



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.

LEX-I.4131.15.2017

Sejmik
Województwa Mazowieckiego
Pl. Bankowy 3/5
00-142 Warszawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 82 ust. 1 w związku z art. 78 i 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 209/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022 wraz z załącznikami i uchwały Nr 210/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022.

Uzasadnienie

Na sesji Sejmiku Województwa Mazowieckiego w dniu 19 grudnia 2016 r. podjęto uchwałę Nr 209/16 w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022 wraz z załącznikami oraz uchwałę Nr 210/16 w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022.

Powołana uchwała Nr 209/16 została podjęta na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa i art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 z późn. zm.), zaś uchwała Nr 210/16 na podstawie art. 18 pkt 20 i art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa i 38 ust. 1, 2 i 4 ustawy o odpadach.

Uchwała Nr 209/16 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie trybu jej podejmowania, to jest bez zaopiniowania projektu przez ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie wprowadzonych do Planu gospodarki odpadami zmian, już po zaopiniowaniu go przez tego ministra, oraz uzgodnieniu Planu inwestycyjnego.

Zgodnie z art. 36 ust. 6b ustawy o odpadach, dokonanie przez sejmik województwa zmian w planie inwestycyjnym uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz w pozostałej części wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która odnosi się do inwestycji wskazanych w planie inwestycyjnym, wymaga uzgodnienia z ministrem

właściwym do spraw środowiska. Z wyjaśnień udzielonych przez Marszałka Sejmiku Województwa Mazowieckiego wynika, że zmiany dokonane w PGO WM nie zostały zaopiniowane, zaś w opinii organu nadzoru zmiany te odnosiły się do inwestycji wskazanych w planie inwestycyjnym, a zatem wymagały zastosowania procedury wskazanej w powołanym przepisie.

Na podstawie art. 36 ust. 7 ustawy o odpadach przy opracowywaniu projektów planów gospodarki odpadami stosuje się przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą środowiskową”, w zakresie dotyczącym udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Na podstawie art. 46 ustawy środowiskowej projekt planu gospodarki odpadami wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Poprzez strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, należy rozumieć „(...) *postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:*

- a) *uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,*
- b) *sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,*
- c) *uzyskanie wymaganych ustawą opinii,*
- d) *zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu”* (art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy środowiskowej).

Z kolei, udział społeczeństwa w ww. postępowaniu precyzuje art. 39 ustawy środowiskowej, w tym m. in. w zakresie obowiązku podania do publicznej wiadomości, przez organ opracowujący projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, informacji, które mają być upublicznione, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 11 przywołanej wyżej ustawy. Organowi nadzoru nie doręczono dokumentów, które potwierdzałyby wykonanie, w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, następujących czynności:

- podania do publicznej wiadomości, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, komunikatu „*o przystąpieniu do sporządzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami*” (art. 39, w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. a ustawy środowiskowej);
- uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 53, w zw. z art. 57 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy środowiskowej);
- uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko z wojewódzkim inspektorem sanitarnym (art. 53, w zw. z art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy środowiskowej);
- dołączenia do przyjętego dokumentu (uchwały w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami), uzasadnienia zawierającego informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (...)” (art. 42 pkt 2 ustawy środowiskowej);

- załączenia do przyjętego dokumentu (uchwały w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami), pisemnego podsumowania (art. 55 ust 3 ww. ustawy środowiskowej) zawierającego „(...) uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:
 - ✓ ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko;
 - ✓ opinie właściwych organów, o których mowa w art. 57 i 58 ww. ustawy;
 - ✓ zgłoszone uwagi i wnioski;
 - ✓ wyniki postępowania dotyczącego transgenicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone;
 - ✓ propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzenia monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu”.

Wymienione braki, a tym samym niedopełnienie wymogów wynikających z art. 39, art. 42 pkt 1, art. 53 i art. 55 ust. 3 ustawy środowiskowej, również stanowią istotne naruszenie prawa.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, za sprzeczne z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 46 ustawy środowiskowej, należy uznać brak zapewnienia udziału społeczeństwa oraz brak sporządzenia nowej lub zmodyfikowanej prognozy oddziaływania na środowisko, po wprowadzeniu istotnych zmian pomiędzy II wersją projektu, a przyjętym 19 grudnia 2016 r. Planem gospodarki odpadami, bowiem pomiędzy tymi wersjami zachodzi istotna różnica odnosząca się do usunięcia inwestycji polegających na budowie lub rozbudowie składowisk odpadów komunalnych. Organ opracowujący projekt dokumentu pozbawił także organy, o których mowa w art. 57 i 58 ustawy środowiskowej, możliwości opiniowania projektu uchwały po wprowadzeniu istotnych zmian merytorycznych. Co prawda opinie wskazanych organów nie mają charakteru wiążącego, niemniej jednak istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 54 ust. 1 ustawy środowiskowej, jest niedopełnienie obowiązków w zakresie procedury podejmowania uchwały, polegające na pozbawieniu możliwości wyrażenia opinii przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Naruszenie procedury sporządzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami winno być także rozpatrywane w kontekście art. 38a ustawy o odpadach. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Przepis ten wszedł w życie 6 lutego 2015 r. na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 122). Stosownie do art. 5 ustawy nowelizującej sejmik województwa aktualizuje i uchwała wojewódzki plan gospodarki odpadami z uwzględnieniem zmian wynikających z niniejszej ustawy w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r. oraz dostosuje i podejmuje uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami do zmian wynikających z niniejszej ustawy w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r. Działanie

art. 38a ustawy o odpadach jest wyłączone przepisem art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej w stosunku do instalacji, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, z późn. zm.), jeżeli budowę instalacji rozpoczęto przed dniem wejścia ustawy nowelizującej. Ostatnio wymieniony przepis - art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. dotyczy natomiast budowy instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dla której przed dniem wejścia w życie tej ustawy (1 stycznia 2012 r.) wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosowanie art. 38a ustawy o odpadach nie zostało zatem wyłączone w stosunku do instalacji, które nie spełniały takiego warunku. W świetle takich ustaleń podniesienia wymaga także zarzut naruszenia art. 6 ust.1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.) w zakresie, w jakim pozbawia udziału w procedurze tworzenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Zgodnie z dyspozycją art. 38a ustawy o odpadach podstawa do odmowy wydania pozwolenia istnieje bowiem, gdy instalacja przeznaczona do przetwarzania odpadów komunalnych nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

