

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach

40 – 032 Katowice, ul. Henryka Dąbrowskiego 23

Tel.: 32 255-27-75, fax: 32 251-86-72

e-mail: kancelaria@katowice.sko.gov.pl

ESP ePUAP: /9gox88go1r/skrytka

Adres do e-Doręczeń: AE:PL-62061-41237-SGEGT-14

REGON: 272357234 NIP: 9541886250

SKO.OS/41.9/240/2024/6715/BL

Katowice, 27. 01. 2025 r.

Decyzja

na podstawie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. 2018 r. Poz. 570) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2024 r. Poz. 572 ze zm.)

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:

Przewodnicząca: Beata Leszczyńska - sprawozdawca

Członkowie: Kamila Koziara

Katarzyna Stebnicka

po rozpatrzeniu odwołania złożonego przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie, który reprezentuje strony postępowania: Gminę Siemianowice Śląskie i Skarb Państwa, od decyzji Prezydenta Miasta Ruda Śląska z dnia 12 marca 2024 r. nr 2/2024, znak KOS.6220.1.46.2020 w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie zakładu BM Recykling sp. z o. o. w Siemianowicach Śląskich na dz. nr 1100/38, 1118/38, 1190/38, 1191/38, (obr. 0056) oraz nr dz. 892/38, 893/38, 907/14, 894/14 (obr. 0057) wraz z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności

na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2025 roku

o r z e k ł o

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją organ pierwszej instancji, orzekł, jak opisano na wstępie. W uzasadnieniu decyzji organ ten przedstawił argumenty przemawiające za wydanym rozstrzygnięciem w sprawie.

Od decyzji tej odwołanie zostało złożone w terminie przez Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie, który reprezentuje strony postępowania: Gminę Siemianowice Śląskie i Skarb Państwa i w treści tego odwołania nie zgodzono się z zapadłym orzeczeniem.

Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Rozstrzygnięcie oparto na następujących podstawach.

W zakresie podstawy materialnoprawnej zastosowanie znajduje ustawa 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 (tekst jedn. Dz. U. 2024 r. Poz. 1112 ze zm., dalej też jako: ustawa).

Na mocy art. 71 ust. 1 ustawy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1/ przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2/ przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (ust. 2).

Rodzaje decyzji, których wydanie wymaga uprzedniego podjęcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawiera art. 72 ust. 1 ustawy. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w ust. 1, oraz zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1a. Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 4 i 4b (ust. 3).

Z mocy art. 73 ust. 1 ustawy postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczynają się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyszczególnione są w art. 74 ust. 1 ustawy.

Stosownie do art. 80 ust. 1 ustawy, jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Na mocy art. 80 ust. 2, zdanie pierwsze ustawy, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia reguluje art. 82 ust. 1 ustawy, a art. 85 ust. 1 ustawy wskazuje, jakie elementy powinno zawierać uzasadnienie tej decyzji.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia wpłynął do siedziby organu pierwszej instancji w dniu 18 września 2019 r.

W dniu 24 września 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 r. Poz. 1712). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy zmieniającej, do spraw wszczętych i niezakończonych na podstawie ustaw zmienianych w art. 1 oraz w art. 3 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Na podstawie art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 63, art. 64 ust. 1 i 3a, art. 65, art. 74 ust. 3b-3h, art. 84 ust. 1 i 1a oraz art. 86d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

W związku z powyższym zastosowanie w sprawie znajdują przepisy o treści dotychczasowej, za wyjątkiem art. 63, art. 64 ust. 1 i 3a, art. 65, art. 74 ust. 3b-3h, art. 84 ust. 1 i 1a oraz art. 86d.

Następnie w dniu 16 października 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 r. Poz. 1890). Przepis przejściowy zawarty w art. 15 ust. 1 tej ustawy zmieniającej stanowi, że do spraw prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem przepisów art. 61 ust. 1, art. 66 ust. 1 pkt 5, art. 82 ust. 1 oraz art. 86f ust. 2 i 4 ustawy zmienianej w art. 1, które stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz stosuje się przepisy art. 86f ust. 1a, 2a i 8 ustawy zmienianej w art. 1.

W związku z powyższym zastosowanie w sprawie znajdują przepisy o treści dotychczasowej, z wyjątkiem art. 61 ust. 1, art. 66 ust. 1 pkt 5, art. 82 ust. 1, art. 86 f ust. 2 i 4 oraz art. 86 f ust. 1, 2a i 8.

