

Gabriel Radecki

Przeciwdziałanie bezczynności sejmiku województwa w zakresie uznania instalacji za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub za instalację do zastępczej obsługi regionu

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, 91-109

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Gabriel Radecki
Uniwersytet Śląski
Katowice

Przeciwdziałanie beczynności sejmiku województwa w zakresie uznania instalacji za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub za instalację do zastępczej obsługi regionu

Uwagi wprowadzające

Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych wraz z instalacjami do zastępczej obsługi regionu odgrywają kluczową rolę w ramach obowiązującego systemu gospodarki tymi odpadami. Stosownie do art. 91 ust. 1 oraz art. 9e ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ oraz zgodnie z dyrektywami wynikającymi z zasady bliskości wyrażonej w art. 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach² prowadzący instalacje regionalne są zobowiązani w granicach posiadanych mocy przerobowych do zawierania umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości znajdujących się w granicach regionu, które zobligowane są do przekazywania odpadów do tych instalacji. Na prowadzących instalacje zastępcze spoczywa z kolei

¹ Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: u.c.p.g. Zob. *Wykaz skrótów*.

² Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: u.o. Zob. *Wykaz skrótów*. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o. odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Odnotowania wymaga, że w art. 1a u.c.p.g. ustanowiono zasadę, w myśl której w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy o odpadach.

obowiązek przyjmowania odpadów w razie, gdy instalacja regionalna ulegnie awarii lub nie jest w stanie odpadów przyjąć z innych przyczyn (art. 9l ust. 2 u.c.p.g.). Prowadzenie każdej z wymienionych instalacji wiąże się zatem ze znaczną skalą zadań, co jednak przekłada się zarazem na pozycję rynkową przedsiębiorców, którzy te zadania wykonują. Mają oni wszak wyłączność w przetwarzaniu strumienia odpadów pochodzących z regionu gospodarki odpadami, w myśl art. 35 ust. 5 u.o., stanowiącego obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców lub obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców.

Oczywiście, omawiane instalacje muszą spełniać określone prawem rygorystyczne wymagania, w szczególności posiadać wspomniane moce przerobowe pozwalające sprostać tak poważnym zadaniom³. Zapewnienie sieci instalacji regionalnych i zastępczych należy do gmin wchodzących w skład regionu. Utrzymanie czystości i porządku stanowi ich zadanie własne (art. 3 ust. 1 u.c.p.g.), wypełniane m.in. poprzez zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.p.g.) oraz objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na swoim terenie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Budowa całego systemu jest wszelako zadaniem o charakterze regionalnym, wobec czego w jego współtworzeniu uczestniczy również jednostka samorządu szczebla wojewódzkiego, która ponosi odpowiedzialność za przyjęcie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz uchwałę o wykonaniu tego planu⁴.

³ W świetle art. 35 ust. 6 u.o. regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania technologiczne, m.in. w zakresie najlepszej dostępnej techniki, w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający: 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4, lub 3) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

⁴ Zob. K. KARPUS. W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013, s. 120.

Zgodnie z art. 38 ust. 4 u.o. jedynie ta druga uchwała jest aktem prawa miejscowego⁵. Ma ona zapewnić skuteczność planu gospodarki odpadami będącego „aktem prawa wewnętrznego”, wiążącego wyłącznie organ oraz podległe mu jednostki organizacyjne, poprzez nadanie jego postanowieniom mocy właściwej prawu powszechnie obowiązującemu⁶. W efekcie te postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, które według art. 35 ust. 4 u.o. mają charakter obligatoryjny, tj. w szczególności podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu oraz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi i instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów (pkt. 1—2), wpływają na treść uchwały wykonawczej⁷, która zresztą ogranicza się do tych dwóch kwestii (art. 38 ust. 2 u.o.)⁸. W art. 38 ust. 3 u.o. zastrzeżono przy tym, że uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega obligatoryjnej zmianie m.in. w przypadku zakończenia budowy i oddania do użytkowania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (pkt 2). Jak zaznaczono w wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2016 r., II OSK 1896/15⁹, w uchwale tej mogą być bowiem ujęte jedynie takie instalacje, które nie są dopiero projektowane, jak to z reguły bywa na etapie sporządzania planu gospodarki odpadami, lecz zostały już wybudowane i mogą podjąć działalność, m.in. dzięki uzyskaniu niezbędnych zezwoleń będących podstawą prowadzonego w nich przetwarzania odpadów.

W art. 38 ust. 3a i 3b u.o. wprowadzono zarazem specyficzny tryb dokonywania zmiany uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w tego rodzaju przypadku. Zmiana ta odbywa się mianowicie na pisemny wniosek prowadzącego instalację, do którego powinno się dołączyć dokumenty potwierdzające zakończenie budowy, oddanie do użytkowania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i przeprowadzenie kontroli przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz kopię zezwolenia na przetwarzanie odpadów w instalacji lub pozwolenia zintegrowanego. Już w tym miejscu zauważyć wypada, że uchwała o zmianie uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przez wskazanie w niej nowej instalacji regionalnej lub instalacji zastępczej wykazuje cechy

⁵ Por. jednak pogląd, w myśl którego również wojewódzki plan gospodarki odpadami komunalnymi powinien być uznany za tego rodzaju akt. W. RADECKI: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 220—222.

⁶ Por. K. KARPUS. W: *Ustawa...*, s. 126—127. Wypada wszelako zgodzić się z autorką, że omawiana metoda dwóch uchwał nastrecza wiele trudności interpretacyjnych.

⁷ K. KARPUS. W: *Ustawa...*, s. 120.

⁸ W. RADECKI: *Ustawa o odpadach...*, s. 218.

