



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
Sędziowie: sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak
sędzia del. WSA Piotr Korzeniowski (spr.)

Protokolant: starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 14 stycznia 2020 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 1327/17

w sprawie ze skargi Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

na decyzję Ministra Środowiska

z dnia 28 kwietnia 2017 r. nr DZŚ-III.281.46.2017

w przedmiocie odmowy udzielenia pozwolenia zintegrowanego

1. uchyła zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2017 r. nr DZŚ-III.281.46.2017 oraz poprzedzającą ją decyzję Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 28 listopada 2016 r. Nr 168/16/PZ.Z,
2. zasądza od Ministra Klimatu na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie kwotę 1300 (jeden tysiąc trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Dorota Wasilek

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 27 października 2017 r., sygn. IV SA/Wa 1327/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: Sąd I instancji), po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 października 2017 r. sprawy ze skargi Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m.st. Warszawie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie (dalej: Spółka, skarżąca) na decyzję Ministra Środowiska z 28 kwietnia 2017 r., nr DZŚ-III.281.46.2017, w przedmiocie odmowy udzielenia pozwolenia zintegrowanego, oddalił skargę.

Wyrok zapadł na tle następujących okoliczności sprawy:

Wnioskiem z 5 stycznia 2015 r., Spółka wystąpiła do Marszałka Województwa Mazowieckiego o wydanie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, zlokalizowanej przy ul. Kampinoskiej 1 w Warszawie.

W decyzji z 28 listopada 2016 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego (organ I instancji) odmówił udzielenia pozwolenia zintegrowanego.

Organ I instancji ocenił, że zastosowana w zakładzie technologia mechanicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych jest zdecydowanie nieefektywna pod względem środowiskowym. Proces przetwarzania odpadów prowadzony jest w sposób iluzoryczny, prowadzący do nieuprawnionej „zmiany kodu odpadów”, bez efektu ekologicznego w postaci skutecznego wydzielenia podstawowych odpadów surowcowych nadających się do recyklingu, a więc w sposób niezgodny z hierarchią sposobów postępowania z odpadami oraz założeniami krajowego systemu gospodarki odpadami i z tego powodu nie może zostać uznany za spełniający wymogi wynikające z najlepszej dostępnej techniki.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła Spółka, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i wydanie orzeczenia co do istoty sprawy; alternatywnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do jej ponownego rozpatrzenia.

Minister Środowiska (organ II instancji, Minister) w decyzji z 28 kwietnia 2017 r., nr DZŚ-III.281.46.2017, utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Skargę na powyższą decyzję organu II instancji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła skarżąca, zaskarzając decyzję Ministra w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucono mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenia przepisów:

- art. 186 pkt 1 p.o.ś. w zw. z art. 204 ust. 1 p.o.ś. przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że Instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik dla mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów,
- art. 186 pkt 1 p.o.ś. w zw. z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że ciężar udowodnienia braku przesłanki (przesłanek) odmowy udzielenia pozwolenia w oznaczonej sprawie spoczywa na prowadzącym instalację (wnioskodawcy) w sytuacji, gdy to na organach administracji publicznej spoczywają obowiązki podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wyczerpującego zebrania materiału dowodowego,
- art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 186 pkt 7 p.o.ś. przez ich błędną wykładnię, polegającą na utrzymaniu w mocy Decyzji Marszałka w sytuacji, gdy w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji instalacja nie stanowiła regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), której dotyczy przesłanka odmowy wydania pozwolenia określona w art. 186 pkt 7 p.o.ś.,
- art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 15 k.p.a. przez jego niezastosowanie w związku z nieodniesieniem się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do wszystkich twierdzeń i zarzutów przedstawionych przez Spółkę w toku przedmiotowego postępowania administracyjnego, w szczególności w odwołaniu od decyzji Marszałka,
- art. 12 § 1 k.p.a. przez jego błędną wykładnię, polegającą na ograniczeniu postępowania administracyjnego prowadzonego przez Ministra do rozpatrzenia wyłącznie jednego z zarzutów przedstawionych przez MPO w odwołaniu od decyzji Marszałka, skutkującą realizacją nakazu możliwie szybkiego działania organów administracji publicznej przy jednoczesnym uszczerbku dla prawidłowego wywiązywania się z obowiązku wnikliwego działania przez Ministra,
- art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 8 k.p.a. w zw. z art. 11 k.p.a. przez ich niezastosowanie, polegające na ograniczeniu uzasadnienia zaskarżonej decyzji do przedstawienia i umotywowania stanowiska Ministra względem Instalacji, nieustosunkowaniu się do twierdzeń Spółki uważanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, przedstawieniu całkowicie nieuprawnionych ocen dotyczących rzekomego wywoływania zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska w związku z eksploatacją Instalacji, braku uzasadnienia przyjęcia art. 186 pkt 7 p.o.ś. jako podstawy

rozstrzygnięcia oraz uznaniu MPO za adresata przepisów dotyczących poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, a także masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,

- art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a. przez ich niezastosowanie, polegające na niepodjęciu czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego niniejszej sprawy oraz całkowitym pominięciu dowodów wskazujących na możliwość eksploataowania części mechanicznej przeznaczonej do likwidacji Instalacji wytwarzającej odpady palne (paliwo alternatywne) i zapewniającej przetwarzanie biologiczne, bez konieczności zapewnienia wyodrębnienia odpadów nadających się do odzysku materiałowego.

