 Strawczyn i jest to tymczasowa regionalna instalacja do czasu wybudowania docelowej regionalnej instalacji ze środków UE. Jako instalację przewidzianą do zastępczej obsługi regionu 4 w zakresie mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów określono instalację położoną w K. przy ul. H. W § 4 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

Uchwała została ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z dnia 1 sierpnia 2012 r. pod poz. 2205.

Powyższa uchwała została zaskarżona przez B. Spółkę z o. o. w K., prowadzącą instalację położoną w K. przy ul. H., określoną w zaskarżonej uchwale jako instalację zastępczą oraz Gminę Chmielnik i Zakład Usług Komunalnych w Chmielniku Spółka z o. o. z siedzibą w Zreczu Dużym.

Spółka B. zaskarżyła regulację zawartą w § 2 tabeli 2 Region 4 w części

określającej zakład w Promniku jako regionalną instalację do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów zarzucając naruszenie prawa materialnego:

1/ przepisów art. 9 ust. 2 pkt 1, 2 oraz 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zmianami) przez przyznanie Przedsiębiorstwu Gospodarki odpadami Sp. z o. o. statutu monopolisty z uwagi na uznanie posiadanych przez niego urządzeń mobilnych w zakładzie w Promniku za urządzenie stacjonarne;

2/ przepisu art. 3 pkt 6 lit. b ustawy – Prawo ochrony środowiska przez uznanie urządzeń mobilnych za stacjonarne urządzenia techniczne, zlokalizowanych w zakładzie w Promniku;

3/ przepisu art. 218 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 63 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach w celu omięcia przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko celem szybkiego uzyskania pożądanej przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w ustawie o odpadach zmiany polegającej na wpisaniu zakładu na listę regionalnych instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych w zakresie mechaniczno – biologicznego przetwarzania;

4/ przepisu art. 16 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w Gminach oraz niektórych innych ustaw z dnia 1 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 152, poz. 897) przez uznanie zakładu w Promniku za instalację funkcjonującą z chwilą wejścia w życie ustawy t.j. od dnia 1 stycznia 2012 r. w zakresie mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych mimo, że zakład otrzymał decyzję dopiero 14 maja 2012 r., przez co organ naruszył dyspozycję tego przepisu;

5/ przepisu art. 3 ust. 2 oraz art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez zapewnienie czystości i porządku na terenie Regionu 4 przy wykorzystaniu urządzeń mobilnych, a nie instalacji;

6/ przepisu § 8 Rozporządzenia Ministra środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1052) przez uznanie urządzeń mobilnych za instalację i zastosowanie względem tych urządzeń okresu dostosowawczego przewidzianego wyłącznie dla instalacji.

W związku z tak sprecyzowanymi zarzutami Spółka B. domagała się stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części. W uzasadnieniu swojej skargi wskazała, że uchwała w zaskarżonej części narusza jej interes prawny w zakresie równego dostępu do usług w zakresie gospodarowania odpadami zmieszanymi, tworząc nieuprawniony monopol dla jednego zakładu, który nie spełnia wymagań prawnych. Zakład w Promniku został uznany za regionalną instalację, ale z przypisem 1) tj. "tymczasowa regionalna instalacja do czasu wybudowania docelowej regionalnej instalacji ze środków UE" – co ewidentnie wskazuje, iż powinna zostać wpisana jako zastępcza instalacja "do czasu uruchomienia Regionalnej Instalacji". Zdaniem skarżącej zarówno zakład w Promniku jak i zarządzany przez nią zakład w Kielcach powinny być uznane jako instalacje do zastępczej obsługi regionów do czasu uruchomienia regionalnej instalacji, gdyż żadna z nich nie spełnia wymagań stawianych tego typu instalacji. Taki stan powinien trwać do czasu faktycznego uruchomienia przez obie lub jedną spółkę zakładu spełniającego wymagania prawne. Według umowy zawartej w dniu 20 lipca 2012 r. dotyczącej zaprojektowania i wybudowania Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku czas niezbędny do zrealizowania tej inwestycji wynosi ok. 3-4 lata. Przyjęta regulacja powoduje, że skarżąca pozbawiona jest prawa do przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych.

W odpowiedzi na tę skargę Sejmik Województwa Świętokrzyskiego wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu autor odpowiedzi przytoczył przebieg procedury, w wyniku której doszło do podjęcia zarówno zaskarżonej w tej sprawie uchwały jak i podjęcia tego samego dnia uchwały "Plan gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego" 2012 – 2018. Wskazał, że w celu określenia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów Organ przeprowadził analizę wszystkich instalacji, w których przetwarzano odpady. Analiza została przeprowadzona w pierwszym etapie poprzez odebranie od Zarządzających Instalacjami informacji zawartych w tabeli na temat spełniania wymogów ustawowych. Z informacji uzyskanych od B.. Sp. z o.o. wynikało, że pod adresem H. w K. zlokalizowana jest instalacja do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, ale po weryfikacji tych informacji ustalono, że wypełniona tabela odnosi się do planowanej dopiero instalacji do biologiczno – mechanicznego przetwarzania. W przypadku odpowiedzi udzielonej przez Przedsiębiorstwo

