



Warszawa, dnia 28.04. 2017 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZŚ-III.281.46.2017

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. po rozpatrzeniu odwołania Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o., ul. Obozowa 43, 01-161 Warszawa, reprezentowanej przez r.pr. Daniela Chojnackiego z kancelarii prawniczej Domański Zakrzewski Palinka sp.k., Rondo ONZ 1, XXI, 00-124 Warszawa, od decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 28 listopada 2016r., Nr 168/16/PZ.Z, znak: PZ.-I.7222.17.WŚ

- utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję

UZASADNIENIE

Cytowaną we wstępie decyzją Marszałek Województwa Mazowieckiego przywołując w jej podstawie art. 181 ust.1, art. 183 ust.1, art. 186 pkt 1 i pkt 7, art. 201 ust. 1, art. 204, art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519), po rozpatrzeniu wniosku MPO Sp. z o.o., odmówił Stronie udzielenia pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych zlokalizowanej w Warszawie przy ul. Kampinoskiej 1, zwanej dalej „instalacją MBP”.

W odwołaniu Strona stwierdza, że organ I instancji zaskarżoną decyzją naruszył następujące przepisy prawa:

- 1) art. 186 ust. 1 w związku z art. 207 ust. 1 i 2, i w związku z art. 3 pkt 10 lit. b ww. ustawy Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej „p.o.ś.”, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż w odniesieniu do instalacji MBP najlepsze dostępne techniki wymagają doposażenia jej w części mechanicznej w urządzenia umożliwiające wydzielenie surowców wtórnych,
- 2) art. 186 pkt 7 p.o.ś. poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, iż w przypadku braku spełnienia przez daną instalację najlepszych dostępnych technik, o których mowa w art. 191 pkt 1 p.o.ś., automatycznie znajduje zastosowanie art. 186 pkt 7 tej ustawy, jeżeli instalacja ta jest regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych, zwaną dalej „RIPOK”,
- 3) art. 17 i 18 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 z późn. zm.) poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż przepisy te mogą stanowić samodzielną podstawę odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego dla instalacji prowadzącej procesy odzysku, a przy tym nieuwzględniającą uregulowania art. 18 ust. 3 ustawy o odpadach, wskazującego na konieczność weryfikacji w skali jednostkowej technologicznego i ekonomicznego uzasadnienia odstąpienia od pierwszeństwa recyklingu i przygotowania do ponownego użycia,

- 4) art. 107 § 3 K.p.a. w związku z art. 8 i art. 11 K.p.a. poprzez ich niezastosowanie polegające na braku uzasadnienia przyjęcia art. 186 pkt 7 p.o.ś. jako podstawy rozstrzygnięcia, ograniczeniu uzasadnienia zaskarżonej decyzji do przedstawienia i umotywowania stanowiska organu I instancji względem instalacji MBP, a także nieustosunkowaniu się do twierdzeń Strony uważanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy,
- 5) art. 7, 77 § 1 i 80 K.p.a. poprzez ich niezastosowanie polegające na niepodjęciu czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego niniejszej sprawy oraz całkowitym pominięciu dowodów wskazujących na możliwość eksploataowania części mechanicznej w przeznaczonej do likwidacji instalacji MBP wytwarzającej odpady palne (paliwo alternatywne) i zapewniającej przetwarzanie biologiczne, bez konieczności zapewnienia wyodrębnienia odpadów nadających się do odzysku materiałowego,
- 6) art. 107 § 1 K.p.a. poprzez jego niezastosowanie polegające na określeniu podstawy prawnej bez przywołania jednostek redakcyjnych wskazywanych przepisów p.o.ś., a przy tym w sposób niespójny z uzasadnieniem decyzji

i wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji, i orzeczenie sprawy co do jej istoty; alternatywnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do jej ponownego rozpatrzenia.

W obszernym omówieniu odwołania po przedstawieniu stanu faktycznego sprawy (pkt 1) dokonując analizy treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji organu I instancji Strona podnosi w odniesieniu do zarzutu błędnej wykładni art. 186 pkt 1 w zw. z art. 201 ust. 1 pkt 1-3 p.o.ś., że organ I instancji nie wskazał przepisu prawa, postanowienia, dokumentu referencyjnego BAT lub opracowania naukowego, które uzasadniałoby jego stwierdzenie, że instalacja MBP powinna w pierwszej kolejności dokonywać wydzielania frakcji odpadów surowcowych. W tym zakresie przywołuje przeciwną opinię autorstwa prof. Marka Górskiego, w której na pytanie dotyczące konieczności zapewnienia wydzielania frakcji surowcowej w części mechanicznej instalacji stosującej mechaniczno-biologiczne przetwarzania odpadów komunalnych (MBP) udzielono odpowiedzi negatywnej z tym zastrzeżeniem, że w danej instalacji „w wyniku prowadzonych procesów zapewnione jest wyodrębnienie odpadów nadających się do innego rodzaju odzysku”, i kolejno stwierdza, że:

- 1) w aktualnym stanie prawnym nie istnieją przepisy, które regulowałyby wprost przebieg i kształt procesów MBP. Wymagania dla MBP były określone przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1052), dalej jako „Rozporządzenie MBP”, którego § 3 ust. 1 stanowił, iż instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania tego rodzaju odpadów ma na celu „wydzielenie z nich określonych frakcji dających się wykorzystać materiałowo lub energetycznie oraz frakcji wymagającej dalszego biologicznego wykorzystania”. Z mocy art. 250 ust. 2 ustawy o odpadach, wskazany powyżej akt prawny utracił moc w dniu 24 stycznia 2016 r., Jednocześnie w komunikacie z dnia 22 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dla instalacji MBP, Ministerstwo Środowiska stwierdza iż, w jego ocenie, „wymagania dla instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (instalacji MBP) są już określone w ustawie o odpadach oraz dokumencie referencyjnym BAT dla przemysłu przetwarzania odpadów. W związku z tym, Ministerstwo Środowiska nie przewidywało przyjęcia w najbliższym czasie nowych przepisów w tym obszarze.
- 2) dokument referencyjny nt. najlepszych dostępnych technik dla przemysłu przetwarzania odpadów (Komisja Europejska, *Zintegrowane Zapobieganie i Kontrola Zanieczyszczeń*.

