

II OSK 1473/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2017-03-03
Data wpływu	2015-06-08
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Małgorzata Dałkowska - Szary /przewodniczący/ Małgorzata Miron Paweł Groński /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6135 Odpady
Hasła tematyczne	Odpady
Sygn. powiązane	II SA/GI 1505/14
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 9e ust. 1 pkt 2, art. 9x ust. 1 pkt 3, art. 91, art. 9zc; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 21; art. 38 ust. 2 pkt 2; Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Dałkowska-Szary Sędziowie NSA Małgorzata Miron del. WSA Paweł Groński (spr.) Protokolant starszy asystent sędziego Hubert Sęczkowski po rozpoznaniu w dniu 3 marca 2017 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej [...] Sp. z o.o. z siedzibą w K. - następcy prawnego [...] spółka jawna w K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/GI 1505/14 w sprawie ze skargi [...] spółka jawna w K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z dnia [...] września 2014 r. nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej za nieprzekazanie odpadów komunalnych oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/GI 1505/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę [...] Sp. jawna w K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z dnia [...] września 2014 r. (nr [...]) o nałożeniu na skarżącą kary pieniężnej za prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów niezgodnie z przepisem art. 9 e ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.).

Ze stanu faktycznego sprawy przyjętego przez Sąd I instancji wynika, że Wójt Gminy H. decyzją z dnia [...] lipca 2014 r. (nr [...]) wymierzył skarżącej Spółce karę pieniężną w wysokości 2000 zł za przekazywanie odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy H. zmieszanych odpadów komunalnych (o kodzie 20 03 01) do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych innej niż regionalna (pkt I), w pkt II decyzji ustalił opłatę w kwocie 2000 zł., w pkt III określił termin do jej uiszczenia.

Organ podał, że skarżąca spółka jest posiadaczem sortowni zmieszanych odpadów komunalnych [...] w K., będącej, według uchwały nr [...] Sejmiku Województwa Śląskiego z [...] sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania "Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014" (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2012 r. poz. 3777), tzw. instalacją zastępczą. Od stycznia do maja 2014 r. skarżąca spółka przekazała do tej sortowni odebrane od właścicieli nieruchomości z terenu gminy H., zmieszane odpady komunalne. W ocenie organu I instancji, działania skarżącej naruszają przepis art. 9e ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wójt Gminy H., odnosząc się do wyjaśnień skarżącej Spółki dotyczących braku mocy

przerobowych regionalnej sortowania odpadów ([...] sp. z o.o. w S.), stwierdził, że nie wykazała ona, że regionalna instalacja odmówiła jej odbioru zmieszanych odpadów komunalnych. W związku z tym nie ma podstaw prawnych do przyjęcia, że w rozpatrywanej sprawie ma zastosowanie art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.)

Spółka w odwołaniu od tej decyzji zarzuciła organowi I instancji m. in. naruszenie przepisów postępowania (art. 7, art. 8, art. 10, art. 11, art. 77, art. 80 i art. 81 k.p.a.), przez niedostateczne wyjaśnienie okoliczności faktycznych sprawy dotyczących zwłaszcza mocy przerobowych instalacji regionalnej oraz statusu instalacji zastępczej, do której były przekazywane odpady. Ponadto, zdaniem Spółki, Wójt Gminy nieprawidłowo sformułował sentencję zaskarżonej decyzji.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie, po rozpoznaniu odwołania skarżącej, decyzją z dnia [...] września 2014 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., uchyliło pkt 1 i 2 decyzji organu I instancji, a w pozostałej części utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

Organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji przytoczył przepisy prawa, będące podstawą wydania decyzji (art. 9 e ust. 1 pkt 2, art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), następnie podzielił ustalenia faktyczne i wnioski wyciągnięte z nich przez organ I instancji. Przede wszystkim Kolegium ustaliło, że instalacja do biologiczno-mechanicznego przetwarzania odpadów dla Regionu I (w obrębie którego znajduje się Gmina H.), zarządzana przez [...] Sp. z o.o. w S. w uchwale Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie wykonania "Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014" ma status regionalnej instalacji dla przetwarzania odpadów komunalnych. Z kolei instalacja należąca do [...] dopiero na mocy uchwały nr [...] z dnia [...] maja 2014 r. (która obowiązuje od [...] maja 2014 r.) uzyskała status instalacji regionalnej. Z tych względów podmiot odbierający odpady nie mógł we wcześniejszym okresie (przed [...]maja 2014 r.) przekazywać tych odpadów do tej instalacji, posiadającej status instalacji zastępczej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zgodziło się z organem I instancji, że skarżąca Spółka nie przedstawiła żadnych dowodów na okoliczność, iż regionalna instalacja odbioru odpadów uległa awarii lub nie posiadała odpowiednich mocy przerobowych. Okoliczność, że ta instalacja udzieliła w 2013 r. kilku gminom z terenu województwa śląskiego zgody na przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji zastępczej, nie może stanowić podstawy do nieprzekazywania tych odpadów do regionalnej instalacji przez podmiot odbierający odpady od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy H., która takiej zgody od tej instalacji nie otrzymała.