Skarżąca wniosła, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a., o uchylenie w całości zaskarżonej i poprzedzającej jej decyzji Marszałka,

- alternatywnie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. o uchylenie w całości zaskarżonej i poprzedzającej jej decyzji Marszałka oraz o zasądzenie na podstawie art. 200 p.p.s.a. na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że wydane decyzje nie wskazują żadnych przepisów prawa lub postanowień dokumentu referencyjnego BAT, które uzasadniałyby stwierdzenie, że instalacja powinna w pierwszej kolejności dokonywać wydzielenia frakcji odpadów surowcowych, natomiast Spółka wskazała na dokument referencyjny BAT, według którego instalacja skarżącej spełnia wszystkie warunki.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W piśmie procesowym z 20 października 2017 r. skarżąca podtrzymała wszystkie zgłoszone zarzuty.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd I instancji wskazał, że organy właściwie uznały, że mechaniczna część instalacji skarżącej nie spełnia wymogów najlepszych dostępnych technik i nie zapewnia wysokiego poziomu ochrony środowiska. Słusznie organy ustaliły, że najlepsza dostępna technika powinna obejmować zastosowanie środków technicznych, w szczególności urządzeń technologicznych, zapewniających efektywne wydzielenie z masy odpadów możliwie największej ilości surowców wtórnych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz baterii i akumulatorów, a także frakcji zawierającej największą ilość odpadów ulegających biodegradacji.

Zdaniem Sądu I instancji, w instalacji nie zastosowano nowoczesnych i efektywnych pod względem środowiskowym urządzeń segregujących odpady, takich

jak separatory optopneumatyczne, separatory pneumatyczne, separatory balistyczne, separatory wiroprowodowe czy nawet kabin sortowniczych umożliwiających efektywną, ręczną segregację odpadów.

Według Sądu I instancji, proces technologiczny prowadzony w części mechanicznej instalacji nie jest zgodny z określoną w przepisach prawa hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Zdaniem Sądu I instancji, ograniczony zasób urządzeń technicznych uniemożliwia efektywne wydzielenie surowców wtórnych przeznaczonych do recyklingu oraz odpadów, takich jak zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, czy baterie i akumulatory. Proces technologiczny prowadzony w części mechanicznej instalacji jest niezgodny z podstawowymi założeniami systemu gospodarki odpadami komunalnymi realizowanymi w oparciu o ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, ustawę o odpadach oraz o założenia Krajowego Programu Gospodarki Odpadami. Brak urządzeń technologicznych umożliwiających wydzielenie z odpadów zmieszanych frakcji nadających się do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w istotny sposób ogranicza możliwość spełnienia przez instalację wymagań dotyczących poziomów recyklingu, określonych w przepisach unijnych – dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre inne dyrektywy (Dz. Urz. UE L312 z 22.11.2008), transponowanej do prawodawstwa polskiego w art. 3b ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych. Sąd I instancji stwierdził również, że zasadnie uznano, że prowadzący instalację posiada warunki techniczne pozwalające na doposażenie części mechanicznej instalacji w urządzenia zapewniające prowadzenie procesu technologicznego w sposób efektywny środowiskowo, zgodny z hierarchią sposobów postępowania z odpadami oraz założeniami systemu gospodarki odpadami komunalnymi z uwagi na fakt, że na terenie zakładu zlokalizowana jest hala technologiczna o powierzchni 4000 m², w której mógłby zostać zamontowany nawet bardzo złożony system segregacji odpadów.

Sąd I instancji wskazał, że spór w tej sprawie nie dotyczył kwestii zgodności instalacji skarżącej z obowiązującymi przepisami prawa, ale ustalenia czy przedmiotowa instalacja spełnia wymogi wynikające z najlepszych dostępnych technik, co uzasadniałoby udzielenie pozwolenia zintegrowanego.

W skardze kasacyjnej Spółka (skarżąca kasacyjnie) zaskarżyła w całości wyrok Sądu I instancji.

