

Wrocław, dnia 4 kwietnia 2024 r.

SKO 510.13.2024

SKO 500/163/22, 4136/1/22

Naczelnny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
we Wrocławiu**
Wydział II
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

Organ administracji: **Samorządowe Kolegium Odwoławcze we
Wrocławiu**
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław
reprezentowane przez radcę prawnego
Marcina Batora

Strona skarżąca: **Spółka z o.o. Fortum Power and Heat Polska
z siedzibą we Wrocławiu**
reprezentowana przez adwokat Agnieszkę
Skorupińską, adres do doręczeń: Rymarz, Zdort,
Maruta, Wachta, Gasiński, Her i Wspólnicy sp.k.,
ul. Prosta 18, 00-850 Warszawa

sygn. akt II SA/Wr 519/22

SKARGA KASACYJNA ORGANU

W imieniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu (pełnomocnictwo w aktach sprawy), na podstawie art. 173 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.; powoływanej dalej jako P.p.s.a.) zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2024 r. (II SA/Wr 519/22) uchylający decyzję Kolegium z dnia 21 kwietnia 2022 r. (SKO 4136/1/22) utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Wisznia Mała z dnia 10 grudnia 2021 r. (OŚ.6220.3.6.2021) odmawiającą 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, przez Spółkę z o.o. Fortum Power and Heat Polska (z siedzibą we Wrocławiu).

W ramach podstawy kasacyjnej:

- na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. - zaskarżonemu wyrokowi zarzucam, naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

- 1) 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.), w związku z § 5 pkt 1 lit. a) i lit. b), § 6 oraz § 9 pkt 4 uchwały Rady Gminy Wisznia Nr VIII/XXVI/282/20 z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Biskupice oraz Rogoź - MPZP BISKUPICE II - ROGOŹ CENTRUM (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 23 grudnia 2020 r. poz. 7233), poprzez błędną ich wykładnię w wyniku uznania, że na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod lokalizację zabudowy produkcyjno-usługowej oraz obiekty energetyki i ciepłownictwa może zostać zlokalizowana spalarnia odpadów, ponieważ „celem planowanej inwestycji jest produkcja i dystrybucja energii”, a „spalanie odpadów jest środkiem, który umożliwi osiągnięcie założonego celu produkcyjnego”, mimo że prawodawca lokalny wyraźnie wskazał, że dopuszcza odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów wyłącznie „w dedykowanych instalacjach w ramach technologii działalności zakładu elektrociepłowni”;
- 2) art. 155, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.), poprzez jego wadliwe zastosowanie (niezastosowanie) i błędne przyjęcie, że w sprawie mamy do czynienia z „elektrociepłownią wykorzystującą jako paliwo odpady” a nie jak stanowią wskazane przepisy ze spalarnią odpadów;

- na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. - zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

- 1) art. 141 § 4 ustawy - P.p.s.a. poprzez wadliwą konstrukcję uzasadnienia wyroku, polegającą na wewnętrznej sprzeczności uzasadnienia, przejawiającej się – we wskazaniu, że podstawą uchylenia decyzji organów jest art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy – P.p.s.a. – czyli „inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy”, podczas gdy z uzasadnienia wyroku, jednoznacznie wynika, że Sąd kwestionuje wykładnię i stosowanie przepisów prawa materialnego – art. 80 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w związku z § 5 pkt 1 lit. a) i lit. b), § 6 oraz § 9 pkt 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Biskupice oraz Rogoź - MPZP BISKUPICE II - ROGOŹ CENTRUM, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Wisznia Nr VIII/XXVI/282/20 z dnia 30 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 23 grudnia 2020 r. poz. 7233),
- 2) 145 § 1 pkt 1 lit. c) P.p.s.a., w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), poprzez całkowite pominięcie stanowisk organów administracyjnych opartych na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a które to stanowiska wskazują na prawidłową ocenę całokształtu sprawy i zgromadzonego materiału dowodowego, jak również na prawidłową konstrukcję uzasadnienia decyzji.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, wnoszę o:

- uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu i rozpoznanie skargi (jej oddalenie),
 - zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania według norm przepisanych,
- ewentualnie wnoszę o:

- uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi,
- zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wnoszę o rozpoznanie sprawy z przeprowadzeniem rozprawy.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 stycznia 2024 r. (II SA/Wr 519/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2022 r. (SKO 4136/1/22), utrzymującą w mocy decyzję Wójta Gminy Wisznia Mała z dnia 10 grudnia 2021 r. (OŚ.6220.3.6.2021) odmawiającą 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, przez Spółkę z o.o. Fortum Power and Heat Polska (z siedzibą we Wrocławiu; dalej jako Spółka z o.o.). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyjaśnił, że „Spór w sprawie sprowadza się do tego, czy planowana inwestycja - określona przez inwestora jako blok energetyczny - elektrociepłownia wykorzystująca do spalania odpady inne niż biomasa - jest zgodna z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” Wskazał, że zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w miejscowościach Biskupice oraz Rogoź - MPZP BISKUPICE II - ROGOŹ CENTRUM, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Wisznia Nr VIII/XXVI/282/20 z dnia 30 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 23 grudnia 2020 r. poz. 7233; dalej głównie jako plan miejscowy), określono teren oznaczony symbolem P jako teren zabudowy przemysłowej, sprecyzowany następnie jako teren przeznaczony pod lokalizację:

