

Towarzystwo na rzecz Ziemi
32-600 Oświęcim
Oświęcim
Leszczyńskiej 7

Oświęcim, 2022-05-25

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE W
BYDGOSZCZY
BYDGOSZCZ
BYDGOSZCZ
UL. JAGIELLOŃSKA 3

SPRZECIW OD DECYZJI

znak SKO-4220/14/2022

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
za pośrednictwem
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy

Znak: SKO-4220/14/2022

Skarżące: Towarzystwo na rzecz Ziemi w Oświęcimiu, ul. Leszczyńskiej 7, 32-600 Oświęcim
reprezentowane przez prezesa zarządu Piotra Rymarowicza

Organ: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy

Działając w imieniu Towarzystwa na rzecz Ziemi w Oświęcimiu niniejszym wnoszę sprzeciw od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy z dnia 6-05-2022 r znak: SKO-4220/14/2022 (doręczoną skarżącemu 11-05-2022 r.) w przedmiocie uchylenia decyzji Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 19-01-2022 r. znak WZR-III.6220.20.2021.MM dotyczącej odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie linii do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych w Bydgoszczy na działce o nr ew. 7/366 obręb 132.

Skarżonej decyzji zarzucam:

1. Naruszenie przepisów postępowania, a to art. 138 § 2 KPA w zw. z 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 (zwaną dalej u.o.o.ś.), w sytuacji istnienia rzeczywistych i prawidłowo wykazanych przez organ I instancji przesłanej odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia
2. Naruszenie przepisów postępowania, a to art. 138 § 2 KPA poprzez uchylenie decyzji organu I instancji w sytuacji braku rzeczywistych naruszeń przepisów postępowania oraz braku konieczności czynienia dodatkowych wyjaśnień sprawy.

Wnoszę o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Bydgoszczy, a także zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

Uzasadnienie

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Prezydent Bydgoszczy prawidłowo ocenił przesłanki rozstrzygnięcia w przedmiocie niniejszej sprawy odmawiając wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie linii do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych w Bydgoszczy na działce o nr ew. 7/366 obręb 132.

Należy stanowczo wskazać, że planowane przedsięwzięcie nie jest działalnością produkcyjną, a stricte obliczoną na unieszkodliwianie odpadów, nie prowadzącą do wytworzenia żadnego produktu poza odpadem i zanieczyszczeniami powietrza. Bezsporne jest to, że w planowanej instalacji będzie prowadzony proces termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych. Zatem należy ją kwalifikować zgodnie art. 3 pkt 26 ustawy o odpadach jako spalarnię odpadów. W zakresie zdefiniowania działalności planowanej instalacji, jako działalności produkcyjnej, należy wskazać, że "produkcja" w odniesieniu do energii nie jest właściwym określeniem. Pojęciem odpowiednim do nazwania tego procesu jest "wytwarzanie", zdefiniowane w art. 3 pkt 45 ustawy prawo energetyczne. Energia nie jest produktem reakcji chemicznych, w tym spalania, lecz ich niematerialnym efektem. Co prawda ustawa posługuje się pojęciem produkcji wobec energii, lecz wynika to z kwestii stylistycznych, gdyż jako produkty energetyczne definiuje sprzedawane w obrocie hurtowym definiuje umowy i instrumenty pochodne, o których mowa w art. 2 pkt 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, a nie samą energię. Tym niemniej w świetle powyższych regulacji oraz treści MPZP nie można planowanego przedsięwzięcia oceniać jako zgodnego z podstawowym, ani uzupełniającym przeznaczeniem określonym w planie. Omawiana instalacja nie jest zakładem produkcyjnym, nie jest nawet jednostką wytwórczą, lecz spalarnią odpadów z możliwością wytwarzania energii. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że inwestor nie przedstawił informacji w raporcie i dokumentach go uzupełniających jaką realnie ilość energii będzie w stanie przekazać do sieci energetycznej i ciepłej. W tym zakresie inwestor jedynie snuje przypuszczenia, podając jedynie moc układu, a nie konkretną ilość energii możliwą do wyprowadzenia do odbiorców zewnętrznych po wykorzystaniu jej na potrzeby procesu.