Organ odwoławczy podzielił natomiast zarzuty odwołania dotyczące nieprawidłowego sformułowania sentencji decyzji organu I instancji. Delikt o którym mowa w art. 9 e ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach polega bowiem na nieprzekazywaniu zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji regionalnej, a nie na przekazywaniu tych odpadów do innej niż regionalna instalacji unieszkodliwiania odpadów. Zdaniem Kolegium sentencja decyzji organu I instancji zawiera również dwa wykluczające się rozstrzygnięcia: w pkt 1 wymierza karę, w pkt 2 ustala opłatę.

[...] Sp. jawna w K. wniosła na tę decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie art. 9 zc ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez jego niezastosowanie oraz naruszenie przepisów postępowania i w konsekwencji niedostateczne ustalenie okoliczności faktycznych sprawy. Zdaniem Spółki organy zaniechały ustalenia, mimo wniosku strony, czy instalacja regionalna była w stanie przyjąć sporne odpady, nie wyjaśniły również, na jakiej podstawie ta instalacja regionalna ([...] sp. z o.o. w S.) wydawała decyzję o przekazywaniu odpadów poszczególnych Gmin do

instalacji zastępczej i na jakiej podstawie przedsiębiorcy odbierający odpady mają współpracować z instalacją regionalną w sytuacji nieposiadania przez nią wystarczających mocy przerobowych.

Spółka podkreśliła, że działała w przeświadczeniu, że instalacja zarządzana przez [...] w K. uzyskała w 2014 r. status instalacji regionalnej. Dodała, że brak unormowań prawnych odnośnie możliwości jakie ma przedsiębiorca, który odbiera odpady od właścicieli nieruchomości w sytuacji braku posiadania przez instalację regionalną dostatecznych mocy przerobowych świadczy o potrzebie sięgnięcia do unormowań art. 38 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która wskazuje również "inne przyczyny" braku możliwości odebrania odpadów przez regionalną instalację. To właśnie na gruncie obu ustaw: o utrzymaniu porządku i czystości w gminie oraz o odpadach należy analizować sytuację niemożności odbioru odpadów przez regionalną instalację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/GI 1505/14 oddalił tę skargę.

W uzasadnieniu Sąd I instancji stwierdził, że w świetle art. 9x ust. 1 pkt 3, art. 9e ust. 1 pkt 2 i art. 9l ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mają jakiegokolwiek znaczenia prawnego wyliczenia dokonane przez skarżącą Spółkę, z których miałyby wynikać, że regionalna instalacja przetwarzania odpadów nie była w stanie przyjąć odpadów w ilości zebranej na terenie gminy, bowiem przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewidywały w okresie, w którym skarżąca nie odprowadzała odpadów, możliwości nieprzyjęcia przez tę instalację odpadów dostarczonych i nie dopuszczały dostarczania przez przedsiębiorcę odpadów do instalacji zastępczej odpadów w innej sytuacji niż awaria, która nie miała miejsca.

Sąd dodał, że nowelizacja art. 9l ustawy, która weszła w życie z dniem 1 lutego 2015 r. (a więc już po wydaniu zaskarżonej decyzji) rozszerzyła przypadki, w których odpady zmieszane mogą być przekazane do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, ujmując obecnie nie tylko awarię instalacji regionalnej lecz także (poprzez odesłanie do ustawy o odpadach) inne przyczyny uniemożliwiające regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych przyjmowanie odpadów. Nawet jednak teraz przepisy nie przewidują, aby podmioty zobowiązane do odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych same dokonywały oceny mocy przerobowych instalacji regionalnej i same dokonywały wyboru instalacji do której dostarczają odpady.