- zabudowy produkcyjno-usługowej obejmującej: obiekty produkcyjne wraz 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;
- 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił, że okoliczność zaliczenia planowanego przedsięwzięcia do działalności z zakresu gospodarowania odpadami nie oznacza niedopuszczalności jego realizacji na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele działalności gospodarczej, produkcyjnej czy przemysłowej. W świetle bardzo szerokiej definicji tych terenów zawartej w § 5 planu miejscowego uznał, że „rozważania organów przedstawione w uzasadnieniach wydanych w sprawie decyzji są niewystarczające dla stwierdzenia niezgodności planowanej inwestycji z obowiązującym planem.” Zwrócił uwagę, iż „Skarżąca konsekwentnie podnosi, że celem planowanej inwestycji jest produkcja i dystrybucja energii, co zostało przez organy obu instancji w zasadzie pominięte w ustaleniach wynikających z uzasadnień zaskarżonych aktów.” Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zarzuca, że organy w swych rozstrzygnięciach „przedstawiły inwestycję jako spalarnię odpadów” i wyłącznie pod tym kątem kwalifikowano przedsięwzięcie w zakresie jego zgodności z zapisami planu miejscowego. „Co więcej, Kolegium podkreśla w motywach decyzji, że to nie nazwa przedsięwzięcia nadana mu przez inwestora jest okolicznością decydująca o charakterze inwestycji, a treść wniosku, jednocześnie uzasadniając badanie aspektu wyłącznie odpadowego przedsięwzięcia argumentuje, że tak właśnie strona je określiła

decyzji o środowiskowych uregulowaniach przedsięwzięcia, a ich odmowa może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach, co również prowadzi do dokonywania wykładni zapisów planu (o ile jest ona konieczna), na korzyść inwestora.”

Odnosząc się do „cytowanych obszernie” w decyzji Kolegium z dnia 21 kwietnia 2022 r. orzeczeń sądowo-administracyjnych Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył, że „w żadnym ze stanów faktycznych, na kanwie których wydane zostały przytaczane orzeczenia, nie występował aspekt dystrybucji wyprodukowanej przez planowane inwestycje energii. Tymczasem, w ocenie Sądu, jest to kluczowe dla rozstrzygnięcia, czy przedsięwzięcie w istocie będzie stanowiło blok energetyczny produkujący energię, czy faktycznie, głównym celem działalności będzie przekształcanie odpadów, a odzysk energii pozostawał będzie normalnym skutkiem spalania. Tym samym, powoływanie się na zapadłe w tych sprawach rozstrzygnięcia nie jest prawidłowe w niniejszym przypadku. W sprawie bowiem Spółka deklaruje, że wyprodukowana energia, sprzedawana będzie w celu zaopatrzenia w ciepło kilkudziesięciu tysięcy budynków. Strona posiada przy tym, co istotne, rozbudowaną sieć ciepłociągów, umożliwiającą realizację takiej dystrybucji.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyjaśnił również, że organy administracji winny dokonać wykładni uregulowań planu miejscowego uwzględniając, iż jako akt prawa miejscowego (jedno z konstytucyjnych źródeł prawa) wpisuje się on w powszechnie obowiązujący system prawny. Interpretacja ustaleń planu miejscowego wymagała zatem uwzględnienia zasad prawnych odnoszących się do obiektywnie obowiązującego porządku prawnego. „W tym względzie organ odwoławczy powinien odnieść się do dominującego w orzecznictwie poglądu, według którego, fakt przeznaczenia danego terenu w planie miejscowym na cele działalności gospodarczej, produkcyjnej czy przemysłowej - co do zasady - nie oznacza, że nie może na tym terenie być prowadzone gospodarowanie odpadami. Z reguły bowiem niemal każdy przedsiębiorca w ramach swojej działalności ma do czynienia z jakąś formą zajmowania się odpadami, choćby związanymi z sortowaniem wytworzonych przez siebie, w tym zwykłych śmieci. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że prawidłowe odniesienie się do zarzutów odwołania wymagało przedstawienia kompleksowej wykładni planu uwzględniającej nie tylko wyrywkowo przywołane uregulowania szczegółowe dotyczące terenów o różnych funkcjach, ale obejmującej także analizę znajdujących zastosowanie do wszystkich terenów postanowień ogólnych planu. Organ powinien także rozważyć co lokalny prawodawca rozumie pod podjęciem obiekty produkcyjne, składy, magazyny, dalej, czy przedsięwzięcie planowane przez spółkę wpisuje się w tak określoną działalność oraz czy istnieją postanowienia planu wprowadzające ograniczenia w zakresie rodzajów dopuszczalnej formy prowadzenia działalności gospodarczej dla przedmiotowego terenu. Jednocześnie Sąd zdecydowanie podkreśla, że przywołana wyżej ogólna teza wynikająca ze stanowiska orzeczniczego nie oznacza, że każdy teren przeznaczony w planie miejscowym na funkcję produkcyjną, przemysłową, magazynową czy składową umożliwia realizację przedsięwzięcia polegającego na gospodarowaniu odpadami. Takiego wniosku w rozpoznawanej sprawie w żadnej mierze nie można stawiać automatycznie, gdyż uzależnione jest to od wyniku prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów planu odniesionych do rodzaju planowanego przedsięwzięcia - czego w niniejszej sprawie zabrakło.” Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił przy tym, że „powinnością organu jest ustalenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia/lub jej braku z wszystkimi ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie wyłącznie z parametrem funkcji terenu. Takich szczegółowych rozważań - w szczególności w kontekście zarzutów odwołania - w niniejszej sprawie zabrakło, co czyni ocenę braku zgodności planowanej inwestycji z przepisami planu niepełną i przedwczesną. Dopiero bowiem całościowa i kompleksowa analiza treści planu, umożliwi wiarygodne formułowanie wniosków co do zgodności/lub nie, planowanego zamierzenia z planem miejscowym. Wobec braku takiej analizy na obecnym etapie nie można przesądzić o zgodności zamierzenia z ustaleniami planu.”