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zarzucono zaskarżonemu wyrokowi mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenia przepisów postępowania;

(i) art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. 2016 r. poz. 1066 ze zm., dalej: p.u.s.a.) w zw. z art. 34 ust. 1 i 3 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm., dalej: u.o.) w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 3 u.o. w zw. art. 36 ust. 1 u.o. przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na oddaleniu skargi Spółki w rezultacie przeprowadzenia przez Sąd I instancji kontroli decyzji Ministra i decyzji Marszałka pod względem zgodności z dokumentem, któremu nie przysługuje status źródła prawa powszechnie obowiązującego, tj. uchwały Rady Ministrów z 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 (dalej: KPGO); to zaś miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ doprowadziło Sąd I instancji do uznania, że część mechaniczna instalacji nie spełnia wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik, co czyniłoby zasadną odmowę udzielenia pozwolenia zintegrowanego na jej prowadzenie,

(ii) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7 i art. 77 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., dalej: k.p.a.) przez ich niezastosowanie polegające na uznaniu za prawidłowe działań Marszałka i Ministra, którzy nie podjęli czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego niniejszej sprawy oraz całkowicie pominęli dowody wskazujące na możliwość eksploataowania instalacji wytwarzającej odpady palne (paliwo alternatywne) i zapewniającej przetwarzanie biologiczne, bez konieczności zapewnienia wyodrębnienia odpadów nadających się do odzysku materiałowego; to zaś miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ doprowadziło do pominięcia przez Sąd I instancji treści tych dokumentów, których zaaprobowanie spowodowałoby uwzględnienie skargi MPO,

(iii) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 75 § 1 k.p.a. przez ich niezastosowanie, polegające na uznaniu za prawidłowe działań Marszałka i Ministra, którzy uznali, że przedstawione przez Spółkę dokumenty wskazujące na dopuszczalność eksploataowania części mechanicznej instalacji wytwarzającej odpady palne (paliwo alternatywne) i zapewniającej przetwarzanie biologiczne, bez konieczności zapewnienia wyodrębnienia odpadów nadających się do odzysku

materiałowego, „nie były wydawane w toku prowadzonego postępowania administracyjnego” wskutek czego nie mogą one „przesądzać”, czy technologia stosowana w części mechanicznej instalacji spełnia wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik; to zaś miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ doprowadziło do przyjęcia przez Sąd I instancji błędnej oceny prawnej tych dokumentów, której odrzucenie spowodowałoby uwzględnienie skargi MPO.

Ponadto na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., zarzucono zaskarżonemu wyrokowi następujące naruszenia przepisów prawa materialnego:

(iv) art. 186 pkt 1 p.o.ś. w zw. z art. 204 ust. 1 p.o.ś. w zw. z art. 206 p.o.ś. przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu przez Sąd I instancji (w ślad za Marszałkiem i Ministrem), że uzasadnioną jest odmowa udzielenia Spółce pozwolenia zintegrowanego na prowadzenia instalacji, ponieważ z treści wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik należy wyprowadzić wnioski o konieczności doposażenia części mechanicznej instalacji w urządzenia umożliwiające wydzielenie surowców wtórnych do recyklingu,

(v) art. 3b ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., dalej: u.c.z.p.g.) w zw. z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z 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, dalej: rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu) przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu przez Sąd I instancji (w ślad za Marszałkiem i Ministrem), że przewidziane w nich obowiązki związane z zapewnieniem osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu odpadów, przygotowania ich do ponownego użycia oraz ich odzysku innymi metodami spoczywają na podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, podczas gdy adresatami tych przepisów są gminy,

(vi) art. 3c ust. 1 i 2 u.c.z.p.g. w zw. z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 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. 2012 poz. 676, dalej: rozporządzenie w sprawie poziomów składowania) przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu przez Sąd I instancji (w ślad za

Marszałkiem i Ministrem), że przewidziane w nich obowiązki związane z zapewnieniem osiągnięcia odpowiednich poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania spoczywają na podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, podczas gdy adresatami tych przepisów są gminy,

(vii) art. 18 ust. 3 u.o. w zw. z art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 p.o.ś, przez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na odstąpieniu przez Sąd I instancji (w ślad za Marszałkiem i Ministrem) od weryfikacji w skali jednostkowej (instalacji) technologicznego i ekonomicznego uzasadnienia odstąpienia od pierwszeństwa recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, wskutek czego ze względu na „możliwe” doposażenie części mechanicznej instalacji w urządzenia służące wydzielaniu ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych frakcji surowcowych i prowadzeniu procesu recyklingu, zastosowana w instalacji technologia przetwarzania odpadów jest niezgodna z hierarchią postępowania z odpadami.

W skardze kasacyjnej, wniesiono o:

1. na podstawie art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a., o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz rozpoznanie skargi Spółki i uchylenie w całości decyzji Ministra oraz poprzedzającej jej decyzji Marszałka,
2. alternatywnie, na podstawie art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a., o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz rozpoznanie skargi Spółki i uchylenie w całości decyzji Ministra oraz poprzedzającej jej decyzji Marszałka,
3. alternatywnie, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd,
4. w każdym przypadku, na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a., o zasądzenie na rzecz Spółki zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., wniesiono o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że istotą sporu w niniejszej sprawie jest ocena, czy w przepisach prawa lub w dokumentach określających najlepsze dostępne techniki w zakresie przetwarzania odpadów wskazano wymagania, które, w ocenie Marszałka, Ministra oraz Sądu I instancji, stanowiły uzasadnioną podstawę do odmowy udzielenia Spółce pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji.