Gospodarki odpadami Sp. z o. o (zakład w Promniku) dane zawarte w tabeli 2a – dotyczące instalacji do mechanicznego przetwarzania oraz w tabeli 2b – dotyczące biologicznego przetwarzania dotyczą instalacji, która zostanie uruchomiona w 2015 r., za wyjątkiem instalacji do składowania odpadów. Dlatego też w projekcie planu na 2012 – 2018 instalacja w Promniku nie została uwzględniona w wykazie funkcjonujących instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie MBP. Niezależnie od tych ustaleń Organ zarządził odbycie przez swoich pracowników wizji lokalnych na wszystkich instalacjach przetwarzających zmieszane odpady komunalne w celu ich oceny i ustalenia, czy mogą zostać uwzględnione jako regionalne instalacje w wojewódzkim planie oraz uchwale w sprawie jej wykonania. Podczas wizji lokalnej przeprowadzonej w dniu 26 czerwca 2012 r. w msc. Promnik ustalono, że instalacja do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów jest zakładem zagospodarowania odpadów zgodnie z definicją, o której mowa w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska. Składa się ona z części mechanicznej, gdzie zachodzi mechaniczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych w dwóch urządzeniach tj. przesiewaczach bębnowych DOPPSTAD SM 620 o mocy przerobowej 82 000/Mg/rok i części biologicznej, gdzie prowadzone są procesy biologiczne przetwarzania zmieszanych odpadów w komposterze dynamicznym K-16 oraz na płycie kompostowej o mocy przerobowej 7000 Mg/rok. W instalacji zachodzi jeden zintegrowany proces, który przebiega w instalacji usytuowanej poza obrębem kwatery przeznaczonej do składowania odpadów. PGO Sp. z o.o. w Kielcach posiada pozwolenie zintegrowane (decyzja Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z dnia 14 maja 2012 r.) m.in. na odzysk odpadów o kodzie 200301 oraz odpadów o kodzie 191219, które są przetwarzane w instalacji do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Powyższym wypełniono obowiązki wynikające z przepisów o odpadach i ochronie środowiska. Instalacja ta spełnia wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy Prawo ochrony środowiska. Powyższe ustalenia spowodowały, że dokonano wpisu instalacji w Promniku do wykazu regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w regionie 4 zarówno w planie gospodarki odpadami jak i w zaskarżonej uchwale. Autor pisma podkreślił, że od grudnia 2011 r. do marca 2012 r. Zarząd Województwa odbył szereg spotkań z przedstawicielami samorządów lokalnych oraz przedsiębiorcami, w trakcie których omawiano projekt aktualizacji planu oraz założenia do projektu uchwały

w sprawie wykonania polanu. W dniu 16 maja 2012 r. projekt zaskarżonej uchwały został przekazany do konsultacji Świętokrzyskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego, która nie wniosła do niego żadnych uwag.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi autor odpowiedzi wskazał, że wynikający z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakaz nadużywania pozycji dominującej jest skierowany do przedsiębiorcy, którym Sejmik Województwa nie jest. Ponadto nawet w sposób pośredni uchwała nie narusza przepisów tej ustawy ponieważ z jednej strony ustawa o odpadach nie wprowadziła zakazu wskazania dla danego regionu tylko jednej regionalnej instalacji, a z drugiej strony jeśli instalacja spełnia wymagania regionalnej instalacji, byłoby wręcz niezgodne z prawem niewskazanie jej w uchwale w sprawie wykonania wpgo, podobnie jak niezgodnie z prawem byłoby niewskazanie instalacji zastępczych, o ile takie są i mogą być z uwagi na wymagania zaliczone do instalacji zastępczych. Nie polega także na prawdziwym zarzucie, że wpisanie instalacji w Promniku jako RIPOG spowoduje, że zarządzający tą instalacją będzie jedynym podmiotem uprawnionym do wzięcia udziału w przetargach, które gminy mają obowiązek przeprowadzić realizując swoje obowiązki, skoro stosownie do przepisów art. 6 d oraz 9 e ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach uczestnikami takich przetargów mogą być także przedsiębiorcy zajmując się transportem odpadów (zarzuty skargi z punktów 1 i 5). Z kolei odnośnie zarzutu z punktu 2 skargi wskazano, że to, iż urządzenia nie są trwale z gruntem związane nie oznacza, że nie spełniają wymogu urządzeń stacjonarnych. W ustawie Prawo ochrony środowiska nie zostało zdefiniowane pojęcie "stacjonarny". Przy ustaleniach dotyczących rodzaju urządzeń i ich charakteru Organ kierował się interpretacją zawartą w wyjaśnieniu Ministra Środowiska z kwietnia 2004 r., zgodnie z którą przez urządzenie stacjonarne należy rozumieć urządzenie, które ze względu na swój charakter przeznaczone jest do użycia w określonym miejscu i będące w jednym miejscu eksploatowane. Takim urządzeniem jest także urządzenie przewoźne, jeżeli jest przeznaczone do użycia w określonym miejscu i będąc eksploatowane pozostaje w jednym miejscu przez dłuższy czas. Powyższa argumentacja dotycząca rozumienia pojęcia "stacjonarne urządzenie techniczne", o którym mowa w art. 3 pkt 6 lit. b ustawy Prawo ochrony środowiska i ustalenia z wizji lokalnej co do charakteru i rodzaju zlokalizowanych urządzeń w Promniku świadczą o tym, że nieuprawniony jest także zarzut zawarty w pkt 5 skargi. Z kolei odnosząc się do zarzutów z punktu 3 skargi wskazano, że dotyczą one decyzji z dnia 14 maja 2012

r., wydanej w trybie art. 155 kpa przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego. Próby podważenia tej decyzji w toku postępowania wszczętego poprzez złożenie skargi na uchwałę są bezskuteczne. Z kolei odnośnie zarzutu z punktu 4 (naruszenie art. 16 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) organ wskazał, że gdyby przyjąć za uzasadnione rozumienie art. 16 ust. 2 zaproponowane przez skarżącego, należałoby przyjąć, że w uchwałach w sprawie wykonania planu należy uwzględnić tylko te instalacje, które funkcjonowały na terenie województwa i w dniu 1 stycznia 2012 r. spełniały wymogi dotyczące RIPOK. Tym samym w zaskarżonej uchwale nie mogłyby się znaleźć nie tylko instalacja w Promniku, ale i nie powinny być wpisane inne instalacje, w tym także ta w Kielcach, o ile po tym dniu spełni wymagania przewidziane dla tego typu instalacji. Taka wykładnia byłaby sprzeczna z ratio legis nowelizacji z dnia 1 lipca 2011 r. Jeśli natomiast chodzi o naruszenie art. 16 ust. 3 tej samej ustawy to zauważyć należy, że dla instalacji w Promniku nie było wymagane wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z tego względu, że teren, na którym została zlokalizowana inwestycja Zakład Zagospodarowania Odpadów w Promniku został przeznaczony pod tego rodzaju zabudowę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sołectwa Promnik. W związku tym uznać należało, iż w przypadku zakończenia budowy regionalnej instalacji do MBP, co potwierdzono w dniu 28 czerwca 2012 r. na wizji lokalnej, instalację tę zgodnie z ww. przepisem uwzględnia się w uchwale w sprawie wykonania planu. Jeśli natomiast chodzi o zarzut z punktu 6 skargi jest on niezasadny z tego powodu, że w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały rozporządzenie z dnia 11 września 2012 r. jeszcze nie obowiązywało.