decyzji o środowiskowych uregulowaniach przedsięwzięcia, a ich odmowa może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach, co również prowadzi do dokonywania wykładni zapisów planu (o ile jest ona konieczna), na korzyść inwestora.”

Odnosząc się do „cytowanych obszernie” w decyzji Kolegium z dnia 21 kwietnia 2022 r. orzeczeń sądowo-administracyjnych Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył, że „w żadnym ze stanów faktycznych, na kanwie których wydane zostały przytaczane orzeczenia, nie występował aspekt dystrybucji wyprodukowanej przez planowane inwestycje energii. Tymczasem, w ocenie Sądu, jest to kluczowe dla rozstrzygnięcia, czy przedsięwzięcie w istocie będzie stanowiło blok energetyczny produkujący energię, czy faktycznie, głównym celem działalności będzie przekształcanie odpadów, a odzysk energii pozostawał będzie normalnym skutkiem spalania. Tym samym, powoływanie się na zapadłe w tych sprawach rozstrzygnięcia nie jest prawidłowe w niniejszym przypadku. W sprawie bowiem Spółka deklaruje, że wyprodukowana energia, sprzedawana będzie w celu zaopatrzenia w ciepło kilkudziesięciu tysięcy budynków. Strona posiada przy tym, co istotne, rozbudowaną sieć ciepłociągów, umożliwiającą realizację takiej dystrybucji.”

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyjaśnił również, że organy administracji winny dokonać wykładni uregulowań planu miejscowego uwzględniając, iż jako akt prawa miejscowego (jedno z konstytucyjnych źródeł prawa) wpisuje się on w powszechnie obowiązujący system prawny. Interpretacja ustaleń planu miejscowego wymagała zatem uwzględnienia zasad prawnych odnoszących się do obiektywnie obowiązującego porządku prawnego. „W tym względzie organ odwoławczy powinien odnieść się do dominującego w orzecznictwie poglądu, według którego, fakt przeznaczenia danego terenu w planie miejscowym na cele działalności gospodarczej, produkcyjnej czy przemysłowej - co do zasady - nie oznacza, że nie może na tym terenie być prowadzone gospodarowanie odpadami. Z reguły bowiem niemal każdy przedsiębiorca w ramach swojej działalności ma do czynienia z jakąś formą zajmowania się odpadami, choćby związanymi z sortowaniem wytworzonych przez siebie, w tym zwykłych śmieci. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że prawidłowe odniesienie się do zarzutów odwołania wymagało przedstawienia kompleksowej wykładni planu uwzględniającej nie tylko wyrywkowo przywołane uregulowania szczegółowe dotyczące terenów o różnych funkcjach, ale obejmującej także analizę znajdujących zastosowanie do wszystkich terenów postanowień ogólnych planu. Organ powinien także rozważyć co lokalny prawodawca rozumie pod podjęciem obiekty produkcyjne, składy, magazyny, dalej, czy przedsięwzięcie planowane przez spółkę wpisuje się w tak określoną działalność oraz czy istnieją postanowienia planu wprowadzające ograniczenia w zakresie rodzajów dopuszczalnej formy prowadzenia działalności gospodarczej dla przedmiotowego terenu. Jednocześnie Sąd zdecydowanie podkreśla, że przywołana wyżej ogólna teza wynikająca ze stanowiska orzeczniczego nie oznacza, że każdy teren przeznaczony w planie miejscowym na funkcję produkcyjną, przemysłową, magazynową czy składową umożliwia realizację przedsięwzięcia polegającego na gospodarowaniu odpadami. Takiego wniosku w rozpoznawanej sprawie w żadnej mierze nie można stawiać automatycznie, gdyż uzależnione jest to od wyniku prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów planu odniesionych do rodzaju planowanego przedsięwzięcia - czego w niniejszej sprawie zabrakło.” Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił przy tym, że „powinnością organu jest ustalenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia/lub jej braku z wszystkimi ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie wyłącznie z parametrem funkcji terenu. Takich szczegółowych rozważań - w szczególności w kontekście zarzutów odwołania - w niniejszej sprawie zabrakło, co czyni ocenę braku zgodności planowanej inwestycji z przepisami planu niepełną i przedwczesną. Dopiero bowiem całościowa i kompleksowa analiza treści planu, umożliwi wiarygodne formułowanie wniosków co do zgodności/lub nie, planowanego zamierzenia z planem miejscowym. Wobec braku takiej analizy na obecnym etapie nie można przesądzić o zgodności zamierzenia z ustaleniami planu.”