Dokument referencyjny nt. najlepszych dostępnych technik. Przemysł Przetwarzania Odpadów, Bruksela 2006, publikacja (<https://www.mos.gov.pl/fileadmin/introduction/images/BAT>) nie posiada mocy wiążącej. Jednocześnie dokument ten zawiera następujące ustalenia (str. 95-98) odnoszące się do MBP: określa, że instalacja ta „służy do odzyskiwania materiałów dla jednego lub więcej celów i stabilizacji organicznej frakcji pozostałości odpadów” i jest kwalifikowana jako „narzędzie do wstępnego przetwarzania odpadów przed wysyłką na składowisko lub przygotowaniem stałych odpadów (...) do wykorzystania jako paliwa”, celem „rozdzielania materiału dla potrzeb dalszej obróbki (np. przygotowanie stałych paliw odpadowych)”.

- 3) rezultaty analizy procesów MBP znajdują potwierdzenie w literaturze (A. Jędrzak, Raport końcowy III etapu ekspertyzy mającej na celu prowadzenie badań odpadów w 20 instalacjach do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, Zielona Góra 2015, s. 563.), mianowicie funkcjonowanie instalacji MBP „w systemie gospodarki odpadami wynika przede wszystkim z konieczności: przetworzenia zmieszanych odpadów komunalnych przed składowaniem, ograniczenia składowania odpadów ulegających biodegradacji, wydzielenia ze strumienia odpadów kierowanych do składowania frakcji nadających się do recyklingu lub odzysku”, co w zbiegu z odzyskiem energetycznym frakcji palnej odpadów komunalnych stanowi egemplifikację procesu odzysku R1.

Konstatując w powyższym zakresie podnosi, że twierdzenie Marszałka Województwa Mazowieckiego, jakoby przedmiotowa instalacja MBP nie spełniała wymagań najlepszych dostępnych technik nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia zarówno w treści dokumentów opracowanych przez KE jak i ww. krajowej literaturze.

Kolejno dokonując dalszej analizy zaskarżonej decyzji w aspekcie treści art. 204 ust. 1a ustawy p.o.ś., w tym w odniesieniu do art. 207 ust. 1 i 1a oraz art. 3 pkt 10 lit. b tej ustawy oraz w zakresie pominięcia przez Marszałka Województwa Mazowieckiego kwestii (kluczowej dla sprawy) zawartej we wniosku, mianowicie – likwidacji instalacji najpóźniej w 2018r. (pozwolenie miało zostać wydane na czas oznaczony - do dnia 31 grudnia 2018r.), stwierdza, że dokonane przez organ I instancji zakwalifikowanie tej instalacji MBP jako niespełniającej wymagań najlepszych dostępnych technik jest wadliwe, gdyż zostało dokonane z pominięciem rachunku kosztów i korzyści, o którym mowa w art. 3 pkt 10 lit. b) oraz art. 207 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., a także warunków ekonomicznych MPO (art. 3 pkt 10 lit. b) p.o.ś.). Skutkiem tego jest niewłaściwe i bezzasadne odmówienie Stronie wydania pozwolenia zintegrowanego.

W odniesieniu do zarzutu błędnej wykładni art. 186 ust. 1 pkt 7, Strona stwierdza, że analiza treści decyzji wskazuje, iż w ocenie organu I instancji brak wypełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 186 pkt 1 p.o.ś., jednocześnie, niejako w sposób „automatyczny”, przesądza o wypełnieniu dyspozycji przepisu art. 186 pkt 7 p.o.ś.

W tym zakresie Strona zauważa, że dokonane przez organ I instancji stwierdzenia zmierzały wyłącznie do tego, aby osiągnąć z góry założony rezultat interpretacyjny, tj. wykazanie, że analizowana instalacja MBP nie spełnia wymagań ochrony środowiska, przy czym Marszałek Województwa Mazowieckiego nie wykazał uzasadnienia dla odmowy udzielenia pozwolenia zintegrowanego na podstawie art. 186 pkt 7 p.o.ś., w szczególności nie wskazał jakich wymagań ochrony środowiska nie spełnia instalacja MBP posiadająca status RIPOK. W związku z tym, w niniejszej sprawie został zastosowany przepis, który nie powinien zostać zastosowany, co przesądza o niewłaściwym zastosowaniu art. 186 pkt 7 p.o.ś. w stosunku do tej instalacji.

W pkt. 3.2 uzasadnienia odwołania Strona podnosi, że organ I instancji dokonał błędnej interpretacji wymagań właściwych dla RIPOK, o której mowa w art. 35 ust. 6 ww. ustawy. Strona

przycząc treść pojęcia RIPOK podnosi, że stwierdzenie zawarte na str. 14 omawianej decyzji, iż „część mechaniczna instalacji, w tym hala (...) jest sprzeczna z dotychczasową praktyką organów samorządu województwa pod względem kwalifikacji prawnej instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. W tym zakresie Strona wskazuje, że od 2012 r., w kolejnych uchwałach Sejmiku Województwa Mazowieckiego dotyczących Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami (WPGO) oraz jego wykonania, stosownie do art. 36 ust. 2 ww. ustawy o odpadach oraz art. 14c ust. 2 uchylonej ustawy o odpadach przyjmowanych na podstawie projektów opracowanych przez zarząd województwa, w szczególności w:

- 1) uchwale nr 211/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 roku w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023,
- 2) uchwale nr 212/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 roku w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 21 listopada 2012 roku poz. 7849),
- 3) uchwale nr 138/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2016 roku zmieniającą uchwałę w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 4 listopada 2016 r., poz. 9299)

- przedmiotowej instalacji MBP konsekwentnie przyznawano status RIPOK, przy jednoczesnym braku uwag względem stosowanej w niej technologii mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych.

W świetle powyższego, całkowicie nieuzasadnionym jest stwierdzenie przez organ I instancji, iż część mechaniczna instalacji MBP od 2012 r. nie spełnia wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik. Prawdziwość tego twierdzenia stawiałaby pod znakiem zapytania prawidłowość całokształtu aktów i czynności podejmowanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego na podstawie przepisów ww. ustawy o odpadach (oraz uchylonej ustawy o odpadach) w odniesieniu do analizowanej instalacji MBP.

