

Ekspertyza prawna

sprawie zasadności skargi
Fortum Power and Heat Polska sp. z o.o.
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego
we Wrocławiu znak: SKO 500/163/2022 z dnia 21 kwietnia 2022 r.
utrzymującej w mocy decyzję Wójta Gminy Wisznia Mała
z dnia 10 grudnia 2021 r. (OŚ.6220.3.6.2021)

I. Strona formalna skargi:

Odnosząc się do formy skargi Fortum Power and Heat Polska sp. z o.o. nasuwa się refleksja, że najwięcej można napisać wówczas, gdy się samemu sobie zaprzecza. Skarżąca wielokrotnie w skardze wniesionej przez Jej profesjonalnych pełnomocników wielokrotnie podnosiła w istocie nieliczne, ale w koło te same zarzuty.

II. Strona merytoryczna skargi:

Odnosząc się następnie merytorycznie do zarzutów skargi zauważyć należy, że na s. 3 i 4 skargi Skarżąca kilkakrotnie powtórzyła, że: *w żadnym przepisie polskiego prawa ustawodawca nie stwierdził, że obiekt będący instalacją termicznego przetwarzania odpadów nie może jednocześnie stanowić obiektu „obektu energetyki i ciepłownictwa”* (s. 3 pkt 2 oraz s. 3 pkt 3 i s. 4 oraz s. 4 pkt 4 skargi; podobnie s. 5, pkt 8 skargi), a jednocześnie sama wskazała na s. 3 i 4 przepisy powszechnie obowiązującego prawa: § 2 ust. 1 pkt 46 w związku z § 2 ust. 1 pkt 3 i § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019, poz. 1839 ze zm.) (s. 3 pkt 3 skargi) oraz § 2 pkt 6 w związku z § 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 (Dz. U. z 2019, poz. 1806) (s. 4 pkt 4 skargi) rozróżniające instalacje energetyki i energetyki cieplnej oraz instalacje termicznej obróbki odpadów.

Odnosząc zarzutu naruszenia § 9 pkt 4 lit. g) m.p.z.p. w związku z § 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, poz. 1806) poprzez jego błędną wykładnię. Otóż rozporządzenie to straciło ważność z dniem 6 listopada 2020 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia 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. z 2020, poz. 1860), a więc na długo przed wydaniem zarówno zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2022 r., jak i utrzymanej tą decyzją w mocy decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała z dnia 10 grudnia 2021 r. odmawiającej skarżącej ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie bloku energetycznego mocy do 20 MW_e oraz 51 MW_t opartego na kotle rusztowym we wskazanej lokalizacji w gminie Wisznia Mała pod Wrocławiem”. W rozporządzeniu tym określono odrębnie, w odrębnych załącznikach do tego rozporządzenia, standardy emisyjne dla instalacji i urządzeń spalania odpadów (zgodnie z treścią § 18 tego rozporządzenia: standardy emisyjne dla instalacji i urządzeń spalania odpadów określa załącznik nr 7 do rozporządzenia) oraz do współspalania odpadów (zgodnie z treścią § 19 tego rozporządzenia: standardy emisyjne dla instalacji i urządzeń współspalania odpadów określa załącznik nr 8 do rozporządzenia).

Odnosnie zarzutu naruszenia § 5 pkt 1 lit. a) m.p.z.p. w związku z § 5 pkt 1 lit. b) w związku z § 6 pkt 2 m.p.z.p. i w związku z załącznikiem nr 1.1. do m.p.z.p. oraz w związku z § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 m.p.z.p.: w ocenie skarżącej Spółki powołane wyżej postanowienia m.p.z.p. nie upoważniają do twierdzenia, że wynika z nich „wyraźny zakaz” lokalizowania instalacji termicznego przetwarzania odpadów na terenie wskazanym przez skarżącą Spółkę jako lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia (s. 5-6, pkt 9 petitum skargi). Powszechnie wiadomo, że normatywne treści postanowień m.p.z.p., należy rekonstruować wraz z postanowieniami ustaw oraz rozporządzeń wydanych na ich podstawie i w celu ich wykonania (art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP). Wobec tego normatywne treści postanowień zawartych w § 5 pkt 1 lit. a) m.p.z.p. w związku z § 5 pkt 1 lit. b) należy rekonstruować w łączności w pierwszej kolejności z postanowieniami rozporządzenia