Gmina Chmielnik w swojej skardze zaskarżyła całą uchwałę, podnosząc, że jako organizator w nowym systemie regulującym zasady gospodarowania odpadami komunalnymi powinna mieć wpływ na treść elementów uchwały w zakresie umieszczenia jej w regionie czwartym oraz nie umieszczenia instalacji w Przededworzu gmina Chmielnik jako instalacji do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i 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. Wskazała, że jednocześnie jako wytwórca odpadów jest zainteresowana ceną za odbiór i unieszkodliwianie odpadów, która ma wpływ na wysokość wydatków budżetowych. Dalej zarzuciła, że uchwała ingeruje w określoną art. 163 i 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i "arbitralnie narusza rozwiązania naruszające jej prawa", a także narusza zasady uczciwej konkurencji. Nadto chwala, jako akt prawa miejscowego została podjęta bez ustalenia okresu przejściowego umożliwiającego dostosowanie się wytwórców odpadów do ponoszenia podwyższonych kosztów opłat z tytułu odbierania odpadów. Umieszczenie Gminy Chmielnik w regionie czwartym powoduje konieczność transportu odpadów zmieszanych na dziesięciokrotnie większą odległość niż dotychczas, co jest przyczyną zdecydowanego wzrostu kosztów opłat z tytułu ich utylizacji. Składowisko w Promniku mieści się w odległości ok. 60 km od Chmielnika, natomiast instalacje w regionie piątym są oddalone od Chmielnika 20 km (instalacja w Dobrowodzie) i 30 km (instalacja w Staszowie). Umieszczenie Gminy Chmielnik w regionie 4 w sposób nieuzasadniony zwiększa koszty odbioru odpadów od wytwórców. Sejmik bez przeprowadzenia niezbędnej analizy nie uznał składowiska w Przededworzu jako instalacji regionalnej obok instalacji w Promniku. Takie zaś rozwiązanie miałyby znaczący wpływ na obniżenie kosztów dostawy odpadów ponoszonych przez mieszkańców południowej części regionu nr 4.

Podobnie swojej skardze Zakładu Usług Komunalnych w Chmielniku Spółki z o.o. z siedzibą w Zreczu Dużym zarzucił podjęcie uchwały bez ustalenia okresu przejściowego, naruszenie art. 9 ustawy o odpadach poprzez spowodowanie, że odpady sprzecznie z zasadą bliskości nie będą przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu, a także zakwestionował nieokreślenie składowiska w Przededworzu jako instalacji regionalnej, wskutek zawyżenia ilości odpadów wytwarzanych na terenie gmin miejsko – wiejskich, oraz umieszczenie Gminy Chmielnik w regionie czwartym.

W odpowiedziach na te skargi, domagając się ich oddalenia, Sejmik Województwa Świętokrzyskiego wskazał, że jeśli chodzi o zarzut braku ustalenia okresu przejściowego jest on niezasadny, gdyż stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. Nr 62, poz. 718) w uchwale wskazano, że wchodzi ona w życie po

upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Ponadto uchwała została podjęta w dniu 28 czerwca 2012 r., natomiast została ogłoszona w dniu 1 sierpnia 2012 r. i weszła w życie 16 sierpnia 2012 r. Biorąc to pod uwagę przedsiębiorcy mieli czas i możliwość dostosowania się do niej. Ponadto w czasie organizowanych w okresie od 8 grudnia 2011 r. do 24 stycznia 2012 r. spotkań w ramach konsultacji żaden z uczestników tych spotkań nie wskazał na potrzebę wprowadzenia okresu przejściowego wejścia w życie uchwały. Argumenty dotyczące uniemożliwienia właścicielom nieruchomości dostosowania się do nowych reguł systemu gospodarki odpadami wskutek niezastosowania okresu przejściowego są chybione wobec regulacji zawartej w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie niektórych ustaw, wprowadzającej *vacatio legis*, zwalniające właścicieli nieruchomości, mających w dniu wejścia w życie zawarte umowy z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą na odbieranie odpadów komunalnych od uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w okresie obowiązywania umowy, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od 1 stycznia 2012 r.). Umieszczenie Gminy Chmielnik w regionie 4 było uzasadnione i podyktowane zagrożeniem nie osiągnięcia efektu ekologicznego zawartego w umowie dotacji na przedsięwzięcie realizowane w tym regionie ze środków finansowych UE w zakresie budowy regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Ponadto tworząc regiony organ wszystkie kwestie konsultował podczas spotkań organizowanych ze wszystkimi gminami. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 9 ustawy o odpadach wskazano, że wskazane w skardze instalacje w "Dobrowie" i Staszowie są instalacjami do składowania odpadów, na które nie można przekazywać zmieszanych odpadów komunalnych bez uprzedniego ich przetworzenia w instalacji MBP. Z kolei odnosząc się do zarzutu związanego z niezaliczeniem instalacji w Przededworzu jako instalacji regionalnej do składowania odpadów wskazano, że jak wynika z informacji udzielonych przez Zakład Usług Komunalnych w Chmielniku, który zarządzał tą instalacją w 2010 r., jest tam zlokalizowana instalacja do składowania odpadów o całkowitej pojemności 82943 m³ natomiast pojemność zapełniona na koniec 2010 r. wynosiła 35 360,08 m³. Po odjęciu pojemności zapełnionej od całkowitej na składowisku w Przededworzu pozostało 47 582,92m³ wolnej pojemności. Tymczasem według wyliczeń uwzględnionych w załączniku nr 12 do Planu dla regionu 4, w którym zlokalizowane jest składowisko w Przededworzu, minimalna pojemność dla