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a., które to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Z tych względów, działając zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a orzekł o uchyleniu decyzji organów obu instancji w całości.

Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu nie zasługuje na aprobatę.

Niesporne jest, że prowadzone przez organy administracyjne 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, 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”. Stanowisko Spółki z o.o. zostało *de facto* powielone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w ogóle nie odniósł się do argumentacji Kolegium opartej nie tylko na przepisach planu miejscowego i stanowisku inwestora, ale na całokształcie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Argumentacja przedstawiona w zaskarżonym wyroku jest przy tym niekonsekwentna. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu jednocześnie stwierdza bowiem, że „celem planowanej inwestycji jest produkcja i dystrybucja energii”, a „przedstawianie” inwestycji jako spalarni odpadów było błędne, z drugiej nakazuje zawrzeć w decyzjach „rozważania w zakresie, która z wykazanych we wniosku i raporcie aktywności jest działalnością przeważająca, stanowiącą cel przedsięwzięcia (spalanie odpadów czy produkcja energii)”.

Przedstawiając zasady wykładni przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu pominął obowiązującą w porządku prawnym zasadę, że wykładnia prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Kolegium podtrzymuje zaś stanowisko, że „zasada pro-inwestorskiej wykładni zapisów planu” nie może oznaczać, iż pojęcia „elektrownia”, „elektrociepłownia”, „spalarnia” czy „instalacja termicznego przetwarzania odpadów” wyklada się na podstawie „dodatkowych dokumentów i ekspertyz” przedstawianych przez inwestora, w sposób oderwany od obowiązujących przepisów prawa, nadając im nowe znaczenie tylko dlatego, że - jak twierdzi Spółka z o.o. - „Nie mamy (...) do czynienia z tradycyjną spalarnią odpadów”, lecz „nowoczesną instalacją *waste to energy* traktującą odpad jako paliwo”. Również pojęcia „paliwo” nie można bowiem wykladać w sposób dowolny, uznając je dla potrzeb wykładni za synonim słowa odpad.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu „kluczowe” jest rozstrzygnięcie, czy „przedsięwzięcie w istocie będzie stanowiło blok energetyczny produkujący energię, czy faktycznie, głównym celem działalności będzie przekształcanie odpadów, a odzysk energii pozostawał będzie normalnym skutkiem spalania”. Za przesądzające uznaje deklaracje Spółki z o.o., że wyprodukowana energia sprzedawana będzie w celu zaopatrzenia w ciepło kilkudziesięciu tysięcy budynków. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu argumentuje, że plan miejscowy „nie dokonuje podziału na elektrociepłownie wykorzystujące jako paliwo odpady, czy też inne materiały, wykluczając w tym zakresie wyłącznie urządzenia OZE.”

Trudno zrozumieć, w jaki sposób los produktu (tu: energii) może zmienić fakt, że zgodnie z art. 155 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (aktualnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.) termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, a nie w „elektrociepłowni wykorzystującej jako paliwo odpady”. Normę prawną rekonstruuje się przecież 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 (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 2843/17).

Z powszechnie obowiązujących przepisów prawa wynika zaś, że:

- unieszkodliwianie odpadów to proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy o odpadach);
- odzysk energii to termiczne przekształcanie odpadów w celu odzyskania 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 wspomniano, zgodnie z art. 155 ust. 1 ustawy o odpadach termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, których definicje zawarto w art. 3 ust. 1 pkt 26 i pkt 31 ustawy o odpadach.