Niejako na marginesie, z daleko posuniętej ostrożności, mając na uwadze fakt, iż zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego nie wpłynęło do Sejmiku Województwa Mazowieckiego, a przez to spodziewając się ewentualnego zarzutu z tego tytułu wskazać należy, iż zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2002 r. o sygn. akt OPS 9/02, w orzecznictwie i doktrynie nie kwestionuje się potrzeby uzupełniającego stosowania do postępowania nadzorczego przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zaznaczyć przy tym należy, że w ramach analizowania specyfiki tych postępowań różnice poglądów zarysowały się głównie na temat zakresu postępowania dowodowego i skutków zaniechania lub wadliwego posłużenia się niektórymi instytucjami procesowymi. Postępowanie nadzorcze składa się z różnych czynności procesowych i służy eliminowaniu naruszeń prawa, przede wszystkim prawa materialnego, w uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego. Podobny cel mają czynności procesowe w innych postępowaniach administracyjnych i sądowych, a stwierdzenie nieprawidłowości przy ich dokonywaniu lub zaniechaniu z reguły ocenia się i kwalifikuje pod kątem wpływu na wynik sprawy. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z urzędu, też nie jest celem samym w sobie, lecz służy zapewnieniu stronom postępowania możliwości ochrony ich interesu jeszcze przed rozstrzygnięciem sprawy. Wyraźna liberalizacja formy zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, brak określenia minimalnego terminu, jaki musi upłynąć od tej czynności do załatwienia sprawy, i powiązanie w orzecznictwie skutków braku zawiadomienia strony z oceną wpływu tej okoliczności na potrzebę uczestnictwa strony w postępowaniu łącznie świadczą o tym, że nawet przy załatwianiu indywidualnej sprawy administracyjnej, w drodze decyzji, brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania z urzędu, nie zawsze powoduje wadliwość decyzji, której skutkiem może być jej uchylenie. Jak wyraźnie podkreślono w powołanej wyżej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2002 r.: „*Nawiązując do wcześniej przedstawionych uwag na temat*

istoty administracji zdecentralizowanej, występującego w niej układu stosunków między administracją rządową a samorządową i powiązań w systemie administracji publicznej między organami nadzoru a organami samorządu terytorialnego, trudno przyjąć, aby odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania nadzorczego polegało na zaostrzeniu kryteriów procesowych tego postępowania. Przeciwnie - w świetle instytucjonalnych, stałych powiązań między tymi organami, czego wyrazistym przykładem jest obowiązek przedkładania organowi nadzoru każdej uchwały w celu sprawdzenia jej zgodności z prawem, sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może powodować wadliwości rozstrzygnięcia wyłącznie z tego powodu. Za jeszcze bardziej wadliwe i brzemiennie w skutkach należy uznać uchylene rozstrzygnięcia nadzorczego wyłącznie z powodu braku zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania. W rezultacie takiego orzeczenia sprzeczna z prawem uchwała podlegałaby wykonaniu, ponieważ uchylene rozstrzygnięcia unicestwia wstrzymanie z mocy prawa jej wykonania, a organ nadzoru nie mógłby już orzekać o nieważności uchwały (po upływie 30 dni od jej doręczenia), lecz tylko zaskarżyć ją do sądu administracyjnego. Sąd zaś mógłby orzec o nieważności uchwały tylko przed upływem roku od jej podjęcia (z wyjątkiem uchwały będącej aktem prawa miejscowego lub przedłożonej organowi nadzoru z opóźnieniem) lub o jej niezgodności z prawem, a do tego czasu nawet uchwała naruszająca w sposób istotny prawo pozostawałaby w obiegu prawnym. W takich sytuacjach likwidacja i uporządkowanie skutków prawnych wywołanych wadliwą uchwałą, a także dodatkowo aktem wydanym na jej podstawie, byłaby ceną nieużytecznego nadania nadmiernej wartości czynności proceduralnej wszczęcia postępowania nadzorczego". Zatem brak doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie stanowi naruszenia przepisów postępowania.

W tym kontekście koniecznym jest podniesienie również argumentu, że wskazany wyżej 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia, jest terminem zawitym. Wskazując zatem na możliwość wypowiedzania się przez Strony w toku postępowania nadzorczego nie można zapominać o tym, że Marszałek Województwa Mazowieckiego przesłał do organu nadzoru wyjaśnienia, o które wnioskował organ. W konsekwencji należy uznać, iż uchwałodawca miał świadomość, że istnieją rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a stanem prawnym mającym istotne znaczenie dla przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze fakt, iż uchwałą w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami dla województwa przyjmuje się w związku z przyjętym planem gospodarki odpadami dla województwa, wobec zakwestionowania w całości planu, w konsekwencji przyjąć należy, że uchwała w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022 jest bezprzedmiotowa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Województwu Mazowieckiemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwał z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

5