W zakresie dokonania błędnej wykładni art. 17 i 18 ww. ustawy o odpadach Strona stwierdza, że nie stanowią one bezpośredniego wzorca kontroli w prowadzonym na podstawie przepisów p.o.ś. postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego, gdyż mają charakter ogólny. Ich wpływ ma charakter pośredni i został sprecyzowany poprzez określone mechanizmy prawne, w tym w art. 34 ust. 1 i art. 38a ww. ustawy o odpadach. W odniesieniu do czynionych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego ustaleń zapewnienia 40% udziału recyklingu odpadów surowcowych, Strona stwierdza, że przyjęte przez organ I instancji twierdzenie jest błędne. Strona podkreśla, że *„czym innym jest bowiem udział tego rodzaju odpadów (jak papier, tektura, odpady szkła) w odpadach zmieszanych, a czym innym faktyczna możliwość zapewnienia odzysku materiałowego, co potwierdza str. 7 zaskarżonej decyzji, na której wskazano, że średni udział frakcji surowcowych w zmieszanych odpadach komunalnych wynosi 42,9%”*.

W pkt 5 uzasadnienia odwołania Strona zarzuca, że w podstawie prawnej analizowanej decyzji, organ I instancji wymienia art. 186 pkt 1 i pkt 7 p.o.ś. w zw. z art. 204 (w domyśle: ust. 1) p.o.ś., przy czym z powyższych przepisów oraz z wyводу dokonanego w uzasadnieniu decyzji wynika, że przyczyną wydania decyzji odmownej było stwierdzenie niespełnienia przez instalację MBP wymogów wynikających z najlepszych dostępnych technik. Strona podkreśla, że wymagania te zostały określone w art. 207 p.o.ś., który to został wskazany jako kolejny przepis podstawy prawnej, przy czym przepis ten jest podzielony na poszczególne jednostki redakcyjne, natomiast organ I instancji zaniechał konkretnego wskazania, która z faktycznie wymienionych okoliczności przemawia za wydaniem decyzji odmownej. Taka sytuacja powoduje, że przedmiotowa decyzja

zapadła z naruszeniem art. 107 § 1 K.p.a.

Kolejno w pkt 6 uzasadnienia odwołania Strona obszernie komentując zarzut naruszenia 107 § 3 K.p.a w zw. z art. 8 i 11 K.p.a. stwierdza, m.in. że organ I instancji rozważając „dane literaturowe” nie wskazuje żadnego ich źródła (adresu bibliograficznego). Nadto prezentowana przez organ I instancji metodologia dotycząca ustalenia ilości wytwarzanych w ramach eksploatacji instalacji MBP odpadów budzi poważne zastrzeżenia i wątpliwości prowadząc w istocie do zawyżenia „oczekiwań” co do tych ilości w zakresie odpadów metali żelaznych i odpadów niebezpiecznych zawartych w zmieszanych odpadach komunalnych. Konstatując treść uzasadnienia analizowanej decyzji w odniesieniu do zawartej tezy potwierdzenia niespełniania wymagań najlepszych dostępnych technik, Strona jednoznacznie podkreśla, że adresatem uregulowań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. WE L 312/3 z dnia 22 listopada 2008 r., z późn. zm.) są państwa członkowskie, a w odniesieniu do uchwały Rady Ministrów nr 88 z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2016 r., poz. 784) tzw. „KPGO” - władze publiczne.

Strona podnosi, że organ I instancji systematycznie wskazuje w treści analizowanej decyzji, *„iż instalacja MBP nie odpowiada wymaganiom przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 roku w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 roku poz. 645) lub rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 roku w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 roku poz. 676)”*. Strona stwierdza, *„że szczegółowe wymagania dla określonych procesów przetwarzania, dla instalacji do przetwarzania odpadów lub dla odpadów powstających w wyniku tych procesów mogą zostać określone wyłącznie w akcie wykonawczym wydanym przez Ministra Środowiska na podstawie delegacji udzielonej w art. 33 ust. 3 ustawy o odpadach (analogicznie do art. 14 ust. 10 uchylonej ustawy o odpadach stanowiącej podstawę prawną dla Rozporządzenia MBP). W aktualnym stanie prawnym nie istnieje żaden akt prawny wydany na tej podstawie. Marszałek nie wskazał w uzasadnieniu, dlaczego - jego zdaniem - przepisy dotyczące obowiązków obciążających gminy miałyby stanowić wzorzec kontroli w toku postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w tym pozwolenia zintegrowanego”*.

Uwagę Strony zwraca również powoływanie się przez organ I instancji na wnioski zawarte w opinii Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny z dnia 31 sierpnia 2015 roku, znak HK/W/260/2015, stosownie do których instalacja MBP powoduje wyraźną uciążliwość zapachową, która może negatywnie wpływać na samopoczucie i stan zdrowia mieszkańców. W opinii Strony rozważając ten aspekt, Marszałek Województwa Mazowieckiego całkowicie pominął orzeczenia - decyzję Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 roku, znak IN.7023.1.136.2014.ES, oraz decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 23 czerwca 2016 roku, znak Dli0-420/140/2016/jg, w sposób jednoznaczny wskazujące na brak związku pomiędzy eksploatacją instalacji MBP oraz przypadkami zachorowań występującymi w jej okolicach, stanowiące jedyną podstawę konkluzji zawartych w opinii ww. Instytutu. Strona podkreśla również, iż nie zgadza się z ustaleniami dotyczącymi „iluzoryczności” prowadzenia procesów przetwarzania, których nie potwierdzały dotychczasowe kontrole uprawnionych organów i stosownie przypomina o treści art. 304 § 2 Kk, którego Marszałek Województwa Mazowieckiego nie zastosował. Strona poddaje krytyce dokonywanie ustaleń w odniesieniu do zbiorczych zestawień danych za lata 2013-2015, przy braku wskazania, że ustalenia te stanowią zarzut odnoszący się do stosowanych procesów, w kontekście przesłanek do odmowy pozwolenia zintegrowanego.