Skarżąca kasacyjnie uważa, że przedstawiła dowody wskazujące na niezasadność założeń przyjętych w tym zakresie przez Marszałka i Ministra. Niemniej jednak dowody te zostały pominięte przez Sąd I instancji, a także uznano je za niemogące przesądzić o spełnieniu przez część mechaniczną instalacji wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik, m.in. ze względu na pozaurzędowy charakter części z nich. Według skarżącej kasacyjnie, organy administracji publicznej oraz Sąd I instancji stanęły na stanowisku, zgodnie z którym w ramach najlepszej dostępnej techniki dla mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów koniecznym jest zapewnienie wydzielenia frakcji surowcowej ze zmieszanych odpadów komunalnych. Ani organy administracji publicznej, ani Sąd I instancji nie wskazały jednak jakiegokolwiek uzasadnionego źródła, które potwierdzałoby stanowisko, o którym mowa powyżej.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie, Sąd I instancji przyjął, że źródła tak sformułowanego wymagania, rzekomo wynikającego z najlepszych dostępnych technik przetwarzania odpadów, należy upatrywać w przepisach nakładających na gminy obowiązki dotyczące osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Pomimo odwołania się do unijnego rodowodu tych przepisów w zaskarżonym wyroku, Sąd I instancji całkowicie pominął okoliczność, że Rzeczpospolita Polska (jako państwo członkowskie UE, do którego skierowane są przepisy właściwych dyrektyw) zdecydowało, że ciężar ich realizacji będzie spoczywał na gminach – podmiotach odpowiedzialnych za właściwą organizację utrzymania czystości i porządku, nie zaś na podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami.

Interpretacja przedstawiona przez Marszałka, Ministra i Sąd I instancji w sposób jednoznaczny nie odpowiada rezultatowi wykładni językowej i systemowej właściwych przepisów, a także prowadzi do stosowania, niedopuszczalnej w prawie administracyjnym, analogii. W ślad za organem I instancji, Sąd I instancji uznał, że instalacja nie spełnia „podstawowych założeń” przewidzianych w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami. Ani Marszałek, ani Sąd I instancji nie wskazali przy tym, które z tych założeń przesądza o zasadności odmowy udzielenia Spółce pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji.

Marszałek i Sąd I instancji całkowicie pominęli fakt, że plany gospodarki odpadami mają charakter wyłącznie programowy i zasadniczo obowiązują jedynie

„wewnątrz” administracji publicznej, a zatem nie mogą w sposób bezpośredni wywoływać skutków prawnych w sferze podmiotów „zewnętrznych” wobec administracji publicznej.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z przewidzianym w powyższym przepisie odstępstwem od zasady pierwszeństwa przygotowania odpadów do ponownego użycia lub ich recyklingu. Oznacza to, że w pewnych sytuacjach, po uwzględnieniu rachunku kosztów i korzyści oraz czasu niezbędnego do wdrożenia oznaczonych rozwiązań, dopuszczalne jest odstępstwo od konieczności zapewnienia recyklingu odpadów w danej instalacji. Zebrany w niniejszej sprawie materiał dowodowy potwierdza ziszczenie się powyższej przesłanki w odniesieniu do instalacji.

Według skarżącej kasacyjnie, uznanie przez Sąd I instancji, że z uwagi na bliżej nieokreślone „założenia systemu gospodarki odpadami komunalnymi” realizowane na podstawie KPGO, odmowa udzielenia Spółce pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji stanowiła wykroczenie poza przewidzianą w art. 1 § 2 p.u.s.a. normę odniesienia dla kontroli działalności administracji publicznej. KPGO, jako uchwała Rady Ministrów, stanowi przykład źródła prawa wewnętrznie obowiązującego (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP), któremu przepisy ustawy o odpadach nie przyznają innego statusu, który uzasadniałby uznanie KPGO za uprawniony wzorzec kontroli decyzji Ministra i decyzji Marszałka w trybie regulowanym przepisami p.p.s.a.

