

UCHWAŁA NR XXIV/415/12
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO
z dnia 29 października 2012 r.

w sprawie wyrażenia stanowiska przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego w przedmiocie uchwały Nr XXI/360/12 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” 2012-2018 w związku z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, które wpłynęło od Gminy Chmielnik

Na podstawie art. 18 pkt. 20 w. zw. z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1

Sejmik Województwa Świętokrzyskiego nie uwzględnia wezwania Gminy Chmielnik z dnia 04.09.2012 r. do usunięcia naruszenia prawa, wskutek podjęcia uchwały Nr XXI/360/12 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” 2012-2018

§ 2

Uchwała wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu Gminie Chmielnik.

§ 3

Wykonanie niniejszej uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Sejmiku

Włodzimierz Stępień

Uzasadnienie

Sejmik Województwa Świętokrzyskiego nie uwzględnia, jako bezzasadne, wezwania Gminy Chmielnik z dnia 04.09.2012 r., do usunięcia naruszenia prawa w przedmiocie uchwały Nr XXI/360/12 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” 2012-2018 – zwana dalej w skrócie „uchwałą”.

Podjęta „uchwała” czyni zadość wymogom stawianym uchwałom organów stanowiących samorządu terytorialnego. Wymogi dla treści „uchwały” określone zostały przepisami art. 14a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.).

Zarzuty podnoszone przez Gminę Chmielnik w wezwaniu z dnia 04.09.2012 nie odnoszą się do przepisów prawa, na które powołuje się gmina, gdyż uchwała Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w sprawie uchwalenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” 2012-2018 nie stanowi aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 14 ww. ustawy o odpadach, plany gospodarki odpadami są opracowywane dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa i wdrażania hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady bliskości, a także utworzenia w kraju zintegrowanej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Ustępy 6 i 8 tego artykułu, określają podstawowe elementy planów gospodarki odpadami.

Z punktu widzenia ww. ustawy o odpadach, plany gospodarki odpadami nie mają więc charakteru powszechnie obowiązującego, nie są więc aktami prawa miejscowego. Plany gospodarki odpadami mają realizować politykę ekologiczną państwa. Ich treść ma mieć znaczenie kierunkowe, nie konkretyzujące jeszcze uprawień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych [wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 25 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/Kr 1385/04].

Nadto, w orzecznictwie sądowym oraz przez część przedstawicieli doktryny plany gospodarki odpadami nie są traktowane, jako akty prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Po 135/08, opub. w LEX nr 522573 oraz wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 25 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/Kr 1385/04, opub. w LEX nr 144132; M. Górski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, PK 2004 nr 7, s. 28; M. Bar [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz, pod red. J. Jerzmańskiego, Wrocław 2002, s. 189-190). Przedstawiciele tego kierunku interpretacji podkreślają, że plany gospodarki odpadami obowiązują jedynie "wewnątrz" administracji i w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków "zewnętrznych" wobec administracji, a także że plany takie mają charakter aktów polityki administracyjnej [wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 88/10].

Powyższe ustalenia, mają także swoje oparcie, w wyjaśnieniu Ministerstwa Środowiska w sprawie pojęcia instalacji zastępczej, zamieszczonym w dniu 13.10.2011 r. na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska. W wyjaśnieniu tym podniesiono, iż „(...) podmioty nie mogą zaskarżyć wpgo, mogą natomiast zaskarżyć opartą na nim uchwałę w sprawie jego wykonania. (...)”.

Należy podkreślić, że Sejmik Województwa Świętokrzyskiego podejmując „uchwałę” działał w granicach i na podstawie prawa. Wobec powyższego wezwanie nie znajduje uzasadnienia i jako bezzasadne nie zostaje uwzględnione.

Niezależnie od wskazanej powyżej argumentacji, która zdaniem organu sama w sobie powoduje, że wezwanie jest bezzasadne, gdyż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, odnosząc się szczegółowo do zarzutów wskazanych w jego treści, podnieść należy że:

Ad. 1 wezwania – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy określono, iż składowisko odpadów zlokalizowane w msc. Przededworze, gm. Chmielnik nie spełnia wymogów prawnych, aby uznać je za regionalną instalację do składowania odpadów. Biorąc pod uwagę pojemność pozostałą tego składowiska nie uzyskano pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów (powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru zamieszkałego, przez co najmniej 120 000 mieszkańców) w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Szczegółowe dane dotyczące wymaganej minimalnej pojemności pozostałej składowiska odpadów, aby można było je uznać za instalację regionalną do składowania odpadów zostały przedstawione w załączniku nr 12 do wpgo. Ponadto, podkreślić należy, iż w przepisach prawa nie określono dokładnie, jaką pojemność pozostałą winno posiadać składowisko odpadów, aby zostać uwzględnione w uchwale, jako regionalna instalacja do składowania odpadów. W związku, z czym w celu sprecyzowania tej pojemności, organ ustalił dla każdego z wyznaczonych regionów gospodarki odpadami komunalnymi minimalną pojemność pozostałą jaką powinno posiadać składowisko, aby spełniać wymagania regionalnej instalacji. Wyliczenia tej pojemności dokonano biorąc pod uwagę strumień wytwarzanych odpadów w regionie, poza tym założono że bardzo niewielki udział na poziomie 20 % wytwarzanych odpadów będzie kierowany na składowisko. Składowisko odpadów w Przededworzu, ze względu na niewystarczającą pojemność pozostałą nie mogło być uwzględnione w wykazie regionalnych instalacji do składowania zawartych w uchwale w sprawie wykonania wpgo. Zostało natomiast odpowiednio do spełnionych wymogów formalnych, uwzględnione w wykazie instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionu 4 gospodarki odpadami komunalnymi w przypadku gdy zlokalizowana tam regionalna instalacja do składowania odpadów ulegnie awarii.

Nie można zgodzić się, z zarzutem, iż ilości wytwarzanych odpadów przez jednego mieszkańca województwa określone zostały w sposób dowolny niepoparty danymi statystycznymi GUS, gdyż organ opracowujący wojewódzki plan gospodarki odpadami, przy wyliczeniach wskaźnika wytwarzania odpadów komunalnych dla mieszkańców województwa oparł swoje wyliczenia na publikacji dr inż. Ryszard Szpadt „Prognoza zmian w zakresie gospodarki odpadami”, wyd. Ministerstwo Środowiska, Kamieniec Wr. Marzec 2010 r. Publikacja ta była opracowana i wykorzystana na potrzeby uchwalenia „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014” (kpgo 2014). Wskaźniki wytwarzania odpadów komunalnych wynikające z niniejszego opracowania zostały zamieszczone w kpgo 2014. Mając na względzie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.), stanowiący iż wojewódzki plan gospodarki odpadami (wpgo) powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami, organ przy opracowywaniu wskaźników wytwarzania odpadów na potrzeby wpgo dla województwa świętokrzyskiego skorzystał z tej samej publikacji, czym zachowano zgodność wpgo z kpgo 2014. Ponadto, podnieść należy iż organ opracowujący plan gospodarki odpadami nie ma obowiązku korzystania w danych statystycznych zawartych w publikacjach GUS.

Nie został także naruszony art. 9 ust. 2 ww. ustawy o odpadach. Przepis ten stanowi, iż odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich

powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną techniką lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Przytoczony art. 9 ust. 2 odnosi się do ogólnych zasad gospodarowania odpadami, tak samo jak ustęp 6 tego artykułu w brzmieniu: zakazuje się zbierania oraz przetwarzania: zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone. Przepisem precyzującym miejsca przetwarzania ww. strumieni odpadów jest art. 9e ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.), nakazujący podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przekazywanie odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Natomiast poszczególne regionalne instalacje wskazane mają być w uchwale w sprawie wykonania wpgo, która jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, że art. 9e ust.1 pkt 2 w. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, konkretyzuje miejsca przetwarzania ww. strumieni odpadów, wyłącza tym samym zastosowanie zasady bliskości określonej w art. 9 ust. 2 ww. ustawy o odpadach.

Podnieść należy, iż zgodnie z art. 5 ww. ustawy o odpadach, w pierwszej kolejności winno się zapewnić odzysk odpadów, natomiast ich unieszkodliwianie (w tym unieszkodliwianie na składowiskach odpadów) jest ostatnią i najmniej pożądaną z metod zagospodarowania odpadów. W związku, z czym podnoszony przez Gminę Chmielnik zarzut, iż nieujęcie składowiska odpadów w msc. Przededworze jako regionalnej instalacji do składowania odpadów wywoła negatywne skutki finansowe w postaci wzrostu opłaty za odbieranie odpadów, spowodowane wzrostem kosztów transportu oraz wyższymi stawkami przyjęcia odpadów na regionalną instalację zlokalizowaną w msc. Promnik, jest bezzasadne i niezrozumiałe w ocenie organu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, począwszy od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie wykonania wpgo tj. od 16 sierpnia 2012 r., wybrane strumienie odpadów komunalnych, tj.: zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania muszą być zagospodarowane w wyznaczonym regionie gospodarki odpadami oraz w regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów. W regionie 4 gospodarki odpadami komunalnymi, w którym uwzględniona jest Gmina Chmielnik funkcjonuje jedna, zlokalizowana w msc. Promnik, gm. Strawczyn, regionalna instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (mbp). W instalacji tej zmieszane odpady komunalne z Gminy Chmielnik winny być poddawane procesom odzysku. Mając na względzie powyższe, w zakresie zmieszanych odpadów komunalnych, w obecnej chwili nie ma możliwości zagospodarowania ich w Gminie Chmielnik, ze względu na brak mbp w tej Gminie, i nawet gdyby składowisko odpadów w msc. Przededworze było regionalną instalacją w zakresie składowania odpadów, zmieszane odpady komunalne wytwarzane w Gminie Chmielnik nie mogłyby być bez uprzedniego ich przetworzenia w regionalnej instalacji do mbp deponowane na tym składowisku.

Ad. 2 wezwania – umieszczenie Gminy Chmielnik w regionie 4 gospodarki odpadami komunalnymi było uzasadnione i podyktowane zagrożeniem nieosiągnięcia efektu ekologicznego zawartego w umowie dotacji na przedsięwzięcie realizowane w tym regionie ze środków finansowych UE w zakresie budowy regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Ponadto organ tworząc regiony gospodarki odpadami komunalnymi,

wszystkie kwestie związane z proponowanymi 6 regionami oraz regionalnymi instalacjami do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach, poruszał podczas spotkań organizowanych ze wszystkimi gminami z województwa świętokrzyskiego w ramach 6 regionów.

Niezależnie od powyższego, organ tworząc regiony wziął pod uwagę prośbę Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które pismem z dnia 15 grudnia 2011 r., zwróciło się do Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, aby podczas prac związanych z aktualizacją wpgo, wziął pod uwagę obecne założenia oraz kształt projektów znajdujących się na liście projektów indywidualnych Działania 2.1 „Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W ww. piśmie podkreślono, iż projekty te mają kluczowe znaczenie dla absorpcji środków z funduszy europejskich w sektorze gospodarki odpadami. Ponadto, przedsięwzięcia te zostały zaprojektowane przede wszystkim w oparciu o udokumentowaną dostępność strumienia odpadów, co jest warunkiem niezbędnym do ich zrealizowania. W związku z tym, poproszono m.in. o uwzględnienie w aktualizowanych wpgo instalacji do zagospodarowania odpadów planowanych do realizacji w ramach ww. projektów poprzez określenie kształtu i wielkości regionów gospodarki odpadami w taki sposób, aby odpowiadały one obszarom zaplanowanym w ramach ww. projektów. Organ przychylił się do powyższej prośby Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i tworząc regiony wziął pod uwagę projekty realizowane ze środków UE i zobowiązania z nich wynikające. Maja na względzie ujęcie Gminy Chmielnik w projekcie realizowanym w regionie 4 ze środków UE, zasadne było uwzględnienie jej w tym regionie, o czym Gmina Chmielnik była informowana m.in. w ostatnim z pism Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, znak: OWŚVI.7011.2.34.2011 z dnia 6 czerwca 2012 r. w tej sprawie. W piśmie tym poinformowano Gminę Chmielnik, o tym co następuje: „(...) Gmina Chmielnik od 2003 r., kiedy uchwalony został 1 lipca 2003 r. uchwałą Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego pierwszy „Plan gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” została uwzględniona w rejonie centralnym. Kształt tego rejonu od 2003 r. nie ulegał zmianie, pomimo aktualizacji WPGO w 2007 r. Na bazie utworzonego ówczesnie rejonu centralnego zaplanowano budowę regionalnego zakładu gospodarki odpadami w miejscowości Promnik, gm. Strawczyn (RZGO Promnik). Inwestor (PGO Sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach), zaprojektował ze środków własnych w 2004 r. przedsięwzięcie pod nazwą „Budowa zakładu unieszkodliwiania odpadów dla Miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku k/Kielc”, uwzględniając wszystkie gminy wchodzące w skład rejonu centralnego, w tym gminę Chmielnik. Po wielu latach starań, beneficjent podpisał umowę na dofinansowanie ze środków UE w wysokości 148 mln zł, na realizację ww. przedsięwzięcia, które w istocie ciąży na gminach. Jednocześnie dokonał on zobowiązania, co do osiągnięcia ustalonego efektu ekologicznego zadania. Efekt ten obejmuje m.in. przetwarzanie odpadów pochodzących z obszaru zamieszkałego przez ok. 390 tys. mieszkańców (mieszkańcy z gmin powiatu kieleckiego w tym Gminy Chmielnik). Warto tutaj podkreślić, iż niedotrzymanie warunków umowy skutkowałoby zwrotem dotacji. (...)”

Mając na względzie powyższe, utworzenie regionu 4 w obecnym kształcie, miało i nadal ma swoje uzasadnienie i racjonalne przesłanki do umieszczenia Gminy Chmielnik w regionie 4.

Ad. 3 wezwania – twierdzenia Gminy Chmielnik nie znajdują oparcia w stanie faktycznym sprawy. Organ wykonawczy Gminy Chmielnik na etapie opiniowania projektu „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” 2012-2018 (wpgo) wniósł do niego swoje wnioski i uwagi zgodnie z art. 14 ww. ustawy o odpadach. Zarząd Województwa

Świętokrzyskiego opracowując projekt wpgo odniósł się do nich w uchwale Nr 1065/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r. W treści uzasadnienia, nieuwzględniającego wniosku Gminy Chmielnik dot. połączenia regionów 3, 4 i 5 lub wyłączenia Gminy Chmielnik z regionu 4, Zarząd Województwa Świętokrzyskiego argumentował merytorycznie swoje stanowisko, jak poniżej: „(...) W projekcie „Planu...” zaproponowano podział województwa na 6 regionów gospodarki odpadami komunalnymi (RGOK). W tej sprawie tut. Urząd pismem z dn. 10.10.11 r. zwrócił się z prośbą do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miasta z terenu województwa świętokrzyskiego o zajęcie stanowiska w sprawie zaproponowanych 6 regionów załączając do ww. pisma wzór deklaracji przystąpienia do proponowanego RGOK. Większość gmin wyraziła wolę przystąpienia do regionu gospodarki odpadami komunalnymi wg przedstawionej propozycji. Ponadto podział ten był szeroko konsultowany na spotkaniach z gminami, związkami międzygminnymi oraz z przedsiębiorcami. Dodatkowo w trakcie składania opinii przez gminy do niniejszego projektu tylko 9 z 40 co stanowi 22 % gmin należących do regionu 3 i 5 przychyliło się do połączenia tych regionów (w tym pięć gmin z regionu 3 tj. gm.: Imielno, Jędrzejów, Michałów, Oksa i Skalbierz i cztery z regionu 5 tj. Kazimierza Wielka, Kije, Pińczów i Złota). Podkreślić należy, że w regionie 5, aż 3 spośród 4 gmin, które wniosowały za połączeniem regionów (tj. Kazimierza Wielka, Kije i Pińczów) są udziałowcami Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Rzędowie, i wspólnie z innymi gminami z regionu 5 realizują przedsięwzięcie polegające na budowie RZZO w Rzędowie oraz podpisały umowy wykonawcze w celu jego realizacji. Przedsięwzięcie o wartości ponad 56 mln zł otrzymało dofinansowanie ze środków UE w kwocie ok. 32 mln zł. Analizując powyższe nie jest zasadne, aby łączyć zaproponowane regiony 3 i 5 w jeden region. Ponadto utworzone regiony uwzględniają przesłanki ustawowe tj. liczą co najmniej 150 tys. mieszkańców w regionie, oraz inne uwarunkowania takie jak: nawiązane struktury międzygminne, np. przynależność gmin do związków międzygminnych, spółek międzygminnych oraz innych form współpracy - deklaracje w formie uchwały rady gminy co do wspólnej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu gospodarki odpadami (...)”.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności ujęte w ad. 2 i 3 wezwania, nie można się zgodzić z zarzutem, iż wnioski i uwagi złożone do projektu wpgo przez Gminę Chmielnik nie zostały merytorycznie rozpoznane, czy też nie były poparte względami ekonomicznymi. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że analiza treści wezwania oraz argumentacji użytej przez Gminę Chmielnik wskazuje, że nie wykazała ona, że przedmiotowa uchwała narusza jej interes prawny lub uprawnienie.

Wobec powyższego uzasadnienia wezwanie jako bezpodstawne nie zostaje uwzględnione.