Zatem w odniesieniu do zapisu §6 MPZP nie można mówić o obiekcie produkcyjnym, lecz o obiekcie infrastruktury technicznej z zakresu gospodarki odpadami, który może być lokalizowany jedynie na terenie oznaczonym kolorem szarym i symbolem "O". Zgodnie bowiem z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) "ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego:

1) 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 [...]". Natomiast przepis § 9 ust. 1 tego samego rozporządzenia stanowi "podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia." Z kolei zgodnie z treścią załącznika nr 1 do tego rozporządzenia, tereny przeznaczone pod obiekty produkcyjne, składy i magazyny, które w panach miejscowych należy oznaczać klasą "P", wymienione zostały w pkt 4.1 wspomnianego załącznika i umieszczone w jego punkcie 4, określającym "przedmiot przeznaczenia" jako tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej, które na załącznikach do planów miejscowych należy oznaczać kolorem fioletowym. Z kolei tereny przeznaczone pod gospodarowanie odpadami, które w panach miejscowych należy oznaczać symbolem "O", wymienione zostały w pkt 7.6 wspomnianego załącznika i umieszczone w jego punkcie 7, określającym "przedmiot przeznaczenia" jako "tereny infrastruktury technicznej, które na załącznikach do planów miejscowych należy oznaczać kolorem ciemnoszarym".

Tej oceny nie zmieniają decyzje wydane dla innych instalacji termicznego przekształcania odpadów w obszarze Miasta Bydgoszcz. Polski system prawny jest oparty o zasadę prawa stanowionego, a nie precedensowego. Wykładnia dokonana przez organy i sądy w tamtych postępowaniach nie przesądza oceny prawniczej rozpatrywanego obecnie wniosku, więc organy nie mogą się w ten sposób zwolnić z przeprowadzenia analizy, również pod kątem obecnych trendów orzeczniczych. Co więcej kwestie te precyzuje najnowsze prawodawstwo, czego najbardziej dobitnym wyrazem jest znowelizowane 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). Rozporządzenie przejrzysto określa 6 klas przeznaczenia terenu pod działalność gospodarowania odpadami w ramach specjalnego symbolu "IO", spośród których spalarnia może być zlokalizowana na terenie oznaczony symbolem "IOO".

W świetle aktualnego orzecznictwa NSA (wyrok z 31-01-2017 II OSK 1553/16), co do zasady gospodarka odpadami może być realizowana na innych obszarach, jednak spalarnia odpadów oraz Instalacje Komunalne (dawniej RIPOK) są wskazywane jako wyjątki, które powinny być lokowane na terenach przeznaczonych w MPZP pod gospodarkę odpadami (symbolem "O"). Zauważyć można, że to stanowisko jest szeroko aprobowane w orzecznictwie szczebla wojewódzkich sądów administracyjnych. Przykładem jest WSA we Wrocławiu – wyrok z 08-10-2020 r. sygn. akt: II SA/Wr 191/20, Legalis, Numer 2620216 oraz wyrok Wrocław z 30-04-2019 sygn. akt: II SA/Wr 108/19 Legalis 2324349, czy WSA w Gdańsku w wyroku z 21-06-2018 sygn. akt: II SA/Gd 208/18 Legalis 1798380. Podobnie ten problem rozstrzygają także przedstawiciele doktryny w tym prof. Marek Szewczyk, który omówił dokładnie to zagadnienie w opinii na temat zgodności lokalizacji spalarni odpadów z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w gminie Wisznia Mała (link do ekspertyzy:

Dodatkowo należy wskazać, że planowana inwestycja, poza wskazanymi przez organ I instancji zapisami MPZP nie jest zgodna także z § 9 pkt 5 MPZP. Zgodnie z tym zapisem, „obowiązuje zakaz składowania [magazynowania] wszelkich odpadów, które nie są wykorzystywane powtórnie w procesach technologicznych zakładów znajdujących się w obszarze planu, lub zawierają substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska”. W pierwszej kolejności należy wskazać, że posłużenie się słowem „składowanie” należy odczytywać jako „magazynowanie”, albowiem składowanie jest ostatecznym sposobem unieszkodliwienia odpadów, które nie mogą już być wykorzystywane w żadnych innych procesach gospodarowania nimi. Zatem językowa wykładnia tego przepisu jest nie do przyjęcia z zasad logiki, natomiast jedyną racjonalną wykładnią, jest wykładnia celowościowa, która wprowadza ograniczenie magazynowania odpadów na obszarze objętym planem. Natomiast niezgodność planowanej inwestycji z MPZP wynika stąd, że lista odpadów zakładanych przez inwestora do unieszkodliwienia w instalacji obejmuje 8 rodzajów odpadów: 13 01 01*, 13 03 01*, 15 02 02*, 16 01 09*, 16 02 09*, 16 02 10*, 17 05 03*, 17 09 02*, zawierających polichlorowane bifenyle (PCB), które są zaliczane do substancji stwarzającej szczególne zagrożenie dla środowiska. Stąd powołane przez Prezydenta Bydgoszczy i wskazane powyżej przez skarżącego przepisy MPZP sprzeciwiają się lokalizacji przedsięwzięcia na objętym nim obszarze, co powinno skutkować utrzymaniem decyzji w mocy, a nie uchynieniem jej przez zaskarżoną decyzję.