W zakresie zarzutów (pkt. 7 uzasadnienia odwołania) naruszenia art. 7, 77 § 1 i 80 K.p.a. Strona podkreśla, że w organ I instancji pominął fundamentalne dla wyniku sprawy dowody, w tym ww. decyzje MWOŚ i GIOŚ, opinię autorstwa prof. M. Górskiego oraz pisma:

- 1) Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska z dnia 26 czerwca 2015 r., znak: DGO-I-024-6/23950/25/ER, dotyczącego kwalifikacji części mechanicznej instalacji MBP w świetle przepisu § 3 ust. 1 Rozporządzenia MBP;
- 2) Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska z dnia 10 lipca 2015 r., znak: DGO-I-024-6/25847/25/ER, dotyczącego kwalifikacji części mechanicznej instalacji MBP w świetle przepisu § 3 ust. 1 Rozporządzenia MBP oraz możliwości wytwarzania odpadów palnych jako frakcji nadsitowej zmieszanych odpadów komunalnych;
- 3) Ministra Środowiska z dnia 29 września 2016 r., znak: DGO-I.024.91.2016.ER, stosownie do którego w celu realizacji postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 roku w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 roku poz. 1277) należy w pierwszej kolejności prowadzić selektywną zbiórkę „u źródła”, a dopiero w dalszej kolejności przetwarzać zmieszane odpady komunalne w instalacjach MBP *„w taki sposób, aby powstawało jak najmniej odpadów nadających się do recyklingu i odzysku albo przekazania do termicznego przekształcenia”*.

W zakresie tego zarzutu Strona konstatuje również fakt przewlekłego prowadzenia tego postępowania, czego dowodem jest postanowienie Ministra Środowiska z dnia 23 września 2016 r. znak: DZŚ-III.285.3.2016.MS.

Odnosząc się do kwestii społecznych Strona (pkt 8 uzasadnienia odwołania) podziela stanowisko Marszałka Województwa Mazowieckiego, że ocena wpływu przedsięwzięć na zdrowie i warunki życia ludzi nie były, nie są i nie mogą stanowić przedmiotu postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego. Strona stwierdza, że analiza jej wniosku przez organ I instancji, doprowadziła organ do prawidłowych konkluzji (str. 18 uzasadnienia zaskarżonej decyzji), że prowadzona przez nią działalność nie powoduje:

- 1) przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku,
- 2) przekroczenia dopuszczalnych wartości wskaźników zanieczyszczeń (w glebie) i wartości granicznych (w wodach podziemnych),
- 3) przekroczenia jakości powietrza.

Natomiast w zakresie kwestii zagrożeń epidemiologicznych oraz uciążliwości zapachowych, w opinii Strony, ustalenia organu I instancji (str. 19 uzasadnienia decyzji) oparte na ww. konkluzjach opinii ww. Instytutu (NIZP-PZH) zostały odmiennie orzeczone przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Jednocześnie pismem procesowym z dnia 9 stycznia 2017 r. Strona odniosła się do argumentacji Marszałka Województwa Mazowieckiego przedstawionej w piśmie przekazującym odwołanie Strony, polemizując z jego treścią, przy czym zarówno argumentacja organu I instancji, jak i polemika Strony stanowią powtórzenia uzasadnienia zaskarżonej decyzji i zarzutów odwołania.

Rozpatrując sprawę w związku z wniesionym odwołaniem ustalono co następuje.

Poza sporem jest fakt, że zgodnie z treścią art. 201 ust. 1 p.o.ś. pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na skalę prowadzonej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub produktów technologicznych. Rodzaje instalacji, których funkcjonowanie wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego zostały określone

rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 września 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U z 2014 r., poz. 1169). W zakresie gospodarki odpadami w pkt 5 ppkt 3 lit. a tiret 1 oraz lit. b tiret 1 i 2 załącznika do ww. rozporządzenia zostały wskazane rodzaje instalacji, które ze względu na rodzaj i zdolności przetwarzania odpadów wymagają uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Natomiast w myśl art. 186 p.o.ś. organ właściwy do wydania pozwolenia odmówi jego wydania, jeżeli:

- 1) nie są spełnione wymagania, o których mowa w art. 141 ust. 2, art. 143 i art. 204 ust. 1 p.o.ś, a w przypadku pozwolenia na wytwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 4 p.o.ś, oraz pozwolenia zintegrowanego – także jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z planami gospodarki odpadami, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- 2) eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie dopuszczalnych standardów emisyjnych;
- 3) eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie standardów jakości środowiska;
- 4) wydanie pozwolenia byłoby niezgodne z programami działań, o których mowa w art. 17, 91 ust. 1 i art. 119 ust. 1 p.o.ś;
- 5) wniosek dotyczy uprawnień wnioskodawcy objętych decyzją o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia w przypadkach, o których mowa w art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 pkt 1 p.o.ś, a nie minęły jeszcze 2 lata od dnia, gdy decyzja w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia stała się ostateczna;
- 6) eksploatacja instalacji położonej w granicach strefy przemysłowej powodowałaby naruszenie ustaleń zawartych w rozporządzeniu o jej utworzeniu;
- 7) regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych lub ponadregionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub wymagań określonych dla takiej instalacji.

W tym miejscu wskazać trzeba, że treść tego przepisu pomimo zaadresowania go do organu ma istotne znaczenie dla prowadzącego instalację, bowiem sposób sformułowania obowiązków organu wskazuje na ściśle wiążący charakter postanowień zawartych w wyliczeniu tej normy prawnej. Przepis ten nie pozostawia bowiem możliwości działań o charakterze uznaniowym, a więc ma charakter związany, co oznacza, że zajęcie w którejkolwiek z okoliczności w nim wskazanych zobowiązuje organ do odmowy wydania pozwolenia. Wydanie decyzji z jego naruszeniem powoduje, że taka decyzja jest obarczona wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. Kolejno zauważyć trzeba, że sposób wyliczenia wskazuje, że wystarczy zaistnienie chociażby jednej z wymienionych sytuacji, aby organ był zobligowany do odmowy wydania pozwolenia, przy czym należy dodać, że ciężar udowodnienia, że przyczyny te nie zachodzą, spoczywa na prowadzącym instalację, co wynika z art. 184 ust. 2 p.o.ś., w którym określono wymagania jakie powinien spełniać wniosek o wydanie pozwolenia (pozwolenia zintegrowanego).

Warto w tym miejscu zauważyć, że wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego powinien określać całościowe podejście prowadzącego instalację do ochrony środowiska realizowane m.in. poprzez zastosowanie najlepszych dostępnych technik (ang. *best available techniques*, BAT) tj. najbardziej efektywnych technik w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości, o takim stopniu rozwoju, który umożliwia jej praktyczne zastosowanie z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, a którą to technikę prowadzący daną instalację może uzyskać – i wdrożyć.

Pozwolenia zintegrowane powinny bowiem zapewniać wysoki poziom ochrony, uwzględniając wymagania najlepszych dostępnych technik (BAT), publikowanych w dokumentach referencyjnych

BAT (BREF), a w szczególności w decyzjach wykonawczych Komisji Europejskiej, czyli Konkluzjach BAT.