W konsekwencji przedłożone przez Spółkę wyliczenia i dokumenty mające w intencji skarżącej zobrazować niewystarczające moce przerobowe regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych i uzasadnić zarzut nieprzeprowadzenia przez organy stosownej kontroli regionalnej instalacji nie mają znaczenia w sprawie. Skarżąca, wobec niezastnienia awarii regionalnej instalacji, była bowiem bezwzględnie zobowiązana do dostarczenia do tej instalacji zmieszanych odpadów. Strona nie wykazała zaś by zawiozła odpady do instalacji regionalnej, a ta instalacja ([...] sp. z o.o. w S.) nie była w stanie ich przyjąć i odmówiła ich przyjęcia (na co zresztą przepisy nie zezwalały). Cała bowiem argumentacja opiera się na samodzielnie dokonanych przez Spółkę ocenach i samodzielnej decyzji o odprowadzeniu odpadów nie do regionalnej instalacji lecz do własnej instalacji zastępczej.

Zdaniem Sądu, organ administracji nie naruszył zasad uznania administracyjnego, wymierzając karę w maksymalnej wysokości (2000 zł.). Dopuszczenie się deliktu administracyjnego przez spółkę nie było jednorazowe, lecz trwało kilka miesięcy i było szkodliwe społecznie.

[...] Sp. jawna w K. (obecnie: [...] Sp. z o.o. Spółka komandytowa z siedzibą w K.) zaskarżyła wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/GI 1505/14 skargą kasacyjną, wnosząc o jego uchylenie w całości i uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji organu I instancji, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Skarżąca zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi naruszenie :

a) art. 9e ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 9l ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu sprzed 1 lutego 2015 r. w zw. z art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2002 r. o odpadach oraz art. 4 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1 i 2 lit a, art. 12, art. 13 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. U. UE. L 2008 nr 312, poz. 3 ze zm.) przez błędną ich wykładnię i niezasadnie przyjęcie, że brak wystarczających mocy przerobowych regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, powodujący brak możliwości przetworzenia odpadów zgodnie z przewidzianymi prawem normami, wynikający wprost z treści dokumentów urzędowych, nie jest okolicznością usprawiedliwiającą odprowadzenie części odpadów do instalacji zastępczych, podczas gdy zasadność takiego postępowania wynika z celowościowej i systemowej wykładni powołanych przepisów w świetle norm prawa europejskiego, w tym w szczególności w świetle dyrektywy 2008/98/WE, naruszonych przez WSA przez ich niezastosowanie oraz nieuwzględnienie konieczności stosowania rozwiązań dających najlepszy dla środowiska wynik całkowity, a także konieczności stosowania odpowiednich środków w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz szkody dla środowiska,

b) art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu sprzed 1 lutego 2015 r.) przez jego niewłaściwe zastosowanie, wobec istnienia uzasadnionej przyczyny odprowadzania odpadów do instalacji zastępczej,

c) art. 9 zc ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez niezasadne nałożenie na Spółkę kary pieniężnej w maksymalnej wysokości, w sytuacji gdy jej postępowanie w ogóle nie nosiło znamion szkodliwości, a wręcz było korzystne z punktu widzenia ochrony środowiska, zapewnienia odpowiednich standardów przetwarzania odpadów, a nadto było uzasadnione ekonomicznie, gdyż zmniejszało koszty przetwarzania odpadów, co z kolei przekładało się na możliwość obniżenia kosztów dla gminy oraz jej obywateli, a zatem było korzystne również z punktu widzenia interesu publicznego oraz interesu społecznego,

d) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1647) przez oddalenie skargi, mimo że zaskarżona decyzja Kolegium została wydana z naruszeniem szeregu przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, a w szczególności wobec naruszenia przez organ art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a., polegającego na braku celowościowej, rzetelnej i wszechstronnej oceny materiału dowodowego z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu strony i w konsekwencji niewyjaśnienia, czy regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych dla Regionu I Województwa [...] prowadzona przez [...] sp. z o.o., posiadała wystarczające moce przerobowe do przetworzenia całego strumienia odpadów komunalnych, oraz czy brak mocy przerobowych może być podstawą do odprowadzenia części odpadów do instalacji zastępczych, w świetle przepisów prawa unijnego, podczas gdy już choćby Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami wskazywał na brak odpowiednich mocy przerobowych instalacji regionalnej, co sprawiało, że zasadnym było wykorzystanie instalacji zastępczych do prawidłowego przetworzenia odpadów komunalnych, które nie mogły zostać przetworzone w regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, zgodnie z wytycznymi oraz