regionalnej instalacji do składowania odpadów wynosi 61 440 m³. To powoduje, że instalacja ta nie mogła być uwzględniona w wykazie regionalnych instalacji do składowania odpadów w Planie i uchwale wykonawczej. Ponadto z uwagi na nowego zarządzającego składowiskiem w Przededworzu, którym od 1 stycznia 2011 r. jest Kopalnia Granitu Kamienna Góra Sp. z o. o., do tej spółki także wystosowano pismo w sprawie wypełnienia tabeli. W odpowiedzi Spółka ta wskazała, że zarządza instalacją, zapewniającą przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów, co zostało potwierdzone w trakcie przeprowadzonej w dniu 17 stycznia 2012 r. wizji lokalnej i co pozwoliło na określenie tej instalacji w Planie oraz w uchwale wykonawczej jako regionalnej instalacji do przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów. Spółka Kopalnia Granitu Kamienna Góra nie posiada natomiast instalacji do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, natomiast planuje budowę zakładu zagospodarowania odpadów, w skład którego wchodzić będzie regionalna instalacja do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów oraz instalacja do składowania odpadów.

Wszystkie sprawy ze skarg wyżej opisanych zostały połączone, zgodnie z art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zmianami), dalej p.p.s.a., do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przedmiotem wszystkich skarg jest uchwała w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami, a więc uchwała, będąca zgodnie z art. 15 ust. 3 obowiązującej w dacie jej podejmowania ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach aktem prawa miejscowego. W tym miejscu zauważyć należy, że w dniu 23 stycznia 2013 r. weszła w życie nowa ustawa o odpadach (z dnia 14 grudnia 2012 r. – Dz. U. z 2013 r., poz. 21). Ponieważ jednak zaskarżona uchwała została podjęta pod rządem wcześniej obowiązującej ustawy, również w czasie obowiązywania ustawy z 27 kwietnia 2001 r. zostały wystosowane do organu wezwania do usunięcia naruszenia prawa i następnie wniesione do sądu skargi, legalność zaskarżonej uchwały, a więc jej zgodność z prawem należało ocenić uwzględniając dotychczasową regulację prawną. W dalszej części uzasadnienia, mówiąc o ustawie o odpadach, bez wskazania jej daty, należy mieć na uwadze ustawę z 27 kwietnia 2001 r.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1590 ze zmianami) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu. W niniejszej sprawie nie może budzić żadnych wątpliwości to, że zaskarżona uchwała została wydana w sprawie z zakresu administracji publicznej, tak więc jako akt prawa miejscowego podlega zaskarżeniu. Wszyscy skarżący przed wniesieniem skargi wezwali organ do usunięcia naruszenia i skargi złożyli w terminie, to jest przed upływem jednego miesiąca od otrzymania odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia.

Odnosnie skargi Spółki B. wskazać należy, że w ocenie Sądu uchwała w zaskarżonej przez nią części narusza interes prawny tej Spółki oraz jej uprawnienia. Uzasadnienie takiej oceny wymaga jednak w niniejszej sprawie wcześniejszego wykazania, że uchwała w tej części została podjęta z naruszeniem prawa, w szczególności przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 15c lit. a ustawy o odpadach w zw. z art. 16 ust. 3 ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu obrządku i czystości w gminach oraz o zmianie innych ustaw – dalej określanej w skrócie jako ustawa o zmianie (...) z dnia 1 lipca 2011 r.

Na wstępie jednak należy zauważyć, że w art. 14 ustawy o odpadach określono wymagania, jakim powinny odpowiadać plany gospodarki odpadami. Między innymi zgodnie z ust. 8 wojewódzkie plany gospodarki odpadami zawierają określenie regionów gospodarki odpadami komunalnymi, wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu oraz wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami 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. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi, 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych 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 przyjmować odpadów z innych przyczyn. Porównania obu tych regulacji: zawartej w art. 14 ust. 8 i w art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach budzi wątpliwości w zakresie wzajemnego stosunku do siebie tych przepisów, w tym przede wszystkim, czy PGO w części określającej regiony oraz regionalne instalacje może różnić się od uchwały w sprawie wykonania tego planu. Wiąże się z tym bowiem problem, czy można skutecznie zaskarżyć uchwałę w sprawie wykonania planu bez wcześniejszego wyeliminowania uchwały w sprawie planu gospodarki odpadami. Zauważyć bowiem należy, że wniesiona do tut. Sądu skarga Gminy Chmielnik na uchwałę z dnia 28 czerwca 2012 r. - Plan gospodarki odpadami - została oddalona. Otóż zdaniem Sądu, o ile uchwała w sprawie wykonania planu nie może w sposób odmienny określać regionów i wchodzących w ich skład gmin, o tyle mogą zachodzić różnice w części określającej regionalne instalacje. Za takim stanowiskiem przemawia chociażby to, że w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o zmianie (...) z dnia 1 lipca 2011 r. ustawodawca wprost przewidział możliwość umieszczenia - tylko w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – instalacji, które spełniały wymagania dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w dniu wejścia w życie ustawy (to jest 1 stycznia 2012 r.) – ust. 2, oraz tylko w uchwale w sprawie wykonania planu lub w uchwale zmieniającej taką uchwałę 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 - ust. 3. Dlatego też pomimo, że w wojewódzkim planie gospodarowania odpadami instalacja w Promniku została określona jako funkcjonująca tymczasowa regionalna instalacja do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów, możliwe jest wyeliminowanie, poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały w tej części.

Przed właściwym odniesieniem się do zawartych w skardze zarzutów rozważenia wymaga także kwestia co należy rozumieć przez regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w świetle legalnej jej definicji zawartej w art. 3 ust. 3 pkt 15c. Zgodnie z nim ilekroć w ustawie jest mowa o regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych - rozumie się przez to zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 000 mieszkańców, spełniającego 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:

a) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku,

b) 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,

c) 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.

