

Śmitowo, dnia 14 marca 2024 r.

Urząd Miasta i Gminy w Kaczorach
19.03.2024
[Signature]

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile
ul. Dzieci Polskich 26
64-920 Piła

za pośrednictwem

Burmistrza Miasta i Gminy Kaczory
ul. Piłska 1
64 – 810 Kaczory

Organ:

Burmistrz Miasta i Gminy Kaczory
ul. Piłska 1
64 – 810 Kaczory

Strona odwołująca:

Zakład Rolniczo – Przemysłowy „Farmutil HS” Spółka Akcyjna
ul. Przemysłowa 4, Śmitowo, 64 – 810 Kaczory
NIP: 7641023748

ODWOŁANIE

Działając za spółkę Zakład Rolniczo – Przemysłowy „Farmutil HS” Spółka Akcyjna z siedzibą w Śmitowie (dalej jako: „Spółka”) na podstawie art. 127 § 1 i 2 k.p.a. i art. 129 § 1 k.p.a., wnosimy odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kaczory z dnia 29.02.2024 r., znak: GP.6220.7.2023 w przedmiocie:

odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji odzysku energii za pomocą termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych, w tym medycznych, weterynaryjnych i przemysłowych, na działce o numerze ewidencyjnym 112/6 – obręb Śmitowo, gm. Kaczory i umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie.

Zaskarżamy przedmiotową decyzję w części dotyczącej odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia, zarzucając jej:

- I. naruszenie art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez wydanie decyzji zawierającej merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie (odmowa wydania decyzji) w sytuacji,

gdy odwołująca się cofnęła swój wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem zaskarżonej decyzji,

II. wydanie w następstwie błędnych ustaleń Organu polegających na przyjęciu, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej jako „mpzp”) przyjętego uchwałą Nr V/32/2003 Rady Gminy w Kaczorach z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kaczory w rejonie wsi Zelgniewo i wsi Śmiłowo, nie dopuszczają na żadnym z terenów ujętych w planie instalacji do termicznego przetwarzania odpadów, powyższe skutkowało wydaniem decyzji odmawiającej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdy w rzeczywistości, przyjęta przez Organ wykładnia mpzp – w szczególności jego części dotyczącej terenu oznaczonego w planie symbolem 2P „tereny zabudowy przemysłowej” – jest nieprawidłowa, co strona odwołująca wykazuje w uzasadnieniu niniejszego odwołania.

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. **wnosimy o uchylenie zaskarżonej decyzji w części dotyczącej odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, względnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania albo umorzenie postępowania.**

UZASADNIENIE

Odwołująca się stoi na stanowisku, że z uwagi na cofnięcie przez Spółkę wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w niniejszej sprawie, wniosek Spółki nie powinien podlegać merytorycznej ocenie Organu, a postępowanie w sprawie powinno zostać co najwyżej umorzone. W związku z tym jednak, że Burmistrz Miasta i Gminy Kaczory przeprowadził ocenę wniosku Spółki co znalazło swoje odzwierciedlenie zarówno w sentencji zaskarżonej decyzji jak i w jej szerokim uzasadnieniu, wniesienie niniejszego odwołania oraz uzasadnienie stanowiska Spółki okazało się konieczne.

I. NARUSZENIE PRZEZ ORGAN PRAWA PROCESOWEGO – ART. 105 KPA

Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczynane jest na wniosek zainteresowanej strony. Cofnięcie natomiast tego wniosku sprawia, że postępowanie nim zainicjowane staje się bezprzedmiotowe i winno podlegać umorzeniu. Na gruncie niniejszej sprawy przyczyna bezprzedmiotowości pojawiła się na skutek złożonego przez stronę oświadczenia z dnia 27 lutego 2024 r. o cofnięciu wniosku w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Organ potwierdził, że umorzenie postępowania nastąpiło na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Niniejsze pismo zostało złożone w siedzibie Organu, jego wpływ w dniu 27.02.2024 Organ potwierdził również w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Umorzenie postępowania nie jest zależne ani od woli organu administracji, ani tym bardziej pozostawione do uznania organu – Burmistrza Miasta i Gminy Kaczory, który był zobowiązany do umorzenia postępowania w przypadku stwierdzenia jego

beprzedmiotowości. Beprzedmiotowość postępowania oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty.