Traktując plan miejscowy jako jedyne podlegające wykładni źródło prawa Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu powiela argumentację Spółki z o.o., że niewłaściwe było skupienie się przez organy na „odpadowym” charakterze planowanego przedsięwzięcia, zamiast wyłącznie jego walorach energetyczno-ciepłowniczych. Stwierdza, „spalanie odpadów odbywać się będzie w spalarni będącej częścią linii technologicznej elektrociepłowni”, a „plan warunkuje dopuszczalność funkcjonowania instalacji unieszkodliwiania odpadów w ramach technologii działalności elektrociepłowni wyłącznie zgodnością z przepisami odrębnymi. Zgodność tę natomiast skarżąca wykazywała w przedłożonym raporcie. Tak w ocenie Sądu należy ocenić przedstawienie w raporcie zgodności zaplanowanej w ramach elektrociepłowni spalarni odpadów, między innymi pod kątem standardów emisyjnych.” Przedstawiony pogląd Sądu prowadzi do całkowitego zanegowania normy z art. 155, w związku z art. 3 pkt 30 ustawy o odpadach i w istocie rzeczy stanowi obejście jej przepisów. Stanowczo należy podkreślić, że w stosunku do inwestycji związanych z termicznym przekształcaniem odpadów, normy ustawy o odpadach stanowią *lex specialis* w stosunku do wszystkich innych ustaw, w tym przede wszystkim do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy – Prawo energetyczne, czy ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Próbując zrozumieć tę argumentację Kolegium sięgnęło do wyroku z dnia 31 stycznia 2023 r. (II SA/Wr 655/22), w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (z tym samym, co w sprawie będącej przedmiotem skargi kasacyjnej sędzią sprawozdawcą) oddalił skargę na decyzję wrocławskiego kolegium odmawiającą wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „budowie zakładu odzysku energii z odpadów”. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył wówczas, że organy administracyjne uznały, iż „pomimo nazwania przedsięwzięcia zakładem produkującym energię, jest to w istocie spalarnia odpadów medycznych i weterynaryjnych, w tym niebezpiecznych, a jako taka nie jest zakładem produkcyjnym (wytwarzana energia jest jedynie ubocznym skutkiem procesu unieszkodliwiania odpadów), stąd orzeczenie o niezgodności z zapisami planu, który na obszarze zainwestowania przewiduje wyłącznie produkcję, magazynowanie i składy.” W tej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w całości podzielił stanowisko przedstawione przez Kolegium, że „pomimo odmiennej nazwy, przedsięwzięcie nie polega na produkcji energii, a jest to w istocie spalarnia odpadów medycznych i weterynaryjnych, w tym niebezpiecznych, natomiast odzysk energii ze spalania jest wyłącznie produktem ubocznym podstawowej działalności jaką jest spalanie odpadów”. Za słuszne uznał stanowisko Kolegium, że „skoro przewidziano w inwestycji produkcję energii wyłącznie ze spalania odpadów medycznych i weterynaryjnych, nie można pominąć przepisów

dotyczących postępowania z tymi rodzajami odpadów.” W tym kontekście wskazał, że zgodnie z treścią art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach, zakaźne odpady medyczne lub zakaźne odpady weterynaryjne unieszkodliwia się przez termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów niebezpiecznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu skonstatował, że „Skoro bez wątpienia z załącznika do Raportu wynika, że strona skarżąca zamierza w ITPO spalać odpady medyczne i weterynaryjne, w tym zakaźne, to musi godzić się z tym, że instalacja ta nie będzie zakładem produkcji energii, tylko spalarnią odpadów, albowiem wyłącznie w takiej instalacji może odbywać się unieszkodliwianie odpadów medycznych zakaźnych. Przy czym, zgodnie z definicją wynikająca z art. 3 ustawy o odpadach, pod pojęciem unieszkodliwianie odpadów należy rozumieć proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii. Definicje przytoczone mają kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie, czy planowana przez skarżącego inwestycja jest faktycznie zakładem do produkcji energii, czy też spalarnią odpadów, z której w efekcie może być pozyskana energia lub innego rodzaju odzysk. W ocenie Sądu prawidłowo SKO ustaliło, że przedsięwzięcie stanowi spalarnię odpadów, a pozyskana z tego spalania energia, bez względu na jej ilość będzie jedynie produktem ubocznym tego spalania. Efekt uboczny zaś podstawowej działalności zakładu (unieszkodliwiania odpadów), nie może przesądzać o kategorii przedsięwzięcia i kwalifikowania go jako zakładu produkcyjnego, czyli zgodnego z obowiązującym na terenie inwestycji planem miejscowym. Sąd podziela stanowisko SKO w całości w tym przedmiocie wskazując, że skoro teren na jakim miałyby funkcjonować instalacja jest oznaczony w planie miejscowym jako [...]P, produkcja, magazynowanie i skład, to przedsięwzięcie którego przedmiotem nie jest żadna z tych trzech kategorii przewidziana przez plan, nie może być z nim zgodne.” Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „organy administracji publicznej nie tylko są uprawnione, ale zobligowane do badania rzeczywistej treści składanych wniosków. Gdyby przyjąć linię prezentowaną przez stronę skarzącą, to oznaczałoby to, że w przypadku każdego przedsięwzięcia, o ile tylko inwestor nazwie je w sposób wynikający z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organy byłyby zobligowane do wydania decyzji pozytywnej. Rację ma również Kolegium stwierdzając, że planowany zakres przedsięwzięcia prowadzi budowy instalacji do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych – czyli spalarni, a nie zakładu produkcyjnego. Tym samym należy zgodzić się z organami, że na przedmiotowym terenie nie jest możliwa budowa spalarni w zakresie wskazanym przez inwestora, gdyż plan nie przewiduje na tym terenie instalacji do unieszkodliwiania odpadów jako samodzielnego przedsięwzięcia.”

W wyroku z dnia 31 stycznia 2023 r. (II SA/Wr 655/22) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał więc, że skoro w ramach przedsięwzięcia są spalane odpady, to niezależnie od tego, jaki jest sposób wykorzystania wytwarzanej w ten sposób energii, nie można takiej działalności zaliczyć do obiektów produkcyjnych, ponieważ „efekt uboczny” unieszkodliwiania odpadów nie może przesądzać o kategorii przedsięwzięcia i kwalifikowania go jako zakładu produkcyjnego.

W sprawie stanowiącej przedmiot skargi kasacyjnej Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał zaś, że skoro celem unieszkodliwiania odpadów ma być - w intencji inwestora - wytworzenie energii, to taka instalacja przestaje być spalarnią odpadów, a staje się zakładem produkującym (odzyskującym) energię - w istocie „instalacją unieszkodliwiania odpadów w ramach technologii elektrociepłowni”.

Kolegium nie zgadza się jednak ze stanowiskiem, że intencja inwestora pozwala stworzyć całkowicie oderwaną od obowiązującego systemu prawnego instalację unieszkodliwiania odpadów, zamieniając ją w obiekt produkujący energię, czy tym bardziej elektrociepłownię. Zgodnie bowiem z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa spalanie odpadów w spalarni odpadów jest ich unieszkodliwieniem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk energii. Fakt, że w spalarni odpadów dokonuje się odzysku energii nie stworzy więc z niej - jak uważa Spółka z o.o. i Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu -

instalacji odzysku energii, a w konsekwencji nie wpisze jej w produkcyjne przeznaczenie terenu w planie miejscowym. Jest to bowiem wciąż instalacja unieszkodliwiania odpadów, a więc - potocznie rzecz ujmując - ich niszczenia. W takiej sytuacji nie można mówić o tym, żeby spalarnia miała jakiegokolwiek cechy „obiektu produkcyjnego” (oczywistym jest, że nie będzie magazynem, ani składem). Przez „produkcję” rozumie się bowiem „zorganizowaną działalność mającą na celu wytwarzanie jakichś towarów, usług lub dóbr kultury” (Słownik języka polskiego PWN, podobnie Wielki Słownik Języka Polskiego), a nie ich niszczenie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2021 r., III OSK 3319/21).

Porównawszy uzasadnienie wyroku z dnia 31 stycznia 2023 r. (II SA/Wr 655/22) i wyroku będącego przedmiotem skargi kasacyjnej (zakładając konsekwencję stanowiska) można dojść do konkluzji, że - zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu - o zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przesądza sposób wykorzystania wytworzonego produktu. O ile bowiem w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r. (II SA/Wr 655/22) podstawową działalnością inwestora było unieszkodliwianie odpadów, w przypadku objętym skargą kasacyjną inwestor ma „rozbudowaną sieć ciepłociągów”. Zdaniem Kolegium takie rozróżnienie jest błędne. Jeśli bowiem np. inwestor zamierza produkować meble z odpadów, nie może poprzestać na zalegalizowaniu działalności fabryki mebli, lecz musi uzyskać stosowne zezwolenia przewidziane w ustawie o odpadach na ich przetwarzanie, ponieważ przed powstaniem mebli musi przetworzyć odpady.

Oczywiście Kolegium nie podważa, że Spółka z o.o. chce i ma możliwość sprzedaży wytworzonej z odpadów energii poprzez posiadaną sieć jej dystrybucji. Aby jednak ją uzyskać musi unieszkodliwić, a więc zniszczyć odpady (co jest przeciwieństwem produkcji), a „odzyskana” w ten sposób energia nie stworzy ze spalarni instalacji odzysku odpadów (a więc formy produkcji). Kolegium powtórzy, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy o odpadach unieszkodliwianie odpadów to proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii. Jest to bowiem tylko - wskazywany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2023 r. (II SA/Wr 655/22) - „efekt uboczny”.