Umieszczenie bowiem po podpunktach a) i b) przecinków mogłoby świadczyć o tym, że powyższe przepisy należy rozumieć w ten sposób, że instalacja, aby mogła być określona jako regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, o ile nie zapewnia ich termicznego przekształcenia, musi spełniać łącznie wszystkie pozostałe wymogi, wymienione w podpunktach a, b c. Taka zaś wykładnia prowadziłaby do wniosku, że zaskarżona uchwała wszędzie tam, gdzie określa, że regionalną instalację stanowi instalacja spełniająca wymogi tylko jednego z tych podpunktów, naruszałaby prawo. Mimo takiego sformułowania przepisów zawierających definicję regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych zdaniem Sądu należy uznać za prawidłową wykładnię zastosowaną przez organ i nie kwestionowaną przez skarżących, że wystarczające jest spełnienie wymogów tylko z jednego z podpunktów, aby uznać instalację za regionalną. Taka wykładnia została przedstawiona na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska (<http://www.mos.gov.pl/artrykul/4469instalacje-do-zagospodarowania-odpadow/168>), gdzie podniesiono, że ani w ustawie o odpadach ani też w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie został zawarty wymóg, by procesy związane z przekształcaniem wszystkich odpadów komunalnych musiały odbywać się w instalacjach położonych na jednej

nieruchomości i w jednym zakładzie. Co prawda należy ograniczyć transport odpadów, ale nie jest on zakazany. Należy uwzględnić względy praktyczne – np. w wielu przypadkach trudności z lokalizacją w jednym miejscu łącznego kompleksu instalacji do przetwarzania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Z kontekstu przepisów nie wynika zatem jednoznacznie, by dla osiągnięcia celów ustawy konieczne było przyjęcie wymogu łącznego spełniania wymagań określonych w lit. a-c w art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy o odpadach. Dodatkowo zauważyć należy, że po wejściu w życie nowej ustawy o odpadach powyższe wątpliwości już nie istnieją, bowiem obecna regulacja zawarta w art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w sposób jednoznaczny określa, że wystarczające jest spełnienie jednego z wymogów, określonych w podpunktach 1, 2 i 3, odpowiadających treścią podpunktom a, b c poprzedniej ustawy.

Przechodząc do skargi Spółki B., w pierwszej kolejności należy podkreślić, że w projekcie zaskarżonej uchwały, co do którego organ podkreśla, że był on szeroko konsultowany, w tym także jako projekt aktu prawa miejscowego ze Świętokrzyską Radą Działalności Pożytku Publicznego, przynajmniej do 25 czerwca 2012 r. dla regionu 4 nie określono żadnej funkcjonującej regionalnej instalacji o jakiej mowa w art. 3 ust. 3 pkt 15c lit. a, a więc instalacji do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadającej się w całości lub w części do odzysku. W projekcie tym wskazano również, że nie określa się w związku z tym instalacji przewidzianej do zastępczej obsługi regionu w przypadku gdy regionalna instalacja ulega awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn, natomiast określono jako jedyną zresztą instalację do zastępczej obsługi regionu do czasu uruchomienia regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych instalację położoną w K. przy ul. H., a więc instancję zarządzaną przez skarżącą Spółkę B. (znajdujący się w aktach administracyjnych projekt k.258-262). Następnie, tylko w oparciu o przeprowadzone przez czterech pracowników Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska UMWS w Kielcach w dniu 26 czerwca 2012 r. oględziny i sporządzoną z nich notatkę służbową (k. 87 akt adm.) dokonano zmiany i określono, że zakład w Promniku jest funkcjonującą regionalną instalacją do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, jednocześnie jednak określając, że jest to "tymczasowa regionalna instalacja do czasu wybudowania docelowej regionalnej instalacji ze środków UE". W związku

z tym stwierdzić należy, że po pierwsze ustawa o odpadach nie zna pojęcia "tymczasowa regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych". W art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach mowa jest tylko o "regionalnych instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych", a więc spełniających wymogi art. 3 ust. 3 pkt 15c oraz "instalacjach przewidzianych do zastępczej obsługi 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". Już samo wprowadzenia nowego rodzaju instalacji – "regionalnej instalacji tymczasowej" skutkuje stwierdzeniem, że uchwała w tej części narusza prawo.

Po drugie, wskazanie, że jest to tymczasowa regionalna instalacja do czasu wybudowania regionalnej instalacji zdaje się wskazywać na to, że faktycznie w chwili obecnej instalacja w Promniku w zakresie mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów nie spełnia wymogów art. 3 ust. 3 pkt 15c lit a w związku z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie (...). W każdym bądź razie zachodzą poważne wątpliwości co do tego, czy instalację w Promniku można było zakwalifikować jako regionalną instalację do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych skoro:

- nie spełniała ona przesłanek o jakich mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie (...) gdyż bezsporne jest, że w dniu 1 stycznia 2012 r. nie funkcjonowała ona jako instalacja do biologiczno – mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych, a jedyne jako instalacja do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (art. 3 ust. 3 pkt 15c lit. c ustawy o odpadach),

- nie zostało wykazane żadnym przekonującym dowodem, że zostały spełnione wszystkie przesłanki wymienione w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie (...). O ile bowiem można by się zgodzić z organem, że skoro dla tego terenu przed 1 stycznia 2012 r. został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym teren oznaczony symbolem TO - to teren urządzeń gospodarki odpadami, to w związku z tym nie zachodzi konieczność wykazania, że przed 1 stycznia 2012 r. została wydana decyzja o warunkach zabudowy, o tyle zdaniem Sądu notatka z oględzin nie może stanowić wystarczającego dowodu na to, że została zakończona budowa instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania

odpadów komunalnych jak tego wymaga powołany art. 16 ust. 3. Zwykle bowiem zakończenie budowy poprzedza wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i następnie zawiadomienie właściwego organu o zakończeniu budowy. Tymczasem jak sam organ przyznaje w odpowiedzi na skargę, zarządzający instalacją w Promniku wypełniając tabelę zawierającą informacje o instalacji wskazał, że budowa instalacji do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych zostanie zakończona w 2015 r. Nadto w aktach znajduje się informacja z dnia 20 lipca 2012 r. o zawarciu umowy, z której wynika, że w dniu 19 lipca 2012 r., a więc już po podjęciu zaskarżonej uchwały została dopiero zawarta umowa z Mostostalem Warszawa S.A na zaprojektowanie i wybudowanie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku". W trakcie przeprowadzonych w dniu 26 czerwca 2012 r. oględzin, które były jedynym dowodem, w oparciu o który organ w sposób odmienny od projektu uchwały określił, że instalacja w Promniku jest regionalną instalacją tymczasową do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów, ustalono, że na terenie zakładu znajdują się opisane w notatce urządzenia. Znajdujące się w aktach zdjęcia potwierdzają zarzut, że urządzenia te są umiejscowione na pojazdach, co dodatkowo zdaje się potwierdzać zarzut Spółki B., że nie są to stacjonarne urządzenia techniczne, o jakich mowa w art. 3 pkt 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, a w związku z tym, nie są to instalacje w rozumieniu tego przepisu oraz art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy o odpadach. W każdym zaś razie zdaniem Sądu nie można przyjąć, że pod pojęciem "zakończenia budowy instalacji" mieści się sprowadzenie w jedno miejsce kilku urządzeń posadowionych na pojazdach, nawet, jeśli by pojazdy te miały stać w określonym miejscu przez dłuższy czas.

Jak wcześniej wspomniano, zgodnie z szeroko - co podkreśla organ - konsultowanym projektem zaskarżonej uchwały, prowadzona przez skarżącą Spółkę B. instalacja do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych była określona jako jedyna w regionie instalacja zastępcza - do czasu uruchomienia regionalnej instalacji tego typu. Na skutek podjęcia zaskarżonej uchwały, status tej instalacji, a w zasadzie zakres jej działalności, uległ zmianie. Obecnie instalacja przy ul. H. w K. nadal jest instalacją przewidzianą do zastępczej obsługi regionu 4, ale tylko w przypadku gdy instalacja w Promniku ulegnie awarii lub z innych przyczyn nie będzie mogła przyjmować odpadów. Skoro zaś, o czym była mowa wyżej, uchwała w zakresie, w jakim określa instalację w Promniku jako regionalną instalację tymczasową

narusza prawo, zdaniem Sądu uzasadnia to ocenę, że uchwała w tej części narusza także interes prawny Spółki B., co skutkowało uwzględnieniem wniesionej przez nią skargi.

Pozostałe, podnoszone przez tę skarżącą zarzuty, w szczególności dotyczące wadliwości decyzji Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z dnia 14 maja 2012 r., zmieniającej pozwolenie zintegrowane wydane dla Zakładu prowadzącego instalację w Promniku, w niniejszej sprawie nie mogły być skutecznie podnoszone, decyzja ta bowiem została wydana przez inny organ w odrębnym postępowaniu. Niezasadne są także zarzuty dotyczące rzekomego naruszenia przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Sąd w całości podziela tu stanowisko zaprezentowane przez organ w odpowiedzi na skargę.

Przechodząc do skargi Gminy Chmielnik na wstępie wskazać należy, że z racji nałożonych na nią ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach obowiązków, niewątpliwie jest ona legitymowana do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami na podstawie art. 90 ustawy o samorządzie województwa.

Gmina domagała się stwierdzenia nieważności całej uchwały, podnosząc, że powinna mieć wpływ na umieszczenie jej w regionie czwartym oraz na nieokreślenie instalacji w Przededworzu jako regionalnej instalacji do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortownia odpadów komunalnych (a więc instalacji o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 15c lit c), natomiast konkretne zarzuty sformułowała odnośnie zaliczenia jej do regionu 4 oraz podjęcia uchwały bez ustalenia okresu przejściowego umożliwiającego wytwórcom odpadów dostosowanie się do ponoszenia podwyższonych kosztów opłat z tytułu odbierania odpadów.

Jeśli chodzi o podział na regiony i wskazanie, które gminy do nich wchodzi, zdaniem Sądu zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała musi być zgodna z samym planem gospodarki odpadami. Zauważyć bowiem należy, że w myśl art. 14 ust. 8 ustawy o odpadach plan gospodarki odpadami zawiera określenie regionów wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu, podczas, gdy zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa regiony gospodarki odpadami (już bez wskazania, które gminy wchodzi do regionu). Świadczy to zdaniem Sądu o tym, że Plan

Gospodarki Odpadami przesądza o podziale na regiony, w tym kwestię, które gminy do którego regionu wchodzi i uchwała plan ten wykonująca nie może tej materii regulować w sposób odmienny. Poza tym ani w przepisach ustawy o odpadach ani w innych aktach prawnych nie ma regulacji, która wskazywałaby na możliwość odmiennego określenia podziału na regiony w PGO i w uchwale plan ten wykonującej. Niezależnie od powyższego zdaniem Sądu dokonany podział na regiony nie narusza przepisów art. 3 ust. 3 pkt 15b ustawy o odpadach, zgodnie z którym przez region gospodarki odpadami należy rozumieć określony w regionalnym planie gospodarki odpadami obszar liczący co najmniej 150 000 mieszkańców; regionem może być gmina licząca powyżej 500 000 mieszkańców. Jak wynika z Planu region 4 liczy 390 000 mieszkańców. Ustawodawca zgodnie z prawem wynikającym chociażby z art. 164 ust. 3 Konstytucji przyznał kompetencję do określania regionów gospodarki odpadami sejmikom województw. Tym samym niezasadny jest zarzut, że "uchwała ingeruje w określoną art. 163 i 164 ust. 2 Konstytucji zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i arbitralnie narusza rozwiązania naruszające jej prawa". Województwa (ich sejmiki) mają stosunkowo dużą swobodę w kształtowaniu regionów (pomijając określone sztywno kryterium ilości mieszkańców). Kryteria materialnoprawne tworzenia regionów zostały wskazane w art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach. Sejmik województwa nie jest związany stanowiskiem gminy odnośnie tego, do którego regionu powinna ona należeć. Jeśli zaś chodzi o zarzut naruszenia art. 9 ustawy o odpadach i wynikającej z niego zasady bliskości to zauważyć należy, że określając regiony sejmik ma obowiązek uwzględniania nie tylko aktualnie istniejącej sytuacji, w tym w szczególności działających zastępczych instalacji, ale także inwestycji realizowanych, których celem jest stworzenie regionalnej instalacji, spełniającej wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy Prawo ochrony środowiska. Dlatego też skarżąca nie może skutecznie kwestionować zaliczenia jej do regionu 4 tylko z powołaniem się na to, że w regionie nr 5 instalacja w Staszowie znajduje się w odległości 30 km, a instalacja w Dobrowodzie w odległości 20 km od Chmielnika, skoro ta pierwsza została określona jako regionalna instalacja tylko do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz jako instalacja zastępcza do biologiczno – mechanicznego przetwarzania odpadów, zaś instalacja w Dobrowodzie tylko jako zastępcza w zakresie składowania odpadów. Zanim bowiem zmieszane odpady komunalne mogą trafić