normami przewidzianymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy,

e) art. 141 ust. 4 p.p.s.a. przez brak należytego uzasadnienia przyczyn przyjęcia przez Sąd I instancji, że wnosząca skargę kasacyjną w sposób dowolny oceniła moce przerobowe instalacji regionalnej, podczas gdy ocena została zawarta w pismach urzędowych, Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami, a nadto Spółka podjęła wszelkie próby zmierzające do wyjaśnienia możliwości przetworzenia całego strumienia odpadów przez regionalną instalację przetwarzania odpadów w tym m. in. skierowała szereg pism do organów administracji jak i do posiadacza instalacji regionalnej oraz przez bezpodstawne odmówienie zasadności zarzutom i argumentom Spółki mającym na celu wykazanie deficytu mocy przerobowych regionalnej instalacji przetwarzania odpadów, ponadto przez brak należytego uzasadnienia na jakiej podstawie Sąd I instancji przyjął, że brak możliwości przetwarzania odpadów przez regionalną instalację wynikający z braku odpowiednich mocy przerobowych, nie może być podstawą odprowadzenia odpadów do instalacji zastępczych, w sytuacji, gdy z norm dyrektywy 2008/98/WE wynika, że nadrzędnym celem wprowadzenia planów gospodarki odpadami jest zapewnienie ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego m. in. przez utrzymanie odpowiednich standardów przetwarzania odpadów, które to standardy w niniejszej sprawie w sposób oczywisty nie mogły być zapewnione w stosunku do całego strumienia odpadów przez instalację nieposiadającą odpowiednich mocy przerobowych do ich przetworzenia,

f) art. 3 § 1 i § 2 w zw. z § 1 ust. 1 i ust. 2 p.p.s.a., wobec braku dostatecznej kontroli zgodności z prawem postępowania organu II instancji zgodnie z przepisami k.p.a., a w szczególności art. 77 § 1, art. 7 i art. 80 k.p.a. oraz z przepisami dyrektywy 2008/98/WE, w związku z brakiem oceny, czy uzasadnione było stwierdzenie organu odwoławczego, że spółka w sposób nieuprawniony nie odprowadzała zmieszanych odpadów komunalnych do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych i że dokonała nieuzasadnionych i dowolnych obliczeń odnośnie przekroczenia mocy przerobowych przez regionalną instalację, w sytuacji gdy przedstawione dowody wykazały jednoznacznie, że moce przerobowe regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych dla Regionu I Województwa [...] zostały przekroczone, a co za tym idzie, wyliczenia spółki nie były dowolne, zaś regionalna instalacja nie miała fizycznej możliwości przetwarzania wszystkich zmieszanych odpadów komunalnych.

Wnosząca skargę kasacyjną powołując się na art. 193 w zw. z art. 106 § 3 p.p.s.a. domagała się przeprowadzenia dowodu z pisma [...] z dnia [...] grudnia 2015 r. na okoliczność wykazania, że w 2014 r. doszło do przekroczenia mocy przerobowych regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych dla Regionu I Województwa [...], oraz że przekazała ona w 2014 r. ponad 20 tys. ton odpadów komunalnych zmieszanych do prowadzonej przez siebie instalacji zastępczej, nie informując podmiotów trzecich o przekroczeniu mocy przerobowych instalacji regionalnej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, wnosząca tę skargę rozwinęła powyższe zarzuty. W szczególności podniosła, że ustawa o czystości i porządku w gminach implementowała do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2008/98/WE. W art. 4 ust. 1 tej dyrektywy została ustalona następująca hierarchia postępowania z odpadami: zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, unieszkodliwianie. Jak wynika z art. 4 ust. 2 dyrektywy, Państwa Członkowskie stosując hierarchię postępowania z odpadami, obowiązane są do podejmowania środków sprzyjających rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity.

Zdaniem wnoszącej skargę kasacyjną, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stoi w sprzeczności z tą dyrektywą. Trudno bowiem przyjąć, że najlepszy dla środowiska wynik

całkowity dawało obowiązkowe odprowadzanie całego strumienia odpadów z danego obszaru do instalacji nieposiadającej wystarczających mocy do prawidłowego i całkowitego przetworzenia.