Oddalenie przez Sąd I instancji skargi Spółki ze względu na rzekomą sprzeczność schematu technologicznego części mechanicznej instalacji z „podstawowymi założeniami” płynącymi z KPGO, stanowiło rezultat naruszenia art. 1 § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o odpadach w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach w zw. z art. 36 ust. 1 ustawy o odpadach w zw. z art. 151 p.p.s.a. Zdaniem skarżącej kasacyjnie, w toku opracowywania rozstrzygnięcia przez Marszałka i Ministra, nie uwzględniono fundamentalnych dla wyniku niniejszej sprawy dowodów, w świetle których schemat technologiczny stosowany w Instalacji spełnia wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik (art. 204 ust. 1 p.o.ś.). Powyższe dotyczy przedstawionych przez Spółkę i obecnych w aktach sprawy odpisów:

a) pisma Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska z 10 lipca 2015 r., znak DGO-I-024-6/25847/15/ER, zgodnie z którym proces mechanicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, prowadzony w instalacji w sposób

zapewniający wydzielenie frakcji dającej się wykorzystać energetycznie, jest zgodny z wymaganiami określonymi w przepisach prawa,

b) pisma Ministra Środowiska z 23 września 2016 r., znak DGO-I.024.91.2016.ER, stosownie do którego w celu realizacji postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki z 16 lipca 2015 roku w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277) należy w pierwszej kolejności prowadzić selektywną zbiórkę „u źródła”, a dopiero w dalszej kolejności przetwarzać zmieszane odpady komunalne w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów „w taki sposób, aby powstawało jak najwięcej odpadów nadających się do recyklingu i odzysku albo przekazane do termicznego przekształcenia”,

c) opinii prawnej autorstwa prof. dr hab. M. Górskiego dotyczącej odpowiedzi na pytania związane z wymaganiami dla instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów z 17 października 2016 r., w którym wskazano, że nie istnieją przeciwwskazania dla udzielenia MPO pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji, w szczególności ze względu na stosowany w części mechanicznej schemat technologiczny procesów przetwarzania odpadów komunalnych. Według skarżącej kasacyjnie, treść przedstawionych powyżej dokumentów stawia pod znakiem zapytania dokonane zarówno przez Marszałka, jak i przez Ministra ustalenia co do zakresu wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik mechanicznego przetwarzania odpadów.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie, nie ulega wątpliwości, że obecne w aktach sprawy, a nieodzwierciedlone w uzasadnieniach decyzji Marszałka i decyzji Ministra, dokumenty, o których mowa powyżej, dotyczą okoliczności mających charakter prawotwórczy oraz są istotne dla prawidłowej interpretacji treści rozstrzygnięcia wniosku Spółki o udzielenie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji, w szczególności w świetle przepisów art. 186 pkt 1 p.o.ś. w zw. z art. 204 ust. 1 p.o.ś. Organ administracji publicznej nie może odmawiać przeprowadzenia dowodu, w szczególności powołując się na to, że na podstawie innych dowodów doszedł do przeciwnych wniosków. Stanowi to rażące naruszenie obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego i uzasadnia obawy o prowadzenie postępowania, pod z góry przesądzone rozstrzygnięcie sprzeczne z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w tym z zasadą pogłębiania zaufania do organów państwa.

W piśmie z 10 stycznia 2020 r. skarżąca kasacyjnie w całości podtrzymała stanowisko przedstawione w skardze kasacyjnej oraz w całości podtrzymała przedstawione w skardze kasacyjnej zarzuty oraz sformułowane wnioski.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna jest zasadna, choć nie wszystkie przedstawione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, dalej: p.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skardze kasacyjnej jej podstawami, określonymi w art. 174 p.p.s.a. Ponadto zgodnie z treścią art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi kasacyjnej.

Nie jest zasadny zarzut dotyczący naruszenia art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, dalej: p.u.s.a.). Naruszenie art. 1 § 2 p.u.s.a. ma miejsce wówczas, gdy sąd rozpoznający skargę uchyla się od obowiązku wykonania kontroli, o której mowa w tym przepisie, albo wykonuje ją przy zastosowaniu innych kryteriów niż zgodność z prawem. Taka sytuacja nie miała miejsca w tej sprawie.

Zasadny jest zarzut dotyczący naruszenia art. 151 p.p.s.a w zw. z art. 34 ust. 1 i 3 u.o. w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 3 u.o. Sąd I instancji na str. 33 uzasadnienia wyroku w sposób dalece nieprecyzyjny wskazał, że „proces technologiczny prowadzony w części mechanicznej instalacji niezgodny jest z podstawowymi założeniami systemu gospodarki odpadami komunalnymi realizowanymi w oparciu o ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, ustawę o odpadach oraz założenia Krajowego Programu Gospodarki Odpadami”. Z powyższego stwierdzenia nie wynika, jakie założenia systemu gospodarki odpadami komunalnymi Sąd I instancji uznaje za podstawowe. Nie zostały wskazane przepisy prawne wymienionych aktów prawnych, które regulują podstawowe założenia systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Na podstawie tak sformułowanej tezy nie można dokonać identyfikacji podstawowych założeń systemu

gospodarki odpadami komunalnymi oraz stwierdzić, że proces technologiczny prowadzony w części mechanicznej instalacji nie jest zgodny z tymi założeniami. Sąd I instancji nie wyjaśnił również, z którymi podstawowymi założeniami systemu gospodarki odpadami komunalnymi Krajowego Programu Gospodarki Odpadami nie jest zgodny proces technologiczny prowadzony w części mechanicznej instalacji. W przepisach u.o. nie występuje pojęcie „Krajowy Program Gospodarki Odpadami”, lecz instrument prawny w postaci krajowego planu gospodarki odpadami uchwalany przez Radę Ministrów (art. 36 ust. 1 u.o.).