Źródłem informacji o technikach, jakie są stosowane w danej branży przemysłowej, w tym również przemyśle przetwarzania odpadów, są m. in. ww. dokumenty referencyjne tzw. BREF-y. Należy podkreślić jednak, że BREF-y nie mają rangi aktów prawnych (informacje w nich zawarte mają więc charakter zaleceń, a nie wymogów prawnych) i nie są katalogiem jedynie dopuszczalnych technologii i sposobów prowadzenia działalności. Stanowią jedynie punkt odniesienia do prawidłowego definiowania wymogów BAT dla danej instalacji, ale nie są jedynym źródłem wiedzy uwzględnianym przy podejmowaniu decyzji co do warunków pozwolenia zintegrowanego. Przedsiębiorca ma zatem pełne prawo poszukiwać i stosować rozwiązania technologiczne nie wskazane w dokumentach referencyjnych, jeżeli tylko umożliwiają one dotrzymywanie wskazanych poziomów emisyjnych i celów ochrony środowiska. Pamiętać jednak należy, że warunki ustalone w pozwoleniu zintegrowanym muszą odnosić się do wymagań, jakie w stosunku do instalacji i ich prowadzących określone zostały w p.o.ś oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy. Spełnienie tych wymagań stanowi warunek konieczny do uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Ponadto, wskazać trzeba, iż BREFy funkcjonują w europejskim, jak również krajowym porządku prawnym już od wielu lat, jednak dopiero dyrektywa 2010/75/UE ws. emisji przemysłowych (IED) wzmocniła znacząco rolę wymagań BAT. Dyrektywa IED wprowadziła bowiem pojęcie Konkluzji BAT, publikowanych w formie decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej, które obowiązują wprost Kraje Członkowskie. W myśl przepisów dyrektywy IED wymagania BAT zapisane w Konkluzjach mają stanowić poziom odniesienia dla warunków eksploatacji instalacji przemysłowych określanych w pozwoleniach zintegrowanych, a co najistotniejsze, elementy takie jak poziomy emisji (BAT AELs) oraz monitoring muszą być wprost przenoszone na poziom pozwolenia zintegrowanego. Należy jednak podkreślić, że Konkluzje BAT nie stanowią zamkniętego katalogu technik dopuszczonych do stosowania w danej branży. Dlatego też pozwolenia zintegrowane nie powinny, co do zasady, narzucać wdrożenia konkretnych rozwiązań technologicznych – prowadzący instalację może dokonać wyboru w jaki sposób osiągnąć wyznaczony w Konkluzjach BAT efekt środowiskowy. Poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami (BAT AELs) zostały zdefiniowane w art. 3 pkt. 4a p.p.ś., i określone są mianem granicznych wielkości emisyjnych.

Jednocześnie wskazać trzeba, że obecnie trwa proces rewizji dokumentu referencyjnego BAT dla przemysłu przetwarzania odpadów, a przewidywany czas jego zakończenia i publikacji Konkluzji BAT to koniec 2017 r. Do tego czasu warunki pozwoleń zintegrowanych dla prowadzących instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów określone są na podstawie art. 188 i art. 211 p.o.ś.. Z kolei w momencie publikacji Konkluzji BAT dla przedmiotowej gałęzi przemysłu, zastosowanie będzie miała procedura dostosowania instalacji do wymagań w nich zawartych, która została przedstawiona w art. 215 p.o.ś. Przepis ten wskazuje, iż w momencie opublikowania Konkluzji BAT dla przemysłu przetwarzania odpadów w Dzienniku Urzędowym UE, organ właściwy w ciągu 6 miesięcy od dnia ich publikacji dokona analizy warunków pozwolenia zintegrowanego. W przypadku, gdy niniejsza analiza wykaże konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego niezwłocznie:

- 1) przekazuje prowadzącemu instalację informację o konieczności dostosowania instalacji, w terminie nie dłuższym niż 4 lata od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Konkluzji BAT, do wymagań określonych w konkluzjach BAT;
- 2) wzywa prowadzącego instalację do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia zintegrowanego w terminie roku od dnia doręczenia wezwania, określając zakres tego wniosku mający związek ze zmianami wynikającymi z dokonanej analizy.

Jak wskazano powyżej, w chwili obecnej nie zostały opublikowane omówione powyżej Konkluzje, w tym dla instalacji MBP, zaś w dokumencie referencyjnym BAT dla przemysłu przetwarzania odpadów

(sierpień 2006 – opublikowanym na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska, w tym jego wyjaśnieniach dla MBP) stwierdzono, że instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów powinna spełniać poniższe kryteria:

„ulepszyć przetwarzanie mechaniczno-biologiczne poprzez:

- ✓ stosowanie w pełni zamkniętych bioreaktorów;
- ✓ unikanie warunków beztlenowych w trakcie przetwarzania tlenowego poprzez kontrolowanie fermentacji i dostawy powietrza (przy użyciu stabilizowanego obwodu powietrza) oraz poprzez dostosowanie napowietrzania do rzeczywistej działalności biodegradacyjnej;
- ✓ efektywne gospodarowanie wodą;
- ✓ termiczne izolowanie sufitu hali degradacji biologicznej w procesach tlenowych;
- ✓ zminimalizowanie wytwarzania gazu do poziomu 2500 do 8000 Nm³ na tonę;
- ✓ zapewnienie jednolitego materiału wsadowego;
- ✓ recykling wód procesowych lub błotnistych pozostałości w ramach procesu tlenowego w celu całkowitego uniknięcia emisji do wody.

W przypadku generowania ścieków należy je oczyścić w celu osiągnięcia wartości wymienionych w BAT;

- ✓ nieustanne nabywanie wiedzy na temat połączenia między kontrolowanymi zmiennymi degradacji biologicznej a zamierzonymi emisjami (gazowymi);
- ✓ redukcję emisji związków azotu poprzez zoptymalizowanie wskaźnika C:N;

zaleca się redukcję emisji z przetwarzania mechaniczno-biologicznego do następujących poziomów:

- ✓ odory do 500-6000 (j.o./m³);
- ✓ NH₃ do 1-20 (mgNH₃/m³);
- ✓ pył do 5-20 (mg/m³);

przy użyciu odpowiedniej kombinacji następujących technik: utrzymanie właściwego zarządzania, regeneracyjny utleniacz termiczny, usuwanie pyłu;

zredukowanie emisji do wody do poziomów wymienionych w BAT.