Zdaniem pełnomocników skarżącej Spółki: W dniu 30 listopada 2020 r. uchwalono MPZP specjalnie dla trzech działek, na których ma być realizowane Przedsięwzięcie. Ze względu na to, że MPZP zostało przyjęte specjalnie w celu umożliwienia realizacji Przedsięwzięcia od początku przewiduje ono zapisy to umożliwiające (s.11 pkt 13 Skargi). Jest to nieprawda. Zgodnie z informacją Wójta Gminy Wisznia Mała na sesji Rady Gminy w dniu 30 listopada 2020 r., skierowaną do Radnych Gminy Wisznia Mała bezpośrednio przed uchwaleniem MPZP dla przedmiotowego obszaru: „(...) obszar Biskupice II to

dokumentne rubież naszej gminy południowo-wschodnie. Jak Państwo widzą ten teren ma bardzo utrudnioną komunikację, tam właściciel miał pomysły aby Generalna Dyrekcja Dróg zgodziła się na zjazdy, on tam chciał robić stację benzynową, no nic z tego nie wypaliło (...); wobec tego mam nadzieję że zacznie on pracować również dla naszego budżetu po zrealizowaniu jakiegoś tam konkretnego działania. Zobaczymy kto będzie inwestorem, póki co właściciel miał kilka pomysłów ale żaden nie wypalił; zobaczymy jak ciąg dalszy będzie wyglądał”. A zatem twierdzenie Skarżącej, iż „MPZP zostało przyjęte specjalnie w celu umożliwienia realizacji Przedsięwzięcia” jest fałszywe.

Na marginesie należy podnieść także, iż uchwała Rady Gminy Wisznia Mała z 30 listopada 2020 r. dotycząca przedmiotowego MPZP została zaskarżona do WSA we Wrocławiu przez Gminę Długołęka, mieszkańców Gminy Wrocław (skarga zbiorowa), mieszkańców Gminy Wisznia Mała (skarga zbiorowa) oraz szereg osób fizycznych (skargi indywidualne), natomiast Radni Gminy Wisznia Mała wydali w dniu 20 maja 2022 r. oświadczenie, iż zostali wprowadzeni w błąd przy uchwalaniu przedmiotowego planu.

Zdaniem skarżącej Spółki: *nie budzi żadnych wątpliwości, że powyższe zapisy MPZP (postanowienia § 5 pkt 1 lit. a) i b) – M.S.) literalnie dopuszczają na terenie objętym MPZP realizację obiektu energetyki i ciepłownictwa, a w tej kategorii mieści się obiekt jakim jest elektrociepłownia* (s. 13 pkt 20 skargi). Argumentacja skarżącej Spółki cały czas opiera się wokół tezy, że elektrownie i elektrociepłownie są obiektami, w których jako „paliwo” stosowane, albo współstosowane są odpady. Tymczasem – w świetle powołanych wyżej przepisów powszechnie obowiązującego prawa – urządzenia, w których odpady są stosowane, albo współstosowane jako paliwo, są spalarniami odpadów, a nie elektrociepłowniami, ani elektrowniami.

Zdaniem skarżącej Spółki Wójt Gminy Wisznia Mała – jako organ środowiskowy: *zupełnie zignorował energetyczny charakter Przedsięwzięcia* (s. 16, pkt 32 skargi).

W ocenie skarżącej Spółki podstawową przyczyną odmowy wydania odmownej decyzji środowiskowej był *sprzeciw społeczny* (s. 16 pkt 35 skargi). I taki sprzeciw społeczny nie jest bez znaczenia.

Na s. 20 pkt 46 skargi zamieszczone zostało następujące stwierdzenie: *„...analizując Decyzję Wójta nie ma żadnej wątpliwości, że oparcie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie niezgodności z MPZP jest tak naprawdę próbą*

formalnego wybrnięcia z niewygodnej politycznej sytuacji, w której znalazł się Wójt na skutek nacisków lokalnych oponentów Przedsięwzięcia". (s. 19, pkt 45 skargi) Są to spekulacje na natury pozaprawnej, pozostaje natomiast faktem, że twierdzenie skargi, jakoby przepisy obowiązującego prawa nie dawały podstawy do rozróżniania instalacji służących do produkcji energii od urządzeń termicznego przetwarzania lub współprzetwarzania odpadów nie wytrzymuje próby krytyki.