na takie składowisko, muszą być wcześniej poddane odzyskowi, a następnie biologiczno – mechanicznemu przetworzeniu. Ponadto tworząc regiony zasadnie organ uwzględnił także planowane inwestycje w zakresie budowy regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym w szczególności takie, na które zostały udzielone dotacje ze środków UE.

Gmina Chmielnik wniosła do tut. Sądu również skargę na uchwałę z dnia 28 czerwca 2012 r. – "Plan gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego" 2012 – 2018, w której także zakwestionowała podział województwa na regiony oraz niezaliczenie instalacji w Przededworzu do instalacji regionalnej o jakiej mowa w art. 3 ust. 3 pkt 15c lit c ustawy o odpadach. Jej skarga została oddalona (wyrok w sprawie II SA/Ke 818/12, z akt której dopuszczono dowód).

Odnosnie zarzucanego w skardze braku ustalenia okresu przejściowego to zauważyć należy, że w § 4 zaskarżonej uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, co uwzględniając datę publikacji - 1 sierpnia 2012 r., nastąpiło 16 sierpnia 2012 r. Tak więc niewątpliwie okres przejściowy został ustalony i odpowiada okresowy, o jakim mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych niektórych innych aktów prawnych. Zdaniem Sądu tak ustalony okres przejściowy nie narusza ani prawa ani też interesu prawnego Gminy. Zauważyć bowiem należy, że w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie (...) przewidziano dla gmin 12 - miesięczny termin od dnia wejścia w życie ustawy do podjęcia uchwał, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tak więc gmina nie musi od razu z chwilą wejścia w życie zaskarżonej uchwały dysponować nową regulacją prawną, dostosowaną do nowych przepisów. Co więcej, zdaniem Sądu w interesie gminy powinno być jak najszybsze wejście w życie uchwały w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami, bowiem brak takiej uchwały właściwie uniemożliwia gminom tworzenie systemów gminnych związanych z gospodarką odpadami.

Ponadto, na co słusznie wskazał organ, z uwagi na regulację prawną zawartą w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie (...), zgodnie z którą właściciel nieruchomości, który w dniu wejścia w życie ustawy ma zawartą z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą umowę na odbieranie odpadów komunalnych jest zwolniony z uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach, w okresie obowiązywania tej umowy, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Tak więc zarzut Gminy, że wejście w życie uchwały bez zastosowania okresu dostosowawczego uniemożliwia właścicielom nieruchomości dostosowanie się do nowych reguł systemu gospodarki odpadami komunalnymi jest nieuzasadniony.

Jak wskazano na wstępie niniejszego uzasadnienia, zdaniem Sądu w części określającej regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych uchwała w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami może się różnić od samego Planu, o czym świadczą przepisy art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie (...). Dlatego też pomimo, że skarga Gminy Chmielnik na uchwałę – Plan gospodarki odpadami, w której także kwestionowano niezaliczenie instalacji w Przededworzu do regionalnej instalacji o jakiej mowa w art. 3 ust. 3 pkt 15c lit. c ustawy o odpadach została oddalona, w niniejszej sprawie należy odnieść się w sposób merytoryczny do zarzutów dotyczących tej części zaskarżonej uchwały.

Jak wynika z akt sprawy powodem, dla którego instalacja w Przededworzu nie została określona jako regionalna instalacja do składowania 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, było ustalenie przez organ, że składowisko nie spełnia przesłanki dotyczącej pojemności, pozwalającej na przyjmowanie odpadów przez 15 lat. Jak to wynika z ustaleń i obliczeń wskazanych w planie gospodarki odpadami (załącznik 12), wymagana wolna pojemność dla regionu wynosi 61440 m³ podczas, gdy pozostała wolna pojemność tego składowiska wynosi 47 582,92m³. W wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, poprzedzającym wniesienie skargi w niniejszej sprawie do Sądu, Gmina Chmielnik, kwestionując całą uchwałę nie podniosła żadnego konkretnego zarzutu dotyczącego instalacji w Przededworzu. Dopiero w skardze na uchwałę – Plan gospodarki odpadami zakwestionowała przyjęte w planie założenia ilości wytworzonych odpadów przez jednego mieszkańca województwa świętokrzyskiego, uznając, że założenia te powinny być przyjęte na podstawie "obiektywnych danych statystycznych GUS", według których ilość wytworzonych odpadów przez jednego statystycznego mieszkańca