W świetle wyżej powiedzianego Kolegium nie mogło uznać za słuszne stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, że instalacja planowana przez Spółkę z o.o. może zostać uznana za zabudowę produkcyjno-usługową w rozumieniu § 5 pkt 1 lit. a) planu miejscowego.

Powszechnie obowiązujące przepisy prawne odróżniają również w sposób wyraźny 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. Kolegium podtrzymuje stanowisko, że planowana przez Spółkę z o.o. inwestycja nie może zostać uznana za obiekt energetyki i ciepłownictwa, o którym mowa w § 5 pkt 1 lit. b) planu miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zarzuca, że w decyzjach organów obu instancji zabrakło rozważań, czy „przedsięwzięcie w istocie będzie stanowiło blok energetyczny produkujący energię, czy faktycznie, głównym celem działalności będzie przekształcanie odpadów, a odzysk energii pozostawał będzie normalnym skutkiem spalania.” Pomija fakt, że sama Spółka z o.o. zakwalifikowała przedsięwzięcie do wskazanych w § 2 ust. 1 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; powoływanego dalej jako rozporządzenie kwalifikacyjne), a więc jako „instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. 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”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zarzuca Kolegium „wrywkowe przywoływanie uregulowań szczegółowych dotyczących terenów o różnych funkcjach”, a nie „znajdujących zastosowanie do wszystkich terenów postanowień ogólnych planu.” Jest to zarzut całkowicie pozbawiony podstaw. W swojej decyzji wskazało przecież, że 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 zaś w - obowiązującym w dacie uchwalenia planu miejscowego - rozporządzeniu kwalifikacyjnym. W § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia kwalifikacyjnego za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko uznaje się 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 ciepłej, 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 ciepłej, 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.

Za odrębne od elektrowni konwencjonalnych, elektrociepłowni lub innych instalacji do spalania paliw kategorie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 46 i pkt 47 rozporządzenia kwalifikacyjnego - prawodawca uznaje instalacje do przetwarzania odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach odpadów, w tym przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów, krakingu odpadów, fizykochemicznej obróbki odpadów.

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. Konsekwentnie, rozporządzenie z dnia 1 marca 2018 r. rozróżnia: źródła spalania paliw (rozdział 2) oraz instalacje i urządzenia spalania lub współspalania odpadów (rozdział 3). Jako źródła spalania paliw rozporządzenie z dnia 1 marca 2018 r. w § 4 wskazuje: paliwo dominujące, paliwo rafineryjne oraz różne silniki. 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, w których są spalane lub współspalane wyłącznie odpady m.in. stanowiące biomasę (pkt 1 lit. a). Stosownie do § 17 ust. 2, do będących źródłami instalacji spalania lub współspalania odpadów, w których są spalane lub współspalane są odpady stanowiące biomasę 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.

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 biomasę; por. § 9 pkt 4). Jest to oczywistą konsekwencją wyżej przedstawionych regulacji prawnych, które instalacje i urządzenia spalania lub współspalania odpadów niebędących biomasą traktuje odmiennie niż źródła spalania paliw. Niewątpliwie zaś wymieniane w przedłożonym przez Spółkę z o.o. Raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko odpady nie są biomasą.

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. określała je jako „budowę bloku energetycznego”, a w postępowaniu odwoławczym jako elektrociepłownię. Akcentowanie przez Spółkę z o.o. i Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, że w rozpatrywanym przypadku chodzi przede wszystkim o wytwarzanie energii nie zmienia faktu, że jest to tylko „efekt uboczny” termicznego przekształcania odpadów. Termiczne przekształcanie odpadów - z woli ustawodawcy - odbywać się zaś może wyłącznie w spalarniach lub współspalarniach odpadów (art. 155 ustawy o odpadach).

Kolegium podtrzymuje więc stanowisko, że obszernie omówione w decyzji z dnia 21 kwietnia 2022 r. 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. Plan miejscowy nie pozwala na lokalizację na terenie objętym planem „samej”, autonomicznej instalacji termicznego przetwarzania odpadów.

Kolegium nie zgadza się również ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, że przywoływane w decyzji z dnia 21 kwietnia 2022 r. orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie „pasują” do rozpatrywanej sprawy, ponieważ nie występował w nich „aspekt dystrybucji wyprodukowanej energii”. Jak wskazywano, cel działalności nie zmienia faktu, że jeśli instalacja w powszechnie obowiązujących przepisach prawa kwalifikowana jest jako instalacja unieszkodliwiania odpadów, to nie stanie się instalacją odzysku odpadów (zakładem produkującym energię), czy elektrownią/elektrociepłownią tylko dlatego, że eksploatowana jest inwestora posiadającego

„rozbudowaną sieć ciepłociągów” (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., II OSK 361/15, oraz z dnia 18 września 2018 r., II OSK 2408/16).