Odnosząc się do drugiego zarzutu, należy wskazać w pierwszym rzędzie, że skarżący odmiennie od organu ocenia opinie różnych wydziałów Urzędu Miasta Bydgoszczy i ich znaczenie dla rozstrzygnięcia. Otóż nie należy traktować ich jako dowodów w świetle art. 75 § 1 KPA, albowiem nie wnoszą nic do stanu faktycznego, lecz są interpretacjami stanu prawnego. W kontekście art. 107 § 3 KPA należy wskazywać, że dowody mają służyć ustaleniom stanu faktycznego, a nie prawnego. Co prawda w orzecznictwie wskazuje się, że niezależne opinie prawne mogą stanowić dowód w rozumieniu przywołanego przepisu (tak w wyroku NSA w Lublinie z 19.2.1999 r., I SA/Lu 43/98, Legalis), to jednak wewnątrz analizy prawnej samego organu nie powinny mieć takiego waloru, albowiem konsumuje je treść i uzasadnienie decyzji. Co więcej biorąc pod uwagę zasadę podległości służbowej i działania nawet kierowników poszczególnych wydziałów urzędu wyłącznie z upoważnienia obsługiwane organu, wydawanie poleceń co do sporządzania analiz w konkretnym kierunku nie stanowi naruszenia przepisów procesowych. Mało tego opiniowanie i uzgadnianie odbywa się w postępowaniu administracyjnym w reżimie współdziałania organów określonym w art. 106 KPA, co jest sytuacją zupełnie odmienną od omawianej. Dalej całkowicie nie mającym oparcia w art. 107 KPA wydaje się oczekiwanie, że organ w uzasadnieniu zamiast wyjaśniać rozstrzygnięcie, będzie się tłumaczył z opinii swoich pracowników podejmowanych w toku sprawy, takie należy uznać jedynie za materiały robocze nie mające znaczenia procesowego. Dodatkowo trzeba wskazać, że Prezydent Bydgoszczy wziął pod uwagę wszystkie te opinie przy wydawaniu rozstrzygnięcia. To że nie przyznał racji akurat tym, które nie są korzystne dla wnioskodawcy, nie stanowi w żadnej mierze naruszenia przepisów postępowania. Metodologia sporządzania uzasadnień prawnych decyzji w praktyce orzeczniczej organów administracyjnych nigdy nie polegała na roztrząsaniu wszystkich hipotetycznych interpretacji prawnych, lecz wyjaśnieniu i uargumentowaniu zastosowanej przez organ wykładni i subsumpcji przepisów. Nie można zatem mówić o naruszeniach przepisów postępowania podniesionych w odwołaniu wnioskodawcy.

Kolejną kwestią jest to, że pomimo wydania zaskarżonej decyzji na podstawie art. 138 § 2 KPA organ podsumował decyzję Prezydenta Bydgoszczy, jako opartą o wywód w znacznej mierze pozbawiony podstaw prawnych, podczas gdy przez całe uzasadnienie, organ prowadzi polemikę z argumentacją prawną przyjętą przez Prezydenta Bydgoszczy. Zupełnie nielogicznym jest twierdzenie, że brak jest podstaw prawnych, które wcześniej obszernie się skrytykował. W istocie bowiem organ nie zgadzał się z argumentacją Prezydenta Bydgoszczy, a nie stwierdził braku podstaw prawnych w tym wywodzie. To z kolei nie pozwalało na korzystanie z art. 138 § 2 KPA lecz na wydanie decyzji merytorycznej, a nie kasatoryjnej. Dodatkowym poparciem tej tezy jest brak wskazania na konkretne czynności jakie miałyby przeprowadzić Prezydent Bydgoszczy przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Takie postępowanie miałyby się sprowadzić do jedynie wydania ponownej decyzji z innym uzasadnieniem.

W świetle przedstawionych okoliczności należało wnosić jak na wstępie.

Piotr Rymarowicz, prezes

Załączniki:

1. Informacja odpowiadająca odpisowi pełnemu z KRS.

Załączniki:

1. [odpis_pelny_45778_1653289836745.pdf](#)

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2022-05-25T19:38:09.364+02:00

Podpis elektroniczny