W rozpoznawanej sprawie w świetle wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami oraz pisma Urzędu Marszałkowskiego Województwa [...] z dnia [...] czerwca 2013 r., nie budzi wątpliwości, że regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych dla Regionu I Województwa [...], prowadzona przez [...] Sp. z o.o., nie posiada obiektywnie wystarczających mocy do przerobienia całego strumienia odpadów komunalnych z regionu. Odprowadzanie całego strumienia odpadów z Regionu I do wskazanej instalacji, prowadziłoby do niewydolności posiadanych przez nią specjalistycznych urządzeń technicznych, służących do przetwarzania odpadów i tym samym wiązałoby się z narastaniem znacznych ilości odpadów nieprzetworzonych, których składowanie nie jest optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony środowiska.

W tej sytuacji należy przyjąć, kierując się treścią art. 4 ust. 2 dyrektywy, że odprowadzanie przez wnoszącą skargę kasacyjną odpadów do innych instalacji (instalacji zastępczych), które dają gwarancję ich prawidłowego przetworzenia, a tym samym osiągnięcia najlepszego dla środowiska wyniku całkowitego, nie powinno podlegać karze określonej w art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. .

W ocenie Spółki, wsparciem dla tej argumentacji jest treść art. 10 ust. 1 ust. 2, art. 11 ust. 1 i ust. 2a, art. 12 i 13 dyrektywy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, wnosząca skargę wywiodła ponadto, że w rozpoznawanej sprawie Sąd I instancji niezasadnie pominął treść art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach. Z powołanego przepisu wynika, że zastępcze instalacje do przetwarzania odpadów mogą przyjmować odpady, jeżeli instalacja regionalna do przetwarzania odpadów uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn. Zdaniem spółki do innych uzasadnionych przyczyn należy niewątpliwie brak wystarczających mocy przerobowych instalacji regionalnej.

Spółka dodała, że powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w treści uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw z dnia 25 listopada 2010 r. Wynika z tego, że zamierzeniem ustawodawcy było znaczące zmniejszenie ilości odpadów nieprzetworzonych, tak aby ilość składowanych odpadów była skutecznie ograniczona. Tymczasem przyjęcie, że konieczność odprowadzenia całego strumienia odpadów do instalacji regionalnych, nawet jeżeli nie posiadają one możliwości ich pełnego przetworzenia, jest sprzeczne z tym celem. Taki sposób przekazywania odpadów sprawiałby, że co najmniej część z nich musiałaby być składowana przez instalacje regionalne, do czasu powstania możliwości ich przetworzenia (odzyskania mocy przerobowych). Jednocześnie należy przyjąć, że ustawodawca, stwierdzając wprost, że celem ustawy jest m. in. zwiększenie ilości nowoczesnych instalacji, nie mógł założyć karania podmiotów odprowadzających odpady do takich nowoczesnych instalacji, wymienionych w uchwale w sprawie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (nawet jeśli są to instalacje zastępcze), w sytuacji gdy pozostałe instalacje nie mogą przetworzyć całego strumienia odpadów.

W konkluzji wnosząca skargę kasacyjną stwierdziła, że oddanie przez nią odpadów zmieszanych do instalacji zastępczej, a nie do regionalnej, było usprawiedliwione okolicznościami, w związku z tym nie było podstaw prawnych do wymierzenia kary pieniężnej. Spółka podkreśliła, że okoliczność, iż regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych nie posiadała wystarczających mocy przerobowych do przetworzenia całego strumienia zmieszanych odpadów komunalnych z Regionu I jest bezsporna i nie została

podważona ani przez organy administracji ani przez Sąd I instancji. Z pisma [...] sp. z o.o. z 19 lutego 2015 r. które ma istotne znaczenie dla sprawy i powinno być dopuszczone jako dowód w postępowaniu sądowym (art. 193 w zw. z art. 106 § 3 k.p.a.) wynika, że ta spółka przekazała w 2014 r. ponad 20 tys. ton odpadów zmieszanych do innej, prowadzonej przez siebie zastępczej instalacji sortowania odpadów.

Wnosząca skargę kasacyjną podkreśliła, że wymieniona spółka prowadząca instalację regionalną, ani razu nie poinformowała innych podmiotów o przekroczeniu mocy przerobowych swojej instalacji regionalnej, co zdaniem strony wynika z faktu, że posiada ona również instalację zastępczą i dzięki niej unieszkodliwia pozostałe odpady, prowadząc tę działalność na zasadzie monopolu.