Błędna jest teza przedstawiona na str. 33-34 uzasadnienia wyroku, według której „brak urządzeń technologicznych umożliwiających wydzielenie z odpadów zmieszanych frakcji nadających się do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w istotny sposób ogranicza możliwość spełnienia przez instalację wymagań dotyczących poziomów recyklingu, określonych w przepisach unijnych, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre inne dyrektywy (Dz. Urz. UE L312 z 22.11.2008), transponowanej prawodawstwa polskiego art. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz 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”. Sąd I instancji nie wskazał ponadto jakie przepisy ww. dyrektywy regulują spełnienie przez instalację wymagań dotyczących poziomów recyklingu. Sąd I instancji nie wyjaśnił, jaka podstawa prawna określa obowiązki prawne prowadzącego instalację, wynikające z przepisów ww. dyrektywy, skoro dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do osiągnięcia określonego wyniku, ale pozostawiają im swobodę co do wyboru metody.

Przepisy ww. dyrektywy nie nakładają obowiązków na prowadzących instalacje. Państwa członkowskie UE muszą przyjąć środki potrzebne do włączenia dyrektyw do prawa krajowego (transpozycji), aby osiągnąć cele wyznaczone w dyrektywie. Ponadto powołane przez Sąd I instancji w uzasadnieniu wyroku na str. 34 rozporządzenie z 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) zostało uchylone z dniem 31 grudnia 2016 r. i nie obowiązywało w dacie wydania zaskarżonej do Sądu I instancji decyzji Ministra Środowiska. Obowiązującym aktem prawnym w dniu 28 kwietnia 2017 r. było rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego

użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2167).

Zasadne są zarzuty przedstawione w punktach ii) i iii) skargi kasacyjnej. Nie można uznać za wystarczające wyjaśnienia Sądu I instancji przedstawionego na str. 38 uzasadnienia wyroku, dotyczącego braku odniesienia przez organ do poszczególnych pism wskazywanych przez skarżącą. Obowiązek rozpatrzenia całego materiału dowodowego jest związany ściśle z przyjętą zasadą swobodnej oceny dowodów. Swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w samowolę, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Należyte przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i wyczerpujące zebranie materiału dowodowego pozwala na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy. Aby móc uznać, że stan faktyczny w danej sprawie wypełnia hipotezę określonego przepisu prawa materialnego, konieczne jest wyjaśnienie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w sposób niebudzący wątpliwości.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w tym składzie, obowiązki organów administracji obu instancji nie zostały wykonane zgodnie z treścią art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Zgodzić należy się ze skarżącą kasacyjnie, że treść pism wskazanych na str. 8 skargi kasacyjnej dotyczy istotnych okoliczności sprawy. Orzekające w sprawie organy powinny dokonać oceny wniosku Spółki o udzielenie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie przedmiotowej instalacji również z uwzględnieniem treści pism wskazanych na str. 8 skargi kasacyjnej.

Zasługiwały na uwzględnienie zarzuty przedstawione w punktach iv), v), vi) i vii) skargi kasacyjnej.

Zasadny jest zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd I instancji art. 186 pkt 1 p.o.ś. w zakresie wskazanym w skardze kasacyjnej. W art. 186 p.o.ś. ustawodawca wskazał okoliczności, w których organ właściwy do wydania pozwolenia emisyjnego odmówi jego wydania (wydaje decyzję o odmowie wydania pozwolenia emisyjnego). Pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego. Odmowa wydania pozwolenia emisyjnego musi nastąpić w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na wniosek o wydanie pozwolenia, w którym organ oceni spełnienie przesłanek określonych w art. 186 p.o.ś. Wystąpienie którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 186 p.o.ś. wyłącza możliwość wydania pozwolenia emisyjnego. Jeżeli żadna z przesłanek unormowanych w art. 186 p.o.ś. nie

wystąpi, organ nie może odmówić wydania pozwolenia emisyjnego. Wydanie decyzji odmownej uzasadnia niespełnienie choćby jednego z warunków wymienionych w art. 186 p.o.ś. Pomimo że bezpośrednim adresatem art. 186 p.o.ś. jest organ administracji, posiada on jednak duże znaczenie praktyczne dla interpretacji obowiązków prowadzącego instalację na podstawie pozwolenia emisyjnego.