Ponadto należy ograniczyć emisje całkowitego azotu, amoniaku, azotanów i azotynów do wody”.

Faza przetwarzania mechanicznego obejmuje segregowanie i regenerację odpadów. Procesy, które mogą wchodzić w jej zakres to: otwarte worki z odpadami (w razie potrzeby) (np. rozdrabniacze); ekstrakcja niepożądanych składników, które mogłyby utrudniać dalszą obróbkę (np. separatory metalu); optymalizacja wielkości cząsteczek dla potrzeb dalszej obróbki (np. sita lub rozdrabniacze); segregacja materiałów biodegradowalnych w wylewach z podstawowego odsiewania, dzięki czemu można je przekazać do procesu przetwarzania biologicznego (np. sita); segregacja materiałów o wysokiej wartości opałowej (takich jak materiały włókiennicze, papier i tworzywa sztuczne), w przelewach z podstawowego odsiewania, dzięki czemu można je przekazać do wykorzystania w produkcji paliwa. Ponadto segregacja materiałów nadających się do dalszego odzysku materiałowego, ujednolicenie materiałów przeznaczonych do przetwarzania biologicznego.

Podkreślić w tym miejscu należy, co wynika bezpośrednio z przywołanej treści ww. dokumentu referencyjnego, że instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych ma charakter modułowy tj. złożony z poszczególnych ogniw-komponentów służących realizacji określonych celów prowadzących w konsekwencji do pozyskania ze zmieszanych odpadów komunalnych takich frakcji (rodzajów odpadów), które mogą być odzyskane (w tym poddane recyklingowi) oraz do redukcji odpadów biodegradowalnych składowanych na składowisku odpadów.

Poza sporem jest również fakt, że rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1052), konkretyzujące warunki wynikające z ww. dokumentu referencyjnego dla krajowych instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, jest

rozporządzeniem, które utraciło swą moc prawną, co nie oznacza, że Strona składając wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego (i organ dokonując jego analizy) jest zwolniona z przedstawienia w nim warunków, w odniesieniu do poszczególnych komponentów środowiska, które będą przez daną instalację spełniane, biorąc pod uwagę ww. wytyczne.

Zasadnym jest również stwierdzenie, że adresatem norm określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 645) oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r. poz. 676), jest w pierwszej kolejności gmina, natomiast działalność podmiotów prowadzących dane instalacje w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi mają charakter wspomagający gminę w realizacji jej obowiązków. Obowiązki wynikające z tych rozporządzeń mogą być bowiem spełnione przez gminę wyłącznie wówczas, gdy techniczne wyposażenie instalacji MBP zapewni możliwość faktycznego odzyskania odpadów celem maksymalnego ograniczenia ich składowania.

Przechodząc od powyższych rozważań do analizowanej decyzji przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że wnioskiem z dnia 5 stycznia 2015 r. Strona wystąpiła do Marszałka Województwa Mazowieckiego o wydanie pozwolenia zintegrowanego na czas określony, tj. do dnia 31 grudnia 2018 r., zaś odmowa jego wydania nastąpiła w dniu 28 listopada 2016 r.; tj. w warunkach stwierdzonej przez Ministra Środowiska przewlekłości. Strona składając ten wniosek nie wykazała jednak, że instalacja MBP, na eksploatację której strona ubiega się o pozwolenie zintegrowane, spełnia ww. wymagania lub lepsze, co trafnie wykazał organ pierwszej instancji.

Kolejno wskazać trzeba, co słusznie Strona podnosi, że decyzja ta zapadła pod rządami uchwały nr 138/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 4 listopada 2016 r. poz. 9299). Zarówno w tej uchwale, jak i uchwałach ją poprzedzających, przedmiotowej instalacji MBP eksploatowanej przez Stronę konsekwentnie przyznawano status RIPOK, przy podejmowanych przez lokalną społeczność protestach, w których podnoszono uciążliwości zapachowe oraz wskazywano na zagrożenie zdrowia osób przebywających w okolicy tej instalacji.

W tym miejscu odnosząc się do zarzutu pominięcia przez organ I instancji orzeczenia - decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 roku, znak IN.7023.1.136.2014.ES, oraz decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 23 czerwca 2016 roku, znak Dli0-420/140/2016/ umarzających postępowanie w sprawie wstrzymania działalności instalacji MBP, na podstawie art. 346 p.o.ś., ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, należy wyraźnie wskazać, że powoływane przez odwołującego decyzje zostały uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Oznacza to zakwestionowanie ustaleń o braku szkodliwego oddziaływania instalacji MBP na ludzi.

Ujęcie instalacji MBP w WPGO, w świetle powyższego nie może być uznane za bezsporny dowód spełniania wymagań z zakresu ochrony środowiska przez prowadzącego instalację MBP. W tym miejscu należy zauważyć, że późniejsza uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Mazowieckiego na lata 2016-2021 z uwzględnieniem lat 2022-2027 zastępująca powołane wyżej uchwały została, w trybie nadzoru, wycofana z obrotu prawnego decyzją Wojewody Mazowieckiego.

W opinii organu odwoławczego, instalacja MBP będąca przedmiotem omawianego pozwolenia zintegrowanego, z całą pewnością ma charakter modułowy, o czym świadczą jej części mechaniczna i biologiczna; co wynika z treści zarówno wniosku jak i uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

W tym zakresie zauważyć trzeba, że dotychczasowe rozwiązania (z wyjątkiem analizowanej instalacji MBP) dla instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych w zdecydowanej większości przypadków oparte były i są na wariantowym określeniu ich eksploatacji. Wariantowość tego podejścia to nie tylko przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych poprzez wydzielanie z nich frakcji materiałowych w części mechanicznej oraz uzyskiwanie stabilizatu w konsekwencji eksploatacji części biologicznej, ale również „doczyszczanie” odpadów wysortowanych przez mieszkańców i jako selektywnie zebranych (odebranych) przekazywanych do instancji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Przejawem wariantowości eksploatacji takiej instalacji bywa także przetwarzanie odpadów wielkogabarytowych wytwarzanych przez mieszkańców z danego regionu obsługi. Warto również zaznaczyć, że stałe podnoszenie świadomości społecznej w zakresie segregacji przez mieszkańców odpadów „u źródła” oraz konieczność realizowania przez gminy określonych obowiązków, w konsekwencji powinno przełożyć się na zmianę proporcji wariantowości eksploatacji instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych - z obecnie obserwowanej przewagi przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych nad „doczyszczaniem” odpadów wyselekcjonowanych przez mieszkańców, na odwrotną tj. przewagi „doczyszczania” już wyselekcjonowanych odpadów nad przetwarzaniem zmieszanych odpadów komunalnych.