Spółka wywiodła również, że przy wykładni spornych przepisów prawa należy uwzględnić treść obecnie obowiązującego art. 91 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, z którego wynika, że regionalna instalacja może zawrzeć umowy z podmiotami odprowadzającymi odpady komunalne, tylko w zakresie posiadanych mocy przerobowych.

Na zakończenie uzasadnienia zarzutów naruszenia prawa materialnego, wnosząca skargę kasacyjną wywiodła, że nawet w sytuacji jeżeli popełniłaby delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną, to wymiar tej kary - w maksymalnej wysokości - nie uwzględnia tego, że ten czyn nie był szkodliwy społecznie. Wręcz przeciwnie - całkowite przetworzenie przez Spółkę odpadów komunalnych zmieszanych było korzystne zarówno dla środowiska jak i dla zdrowia ludzkiego oraz korzystne z punktu widzenia ekonomicznego, co przełożyło się na możliwość zaproponowania niższej ceny gminie.

W uzasadnieniu zarzutów procesowych skargi, dotyczących nieustalenia okoliczności faktycznych, przede wszystkim w zakresie istnienia mocy przerobowych instalacji regionalnej, wnosząca skargę kasacyjną stwierdziła, że ta okoliczność ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie, ze względu na treść dyrektywy 2008/98/WE.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie nie skorzystało z uprawnienia do złożenia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona i dlatego podlega oddaleniu.

W rozpoznawanej sprawie Spółka wnosząca skargę kasacyjną nie kwestionuje, że w czasie popełnienia przez nią deliktu (styczeń - maj 2014 r.) określonego w art. 9e ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (nieprzekazania odebranych odpadów komunalnych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów) funkcjonowała właściwa miejscowo regionalna instalacja zarządzana przez [...] sp. z o.o. w S.. Spółka kwestionuje natomiast uznanie przez Sąd I instancji (i organy administracji), że w czasie zagospodarowania przez nią odpadów we własnym zakresie (oddania zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji zastępczej -[...] w K.) nie zachodziły okoliczności określone w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, tj. właściwa miejscowo instalacja regionalna posiadała moce przerobowe do przyjęcia odpadów od Spółki. Zdaniem wnoszącej skargę kasacyjną Sąd I instancji nie miał podstaw prawnych do oddalenia skargi, w sytuacji gdy organy administracji nie ustaliły tych istotnych okoliczności faktycznych, wskazujących na to, że ze względu na przekroczenie mocy przerobowych przez instalację regionalną było dopuszczalne zaniechanie przez Spółkę przekazania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości do tej instalacji.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela tego stanowiska wnoszącej skargę kasacyjną, ponieważ nie ma ono oparcia w przepisach prawa.

Z treści art. 9 e ust. 1 pkt 2 ustawy wynika, że skarżąca spółka jest obowiązana do przekazywania odpadów komunalnych do wskazanej w uchwale Sejmiku instalacji regionalnej. Obowiązek ten, jest uchylony jedynie w sytuacji, gdy: a) regionalna instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn (art. 9l ust. 2 tej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach), b) regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych nie została jeszcze uruchomiona.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ocena, czy zachodzą wyżej wymienione okoliczności, uniemożliwiające instalacji regionalnej przyjmowanie zmieszanych odpadów komunalnych nie została pozostawiona podmiotowi zobowiązanemu do dostarczania odpadów do określonej instalacji regionalnej. Z okoliczności sprawy nie wynika zaś, że wnoszącej skargę kasacyjną odmówiono przyjęcia odpadów w instalacji, z którą miała zawartą umowę. W takiej sytuacji odprowadzenie odpadów do instalacji zastępczej zamiast do właściwej instalacji regionalnej wyłącznie na podstawie własnego uznania odprowadzającego nie ma żadnego prawnego uzasadnienia. Wnosząc skargę kasacyjną i regionalną instalację przetwarzania odpadów łączyła umowa, z której wynikało, że instalacja ma obowiązek przyjmowania odpadów od swego kontrahenta. Niemożliwość przyjmowania odpadów przez instalację regionalną, czyli niemożliwość wywiązania się z umowy, z przyczyn określonych w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach powinna być więc wykazana przez instalację. Nie można zatem zgodzić ze stanowiskiem prezentowanym przez wnoszącą skargę kasacyjną, że to ona, zobowiązana do dostarczania odpadów do określonej instalacji regionalnej mogła sama ocenić, czy kontrahent jest zdolny do wywiązania się z postanowień umowy i tym samym sama uwolnić od obowiązków wynikających z tej umowy. W związku z tym wszelkie zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia zarówno prawa materialnego, jak i procesowego, przez niedostateczne ustalenie i ocenę zachodzących w sprawie okoliczności składających się na "inne przyczyny" o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach należy uznać za nieuzasadnione. Jakiegokolwiek byłyby to bowiem przyczyny, nie mogą być one oceniane jedynie przez jedną stronę umowy o dostarczanie i odbiór odpadów, w sytuacji, gdy nie ma żadnych dowodów wskazujących na to, że wnosząca skargę kasacyjną starała się wywiązać z umowy dostarczając odpady do instalacji regionalnej. Nie mogła zaś wykonać tego zobowiązania wskutek odmowy przyjęcia odpadów przez tę instalację.