Nie można zgodzić się z oceną Sądu I instancji, przedstawioną na str. 32 uzasadnienia wyroku, według której organy właściwie uznały, że mechaniczna część instalacji skarżącej nie spełnia wymogów najlepszych dostępnych technik i nie zapewnia wysokiego poziomu ochrony środowiska. W rozważaniach Sądu I instancji w tym zakresie brak jest odniesienia się do konkretnych przepisów prawnych, których naruszenie przez Spółkę pozwoliło Sądowi I instancji stwierdzić, w okolicznościach niniejszej sprawy, że wydzielenie w sposób ręczny, poza główną linią technologiczną, niektórych rodzajów odpadów może być prowadzone jako proces wspomagający funkcjonowanie linii, a nie jako podstawowy proces segregacji odpadów i nie może zostać ono uznane za technologię spełniającą wymagania najlepszej dostępnej techniki. Sąd I instancji nie wyjaśnił podstawy prawnej dotyczącej stosowania standardu najlepszej dostępnej techniki dla całej frakcji nadsitowej (pozbawionej jedynie pewnej części metali żelaznych jako paliwa alternatywnego, bez uprzedniego poddania jej jakimkolwiek innym procesom obróbki).

Sąd I instancji w pełni podziela ocenę orzekających w sprawie organów dotyczącą braku spełniania przez instalację prowadzoną przez Spółkę standardu najlepszych dostępnych technik i nie dostrzega jednocześnie, że ocena ta w dużej mierze nie odwołuje się do przepisów prawnych. Zgodzić należy się ze skarżącą kasacyjnie, że wbrew twierdzeniom Sądu I instancji, spór w niniejszej sprawie miał charakter prawny ze względu na treść art. 186 pkt 1 p.o.ś. w zw. z art. 204 ust. 1 p.o.ś.

Spełnienie wymogów wynikających ze standardu najlepszych dostępnych technik jest jednym z prawnych obowiązków prowadzącego instalację, której funkcjonowanie wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Stosowanie najlepszych dostępnych technik w pozwoleniu zintegrowanym jest jednym z podstawowych założeń koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska i konsekwencją zwiększającej się roli norm technicznych (standardów) w ochronie prawnej środowiska. Treść obowiązku uregulowanego w art. 204 ust. 1 p.o.ś., według którego instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności nie mogą powodować

przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych, nie może być interpretowana w oderwaniu od innych przepisów prawnych, które kształtują standard najlepszych dostępnych technik.

W niniejszej sprawie orzekające organy nie wskazały, jakich rozwiązań technicznych, technologicznych oraz organizacyjnych, wynikających z przepisów prawa Spółka nie wprowadziła do swojej działalności, polegającej na prowadzeniu instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Orzekające w sprawie organy nie wyjaśniły również, że skarżąca kasacyjnie naruszyła konkretne przepisy prawa, co w konsekwencji spowodowało uznanie, że przedmiotowa instalacja nie spełnia wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik niezbędnych do uzyskania wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości. Zgodzić należy się ze skarżącą kasacyjnie, że o tym, które kryteria stanowią wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik decyduje ich powiązanie z treścią dokumentu referencyjnego.

Zgodnie z motywem 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola, Dz.U.UE.L.2010.334.17 z dnia 2010.12.17), w celu określenia najlepszych dostępnych technik oraz w celu ograniczenia występujących w Unii różnic w zakresie poziomów emisji z działalności przemysłowej należy sporządzić dokumenty referencyjne dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) – dokumenty referencyjne BAT – dokonywać ich przeglądu i w razie konieczności aktualizować w wyniku wymiany informacji z zainteresowanymi podmiotami, a najważniejsze elementy dokumentów referencyjnych BAT (konkluzje dotyczące BAT) należy przyjąć w drodze procedury komitetowej. Konkluzje dotyczące BAT powinny stanowić odniesienie przy określaniu warunków pozwolenia. Mogą one być uzupełniane innymi źródłami. Treść motywu 13 dyrektywy 2010/75/UE potwierdza, że dokumenty referencyjne mają wiodące znaczenie przy ustalaniu wymagań ochrony środowiska, które wynikają z najlepszych dostępnych technik.

Ustalenia faktyczne dotyczące treści i zakresu wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik w postępowaniu, którego przedmiotem jest udzielenie pozwolenia zintegrowanego, powinny opierać się na precyzyjnych założeniach, które mogą wynikać np. z opracowań naukowych dotyczących danego rodzaju działalności gospodarczej (przemysłowej). Spełnienie wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik jest jednym z obowiązków prawnych prowadzącego instalację,

której funkcjonowanie wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni art. 3b ust. 1 i 2 oraz 3c ust. 1 i 2 u.c.z.p.g. Artykuł 3b ust. 1 i 2 u.c.z.p.g. jest regulacją, która odnosi się do zadań gmin, a nie dotyczy warunków prowadzenia instalacji. Adresatem art. 3c ust. 1 u.c.z.p.g. są więc gminy. Przepis ten nie reguluje obowiązków prowadzącego instalację. Na podstawie art. 3c ust. 2 u.c.z.p.g. Minister Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. 2012 r. poz. 676). Rozporządzenie to zostało uchylone 31 grudnia 2017 r. Akt ten określał: 1) poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach; 2) sposób obliczania poziomu ograniczenia masy odpadów, o których mowa w pkt 1. Powołane w uzasadnieniu wyroku przepisy art. 3b i 3c u.c.z.p.g. nie miały zatem zastosowania do prowadzącego przedmiotową instalację.