tego województwa wynosi 194 kg, a ilość zebranych odpadów 157 kg. Takie zarzuty zostały natomiast podniesione w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa przez trzeciego ze skarżących - Zakład Usług Komunalnych w Chmielniku Spółkę z o.o. W odpowiedzi na to wezwanie organ wskazał, że przy wyliczaniu wskaźników oparł się na publikacji dr inż. Ryszarda Szpadta "Prognoza zmian w zakresie gospodarki odpadami" wydanej przez Ministerstwo Środowiska, która została opracowana i wykorzystana na potrzeby uchwalenia Krajowego planu gospodarki odpadami. Zgodne zaś z art. 14 ust. 3 ustawy o odpadach wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z planem krajowym. Ponadto organ opracowujący plan nie ma obowiązku korzystania z danych statystycznych. Podzielając argumentację organu dodatkowo wskazać należy, że skarżąca w żaden sposób nie podważyła przyjętych w planie wskaźników w zakresie mocy potrzebnej do składowania odpadów przez 15 lat, a co za tym idzie brak jest podstaw do uznania, że w tej części zaskarżona uchwała narusza przepisy. W szczególności nie zostało przez skarżącą wykazane, że ilość odpadów wskazywana w roczniku GUS (pomijając kwestię tego, że są tam wskazane ilości za okres wsteczny nie zaś prognozowane) po ich mechaniczno – biologicznym przetworzeniu wraz z pozostałościami z sortowania odpadów komunalnych będzie za okres 15 lat mniejsza lub równa wolnej pojemności jaka pozostała w instalacji w Przededworzu. Podkreślić należy, że instalacja ta została określona jako instalacja zastępcza dla regionu 4 do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, a ponadto jako regionalna instalacja przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzania z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin dla regionu 4 i instalacja zastępcza dla regionu 3. Poza tym, jak należy wnioskować, Gmina Chmielnik kwestionuje niezaliczenie tej instalacji do regionalnej instalacji o jakiej mowa w art. 3 ust. 3 pkt 15c lit. c uważając, że uwzględnienie jej wniosku w tym zakresie pozwoliłoby zmieszane odpady komunalne kierować bezpośrednio do tego składowiska. Tymczasem zgodnie z art. 9e ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w wersji obowiązującej do końca 2012 r. – tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 391) podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zobowiązany jest do przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, przy czym chodzi tu konkretnie o regionalną instalację o jakiej

mowa w art. 3 ust. 3 pkt 15c lit. a ustawy o odpadach, co wynika z regulacji zawartej w art. 7 i 9 ustawy o odpadach oraz art. 9e ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W rezultacie budzi wątpliwości, czy faktycznie nie zakwalifikowanie składowiska w Przededworzu, zarządzanego przez Kopalnię Granitu Kamienna Góra Sp. z o. o., jako regionalnej instalacji do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych narusza interes prawny Gminy Chmielnik.

Jeśli chodzi o skargę Zakładu Usług Komunalnych w Chmielniku Spółkę z o.o. z siedzibą w Zreczu Dużym, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zdaniem Sądu ten skarżący nie wykazał, że uchwała w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami narusza jego interes prawny. W skardze zarzucono, że wejście w życie uchwały bez zastosowania okresu dostosowawczego pozwalającego na dostosowanie się do nowych regulacji uniemożliwia dokonanie czynności wypowiedzenia i rozwiązania umowy z przedsiębiorcą zarządzającym instalacją odbierającą odpady, nie jest możliwa zmiana umów z mieszkańcami w zakresie cen oraz nie jest możliwe zebranie środków finansowych na wyposażenie spółki w dodatkowe środki transportowe, co narusza "w sposób ewidentny nasz interes majątkowy". Tymczasem zauważyć należy, że interes majątkowy nie jest tożsamy z interesem prawnym, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, lecz raczej z interesem faktycznym. Jak to wynika z utrwalonego orzecznictwa sądowoadministracyjnego skarżący musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego indywidualną sytuacją prawną. Musi on udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, pozbawia go przykładowo pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. (por. wyrok NSA z 1 marca 2005 r. sygn. OSK1437/04, wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2005 r. sygn. II SA/Wa 1928/04). W orzecznictwie przyjmuje się przy tym, że interes prawny skarżącego, do którego wprost nawiązuje art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną wnoszącego skargę. Zauważa się przy tym, że interes prawny musi być bezpośredni i realny w tym znaczeniu, że można go wywodzić wyłącznie z własnej określonej przez prawo materialne sytuacji prawnej (por. wyrok WSA w Warszawie z 1 06.2005 r. op.cit., wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 maja 2006 r. sygn. II SA/Bk 763/05, wyrok WSA w Warszawie z 19 marca 2008 r. sygn. IV SA/Wa 2201/06, wyrok NSA z 23 maja 2002 r. sygn.

IV SA 1486/01).

Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) skargi. Istotne jest także i to, że obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas gdy naruszenie interesu indywidualnego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Tym samym obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługujących danej jednostce samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie brak jest powiązania pomiędzy zaskarżoną uchwałą, określającą podział województwa na regiony gospodarki odpadami oraz regionalne i zastępcze instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych z interesem prawnym lub uprawnieniami wynikającymi z tytułu prowadzonej przez Zakład Usług Komunalnych działalności gospodarczej. W szczególności wejście w życie tej uchwały po upływie 14 dni od jej ogłoszenia (i ponad półtora miesiąca od jej uchwalenia) i nieokreślenie, że instalacja w Przededworzu nie stanowi regionalnej instalacji do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych nie narusza interesu prawnego ani uprawnienia skarżącej spółki. Jeśli bowiem chodzi o niemożność zachowania miesięcznego terminu do wypowiedzenia właścicielom nieruchomości umów to zauważyć należy, że zaskarżona uchwała nie nakłada na spółkę obowiązku wypowiedzenia takich umów w ciągu 14 dni od jej wejścia w życie, nie uniemożliwia ona także ewentualnego wypowiedzenia umowy z zarządzającym instalacją w Przededworzu. Nawet jednak jeśliby uznać, że uchwała w jakiś sposób narusza interes prawny skarżącego Zakładu, to i tak z przyczyn wskazanych wcześniej przy okazji odnoszenia się do skargi Gminy Chmielnik, skarga ta nie mogłaby zostać uwzględniona.

Mając na uwadze wszystkie wyżej wskazane argumenty należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części określającej instalację w Promniku jako regionalną instalację tymczasową (do czasu wybudowania docelowej regionalnej instalacji ze środków UE) do mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielania ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Jednocześnie zgodnie z art. 152 tej samej ustawy Sąd określił, że w tej części zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się

wyroku. Natomiast skargi Gminy Chmielnik oraz Zakładu Usług Komunalnych w Chmielniku Sp. z o.o. z siedzibą w Zreczu Dużym na podstawie art. 151 p.p.s.a. podlegały oddaleniu.

O kosztach postępowania Sąd orzekł zgodnie z art. 200 p.p.s.a. Na zasadzoną na rzecz Spółki B. kwotę 557 złotych składa się uiszczony przez nią wpis w wysokości 300 złotych, wynagrodzenie pełnomocnika - 240 złotych (§ 18 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zmianami) oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa – 17 złotych.