W tej kwestii podkreślić trzeba, że instalacja MBP eksploatowana przez Stronę jest instalacją jednowariantową (na co wskazuje jednoznacznie treść wniosku oraz ustalenia organu I instancji poczynione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji - str. 12-14) - służącą przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych, w której, w części mechanicznej, nie są wytwarzane wszystkie dotychczas wskazywane w ww. nieobowiązującym już rozporządzeniu frakcje materiałowe (surowcowe), lecz w istocie jedna nazywana przez Stronę - frakcja energetyczna pre- paliwo alternatywne, i ta część instalacji wydaje się nie budzić większych protestów społecznych, w odróżnieniu do funkcjonującej części biologicznej ze względu na podnoszoną jej uciążliwość zapachową.

W trafnej ocenie organu I instancji brak możliwości wydzielenia odpadów surowcowych oraz niedoposażenie instalacji MBP powoduje, że efektywność procesu „nie jest wysoka”; stosowana przez podmiot technologia jest nieefektywna pod względem technologicznym, zaś sam proces nosi znamiona „iluzorycznego”. Organ I instancji podkreśla, że Strona w odróżnieniu od innych prowadzących instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych nie podjęła jakichkolwiek działań dostosowawczych.

Ze stanowiskiem organu I instancji, w kwestii znikomej efektywności procesu w części mechanicznej instalacji należy się zgodzić w odniesieniu do frakcji materiałowej, z jednoczesnym podkreśleniem, że kwestia efektywności części mechanicznej (wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji do energetycznego przetwarzania) i biologicznej jest ściśle powiązana.

Organom obu instancji znane są liczne sygnały mieszkańców, w których podnoszone były uciążliwości powodowane przez przedmiotową instalację MBP i w żadnym przypadku nie mogą być pomijane przy dokonywaniu oceny instalacji MBP przez organy prowadzące postępowania.

Oczywistą również jest kwestia braku funkcjonowania w obiegu prawnym ww. rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, które stanowiło dotychczasowy „elementarz” warunków funkcjonowania MBP. Z okoliczności tych jednak nie można wywodzić, że w aktualnym stanie prawnym nie obowiązują żadne wymogi dotyczące funkcjonowania instalacji MBP.

Trafnie odwołujący wskazuje, że przedsiębiorca ma pełne prawo poszukiwać i stosować rozwiązania technologiczne nie wskazane w dokumentach referencyjnych, jeżeli tylko umożliwiają one dotrzymanie wskazanych poziomów emisyjnych i celów ochrony środowiska, jednakże realizacja tych celów musi być zapewniona. Pomimo tych twierdzeń strona nie znalazła i nie wskazała w toku postępowań takich rozwiązań.

Decyzje organów administracji publicznej nie mogą w żadnym razie stanowić uzasadnienia dla niepodejmowania przez Stronę działań (lub podejmowania tych działań w zakresie niewystarczającym w odniesieniu do podnoszonych przez Stowarzyszenia i mieszkańców uciążliwości odorowych), i to nawet w odniesieniu do ewentualnych sporadycznych zdarzeń, które mogłyby zaistnieć na przestrzeni, krótkiego wnioskowanego przez Stronę okresu eksploatacji tej instalacji.

Wbrew twierdzeniom Strony, zawartych w odwołaniu, instalacja MBP nie tylko nie spełnia wymagań Dokumentu Referencyjnego, ale prowadzona w obecny sposób, zaprzecza istocie takiej instalacji. Zastosowane rozwiązania w części mechanicznej instalacji nie powodują zmiany charakteru dostarczonych tam odpadów, bez względu na ewentualne dokonanie rachunku kosztów i korzyści. Zastosowane rozwiązania powodują niewielki poziom odzysku metali żelaznych i wręcz znikomy odpadów niebezpiecznych. Podzielić należy pogląd organu I instancji, że przy nominalnie dużej mocy przerobowej części mechanicznej instalacji i bardzo ograniczonym zasobie urządzeń technicznych proces technologiczny jest bardzo ograniczony. Oznacza to, że po obróbce mechanicznej odpady pozostają niezmiennie odpadami zmieszanymi. Uznawanie ich za paliwo alternatywne czy materiał odpowiedni do przekazania do części biologicznej nie jest możliwe do zaakceptowania z merytorycznego punktu widzenia. Pomimo posiadania odpowiednich powierzchni, Strona nie zainstalowała nowego systemu segregacji odpadów. Funkcjonujący od 2012 r. system nie spełnia już warunków obecnie dostępnych technologii. Brak skutecznych działań w tym zakresie nie może być uznany za zapewnienie wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik.

Z informacji zawartej w ekspertyzie pt. "Raport końcowy III etapu ekspertyzy mającej na celu przeprowadzenie badań odpadów w 20 instalacjach do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów" prof. dr hab. inż. Andrzej Jędrzak, dr inż. Emilia den Boer, Zielona Góra, maj 2015 r., której celem było przeprowadzenie badań odpadów w 20 instalacjach do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych wytypowanych w ramach realizacji II etapu ww. ekspertyzy oraz przygotowanie oceny stosowanych rozwiązań pod kątem spełnienia wymagań wynikających z obowiązującego prawodawstwa unijnego i krajowego, wynika, że:

- 1) udział łączny surowców wtórnych (odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, oraz szkła) w badanych odpadach komunalnych mieścił się w zakresie od 26,8 do 53,8% i średnio wynosił około $39,3 \pm 7,1\%$. Papier, metale, tworzywa sztuczne oraz szkło stanowiły łącznie powyżej 45% masy odpadów dostarczanych do instalacji „Łężyce” (53,8%), „Sianów” (48,5%), „Krosno” (46,8%), „Płońsk” (46,7%) i „Gdańsk” (45,2%). Z kolei udział tych odpadów niższy niż 35% odnotowano w odpadach z rejonów oddziaływania instalacji „Rudna Wielka” (34,3%), „Orli Staw” (29,9%), „Trzebania” (29,6%) i Świdnica (26,8%);
- 2) średni wskaźnik recyklingu odpadów wynosi 6,1% (zakres: 0,04%-15,0%). Najwyższe wskaźniki recyklingu stwierdzono w instalacjach w Tychach (15,5%), Siedliskach (11,0%) i Puławach (10,5%). Przy czym do grupy instalacji, w których do recyklingu skierowano ponad 8% masy odpadów należą ponadto instalacje w Łężycach, Bielsku-Białej, Orlim Stawie i Płońsku. Analizując wcześniej opisane wskaźniki dotyczące wyposażenia części mechanicznej instalacji oraz liczby miejsc sortowniczych, można stwierdzić tu wyraźne zależności;

- 3) średnia wartość wskaźnika odzysku frakcji paliwowej w masie odpadów kierowanych do instalacji dla wszystkich instalacji wynosi 12,0%. Zgodnie z danymi pozyskanymi w ankietach frakcję paliwową w 2014 roku wydzielano w trzynastu instalacjach, biorąc pod uwagę tylko te, w których się to odbywało – średni udział tej frakcji w odpadach kierowanych do instalacji wynosi 18,6%. Najwyższy udział odzysku wykazały instalacje w Rudnej Wielkiej (43,4%), Łęczycach (42,9%), Bydgoszczy (35,6%) i Puławach (23,2%), a najniższy w Orlim Stawie (1,7%), Bielsku-Białej (5,4%) i Inowrocławiu (7,1%).

Dokonanie oceny efektywności odzysku odpadów w poszczególnych ww. instalacjach można w oparciu o wskaźniki „udziału recyklingu w masie odpadów kierowanych do instalacji”, „udziału odzysku frakcji paliwowej w masie odpadów kierowanych do instalacji” oraz „udziału odpadów kierowanych do składowania w masie odpadów kierowanych do instalacji” powoduje ocenę instalacji MBP eksploatowanej przez Stronę jako instalacji wyjątkowo nieefektywnej, a co za tym idzie nie zapewniającej osiągnięcia celów środowiskowych. Instalacja MBP, z przedstawionych powyżej przyczyn, nie pozwala zapewnić gminie na rzecz której działa MPO prawidłowej realizacji norm określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 645) oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r., poz. 676).

Przepis art. 186 pkt 1 p.o.ś. stanowi, że organ odmówi wydania pozwolenia jeżeli nie są spełnione wymagania określone m.in. w art. 204 ust. 1 tej samej ustawy. Zgodnie z postanowieniami art. 204 ust. 1 instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych. Zakaz przekraczania granicznych wielkości emisyjnych wskazany jest tu jedynie przykładowy skutek niespełnienia wymogów ochrony środowiska. W związku z tym naruszenie nakazu określonego w tym przepisie może polegać nie tylko na przekroczeniu dopuszczalnych poziomów emisji. W przedmiotowej sprawie instalacja MBP, a w szczególności jej część mechaniczna nie może być uznana za spełniającą wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik. Instalacja ta nie uwzględnia współczesnych rozwiązań technicznych, ani jakichkolwiek innych, które powodowałyby skuteczne przekształcenie zmieszanych odpadów komunalnych w paliwo alternatywne lub w substancję nadającą się do kompostowania. Funkcjonowanie takiej instalacji, a tym bardziej, usankcjonowanie prawne takiej sytuacji poprzez udzielenie pozwolenia zintegrowanego stanowiłoby obrazę art. 186 pkt w zw. z art. 204 ust. 1 p.o.ś. Analizując ustalenia faktyczne organu I instancji można powziąć wątpliwości czy zastosowana przez wnioskodawcę technologia, szczególnie w mechanicznej części instalacji, powoduje iż w ogóle mamy do czynienia z instalacją do mechaniczno biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, skoro zastosowane technologie i rozwiązania, a właściwie ich brak, powodują, iż przetwarzanie mechaniczne odpadów zachodzi w nieznacznym stopniu. Okoliczność, iż Strona wystąpiła o udzielenie pozwolenia zintegrowanego na relatywnie krótki okres wydaje się potwierdzać okoliczność, iż zdaje ona sobie sprawę z daleko idących ułomności eksploatowanej instalacji, w tym jej archaiczności spowodowanej zastosowaniem technologii czasu minionego. Strona sama wskazuje wszakże, że instalacja ta jest przeznaczona do likwidacji.

W świetle powyższego, nawet gdyby zgodzić się z prezentowanymi przez Stronę poglądami, że organ I instancji rozpoznając wniosek o wydanie analizowanej decyzji oparł się także na

nieobowiązującym już rozporządzeniu w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, to jednak, w świetle postanowień art. 204 ust. 1 p.o.ś. instalacja, która w części mechanicznej dokonuje selekcji w istocie na frakcję pre-paliwa alternatywnego (tj. bez tzw. materiałowego wydzielenia poszczególnych rodzajów odpadów) i frakcję poddawaną biologicznej obróbce nie może być uznana za zgodną z obowiązującym prawem, a w szczególności z powołanym tu przepisem.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, szczególnie w zakresie zaistnienia przesłanki określonej w art. 186 pkt 1 p.o.ś. pozostałe zarzuty Strony nie mogą wpłynąć na treść rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego orzeczono jak we wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. W przypadku jej niezgodności z prawem, służy na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, złożona za pośrednictwem Ministra Środowiska, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji.



Otrzymują:

1. r.pr. Daniel Chojnacki z kancelarii prawniczej Domański Zakrzewski Palinka sp.k.,
Rondo ONZ 1, XXI, 00-124 Warszawa
repr. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.,
ul. Obozowa 43, 01 161 Warszawa,
2. Stowarzyszenie „Czyste Radio”,
ul. Arkuszowa 129, 01-934 Warszawa,
3. Pan Jerzy Kucharski – pełn. Stowarzyszenia „Inicjatywa dla Środowiska”,
ul. Admiralska 9 lok. 17, 00-910 Warszawa,
4. „Mazowieckie Towarzystwo Ochrony Ekosystemów”
ul. Spokojna 19B, 05-480 Karczew,
5. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
6. ul. Bartycka 110 A, 00-716 Warszawa
7. Marszałek Województwa Mazowieckiego,
8. a/a.

do wiadomości:

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa,