

SKO 4136/1/22

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodnicząca: Magdalena Raguszevska - sprawozdawca
członkowie: Barbara Michalak
Agnieszka Lorek

po rozpatrzeniu odwołania Spółki z o.o. Fortum Power and Heat Polska z siedzibą we Wrocławiu (reprezentowanej przez adwokat Agnieszkę Skorupińską i adwokat Klaudię Cholewa) od decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała z dnia 10 grudnia 2021 r. (OŚ.6220.3.6.2021) odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie bloku energetycznego o mocy do 20 MW_e oraz 51 MW_t opartego na kotle rusztowym we wskazanej lokalizacji w gminie Wisznia Mała, pod Wrocławiem”, planowanego do realizacji na działkach nr 1/17, nr 1/18 i nr 1/19, obręb Biskupice, gmina Wisznia Mała, ze względu na niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

na podstawie:

- art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.; dalej jako k.p.a.),
- 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, z późn. zm.; dalej głównie jako ustawa),

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 10 grudnia 2021 r., powołując się na art. 80 ust. 2 ustawy - rozpatrzywszy wniosek Spółki z o.o. Fortum Power and Heat Polska z siedzibą we Wrocławiu (dalej jako Spółka z o.o.) - Wójt Gminy Wisznia Mała odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie bloku energetycznego o mocy do 20 MW_e oraz 51 MW_t opartego na kotle rusztowym we wskazanej lokalizacji w gminie Wisznia Mała pod Wrocławiem”, planowanego do realizacji na działkach o nr.: 1/17, 1/18, 1/19, obręb Biskupice, gmina Wisznia Mała.

W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia, opisawszy przebieg postępowania, organ pierwszej instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a ocena ta dokonywana jest na wstępnym etapie postępowania. W rozpatrywanej przez Wójta Gminy Wisznia Mała sprawie dla terenu, na którym miało być zlokalizowane planowane przedsięwzięcie, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony uchwałą Nr VIII/XXVI/282/20 Rady Gminy Wisznia z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Biskupice oraz Rogoź - MPZP BISKUPICE II - ROGOŹ CENTRUM (Dz. U. Woj. Dol. z dnia 23 grudnia 2020 r. poz. 7233; dalej głównie jako plan miejscowy). Po przeprowadzeniu analizy przepisów planu miejscowego organ pierwszej instancji stwierdził, że planowane przez Spółkę z o.o. przedsięwzięcie jest niezgodne z jego ustaleniami. W tym kontekście Wójt Gminy Wisznia Mała wyjaśnił przede wszystkim, że zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest

aktem prawa miejscowego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala więc porządek normatywny, który staje się przedmiotem konkretyzacji w aktach administracyjnych np. w pozwoleniach na budowę, bowiem reguluje kwestie związane z budową nowych budynków, ich parametrów, a także rodzajów instalacji, jakie mogą być w nich zastosowane (za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej jako NSA, z dnia 16 grudnia 2020 r., II OSK 1382/20). W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wójt Gminy Wisznia Mała zauważył, że w treści planu miejscowego określono rodzaje przeznaczenia terenu oznaczone symbolami: US/UP, P, P/KK (§ 3 pkt 7). Określenia te stanowią przeznaczenie podstawowe terenu rozumiane - w myśl § 4 pkt 6 planu miejscowego - jako rodzaj przeznaczenia, które zostało ustalone planem jako przeważające na wyznaczonym terenie. W Rozdziale I, w § 5 pkt 1 i 2 planu miejscowego określono teren oznaczony symbolem P jako teren zabudowy przemysłowej, sprecyzowany następnie jako teren przeznaczony pod lokalizację:

a) zabudowy produkcyjno-usługowej obejmującej: obiekty produkcyjne wraz z budowlami i instalacjami technologicznymi, obiekty: usługowe, magazynowe, składowe, garażowe, handlu hurtowego, centrów logistycznych, baz przeładunkowych wraz z zielenią, placami składowymi, handlowymi, ekspozycyjnymi, manewrowymi, parkingami oraz infrastrukturą towarzyszącą;

b) obiektów energetyki i ciepłownictwa obejmujących: obiekty, budowle i instalacje technologiczne związane z produkcją i przesyłem energii cieplnej oraz elektrycznej, z wyłączeniem urządzeń OZE (odnawialnych źródeł energii) o mocy przekraczającej 100 kW wraz z towarzyszącymi obiektami GPZ (główne punkty zasilania), stacjami gazowymi, zielenią, placami składowymi, manewrowymi, parkingami oraz infrastrukturą towarzyszącą;

- teren oznaczony symbolem P/KK jako teren zabudowy przemysłowej oraz komunikacji kolejowej, przeznaczony lokalizację:

- a) infrastruktury kolejowej związanej z przejazdem kolejowo-drogowym;
- b) obiektów, których mowa w pkt 1 lit. a) planu miejscowego;
- c) obiektów, których mowa w pkt 1 lit. b) planu miejscowego.

Poczyniwszy te wyjaśnienia, w uzasadnieniu decyzji z dnia 10 grudnia 2021 r. Wójt Gminy Wisznia Mała wskazał, że teren przeznaczony pod lokalizację planowanego przedsięwzięcia obejmował trzy działki o nr.: 1/17, 1/18, 1/19, obręb Biskupice, gmina Wisznia Mała. Obowiązujący plan miejscowy stanowi, że działki nr 1/18 i nr 1/19 oznaczone są rysunku planu miejscowego (załączniku 1.1) symbolem 1.P - teren zabudowy przemysłowej, natomiast działka nr 1/17 oznaczona jest rysunku planu symbolem 1.P/KK - teren zabudowy przemysłowej oraz komunikacji kolejowej.

Kolejno organ pierwszej instancji wyjaśnił, że zgodnie treścią przedstawionego przez Spółkę z o.o. Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej jako Raport), planowane przedsięwzięcie obejmować miało uruchomienie instalacji polegającej na termicznym przekształcaniu odpadów w palenisku rusztowym o mocy cieplnej do 20 MW_e oraz 51 MW_t. Przewidziano zastosowanie instalacji składającej się z jednej z linii termicznego przekształcania odpadów o wydajności nominalnej 200 000 Mg/, przystosowanej do termicznego przekształcania odpadów o średniej (nominalnej) wartości opałowej na poziomie 10,0 MJ/kg, czasu pracy instalacji 8 000 h/rok, nominalnej wydajności godzinowej 25 Mg/h. Zdaniem Wójta Gminy Wisznia Mała, planowane przedsięwzięcie w rzeczywistości nie należy do przedsięwzięć związanych z działalnością przemysłową, lecz z gospodarowaniem odpadami, tzn. jest obiektem i instalacją do termicznego przekształcania odpadów, „który to fakt wnioskodawca sam określił w Raporcie”, jak również sklasyfikował planowane przedsięwzięcie zgodnie z § 2 ust. pkt 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839; dalej - rozporządzenie kwalifikacyjne) jako instalację do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. pkt 21 ustawy dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

(aktualnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 699) odpadów innych niż niebezpieczne przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów, krakingu odpadów, fizykochemicznej obróbki odpadów (proces D9 unieszkodliwiania odpadów wymieniony w załączniku nr 2 do ustawy o odpadach), mające wydajność nie mniejszą niż 100 t dziennie, z wyłączeniem instalacji do odzysku odpadów będących biomasą w rozumieniu § 2 pkt rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów. Dla obszaru oznaczonego w planie miejscowym symbolem P „nie przewidziano w żadnym aspekcie możliwości gospodarowania odpadami”. Możliwość taka nie została określona w § 5 pkt 1 lit. a), ani w § 5 pkt 1 lit. b) planu miejscowego. „Gospodarowanie odpadami nie mieści się w szczególności w ramach przeznaczenia terenu: *zabudowy produkcyjno-usługowej* czy terenów z możliwością lokowania *obiektów energetyki i ciepłownictwa*.”

Kolejno Wójt Gminy Wisznia Mała wyjaśnił, że zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), jednym z normatywnych standardów obowiązującym przy zapisywaniu ustaleń projektu planu miejscowego jest nakaz, aby ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierały określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozporządzenie posługuje się odmiennym oznaczeniem literowym P - dla opisu przeznaczenia terenu: „Tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów”, oraz oznaczeniem literowym U - dla opisu podstawowego przeznaczenia terenu: „Tereny zabudowy usługowej”, od oznaczenia literowego O dla opisu przeznaczenia terenu: „Gospodarowanie odpadami”. „Aspekt ten dostrzeżono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 391/13 wskazując, że w planie miejscowym posłużono się normatywnymi standardami zapisywania ustaleń projektu planu miejscowego uregulowanymi w akcie podstawowym opisującym przeznaczenie terenu. Ustalając zakres pojęciowy terminu: *Tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów* zauważono, że ten opis przeznaczenia terenu, według powołanego rozporządzenia, zawiera się w szerszym normatywnym wyrażeniu: *Tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej*. Wyrażenie to nie obejmuje zatem działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami, zawartej w dziale 7 r.w.z.p. czyli *Tereny infrastruktury technicznej*”.

W uzasadnieniu decyzji z dnia 10 grudnia 2021 r. organ pierwszej instancji zwrócił uwagę, że wyrażenie „gospodarowanie odpadami” zostało zdefiniowane w słowniczku ustawowym ustawy o odpadach, która jest podstawowym aktem prawnym w zakresie gospodarki odpadami. Przez gospodarowanie odpadami rozumie się zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. „Tak zdefiniowana działalność gospodarcza zawiera się w planistycznym wyrażeniu: *Tereny infrastruktury technicznej Gospodarowanie odpadami*. Ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. (...) Zarówno w przeznaczeniu terenu *Tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów*, jak i w przeznaczeniu terenu *Tereny zabudowy usługowej* nie mieści się działalność polegająca na zbieraniu i gromadzeniu odpadów w celu przygotowania ich do unieszkodliwiania poprzez spalanie”. Zdaniem Wójta Gminy Wisznia Mała, „Gospodarowanie odpadami” stanowi odmienną od „Terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów”, a także od „Terenów zabudowy usługowej” kategorię przeznaczenia terenu. „Dodać należy, że w kategorii określonej § 5 pkt 1 lit. b nie mieści się spalanie odpadów w ramach lokowania obiektów energetyki i ciepłownictwa. W żadnym wypadku nie jest możliwe lokowanie takich obiektów w ramach określonej w r.w.zp. terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej.”

W decyzji z dnia 10 grudnia 2021 r. organ pierwszej instancji wyjaśnił także, że odrębną kwestią jest wzajemna relacja przepisów pierwszego i drugiego Rozdziału planu miejscowego. W tym kontekście podkreślił, że Rozdział 1 planu miejscowego określa rodzaje terenów, wraz z określeniem ich przeznaczenia. Zawiera definicje konkretnych rodzajów terenów określonych w planie miejscowym. Rozdział ten ustanawia szereg przepisów określających sposób przeznaczenia i dopuszczalną zabudowę dla danego terenu, w tym oznaczenie literowe, wraz ze zdefiniowanym jego znaczeniem. „Ustalając zgodność planowanej zabudowy z treścią planu miejscowego należy odnosić opis planowanego zamierzenia do opisu przeznaczenia terenu określonego w Rozdziale 1 m.p.z.p. Przeznaczenie terenu określone zostało jak wspomniano powyżej dla terenów oznaczonych jako P właśnie w Rozdziale 1 m.p.z.p., a dokładnie w § 5 pkt 1 lit. b m.p.z.p.” Natomiast Rozdział 2. planu miejscowego zawiera ustalenia ogólne dla planowanych zamierzeń inwestycyjnych w poszczególnych jego aspektach, w tym w szczególności pod względem użytkowania. I tak w Rozdziale 2., w § 6 określono wymagania ochrony środowiska, w § 7 ochrony zabytków, w § 8 podziału i scalania nieruchomości, zaś w § 9 zasad rozbudowy modernizacji i budowy infrastruktury technicznej. Oznacza to, że § 9, znajdujący się w Rozdziale 2 planu miejscowego, odnosi się do urządzeń towarzyszących, a nie przeznaczenia terenu. „Potwierdza to pkt 4 wprowadzający zasady uzbrojenia terenu. Zatem dla zamierzenia inwestycyjnego o jego dopuszczalności decydują przepisy określone w Rozdziale 1 m.p.z.p., natomiast dla sprecyzowania parametrów technicznych urządzeń i obiektów szczegółowo określają je jako dodatkowe wymagania przepisy Rozdziału 2 m.p.z.p.” Organ pierwszej instancji zauważył, że w Rozdziale 2, w § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego określono wymagania gospodarowania odpadami „wyprodukowanymi w ramach lokowanej inwestycji”. „Oznacza to, że wymagania obejmują jedynie odpady powstałe w ramach prowadzonej działalności na tym terenie przez inwestycję spełniającą wymagania określone w Rozdziale 1 m.p.z.p. W żaden sposób zapis ten nie zawiera rozszerzenia zamkniętego katalogu przeznaczenia terenu z Rozdziału 1 m.p.z.p.” Przepis § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego „odnosi się do odpadów powstałych w wyniku prowadzonej działalności, a zatem gospodarowania własnymi odpadami”. Sytuację tę należy odróżnić od gospodarowania odpadami w ramach działalności gospodarczej. Dla dopuszczalności gospodarowania odpadami pozyskiwanymi z zewnętrznych źródeł „niezbędny byłoby zapis dopuszczający w Rozdziale 1 m.p.z.p. Natomiast brak jest takiego zapisu dopuszczającego.”

Zdaniem Wójta Gminy Wisznia Mała uregulowania planu miejscowego „dopuszczają powstanie ciepłowni z wyłączeniem spalarni odpadów, takie zostały celowo pominięte w opisie Rozdziału 1 § 5 pkt 1 lit. b m.p.z.p. Przeciwna wykładnia jest rażąco sprzeczna z intencją oraz celem uchwalonego prawa miejscowego. Mając na uwadze powyższe ustalenia jednoznacznie stwierdzić należy, że na obszarze oznaczonym w m.p.z.p. pod lit. P teren zabudowy przemysłowej, przyjmując zgodność z r.w.z.p. w zakresie oznaczenia lit. P - brak jest możliwości lokalizacji planowanego przedsięwzięcia”. Niezgodność planowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym stanowi zaś przesłankę odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, wskazaną w art. 80 ust. 2 ustawy.

Spółka z o.o. wniosła odwołanie od decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała z dnia 10 grudnia 2021 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, zarzucając:

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7, w związku z art. 77 ust. 1 i art. 80 k.p.a., poprzez nienależyte rozpatrzenie materiału dowodowego i pominięcie części materiału dowodowego „polegające na przyjęciu przez Organ, że Przedsięwzięcie stanowi wyłącznie instalację gospodarowania odpadami, podczas gdy z materiału dowodowego sprawy, w tym w szczególności raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (Raport OOŚ) wynika, że Przedsięwzięcie jest przede wszystkim blokiem energetycznym (elektrociepłownią) wytwarzającym energię elektryczną i ciepłą o mocy do 20 MWe oraz 51 MWt opartym na kotle rusztowym, którą to kluczową w niniejszej sprawie okoliczność Organ zupełnie w Decyzji pominał (nie wspominał o niej nawet jeden raz w uzasadnieniu Decyzji, chyba że cytując nazwę Przedsięwzięcia),

co skutkowało niesłusznym przyjęciem przez Organ, że realizacja Przedsięwzięcia jest niezgodna” z planem miejscowym;

- naruszenie prawa materialnego, tj. § 5 pkt 1 lit. a) planu miejscowego, w związku z Załącznikiem nr 1 do planu miejscowego, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten „nie dopuszcza możliwości realizacji Przedsięwzięcia, podczas gdy na terenach produkcyjnych dopuszczalna jest także produkcja energii i gospodarowanie odpadami, co skutkowało przyjęciem, że realizacja Przedsięwzięcia jest niezgodna z MPZP”;

- naruszenie prawa materialnego, tj. § 5 pkt 1 lit. b) planu miejscowego, w związku z Załącznikiem nr 1 do planu miejscowego, „poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że postanowienie to nie ma zastosowania do Przedsięwzięcia, podczas gdy Przedsięwzięcie niewątpliwie w pierwszej kolejności stanowi blok energetyczny (elektrociepłownię) wytwarzającą energię elektryczną i ciepłą, a zatem bez żadnych wątpliwości zachodzi możliwość jego realizacji na terenie oznaczonym w MPZP symbolem *P teren zabudowy przemysłowej* w ramach jego przeznaczenia, ponieważ Przedsięwzięcie zalicza się do kategorii *obiektów energetyki i ciepłownictwa obejmujących: obiekty, budowle i instalacje technologiczne związane z produkcją i przesyłem energii cieplnej oraz elektrycznej - wyłączeniem urządzeń OZE (odnawialnych źródeł energii) o mocy przekraczającej 100 kW, wraz z towarzyszącymi obiektami GPZ (główne punkty zasilania), stacjami gazowymi, zielenią, placami składowymi, manewrowymi, parkingami oraz infrastrukturą towarzyszącą*, a nawet biorąc pod uwagę jego aspekt związany z termicznym przetwarzaniem odpadów, nie ma podstawy, aby twierdzić, że nie stanowi ono obiektu energetyki i ciepłownictwa, co skutkowało bezpodstawnym przyjęciem, że realizacja Przedsięwzięcia jest niezgodna z MPZP”;

- naruszenie prawa materialnego, tj. § 5 pkt 1 planu miejscowego, w związku z Załącznikiem nr 1 do planu miejscowego, „poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że dla obszaru oznaczonego symbolem P - teren zabudowy przemysłowej *nie przewidziano w żadnym aspekcie możliwości gospodarowania odpadami* (s. 8 Decyzji), podczas gdy [pomijając fakt, że Przedsięwzięcie jest w pierwszej kolejności blokiem energetycznym (elektrociepłownią) wytwarzającą energię elektryczną i ciepłą] konkluzja ta jest oczywiście błędna i sprzeczna z zasadami doświadczenia życiowego, ale również z całokształtem przepisów dotyczących gospodarowania odpadami, z których wynika, że w ramach każdej z działalności wyliczonych w § 5 pkt 1 MPZP możliwe jest prowadzenie działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami [zwłaszcza zgodnie z szeroką definicją *gospodarowania odpadami* zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (*u.o.*), na którą się sam Organ powołuje], a wręcz wiele z tych działalności bez gospodarowania odpadami w ogóle nie może być prowadzonych, a jednocześnie trzeba zauważyć w omawianym postanowieniu MPZP nie wyłączono wprost możliwości gospodarowania odpadami (co np. uczyniono wobec urządzeń OZE o mocy przekraczającej 100 kW), a zatem bez żadnych wątpliwości zachodzi możliwość gospodarowania odpadami na terenie oznaczonym w MPZP symbolem *P - teren zabudowy przemysłowej* w ramach jego przeznaczenia, co skutkowało bezpodstawnym przyjęciem, że realizacja Przedsięwzięcia jest niezgodna z MPZP”;

- naruszenie prawa materialnego, tj. § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „(RWZP) w zw. z Załącznikiem nr 1 do RWZP poprzez uznanie, że jakakolwiek działalność związana z gospodarowaniem odpadami [pomijając fakt, że Przedsięwzięcie jest w pierwszej kolejności blokiem energetycznym (elektrociepłownią) wytwarzającą energię elektryczną i ciepłą] jest możliwa tylko w przypadku, gdy obszar jest oznaczony symbolem *O* czyli *Gospodarowanie odpadami*, podczas gdy taki wniosek nie wynika z RWZP, a tereny oznaczone jako *O* są zaliczane do terenów infrastruktury technicznej, która nie została w MPZP oznaczona symbolami, co skutkowało przyjęciem przez Organ, że Przedsięwzięcie nie może zostać zrealizowane na obszarze oznaczonym symbolem *P* i *P/KK*”;

- naruszenie prawa materialnego, tj. § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego, w związku z Załącznikiem nr 1 do planu miejscowego, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na

przyjęciu, że „postanowienie to odnosi się do odpadów powstałych w wyniku prowadzonej działalności, a zatem gospodarowania własnymi odpadami (...) Absolutnie nie dopuszcza gospodarowania odpadami pozyskiwanymi z zewnątrz, a zatem spoza prowadzonej działalności. Dotyczy on jedynie odpadów powstałych w ramach lokowanej działalności (s. 11 Decyzji), podczas gdy [pomijając fakt, że Przedsięwzięcie jest pierwszej kolejności blokiem energetycznym (elektrociepłownią) wytwarzającą energię elektryczną i ciepłą] konkluzja ta jest oczywiście błędna i w żaden sposób nie wynika z treści § 9 pkt 4 lit. f MPZP, w którym mowa jest o tym, że obowiązuje zagospodarowanie odpadów zgodnie z przepisami odrębnymi i nie czyni w tym zakresie żadnych zastrzeżeń ani nie zawiera ograniczeń, a jednocześnie wyraźnie zawarto w § 9 pkt 4 lit. f MPZP następujące stwierdzenie z dopuszczeniem odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów w dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni - w przypadku jego lokalizacji, które to stwierdzenie wyklucza już jakiegokolwiek wątpliwości i jednoznacznie przesądza o tym, że taka działalność jest dopuszczona MPZP, co skutkowało bezpodstawnym przyjęciem, że realizacja Przedsięwzięcia jest niezgodna z MPZP”;

- naruszenie prawa materialnego, tj. § 5 pkt 1 lit. b) planu miejscowego, w związku z § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego i z załącznikiem nr 1 do planu miejscowego, poprzez „ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że te postanowienia MPZP nie mają zastosowania do Przedsięwzięcia, podczas gdy Przedsięwzięcie niewątpliwie w pierwszej kolejności kwalifikuje się pod przeznaczenie dopuszczone § 5 pkt 1 lit. b) MPZP, a dodatkowo jest zgodne z § 9 pkt 4 lit. f MPZP zatem oba te przepisy czytane łącznie wyraźnie dopuszczają realizację Przedsięwzięcia, co skutkowało bezpodstawnym przyjęciem, że realizacja Przedsięwzięcia jest niezgodna z MPZP”;

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7, art. 8, art. 9, art. 107 § 1 pkt 6, w związku z art. 107 § 3 i art. 11 k.p.a., poprzez „nienależyte i całkowicie jednostronne uzasadnienie przez Organ wydanej Decyzji zupełnie pomijające fakt, że Przedsięwzięcie jest przede wszystkim blokiem energetycznym (elektrociepłownią) wytwarzającym energię elektryczną i ciepłą i związaną z tym kwalifikację Przedsięwzięcia w kontekście MPZP (Organ nie poświęcił tej kwestii nawet jednego akapitu Decyzji), przy jednoczesnej wszechstronnej argumentacji dotyczącej faktu, że Przedsięwzięcie dotyczy gospodarowania odpadami, co prowadzi do wniosku, że Organ podjął intensywne działania zmierzające do przeforsowania koncepcji, że Przedsięwzięcie nie jest zgodne z MPZP, jak należy się domyślać pod naciskiem społecznej opozycji wobec Przedsięwzięcia, a takie działanie nie nosi znamion bezstronności, co z kolei skutkowało wydaniem Decyzji z naruszeniem prawa”;

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 80 ust. 2 ustawy, w związku z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „poprzez wydanie Decyzji odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego Przedsięwzięcia, a tym samym pominięcie kluczowej treści MPZP, podczas gdy Przedsięwzięcie jest zgodne z MPZP, a zatem nie było podstawy prawnej do wydania Decyzji odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego Przedsięwzięcia, co skutkowało wydaniem Decyzji z naruszeniem prawa”;

- naruszenie art. 9, w związku z art. 10 § 1 k.p.a., poprzez zaniechanie przez Wójta Gminy Wisznia Mała zawiadomienia Spółki z o.o. o zakończeniu postępowania dowodowego po zebraniu całego materiału dowodowego, w tym ostatnich pism złożonych w sprawie, tj. pisma z dnia 23 listopada 2021 r. pt.: *Protest przeciwników budowy elektrociepłowni zasilanej odpadami na terenie gminy Wisznia Mała NIE dla Elektrociepłowni! TAK - dla właściwego zagospodarowania odpadów!* oraz pisma z dnia 2 grudnia 2021 r. wraz z opracowaniem pt.: *Konflikt społeczny w sprawie planów budowy spalarni odpadów w Gminie Wisznia Mała Stowarzyszenia Nasze Pawłowice i Ramiszów z siedzibą we Wrocławiu (...)*, co skutkowało uniemożliwieniem przedstawienia przez Spółkę ostatecznego stanowiska w sprawie przed wydaniem Decyzji, przez co Spółka bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, co stanowi przesłankę wznowienia postępowania uregulowaną w art. 145 § 1 pkt 4 KPA”;

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, i które uzasadnia wznowienie postępowania administracyjnego, tj. art. 9, w związku z art. 10 § 1 i art. 79a k.p.a., „poprzez zaniechanie przez Organ zawiadomienia Spółki o okolicznościach budzących wątpliwości organu, a także zaniechanie przez Organ wskazania Spółce przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co mogło skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony, choć, jak wynika z treści uzasadnienia Decyzji, Organ dopatrył się w sprawie sprzeczności z MPZP, ewidentnie nieprawidłowo kwalifikując Przedsięwzięcie na potrzeby tej oceny, a stanowisko Spółki być może wyklarowałyby wątpliwości, które powstały po stronie Organu, co skutkowało niezapewnieniem Spółce czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności złożenia dodatkowych wyjaśnień co do zgodności Przedsięwzięcia z MPZP, przez co Spółka bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, co stanowi przesłankę wznowienia postępowania uregulowaną w art. 145 § 1 pkt 4 KPA”.

Spółka z o.o. wniosła w pierwszej kolejności o uwzględnienie odwołania przez Wójta Gminy Wisznia Mała w zakresie swojej właściwości (art. 132 k.p.a.), zaś na wypadek, gdyby Wójt nie uwzględnił tego wniosku, na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. - o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji.

Uzasadniając przedstawione wyżej zarzuty Spółka z o.o. wyjaśniła, że planuje zrealizować przedsięwzięcie polegające na budowie bloku energetycznego o mocy do 20 MWe oraz 51 MW_t opartego na kotle rusztowym, wykorzystującym odpady jako paliwo. Wskazała, że inwestycja „wpisuje się w ideę *circular economy* gospodarki odpadowej o obiegu zamkniętym, będąc domknięciem łańcucha egzystencji odpadu, z którego po wyselekcjonowaniu materiałów do recyklingu odzyskuje się energię”. Zwróciła uwagę, że „Specjalnie dla tego terenu, na którym ma zostać zrealizowane Przedsięwzięcie”, a więc działek o nr.: 1/17, 1/18, 1/19, obręb Biskupice, w gminie Wisznia Mała, „w dniu 30 listopada 2020 roku uchwalono MPZP, a teren został w nim oznaczony symbolami P i P/KK”. Spółka z o.o. zacytowała następnie treść § 5 pkt 1, § 5 pkt 2, a także § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego i stwierdziła, że z przytoczonych zapisów wyraźnie wynika, iż realizacja przedsięwzięcia jest z nim zgodna. Zarzuciła, że przez pół roku od złożenia wniosku organ pierwszej instancji „nie podnosił wobec Spółki żadnych wątpliwości w zakresie braku zgodności Przedsięwzięcia z MPZP”. Przedsięwzięcie wzbudziło jednak duży opór społeczny, do postępowania zaczęły przystępować kolejne organizacje społeczne, prowadzone były protesty przeciwko realizacji przedsięwzięcia. „W związku z naciskami społecznymi, Wójt publicznie apelował”, by Spółka z o.o. wycofała wniosek o wydanie decyzji środowiskowej, a kiedy tak się nie stało, wydał zaskarżoną decyzję. Podstawę decyzji odmownej „stanowiła rzekoma niezgodność Przedsięwzięcia z MPZP uzasadniona przez Wójta tym, że Przedsięwzięcie w jego ocenie polega wyłącznie na przetwarzaniu odpadów, a fakt, że jest to blok energetyczny został w Decyzji całkowicie pominięty”. Na podstawie uzasadnienia decyzji „trudno jest ustalić (...) jaka zdaniem Organu to jest instalacja, ponieważ w niektórych miejscach Organ twierdzi, że jest to instalacja termicznego przekształcania odpadów, a następnie wskazuje na inne jej aspekty.” Wójt Gminy Wisznia Mała całkowicie pomija, że przedsięwzięcie „stanowi w pierwszej kolejności blok energetyczny - elektrociepłownię. Już sama nazwa Przedsięwzięcia: Budowa bloku energetycznego o mocy do 20 MWe oraz 51 MW opartego na kotle rusztowym we wskazanej lokalizacji w gminie Wisznia Mała pod Wrocławiem bardzo wyraźnie na to wskazuje. Zatem Przedsięwzięcie jest instalacją do produkcji energii elektrycznej i ciepłej taką jak inne bloki energetyczne, które zaopatrują mieszkańców Wrocławia i okolic w niezbędną energię. Jedyne różnica polega na tym, że Przedsięwzięcie wykorzystuje do tego celu odpady jako paliwo. Jednak to nie zmienia faktu, że nadal jest to blok energetyczny, a zatem instalacja energetyczna. Tę kluczową w niniejszej sprawie okoliczność Organ zupełnie w Decyzji pominął. Nie wspomniał o niej nawet jeden raz w uzasadnieniu Decyzji (z wyjątkiem cytowania nazwy Przedsięwzięcia). W uzasadnieniu Decyzji Organ nie pochylił się nawet nad jakimkolwiek rozważeniem tego charakteru

Przedsięwzięcia w kontekście treści MPZP. Jest to szokujące, bo pokazuje jak zdecydowanie jednostronne podejście do Przedsięwzięcia przyjął Organ. Takie podejście z kolei doprowadziło Organ (zdaniem Spółki zresztą i tak błędnie) do wniosku o braku zgodności Przedsięwzięcia z MPZP.”

Kolejno Spółka z o.o. zauważyła, że organ pierwszej instancji jako jeden z kluczowych argumentów przywołuje fakt, iż przedsięwzięcie „zostało zakwalifikowane pod kątem postępowania o wydanie DŚU”, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 46 rozporządzenia kwalifikacyjnego. „Rzeczywiście taka kwalifikacja Przedsięwzięcia została wskazana przez Spółkę na potrzeby uzyskania DŚU. Wynika to z tego, że rzeczywiście w ramach Przedsięwzięcia będzie następować termiczne przekształcanie odpadów, jednak odpady będą traktowane jako paliwo zasilające elektrociepłownię. Planowany blok energetyczny (elektrociepłownia) będzie wytwarzać energię bazując na paliwie z odpadów, przy czym uzyskanie progowej wartości efektywności energetycznej (...) pozwoli na zakwalifikowanie instalacji jako instalacji odzysku (R1). Zatem głównym celem Przedsięwzięcia jest wytwarzanie energii. Warto też wskazać, że inna kwalifikacja Przedsięwzięcia w ramach Rozporządzenia OOS nie była zasadna. Przedsięwzięcie bowiem ma relatywnie niewielką moc w porównaniu do konwencjonalnych bloków energetycznych, a wobec tego nie kwalifikuje się do kategorii z § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia OOS tj. *elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie lub inne instalacje do spalania paliw w rozumieniu § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1806) wyłączeniem odpadów niebędących biomasą w rozumieniu § 2 pkt 1 tego rozporządzenia, w celu wytwarzania energii elektrycznej lub cieplnej, o mocy cieplnej nie mniejszej niż 300 MW rozumianej jako ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy nominalnym obciążeniu tych instalacji (...)*. Natomiast kwalifikowanie Przedsięwzięcia do kategorii z § 3 rozporządzenia OOS byłoby pozbawione sensu, skoro i tak było jasne, że na podstawie § 2 ust. 1 pkt 46 Rozporządzenia OOS, Przedsięwzięcie będzie kwalifikowało się do tzw. grupy I i obowiązkowo wymagało Raportu OOS. Spółka jednak pragnie wyraźnie podkreślić, że kwalifikacja Przedsięwzięcia pod Rozporządzeniem OOS w żaden sposób nie stanowi podstawy do rozstrzygnięcia o zgodności Przedsięwzięcia z MPZP. Żaden przepis prawa Polskiego nie wprowadza takiej zależności. Zatem Organ był obowiązany nie koncentrować się na tej jednej okoliczności, która zresztą jak wykazała to Spółka powyżej, nie jest przesądzająca, a wszechstronnie rozważyć zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i naturę Przedsięwzięcia i na tej podstawie dokonać ustalenia co do charakteru Przedsięwzięcia i jego zgodności z MPZP”.

Zdaniem Spółki z o.o., organ powinien był zauważyć, że planowane Przedsięwzięcie nie jest „typową spalarnią odpadów starszego typu, gdzie po prostu spala się odpady”. Przedsięwzięcie nie jest też instalacją, w której w inny sposób przetwarza się albo unieszkodliwia odpady, a zatem w której ta działalność jest celem samym w sobie. „Przedsięwzięcie jest natomiast nowoczesną instalacją wykorzystującą odpady do produkcji energii. Powyższe jasno wynika z Raportu OOS”. Odwołująca się zwróciła uwagę na tytuł rozdziału 3.2. Raportu („Główne cechy charakterystyczne procesów produkcyjnych”), stwierdzając, że „Już sam tytuł wskazuje na to, że w ramach Przedsięwzięcia będzie prowadzona działalność produkcyjna - wytwarzanie energii elektrycznej i energii cieplnej”. Kolejno przytoczyła zapisy podrozdziałów: 3.2.3, 3.2.4.3 i 3.2.4.9 Raportu. Zdaniem Spółki z o.o., ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego „w sposób oczywisty wynika, że Przedsięwzięcie jest przede wszystkim blokiem energetycznym (elektrociepłownia), w ramach której wytwarzana i wyprowadzana jest energia elektryczna i energia cieplna”, a plan miejscowy w § 5 pkt 1 lit. b) dopuszcza realizację obiektów energetyki i ciepłownictwa. Gdyby zatem organ pierwszej instancji prawidłowo ocenił materiał dowodowy zebrany w sprawie, zgodnie z którym w ramach przedsięwzięcia będzie następować przede wszystkim wytwarzanie i przesył energii elektrycznej i cieplnej, a odpady będą wykorzystywane jako paliwo dla bloku energetycznego, wówczas stwierdziłby, że przedsięwzięcie jest zgodne

z planem miejscowym i stanowi „zabudowę przemysłową, w tym także produkcyjno-usługową”. Pojęcie zabudowy przemysłowej, a także zawarte w nim pojęcie zabudowy produkcyjno-usługowej „jest bowiem bardzo szerokie i obejmuje zarówno działalność w zakresie produkcji (wytwarzania) energii, jak i w zakresie gospodarowania odpadami”.

W odniesieniu do wytwarzania energii Spółka z o.o. przytoczyła fragment uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej jako WSA) w Krakowie z dnia 12 grudnia 2014 r. (II SA/Kr 1466/14): „*Teren zajęty pod budowę systemu fotowoltaicznego nastawionego na produkcję i zarazem sprzedaż energii elektrycznej powinien posiadać w obowiązującym planie walor terenu produkcyjnego, lub walor terenu w którym funkcja produkcyjna jest dopuszczona, gdyż w tym przypadku instalacja elektrowni słonecznej służy funkcji produkcyjnej. Dodatkowo należy wskazać, że jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w motywach prawomocnego wyroku z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Lu 464/13 produkcja (wytwarzanie) i sprzedaż energii elektrycznej stanowi funkcję przemysłową*”. Zdaniem odwołującej się, z wyroku tego wynika jednoznacznie, „że wytwarzanie energii stanowi funkcję produkcyjną, a co więcej stanowi także funkcję przemysłową.” Jak wskazuje się w orzecznictwie, „Produkcja to podstawowa część działalności przedsiębiorstwa oznaczająca działalność człowieka przystosowującą zasoby przyrody do jego potrzeb. Działalność polegająca na przetwarzaniu odpadów w procesie odzysku, gdzie wynikiem tego procesu jest, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, spełnia jak najbardziej kryteria działalności produkcyjnej” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 listopada 2019 r., II SA/Kr 498/19).

Kolejno, odwołująca się podkreśliła, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach przez gospodarowanie odpadami rozumie się zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami, natomiast pojęcie „przetwarzanie odpadów” obejmuje ich odzysk lub unieszkodliwianie (art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach). W jej opinii zapisy planu miejscowego nie ograniczają możliwości gospodarowania odpadami na terenie określonym symbolem P, „dlatego należy uznać, że gospodarowanie odpadami jest dopuszczalne w pełnym zakresie, w tym uwzględniającym odzysk i unieszkodliwianie odpadów”. Na terenach oznaczonych symbolem P „teren zabudowy przemysłowej”, w tym terenach przeznaczonych pod lokalizację zabudowy produkcyjno-usługowej „dopuszczalna jest zarówno działalność z zakresu produkcji (wytwarzania) energetyki, jak i gospodarowania odpadami (konkluzja ta dotyczy także terenu oznaczonego symbolem P/KK)”. „Taką wykładnię potwierdzają również materiały z procesu legislacyjnego MPZP. Jak wskazano w uzasadnieniu do MPZP, *Celem sporządzanego dokumentu planistycznego dla obszarów położonych w miejscowości Biskupice jest aktualizacja polityki przestrzennej polegającej na umożliwieniu rozwoju szeroko pojętej aktywności gospodarczej na części obszaru położonego pomiędzy drogą ekspresową S8 a drogą krajową nr 98 (tzw. łącznikiem Długotęka) (...)*. Celem regulacji nie było zatem zawężanie możliwości prowadzenia na tym terenie działalności gospodarczej, a wręcz przeciwnie - stworzenie podstaw dla rozwoju szeroko rozumianej działalności przemysłowej. Niewątpliwie w tak rozumianym pojęciu działalności przemysłowej mieści się zatem działalność produkcyjna (polegająca na wytwarzaniu energii) połączona z gospodarowaniem odpadami.”

Spółka z o.o. argumentuje, że jak wynika z opisu przedsięwzięcia zawartego w Raporcie, w jego ramach będzie wytwarzana energia cieplna i energia elektryczna, „niewątpliwie zatem Przedsięwzięcie stanowi obiekt energetyki i ciepłownictwa, o którym mowa w § 5 pkt 1 lit. b) MPZP”. Organ pierwszej instancji ten „kluczowy aspekt planowanego Przedsięwzięcia całkowicie zignorował”. Zawarty w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji fragment o treści „Gospodarowanie odpadami nie mieści się w szczególności w ramach przeznaczenia terenu: dla zabudowy produkcyjno-usługowej czy terenów z możliwością lokowania obiektów energetyki i ciepłownictwa”, zdaniem Spółki z o.o. „świadczy o tym, że Wójt skoncentrował się wyłącznie na planowanej działalności: z zakresu gospodarowania odpadami i całkowicie

pominał fakt, że w ramach Przedsięwzięcia będzie prowadzona również działalność z zakresu wytwarzania energii, co uzasadniało jak najbardziej zastosowanie w niniejszej sprawie § 5 pkt 1 lit b) MPZP.” Świadczy też o tym, iż „Organ uważa, że na terenie, o którym mowa w § 5 pkt 1 lit b) MPZP nie można gospodarować odpadami. Jest to twierdzenie całkowicie nieuprawnione i nie mające żadnego oparcia w treści, ani wykładni § 5 pkt 1 lit b) MPZP”. Zdaniem Spółki z o.o., z punktu widzenia kwalifikacji przedsięwzięcia jako „objektu energetyki i ciepłownictwa” nie ma znaczenia źródło pozyskiwanego paliwa. „Fakt zatem, że blok energetyczny będzie bazował na paliwie pochodzącym z odpadów nie ma znaczenia. Przedsięwzięcie będzie pełnił taką samą funkcję z zakresu energetyki i ciepłownictwa, jak inne elektrociepłownie.” Jeśli zaś chodzi o argumentację organu pierwszej instancji, że na terenie oznaczonym symbolem P nie przewidziano w żadnym aspekcie możliwości gospodarowania odpadami, zastrzegając, że przedsięwzięcie jest przede wszystkim blokiem energetycznym, odwołująca się zauważyła, iż praktycznie każda działalność przemysłowa wiąże się z wytwarzaniem odpadów i koniecznością ich zagospodarowania. „Na terenach przemysłowych np. obiektów produkcyjnych czy magazynów często są magazynowane odpady, a w przypadku przedsiębiorstw, które starają się urzeczywistnić ideę gospodarki o obiegu zamkniętym (co jest przecież obecnie promowane przez ustawodawcę unijnego i polskiego) często w ramach tego samego przedsiębiorstwa dochodzi do wytworzenia, magazynowania a nawet przetworzenia odpadów. Gospodarowanie odpadami jest więc nierozdzielnie związane z działalnością przemysłową.” Taka sytuacja ma miejsce w przypadku planowanego przez Spółkę z o.o. przedsięwzięcia: „podstawowa działalność to produkcja energii a do tej produkcji wykorzystuje się odpady jako paliwo”. Gdyby jednak Spółka z o.o. „realizowała konwencjonalny blok energetyczny to w ramach jego operacji produkowałyby odpady i byłoby to też normalnym elementem procesu - uznanie tak jak to czyni Organ, że jakiegokolwiek gospodarowanie odpadami nie mieści się w przeznaczeniu *objektów energetyki i ciepłownictwa* prowadziłyby do absurdalnego wniosku, że na tym terenie nie można by zrealizować żadnego *objektu energetyki i ciepłownictwa*, bo każdy taki obiekt wiąże się z gospodarką odpadami. Zatem zaproponowana przez Organ wykładnia omawianych zapisów MPZP jest absurdalna, a tym samym narusza dyrektywę wykładni *ad absurdum*”.

Spółka z o.o. podkreśliła, że plan miejscowy „nie zawiera ograniczeń co do rodzaju paliwa stosowanego w instalacjach, więc wykorzystywanie odpadów jako paliwa jest w świetle MPZP jak najbardziej dopuszczalne”. Nie zgodziła się także z poglądem organu pierwszej instancji, że gospodarowanie odpadami jest dopuszczalne wyłącznie na terenach oznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego symbolem O. W tym kontekście powołała się na wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r. (II OSK 1553/16).

Zdaniem odwołującej się, organ pierwszej instancji dokonał również błędnej wykładni § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego, stwierdzając, że przepis ten odnosi się do odpadów powstałych w wyniku prowadzonej działalności, zatem „gospodarowania własnymi odpadami”, a sytuację tę należy odróżnić od gospodarowania odpadami w ramach działalności gospodarczej. Spółka z o.o. zauważyła, że przepis § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego stanowi, iż „w zakresie zagospodarowania odpadów: obowiązuje zagospodarowanie odpadów zgodnie z przepisami odrębnymi, z dopuszczeniem odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów w dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni - w przypadku jego lokalizacji. Zatem na terenie objętym MPZP dopuszczalne jest prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami zgodnie z odrębnymi przepisami, a MPZP nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń. Całkowicie nieuzasadnione jest ograniczenie możliwości gospodarowania odpadami wyłącznie do odpadów pochodzących z działalności produkcyjnej. Żaden fragment MPZP ani inne przepisy nie wprowadzają takich ograniczeń. Pomijając nawet fakt, że pojęcie *odpadów własnych* nie jest w ogóle znane prawu polskiemu jako kategoria normatywna. Co więcej przepis § 9 pkt 4 lit. f) MPZP wprost dopuszcza odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów w dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni - w przypadku jego lokalizacji. Zatem nie ma wątpliwości, że ten zapis MPZP potwierdza dodatkowo w stosunku do § 5 pkt 1 MPZP

możliwość realizacji Przedsięwzięcia, które dokładnie stanowi ten przypadek.” Zdaniem Spółki z o.o., przepisy § 5 pkt 1 i § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego „czytane łącznie dopuszczają realizację przedsięwzięcia” i „wyraźnie wskazują, że na terenie planowanego Przedsięwzięcia dopuszczalna jest lokalizacja elektrociepłowni której proces technologiczny obejmuje odzysk lub unieszkodliwianie odpadów. Organ całkowicie błędnie ustalił relację między tymi dwoma zapisami MPZP.” Odwołująca nie zgodziła się z organem pierwszej instancji, że „dla zamierzenia inwestycyjnego o jego dopuszczalności decydują przepisy określone w Rozdziale 1 m.p.z.p., natomiast dla sprecyzowania parametrów technicznych urządzeń i obiektów szczegółowo określają je jako dodatkowe wymagania przepisy Rozdziału 2 m.p.z.p.” Rozdział 1. planu miejscowego zatytułowany jest „Przepisy ogólne” i zawiera ogólne postanowienia dotyczące definicji i opisujące kategorie przeznaczenia terenu wykorzystane w załączniku graficznym. Rozdział 2. zawiera natomiast „Ustalenia ogólne”, odnoszące się do całego terenu objętego planem. „Przepis § 9 pkt 4 odnosi się kolejno do kolejnych elementów terenu infrastruktury technicznej (jak w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do RWZP): wodociągi, elektroenergetyka, gazownictwo, telekomunikacja, kanalizacja, gospodarowanie odpadami i ciepłownictwo. Zatem zgodnie z tym ogólnym postanowieniem na terenie objętym MPZP dopuszczalne jest gospodarowanie odpadami na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Przepisy szczególne uregulowane w Rozdziale MPZP nie modyfikują tej zasady.” Spółka z o.o. zauważyła, że przepisy planu miejscowego nie definiują pojęcia „elektrociepłowni”, zatem uzasadnione wydaje się odniesienie do pojęcia „obiektów energetyki i ciepłownictwa”, które pojawia się w § 5 ust. 1 i które to pojęcie obejmuje „obiekty, budowle i instalacje technologiczne związane z produkcją i przesyłem energii cieplnej oraz elektrycznej”. Planowane przez Spółkę z o.o. przedsięwzięcie nie tylko ma związek z „produkcją i przesyłem energii”, ale jest to wręcz jednym z głównych elementów jego działalności. „Niewątpliwie zatem jest to elektrociepłownia”, o której mowa w § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego. „Co więcej, przepis § 9 pkt 4 lit. f) MPZP wyraźnie wskazuje, że technologia działania elektrociepłowni może być oparta na odzysku i unieszkodliwianiu odpadów”. Odwołująca się podkreśliła, że przedsięwzięcie nie stanowi instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych, w których to instalacjach głównym procesem jest unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Jak wynika z Raportu do 50 % wsadu paliwa mogą stanowić odpady inne niż odpady komunalne, co przyczyni się do poprawienia efektywności energetycznej instalacji i zaklasyfikowania zachodzącego w ramach przedsięwzięcia procesu jako odzysk energii.

Spółka z o.o. stwierdziła również, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest bardzo jednostronne i zupełnie pomija fakt, że przedsięwzięcie „jest przede wszystkim blokiem energetycznym (elektrociepłownią) wytwarzającym energię elektryczną i ciepłą i związaną z tym kwalifikację Przedsięwzięcia w kontekście MPZP”. Jednocześnie „przedstawił wszechstronną argumentację dotyczącą faktu, że Przedsięwzięcie dotyczy gospodarowania odpadami, co prowadzi do wniosku, że Organ podjął intensywne działania zmierzające do przeforsowania koncepcji, że Przedsięwzięcie nie jest zgodne z MPZP, jak należy się domyślać pod naciskiem społecznej opozycji wobec Przedsięwzięcia, a takie działanie nie nosi znamion bezstronności, co z kolei skutkowało wydaniem Decyzji z naruszeniem prawa”. Zawarte w uzasadnieniu decyzji z dnia 10 grudnia 2021 r. stwierdzenie organu pierwszej instancji, że przedsięwzięcie ma polegać na „zbieraniu i gromadzeniu odpadów w celu przygotowania ich do unieszkodliwiania poprzez spalanie” jest sprzeczne z materiałem dowodowym. Po pierwsze, w odniesieniu do odpadów - w zależności od osiągniętej efektywności energetycznej - proces termicznego przekształcania będzie klasyfikowany jako odzysk lub unieszkodliwianie; nie będzie więc to samo unieszkodliwianie odpadów. Po drugie, przedsięwzięcie będzie pełniło również funkcję elektrociepłowni. „Organ ustalając charakter Przedsięwzięcia jedynie wybiórczo odniósł się do planowanych w ramach Przedsięwzięcia działań.” W tym kontekście Spółka z o.o. zauważyła jeszcze, że „opór społeczności przeciwko Przedsięwzięciu sam w sobie nie może stanowić podstawy odmowy wydania DSU, co potwierdza aktualne orzecznictwo NSA”.

Reasumując, odwołująca się uważa, że lokalizacja planowanego przedsięwzięcia jest zgodna z planem miejscowym, ponieważ:

- przedsięwzięcie stanowi „obiekt energetyki i ciepłownictwa”, o którym mowa w § 5 ust. 1 lit. b) planu miejscowego, dla którego dozwolony jest odzysk i unieszkodliwianie odpadów w instalacjach w ramach technologii działalności przedsięwzięcia (§ 9 pkt 4 lit. f); również § 5 ust. 1 lit. a) planu miejscowego „obejmuje swoim zakresem produkcję energii, co wywiodła Spółka wyżej”;

- nawet bazując na błędnych ustaleniach faktycznych organu pierwszej instancji, zgodnie z którymi przedsięwzięcie stanowi wyłącznie instalację do przetwarzania odpadów, to w świetle planu miejscowego jest realizowane na obszarze oznaczonym literami P i P/KK, tj. na terenie zabudowy przemysłowej i terenie zabudowy przemysłowej oraz komunikacji kolejowej. Na terenach oznaczonych symbolem P, zgodnie z orzecznictwem, dopuszczalna jest zaś działalność w zakresie gospodarki odpadami, co potwierdzają zapisy § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego.

Spółka z o.o. zwróciła również uwagę, że w orzecznictwie w odniesieniu do art. 10 § 1 k.p.a. wskazuje się, iż na organie administracyjnym ciąży obowiązek dania możliwości stronie czynnego udziału w sprawie przez cały okres trwania postępowania i „przepis ten na organ administracyjny nakłada dalszy bezwzględny obowiązek dania możliwości wypowiedzenia się stronie co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych zadań przed wydaniem decyzji przez ten organ”. W rozpatrywanej sprawie Wójt Gminy Wisznia Mała przed wydaniem decyzji z dnia 10 grudnia 2021 r. nie poinformował Spółki z o.o. o zakończeniu postępowania i możliwości wypowiedzenia się co do zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. W tym kontekście odwołująca się zauważyła, że „część materiału dowodowego została uzupełniona tuż przed wydaniem Decyzji - mowa tutaj o pismach: (1) pt.: *Protest przeciwników budowy elektrociepłowni zasilanej odpadami na terenie gminy Wisznia Mała NIE dla Elektrociepłowni! TAK - dla właściwego zagospodarowania odpadów!* z 23 listopada 2021 r. oraz (2) pisma z dnia 2 grudnia 2021 r. wraz z opracowaniem pt.: *Konflikt społeczny w sprawie planów budowy spalarni odpadów w Gminie Wisznia Mała Stowarzyszenia Nasze Pawłowice i Ramiszów*”. Spółka z o.o. zarzuca, że nie otrzymała informacji o złożeniu tych materiałów do akt sprawy, co skutkowało uniemożliwieniem przedstawienia przez nią ostatecznego stanowiska w sprawie przed wydaniem decyzji. „Spółka nie miała możliwości wypowiedzenia się co do podniesionych w tych pismach twierdzeń. Konsekwentnie Spółka bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, co stanowi przesłankę wznowienia postępowania uregulowaną w art. 145 § 1 pkt 4 KPA”

Odwołująca się podnosi również, że organ pierwszej instancji zaniechał zawiadomienia jej „o okolicznościach budzących wątpliwości organu i wskazania Spółce przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane. Takie zaniechanie mogło skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Jak wynika z treści uzasadnienia Decyzji, Organ dopatrywał się w sprawie sprzeczności z MPZP ewidentnie nieprawidłowo kwalifikując Przedsięwzięcie na potrzeby tej oceny, mimo to nie zwrócił się do Spółki o złożenie dalszych wyjaśnień, tymczasem stanowisko Spółki być może wyklarowałoby wątpliwości, które powstały po stronie Organu, Spółka w toku postępowania mogła złożyć dodatkowe wyjaśnienia dotyczące charakteru Przedsięwzięcia.”

W piśmie z dnia 25 stycznia 2022 r. Towarzystwo na Rzecz Ziemi z siedzibą w Oświęcimiu - działające w postępowaniu pierwszoinstancyjnym jako podmiot na prawach strony - zawarło odpowiedź na odwołanie Spółki z o.o. Pismo ustosunkowujące się do odwołania złożyło także (działające na prawach strony) Stowarzyszenie Ekologiczne „Eko-Unia” z siedzibą we Wrocławiu (pismo z dnia 24 stycznia 2022 r.). W piśmie z dnia 14 stycznia 2022 r. (działające na prawach strony) Stowarzyszenie „Nasze Pawłowice i Ramiszów” wniosło z kolei o przeprowadzenie rozprawy w sprawie z odwołania Spółki z o.o.

Odpowiadając na wniosek Spółki z o.o. z dnia 10 lutego 2022 r., wraz z pismem z dnia 16 lutego 2022 r. Kolegium przekazało odwołującej się kopie pism ww. trzech organizacji społecznych.

Wraz z pismem z dnia 15 lutego 2022 r. Stowarzyszenie „Nasze Pawłowice i Ramiszów” przedłożyło „Ekspertyzę prawną w sprawie zasadności odwołania”. Przy piśmie z dnia 18 lutego 2022 r. Kolegium przekazało Spółce z o.o. kopię ww. „Ekspertyzy”.

Pismem z dnia 23 marca 2022 r. Kolegium poinformowało strony postępowania i podmioty na prawach stron o możliwości czynnego udziału w postępowaniu odwoławczym.

W piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r. Spółka z o.o. przedstawiła swoje stanowisko odnośnie do pism i dokumentów złożonych przez ww. trzy organizacje społeczne oraz - powołując się na art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 78 § 1 k.p.a. - wniosła o dopuszczenie dowodu z opinii prawnej dr. Krzysztofa Jaroszyńskiego i opinii prawnej dr. Anny Szmytt. Wyjaśniła, że dr. Krzysztof Jaroszyński to specjalista z zakresu prawa administracyjnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, pracownik Uniwersytetu Warszawskiego (Wydział Prawa i Administracji, Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego i Bankowego), współautor cenionego i wielokrotnie wznawianego komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, pod red. prof. dr. hab. Zygmunta Niewiadomskiego, Warszawa 2021). Również dr. Anna Szmytt jest cenioną specjalistką z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, współautorką ww. komentarza. Spółka z o.o. stwierdziła, że zgodnie z opinią „dr. Jaroszyńskiego”, przedsięwzięcie stanowi blok energetyczny o określonym limicie mocy, zgodnie z wnioskiem inwestora, który w tym zakresie jest wiążący. Taka kwalifikacja przedsięwzięcia świadczy o tym, że główną i podstawową funkcją przedsięwzięcia jest produkcja energii elektrycznej, natomiast gospodarowanie odpadami to jedynie funkcja dodatkowa, służebna i realizowana łącznie z przeznaczeniem głównym; odpady są wykorzystywane jako paliwo do produkcji ciepła i energii elektrycznej, zastępując paliwa kopalne. Spółka z o.o. zauważyła, że w dalszej części opinii „dr. Jaroszyński” rozwinął, iż „zidentyfikowanie głównej funkcji inwestycji przekonuje, że może być ona lokalizowana na terenach przeznaczonych pod produkcję (przemysł)”. Funkcja dodatkowa inwestycji, jaką jest unieszkodliwianie lub odzysk wykorzystywanych w procesie technologicznym odpadów, która może być istotna przy spełnianiu przez podmiot warunków przewidzianych w przepisach o odpadach, nie może być uznana za przesądzającą o wykluczeniu jej spod przeznaczenia pod produkcję w ujęciu planistycznym. „Nie można zatem odmawiać zgodności takiego Przedsięwzięcia z przeznaczeniem terenu oznaczonym w MPZP jako teren zabudowy przemysłowej ani oczekiwać, że teren zostanie objęty przeznaczeniem łączącym różne oznaczenia”. Jak wskazał autor ww. opinii, brak wyróżnienia w ramach możliwego przeznaczenia terenów omawianego typu inwestycji łączącej dwa aspekty działalności daje podstawę do powiązania jej z aspektem przeważającym, jakim jest produkcja. „Obiekty mogą pełnić podwójną funkcję”. Spółka z o.o. zauważyła, że - jak wskazał „dr. Jaroszyński” - w orzecznictwie sądowym spotyka się argumentację, iż działalność określonego rodzaju może być różnie kwalifikowana pod względem prawnym i nie musi to oznaczać sprzeczności z przeznaczeniem terenu, które odpowiada określonemu aspektowi tej działalności. „Fakt, że przedsięwzięcie pełni funkcję elektrociepłowni i funkcję gospodarowania odpadami nie oznacza, że działalność taka jest niezgodna z MPZP, który na danym obszarze dopuszcza wprost jedną z tych funkcji. Przedsięwzięcie jest zgodne z MPZP nie tylko jako zabudowa produkcyjno-usługowa, ale przede wszystkim MPZP wprost dopuszcza umiejscowienie obiektów energetyki i ciepłownictwa”. Odwołująca się powtórzyła, że w § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego „wyraźnie dopuszczono lokalizację zakładu elektrociepłowni, w ramach technologii której dopuszczony jest odzysk lub unieszkodliwianie odpadów”, co prowadzi „do wzmocnienia wykładni celowościowej i systemowej mpzp idącej w kierunku przyjęcia, że przeznaczenie przemysłowe mieści w sobie inwestycję łączącą dwa aspekty działalności, z przewagą produkcji”. Odnosząc się do umiejscowienia wskazanego przepisu w planie miejscowym „dr. Jaroszyński” wskazał, że „Powołany przepis § 9 pkt 4 ppkt f) mpzp umiejscowiony został w zakresie regulacji mających na celu określenie zasad uzbrojenia terenów. Tym niemniej nie można pominąć, że znalazło się tu powołane sformułowanie. Przewiduje ono możliwość lokalizacji zakładu elektrociepłowni, jako skutkującej wobec

możliwości uzbrojenia określonych terenów. Niewątpliwie nie chodzi tu o obiekt czy urządzenie mieszczące się w dziedzinie uzbrojenia terenu (czy też traktowanej jako służebnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury towarzyszącej). Prawodawca lokalny wyraźnie przewidział tu lokalizację obiektu samodzielnego, jednocześnie dając podstawę do wykładni systemowej i celowościowej mpzp.” Zdaniem Spółki z o.o., zapisy planu miejscowego „mogą budzić wątpliwości na gruncie logiczno-językowym, wątpliwości te powinny być jednak rozstrzygane na korzyść inwestora”. „Jak wskazał Autor *Nie jest dopuszczalna rozszerzająca wykładnia przepisów stanowiących ograniczenia praw inwestora i nie wolno kierować się domniemaniem ich istnienia, co na poziomie procedury administracyjnej wyraża regulacja art. 7a oraz 81a ustawy z dnia 14-06 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego*”. Odwołująca się zwróciła też uwagę, że przedmiotowe postępowanie dotyczy kwestii środowiskowych, nie zaś *stricto* uwarunkowań budowlano-przestrzennych. „Jak wskazał Autor stosowany w sprawie przepis art. 80 ust. 2 uis będący podstawą odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, daje ograniczone podstawy do badania zgodności inwestycji z planem. Trzeba wziąć pod uwagę, że zakres prowadzonego postępowania dotyczy tylko ochrony środowiska, nie zaś uwarunkowań budowlano-przestrzennych. Na tym tle warto podkreślić, że mpzp wyraźnie dopuszcza na przedmiotowym terenie realizację przedsięwzięć mogących zawsze znacząco (oraz potencjalnie znacząco) oddziaływać na środowisko”. Za autorem omawianej opinii Spółka z o.o. powtórzyła, iż analiza zapisów planu miejscowego „nie pozwala na przyjęcie, że MPZP zakazuje lokalizacji Przedsięwzięcia tylko dlatego, że przewidziana dla niego technologia dopuszcza wykorzystanie odpadów. (...) Autor zwraca również uwagę na ograniczony zakres zastosowania zakazu lokalizacji *urządzeń OZE* uregulowany w § 5 pkt 1 MPZP. Przedmiotem analizy nie była ocena, czy Przedsięwzięcie stanowi instalację OZE czy nie, jednak w ocenie autora kwestia ta nie ma w analizowanej sprawie znaczenia. Jak wskazał dr Jaroszyński całościowa wykładnia mpzp pozwala przyjęc, że lokalizacja przedmiotowej inwestycji jest zgodna z mpzp, niezależnie od tego czy inwestycja ta opiera się na OZE czy nie”. W tym kontekście Spółka z o.o. zauważyła, że przepis § 5 pkt 1 lit. b) planu miejscowego „mówi o *urządzeniach OZE*”, zastrzeżenie to „nie odnosi się więc do głównych obiektów - elektrowni czy elektrociepłowni (nawet jeżeli opierałyby się na OZE), ale do urządzeń infrastruktury technicznej, infrastruktury służebnej wobec innych obiektów. Jak wskazał dr Jaroszyński *Powołanie zakazu w § 5 pkt 1 ppkt b) mpzp trzeba traktować, jako potwierdzenie i zarazem odesłanie do regulacji dotyczących infrastruktury służebnej. Zakaz ten wyraźnie dotyczy urządzeń OZE i nie odniesiono go do obiektów czy budowli, jako mogących posiadać samoistną funkcję*”. Za taką wykładnią przemawiają również względy celowościowe „nielogiczne jest, żeby prawodawca gminny dopuścił budowę elektrowni lub elektrociepłowni konwencjonalnej, a wykluczył jednocześnie budowę takiego obiektu wykorzystującego odnawialne *zielone* źródła energii.”

W omawianym piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r. Spółka z o.o. stwierdziła, że jej stanowisko potwierdza również „Opinia dr Szmytt”. Wskazano w niej, że przedłożona przez jedną z organizacji społecznych „Ekspertyza” „zawiera istotny błąd merytoryczny kwalifikując Przedsięwzięcie jako instalację OZE”. Odwołująca się zauważyła, że odnośnie do „braku podstaw dla kwalifikacji wniosku Inwestora jako dotyczącego *odnawialnych źródeł energii (OZE)* nie miał wątpliwości również organ I instancji wydający Decyzję odmawiającą wydania DSU, gdyż zagadnienia tego w ogóle nie rozważał. (...) W ramach Przedsięwzięcia stosowane jako paliwa mogą być jedynie oznaczone rodzaje odpadów, nieuzasadniona jest kwalifikacja Przedsięwzięcia jako OZE”. Zwróciła także uwagę, że „w ocenie dr Szmytt *Argument o braku przeznaczenia terenu działek Inwestora w MPZP BISKUPICE II- ROGOŹ CENTRUM planie miejscowym na cele O - gospodarka odpadami jest niewystarczający dla orzeczenia o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla Przedsięwzięcia wnioskowanego przez Inwestora. Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego zawiera instrukcję warsztatową do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej. Nie jest to akt prawny regulujący zasady interpretacji ani stosowania miejscowych planów zagospodarowania*

przestrzennego. *W systemie prawa przepisy tego rozporządzenia nie stanowią podstawy materialnoprawnej dla rozstrzygnięć w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań dla Przedsięwzięcia, ani żadnych innych decyzjach administracyjnych*". Wątpliwości autorki omawianej opinii budzi również zaklasyfikowanie przedsięwzięcia przez organ pierwszej instancji wyłącznie jako spalarni odpadów. „Jak wskazano na s. 10 *Stanowisko organu nie zostało poparte żadną argumentacją fachową w postaci ekspertyzy technicznej uprawnionego specjalisty, która by jednoznacznie kwalifikowała Przedsięwzięcie jako spalarnię odpadów, a zarazem wykluczała jej kwalifikację, jako obiektu energetycznego*". Zdaniem Spółki z o.o., „Organ pominął złożoną funkcję przedmiotowego Przedsięwzięcia”. Odwołująca się zauważyła także, że „Dr Szmytt analizując postanowienia MPZP zwróciła również uwagę na zapisy uchwały Nr VIII/XXV/273/20 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 3 listopada 2020 r., w którym wyraźnie przewidziano, że *pośród drogi ekspresowej S8 a drogą krajową nr 98 (tzw. Łącznikiem Długołęka), wyznacza się teren oznaczony symbolem 1P w obrębie którego dopuszcza się lokalizację uciążliwych zakładów przemysłowych oraz usługowych, obiektów energetyki i ciepłownictwa z dopuszczeniem zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii*.” Jednocześnie „Autorka zwróciła uwagę, że w Studium nie zawarto ograniczeń dotyczących działalności z wykorzystaniem odpadów.”

Zdaniem Spółki z o.o., obie przedłożone opinie „przedstawiają szczegółową analizę postanowień MPZP w kontekście dopuszczalności lokalizacji Przedsięwzięcia i jednocześnie odnoszą się do zarzutów wskazanych w Ekspertyzie, z tego względu wnoszę o uwzględnienie tych dokumentów przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy.”

W piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r. Spółka z o.o. podtrzymała więc stanowisko wyrażone w odwołaniu, „zgodnie z którym Przedsięwzięcie stanowi przede wszystkim blok elektroenergetyczny (elektrociepłownię), a przetwarzanie odpadów pełni funkcję dodatkową, ponieważ odpady są wykorzystywane w ramach technologii elektrociepłowni jako paliwo. Przedsięwzięcie pełni zatem podwójną funkcję, przy czym głównym celem działalności jest produkcja energii.” Spółka z o.o. podtrzymała także swoje stanowisko „co do naruszenia przez Wójta przepisów proceduralnych, szczególnie w zakresie wyjaśnienia stanu faktycznego, zapewnienia udziału i możliwości wypowiedzenia się przez Stronę co do zebranego materiału dowodowego oraz w zakresie sporządzenia uzasadnienia Decyzji.”

Dużo uwagi w piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r. poświęcono stanowisku Spółki z o.o. odnośnie do - wspomianej wyżej, przedłożonej przez Stowarzyszenie „Nasze Pawłowice i Ramiszów” - „Ekspertyzy”, z której treścią odwołująca się nie zgadza. W tym kontekście Spółka z o.o. powtórzyła m.in., że „Przedsięwzięcie stanowi zakład elektrociepłowni wykorzystujący paliwa alternatywne powstające z odpadów do produkcji ciepła i energii elektrycznej, zamiast paliw kopalnych. Wykorzystanie odpadów stanowi tylko proces pomocniczy (podrzędny) dla głównego procesu produkcji energii cieplnej i elektrycznej w elektrociepłowni, której dwa główne elementy to kocioł produkujący parę wodną oraz turbina produkująca energię elektryczną. Dla Przedsięwzięcia zostały wydane warunki przyłączenia do sieci ciepłowniczej, co zabezpiecza główną funkcję produkcyjną obiektu”. Zauważyła, że „Proces termicznego przekształcania odpadów może być prowadzony jedynie w spalarniach lub współspalania odpadów. Definicje tych pojęć zawarte w UO wyraźnie jednak wskazują na to, że w ramach takiej działalności może być wytwarzana energia. Mogą zatem funkcjonować obiekty energetyczne, podlegające przepisom Prawa energetycznego, które w ramach swojej technologii wykorzystują proces termicznego przekształcania odpadów. Podobnie zauważa dr Jaroszyński, który wskazuje, że *ustawodawca dostrzegł, że niektóre obiekty mogą mieć podwójną funkcję i jest możliwe wyróżnienie ich funkcji głównej, czyli wiodącej. W świetle powołanych definicji oraz wniosku inwestora w omawianej sprawie należy przypisać inwestycji wytwarzanie energii jako główny jej cel (funkcje)*”. Tym samym, całkowicie nieuzasadnione są - w opinii Spółki z o.o. - „Próby traktowania przez Autora Ekspertyzy Przedsięwzięcia wyłącznie jako zakładu przetwarzającego odpady”. Stara się on „umniejszyć rolę i zasadność wytwarzania energii z odpadów”, całkowicie nie rozumiejąc charakteru działalności Spółki z o.o. i planowanego przedsięwzięcia. „Nie mamy tutaj bowiem

do czynienia z tradycyjną spalarnią odpadów, nakierowaną na unieszkodliwienie odpadów i wypełnienie przez gminę swojego obowiązku w zakresie gospodarki odpadami. Planowane Przedsięwzięcie jest nowoczesną instalacją *waste to energy* traktującą odpad jako paliwo, które można wykorzystać do produkcji energii. Przetwarzanie odpadów jest elementem procesu produkcyjnego. Całkowicie błędne jest rozumowanie, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie jest ani elektrownią ani ciepłownią, ani elektrociepłownią, lecz instalacją do termicznego przetwarzania odpadów". Fakt, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „gospodarowanie odpadami - O” jest przewidziane w ramach kategorii „Tereny infrastruktury technicznej”, a nie w ramach „Tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej”, zdaniem Spółki z o.o. „w żaden sposób nie świadczy o tym, że w analizowanej sprawie nie mamy do czynienia z działalnością produkcyjną. Oznaczenie E (Elektroenergetyka) i C (Ciepłownictwo) również zostały wymienione w pkt 7 TERENY INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ" a nie w pkt 4, w MPZP wyraźnie jednak uznano w § 5 pkt 1 lit. b MPZP, że taka działalność mieści się w granicach działalności produkcyjnej”.

W piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r. Spółka z o.o. zauważyła także, że w „Ekspertyzie” krytycznie odniesiono się do przytoczonego w odwołaniu wyroku WSA w Krakowie z dnia 5 listopada 2019 r. (II SA/Kr 498/19), „wskazując że odpady nie są zasobami przyrody, a są to jedynie *śmieci produkowane przez człowieka*”. Zdaniem odwołującej się, „traktowanie odpadów jedynie jako śmieci jest myśleniem przestarzałym, obecnie kładzie się duży nacisk na wykorzystanie odpadów, traktowanie ich jako zasobów, które możemy wykorzystać. Traktowanie odpadów jako surowców wpisuje się w ideę gospodarki o obiegu zamkniętym, ponieważ zmierza do pełnego wykorzystania odpadów, a nie ich prostej utylizacji. Wykorzystanie odpadu jako paliwa, a więc prowadzenie w ramach Przedsięwzięcia procesów termicznego przekształcania odpadów, nie zmienia jednak faktu, że podstawową funkcją i celem biznesowym Przedsięwzięcia będzie produkcja energii”. Z kolei „powołane przez autora Ekspertyzy wyroki [s. 20 Ekspertyzy] w kontrze do wyroku WSA w Krakowie z 5.11.2019 r., II SA/Kr 498/19 odnoszą się do zupełnie innych stanów faktycznych. W wyroku NSA o sygn. akt II OSK 2408/16 stwierdzono, że instalacja termicznego przekształcania odpadów medycznych nie stanowi obiektu stanowiącego niezbędną infrastrukturę towarzyszącą szpitala. Nigdzie nie wskazano, żeby przedmiotowa spalarnia była instalacją *waste to energy*, w sprawie nie rozważano w ogóle kwestii czy zachodzi tutaj produkcja energii, orzeczenie prawdopodobnie nie dotyczyło nawet przedsięwzięcia lokalizowanego na terenie przemysłowym (w orzeczeniu mowa terenie Al ZU - prawdopodobnie teren usługowy). Wyrok NSA z 12.01.2017 r., II OSK 983/15 również dotyczył całkowicie innej instalacji (*instalacja ekologicznej mineralizacji odpadów przemysłowych*) realizowanej nie na terenie przemysłowym, ale na terenie, który był oznaczony symbolem 8 TPS, na lokalizację obiektów podstawowych magazynów, zbiorników na paliwo, pomieszczeń socjalno-administracyjnych, pomieszczeń i ciągów technologicznych”.

W piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r. Spółka z o.o. odniosła się również do odpowiedzi na odwołanie złożonej przez Stowarzyszenie Ekologiczne „Eko-Unia”, z dnia 24 stycznia 2022 r. oraz pisma Towarzystwa na Rzecz Ziemi z dnia 25 stycznia 2022 r., powtarzając, że błędne jest stanowisko, iż gospodarowanie odpadami odbywać się może wyłącznie na terenach oznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego symbolem O, a także podkreślając, że „Przedsięwzięcie nie jest instalacją OZE”, lecz elektrociepłownią. Zwróciła uwagę, że zgodnie z definicją zawartą w „słowniku języka polskiego PWN”, „Elektrociepłownia oznacza zakład energetyczny wytwarzający energię elektryczną i ciepło”. Jak zaś „wynika z opisu Przedsięwzięcia zawartego w Raporcie OOS w ramach Przedsięwzięcia będzie wytwarzana energia cieplna i energia elektryczna, niewątpliwie zatem Przedsięwzięcie stanowi obiekt energetyki i ciepłownictwa”, a „Wszelka argumentacja dotycząca braku sieci przyłączeniowych czy braku możliwości wyprowadzenia ciepła nie znajduje (...) odzwierciedlenia w rzeczywistości, w szczególności w treści Raportu OOS”. Spółka z o.o. powołała się w tym zakresie na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 września

2019 r. (I NSK 81/18), w którym wskazano, że z definicji pojęcia „energia” zawartej w art. 3 pkt 1 Prawa energetycznego wynika, iż rozumieć przez nie trzeba „energię wytworzoną w dowolnej postaci”, a z art. 3 pkt 2 Prawa energetycznego wynika, że „ciepło” to „energia cieplna w wodzie gorącej, parze lub w innych nośnikach”, „co oznacza, że art. 4 ust. 2 p.e. obejmuje również energię cieplną i znajduje zastosowanie do przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem lub dystrybucją energii cieplnej. Niewątpliwie więc w niniejszej sprawie mamy do czynienia z wytwarzaniem ciepła.”

Zdaniem Spółki z o.o., twierdzenie, że „Przedsięwzięcie nie wpisuje się w działalność produkcyjną” „nie zostało podparte żadnymi argumentami, które znajdowałyby odzwierciedlenie w stanie faktycznym”. Odwołująca się argumentuje, że pojęcie działalności produkcyjnej jest bardzo szerokie i może mieścić w sobie również wytwarzanie energii. Ponownie wskazała także na wyrok NSA z dnia z 31 stycznia 2017 r. (II OSK 1553/16), cytując za nim, iż „Nie można jednak przyjąć, że gospodarka odpadami może być prowadzona wyłącznie na terenach oznaczonych w planie literą O”.

Podsumowując, w piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r. Spółka z o.o. stwierdziła, że uczestnicy postępowania na prawach stron złożyli pisma, „w których popierają stanowisko organu, przytoczona tam argumentacja jest jednak całkowicie chybiona”.

Pismem z dnia 14 kwietnia 2022 r. Stowarzyszenie „Nasze Pawłowice i Ramiszów” wniosło o umożliwienie ustosunkowania się do pisma Spółki z o.o. z dnia 13 kwietnia 2022 r., „w formie krótkiej repliki - podsumowania”. Kolegium nie uwzględniło tego wniosku, uznając, że niepotrzebnie przedłuży on postępowanie odwoławcze.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Przede wszystkim - za wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 19 lutego 2019 r. (II SA/Wr 12/19; to i inne powołane w niniejszej decyzji orzeczenia dostępne są m.in. na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl) - Kolegium powtórzy, że „Zapewne żadna decyzja w praktyce nie jest idealna, ale należy badać wpływ jej wad na sposób załatwienia sprawy lub wady te usuwać w ramach stosowania art. 15 i art. 136 k.p.a.” Ponadto Kolegium uprawnione i jednocześnie zobowiązane jest do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej w pierwszej instancji decyzją podlegającą kontroli instancyjnej. Dlatego nawet w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji w sposób niepełny uzasadnił swoje rozstrzygnięcie, ale jest ono prawidłowe, Kolegium nie mogłoby uchylić takiej decyzji. Sprzeczne z zasadami ekonomiki procesowej byłoby bowiem uchylenie decyzji tylko dlatego, że trafne rozstrzygnięcie zostało niewłaściwie uzasadnione. Gdyby doszło do uchylenia takiego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, rola organu pierwszej instancji ograniczałaby się przecież wyłącznie do poprawienia uzasadnienia (por. m.in. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2004 r., FSK 207/04, ONSAiWSA 5/8/2005). Wady argumentacyjne nie są bowiem desygnatem pojęcia postępowania wyjaśniającego, gdyż za takie rozumiane jest postępowanie dowodowe, co wynika choćby z relacji przepisu § 2 art. 138 k.p.a. do art. 136 k.p.a. [tak też postępowanie to rozumiane jest przez komentatorów, por. np. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009, s. 679; a także wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Go 47/10, LEX nr 577069].

Kolegium utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, choć przedstawiona niżej wykładnia przepisów planu miejscowego jest w niektórych aspektach nieco odmienna niż przyjęta przez organ pierwszej instancji. Rozstrzygnięcie decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała, wydane na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy, i większość argumentacji organu pierwszej instancji Kolegium uznało jednak za prawidłowe.

Zgodnie art. 80 ust. 2 ustawy, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Nie dotyczy to decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej dla przedsięwzięć

wymienionych w zdaniu drugim art. 80 ust.2 ustawy, do których niewątpliwie nie zalicza się przedsięwzięcie planowane przez Spółkę z o.o.

Z treści art. 80 ust. 2 ustawy wynika bezsprzecznie, że zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym nie ma sporu co do tego, że w przypadku stwierdzenia braku zgodności lokalizacji inwestycji z planem miejscowym należy wydać decyzję odmowną, bez dalszego badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 20 lipca 2017 r., IV SA/Po 396/17, LEX nr 2340835, wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2017 r., II OSK 2631/16, czy wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK1093/17).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalony jest również pogląd, zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a zatem podlega wykładni jak inne źródła prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym przy wykładni treści planu co do przeznaczenia terenu konieczne jest sięgnięcie do dyrektyw wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania, ale również od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych, takich jak funkcje ocenianej regulacji prawnej (zob. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 r., II OSK 2011/16, LEX nr 2527216). Organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej - dokonując oceny zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego - obowiązany jest więc do szczegółowej analizy wszystkich postanowień planu, zarówno jego postanowień ogólnych, jak i postanowień szczegółowych, odnoszących się do poszczególnych jednostek planistycznych.

Podkreślenia wymaga, że wykładnia przepisów prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, tworzenie i stosowanie prawa miejscowego powinno odbywać się w sposób, który sprzyja uzyskaniu efektu spójności i braku wewnętrznej sprzeczności systemu prawa oraz komplementarności regulacji prawnych w danym zakresie. „Należy zwrócić uwagę na potrzebę stosowania przepisów miejscowego planu zgodnie z wykładnią systemową, zapewniającą spójność i brak sprzeczności systemu prawa oraz komplementarność regulacji prawnych w danym zakresie” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 lutego 2021 r., II SA/Łd 440/20).

Niesporne jest, że prowadzone przez organ pierwszej instancji postępowanie środowiskowe dotyczyło przedsięwzięcia określanego przez Spółkę z o.o. jako „przedsięwzięcie inwestycyjne polegające na budowie bloku energetycznego o mocy do 20 MW_e oraz 51 MW_t opartego na kotle rusztowym”. W toku postępowania odwoławczego Spółka z o.o. akcentowała z kolei, że przedsięwzięcie to „zakład elektrociepłowni wykorzystujący paliwa alternatywne powstające z odpadów do produkcji ciepła i energii elektrycznej, zamiast paliw kopalnych. Wykorzystanie odpadów stanowi tylko proces pomocniczy (podrzędny) dla głównego procesu produkcji energii cieplnej i elektrycznej w elektrociepłowni, której dwa główne elementy to kocioł produkujący parę wodną oraz turbina produkująca energię elektryczną” (pismo z dnia 13 kwietnia 2022 r.).

Niewątpliwie nie nazwa przedsięwzięcia przesądza o jego charakterze w kontekście oceny zgodności jego lokalizacji z miejscowym planem zagospodarowania przedsięwzięcia.

W pierwszej kolejności należy więc przeanalizować przedłożone przez Spółkę z o.o. w toku postępowania środowiskowego dokumenty.

Jak wynika ze złożonego przez Spółkę z o.o. wraz z wnioskiem z dnia 5 maja 2021 r., Raportu (str. 12), instalacja „ma być ekologicznym źródłem bazującym głównie na paliwie z odpadów, tj. frakcji palnej odpadów pochodzenia komunalnego, wytwarzanych w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Przedmiotowa Inwestycja wpisuje się w ideę *circular economy* - gospodarki odpadowej o obiegu zamkniętym, będąc domknięciem łańcucha egzystencji odpadu, z którego po wyselekcjonowaniu materiałów do recyklingu odzyskuje się energię. Wydajność nominalna bloku energetycznego wynosić będzie

200 000 Mg/rok odpadów w 1 linii termicznego przekształcania odpadów, czas pracy Instalacji 8 000 h, wydajność godzinowa 25 Mg/h, wartość opałowa nominalna 10 MJ/kg, w zakresie 8 - 20 MJ/kg. Planowany blok energetyczny oparty zostanie na nowoczesnej, technicznie dojrzałej technologii spalania odpadów w palenisku rusztowym, zintegrowanym z kotłem parowym. Proces termicznego przekształcania odpadów przebiegać będzie autotermicznie, to znaczy, że nie będzie wymagane ciągłe wspomaganie procesu przy użyciu konwencjonalnego paliwa (poza procedurami rozruchu i zatrzymania Instalacji), a sam będzie źródłem energii, zamienianej dalej na energię elektryczną i ciepło. Integralną część Instalacji stanowić będzie efektywny kilkustopniowy system oczyszczania spalin, gwarantujący dotrzymanie emisji zanieczyszczeń na poziomie wymaganym prawnie. Dodatkowo proces termicznego przekształcania odpadów będzie tak prowadzony, aby zminimalizować ilość powstających zanieczyszczeń. Zastosowanie turbiny przeciwprężnej umożliwi funkcjonowanie Zakładu również w trybie kogeneracyjnym, pozwalającym na jednoczesną produkcję energii elektrycznej oraz ciepła. (...) Elementy infrastruktury towarzyszące planowanej Inwestycji (m.in. wodociąg, ciepłociąg, sieć elektroenergetyczna, gazowa itd.) będą przedsięwzięciami, których przeprowadzenie procedowane będzie w odrębnych postępowaniach."

Spółka z o.o. zakwalifikowała przedsięwzięcie do wskazanych w § 2 ust. 1 pkt 46 rozporządzenia kwalifikacyjnego, a więc jako „instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach odpadów innych niż niebezpieczne przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów, krakingu odpadów, fizykochemicznej obróbki odpadów (proces D9 unieszkodliwiania odpadów wymieniony w załączniku nr 2 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach), mające wydajność nie mniejszą niż 100 t dziennie, z wyłączeniem instalacji do odzysku odpadów będących biomasą w rozumieniu § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów”.

W skład instalacji wchodzić będą następujące główne węzły technologiczne:

1. węzeł dostarczania, wyładunku i buforowania wsadu;
2. węzeł termicznego przekształcania. W tym zakresie proponuje się zastosowanie jednej linii technologicznej spalania odpadów z wykorzystaniem ruchomego rusztu mechanicznego. Proponowany ruszt będzie odpowiednio chłodzony z wykorzystaniem powietrza lub wody. Proces spalania można podzielić na kilka faz:
 - suszenie: w początkowej strefie rusztu paliwo ogrzewane jest w wyniku promieniowania lub konwekcji do temperatury powyżej 100°C, co powoduje odparowanie wilgoci;
 - odgazowanie: w wyniku dalszego ogrzewania do temperatury powyżej 250°C wydzielane są składniki lotne;
 - spalanie: w trzeciej części rusztu osiągnięte jest całkowite spalanie odpadów. Strata prażenia w tym węźle wynosi dla nowoczesnych technologii poniżej 0,5% udziału masowego;
 - zgazowanie: w procesie zgazowania produkty lotne są utleniane przez tlen cząsteczkowy;
 - dopalanie: w celu zminimalizowania części niespalonych i CO w spalinach wprowadzona została strefa dopalania. W strefie tej podaje się powietrze lub recyrkulowane i odpylone spaliny w celu pełnego spalania;
3. Węzeł odzysku i konwersji energii. Odzysk energii z odpadów odbywał się będzie w kotle parowym. Odzysk energii z paliwa odbywać się będzie w kotle odzysknicowym, zintegrowanym z paleniskiem, gdzie energia gorących spalin ulega przekształceniu w energię pary;
4. Węzeł oczyszczania spalin;
5. Węzeł automatyki i pomiarów;
6. Węzeł zasilania w energię elektryczną;
7. Węzeł wyprowadzenia energii.

„Elementy infrastruktury towarzyszące planowanej Inwestycji (m.in. ciepłociąg oraz sieć elektroenergetyczna itd.) będą przedsięwzięciami, których przeprowadzenie procedowane będzie w odrębnych postępowaniach. Nową Instalację planuje się włączyć w system

elektroenergetyczny. Szczegółowe warunki włączenia zostaną ustalone na etapie projektowania po wniesieniu wymaganej ustawą Prawo energetyczne opłaty i wydaniu warunków przyłączenia (w ramach procedury wydawania warunków przyłączenia operator dystrybucji energii elektrycznej wykonuje ekspertyzę oddziaływania nowego źródła na istniejącą sieć energetyczną). Zgodnie ze wstępną oceną proponuje się wyprowadzenie mocy z Instalacji na średnim/wysokim napięciu. W tym przypadku należy wykonać przyłącze energetyczne linii kablowych średniego/wysokiego napięcia do najbliższej stacji elektroenergetycznej SN/WN. Ciepło wytworzone w kogeneracji zostanie przekazane do miejskiej sieci ciepłowniczej. Planuje się, że nowoprojektowany Zakład zostanie podłączony do planowanej sieci ciepłowniczej. Sposób i miejsce wpięcia, oraz wymogi dotyczące parametrów wody sieciowej i sposobu regulacji zostaną określone z właścicielem sieci ciepłowniczej” (str. 27 Raportu).

Jak wspomniano, Spółka z o.o. argumentuje, że „Nie mamy (...) do czynienia z tradycyjną spalarnią odpadów, nakierowaną na unieszkodliwienie odpadów i wypełnienie przez gminę swojego obowiązku w zakresie gospodarki odpadami. Planowane Przedsięwzięcie jest nowoczesną instalacją *waste to energy* traktującą odpad jako paliwo, które można wykorzystać do produkcji energii. Przetwarzanie odpadów jest elementem procesu produkcyjnego. Całkowicie błędne jest rozumowanie, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie jest ani elektrownią ani ciepłownią, ani elektrociepłownią, lecz instalacją do termicznego przetwarzania odpadów”. Podkreśla, że „główną i podstawową funkcją przedsięwzięcia jest produkcja energii elektrycznej, natomiast gospodarowanie odpadami to jedynie funkcja dodatkowa, służebna i realizowana łącznie z przeznaczeniem głównym; odpady są wykorzystywane jako paliwo do produkcji ciepła i energii elektrycznej”. Zdaniem Spółki z o.o., zaklasyfikowanie przedsięwzięcia jako „spalarni odpadów” wymagałoby argumentacji fachowej w postaci ekspertyzy technicznej uprawnionego specjalisty, „która by jednoznacznie kwalifikowała przedsięwzięcie jako spalarnię odpadów, a zarazem wykluczała jej kwalifikację, jako obiektu energetycznego.” Jednocześnie jednak Spółka z o.o. dostrzega, że „Proces termicznego przekształcania odpadów może być prowadzony jedynie w spalarniach lub współspalarniach odpadów”. Uważa jednak, że „Definicje tych pojęć zawarte w UO wyraźnie (...) wskazują na to, że w ramach takiej działalności może być wytwarzana energia. Mogą zatem funkcjonować obiekty energetyczne, podlegające przepisom Prawa energetycznego, które w ramach swojej technologii wykorzystują proces termicznego przekształcania odpadów” (por. pismo z dnia 13 kwietnia 2022 r.).

W tym kontekście Kolegium powtórzy, że wykładnia przepisów prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Pojęć „elektrownia”, „elektrociepłownia”, „spalarnia” czy „instalacja termicznego przetwarzania odpadów” nie można więc wyklądać w sposób oderwany od obowiązujących przepisów prawa, nadając im nowe znaczenie tylko dlatego, że „Nie mamy (...) do czynienia z tradycyjną spalarnią odpadów”, lecz „nowoczesną instalacją *waste to energy* traktującą odpad jako paliwo”. Również pojęcia „paliwo” nie można wyklądać w sposób dowolny, uznając je dla potrzeb wykładni za synonim słowa odpad.

Trzeba bowiem pamiętać, że wykładnią, czyli interpretacją tekstów prawnych, nazywa się operację myślową, w której toku dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm przepisów (M. Zieliński, Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego, Poznań 1972, s. 26 i n.; Z. Ziemiński, Logika praktyczna, Warszawa 1998, s. 230). Podstawą orzekania przez organy stosujące prawo nie jest bowiem przepis prawny, lecz norma prawna, w praktyce wywiedziona w drodze wykładni prawa z szeregu przepisów prawnych - w tym częstokroć także z aktów prawnych o różnej randze. W wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r. (P 6/02, OTK-A 2002/7/91) Trybunał Konstytucyjny trafnie wskazał, że normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Wykładnią prawa jest więc operacja myślowa nieograniczająca się do wykładni jednego bądź dwu przepisów, zawartych w jednej ustawie (zwłaszcza ograniczona jedynie do wykładni językowej), lecz operacja w toku której dokonuje się przekładu zbioru

przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów (wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 2843/17).

Wyjaśnić jeszcze trzeba, że zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowym utrwaliło się stanowisko pierwszeństwa językowych reguł wykładni, które są podstawowym warunkiem funkcjonowania prawa w państwie prawa. Podobną rangę nadaje się założeniu o racjonalnym działaniu ustawodawcy w procesie stanowienia prawa. Jeżeli wbrew jasnemu pod względem językowym sformułowaniu przepisu nadawałoby mu się jakieś inne znaczenie aniżeli te oczywiste znaczenie językowe, wówczas rola ustawodawcy byłaby tylko pozorna (por. J. Wróblewski. Rozumienie prawa i jego wykładnia. Wrocław 1990, str. 66 i nast., Z. Ziemiński. O stanowieniu prawa i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe. Warszawa 1995, str. 82). Zakaz wykładni prawotwórczej to jedna z podstawowych dyrektyw wykładni przepisów prawa. Wynika z niej, że nie wolno pod pozorem wykładni ani tworzyć nowych norm prawnych, ani modyfikować znaczenia norm już istniejących (por. L. Morawski. Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz. Toruń 2002, str. 20 i 21).

Przechodząc do *meritum* przede wszystkim Kolegium wyjaśni, że - jak słusznie zauważa Spółka z o.o. - stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach przetwarzanie odpadów to procesy odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Zgodnie z art. 3 pkt 14 ustawy o odpadach odzysk odpadów oznacza 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. Jednym z rodzajów odzysku odpadów jest odzysk energii, który polega na tym, że w wyniku termicznego przekształcania odpadów następuje odzyskanie energii (art. 3 pkt 15 ustawy o odpadach). Termiczne przekształcanie odpadów to spalanie odpadów przez ich utlenianie albo inne procesy termicznego przetwarzania odpadów, w tym piroliza, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane (art. 3 pkt 29 ustawy o odpadach).

Jak również słusznie zauważyła odwołująca się, zgodnie z art. 155 ust. 1 ustawy o odpadach termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów.

Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 26 ustawy o odpadach spalarnia odpadów to zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów, wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do powietrza, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych; jeżeli współspalanie odpadów odbywa się w taki sposób, że głównym celem tej instalacji nie jest wytwarzanie energii ani wytwarzanie produktów materialnych, tylko termiczne przekształcenie odpadów, wówczas instalacja ta uważana jest za spalarnię odpadów. Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 pkt 31 ustawy o odpadach, współspalarnia odpadów to zakład lub jego część, których głównym przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii lub produktów, w których wraz z paliwami są przekształcane termicznie odpady w celu odzyskania zawartej w nich energii lub w celu ich unieszkodliwiania, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów, instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych.

Podsumowując ten fragment uzasadnienia stwierdzić trzeba, że - w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa - odzysk energii z odpadów następuje w wyniku termicznego przekształcania odpadów i możliwy jest wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów. Za wyrokiem NSA z dnia 6 marca 2019 r. (II OSK 998/17) Kolegium powtórzy, że „Zaakcentowanie we wniosku, że chodzi o blok energetyczny wytwarzający energię w wyniku termicznego przekształcania odpadów nie odbiera celu tej inwestycji, jakim jest termiczne przekształcanie odpadów celem odzyskania energii.”

Trudno więc zgodzić się z zarzutem odwołującej się, że niewłaściwe było skupienie się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji na „odpadowym” charakterze planowanego przedsięwzięcia, zamiast wyłącznie jego walorach energetyczno-ciepłowniczych.

Kolejno wyjaśnić trzeba, że zgodnie z § 5 planu miejscowego „ustala się następujące kategorie przeznaczenia terenu:

1) teren oznaczony symbolem P - teren zabudowy przemysłowej - teren przeznaczony pod lokalizację:

a) zabudowy produkcyjno-usługowej obejmującej: obiekty produkcyjne wraz z budynkami i instalacjami technologicznymi, obiekty: usługowe, magazynowe, składowe, garażowe, handlu hurtowego, centrów logistycznych, baz przeładunkowych wraz z zielenią, placami składowymi, handlowymi, ekspozycyjnymi, manewrowymi, parkingami oraz infrastrukturą towarzyszącą,

b) obiektów energetyki i ciepłownictwa obejmujących: obiekty, budowle i instalacje technologiczne związane z produkcją i przesyłem energii cieplnej oraz elektrycznej – z wyłączeniem urządzeń OZE (odnawialnych źródeł energii) o mocy przekraczającej 100 kW, wraz z towarzyszącymi obiektami GPZ (główne punkty zasilania), stacjami gazowymi, zielenią, placami składowymi, manewrowymi, parkingami oraz infrastrukturą towarzyszącą;

2) teren oznaczony symbolem P/KK - teren zabudowy przemysłowej oraz komunikacji kolejowej - teren przeznaczony pod lokalizację:

a) infrastruktury kolejowej związanej z przejazdem kolejowo - drogowym,

b) obiektów, o których mowa w pkt 1 lit. a,

c) obiektów, o których mowa w pkt 1 lit. b”.

Zgodnie z § 6 pkt 2 planu miejscowego, „w terenie 1.P oraz 1.P/KK dopuszcza się lokalizację inwestycji oraz działalności mogących zawsze znacząco oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony środowiska.” Przedsięwzięcia mogące „zawsze znacząco oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” wymienione są w rozporządzeniu kwalifikacyjnym.

I tak, w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia kwalifikacyjnego, za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko uznaje elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie lub inne instalacje do spalania paliw w rozumieniu § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1806; dalej głównie jako rozporządzenie z dnia 1 marca 2018 r.), z wyłączeniem odpadów niebędących biomasą w rozumieniu § 2 pkt 1 tego rozporządzenia, w celu wytwarzania energii elektrycznej lub cieplnej, o mocy cieplnej nie mniejszej niż 300 MW rozumianej jako ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy nominalnym obciążeniu tych instalacji. Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia kwalifikacyjnego za przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko uznano elektrownie konwencjonalne, elektrociepłownie lub inne instalacje do spalania paliw w rozumieniu § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów z wyłączeniem odpadów niebędących biomasą w rozumieniu § 2 pkt 1 tego rozporządzenia, w celu wytwarzania energii elektrycznej lub cieplnej, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 3, o mocy cieplnej rozumianej jako ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy nominalnym obciążeniu tych instalacji, nie mniejszej niż 25 MW, a przy stosowaniu paliwa stałego - nie mniejszej niż 10 MW.

[W tym miejscu wyjaśnić trzeba, że powoływane w rozporządzeniu kwalifikacyjnym rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. poz. 1860). Omawiane w niniejszej decyzji regulacje, zawarte w rozporządzeniu z dnia 1 marca 2018 r., nie uległy jednak zmianie.]

Z kolei zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia kwalifikacyjnego, do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się:

- w pkt. 46: instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach odpadów innych niż niebezpieczne przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów, krakingu odpadów, fizykochemicznej obróbki odpadów (proces D9 unieszkodliwiania odpadów wymieniony w załączniku nr 2 do ustawy o odpadach), mające wydajność nie mniejszą niż 100 t dziennie, z wyłączeniem instalacji do odzysku odpadów będących biomasą w rozumieniu § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów;
- w pkt. 47: instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach odpadów inne niż wymienione w pkt 41 i 46, w tym składowiska odpadów inne niż wymienione w pkt 41, mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 t, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, z późn. zm.).

Rozporządzenie kwalifikacyjne rozróżnia więc jako przedsięwzięcia „mogące zawsze znacząco oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” (wskazane w § 6 pkt 2 planu miejscowego):

- elektrownie konwencjonalne,
- elektrociepłownie,
- inne instalacje do spalania paliw w rozumieniu § 2 pkt 6 rozporządzenia z dnia 1 marca 2018 r. - z wyłączeniem odpadów niebędących biomasą w rozumieniu § 2 pkt 1 tego rozporządzenia;
- instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach odpadów innych niż niebezpieczne przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów - z wyłączeniem instalacji do odzysku odpadów będących biomasą w rozumieniu § 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 1 marca 2018 r.

Powszechnie obowiązujące przepisy prawne odróżniają więc w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości instalacje do przetwarzania odpadów przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów od elektrowni konwencjonalnych, elektrociepłowni oraz innych instalacji do spalania paliw (nie - odpadów), w tym spalania specyficznego odpadu jakim jest biomasa.

Zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia z dnia 1 marca 2018 r. przez „paliwa” rozumie się palną substancję stałą, ciekłą lub gazową. Stosownie z kolei do § 2 pkt 1 tego rozporządzenia, biomasa to produkty składające się z substancji roślinnych pochodzących z rolnictwa lub leśnictwa, które mogą być wykorzystywane jako paliwo w celu odzyskania zawartej w nich energii, oraz następujące rodzaje odpadów:

- a) odpady roślinne z rolnictwa i leśnictwa,
- b) odpady roślinne z przemysłu przetwórstwa spożywczego, jeżeli odzyskuje się wytwarzaną energię cieplną,
- c) włókniste odpady roślinne z procesu produkcji pierwotnej masy celulozowej i z procesu produkcji papieru z masy, jeżeli odpady te są spalane w miejscu produkcji, a wytwarzana energia cieplna jest odzyskiwana,
- d) odpady korka,

e) odpady drewna, z wyjątkiem odpadów drewna zanieczyszczonego impregnatami lub powłokami ochronnymi, które mogą zawierać związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie, w skład których wchodzi w szczególności odpady drewna pochodzącego z budowy, remontów i rozbiórki obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej.

Konsekwentnie, rozporządzenie z dnia 1 marca 2018 r. rozróżnia:

- 1) źródła spalania paliw (rozdział 2),
- 2) instalacje i urządzenia spalania lub współspalania odpadów (rozdział 3).

Jako źródła spalania paliw rozporządzenie z dnia 1 marca 2018 r. w § 4 wskazuje:

- 1) paliwo dominujące - rozumie się przez to paliwo spalane w źródle wielopaliwowym, w którym są spalane pozostałości po destylacji i przetwarzaniu w procesie rafinacji ropy naftowej, na potrzeby zakładu, w którym jest prowadzony ten proces, i które posiada najwyższy standard emisyjny, a w przypadku kilku paliw mających ten sam standard emisyjny - paliwo, w którym jest dostarczana największa część mocy do źródła wielopaliwowego;
- 2) paliwo rafineryjne - rozumie się przez to stały, ciekły lub gazowy materiał palny uzyskany na etapach destylacji i konwersji w procesie rafinacji ropy naftowej, w tym rafineryjne paliwo gazowe, gaz syntezowy, oleje rafineryjne i koks naftowy;
- 3) silnik - rozumie się przez to silnik Diesla, silnik dwupaliwowy lub silnik gazowy;
- 4) silnik Diesla - rozumie się przez to silnik spalinowy o spalaniu wewnętrznym pracujący w cyklu Diesla i wykorzystujący zapłon samoczynny do spalania paliwa;
- 5) silnik dwupaliwowy - rozumie się przez to silnik spalinowy o spalaniu wewnętrznym wykorzystujący zapłon samoczynny i pracujący w cyklu Diesla przy spalaniu paliw ciekłych oraz w cyklu Otto przy spalaniu paliw gazowych;
- 6) silnik gazowy - rozumie się przez to silnik spalinowy o spalaniu wewnętrznym pracujący w cyklu Otto i wykorzystujący zapłon iskrowy lub, w przypadku silników dwupaliwowych, zapłon samoczynny do spalania paliwa.

Zgodnie z zawartym w rozdziale 3 rozporządzenia z dnia 1 marca 2018 r. - pt. „Instalacje i urządzenia spalania lub współspalania odpadów” – przepisem § 17 ust. 1 standardy emisyjne określa się dla instalacji i urządzeń spalania lub współspalania odpadów innych niż instalacje i urządzenia:

- 1) w których są spalane lub współspalane wyłącznie następujące odpady:
 - a) stanowiące biomasę,
 - b) promieniotwórcze,
 - c) zwłoki zwierzęce, które są unieszkodliwiane zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego),
 - d) pochodzące z poszukiwań i eksploatacji zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego na platformach wydobywczych oraz spalane na tych platformach;
- 2) doświadczalne wykorzystywane do prac badawczo-rozwojowych, prac naukowych i prób mających na celu usprawnienie procesu spalania, przerabiających mniej niż 50 Mg odpadów rocznie;
- 3) do spalania gazów uzyskanych w wyniku zgazowania lub pirolizy odpadów, które są oczyszczone w takim stopniu, że przed spaleniem nie są już odpadami i ich spalanie nie może spowodować emisji większych niż w wyniku spalania gazu ziemnego.

Stosownie do § 17 ust. 2, do będących źródłami instalacji spalania lub współspalania odpadów, w których są spalane lub współspalane:

- 1) odpady, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a,
- 2) gazy, o których mowa w ust. 1 pkt 3

- przepisy rozdziału 2 rozporządzenia z dnia 1 marca 2018 r. stosuje się odpowiednio.

Instalacje spalania lub współspalania biomasy traktuje się więc w przepisach prawa powszechnie obowiązującego jak „źródła spalania paliw”, a nie jak „instalacje spalania lub współspalania odpadów”, będące - z woli prawodawcy - odrębną kategorią instalacji.

Takie rozróżnienie przyjął również - jak najbardziej słusznie, wzięwszy pod uwagę wyżej powiedziane zasady konstrukcji przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które powinny być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym - prawodawca lokalny. Paradoksalnie, potwierdza to treść przepisu § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego, przywoływanego przez stronę odwołującą się jako potwierdzającego jej stanowisko odnośnie do zgodności planowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym.

Zgodnie z § 9 planu miejscowego, „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, obowiązują następujące ustalenia:

- 1) na obszarze planu dopuszcza się lokalizację sieci, urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej dystrybucyjnej;
- 2) na obszarze planu dopuszcza się lokalizację infrastruktury technicznej związanej z łącznością publiczną, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych, w tym przepisów ustawy Prawo lotnicze wraz z aktami wykonawczymi;
- 3) dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń związanych z produkcją energii z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 100 kW, z wyłączeniem urządzeń wykorzystujących energię wiatru;
- 4) ustala się następujące zasady uzbrojenia terenów:
 - a) w zakresie zaopatrzenia w wodę:
 - w terenie 1.US/UP, ustala się zaopatrzenie budynków w wodę - z sieci wodociągowej,
 - w terenach: 1.P oraz 1.P/KK ustala się zaopatrzenie w wodę - z ujęcia własnego, z dopuszczeniem zaopatrzenia w wodę z sieci wodociągowej, w przypadku uzyskania takiej możliwości;
 - b) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną:
 - ustala się zaopatrzenie budynków w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej,
 - dopuszcza się zaopatrzenie w energię elektryczną pozyskaną z odnawialnych źródeł energii, o których mowa w pkt 3,
 - c) w zakresie zaopatrzenia w gaz:
 - ustala się zaopatrzenie budynków w gaz z sieci gazowej,
 - dopuszcza się stosowanie instalacji zbiornikowych,
 - d) w zakresie rozwoju systemu telekomunikacyjnego, obowiązują ustalenia określone w pkt 2,
 - e) w zakresie odprowadzenia ścieków oraz wód opadowych i roztopowych:
 - w terenie 1.US/UP ustala się sposób odprowadzania ścieków bytowych docelowo do sieci kanalizacji sanitarnej, z dopuszczeniem stosowania szczelnych zbiorników wybieralnych,
 - w terenach: 1.P oraz 1.P/KK ustala się sposób odprowadzania ścieków komunalnych i przemysłowych z wykorzystaniem szczelnych zbiorników wybieralnych lub innych rozwiązań indywidualnych - zgodnie z przepisami odrębnymi,
 - ustala się obowiązek zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w granicach działki albo odprowadzenia ich do innych odbiorników lub do wód - zgodnie z przepisami odrębnymi,
 - f) w zakresie zagospodarowania odpadów: obowiązuje zagospodarowanie odpadów zgodnie z przepisami odrębnymi, z dopuszczeniem odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów w dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni - w przypadku jego lokalizacji;
 - g) w zakresie zaopatrzenia budynków w ciepło: w sposób uwzględniający ograniczenia wynikające z właściwej uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, z wykorzystaniem systemów grzewczych opartych na: energii elektrycznej, gazie, oleju opałowym, biomasie, paliwach o niskiej zawartości substancji zanieczyszczających powietrze w tym węgla - przy zastosowaniu technologii o wysokiej sprawności grzewczej i niskiej emisji zanieczyszczeń do atmosfery, a także odnawialnych źródeł energii za wyjątkiem wykorzystania urządzeń związanych z produkcją energii o mocy przekraczającej 100 kW.”

Odwołująca powołuje się na przepis § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego, uznając, że wprost dopuszcza on na omawianym obszarze planu szeroko rozumiane gospodarowanie odpadami. Jak wspomniano, akcentuje, że planowane przez nią przedsięwzięcie jest przede wszystkim elektrociepłownią, z tym że wykorzystującą odpady zamiast „klasycznych” paliw. Jej zdaniem,

prawodawca lokalny nie wykluczył tego typu działalności na terenie planowanego zainwestowania.

Kolegium nie zgadza się z taką wykładnią przepisów planu miejscowego.

W § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego prawodawca lokalny wyraźnie bowiem wskazał, że dopuszcza odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów „w dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni”. Tym samym odwołał się do § 5 pkt. 1 lit. b) planu miejscowego, wskazującego przeznaczenie terenu - „obiekty energetyki i ciepłownictwa”. W § 9 pkt 4 lit. g) planu miejscowego prawodawca lokalny postanowił jednak, że systemy grzewcze oparte mają być na: energii elektrycznej, gazie, oleju opałowym, biomasie (jak wyżej wskazano, jest to odpad traktowany przez prawodawcę jako „źródło spalania paliw”), a także paliwach o niskiej zawartości substancji zanieczyszczających powietrze, w tym węgla. Jednoznacznie więc wskazał, jakie „paliwo” może zostać zastosowane w elektrociepłowni. Skoro zaś, zdaniem Spółki z o.o., przepis § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego ma mieć w sprawie przesądzące znaczenie, z czym Kolegium się zgadza, zastosowanie § 9 pkt 4 lit. g) planu miejscowego jest również zasadne.

Abstrahując od wyżej wskazanych wyjaśnień, że instalacja termicznego przetwarzania odpadów jest odrębną kategorią prawną od elektrowni i elektrociepłowni, jeśli by nawet - hipotetycznie (bo wbrew nomenklaturze prawnej) - uznać, że planowane przez Spółkę z o.o. przedsięwzięcie jest elektrociepłownią, plan miejscowy nie dopuszcza na objętym nim obszarze systemów grzewczych opartych o odpady (poza biomasą). Jest to oczywistą konsekwencją wyżej przedstawionych regulacji prawnych, które instalacje i urządzenia spalania lub współspalania odpadów niebędących biomasą traktuje odmiennie niż źródła spalania paliw.

Z przedstawionego przez Spółkę z o.o. Raportu wynika, że do termicznego przekształcania kierowane mają być głównie następujące rodzaje odpadów, w ilości od 0 do 100% strumienia wsadu:

- odpady palne (paliwo alternatywne) - 19 12 10;
- inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11 - 19 12 12.

Powyższe strumienie mogą być uzupełniane następującymi rodzajami odpadów, w ilości od 0 do 50% strumienia wsadu:

- odpady tworzyw sztucznych (z wyłączeniem opakowań) - 02 01 04;
- odpady kory i korka - 03 01 01;
- trociny, wióry, ścinki, drewno, płyta wiórowa i fornir inne niż wymienione w 03 01 04 - 03 01 05;
- odpady z chemicznej przeróbki drewna inne niż wymienione w 03 01 80 - 03 01 81;
- odpady z kory i drewna - 03 03 01;
- mechanicznie wydzielone odrzuty z przeróbki makulatury i tektury - 03 03 07;
- odpady materiałów złożonych (np. tkaniny impregnowane, elastomery, plastomery) - 04 02 09;
- substancje organiczne z produktów naturalnych (np. tłuszcze, woski) - 04 02 10;
- odpady z nieprzetworzonych włókien tekstylnych - 04 02 21;
- odpady z przetworzonych włókien tekstylnych - 04 02 22;
- odpady z mokrej obróbki wyrobów tekstylnych - 04 02 80;
- odpady tworzyw sztucznych - 07 02 13;
- odpady zawierające silikony inne niż wymienione w 07 02 16 - 07 02 17;
- odpady z przemysłu gumowego i produkcji gumy - 07 02 80;
- błony i papier fotograficzny zawierające srebro lub związki srebra - 09 01 07;
- błony i papier fotograficzny niezawierające srebra - 09 01 08;
- odpady z toczenia i wygładzania tworzyw sztucznych - 12 01 05;
- sorbenty, materiały filtracyjne, tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne inne niż wymienione w 15 02 02 - 15 02 03;
- tworzywa sztuczne - 16 01 19;

- drewno - 17 02 01;
- tworzywa sztuczne - 17 02 03;
- odpadowa papa – 17 03 80;
- odpady wielkogabarytowe - 20 03 07.

W sytuacji, gdy na terenie gminy Wisznia Mała oraz miasta Wrocław nie powstanie instalacja do zagospodarowania wskazanych niżej odpadów oraz „nie będzie innej metody ich unieszkodliwienia zgodnej obowiązującym prawem”, alternatywnie Spółka z o.o. dopuszcza wykorzystanie jako wsadu do instalacji termicznego przekształcania odpadów następujących strumieni odpadów:

- ustabilizowane osady ściekowe (o wilgotności 10%), 19 08 05, w ilości około 19,7 tys. Mg/rok;
- podsuszony stabilizat, ex 19 05 99, w ilości ok. 20 tys. Mg/rok.

Niewątpliwie wymieniane w Raporcie odpady nie są biomasą. Stanowczo potwierdza to również Spółka z o.o. w piśmie z dnia 13 kwietnia 2022 r., w którym ustosunkowywała się do stanowisk uczestniczących na prawach stron postępowania organizacji społecznych. Nie zaliczają się również do wskazanych w § 9 pkt 4 lit. g) planu miejscowego paliw, które mogą być stosowane w systemach grzewczych.

W świetle wyżej powiedzianego Kolegium nie mogło uznać, że planowane przez Spółkę z o.o. przedsięwzięcie wpisuje się w przeznaczenie opisane w § 5 pkt 1 lit. b) planu miejscowego, a więc może być zaliczone do obiektów energetyki i ciepłownictwa obejmujących: obiekty, budowle i instalacje technologiczne związane z produkcją i przesyłem energii cieplnej oraz elektrycznej tylko dlatego, że Spółka z o.o. określa je jako „budowę bloku energetycznego”, a w postępowaniu odwoławczym jako elektrociepłownię. Kolegium powtórzy, że zaakcentowanie we wniosku, że chodzi o blok energetyczny wytwarzający energię w wyniku termicznego przekształcenia odpadów, czy nawet nowoczesną („*waste to energy*”) elektrociepłownię nie odbiera celu tej inwestycji, jakim jest termiczne przekształcanie odpadów celem odzyskania energii. Takie działanie - z woli ustawodawcy - odbywać się zaś może wyłącznie w spalarniach lub współspalarniach odpadów (art. 155 ustawy o odpadach).

Jak wspomniano, w § 5 pkt 1 lit. a) planu miejscowego teren oznaczony symbolem „P - teren zabudowy przemysłowej” definiowany jest jako teren przeznaczony pod lokalizację „zabudowy produkcyjno-usługowej obejmującej: obiekty produkcyjne wraz z budynkami i instalacjami technologicznymi, obiekty: usługowe, magazynowe, składowe, garażowe, handlu hurtowego, centrów logistycznych, baz przeładunkowych wraz z zielenią, placami składowymi, handlowymi, ekspozycyjnymi, manewrowymi, parkingami oraz infrastrukturą towarzyszącą”.

Prawodawca lokalny wymienił więc w sposób enumeratywny, jakie elementy zalicza do „zabudowy produkcyjno-usługowej”. Są to:

- obiekty produkcyjne wraz z budynkami i instalacjami technologicznymi,
- obiekty: usługowe, magazynowe, składowe, garażowe, handlu hurtowego, centrów logistycznych, baz przeładunkowych wraz z zielenią, placami składowymi, handlowymi, ekspozycyjnymi, manewrowymi, parkingami oraz infrastrukturą towarzyszącą.

Niewątpliwie instalacja termicznego przetwarzania odpadów, czy - jak nazywa ją Spółka z o.o. - budowa bloku energetycznego/elektrociepłowni nie jest obiektem usługowym, magazynowym, składowym, garażowym, handlu hurtowego, centrum logistycznym ani bazą przeładunkową. Zaliczenie jej do „obektów produkcyjnych” również byłoby co najmniej zbyt daleko idące. Skoro bowiem prawodawca lokalny dopuścił w § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów wyłącznie „w dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni” - w ramach infrastruktury technicznej tego zakładu, nie jest dopuszczalne założenie, że kategorię przeznaczenia terenu wskazaną w § 5 pkt 1 lit. a) planu miejscowego należy interpretować tak szeroko, żeby zawrzeć w niej również instalacje do odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów. Gdyby tak prawodawca lokalny rozumiał pojęcie „obiekt produkcyjny”, regulacja § 9 pkt 4 lit. f) planu miejscowego byłaby przecież co najmniej zbędna.

Podkreślenia wymaga, że omówione wyżej ustalenia planu miejscowego wyraźnie wskazują, iż prawodawca lokalny założył, że na objętym nim terenie może powstać „zakład elektrociepłowni” i tylko w „dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni” może nastąpić odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów. Zgodzić się więc należy z Wójtem Gminy Wisznia Mała, że omawiana regulacja nie pozwala na lokalizację na terenie objętym planem „samej”, autonomicznej instalacji termicznego przetwarzania odpadów.

W tym kontekście Kolegium zwróci uwagę, że w wyroku z dnia 22 listopada 2016 r. (II OSK 361/15) NSA rozpatrywał skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie, który uznał, że planowanego przedsięwzięcia nie można zaliczyć do obiektów obsługi rolnictwa, ponieważ zgodnie z treścią § 2 ust. 1 pkt 41 obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71) jest ono sklasyfikowane jako „instalacja do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych”. WSA w Warszawie wskazał również, że instalacja do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych jest - zgodnie ze swoim przeznaczeniem - instalacją gospodarki odpadami, a nie instalacją służącą obsłudze rolnictwa. Instalacja gospodarki odpadami powinna realizować podstawowe cele gospodarki odpadami, o których mowa w art. 16 ustawy o odpadach, a nie cele działalności rolniczej. Skoro zaś miejscowy plan nie przewiduje instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów nie jest istotne, czy odpady te są pozyskiwane od rolników, czy od innych podmiotów. Oddalając skargę od tego wyroku NSA stwierdził, że skoro „sporna” instalacja została bezsprzecznie zakwalifikowana jako instalacja do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów i zarazem jako ustawowa instytucja gospodarki odpadami w myśl ustawy o odpadach, „to nie zmieni swojego charakteru/istoty i nie stanie się obiektem obsługi rolnictwa przez to, że zajmowałaby się tylko podczyszczaniem olejów przepracowanych pochodzącymi z produkcji rolniczej, a skarżący kasacyjnie ograniczyłby swoją działalność gospodarczą jedynie do podczyszczania olejów przepracowanych pochodzących tylko i wyłącznie z rolnictwa. (...) *Sporna* instalacja jako pojęcie ustawy o odpadach nie jest pojęciem odpowiadającym *obiektovi obsługi rolnictwa*, gdyż zajmuje się uniwersalnie, generalnie unieszkodliwianiem określonej kategorii odpadów nie służąc jedynie i instrumentalnie rolnictwu w ścisłym tego słowa znaczeniu. Poza tym wykładni prawa nie można uzależniać od zakresu działalności gospodarczej proponowanego/deklarowanego przez przedsiębiorcę. Instalacja jako obiekt obiektywnie nie służący do obsługi wyłącznie rolnictwa a służący m.in. unieszkodliwianiu odpadów nie zmieni swojego charakteru niezgodnego z postanowieniami planu nawet jeżeli będzie pośrednio z uwagi na swój charakter przez unieszkodliwianie odpadów eliminować skutki z przewidzianego przez plan przeznaczenia terenu na obsługę rolnictwa, zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego i handlu targowiskowego.”

„Parafrazując” powołany wyrok, planowana przez Spółkę z o.o. instalacja - jako obiekt nie służący wyłącznie do „produkcji i przesyłu energii cieplnej oraz elektrycznej”, tak jak elektrownia konwencjonalna i elektrociepłownia, lecz mający za cel termiczne przetwarzanie odpadów - nie zmieni swojego charakteru niezgodnego z postanowieniami planu miejscowego tylko dlatego, że pośrednio związany jest z produkcją energii, w wyniku jej odzysku z odpadów, bo takie działanie może być prowadzone wyłącznie w spalarniach lub współspalarniach odpadów (art. 155 ustawy o odpadach).

Dodać jeszcze można, że w powoływanym w piśmie Spółki z o.o. z dnia 13 kwietnia 2022 r. wyroku z dnia 18 września 2018 r. (II OSK 2408/16) NSA stwierdził, iż „Spalarnia należy (...) do kategorii instalacji do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej - zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Jest więc instalacją gospodarki odpadami, a nie instalacją szpitala, czy innych usług zdrowia. Trafnie ocenił Sąd I instancji, że na przedmiotowym terenie nie jest możliwa rozbudowa spalarni w zakresie wskazanym przez inwestora, gdyż prowadzi to do wyodrębnienia funkcji odzyskiwania odpadów, a plan nie przewiduje na tym terenie instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów jako samodzielnego przedsięwzięcia.” Wyrok ten dotyczył

sprawy prowadzonej przez wrocławskie Kolegium. Jako że Spółka z o.o. podnosiła, iż nie wiadomo, jakie było przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego dotyczył ww. wyrok, Kolegium wyjaśni, że określono je jako teren usług zdrowia - szpital powiatowy (A1UZ). Spalarnia odpadów miała - w intencji inwestora - pełnić funkcję obiektu pomocniczego i infrastruktury technicznej szpitala. Kolegium uznało, że jest to składowa samodzielne przedsiębiorstwa z zakresu gospodarki odpadami, którego funkcjonowania w jednostce strukturalnej miejscowego planu oznaczonej symbolem A1UZ nie przewidziano (SKO 4136/10/15). WSA we Wrocławiu i NSA z takim stanowiskiem się zgodziły.

Jeśli chodzi o argumentację Spółki z o.o. budowaną na zapisach Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznia Mała, za wyrokiem NSA z dnia 26 maja 2020 r. (II OSK 1968/19) Kolegium powtórzy, że „Nieuprawnione jest formułowanie wymogu, aby w sprawie środowiskowych uwarunkowań badanie lokalizacji przedsięwzięcia odbywało się nie tylko pod kątem zgodności z ustaleniami planu miejscowego, ale też zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.”

Jeśli chodzi o uzasadnienie zaskarżonej decyzji i stanowiska podmiotów na prawach stron Kolegium wyjaśni, że oczywiście dostrzega, iż kilka lat temu pojawił się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym podgląd, że działalność polegająca na szeroko rozumianym gospodarowaniu odpadami jest dopuszczona wyłącznie na terenie, na którym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidziana jest funkcja oznaczona symbolem „O”, tj. tereny infrastruktury technicznej, gospodarowanie odpadami. Tak np. stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 marca 2016 r. (II SA/Wr 27/16). Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2016 r. (II SA/Wr 27/16) został jednak uchylony - wspomnianym w odwołaniu - wyrokiem NSA z dnia 31 stycznia 2017 r. (II OSK 1553/16).

W wyroku z dnia 31 stycznia 2017 r. (II OSK 1553/16) NSA wyjaśnił, że rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 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. Nie oznacza to jednak, że tylko na tak oznaczonych terenach dopuszczalne jest gospodarowanie odpadami. Tego rodzaju wąska wykładnia przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadziłyby - zdaniem NSA - do nieuzasadnionego ograniczenia zarówno władztwa planistycznego gminy, jak i swobody działalności gospodarczej. Oznaczałaby bowiem, że gospodarowanie odpadami możliwe jest tylko na terenach oznaczonych symbolem O, a więc tylko w ściśle określonych i z góry przewidzianych miejscach. Nie ulegało zaś wątpliwości NSA, 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”.

Nie można jednak nie wyjaśnić, że powyższe sformułowanie odnosi się wprost do prowadzonej przez NSA sprawy. Oba ww. wyroki, a więc również wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r. (II OSK 1553/16) zapadły - jak wspomniano - w sprawie prowadzonej przez wrocławskie Kolegium. NSA uchylił decyzję starosty odmawiającą wydania zezwolenia na zbieranie opadów na działce oznaczonej w planie miejscowym symbolem RU/7, a także decyzję Kolegium oraz ww. wyrok WSA we Wrocławiu, oddalający skargę na te decyzje. NSA stwierdził, że dla terenu oznaczonego symbolem RU/7 jako przeznaczenie podstawowe ustanowiono obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnictwa. Jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono również lokalizację „działalności gospodarczej, produkcyjnej i usługowej, funkcji mieszkaniowej w formie wydzielonych mieszkań, szklarni

i wiat ogrodniczych, zieleni urządzonej, w tym zadrzewień i zakrzewień, urządzeń infrastruktury technicznej, miejsc parkingowych i garaży wolno stojących” (§ 21 planu miejscowego). Kolejno NSA zauważył, że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 planu miejscowego, jeżeli w planie mowa jest o przeznaczeniu podstawowym terenu, należy przez to rozumieć działalność wyznaczoną do lokalizacji w danym terenie, które w ramach realizacji planu powinno stać się dominującą formą wykorzystania terenu. Wprowadzenie innych niż podstawowa funkcji jest dopuszczalne wyłącznie pod warunkiem spełnienia ustaleń szczegółowych uchwały. Natomiast przez przeznaczenie uzupełniające terenu należy rozumieć działalność inną niż podstawowa, dopuszczoną do lokalizacji na danym terenie przy spełnieniu dodatkowych warunków oraz wcześniejszej lub równoczesnej realizacji przeznaczenia podstawowego (§ 2 ust. 1 pkt 6 planu). Z powyższych przepisów wynika zatem, że prowadzenie działalności innej niż podstawowa jest możliwe przy spełnieniu dwóch przesłanek. „Po pierwsze, konieczne jest spełnienie dodatkowych warunków, których jednak organ nie precyzuje. Po drugie, konieczne jest, żeby na tym terenie wcześniej lub równocześnie realizowane było przeznaczenie podstawowe. (...) Rozstrzygnięcia zatem wymaga, czy planowana działalność może stanowić działalność zgodną z uzupełniającym przeznaczeniem terenu przewidzianym w obowiązującym na tym terenie miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak już wyżej wskazano, prawodawca lokalny nie zdecydował się na określenie, jakiego rodzaju warunki mają zostać spełnione dla realizacji przeznaczenia uzupełniającego danego terenu. Należy więc uznać, że chodzi tu o otwarty katalog warunków, którego doprecyzowania będzie następowało dla konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej. Granice tego otwartego katalogu musi jednak wyznaczać wzajemna relacja pojęć *przeznaczenie podstawowe* i *przeznaczenie uzupełniające*. Posługując się literalną wykładnią pojęć przyjętych przez prawodawcę lokalnego, przyjąć należy, że przeznaczenie uzupełniające ma uzupełniać przeznaczenie podstawowe. Nie może więc pozostawać w całkowitym *oderwaniu* od przeznaczenia podstawowego i nie może być z nim sprzeczne. Skoro w niniejszej sprawie jako podstawowe przeznaczenie terenu ustalono obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, to prowadzenie działalności gospodarczej musi mieć formę, która uzupełnia przeznaczenie podstawowe. Organy nie przeprowadziły oceny planowanej przez Spółkę działalności w tym zakresie, ponieważ błędnie z góry założyły, że działalność gospodarcza jako przeznaczenie uzupełniające nie może na tym terenie polegać na działalności gospodarczej w zakresie zbierania odpadów. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zbieranie odpadów może w określonych sytuacjach faktycznych stanowić działalność uzupełniającą obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ponieważ tego rodzaju produkcja wiązać się może z powstaniem odpadów. Trafnie ponadto zauważa autor skargi kasacyjnej, że jako spełnienie przesłanki *dodatkowych warunków* należy także rozumieć uzyskanie stosownych decyzji właściwych organów administracji, które pozwolą na zgodne z przepisami zagospodarowanie terenu, w tym przypadku zgodne z przepisami i zapewniające ochronę środowiska prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na zbieraniu odpadów. Drugi z warunków przyjęcia dopuszczalności uzupełniającego przeznaczenia terenu to wcześniejsze lub równoczesne przeznaczenie terenu na cel określony jako podstawowy.”

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2017 r. (II SA/Wr 844/16) - dotyczącym wciąż omawianej wyżej sprawy - wywieziono więc już, że „wszelkie możliwe wątpliwości odnośnie omawianej problematyki wyjaśniają tezy prawa wyroku II OSK 1553/15” (prawidłowa sygn. to II OSK 1553/16). WSA we Wrocławiu stwierdził, że czynność ustalenia zgodności danego sposobu zagospodarowania terenu z ustaleniami planu miejscowego nie sprowadza się jedynie do sprawdzenia zgodności planowanego sposobu z przeznaczeniem wyraźnie zapisanym w ustaleniach planu. Pomiędzy ustanowionym w planie miejscowym zakazem danego sposobu zagospodarowania, a przewidzianymi w nim wyraźnie przeznaczeniami rozciąga się bowiem podstawowa przestrzeń, w której dokonuje się ocen. Ustalenie zgodności wymaga więc samodzielnych i wnikliwych ocen organu dla rozstrzygnięcia, czy właśnie nieprzewidziane w sposób wyraźny w planie miejscowym

zamierzenie jednak jest na tyle podobne i na tyle nie koliduje z wyraźnymi ustaleniami planu, że jego realizacja będzie zgodna z planem miejscowym. WSA we Wrocławiu zauważył, że na tle ustawy obecnej i ustaw z zakresu planowania przestrzennego już nieobowiązujących wielokrotnie w orzecznictwie sądowym i komentarzach analizowano, czy dane zamierzenie, nieprzewidziane wyraźnie w planie miejscowym, jest jednak pomimo tego z nim zgodne, czy też na tyle znacząco odbiega od ustanowionych przeznaczeń, że jest z nim niezgodne. Tej wymaganej oceny organu nie zastępuje stwierdzenie, że określone przedsięwzięcie nie zostało wymienione w ustaleniach planu albo że należy ono do dziedziny, która mogłaby zostać oznaczona dodatkowym symbolem, oprócz już zawartych w planie miejscowym. Gmina może zatem przy ustalaniu przeznaczenia danego terenu zapisać w przepisie planu miejscowego działalność z zakresu przetwarzania odpadów oraz oznaczyć teren symbolem O lub go nie oznaczać w ten sposób, co jednak nie wyklucza uznania gospodarowania odpadami w określony sposób za zgodne z przeznaczeniem innych terenów, o ile przeznaczenia te można pogodzić z zamiarem podjęcia gospodarki odpadami. WSA we Wrocławiu zauważył także, że podobne rozumowania ocenne towarzyszą stosowaniu szeregu przepisów prawnych przewidujących wymóg ustalenia zgodności danego przedsięwzięcia z planem miejscowym i należy szukać wspólnych kryteriów tej oceny, bez wyodrębnienia specyfiki stosowania danej ustawy, której ta nie ustanawia.

Powyższe orzeczenia sądowno-administracyjne nie mogą być traktowane jako przesądzające zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego każdego przedsięwzięcia związanego z gospodarowaniem odpadami na każdym terenie oznaczonym w planie symbolem P lub przeznaczonym na działalność gospodarczą, przemysłową czy produkcyjną, bez szczegółowej analizy wszystkich zapisów analizowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kolegium powtórzy, że ustalenie zgodności z planem wymaga samodzielnych i wnikliwych ocen organu dla rozstrzygnięcia, czy właśnie nieprzewidziane w sposób wyraźny w planie miejscowym zamierzenie jednak jest na tyle podobne i na tyle nie koliduje z wyraźnymi ustaleniami planu, że jego realizacja będzie zgodna z planem miejscowym

Jak wspomiano, w rozpatrywanej sprawie prawodawca lokalny - w § 5 pkt 1 planu miejscowego, definiując „teren zabudowy przemysłowej” - wskazał odrębnie:

- tereny zabudowy produkcyjno-usługowej (lit. a),
- tereny obiektów energetyki i ciepłownictwa, które mają obejmować „obiekty, budowle i instalacje technologiczne związane z produkcją i przesyłem energii cieplnej oraz elektrycznej” (lit. b).

W § 5 pkt 1 lit. b) planu miejscowego prawodawca lokalny ograniczył więc „produkcję i przesył energii cieplnej oraz elektrycznej” do obiektów energetyki i ciepłownictwa, z których wykluczyć trzeba - jak wyjaśniono wyżej - instalacje inne niż spalające „paliwa” w rozumieniu rozporządzenia z dnia 1 marca 2018 r. i specyficzne odpady będące biomasą [§ 9 pkt 4 lit. g) planu miejscowego]. W takiej sytuacji nie można „bloku energetycznego”, czy „elektrociepłowni” planowanego przez Spółkę z o.o., będącego - zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa - instalacją termicznego przetwarzania odpadów, po prostu „przesunąć” do § 5 pkt 1 lit. a) i uznać za obiekt produkcyjny.

Mając na względzie powyższe ustalenia Kolegium uznało, że lokalizacja planowanego przez Spółkę z o.o. przedsięwzięcia jest niezgodna z planem miejscowym.

W odwołaniu zarzucono naruszenie przez organ pierwszej instancji art. 10 i art. 79a k.p.a.

Zgodnie z art. 79a § 1 k.p.a., w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Stosownie zaś do art. 79a § 2 k.p.a., w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1. Jak wyjaśnił np. WSA w Łodzi w wyroku z dnia

2 marca 2022 r. (III SA/Łd 1114/21), celem przepisu art. 79a § 1 k.p.a. jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów - nie korzysta z takiej możliwości. Chodzi przy tym o to, aby strona nie została zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy oraz zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawiania tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego. „Przepis art. 79a § 1 k.p.a. stanowi konkretyzację i uzupełnienie obowiązków wynikających z art. 10 § 1 k.p.a., a jego celem jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów - nie korzysta z takiej możliwości” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2021 r., III SA/Po 58/21).

Regulacji art. 79a § 1 k.p.a. nie można więc rozumieć w ten sposób, że organ administracyjny ma obowiązek uprzedzić stronę, w jaki sposób rozstrzygnie sprawę. Chodzi tu o dodatkowe dowody, którymi dysponuje strona i kwestię kompletności postępowania dowodowego. Zarzucając Wójtowi Gminy Wisznia Mała naruszenie art. 79a § 1 k.p.a. Spółka z o.o. nie wskazała zaś żadnego dowodu, którego przedstawienie w toku postępowania pierwszoinstancyjnego zmieniłoby podjęte rozstrzygnięcie. Byłoby to zresztą trudne, skoro w przypadku badania zgodności lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym podstawowym materiałem dowodowym jest ów plan oraz wnioski, wraz z kartą informacyjną przedsięwzięcia lub raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Jak wywiódł NSA w wyroku z dnia 23 marca 2021 r. (III OSK 163/21), „Dokonując oceny wniosku z punktu widzenia zgodności planowanego przedsięwzięcia z obowiązującym na danym terenie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy środowiskowej), organy mają ograniczony zakres materiału dowodowego opierając się przede wszystkim na złożonej przez inwestora karcie informacyjnej przedsięwzięcia. To ten dokument stanowi kluczowy dowód w sprawie i to ten dokument musi zostać oceniony w kontekście konkretnych przepisów i ustaleń m.p.z.p.”

Argument odwołującej się, że naruszeniem art. 79a § 1 k.p.a. jest zaniechanie zawiadomienia strony, iż „Organ dopatrył się w sprawie sprzeczności z MPZP, ewidentnie nieprawidłowo kwalifikując Przedsięwzięcie na potrzeby tej oceny, a stanowisko Spółki być może wyklarowałoby wątpliwości, które powstały po stronie Organu”, a tym bardziej, że jest to równoznaczne z niezapewnieniem Spółce z o.o. prawa do czynnego udziału w postępowaniu i stanowi przesłankę wznowienia postępowania uregulowaną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., Kolegium musiało więc uznać za nieskuteczny.

Spółka z o.o. zarzuca również naruszenie art. 9, w związku z art. 10 § 1 k.p.a., poprzez zaniechanie przez Wójta Gminy Wisznia Mała zawiadomienia odwołującej się o pismach złożonych przez podmioty działające na prawach strony. Również to „zaniechanie” stanowić ma - zdaniem odwołującej się - przesłankę wznowienia postępowania uregulowaną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Kolegium wyjaśni więc, że zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. oceniać należy „z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnie wskazanej czynności procesowej oraz wpływu tego uchybienia na wynik sprawy” (wyroki NSA: z dnia 6 maja 2016 r., II GSK 2905/14, z dnia 18 maja 2006 r., II OSK 831/05, z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 4/07, z dnia 23 listopada 2007 r., I OSK 1614/06 oraz uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r., FPS 6/04, ONSAiWSA 2005/4/66, podjęta na gruncie analogicznej do zawartej w art. 10 § 1 k.p.a. regulacji art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej). Strona powołująca się na zaniechanie organu w zakresie wykonywania obowiązków informacyjnych w toku postępowania powinna więc wykazać, jakiej konkretnie czynności z tego powodu nie dokonała, jakich argumentów nie podniosła i jak wpłynęło to na wynik sprawy.

Kolegium wyjaśni również, że zasady postępowania administracyjnego nie są wartością samą w sobie, lecz mają określony cel (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r.,

II OSK 429/07). „Sąd uchylając z tych powodów decyzję lub postanowienie musi wykazać, że gdyby nie doszło do stwierdzonego w postępowaniu sądowym naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej mogłoby być inne” (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Postępowanie sądo-administracyjne, Warszawa 2004, s. 305; za wyrokiem NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II OSK 1490/11). Jak wywiódł NSA w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. (I OSK 410/11), „Nieprawdziwy jest pogląd, według którego samo tylko pominięcie pouczenia o uprawnieniu z art. 10 § 1 k.p.a. stanowi naruszenie procedury mające wpływ na wynik każdej sprawy. Konieczne jest badanie każdorazowo wszelkich okoliczności danej sprawy dla ustalenia oddziaływania tej nieprawidłowości na treść rozstrzygnięcia”. Wynikające z k.p.a. obowiązki organu dotyczące prowadzenia postępowania administracyjnego, w tym m. in. obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, nie mogą być bowiem absolutyzowane. „Dlatego właśnie prawo zapewnia stronie czynny udział w postępowaniu, aby ta dowodząc swych praw dowodziła również okoliczności stanowiących ich podstawę” (wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r., II GSK 527/10).

W rozpatrywanej przez Kolegium sprawie podnoszone w odwołaniu i jego uzupełnieniu z dnia 13 kwietnia 2022 r. argumenty nie mogły skutecznie podważyć rozstrzygnięcia Wójta Gminy Wisznia Mała, co oznacza, że zarzucane zaniechanie nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2021 r., II GSK 636/21). Zresztą wziąwszy pod uwagę postępowanie prowadzone przez Kolegium i ilość wystąpień składanych przez uczestników postępowania odwoławczego, oczekiwanie aż przestaną one napływać doprowadzić by mogło do sytuacji, w której postępowania nie da się zakończyć w rozsądnym terminie. Jak wspomniano, po wniesieniu odwołania przez Spółkę z o.o. do jego treści odniosły się wszystkie trzy działające w postępowaniu administracyjnym organizacje społeczne, przedstawiając opinie prawne odnośnie do niezgodności planowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym. Następnie do pism podmiotów na prawach strony i ich opinii prawnych ustosunkowała się Spółka z o.o., przedstawiając dwie opinie prawne o zgodności planowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym. Kolejno, jeden z podmiotów na prawach strony wystąpił o przedłużenie postępowania w celu ustosunkowania się do odpowiedzi Spółki z o.o. na odpowiedzi na odwołania.

Nie można tymczasem zapominać, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z postępowaniem administracyjnym, w którym rozstrzygnięcie podejmuje organ administracji publicznej, dokonując samodzielnej oceny materiału dowodowego i samodzielnej wykładni przepisów prawa. Oczywiście w postępowaniu administracyjnym każda ze stron postępowania (podmiotów na prawach strony) ma prawo wyrazić swoje zdanie i przedstawić własną wykładnię przepisów prawa. Nie oznacza to jednak, że jest ona wiążąca dla organu administracyjnego, albo że ma on obowiązek do każdego z tych poglądów się odnieść. Jako że Kolegium utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, skupiło się w niniejszym uzasadnieniu na stanowisku Spółki z o.o. i jej argumentacji oraz przedstawieniu swojej wykładni przepisów prawa, w tym planu miejscowego.

Na zakończenie Kolegium musi podkreślić, że stosowanie prawa przez organy administracji publicznej nie jest tą fazą, w której dopuszczalne jest dokonywanie wartościowania, jakiego w istocie dokonał już ustawodawca, wskazując na organy legitymujące się kompetencją w ich konkretnym systemie oraz wyposażone w optymalne możliwości rzeczowe i organizacyjne do załatwiania oznaczonych kategorii spraw (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., II OSK 1474/06). Strona ma prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni. O uchybieniu zasadzie wyrażonej w art. 8 k.p.a. nie stanowi więc podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę postępowania, w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy.

Mając na względzie wyżej powiedziane, Kolegium utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Decyzja jest ostateczna.

Pouczenie:

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, w terminie **30. dni** od dnia doręczenia decyzji stronie. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Wpis stały od skargi wynosi 200 zł.

Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego lub w toku tego postępowania może być przyznane prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (urzędowe formularze udostępnia się nieodpłatnie w budynkach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, a ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Otrzymują:

1. adwokat Agnieszka Skorupińska - pełnomocnik Spółki z o.o. Fortum Power and Heat Polska z siedzibą we Wrocławiu, CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang Pośniak i Bejm sp.k., ul. Emilii Plater 53, 00-113 Warszawa
2. adwokat Klaudia Cholewa - pełnomocnik Spółki z o.o. Fortum Power and Heat Polska z siedzibą we Wrocławiu, CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang Pośniak i Bejm sp.k., ul. Emilii Plater 53, 00-113 Warszawa
3. W-PARK Sp. z o.o., ul. Wróbli 22/3, 40-534 Katowice
4. Starosta Trzebnicki, ul. Ks. Dziekana Wawrzyńca Bochenka 6, 55-100 Trzebnica
5. AMW Towarzystwo Budownictwa Społecznego „KWATERA” Spółka z o.o., ul. Starościńska 1, 02-516 Warszawa
6. Agencja Mienia Wojskowego Oddział Regionalny we Wrocławiu, ul. Sztabowa 32, 50-984 Wrocław
7. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu, ul. Powstańców Śląskich 186, 53-139 Wrocław
8. Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, ul. Krakowska 28, 50-425 Wrocław
9. Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, ul. Cypriana Kamila Norwida 25, 50-375 Wrocław
10. Gmina Długołęka, ul. Robotnicza 12, 55-095 Długołęka
11. Stowarzyszenie Nasze Pawłowice i Ramiszów, ul. Forsycjowa 10, 51-253 Wrocław
12. Stowarzyszenie Ekologiczne „Eko-Unia”, ul. Białokórnicza 26, 50-134 Wrocław
13. Stowarzyszenie na Rzecz Ziemi, ul. Leszczyńskiej 7, 32-600 Oświęcim
14. Stowarzyszenie Mieszkańców Gminy Wisznia Mała „Integracja”, ul. Parkowa 27, 51-180 Wrocław
15. Wójt Gminy Wisznia Mała, Urząd Gminy Wisznia Mała, ul. Wrocławska 9, 55-114 Wisznia Mała
(z racji obszerności - akta zostaną zwrócone po upływie terminu do wniesienia skargi do WSA we Wrocławiu)

Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego


Magdalena Raguszevska

Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego


Barbara Michalak

Członek Samorządowego
Kolegium Odwoławczego


Agnieszka Lorek