Na s. 21 pkt 48 skarżąca stwierdziła, że: *Jedną z podstawowych zasad wykładni jest Clara non sunt interpretanda*. Niestety, zasada ta już przed półwiekiem została zakwestionowana przez tzw. poznańską szkołę prawa, w ramach tzw. „derywacyjnej koncepcji wykładni”, opartej na założeniu, zgodnie z którym: „Omnia sunt interpretanda”, pozostającej w opozycji do tzw. „klaryfikacyjnej koncepcji wykładni”. Zgodnie z derywacyjną koncepcją wykładni, nie ma takiego przepisu prawa, który nie wymagałby wykładni i jej nie podlegał (*szerzej na ten temat M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 294 – 295, a także s. 211 - 252*). Jednakże zdaniem skarżącej: *Już wstępna lektura MPZP prowadzi do wniosku, że dopuszcza on budowę obiektu energetyki i ciepłownictwa, a konkretnie elektrociepłowni niezależnie od rodzaju spalanego paliwa* (s. 21 pkt 48 skargi). I dalej: *Dla dokonania wykładni zapisów MPZP na potrzeby ustalenia, czy Przedsięwzięcie jest zgodne z MPZP, wystarczająca jest całościowa analiza samego MPZP*. Powyższe stanowisko skarżącej jest oparte na całkowicie błędnej i fałszywej przesłance, odwołującej się do wspomnianej wcześniej tzw. klaryfikacyjnej koncepcji wykładni. Skarżąca dąży do odwrócenia uwagi organów środowiskowych oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, że dla ustalenia właściwego znaczenia normatywnego postanowień zawartych w m.p.z.p. znaczenie mają nie tylko same postanowienia tegoż m.p.z.p., lecz także normatywny kontekst m.p.z.p. Na ów kontekst składają się przede wszystkim dwa rozporządzenia: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), które obowiązywało do dnia 24 grudnia 2021 r. oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), które weszło w życie z dniem 24 grudnia 2021 r. Już pierwsze z ww. rozporządzeń z dnia 26 sierpnia 2003 r., które obowiązywało w okresie procedowania i uchwalenia w dniu 30 listopada 2020 r. przez Radę Gminy Wisznia Mała miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Biskupice oraz Rogoź (uchwała nr VIII/XXVI/282/20), określanego dalej jako „m.p.z.p.”, **narzucało m.in. stosowanie w projektach planów miejscowych oznaczeń oraz nazewnictwa** (§

1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.), stosowanych w planach miejscowych. Zgodnie z treścią § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.: *Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.* W załączniku tym określone zostały nie tylko oznaczenia graficzne i literowe dotyczące określania w planach miejscowych przeznaczenia terenów, które należało stosować w projektach rysunków planów miejscowych, ale nadto oznaczeniom tym Minister Infrastruktury przyporządkował – jako ustawowo upoważniony prawodawca centralny – normatywne określenie znaczenia poszczególnych oznaczeń przeznaczeń, które mogą być stosowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że prawodawcy lokalni, procedując oraz uchwalając plany miejscowe, pozbawieni zostali swobody w zakresie samodzielnego kreowania oznaczeń stosowanych w projektach planów miejscowych, jak i w samych planach (tak w częściach tekstowych, jak i graficznych) **oraz kreowania dla tych oznaczeń w sposób samodzielny normatywnych treści tych oznaczeń.** Jeśli nawet we wcześniejszych okresach, a więc po reaktywowaniu samorządu gminnego z dniem 27 maja 1990 r. - organy gmin – jako dysponenti tzw. władztwa planistycznego - taką samodzielność posiadały i mogły kreować różne oznaczenia stosowane w projektach planów miejscowych oraz mogły nadawać tym oznaczeniom dowolne znaczenia normatywne, to począwszy od dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. samodzielności takiej zostały pozbawione. Od tego czasu musieli oni stosować w projektach planów miejscowych oznaczenia dotyczące przeznaczenia poszczególnych terenów odpowiadające oznaczeniom określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. oraz wiązać z tymi oznaczeniami znaczenie określone w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia. Powyższe oznacza, że interpretacja m.p.z.p. w zakresie, w jakim akt ten określa przeznaczenie terenów nim objętych, nie może opierać się wyłącznie – jak tego domaga się skarżąca - na samym literalnym brzmieniu m.p.z.p. lecz musi bezwzględnie uwzględniać normatywny kontekst, wynikający w pierwszej kolejności z § 1 pkt 3 i 4 oraz z § 9 ust. 1 i z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ów normatywny kontekst wiąże się z czymś, co całkowicie pominęła w swej - bez merytorycznej potrzeby tak obszernej – skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, z licznymi powtórzeniami tych samych twierdzeń. Tym czymś jest idea wypracowana na potrzeby planowania przestrzennego w systemach prawnych *common law*, określana mianem „zoningu” (szerzej na ten temat: *L.A. Stein, Principles of planning law, Melbourne, Victoria AU, 2008, s. 32 - 50*), czyli strefowania, a następnie implementowana do kontynentalnych systemów prawnych. Sprowadza się ona do

tego, że dysponent władztwa planistycznego nie może sam kreować przeznaczeń poszczególnych terenów obejmowanych planami miejscowymi, oraz ich symboliki, lecz może jedynie stosować w projektach planów miejscowych określenia przeznaczeń oraz ich symbolikę, narzucone mu – jako prawodawcy lokalnemu – przez ustawodawcę lub innego prawodawcę. Na marginesie dodać warto, że wspomniana idea „zoningu” jeszcze wyraźniej została wyartykułowana w nowym rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021, poz. 2404). W rozporządzeniu tym w zakresie stosowanych oznaczeń, nazewnictwa i standardów (§ 1 pkt 3) postanowiono, że: *Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia.* W załączniku nr 1 do tego rozporządzenia dokonano rozróżnienia na trzy poziomy klas przeznaczenia terenu. Dla terenów przeznaczonych pod inwestycje produkcyjne przewidziano w tym załączniku na pierwszym poziomie przeznaczenia oznaczenie symbolem „P”. Na drugim poziomie klas przeznaczenia terenów (subklasie) wprowadzono rozróżnienie na przeznaczenia terenów na tereny przeznaczone pod: produkcję przemysłową, które mają być oznaczane symbolem „PP”, produkcję energii, które mają być oznaczane symbolem „PE”, składów i magazynów, które mają być oznaczane symbolem „PS” oraz tereny przemysłu portowego i oznaczenie symbolem „PR”. Z kolei dla terenów przeznaczonych na produkcję energii i oznaczonych na drugim poziomie klas przeznaczenia terenów symbolem „PE”, na trzecim poziomie klas przeznaczenia terenów (subsubklasie) jako „tereny elektrowni wiatrowych” i oznaczone symbolem „PEW” oraz jako „tereny elektrowni słonecznych” i oznaczone symbolem „PEF”.

Natomiast dla terenów przeznaczonych pod inwestycje z dziedziny przetwarzania odpadów, przewidziano w tym załączniku na pierwszym poziomie przeznaczenia, przeznaczenie terenów pod infrastrukturę techniczną i oznaczenie symbolem „I”. Na drugim poziomie klas przeznaczenia terenów (subklasie) wprowadzono rozróżnienie na przeznaczenia terenów na tereny przeznaczone pod: „gazownictwo”, które mają być oznaczane symbolem „IG”, „obsługę produktów naftowych”, które mają być oznaczone symbolem „IN”, „wodociągów”, które mają być oznaczane symbolem „IW”, „kanalizacji”, które mają być oznaczane symbolem „IK”, „ciepłownictwa”, które mają być oznaczane symbolem „IC” oraz „gospodarowania odpadami”, które mają być oznaczane symbolem „IO”. Z kolei dla

terenów przeznaczonych na gospodarowanie odpadami i oznaczonych na drugim poziomie klas przeznaczenia terenów symbolem „IO”, na trzecim poziomie klas przeznaczenia terenów (subsubklasie) podlegają podziałowi na tereny: „składowisk odpadów” i oznaczane symbolem „IOS”, „zakładów unieszkodliwiania odpadów” i oznaczane symbolem „IOU”, „spalarni odpadów” i oznaczane symbolem „IOO”, „unieszkodliwiania odpadów wydobywczych” i oznaczane symbolem „IOW”, „punktów selektywnego zbierania odpadów” i oznaczane symbolem „IOP”, „instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” i oznaczane symbolem „IOP”. W przypadku planów miejscowych sporządzanych zgodnie z tym nowym rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*Dz. U. z 2021, poz. 2404*) nie powinno być już żadnych wątpliwości co do tego, czy spalarnia odpadów stanowi jednocześnie elektrownię czy elektrociepłownię i w związku z tym czy spalarnię odpadów, czy - inaczej mówiąc - zakład unieszkodliwiania odpadów można zlokalizować na terenie, który w obowiązującym planie miejscowym ma inne przeznaczenie, niż określone inne przeznaczenie, niż „teren zakładu unieszkodliwiania odpadów”, oznaczony w planie symbolem „IOU”.

Z powyższej perspektywy najbliższej – w sensie określanego w planach miejscowych przeznaczeniach terenu – spalarni lub współspalarni (IOO), są zakłady unieszkodliwiania odpadów (IOU). Mieszczą się one bowiem w subklasie przeznaczenia terenów, które w projektach planów miejscowych należy oznaczać symbolem „IO”. Nieco dalej plasują się tereny, które w projektach planów miejscowych mają być określane symbolem „IC”, oznaczającym subklasę przeznaczenia terenów pod inwestycje z dziedziny ciepłownictwa, traktowane jednak jako tereny przeznaczone pod inwestycje z dziedziny infrastruktury technicznej, a więc należące do klasy przeznaczeń oznaczanych symbolem „I”. Natomiast tereny przeznaczone pod inwestycje produkcyjne przynależą do odrębnej klasy przeznaczeń, które w projektach planów miejscowych należy oznaczać symbolem „P”. Tereny tak oznaczone mają być całkowicie rozdzielne od terenów przeznaczonych pod inwestycje infrastrukturalne, które na tym samym, pierwszym poziomie klas przeznaczeń, w projektach planów miejscowych mają być oznaczane symbolem „I”. W takich uwarunkowaniach prawnych nie sposób twierdzić, że spalarnia, czy współspalarnia odpadów może być lokalizowana na terenach, które w planie miejscowym zostały oznaczone symbolem „P”, ani nawet na terenach przeznaczonych symbolem IC, a jedynie na terenach, które w planach miejscowych zostały oznaczone symbolem „IO”, co oznacza, że na drugim poziomie przeznaczeń

(subpoziomie przeznaczeń) zostały przeznaczone pod inwestycje związane z gospodarowaniem odpadami. Ściśle zaś spalarnie lub współspalarnie odpadów powinny być lokalizowane wyłącznie na takich terenach, dla których w planach miejscowych, na trzecim poziomie przeznaczeń (subsubpoziomie przeznaczeń) określono przeznaczenie pod spalarnie odpadów i oznaczono symbolem „IOO”.

Jednakże stwierdzić należy jednoznacznie, że także już pod rządami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), które obowiązywało w momencie podejmowania przez Radę Gminy Wisznia Mała uchwały o przystąpieniu do sporządzenia m.p.z.p. oraz uchwały w sprawie m.p.z.p., wymagane było rozdzielne określanie przeznaczenia terenów pod inwestycje produkcyjne, które należało oznaczać symbolem „P” oraz oddzielne – pod inwestycje z dziedziny infrastruktury technicznej, w tym pod inwestycje z dziedziny: elektroenergetyki, które należało oznaczać symbolem „E”, ciepłownictwa, które należało oznaczać symbolem „C” oraz gospodarki odpadami, które należało oznaczać w planach miejscowych symbolem „O”. Na tym właśnie ma polegać wspomniany „zoning”, czyli strefowanie. Interpretacja, przy której obstaje skarżąca, całkowicie pomija ten aspekt. Akceptacja stanowiska skarżącej Spółki prowadziłaby w konsekwencji do zaprzepaszczenia głównego celu planowania przestrzennego, jakim jest zaprowadzenie oraz zachowanie ładu przestrzennego. Z tego względu teza, przy której z uporem obstaje skarżąca, powołując się na *energetyczny charakter przedsięwzięcia* (s. 22, pkt 52; s. 23, pkt 56; s. 24 pkt 57; s. 26, pkt 64; s. 28, pkt 73; s. 29, pkt 75; s. 30 pkt 80 i 81; s. 31, pkt 84; 33 pkt 90 i 91; s. 37, pkt 105-107; s. 43, pkt 127 – 129; 46, pkt 138, s. 49 - 50, pkt 149 - 153 skargi), jakoby planowane przez Nią przedsięwzięcie stanowiło jednocześnie: spalarnię odpadów oraz elektrownię, czy elektrociepłownię, jest na gruncie powołanych wyżej przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie do przyjęcia. Nakazują one bowiem rozdzielnie, a nie łącznie – jak tego chce skarżąca Spółka – traktować instalacje unieszkodliwiania odpadów oraz inwestycje związane z wytwarzaniem energii elektrycznej albo ciepłej, niezależnie od tego, że w procesach unieszkodliwiania odpadów może być wytwarzana energia elektryczna albo ciepła. I to właśnie wskazane wyżej przepisy uniemożliwiają – na gruncie planowania i zagospodarowania przestrzennego – uwzględnienie (używając słów skarżącej Spółki) *wielorakiej natury danego przedsięwzięcia* (s. 25, pkt 61 skargi).

Dla ustalenia rzeczywistego charakteru przedsięwzięcia skarżącej Spółki nie bez znaczenia jest także argument podniesiony przez Towarzystwo na Rzecz Ziemi w

Jego piśmie z dnia 25 stycznia 2021 r. W piśmie tym Towarzystwo na Rzecz Ziemi trafnie oceniło przedmiotowe przedsięwzięcie jako nieposiadające cech elektrociepłowni (s. 2, *akapit drugi pisma z dnia 25 stycznia 2021*). Należy w pełni podzielić to stanowisko ze względu na to, że – jak podniesiono w tym piśmie: *Nieruchomość, na której miałyby powstać planowana spalarnia nie jest uzbrojona w jakiekolwiek przyłącze ciepłownicze, pozwalające na przesył energii cieplnej, a przedsięwzięcie oceniane w przedmiotowym postępowaniu nie obejmuje budowy ciepłociągu (tamże) oraz że: brak możliwości transportu i dystrybucji ciepła, nie pozwala uznać że w myśl przepisów ... ustawy (prawo energetyczne – M.S.) instalacja będzie ciepło wytwarzać (s. 2, akapit trzeci pisma z dnia 25 stycznia 2021)*. Dodać należy, że nieruchomość, na której miałyby powstać przedmiotowe przedsięwzięcie określone jako blok energetyczny, nie jest również uzbrojona w jakiekolwiek przyłącze energetyczne, pozwalające na przesył energii elektrycznej, a jej charakterystyka zawarta we wniosku oraz w raporcie nie przewiduje budowy przyłączy oraz sieci umożliwiający przesył wytwarzanej w niej energii elektrycznej. Nie wiadomo w jaki sposób wytwarzana w przedmiotowym przedsięwzięciu energia elektryczna oraz ciepła miałyby być „sprzedawana”, albo w jaki sposób energia elektryczna i ciepła, wytwarzana w przedmiotowym przedsięwzięciu, miałyby zaopatrywać budynki mieszkalne (o czym mowa m.in. na s. 40, pkt 117 skargi).

Odnosnie zarzutu naruszenia przez SKO we Wrocławiu normy zakodowanej w art. 7a § 1 Kodeksu postępowania (s. 21, pkt 49 skargi) : Zdaniem skarżącej: ... organy, zgodnie z zasadą rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony, wyrażoną w art. 7a § 1 k.p.a. powinny były dokonać wykładni MPZP na korzyść Spółki. Tymczasem przepis art. 7a § 1 k.p.a. ma następujące brzmienie: *Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ*. Jak więc widać, przepis ten ma zastosowanie ograniczone do postępowań, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku, bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Nie ma on więc zastosowania do postępowania administracyjnego o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Przedmiotem tych postępowań nie jest ani nałożenie na stronę obowiązku, ani ograniczenie, ani też odebranie uprawnienia. Wychodzi więc na to, że profesjonalne pełnomocniczki skarżącej błędnie odwołały się do przepisu art. 7a § 1 k.p.a.

Całkowicie bezpodstawny jest zarzut skarżącej Spółki, jakoby SKO nie rozpatrzyło przedstawionej przez nią argumentacji oraz jakoby się do niej nie odniosło (*s. 22, pkt 51 skargi*). Proste zestawienie treści decyzji SKO z tym zarzutem wystarczy, by zarzut ten traktować jako całkowicie bezzasadny. Nawiasem mówiąc także w odniesieniu do tego zarzutu skarżąca sama sobie zaprzecza, z jednej strony podnosząc zarzut o nierozpatrzeniu i nieodniesieniu się do zarzutów skarżącej podniesionych w odwołaniu od decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała, a ze strony drugiej przyznając, że: *...w obszernej części opisowej uzasadnienia Zaskarżonej Decyzji przedstawiono argumentację podnoszoną przez Spółkę (s. 22, pkt 51 skargi)*. O rzekomym nierozpatrzeniu i nieodniesieniu się do argumentacji skarżącej Spółki bynajmniej nie świadczy okoliczność, że SKO – jako organ środowiskowy wyższego stopnia *Wielokrotnie ... przytacza stanowisko spółki i wywodzi z niego zupełnie inne wnioski, niż wynika to ze złożonych w sprawie pism (s. 22 pkt 53 skargi)*. Świadczy to o niewątpliwym rozpatrzeniu przez SKO argumentacji skarżącej Spółki oraz o odniesieniu się do tej argumentacji, tyle że ze stanowiskiem negatywnym, niepodzielającym stanowiska skarżącej.

Nie zasługuje również na aprobatę teza skargi, jakoby przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (*Dz. U. z 2019, poz. 1839 ze zm.*) nie miały nic wspólnego z energetyką ani z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (*s. 30 – 31, pkt 83 oraz s. 33, pkt 92 skargi*). Związek regulacji tam zawartej jest ścisły i wyraźnie widoczny zarówno z regulacjami zawartymi w ustawie - Prawo energetyczne, jak i ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyraża się on w szczególności w treści art. 72 ust. 1 pkt 3 i 3a, art. 77 ust. 2 pkt 3, art. 80 ust. 2 i art. 86 pkt 2 ustaw 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 2022, poz. 1028*).

Zasługuje natomiast na aprobatę stanowisko skarżącej Spółki, że w przedmiotowej sprawie nie miało żadnego znaczenia 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 (*s. 34, pkt 96 skargi*), jednakże z innych przyczyn, niż te, które podano w skardze. Jak już wspomniano wcześniej, w dniu wydania przez Wójta Gminy Wisznia Mała decyzji odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie bloku energetycznego mocy do 20 MW_e oraz 51 MW_t opartego na kotle rusztowym we wskazanej lokalizacji w gminie Wisznia

Mała pod Wrocławiem”, a więc w dniu 10 grudnia 2021 r. rozporządzenie to już nie obowiązywało. Utraciło ono bowiem moc z dniem 6 listopada 2020 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia 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. z 2020, poz. 1860*), a więc na długo przed wydaniem zarówno zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2022 r., jak i utrzymanej tą decyzją w mocy decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała z dnia 10 grudnia 2021 r.

Skarga nie jest wolna od wewnętrznych sprzeczności. I tak na ss. 39 - 40 skarżąca Spółka raz twierdzi, że postanowienia § 9 pkt 4 lit. g) m.p.z.p. dotyczą budynków mieszkalnych (*s. 39, pkt 114*), by nieco niżej twierdzić, że postanowienia te nie dotyczą budynków mieszkalnych, lecz – tym razem trafnie – *wytwarzania ciepła na obszarze MPZP (s. 40, pkt 118 skargi)*. W ocenie uczestnika postępowania powołane postanowienie m.p.z.p. dotyczy niewątpliwie dozwolonych sposobów wytwarzania energii cieplnej, a nie budynków mieszkalnych, których użytkownicy (właściciele, czy najemcy) będą jedynie konsumentami tej energii.

Po części można się zgodzić z tezą skargi, iż: *SKO wyjaśnił ..., że odpady w świetle RSE (poza biomasą) nie są uznawane za paliwa, a instalacje termicznego przekształcania są odrębną kategorią prawną od elektrowni i elektrociepłowni*. W ocenie uczestnika postępowania – Stowarzyszenia Nasze Pawłowice i Ramiszów – do uzasadnienia decyzji SKO we Wrocławiu należałoby dodać powołanie się na regułę kolizyjną: *lex specialis derogat legi generali*. Tak, rację ma skarżąca Spółka, że w planowanym przez nią przedsięwzięciu mogłaby być wytwarzana energia cieplna oraz elektryczna. Jednakże ze względu na rodzaj paliwa przewidzianego przez skarżącą Spółkę do wytwarzania obu rodzajów energii, przedsięwzięcie to nie kwalifikuje się do ogólniejszej kategorii inwestycji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej oraz cieplnej, lecz do bardziej szczegółowo wyodrębnionej najpierw w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*Dz. U. Nr 164, poz. 1587*) obowiązującego w czasie procedowania oraz uchwalenia m.p.z.p. kategorii inwestycji z zakresu gospodarowania odpadami i oznaczanego symbolem „O”, a w obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*Dz. U. z 2021, poz. 2404*) do takiej samej kategorii inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, oznaczonej w pierwszej klasie przeznaczeń symbolem „I”, w drugiej klasie przeznaczeń – symbolem „IO”, a w trzeciej klasie

przeznaczeń - symbolem „IOU” – „jako teren przeznaczony dla instalacji służących unieszkodliwianiu odpadów”.

Ze względów wcześniej już podniesionych, niepodobna również podzielić twierdzenia skargi, jakoby gospodarowanie odpadami mieściło się w zakresie przeznaczenia terenu pod zabudowę przemysłową (s. 45, pkt 136). Jak już powiedziano, ze względu na wprowadzoną mocą rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu projektu planu miejscowego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) zasadę „zoningu” (strefowania), rozwiniętą następnie – mocą rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021, poz. 2404) – nie jest dopuszczalna prezentowana przez Skarżącą (s. 36, pkt 104, s. 37, pkt 105; s. 45, pkt 136 skargi) interpretacja postanowień m.p.z.p.

Wbrew twierdzeniu skarżącej Spółki, że przedmiotowego: *Przedsięwzięcia nie można traktować jako „samej, autonomicznej” instalacji termicznego przekształcania odpadów oraz że: w żadnym przypadku nie mamy do czynienia z samodzielną instalacją przekształcania odpadów* (s. 46, pkt 138 skargi) stwierdzić wypadnie, że powyższym stwierdzeniom przeczą oczywiste i jednoznaczne fakty, takie mianowicie, że planowane przez skarżącą Spółkę przedsięwzięcie nie jest w żaden sposób powiązane z instalacjami, za pośrednictwem których możliwe byłyby: przesył oraz dystrybucja energii elektrycznej oraz ciepłej.

Odnosząc się do tezy skargi, jakoby: *żaden przepis MPZP nie wyraził explicate zakazu lokalizowania „spalarni” ani „współspalarni” odpadów* (s. 46 - 47, pkt 138 - 140 skargi) powtórzyć jedynie wypadnie, że zakaz taki wynika *implicite* z tego, że obowiązujący na terenie wskazanym przez skarżącą Spółkę m.p.z.p. nie przewiduje możliwości lokalizowania zakładów unieszkodliwiania odpadów.

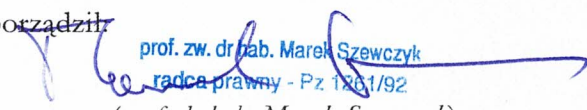
Wreszcie odnosząc się do zarzutu przekroczenia kompetencji w ocenie zgodności przedsięwzięcia z m.p.z.p. (s. 50 - 51, pkt 154 - 158) stwierdzić wypadnie, że jest to zarzut całkowicie bezpodstawny. Organy środowiskowe obu instancji są ustawowo upoważnione do badania zgodności planowanego przedsięwzięcia opisanego w dokumentach przedłożonych przez Skarżącą, w tym m.in. w raporcie środowiskowym spalarni z dnia 7 kwietnia 2021 (z późn. zm.) z obowiązującym na danym terenie planem miejscowym. Powyższy zarzut skargi jest zatem w sposób oczywisty bezzasadny.

W konsekwencji powyższego, co stwierdzono wcześniej, bezzasadny jest również zarzut utrzymania w mocy decyzji Wójta Gminy Wisznia Mała (s. 52, pkt 159 - 162).

III. Konkluzja:

Reasumując, zaskarżona przez Spółkę decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu nie jest dotknięta żadną z wad w niej wymienionych. To zaś oznacza, że skarga Spółki nie ma uzasadnionych podstaw. Zatem na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Dz. U. z 2022, poz. 329 ze zm.*), powinna zostać oddalona jako bezzasadna.

Ekspertyzę sporządził


prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk
radca prawny - Pz 1261/92

(prof. dr hab. Marek Szewczyk)

Poznań, dnia 27 lipca 2022 r.