⁹ LEX nr 2034084.

rozstrzygnięcia podejmowanego w konkretnej sprawie indywidualnego podmiotu (prowadzącego instalację) na podstawie przedstawionego przezeń materiału dowodowego pozwalającego ocenić, czy ziściły się przesłanki takiej zmiany. Treść przytoczonej regulacji nie pozostawia też wątpliwości co do tego, że pozytywny rezultat tej oceny oznacza, iż sejmik województwa ma obowiązek dokonać zmiany uchwały zgodnie z wnioskiem. Jak już również wskazano, wykonanie rozpatrywanego obowiązku stanowi kwestię o zasadniczym znaczeniu zarówno dla sytuacji prawnej prowadzącego instalację, jak i dla jego pozycji na rynku gospodarki odpadami.

Uzasadnia to pytanie o środki prawne, jakie mogą przysługiwać temu podmiotowi, w razie gdy sejmik województwa nie zmieni uchwały zgodnie z jego wnioskiem.

Ze względu na fakt, że omawiana uchwała jest aktem prawa miejscowego, powyższy stan rzeczy powinien być postrzegany w kategoriach bezczynności, którą często określa się w doktrynie mianem prawotwórczej, polegającej na tym, iż organ uchwałodawczy nie wywiązuje się z ciążącego na nim obowiązku stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego¹⁰. Ustawowe upoważnienie takich organów w rozpatrywanej materii może mieć wszak postać nie tylko uprawniająca, ale — tak jak to jest w omawianym przypadku sejmiku województwa — zobowiązującą i wówczas ich brak aktywności powinien być postrzegany w płaszczyźnie bezprawności¹¹. To z kolei oznacza, że może on stać się przedmiotem kontroli, która wobec jednostek samorządu terytorialnego sprawowana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, co odnośnie do tych jednostek szczebla wojewódzkiego wyraźnie zastrzeżono w art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹². Kryterium to pozwala zaś wyróżnić dwa aspekty: zarówno ten pozytywny, dotyczący legalności aktów podjętych, jak i negatywny, polegający na tym, że aktu obligatoryjnego bądź nie wydano wcale, bądź wprowadzie wydano akt, ale niepełny, niezawierający wszystkich wymaganych prawem elementów¹³. Ostatnia z wyróżnionych trzech sytuacji również ma zatem wymiar pozytywny w tym sensie, że przedmio-

¹⁰ P. DOBOSZ: *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*. Kraków 2011, s. 186. Por. również np. M. WINCENIAK: *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych*. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2014, s. 532 oraz M. SMAGA: *Skarga na bezczynność organu gminy — rozważania na tle pewnego wyroku*. W: *Prawo — Administracja — Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*. Red. J. DOBKOWSKI. Olsztyn 2006, s. 133—134 — ci ostatni autorzy podkreślili, że bezczynność może dotyczyć wyłącznie sfery będącej obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś spraw należących jedynie do jej zadań.

¹¹ P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 178 i 185.

¹² Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: u.s.w. Zob. *Wykaz skrótów*.

¹³ D. DĄBEK: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2015, s. 253—254; M. WINCENIAK: *Zwalczanie...*, s. 530—531.

tem kontroli staje się konkretny akt, nie bezczynność sprowadzająca się do całkowitej bierności organu właściwego, choć „kompletność” tego aktu można zweryfikować, jak się wydaje, badając go w większym stopniu pod względem jego braków czy luk, a nie prawidłowości tych rozwiązań, które w nim przewidziano. Niemniej rozważania wypada rozpocząć od tego zagadnienia, czyli od możliwości kwestionowania uchwały sejmiku województwa w sprawie zmiany uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami z tego powodu, iż pominięto w niej instalacje, które w ocenie wnioskodawcy powinny być uwzględnione jako instalacje regionalne czy zastępcze, przyznając taki status instalacjom innym. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴ akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego może wszak być przedmiotem skargi do tego sądu. Skargę tę należy więc uznać za zasadniczy środek prawny służący ochronie interesu prawnego w omawianej materii, mimo że przywołana ustawa reguluje ją wyłącznie fragmentarycznie i ma charakter generalny w stosunku do unormowań szczególnych zamieszczonych w tzw. ustawach samorządowych, odnoszących się do ustroju i zasad funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym w ustawie o samorządzie województwa¹⁵. Dopiero w dalszej kolejności wypada zbadać problem skargi na bezczynność sejmiku województwa, kiedy organ ten nie podejmuje żadnej uchwały, nawet wadliwej.

Pominięcie prawodawcze

Jak już wspomniano, szczegółowe rozwiązania dotyczące skarg przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. — a także w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., w którym mowa o skargach na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej — w przypadku uchwał podejmowanych przez sejmik województwa znajdują się w ustawie o samorządzie województwa. Jeden z rodzajów tych skarg wska-

¹⁴ Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: p.p.s.a. Zob. *Wykaz skrótów*.

¹⁵ Zob. np. A. FARUGA, W: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2012, s. 658; M. STAHL: *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 41; T. Woś: „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego (część I). „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1—2, s. 16. Pozostałe ustawy samorządowe to: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.).

zано w art. 90 ust. 1 u.s.w.¹⁶. Zgodnie z nim każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może — po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia — zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Niezależnie od wymogów ściśle proceduralnych, łączących się głównie z koniecznością poprzedzenia skargi stosownym wezwaniem, dopuszczalność skargi zależy więc od wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia¹⁷.

Bezspornie kwestię nadania statusu instalacji regionalnych czy zastępczych należy oceniać w kategoriach naruszenia interesu prawnego¹⁸. W doktrynie uznano, że przywołany wyżej wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2016 r. (II OSK 1896/15) jest miarodajny do stanowiska, jakie odnośnie do tego zagadnienia wypracowano w orzecznictwie¹⁹. W wyroku tym wypowiedziano tezę, że interes prawny uprawniający do wniesienia skargi na uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami ma jedynie prowadzący tę instalację, której status prawny został tą uchwałą określony poprzez wskazanie tej instalacji jako regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub jako instalacji do zastępczej obsługi regionu, interesu tego nie mają natomiast inne podmioty, w tym przedsiębiorcy prowadzący inne tego typu instalacje w tym samym regionie gospodarki odpadami komunalnymi. W przypadku tych ostatnich podmiotów rozpatrywana uchwała nie powoduje bowiem zmiany statusu instalacji, które są przez nie prowadzone, a co za tym idzie: pozostaje bez wpływu na zakres ich obowiązków i uprawnień przewidzianych prawem w tej materii. Wskazanie nowych instalacji regionalnych lub zastępczych w granicach regionu oddziałuje nie na ich położenie prawne, wyznaczone przez te prawa i obowiązki, lecz na ich sytuację faktyczną, w szczególności pozycję na rynku gospodarki odpadami, determinowaną przecież przez wielkość strumienia odpadów kierowanych do poszczególnych instalacji, zależną z kolei od liczby zawieranych umów na przetwarzanie odpadów. Podzielając tę argumentację, zaznaczyć wypada, że

¹⁶ Zgodnie z art. 82c ust. 1 u.s.w. skargę na uchwałę może wnieść też organ nadzoru — po upływie określonego w art. 82 ust. 1 u.s.w. terminu trzydziestodniowego, w którym może samodzielnie wydać rozstrzygnięcie nadzorcze orzekające o nieważności uchwały w całości lub w części.

¹⁷ W myśl art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego Sąd odrzuca skargę.

¹⁸ Por. W. RADECKI: *Ustawa o odpadach...*, s. 225—227 i przywołaną tam literaturę.

¹⁹ Tak ibidem, s. 227. Zob. również E. OLEJARCZYK: *Interes prawny w zaskarżeniu uchwały wykonawczej do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami*. W: *Prawo zarządzania środowiskiem — aspekty sprawiedliwości ekologicznej*. Red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2017, s. 205—217. Autorka przedstawiła ewolucję orzecznictwa w rozpatrywanym zakresie.

skarga złożona przez taki podmiot powinna zostać odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.²⁰.

Podsumowując swoje rozważania, NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r. skonstatował, że skargę tę może złożyć tylko ten prowadzący instalację, który wniósł o obligatoryjną zmianę uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, kwestionując to, iż wniosek bądź nie został uwzględniony przez sejmik województwa, bądź był uwzględniony tylko w części, tj. np. gdyby jako instalację regionalną wskazano wyłącznie jedną instalację wymienioną we wniosku.

W tym fragmencie rozważań odnieść się wypada do tej drugiej sytuacji, gdy wniosek o zmianę uchwały spotyka się z pozytywnym stanowiskiem organu — w postaci uchwały, choć o treści odbiegającej od oczekiwań wnioskodawcy. W świetle dotychczasowych spostrzeżeń wnioskodawcy temu, zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.w., przysługuje wówczas prawo do wniesienia skargi na tę uchwałę. Uwzględnienie takiej skargi polega na stwierdzeniu nieważności uchwały²¹. Tego rodzaju rozstrzygnięcie o charakterze kasacyjnym nie oznaczałoby jednak, że instalacja, którą w uchwale pominięto, uzyska status instalacji regionalnej czy zastępczej, co więcej, powodowałoby, że status ten utracą instalacje, które w uchwale zostały ujęte, niezależnie od tego, czy są prowadzone przez wnioskodawcę (skarżącego), czy przez inne podmioty, i od tego, czy spełniają warunki pozwalające im ten status przyznać. W efekcie za uzasadnione wypada uznać wątpliwości, czy przyczyną stwierdzenia nieważności uchwały o zmianie uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami może być fakt, że reguluje ona status tylko części instalacji spośród tych, które powinny się w niej znaleźć, zwłaszcza gdy skarga nie kwestionuje jej treści, czyli tego, iż wskazane w niej instalacje zasadnie stały się instalacjami regionalnymi lub zastępczymi²². Skądinąd w przypadku, gdy te instalacje prowadzone są przez inne podmioty niż skarżący i nie były objęte złożonym przez niego wnioskiem o zmianę uchwały, podważanie tej zmiany wykracza poza granice interesu prawnego, którego naruszenie uprawnia do złożenia skargi. Ponadto trudno przyjąć, że zmiana ta może być dokonana jedynie w sposób niejako kompleksowy, tj. za pomocą jednej uchwały sejmiku województwa obejmującej łącznie wszystkie instalacje, które winny być uznane za instalacje regionalne czy zastępcze. W efekcie sejmik województwa władny jest wydać

²⁰ Zob. przypis 17.

²¹ Zob. art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 83 u.s.w. Z tego ostatniego przepisu wynika, że uwzględnienie skargi na uchwałę będącą aktem prawem miejscowego sprowadza się do stwierdzenia nieważności uchwały, niezależnie od tego, kiedy uchwała była podjęta. Jest jednocześnie poza sporem, że skoro uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego, to taki sam charakter musi mieć uchwała zmieniająca tę uchwałę.

²² Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 października 2016 r., II SA/GI 662/15.

w analizowanej materii kilka odrębnych uchwał, których przedmiotem będą poszczególne instalacje. Niepodobna utrzymywać, że prowadzący instalację, wobec której takiej uchwały nie podjęto, mógłby domagać się z tego powodu stwierdzenia nieważności wszystkich tych uchwał czy tylko części z nich, np. rozstrzygających o instalacjach prowadzonych przez podmiot będący jego głównym konkurentem na rynku gospodarki odpadami. W tym kontekście odnotowania wymaga również pogląd, że oceniając zagadnienie pominięcia prawodawczego, trzeba wziąć pod uwagę możliwość potencjalnego uzupełnienia treści aktu niepełnego kolejnym aktem²³. Jeżeli taka możliwość zachodzi, nie można twierdzić, że akt jest niezgodny z prawem z tego względu, iż nie reguluje wyczerpująco wszystkich zagadnień, jakie powinny być rozstrzygnięte przez organ. Poza tym twierdzenie to mogłoby powodować, że byt prawny uchwały zależy nie tyle od prawidłowości zawartych w niej postanowień, lecz od sposobu jej redakcji czy jej wewnętrznej systematyki. Otóż jeżeli uchwała nie dzieliłaby się na dające się oznaczyć jednostki redakcyjne, gdyż jej treść byłaby prostym wyliczeniem instalacji uznanych za regionalne lub zastępcze, to niezgodne z prawem pominięcie instalacji skarżącego musiałoby pociągnąć za sobą nieważność całej uchwały. Jeśli wszelako te jednostki wyodrębniono, np. wedle kryterium poszczególnych regionów gospodarki odpadami, to należałoby stwierdzić nieważność uchwały tylko w części — w tej odnoszącej się do regionu, dla którego pominięta instalacja miała stać się instalacją regionalną lub zastępczą. Jeszcze inaczej mogłoby być w wypadku, gdyby sejmik województwa zajął w uchwale stanowisko w sprawie wniosku skarżącego, wprost wskazując, że nie może się do niego przychylić, w szczególności dlatego, iż instalacja objęta wnioskiem nie odpowiada wymogom ustawowym. Wówczas uwzględnienie skargi polegałoby na stwierdzeniu nieważności w części wyrażającej tę odmowę i pozostawałoby bez wpływu na status pozostałych instalacji, jakie w tej uchwale wyliczono.

Kwestionowanie pominięcia prawodawczego za pomocą skargi na uchwałę dotkniętą tego rodzaju mankamentem wydaje się więc mało przydatnym sposobem ochrony interesu prawnego prowadzącego instalację, której nie przyznano statusu instalacji regionalnej lub zastępczej. Poza trudnościami łączącymi się z wykazaniem naruszenia tego interesu jako przesłanki wniesienia skargi, trzeba bowiem zauważyć, że rezultat postępowania wszczętego tą skargą może być dla skarżącego niesatysfakcjonujący, ograniczając się co najwyżej do stwierdzenia nieważności w całości lub w części uchwały, która nie czyni zadość jego wnioskowi. Skuteczność działań zwalczających bezczynność polega zaś na tym, aby w ich wyniku organ wydał akt, co do którego w bezczynności pozostaje²⁴.

²³ P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 218—219.

²⁴ Zob. M. WINCENIAK: *Zwalczanie...*, s. 534.

Skarga na bezczynność

Dotychczasowe spostrzeżenia skłaniają do rozważenia tego, czy podmiot ubiegający się bezskutecznie o wydanie uchwały mającej zdecydować o statusie prowadzonej przez niego instalacji może wnieść skargę na bezczynność sejmiku województwa w tej materii, czyli taką skargę, której jedynym przedmiotem będzie brak działań sejmiku, do jakich jest on prawnie zobowiązany.

W związku z powyższym odnotowania wymaga, że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje skargi na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego w podejmowaniu uchwał, także tych będących aktami prawa miejscowego. Stosownie bowiem do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt. 1—4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Skarga na bezczynność służy więc zwalczaniu bezczynności w podejmowaniu wymienionych w tych przepisach aktów lub czynności o charakterze indywidualnym i konkretnym, z reguły podejmowanych w postępowaniu administracyjnym, zabezpieczającym lub egzekucyjnym²⁵, nie zaś w sferze działalności uchwałodawczej, o której mowa w powołanych już art. 3 § 2 pkt. 5 i 6 p.p.s.a.²⁶.

W literaturze trafnie podkreśla się wszak, że zakres kognicji sądów administracyjnych został właśnie o tę materię rozszerzony w tzw. ustawach samorządowych zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a., stanowiącym, iż sądy te orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową

²⁵ W art. 3 § 2 pkt 1—4a p.p.s.a. wyliczono kolejno następujące formy działania administracji publicznej podlegające zaskarżeniu: decyzje administracyjne, niektóre rodzaje postanowień wydanych w postępowaniach administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym, inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania takich opinii. W art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zastrzeżono przy tym wprowadzić, że skarga na wspomniane inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa przysługuje wyłącznie wtedy, gdy nie były one podjęte w postępowaniach administracyjnych uregulowanych we wskazanych tam ustawach, lecz w art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. przewidziano skargę na bezczynność także na czynności, które podjęto w tego rodzaju postępowaniach.

²⁶ Zob. np. B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 287; P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 209; P. MIJAL: *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 10; B. POPIELAK: *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*. „Casus” 2005, nr 1, s. 20; Z.R. KMIĘCIK: *Konsekwencje „bezczynności legislacyjnej” organów samorządu terytorialnego*. W: *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. E. JASIUK. Radom 2011, s. 158.

kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach²⁷. Wszystkie te ustawy zawierają regułę, że ich przepisy w sprawie skarg wnoszonych na uchwały organów samorządu przez podmioty, których interes prawny lub uprawnienie zostały uchwałą naruszone, stosuje się odpowiednio, gdy organ nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich. W odniesieniu do organu samorządu województwa regułę tę wyrażono w art. 91 ust. 1 u.s.w., odsyłającym do odpowiedniego stosowania omówionego już art. 90 u.s.w., którego odpowiednikami są art. 101a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 88 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

W doktrynie dominuje stanowisko, że pojęcie „czynności nakazane prawem” jest pojemne i obejmuje również uchwały podejmowane przez organy samorządu, w tym będące aktami prawa miejscowego²⁸. Za odosobniony trzeba uznać pogląd odmienny, akcentujący, po pierwsze, że czynność taka — w przeciwieństwie do działalności uchwałodawczej — powinna mieć charakter zindywidualizowany oraz, po drugie, że prawo nie wskazuje środków pozwalających usunąć beczynność w rozpatrywanym wypadku²⁹. Pozostawiając chwilowo na marginesie to ostatnie zagadnienie, mogące — jak się wydaje — przesądzać o skuteczności skargi na beczynność, nie zaś o jej dopuszczalności, przypomnieć należy, że zmiana uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami ma właśnie taki charakter, gdyż rozstrzyga o statusie konkretnych instalacji, i to na wniosek oznaczonych podmiotów, którzy te instalacje prowadzą. Ponadto w przeciwieństwie do swoich odpowiedników w ustawach o samorządach gminnym i powiatowym art. 90 i 91 u.s.w. znajdują się nie w rozdziale dotyczącym nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego,

²⁷ Zob. np. A. FARUGA: *Skarga na beczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. „Casus” 2010, nr 4, s. 28; IDEM: *Ustawa o samorządzie...*, s. 684; P. MIJAL: *Skarga...*, s. 11; IDEM: *Prawo wniesienia skargi na beczynność organu stanowiącego samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego*. W: *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego*. Konferencja naukowa. Szczecin, 1 października 2007 r. Red. O. BOGUCKI, J. CIAPAŁA, P. MIJAL. Szczecin 2008, s. 168 oraz Z.R. KMIECIK: *Konsekwencje...*, s. 159.

²⁸ Tak np. B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 287—288; G. JYŻ. W: G. JYŻ, Z. PŁAWECKI, A. SZEWC: *„Ustawa o samorządzie gminnym”. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 907; A. MATAN. W: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2016, s. 1249—1250; Z. NIEWIADOMSKI w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2011, s. 821; A. FARUGA: *Ustawa o samorządzie...*, s. 685; B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 22 oraz M. WINCENIAK: *Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego, a także na przejawy ich beczynności*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1—2, s. 109.

²⁹ M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 71—72.

lecz w rozdziale poświęconym aktom prawa miejscowego³⁰. Stąd trudno uznać, że zaliczające się do takich aktów uchwały, których podjęcie przez sejmik województwa jest obowiązkowe, nie stanowią czynności nakazanych prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.w.³¹. W konsekwencji należy dopuścić możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w zakresie działalności uchwałodawczej³². Rzecz jasna, możliwość rozpoznania skargi wniesionej w tym przedmiocie zależy od spełnienia dalszych przesłanek, w szczególności odeślanie do odpowiedniego stosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. oznacza, że skargę tę może wnieść jedynie ten, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone bezczynnością sejmiku województwa³³. W związku z tym zaznaczyć trzeba, że w powołanym wyżej wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r. (II OSK 1896/15) NSA jednoznacznie stwierdził, iż podmiot, którego wniosek o zmianę uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie został uwzględniony, może wnieść skargę na podstawie zarówno art. 90 ust. 1 u.s.w., jak i art. 91 ust. 1 u.s.w., czyli także skargę na bezczynność.

Dalszą kwestią pozostaje jednak to, jaki skutek może odnieść taka skarga czy, innymi słowy, jakie środki władny jest zastosować sąd administracyjny celem usunięcia stwierdzonej przez siebie bezczynności sejmiku województwa.

Bezspornie optymalne rozwiązania w omawianym zakresie przewiduje art. 149 p.p.s.a., szczególnie jego § 1 pkt 1, wedle którego sąd, uwzględniając skargę na bezczynność, zobowiązuje organ od wydania w określonym terminie aktu, co uprawnia sąd do orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (art. 149 § 1b p.p.s.a.)³⁴. Uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego

³⁰ W. MACIEJKO, P. ZABORNIĄK: *Prawo wniesienia skargi na uchwały organów samorządu województwa*. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 29—30 oraz B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 20—21.

³¹ W literaturze wypowiedziano nawet pogląd, że ze wskazanych względów systemowych w ustawie o samorządzie województwa zakres pojęcia „czynności nakazane prawem” zawężono do uchwał wprowadzających przepisy prawa powszechnie obowiązującego B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 21. Por. jednak także próbę rozszerzenia tego zakresu w sposób odpowiadający znaczeniu rozpatrywanego terminu wynikającemu z pozostałych ustaw samorządowych w drodze wykładni odwołującej się do argumentacji celowościowej i prawnoporównawczej — W. MACIEJKO, P. ZABORNIĄK: *Prawo...*, s. 32—35.

³² T. Woś: „*Nowa*”..., s. 26; IDEM. W: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016, s. 115.

³³ Por. Z. NIEWIADOMSKI. W: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 821.

³⁴ Stosownie do art. 149 p.p.s.a. sąd powinien nadto stwierdzić, czy bezczynność (lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ) miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a), może ponadto orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną (§ 2). Pogląd, że przeciwdziałanie bezczynności uchwałodawczej można byłoby zapewnić najskuteczniej za pomocą rozstrzygnięć takich, jak w innych przypadkach bezczynności, wyraziła B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 293.

planu gospodarki odpadami poprzez wskazanie nowych instalacji regionalnych czy zastępczych nie ma przy tym cech, które w ocenie doktryny wykluczają tego typu rozstrzygnięcie odnośnie do innych uchwał będących aktami prawa miejscowego. Odmiennie niż w przypadku pozostałych tego rodzaju aktów uchwałę tę można wydać jedynie w interesie prawnym skarżącego, domagającego się uzyskania przez prowadzoną przez niego instalację statusu instalacji regionalnej lub zastępczej. W efekcie odpada podnoszona w literaturze przeszkoda w kwestionowaniu bezczynności prawotwórczej, wynikająca z abstrakcyjnego i generalnego charakteru aktów prawa miejscowego³⁵. Rozpatrywana uchwała stanowi w istocie rozstrzygnięcie indywidualne i konkretne, choć o rozszerzonej skuteczności ze względu na przyznaną mu moc prawa powszechnie obowiązującego, obligującego wszelkich jego adresatów do respektowania wynikającego z niego statusu instalacji do gospodarowania odpadami komunalnymi. Powoduje to, że mniejsze niż w wypadku pozostałych aktów prawa miejscowego są również wątpliwości łączące się z terminem, jaki sąd administracyjny powinien wyznaczyć organowi na przerwanie bezczynności³⁶. Zgodnie z powołanym wcześniej art. 38 ust. 3 u.o. obowiązek zmiany uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami powstaje m.in. z chwilą zakończenia budowy i oddania do użytkowania określonej w tym planie instalacji regionalnej. Ułatwia to poczynienie ustaleń, jakie następują poważnych trudności podczas oceny tzw. bezczynności prawotwórczej — co do czasu, po upływie którego można uznać, że bezczynność wystąpiła³⁷.

Sąd administracyjny nie jest jednak umocowany ustawą do zobowiązania sejmiku województwa do podjęcia jakiegokolwiek uchwały, także tej, której charakter prawny umożliwiłby takie rozstrzygnięcie³⁸. W art. 149 p.p.s.a. zawężono wprost jego zastosowanie do sytuacji, gdy sąd uwzględni skargę na bezczynność w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt. 1—4 p.p.s.a., co wyklucza przyjęcie tego przepisu jako podstawy rozstrzygnięcia, jeżeli bezczynność dotyczy działalności uchwałodawczej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 5—6

³⁵ Zob. *ibidem*, s. 290—291 oraz P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 212. W doktrynie podnosi się, że adresat normy prawa miejscowego musi być określony generalnie, przez wyszczególnienie jego cech, nie podanie imienia i nazwiska czy nazwy, a okoliczności, do których norma znajduje zastosowanie, wskazane abstrakcyjnie, choć przyznaje się, iż niekiedy charakter normatywny może mieć również akt indywidualny i konkretny — B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 66—68. Por. jednak stanowisko, które nie zawiera tego ostatniego zastrzeżenia: M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 43 oraz T. WOŚ: „*Nowa*”..., s. 20.

³⁶ B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 290—291; A. FARUGA. W: *Ustawa o samorządzie...*, s. 689; IDEM: *Skarga...*, s. 29.

³⁷ Na ten aspekt bezczynności prawotwórczej uwagę zwrócił Z.R. KMIECIK: *Konsekwencje...*, s. 157.

³⁸ Zob. G. JYŻ w: *Ustawa...*, s. 910.

p.p.s.a.³⁹. Wydaje się, że podobieństwo analizowanej uchwały sejmiku województwa do indywidualnych aktów i czynności wymienionych w art. 3 § 2 pkt. 1—4 p.p.s.a. nie może uzasadniać sięgnięcia po art. 149 p.p.s.a. w drodze analogii. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w takich sprawach wynika zresztą z przepisów ustawy szczególnej zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a., który z kolei zawiera zastrzeżenie, że w wypadku tego rodzaju rozszerzeniu kognicji poza zakres wskazany w art. 3 § 2 p.p.s.a. sądy „stosują środki określone w tych przepisach”. W konsekwencji środków zwalczania bezczynności uchwałodawczej sejmiku województwa poszukiwać należy w ustawie o samorządzie województwa, z której art. 91 ust. 1 wywiedziono możliwość złożenia skargi na tę nieznaną Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postać bezczynności.

Ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje wszelako środków mogących być odpowiednikami tych pozostawionych do dyspozycji sądu administracyjnego w art. 149 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 u.s.w. sąd nie może nałożyć jakichkolwiek obowiązków na organ pozostający w bezczynności, w szczególności zobligować sejmiku województwa do podjęcia uchwały, gdyż upoważniony został jedynie do nakazania organowi nadzoru wykonania niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Niemniej w art. 78 u.s.w. kategoriście podkreślono, że organy takie, czyli Prezes Rady Ministrów i wojewoda (ust. 1)⁴⁰, mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami (ust. 2). W konsekwencji w literaturze dominuje pogląd, że organ nadzoru może być zobowiązany przez sąd administracyjny do dokonania wyłącznie takich czynności, które mieszczą się w zakresie jego kompetencji, w szczególności nakazanie podjęcia zarządzenia zastępczego w miejsce aktu prawa miejscowego niewydanego przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi w rachubę, gdy podstawę do tego daje przepis szczególny⁴¹. Zakresu tego nie można wszak rozszerzać poza ramy określone

³⁹ B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 288; P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 212—213; A. FARUGA: *Skarga...*, s. 30; P. MIJAL: *Prawo...*, s. 173; IDEM: *Skarga...*, s. 24.

⁴⁰ Przepis ten stanowi wprowadzie, że nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych — regionalna izba obrachunkowa, lecz ten ostatni organ można pozostawić na uboczu, ponieważ uchwała w sprawie zmiany uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami poprzez wskazanie nowych instalacji regionalnych czy zastępczych z pewnością nie jest podejmowana w zakresie spraw finansowych. Kwestię wyodrębnienia kategorii spraw finansowych spośród pozostałych spraw poddanych rozpatrywaniu nadzorowi omówił np. A. MAJZNER: *Rozgraniczenie właściwości rzeczowej wojewody i regionalnej izby obrachunkowej w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*. Red. G. KRAWIEC. Sosnowiec 2013, s. 169—179.

⁴¹ A. MATAN w: *Ustawa...*, s. 1255. Jako przykład wspomnianego przepisu szczególnego Autor wskazał art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.), w myśl którego wojewoda może sporządzić miej-

ustawowo⁴², także w drodze orzeczenia sądu niejako samodzielnie konstruującego normę kompetencyjną uprawniającą organ do wydania tych zarządzeń w wypadku innych zaniechań uchwałodawczych⁴³. Wspomniane kompetencje nie mogą być domniemywane, gdyż ingerencja organu nadzoru w samodzielność samorządu terytorialnego musi pozostać ściśle reglamentowana, zwłaszcza instrument w postaci zarządzenia zastępczego powinien być stosowany jedynie w sytuacjach, co do których w ustawodawstwie dostrzeżono taką potrzebę⁴⁴.

Ten ostatni argument eksponuje się w orzecznictwie, w którym ugruntowało się stanowisko, że skarga na bezczynność sejmiku województwa w sprawie zmiany uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami, aczkolwiek dopuszczalna, nie może być uwzględniona ze względu na brak środków, jakie sąd administracyjny mógłby zastosować celem zniesienia tej bezczynności, w szczególności niemożność zobowiązania organu nadzoru do wydania zarządzenia zastępczego w tym przedmiocie⁴⁵. Z drugiej strony samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom znajdującym uzasadnienie w innych wartościach chronionych prawem⁴⁶. Nie może ona wyłączać organu samorządu terytorialnego spod jakiegokolwiek nadzoru, mającego przecież zapewnić, by jego działalność była prowadzona zgodnie z prawem, zarówno w interesie publicznym, jak i celem ochrony praw poszczególnych osób⁴⁷. Bez wątplenia jednym z elementów tak rozumianego nadzoru jest również kontrola sądowa nad tą działalnością⁴⁸.

Z tych względów w doktrynie prezentowane jest zapatrywanie, że konsekwencją przyjęcia dopuszczalności skargi na tzw. bezczynność uchwałodawczą musi być dewolucja kompetencji prawotwórczych na organ nadzoru, wynikająca z przepisu ustawy i uprawniona jako następstwo szerokiego rozumienia pojęcia „czynność nakazana prawem”⁴⁹. Może to wydawać się wręcz szczególnie

scowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze, a przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

⁴² A. FARUGA: *W: Ustawa o samorządzie...*, s. 690—691.

⁴³ M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 74—75.

⁴⁴ B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 291—292.

⁴⁵ Zob. wyroki NSA z 24 maja 2016 r., II OSK 1744/15, LEX nr 2083407 i II OSK 1481/15, LEX nr 2083401 — tym ostatnim oddalono skargę kasacyjną od wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2015 r., II SAB/GI 6/15, w którego uzasadnieniu szeroko rozważono omawianą problematykę.

⁴⁶ P. MIJAŁ: *Prawo...*, s. 174—175.

⁴⁷ A. FARUGA: *W: Ustawa o samorządzie...*, s. 660—661.

⁴⁸ J. BORKOWSKI: *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 18.*

⁴⁹ Z.R. KMIECIK: *Konsekwencje...*, s. 160—162. Tak — jak się zdaje — B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 23 oraz M. WINCENIAK: *Zwalczanie...*, s. 538—544. Ten ostatni autor stwierdził, że sąd może zobowiązać organ nadzoru zarówno do wydania aktu prawa miejscowego w całości,

uzasadnione odnośnie do bezczynności polegającej na zaniechaniu podjęcia omawianych uchwał sejmiku województwa, skoro w ich przypadku zarządzenie zastępcze miałyby w istocie postać rozstrzygnięcia konkretnej okoliczności leżącej w interesie indywidualnego podmiotu, którym jest skarżący ubiegający się o przyznanie prowadzonej przez niego instalacji statusu instalacji regionalnej czy zastępczej. Koncepcja ta musi jednak budzić poważne wątpliwości, ponieważ nie znajduje dostatecznego uzasadnienia normatywnego w jednoznacznej treści przepisu prawa. Katalog środków, jakie wprost przyznano w tych przepisach organom nadzoru, jest bowiem w analizowanym zakresie zbyt skromny, uniemożliwiając sądowi administracyjnemu nakazanie temu organowi działań, które bezsprzecznie mieszczą się w granicach jego kompetencji i zarazem mogłyby skutecznie znieść stan bezczynności. Jest w szczególności poza sporem, że co najmniej ograniczoną przydatność w tej materii mają środki nadzoru osobowego, po jakie można sięgnąć w razie powtarzającego się naruszenia prawa, tym bardziej jeśli zważyć, iż muszą one być skierowane przeciwko wszystkim organom samorządu województwa, nie tylko jego sejmikowi, który pozostaje w tym przypadku w bezczynności⁵⁰.

Konkluzje

Z dotychczasowych spostrzeżeń wynika, że przepisy dotyczące sądowej kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego nie przewidują mechanizmów pozwalających skutecznie przeciwdziałać bezczynności w zakresie podejmowania uchwał, w tym takich będących aktami prawa miejscowego⁵¹. Odnosi się to również do sytuacji, gdy prowadzący instalację, który złożył wniosek

jak i do jego uzupełnienia (ibidem, s. 538—539), po czym jednak wyraził pogląd, że wydanie zarządzenia zastępczego narusza zasady dotyczące kompetencji oraz zakaz subdelegacji, łamiąc reguły praworządności (ibidem, s. 540).

⁵⁰ Por. P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 231—237. Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.s.w. w razie powtarzającego się naruszenia przez sejmik województwa Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać sejmik województwa, co równoznaczne jest z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu województwa. Podobnie, w myśl art. 85 ust. 1 u.s.w., w razie nierokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu województwa Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy samorządu województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu województwa przez sejmik województwa nowej kadencji. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencje organów samorządu województwa z dniem powołania (art. 85 ust. 4 u.s.w.).

⁵¹ Por. P. MIJAL: *Prawo...*, s. 166—167; IDEM: *Skarga...*, s. 9.

o zmianę uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami poprzez uwzględnienie tej instalacji jako instalacji regionalnej lub zastępczej, próbuje kwestionować bezczynność sejmiku województwa w tej materii, broniąc swoich praw przed sądem administracyjnym, mimo że zmiana ta ma charakter obowiązkowy, a nadto w istocie odpowiadający rozstrzygnięciu wydanemu w indywidualnej sprawie. Instrumentarium przysługujące temu sądowi jest bowiem w rozpatrywanej sferze wręcz iluzoryczne⁵². Co więcej, postępowanie sądownoadministracyjne w analizowanym przedmiocie może wywrzeć wpływ na proces dochodzenia przez prowadzącego instalację odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, stosownie do art. 417 § 1 k.c.⁵³. W świetle art. 417¹ § 4 tej ustawy, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Bezspornie jednak sąd powszechny powinien mieć na względzie orzeczenie sądu administracyjnego, szczególnie gdy — nawet pomimo oddalenia skargi z uwagi na brak środków mogących znieść stan bezczynności — sąd ten wyraził już swoje stanowisko odnośnie do tej niezgodności⁵⁴. Niemniej w tym kontekście odnotowania wymaga to, że wedle art. 141 § 2 p.p.s.a. w sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony. Jeżeli wniosek taki nie zostanie złożony, sąd powszechny nie będzie mógł poznać powodów, dla których skargę oddalono, i nie będzie mógł wykluczyć, że zdaniem sądu administracyjnego nie doszło do niezgodnego z prawem zaniechania sejmiku województwa.

Opisany stan rzeczy wymaga zatem pilnej interwencji ustawodawczej, polegającej na wprowadzeniu w rozpatrywanych sprawach rozwiązań analogicznych do tych przewidzianych w art. 149 p.p.s.a. lub po prostu na odesłaniu do stosowania w nich tego przepisu.

⁵² A. FARUGA. W: *Ustawa o samorządzie...*, s. 692.

⁵³ Zob. Dz.U. 2017, poz. 459. Związek obu tych kwestii dostrzegła m.in. M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 67—68. W myśl przywołanego art. 417 § 1 za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

⁵⁴ Por. też pogląd, że orzeczenie sądu administracyjnego stanowi w takim przypadku prejudykant dla sądu powszechnego w: P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 213.

Literatura

- AUGUSTYNIAK M., CYBULSKA R., GLUMIŃSKA-PAWLIC J., JAGODA J., JOCHYMCZYK A., MARTYSZ C., MATAN A., MOLL T., WIERZBICA A.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2016.
- BORKOWSKI J.: *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 18—27.
- DĄBEK D.: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2015.
- DOBOSZ P.: *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*. Kraków 2011.
- DOMINOWSKA J., JAROSZYŃSKI K., PIĄTEK W., SKOCZYŁAS A., SAWCZYN W., ZŁAKOWSKI Ł.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2011.
- FARUGA A.: *Skarga na bezczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. „Casus” 2010, nr 4, s. 27—30.
- JYŻ G., PŁAWECKI Z., SZEWC A.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa 2012.
- KMIECIK Z.R.: *Konsekwencje „bezczynności legislacyjnej” organów samorządu terytorialnego*. W: *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. E. JASIUK. Radom 2011, s. 151—165.
- MACIEJKO W., ZABORNIAK P.: *Prawo wniesienia skargi na uchwały organów samorządu województwa*. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 28—36.
- MAJZNER A.: *Rozgraniczenie właściwości rzeczowej wojewody i regionalnej izby obrachunkowej w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*. Red. G. KRAWIEC. Sosnowiec 2013, s. 169—179.
- MIJAL P.: *Prawo wniesienia skargi na bezczynność organu stanowiącego samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego*. W: *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego*. Konferencja naukowa. Szczecin, 1 października 2007 r. Red. O. BOGUCKI, J. CIAPAŁA, P. MIJAL. Szczecin 2008, s. 166—176.
- MIJAL P.: *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 9—27.
- OLEJARCZYK E.: *Interes prawny w zaskarżeniu uchwały wykonawczej do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami*. W: *Prawo zarządzania środowiskiem — aspekty sprawiedliwości ekologicznej*. Red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2017, s. 205—217.
- POPIELAK B.: *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*. „Casus” 2005, nr 1, s. 19—24.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016.
- RADECKI W.: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2016.
- SMAGA M.: *Skarga na bezczynność organu gminy — rozważania na tle pewnego wyroku*. W: *Prawo — Administracja — Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*. Red. J. DOBKOWSKI. Olsztyn 2006, s. 133—138.
- STAHL M.: *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 41—75.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2012.

- WINCENIAK M.: *Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego, a także na przejawy ich bezczynności*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1—2, s. 103—110.
- WINCENIAK M.: *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych*. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2014, s. 530—546.
- Woś T.: *„Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego (część I)*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1—2, s. 15—36.

Gabriel Radecki

Counteract failure to act of voivodeship sejmik concerning recognition installation as regional installation for disposal of municipal wastes or installation for substitute service

Summary

The paper considers the question of legal means which may be taken by an entrepreneur who inefficiently applies for recognition an installation he conducts as regional installation for disposal of municipal wastes or installation for substitute service. The latter installations are indicated in resolution of voivodeship sejmik (regional assembly) on execution of voivodeship waste management plan in order to receive municipal wastes produced within a region of waste management, established in the plan. In a result the entrepreneur can lodge a complaint to the administrative court, either against the resolution which omits his installation or against the failure to act by the voivodeship sejmik. Unfortunately neither of these complaints seems to be a satisfactory mean of protection of rights of the entrepreneur, first of all because of the fact that the court is not entitled to oblige the sejmik to issue the resolution fulfilling entrepreneur's expectations.

Key words: Complaint against failure to act, resolution on execution of voivodeship waste management plan, regional installation for disposal of municipal wastes, installation for substitute service

Габрель Радэцкі

Противодействие бездеятельности сеймику воеводства в предмете признания установки за региональную установку переработки коммунальных отходов или установку заместительного обслуживания региона

Резюме

Статья обсуждает вопрос применения предпринимателем правовых мер для обеспечения признания управляемой им установки региональной установкой переработки коммунальных отходов или установкой заместительного обслуживания региона. Данные установки указывает постановление сеймику воеводства в предмете выполнения воевод-

ского плана обращения с отходами, что позволяет получить коммунальные отходы образованные в определенном в плане регионе обращения с отходами. Предприниматель может подать жалобу в административный суд, либо против постановлению которое не учитывает его установки, либо против бездействию сеймику воеводства. Однако обе эти меры не обеспечивают охраны прав предпринимателя, так как суд не может обязать сеймик принять постановление выполняющие ожидания предпринимателя.

Ключевые слова: жалоба на бездействие, постановление в предмете выполнения воеводского плана обращения с отходами, региональные установки переработки коммунальных отходов, установки заместительного обслуживания региона