Sąd I instancji na str. 29 uzasadnienia wyroku przypomina treść art. 204 ust. 1 p.o.ś. Nie dostrzega jednak, że zgodnie z art. 204 ust. 2 p.o.ś., w szczególnych przypadkach organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może w pozwoleniu zintegrowanym zezwolić na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem, że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie. Sąd I instancji nie ocenił, czy w odniesieniu do przedmiotowej instalacji organy mogły zastosować zasadę odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych. Pomimo że możliwość zastosowania zasady odstępstwa uregulowanej w art. 204 ust. 2 p.o.ś. objęta jest uznaniem organu administracji. Nie można przyjąć, że organ dysponuje pełną swobodą działania w tym zakresie.

Sąd I instancji na str. 31 uzasadnienia wyroku stwierdza, że art. 17 i 18 u.o. regulują proces przetwarzania odpadów przez wprowadzenie hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Sąd I instancji wyraża, na str. 33 uzasadnienia wyroku, że zastosowana w zakładzie technologia w głównej mierze nastawiona jest na „produkcję” odpadów przeznaczonych do termicznego zagospodarowania, co stanowi naruszenie art. 17 i u.o. Uszło uwadze Sądu I instancji, że zgodnie z art. 18 ust. 3 u.o., odzysk, o którym mowa w ust. 2, polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów

przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych – poddaniu innym procesom odzysku.

Sąd I instancji na str. 30 uzasadnienia wyroku powołał się na treść art. 206 p.o.ś. Przepis ten nie miał zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy on upowszechniania wiedzy na temat BAT m.in. w celach edukacyjnych. Z tego powodu minister właściwy do spraw środowiska gromadzi informacje o najlepszych dostępnych technikach, konkluzjach BAT i dokumentach referencyjnych BAT oraz rozpowszechnia je na potrzeby organów właściwych do wydawania pozwoleń i zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska.

Sąd I instancji nie ocenił możliwości zastosowania przez orzekające w sprawie organy art. 207 ust. 1 pkt 1 i 2 p.o.ś. Zgodnie z treścią tych przepisów, najlepsze dostępne techniki powinny spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się jednocześnie 1) rachunek kosztów i korzyści; 2) czas niezbędny do wdrożenia najlepszych dostępnych technik dla danego rodzaju instalacji. Artykuł 207 rozwija definicję najlepszej dostępnej techniki zawartej w 3 pkt 10 p.o.ś.

Orzekające w sprawie organy oraz Sąd I instancji nie oceniły, czy w odniesieniu do przedmiotowej instalacji można zastosować odstępstwo wynikające z treści art. 18 ust. 3 u.o. Możliwość zastosowania ww. odstępstwa nie może być jednak sprzeczne z treścią zasad ogólnych prawa ochrony środowiska i prawa gospodarki odpadami (np. zasadą ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami uregulowaną w art. 22 u.o.).

Zasada przestrzegania hierarchii w postępowaniu z odpadami jest z perspektywy całego prawa gospodarki odpadami zasadą mającą charakter naczelnej i wyrażającej się najszerszym zasięgiem. Ściśle wiążą się z nią inne spośród zasad ogólnych gospodarki odpadami (np. zasada zapobiegania powstawaniu odpadów). Zasada ta jest wyrazem zobiektywizowanych wartości nadrzędnych w postępowaniu z odpadami. Konkretyzuje się ona w postaci prawnie uregulowanej kolejności nakazujących lub zakazujących działań składających się na postępowanie z odpadami. Punktem odniesienia w tej zasadzie jest zapobieganie powstawaniu odpadów. Schemat sposobów postępowania z odpadami uregulowany w art. 17 u.o. rozwija treść art. 18 u.o., który reguluje konkretne działania składające się na sposoby postępowania z odpadami uregulowane w art. 17 u.o. W opisie działań uregulowanych w art. 18 u.o. zachowano również schemat wynikający z art. 17 u.o.

Uznając za zasadną skargę kasacyjną we wskazanym wyżej zakresie, ponieważ istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, na podstawie art. 188 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w punkcie 1. wyroku.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 200 i 203 pkt 1 p.p.s.a., w punkcie 2 wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Dorota Wasilek

starszy inspektor sądowy