W orzecznictwie oraz literaturze zwraca się uwagę na różnicę między beprzedmiotowością postępowania a brakiem przesłanek do uwzględnienia żądania strony. Na gruncie niniejszej sprawy Organ naruszył reguły postępowania i wydał decyzję, która mimo braku podstaw zawiera zarówno merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy jak i umorzenie postępowania na skutek cofnięcia wniosku przez wnioskodawcę.

Spółka zwraca również uwagę Organu odwoławczego na fakt, że jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, postępowanie zakończone wydaniem zaskarżonej decyzji znajdowało się na etapie uzupełnienia braków, które wg Organu nie zostały w sposób prawidłowy uzupełnione w terminie. Zachodzi zatem uzasadniona wątpliwość, czy doszło w ogóle do wszczęcia postępowania. Organ pierwszej instancji stwierdził, że nieuzupełnienie braków przez Stronę pozostało bez wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, co w ocenie Strony jest sprzeczne z brzmieniem art. 64 ust. 2 k.p.a.

II. OCENA SPEŁNIANIA KRYTERIUM ZGODNOŚCI LOKALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA Z MPZP

Z uwagi na obszerne przedstawienie swojego stanowiska dotyczącego braku zgodności lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez Organ, Spółka za niezbędne uważa odniesienie się do twierdzeń Organu również w tym zakresie.

Zgodnie z przepisem art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*¹ [uoioś] właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim - z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, jeżeli plany te zostały odpowiednio uchwalone albo przyjęte. Przepisu powyższego ust. 2 nie stosuje się jedynie do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej dla inwestycji strategicznych (art. 80 ust. 2a uoioś).

Zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym kryterium - poza wyjątkami wynikającymi z przepisu art. 80 ust. 2 uoioś, które nie dotyczą inwestora w niniejszej sprawie - oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

¹ tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.;

Z uwagi na kluczowy charakter tego kryterium w orzecznictwie² podkreśla się, że sprzeczność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może budzić najmniejszych wątpliwości, a jeżeli takie by wystąpiły - to organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej powinien podjąć działania zmierzające do ich usunięcia.

Analogiczny pogląd prezentowany jest w literaturze przedmiotu³, gdzie wskazuje się, że w żadnym razie wątpliwości nie można interpretować na niekorzyść podmiotu zainteresowanego realizacją konkretnego przedsięwzięcia. Podkreśla się, że „Organ, dokonując oceny zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, obowiązany jest do szczegółowej analizy wszystkich postanowień planu mających zastosowanie do konkretnej inwestycji, co oznacza, że nie jest wystarczające lakoniczne, jednozdaniowe i arbitralne stwierdzenie, iż taka zgodność ma miejsce w sprawie.”⁴

W analizowanej sprawie ocena zgodności lokalizacji przedsięwzięcia wymaga dokonania prawidłowej wykładni planu miejscowego i analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami tego aktu. Wykładnia taka, analogicznie jak ma to miejsce np. w przypadku interpretacji planów miejscowych dokonywanej przez organy administracji budowlanej dla celów wydawanych pozwoleń na budowę⁵ – nie może przy tym stanowić wykładni rozszerzającej.

W orzecznictwie dotyczącym wykładni planu dokonywanej na potrzeby postępowań zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazuje się, że wykładnia przepisów planu miejscowego powinna, stosownie od okoliczności sprawy, prowadzić do przyjęcia wyników, które nie tylko są racjonalnie uzasadnione interesem publicznym, ale również nie skutkują nadmierną ingerencją w sferę prawną jednostki⁶. Zgodnie z zasadą „złotego środka”, odzwierciedlającą najlepiej istotę konstytucyjnej ochrony prawa własności, postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powinny być zatem interpretowane w sposób nadmiernie ograniczający prawa właściciela, ani w sposób nadmiernie rozszerzający istniejące ograniczenia praw właścicielskich, tak aby nie naruszało to istoty prawa własności.