Mając na względzie powyższe Kolegium podtrzymuje stanowisko, że lokalizacja planowanego przez Spółkę z o.o. przedsięwzięcia jest niezgodna z planem miejscowym, a więc zastosowanie art. 80 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko było prawidłowe.

Powyższe stanowisko uzasadnia również zarzut naruszenia art. 141 § 4 ustawy – P.p.s.a. poprzez wadliwą konstrukcję uzasadnienia. Zgodnie z tym przepisem, uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania, co do dalszego postępowania. Wagę podstawy prawnej i jej wyjaśnienia podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując w wyroku z dnia 1 września 2009 r. (II OSK 1343/08 Legalis): **„uzasadnienie wyroku powinno zawierać m.in. interpretację przepisów prawa w odniesieniu do konkretnej sprawy. Poza przywołaniem przepisów, które zdaniem sądu I instancji dawały podstawę do podjęcia kwestionowanego wyroku, należy dokonać, a przynajmniej uwidocznić, konieczną operację logiczną, którą sąd przeprowadził, stosując określone normy prawa w rozstrzyganej sprawie”** (podk. Kolegium). Z kolei w wyroku z dnia 1 czerwca 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny (II FSK 21/21) wywiódł, że **„z uzasadnienia wyroku powinno klarownie wynikać, jakie przepisy zdaniem WSA zostały naruszone, gdyż tylko wskazując je sąd pierwszej instancji umożliwia Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu zbadanie, czy sąd pierwszej instancji orzekał w ramach podniesionych w skardze zarzutów i podstaw prawnych, jak tego wymaga art. 57a p.p.s.a.”**

W tym miejscu konieczne należy zauważyć, że całe uzasadnienie wyroku Sądu koncentruje się na wykładni przepisów prawa materialnego. Tylko w końcowej części uzasadnienia Sąd stwierdza, że **„zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. które to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Z tych względów, działając zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku”**. Sąd jednak w żaden sposób nie wskazuje jakie uchybienia procesowe, w tym w szczególności dowodowe zostały przez organ popełnione, które mieściłby się art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa. W gruncie rzeczy Sąd przecież nie wskazuje jakie dowodowy należy przeprowadzić i jak je należy ocenić. Wadliwa analiza norm prawa materialnego w żaden sposób nie stanowi wadliwego gromadzenia materiału dowodowego i niewłaściwej oceny tego materiału. Błąd subsumcji jest błędem niewłaściwego zastosowania prawa materialnego, a nie naruszeniem art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa. Na poziomie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego powyższe uwarunkowania winny być kategorycznie rozróżniane.

Powyższa wadliwość wyroku powoduje sprzeczność uzasadnienia wyroku z zastosowaną podstawą skasowania decyzji. Z lektury uzasadnienia wyroku, jednoznacznie wynika, że Sąd kwestionuje wykładnię i stosowanie przepisów prawa materialnego. Takie uwarunkowania uzasadnienia wyroku determinują zastosowanie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy – P.p.s.a. – „naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy”, a nie art. 145 pkt 1 lit. c ustawy – P.p.s.a- naruszenia przepisów procesowych -. Prawidłowe sformułowane uzasadnienie jest kluczowe dla zakresu związania wyrokiem sądu i wytycznych dla dalszego postępowania organu, których w sprawie zabrakło. Nie jest to jednak zaskoczenie, ponieważ w gruncie rzeczy nie ma sprecyzowanych żadnych zarzutów naruszenia prawa procesowego. W istocie organ ma ponownie dokonać wykładni przepisów planu miejscowego.

W kontekście powyższego niesłuszny jest zarzut Sądu naruszenia przez Kolegium art. 107 § 3 Kpa. Uzasadnienie Kolegium spełnia wymogi art. 107 § 3 Kpa. Kolegium powołało podstawę prawną rozstrzygnięcia, przytoczyło właściwe przepisy, wytłumaczyło ich znaczenie z powołaniem się na orzecznictwo sądów administracyjnych. Względem stanu faktycznego

Kolegium wskazało przeprowadzone dowody i poczynione ustalenia faktyczne, a następnie dokonało oceny i subsumcji. Co istotne, uzasadnienie decyzji wskazuje na bardzo wnikliwe i wszechstronne rozważanie materiału dowodowego. Jeżeli **Sąd nie podziela oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu, to żaden sposób nie mamy do czynienia z naruszeniem art. 107 § 3 Kpa, ale z niewłaściwym zastosowaniem normy prawa materialnego. Co innego wadliwość uzasadnienia, a co innego odmienna ocena prawna, która winna być łączona z normą prawa materialnego.**

W tym stanie rzeczy skarga kasacyjna jest zasadna i celowa.

Załączniki:

1. pełnomocnictwo;
2. odpis skargi kasacyjnej (szt. 16);
3. dowód uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej.


BIURO PRAWNE
Marcin Bator