Niemniej jednak można zauważyć, że przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre Dyrektywy (Dz. U. UE. L 2008 nr 312, poz. 3 ze zm.) co do zasady nie mają mocy prawa powszechnie obowiązującego w stosunkach obywatel - państwo. Jedynie wyjątkowo, pod pewnymi warunkami mogą służyć bezpośrednio jako podstawa rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, jeżeli określone przepisy prawa krajowego nie zostały zharmonizowane ze spornym przepisem dyrektywy, i jeżeli ten przepis dyrektywy precyzyjnie określa obowiązek państwa członkowskiego, który powinien być transponowany do prawa krajowego.

W skardze kasacyjnej nie wykazano, że po pierwsze art. 4 ust. 1 i 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1 i 2 lit a, art. 12, art. 13 dyrektywy określają precyzyjnie określone obowiązki adresowane do państwa członkowskiego, po drugie zaś, że te obowiązki nie zostały uwzględnione w treści przepisów prawa krajowego.

Odnosząc się natomiast do zarzutów naruszenia art. 9x ust. 1 pkt 3 i art. 9 zc ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy podkreślić, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter obiektywny, niezależny od winy sprawcy. Karę wymierza się za samo naruszenie prawa (w tym przypadku przekazanie odpadów do instalacji zastępczej), bez

względu na okoliczności, którymi kierował się naruszający prawo. Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł podstaw do przyjęcia, że organ niewłaściwie miarkował wysokość wymierzonej kary, w szczególności jeżeli uwzględni się, że odpady były odprowadzane do niewłaściwej instalacji przez okres pięciu miesięcy.

Wnosząca skargę kasacyjną zarzuciła również Sądowi I instancji naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. przez nienależyte uzasadnienie stanowiska, że Spółka dowolnie oceniła niezdolność instalacji regionalnej do przyjęcia odpadów.

Odnosząc się do tego zarzutu należy podkreślić, że tego typu ewentualne braki uzasadnienia nie kwalifikują się jako zarzuty naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. W skardze kasacyjnej można podnieść taki zarzut, jeżeli uzasadnienie jest sporządzone w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia wymogi i standardy, o których stanowi art. 141 § 4 p.p.s.a. Sąd I instancji w dostateczny sposób wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia. Okoliczność, że wnosząca skargę kasacyjną nie podziela stanowiska zajętego przez Sąd nie uzasadnia stwierdzenia, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Nie są również uzasadnione zarzuty naruszenia art. 3 § 1 i § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 1 i § 2 ustawy ustrojowej. Powołane przepisy określają podstawowe zadanie sądów administracyjnych - sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, w tym decyzji administracyjnych. Nie sposób zgodzić się ze Spółką, że w rozpatrywanej sprawie Sąd I instancji tego zadania nie wykonał. Z treści skargi kasacyjnej wynika, że wnosząca skargę kasacyjną nie akceptuje rezultatów tej kontroli (oddalenia jej skargi). Jest to jednak inna kwestia, niemieszcząca się w dyspozycji powołanych przepisów.

Z powyższego wynika, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zasadnie oddalił skargę poprzednika prawnego wnoszącej skargę kasacyjną ([...] Sp. jawna w K.), w związku z tym nie można przyjąć, że naruszył art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze, sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania uznać należało za niezasadne. Z tego powodu Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.