Wskazania wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a zatem źródłem prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), co oznacza, że podlega on wykładni w oparciu o metody właściwe dla wykładni

² wyrok WSA w Gdańsku z 23.06.2021 r., II SA/Gd 37/21, LEX nr 3206128; wyrok WSA w Poznaniu z 9.05.2018 r., IV SA/Po 59/18, LEX nr 2493246;

³ tak np. K. Gruszecki [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. III, LEX/el. 2020, art. 80;

⁴ M. Nowicki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 lutego 2011 r., II OSK 238/10*, ZNSA 2011, nr 5, s. 179;

⁵ zakazu określonej zabudowy, o ile da się ją pogodzić z przeznaczeniem w miejscowym planie, nie można wywodzić w drodze wykładni rozszerzającej postanowień planu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1666/08; wyrok WSA w Bydgoszcz z dnia 9 września 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 499/08, CBOSA), a zakaz zabudowy musi wynikać ze szczególnych warunków zagospodarowania terenu, przewidzianych w planie miejscowym (por. wyrok NSA z dnia 16 lutego 1999 r., sygn. akt II SA/Gd 848/97, LEX nr 44194 - powyższa wykładnia dokonana została na gruncie uprzednio obowiązującej *uzp* w uchwale NSA z 11 dnia maja 1998 r. i zachowuje obecnie swą aktualność);

⁶ wyrok WSA w Lublinie z 19.12.2019 r., II SA/Lu 615/19, LEX nr 2976627;

każdego innego aktu normatywnego⁷. Do wykładni norm planistycznych zawartych w planie miejscowym stosować należy wszystkie metody interpretacyjne właściwe dla wykładni przepisów prawa⁸. Dokonując wykładni przepisów planu trzeba mieć na względzie, że założeniem systemowym prawa polskiego jest to, że rezultat wykładni przepisów może być tylko jeden. Powyższe oznacza, że przeprowadzona interpretacja planu miejscowego nie może doprowadzić do dwóch równoważnych i nie dających się pogodzić wyników wykładni.

Planowane przez odwołującą się przedsięwzięcie polega na budowie nowej instalacji do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów medycznych i weterynaryjnych, wraz z odzyskiem energii cieplnej i zlokalizowane jest na działce nr ew. 112/6, ob. Śmitowo gm. Kaczory [dalej jako: „Przedsięwzięcie”]. Przedsięwzięcie obejmuje budowę hali spalarni wraz z magazynem (chłodnią) na odpady medyczne oraz magazynem na odpady przemysłowe i poprocesowe. Zgodnie z art. 158 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*⁹ [uo] termiczne przekształcanie odpadów niebezpiecznych stanowi proces unieszkodliwiania D10. Natomiast zgodnie z art. 158 ust. 2 pkt 2 uo termiczne przekształcanie, w celu odzysku energii, odpadów innych niż niebezpieczne – stanowi proces odzysku R1. Zgodnie z ustawą *o odpadach*, zarówno procesy odzysku jak i unieszkodliwiania odpadów stanowią przetwarzanie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 21 uo).

Teren planowanego przedsięwzięcia¹⁰, położony jest w całości na terenie oznaczonym w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr V/32/2003 Rady Gminy w Kaczorach z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Kaczory w rejonie wsi Żelgniewo i wsi Śmitowo, Wielk. z 2003 r. Nr 114, poz. 2100) symbolem 2P – „tereny zabudowy przemysłowej” (§2 ust. 1 pkt 4 mpzp).

Dla obszaru objętego załącznikiem nr 4 do mpzp, obejmującego część działki nr 112/6 ob. Śmitowo gm. Kaczory - w tym terenu, na którym planowana jest realizacja Przedsięwzięcia, stanowiącego teren zabudowy przemysłowej oznaczony symbolem 2P – mpzp ustala następujące warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (§7 pkt 4 lit. a – d mpzp):

- prawo realizacji na terenie wyznaczonym nieprzekraczalnymi liniami zabudowy (zgodnie z rysunkiem) **objektów przemysłowych, gospodarczo-magazynowych oraz budynków socjalnych;**
- wysokość obiektów przemysłowych – I kondygnacja;
- wysokość innych budynków- do II kondygnacji;
- prawo realizacji sieci i urządzeń uzbrojenia obszaru w liniach rozgraniczających terenu.

Podkreślenia wymaga ponadto, że na całym obszarze objętym mpzp, w tym dla terenu zabudowy przemysłowej oznaczonego symbolem 2P – nie wprowadzono żadnych ograniczeń w zakresie możliwości realizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco

⁷ wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 505/11, LEX nr 1153309.

⁸ wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407.

⁹ tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.;

¹⁰ rozumiany jako teren, na którym planowana jest realizacja przedsięwzięcia, a nie - obszar jego oddziaływania;

oddziaływać na środowisko. Plan miejscowy dla terenu oznaczonego symbolem 2P nie wprowadza również żadnych ograniczeń w zakresie rodzajów dopuszczalnej działalności przemysłowej, ani też np. nie wyłącza działalności szczególnie uciążliwej dla środowiska.

W szczególności dla terenów zabudowy przemysłowej żadne z ustaleń mpzp nie wyłącza działalności w zakresie przetwarzania odpadów czy budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów.

Na całym obszarze objętym mpzp nie wprowadzono również terenu oznaczonego symbolem „O” ani żadnych rozwiązań odnoszących się do odpadów, poza ogólnym wskazaniem, że dla wytwórcy odpadów ustala się „*obowiązek spełniania warunków ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628 z późniejszymi zmianami) w zakresie zagospodarowania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne.*” (§8 ust. 3 mpzp).

Zatem cały teren, na którym planowana jest realizacja Przedsięwzięcia, położony jest w jednostce planistycznej oznaczonej symbolem 2P, stanowiącej teren zabudowy przemysłowej, przy czym powyższe przeznaczenie w żaden sposób nie wyklucza prowadzenia na tym terenie działalności z zakresu gospodarki odpadami, a w szczególności nie wyklucza lokalizacji i budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów (ITPO).

Wskazania bowiem wymaga, że z unormowań obowiązującego prawa nie wynika, by gospodarka odpadami (w tym działalność z zakresu przetwarzania odpadów, rozumianego jako procesy odzysku lub unieszkodliwiania) mogła być prowadzona jedynie na terenach wyraźnie na ten cel w planie przeznaczonych¹¹.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*¹², które obowiązywało w dacie uchwalenia mpzp obowiązującego dla terenu Przedsięwzięcia - określa wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Z przepisów ww. rozporządzenia wynika, że w projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów. W przypadku terenów infrastruktury technicznej przeznaczonych na gospodarowanie odpadami jest to symbol "O" i kolor ciemnoszary (pkt 7.6 załącznika nr 1 do rozporządzenia).

Jak jednak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, w przypadku terenów infrastruktury technicznej przeznaczonych na gospodarowanie odpadami wymagane wskazanym powyżej rozporządzeniem oznaczenie w projekcie planu symbolem "O" i kolor ciemnoszary - nie oznacza, że tylko na tak oznaczonych terenach dopuszczalne jest gospodarowanie odpadami. „Tęgo rodzaju wąska wykładnia przepisów rozporządzenia prowadziłaby do nieuzasadnionego ograniczenia zarówno władztwa planistycznego gminy, jak

¹¹ zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21.06.2018 r., II SA/Gd 208/18, LEX 2513894;

¹² Dz. U. Nr 164, poz. 1587;

i swobody działalności gospodarczej. Oznaczałoby bowiem, że gospodarowanie odpadami możliwe jest tylko na terenach oznaczonych symbolem O, a więc tylko w ściśle określonych i z góry przewidzianych miejscach. Nie ulega zaś wątpliwości, że tego rodzaju działalność dopuszczalna jest na terenach przewidzianych w planach miejscowych w sposób ogólny na prowadzenie działalności gospodarczej, produkcyjnej lub związanej z infrastrukturą techniczną. Symbolem "O" oznaczane są zaś przede wszystkim tereny, na których to dana gmina ma zamiar prowadzić gospodarkę odpadami lub na których zamierza umożliwić innym podmiotom prowadzenie gospodarki odpadami, np. w formie składowiska odpadów, spalarni odpadów lub regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Nie można jednak przyjąć, że gospodarka odpadami może być prowadzona wyłącznie na terenach oznaczonych w planie literą "O".¹³ Podobnie w wyroku z dnia 21 czerwca 2018 r. wydanym w sprawie II SA/Gd 208/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, że „Co do zasady, przeznaczenie terenu pod zabudowę produkcyjno-usługową nie wyklucza realizacji punktu zbierania i przetwarzania odpadów. Planowana działalność ma właśnie taki charakter.”¹⁴

Zgodnie zatem z szeroko prezentowanym w orzecznictwie poglądem brak oznaczenia przez gminę przy ustalaniu przeznaczenia danego terenu w planie miejscowym symbolem „O” na działalność z zakresu przetwarzania odpadów - nie wyklucza uznania gospodarowania odpadami w określony sposób za zgodne z przeznaczeniem innych terenów, o ile przeznaczenia te można pogodzić z zamiarem podjęcia gospodarki odpadami¹⁵.

W orzecznictwie podkreśla się również, że działalność polegająca na przetwarzaniu odpadów np. w procesie odzysku - spełnia jak najbardziej kryteria działalności produkcyjnej: „W ocenie Sądu, działalność polegająca na przetwarzaniu odpadów w procesie odzysku jest działalnością produkcyjną, albowiem w procesie odzysku z odpadów pozyskuje się użyteczne materiały służące do wyrobu dalszych produktów.”¹⁶ Powyższe dotyczy bezsprzecznie także przypadku odzysku energii będącego wynikiem procesu przetwarzania odpadów.

Warto w tym miejscu przywołać również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2017 r. wydany w sprawie sygn. akt II OSK 336/16, w którym odnośnie budowy zakładu odzysku odpadów z tworzywa sztucznego na terenach oznaczonych w planie symbolem PU stwierdził, że taka inwestycja stanowi budowę zakładu produkcyjnego i wobec tego jest dopuszczalna zgodnie z miejscowym planem na terenach obiektów produkcyjno-usługowych. W wyroku tym NSA podkreślił, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych jako "PU", tj. terenów obiektów produkcyjno-usługowych „nie zawarto zapisów ograniczających możliwość realizacji przedsięwzięć polegających na budowie zakładów odzysku odpadów. Wobec powyższego, zlokalizowanie inwestycji polegającej na budowie zakładu odzysku odpadów z tworzywa sztucznego, nie

¹³ wyrok NSA z 31.01.2017 r., II OSK 1553/16, LEX nr 2200844; analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z 27.10.2017 r., II OSK 336/16, LEX nr 2395598; podobnie WSA w Krakowie w wyroku z 14.07.2022 r., sygn. akt. II SA/Kr 627/22, LEX nr 3398009;

¹⁴ wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21.06.2018 r., II SA/Gd 208/18, LEX nr 2513894;

¹⁵ por. wyrok WSA we Wrocławiu z 14.03.2017 r., II SA/Wr 844/16, LEX nr 2270532;

¹⁶ wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2019 r., II SA/Kr 498/19, LEX nr 2742248; tak samo wyrok WSA w Gdańsku z 21.06.2018 r., II SA/Gd 208/18;

stanowiło naruszenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym bardziej, że pod pojęciem odzysk rozumie się jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o odpadach). Ponieważ przedmiotowa inwestycja dotyczy budowy zakładu odzysku odpadów z tworzywa sztucznego stanowi ona budowę zakładu produkcyjnego i łączy w sobie przeznaczenie określone w § 3 ust. 1 pkt 2 i 3 planu miejscowego. Nie jest jedynie zakładem gospodarowania odpadami. Na terenie elementarnym, na którym inwestor planuje realizację przedsięwzięcia opisanego w decyzji środowiskowej, gminny prawodawca nie przewidział żadnych rozwiązań odnoszących się do odpadów (brak oznaczenia terenu symbolem O) jak i ograniczeń w gospodarowaniu odpadami (ich przetwarzaniu), a zatem niezasadny jest zarzut braku zgodności tej decyzji z planem miejscowym¹⁷.

Sądy stoją zatem na stanowisku, że w przypadku, w którym instalacja do przetwarzania odpadów przetwarza je np. w procesie odzysku lub unieszkodliwiania (które to procesy prowadzone są także w spalarni odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 26 uo) – jej lokalizowanie na terenach przeznaczonych w planie miejscowym pod obiekty przemysłowe lub działalność produkcyjną jest dopuszczalne, o ile z zapisów planu nie wynika wprost zakaz prowadzenia tego rodzaju działalności na danym terenie¹⁸.

Uwzględniając powyższe, w analizowanej sprawie zachodzą zatem podstawy by twierdzić, że lokalizacja rozważanego przez odwołującą się Przedsięwzięcia, polegającego na budowie instalacji termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów medycznych i weterynaryjnych, wraz z odzyskiem energii cieplnej - mieści się w zakresie pojęcia działalności przemysłowej i jest zgodna z ustaleniami mpzp. Ponieważ w obowiązującym dla terenu Przedsięwzięcia miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wprowadzono żadnych ograniczeń w zakresie rodzajów dopuszczalnych obiektów przemysłowych dla terenu oznaczonego jako „2P” ani nie wprowadzono żadnych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności przemysłowej, w tym w zakresie przetwarzania odpadów, jak i w szczególności nie wyłączono obiektów czy instalacji uciążliwych dla środowiska, w tym zwłaszcza - stanowiących przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – zasadne jest stwierdzenie, że lokalizacja Przedsięwzięcia jest zgodna z obowiązującym mpzp.

Niewątpliwie "stwierdzenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego" wymaga w niektórych przypadkach wykładni ustaleń planu, ale wykładnia ta nie może prowadzić do wyników wprost sprzecznych z treścią planu. Organ stosując art. 80 ust. 2 uoioś nie może pominąć normatywnych zasad sporządzania projektu planu miejscowego (wynikających w analizowanej sprawie z obowiązującego na dzień sporządzenia planu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego

¹⁷ wyrok NSA z 27.10.2017 r., II OSK 336/16, LEX nr 2395598;

¹⁸ zob. np. wyrok NSA z 14.12.2021 r., III OSK 3319/21;

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), które organ planistyczny jest w obowiązku stosować (w szczególności standardów oznaczania przeznaczenia podstawowego terenu). Na potrzeby postępowania środowiskowego organ powinien dokonać w pierwszej kolejności wykładni językowej planu w kierunku umożliwienia realizacji swobody działalności gospodarczej, a dopiero w dalszej kolejności wykładni celowościowej ustaleń planu. Co istotne, każda jednostka planistyczna, z uwagi na jej wyodrębnienie w planie miejscowym, powinna być traktowana indywidualnie. Nie można zatem, bez odpowiedniego odesłania przenosić unormowań odnoszących się do określonej jednostki na grunt stosowania przepisów określających status prawny innego terenu, nawet gdy przeznaczenie terenu obu jednostek w części jej podobne¹⁹. W szczególności wobec jasnej części tekstowej planu niedopuszczalna jest jego interpretacja w oparciu np. o prognozę oddziaływania na środowisko. Proces wykładni postanowień planu musi uwzględniać intencje uchwałodawcy pod takim jednakże warunkiem, że ewentualne ograniczenia lub zakazy muszą być interpretowane ściśle, zatem zakazy lub ograniczenia muszą się odnosić wprost do danego rodzaju zabudowy.

W analizowanej sprawie organ nie dokonał wykładni postanowień planu miejscowego z zachowaniem wskazanych powyżej reguł. Podkreślenia wymaga, że uzasadnienie decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Kaczory z dnia 29 lutego 2024 r. znak. GP.6220.7.2023 zawiera całkowicie błędne ustalenie (por. str. 5 uzasadnienia decyzji), jakoby „teren inwestycji” położony był jedynie częściowo w graniach terenu objętego planem miejscowym, a częściowo - nie był objęty ustaleniami mpzp.

Pomimo niewątpliwej lokalizacji terenu Przedsięwzięcia w całości na obszarze oznaczonym w mpzp symbolem 2P stanowiącego w świetle ustaleń mpzp „*teren zabudowy przemysłowej*” i jednoznacznej treści części tekstowej planu, nie zawierającej żadnych zakazów, ograniczeń ani ustaleń determinujących możliwość prowadzenia na tym terenie działalności z zakresu przetwarzania odpadów – organ w uzasadnieniu decyzji odmownej bezrefleksyjnie powielił jedynie wykładnię postanowień planu dokonaną przez podmiot zewnętrzny, tj. urbanistę Radosława Jończaka, który bezpodstawnie przyjął, że skoro ustalenia mpzp nie dopuszczają wprost na żadnym z terenów ujętych w mpzp ITPO, to lokalizacja Przedsięwzięcia nie jest zgodna z mpzp.

Powyższe stanowisko, powielone przez organ w decyzji, całkowicie pomija przy tym reguły wykładni językowej i celowościowej planu, w tym pomija dokonanie wykładni ustaleń mpzp dla „*terenów zabudowy przemysłowej*” oznaczonych w planie symbolem 2P czy dokonanie wykładni pojęcia dopuszczalnych na tym terenie „*obiektów przemysłowych*”. Natomiast prezentując wykładnię ustaleń mpzp niedopuszczalnie oparto się wyłącznie o wnioski urbanisty z przeprowadzonej analizy prognozy oddziaływania na środowisko oraz dokonaną przezeń wykładnię ustaleń planu obowiązujących dla innego terenu, tj. terenu oznaczonego na rysunku mpzp symbolem 1P. Na marginesie odwołująca się Spółka wskazuje, że zwróciła się z wnioskiem do Organu pierwszej instancji o udostępnienie przedmiotowej

¹⁹ por. wyrok NSA z 17.09.2020 r., II OSK 1339/20, LEX nr 3082028;

analizy, jednak pomimo monitów do dnia dzisiejszego wskazany wniosek nie został rozpatrzony.

Podkreślenia wymaga, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową, lecz ma charakter związany, co oznacza, że odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie. Taką przesłankę odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia stanowi m.in. niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, lecz niezgodność taką organ musi jednoznacznie wykazać - czego w niniejszej sprawie nie dokonano.

Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie prezentowany jest pogląd zgodnie z którym zgodność lokalizacji przedsięwzięcia, o której mowa w art. 80 ust. 2 uoioś to zgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie postanowieniami jakiegokolwiek innego aktu z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy. Powyższe oznacza, że sprzeczność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może stanowić podstawy do odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia.²⁰ Badanie zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczy wyłącznie planu miejscowego uchwalonego - organ prowadzący postępowanie nie może się zatem powoływać na to, że podjęta została uchwała rady gminy skutkująca przystąpieniem do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub, że projekt stosownych zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest wyłożony. Trwająca procedura planistyczna nie jest również przesłanką do zawieszenia postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²¹.

Tym samym całkowicie bezprzedmiotowe i bez związku ze sprawą jest powoływanie się przez organ w uzasadnieniu decyzji odmownej na trwającą procedurę zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Śmiłowo (por. str. 8 uzasadnienia decyzji). Nie mają one bowiem wpływu na ocenę spełniania przez lokalizację Przedsięwzięcia kryterium, o którym mowa w art. 80 ust. 2 uoioś.

Z powołanych wyżej powodów zaskarżona decyzja podlega uchyleniu w części dotyczącej odmowy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na marginesie jedynie wskazujemy, że Spółka podejrzewa, że złożony, a następnie cofnięty przez nią wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Przedsięwzięcia wbrew intencjom Spółki stał się elementem kampanii wyborczej prowadzonej na terenie Miasta i Gminy Kaczory.

PROKURANT
RADCA PRAWNY
Małgorzata Kuczkowska
PREZES ZARZĄDU
Piotr Jabłoński

²⁰ zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 1968/19, LEX nr 3039398; wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2023 r., sygn. akt. II SA/Lu 285/23, LEX nr 358081;

²¹ por. wyrok NSA z 28 czerwca 2016 r., II OSK 2618/14, Legalis.