Planowane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane w Siemianowicach Śląskich na dz. nr 1100/38, 1118/38, 1190/38, 1191/38, (obr. 0056) oraz nr dz. 892/38, 893/38, 907/14, 894/14 (obr. 0057). Polegać ma na rozbudowie zakładu Wnioskodawcy poprzez:

1/ budowę nowej hali przyjęcia, magazynowania i przetwarzania odpadów nr 2 (sortownia) - obiekt nr 12, w której będzie prowadzony proces sortowania odpadów komunalnych (selektywna zbiórka i frakcja nadsitowa) i przemysłowych oraz przetwarzanie gruzu wraz z przyjęciem i magazynowaniem odpadów przewidzianych do przetworzenia oraz wytworzonych (gdy powstanie ten obiekt zostanie docelowo zlikwidowana istniejąca instalacja do mechanicznego przetwarzania odpadów (sortownia) - obiekt nr 11),

2/ rozbudowę istniejącej instalacji do produkcji paliw alternatywnych z odpadów stałych poprzez zamknięcie w jednej hali: strefy przyjęcia i magazynowania odpadów przewidzianych do przetwarzania, linii technologicznej do przetwarzania odpadów stałych na paliwa alternatywne oraz dwóch magazynów na wytworzone paliwa alternatywne, rozdzielnie 19 12 10 i 19 12 11* wraz z częściową wymianą maszyn i urządzeń oraz zmianą ustawienia linii technologicznej. W ramach planowanego przedsięwzięcia wybudowana zostanie hala do produkcji paliw alternatywnych (obiekt nr 14), w której zostaną zlokalizowane: istniejąca linia do produkcji paliw alternatywnych z odpadów stałych innych niż niebezpieczne i niebezpiecznych (obiekt nr 7), magazyny gotowych paliw alternatywnych (obiekt nr 5 i 6) oraz magazyn przyjęcia odpadów przewidzianych do przetwarzania na tej linii,

3/ zwiększenie mocy przerobowej linii technologicznej do produkcji paliwa alternatywnego z odpadów stałych innych niż niebezpieczne, w tym komunalnych, do 60 000 Mg/rok, zlokalizowanej w hali przyjęcia, magazynowania i przetwarzania odpadów nr 1 (obiekt nr 1). W tym obiekcie zlokalizowane będzie mechaniczne przetwarzanie (przyjęcie, rozpakowanie i przesiewanie) odpadów komunalnych, przetwarzanie odpadów gabarytowych, w tym sekcja demontażu odpadów gabarytowych oraz linia do produkcji paliwa alternatywnego z odpadów komunalnych wydzielonych na własnej instalacji, frakcji palnej z odpadów komunalnych przyjmowanych od zewnętrznych dostawców oraz odpadów przemysłowych innych niż niebezpieczne. Wydajność części mechanicznej wzrośnie, do 90 000 Mg rok (w tym do 60 000 dla zmieszanych odpadów komunalnych) dla przetwarzania odpadów komunalnych i wielkogabarytowych oraz wzrośnie do 60 000 Mg/rok dla linii do produkcji paliwa alternatywnego z frakcji palnej wydzielonej z odpadów komunalnych na własnej instalacji,

frakcji palnej z odpadów komunalnych od zewnętrznych dostawców, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów przemysłowych,

4/ budowie hali dojrzewania stabilizatu i kompostu - hermetycznego obiektu przewidzianego do etapu dojrzewania biostabilizowanych oraz kompostowanych odpadów (obiekt nr 15),

5/ budowie obiektu hali - obiekt nr 16, do którego przeniesiona zostanie istniejąca linia do przesiewania stabilizatu oraz kompostu/produktu otrzymanego z kompostowanych odpadów wraz z rozbudową tej linii poprzez dołożenie dodatkowych urządzeń,

6/ budowa nowej infrastruktury, nowego zbiornika ppoż., posadowienie dodatkowej wagi, zbiornika rozsądzającego deszczówkę, nowej drogi dojazdowej, rozbudowa systemu ujmowania i oczyszczania gazów odlotowych.

Ponadto w toku postępowania zaplanowano kolejny obiekt – miejsce magazynowania odpadów, zlokalizowane przy hali kompostowni. Będą to dwa place magazynowe, utwardzone i uszczelnione, z wydzielonymi strefami do magazynowania odpadów oraz strefą do wstępnej segregacji odpadów przed skierowaniem ich do docelowego magazynu/instalacji przetwarzania odpadów (uzupełnienie wniosku z dnia 16 marca 2022 r.).

Kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia dokonuje się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t. j. Dz. U. 2016 r. Poz. 71, stosowanego w sprawie na podstawie przepisu przejściowego § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. 2019 r. Poz. 1839, a które weszło w życie z dniem 11 października 2019 r.). Planowane przedsięwzięcie zakwalifikowano do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie:

- § 3 ust. 2 pkt. 1 - przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w § 2 ust. 1 i niespełniające kryteriów, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 w związku z § 2 ust. 1 pkt 41 tj. instalacje do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, w tym składowiska odpadów niebezpiecznych oraz miejsca retencji powierzchniowej odpadów niebezpiecznych,

- § 3 ust. 28 pkt 2 - przedsięwzięcie polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w ust. 1 (...) w związku z § 3 ust. 1 pkt 80: instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47 (...).

Po analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz po rozważeniu stanu prawnego i faktycznego sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że zaskarżona decyzja powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z powodów następujących.

Wskazać należy, że stosownie do wyrażonych w art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: kpa), zasady praworządności i zasady prawdy obiektywnej w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Rozwinięcie omawianej zasady następuje w art. 77 § 1 kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 kpa).

Podkreślić należy również, że postępowanie administracyjne jest zorganizowanym procesem stosowania prawa, w ramach którego wyodrębnić należy następujące etapy: 1/ zainicjowanie tego postępowania wnioskiem strony lub z urzędu, 2/ przeprowadzenie

postępowania wyjaśniającego, polegającego na analizie gromadzonego w sprawie materiału dowodowego 3/ przeprowadzenie postępowania dowodowego zmierzającego do zebrania w sprawie możliwie najbardziej przydatnych dowodów, w celu jej rzetelnego zbadania, 4/ dokonanie subsumcji, czyli przyporządkowania faktów uznanych za udowodnione pod konkretną normę prawną oraz 5/ wydanie rozstrzygnięcia w sprawie. Z cytowanych przepisów art. 7 i 77 § 1 kpa wynika jednoznacznie, iż postępowanie dowodowe jest oparte na zasadzie oficjalności, co oznacza, że organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Ponadto, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne jest zobowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a swoje stanowisko winien uzasadnić w sposób przewidziany w przepisach kpa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że powyżej zacytowane przepisy prawa materialnego i procesowego zostały przez organ pierwszej instancji naruszone w stopniu, który mógłby mieć wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 80 ust. 2, zdanie pierwsze ustawy, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Nie budzi wątpliwości stanowisko, że niezgodność planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego stanowi przesłankę odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji tego przedsięwzięcia. Powszechnie jest także aprobowany pogląd, że organ rozpatrujący sprawę jest zobligowany do oceny zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego we wstępnej fazie postępowania środowiskowego, po złożeniu kompletnego wniosku przez inwestora, a w przypadku wykazania niezgodności planowanego przedsięwzięcia z tym planem, nie są niezbędne dalsze czynności dowodowe i wyjaśniające, a wśród nich postępowania współdziałające: uzgadniające i opiniujące (podobnie też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 lipca 2022 r., II SA/Go 232, CBOSA).

Zgodność planowanej inwestycji z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zwrócić przy tym należy uwagę, że ustawodawca wymaga w tym przypadku spełnienia warunku zgodności, a nie innej jego postaci. Jedynie zatem stwierdzenie zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem uprawnia organ do wydania decyzji pozytywnej, po spełnieniu pozostałych wymogów ustawy i *a contrario* brak takiej zgodności obliguje organ do wydania decyzji negatywnej. Zasady wykładni pojęcia zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawierają zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i literatura przedmiotu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym istnieje jednolite stanowisko co do tego, że [cyt:] „Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią uzasadnione ograniczenie prawa własności, które nie jest prawem o charakterze absolutnym i może podlegać ograniczeniom ustawowym (art. 64 § 3 Konstytucji RP). Tego rodzaju ograniczeniem są przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które stanowią upoważnienie do uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją tego jest ustawowy obowiązek zgodności przedsięwzięcia z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikający z art. 80 ust. 2 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o

ocenach oddziaływania na środowisko” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2020 r., II OSK 2379/19, LEX nr 3018585).

W glosie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2014 r., II Sa/Wr 48/14, K. Gruszecki z kolei podkreśla, że [cyt:] „jeżeli dla całości lub części terenu, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to jest to okoliczność co do zasady determinująca możliwość określenia uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia. W praktyce obliguje to organ wydający decyzję w tym zakresie do przeanalizowania zgodności planowanego przedsięwzięcia z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też, akceptując w całej rozciągłości przedstawioną tezę wyroku, uzasadnione wydaje się wypracowanie na jej kanwie pewnych abstrakcyjnych reguł, jakimi powinny się kierować organy administracji przy dokonywaniu oceny zgodności planowanej lokalizacji przedsięwzięcia z punktu widzenia jej zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. (...) z punktu widzenia praktyki bardzo istotne staje się ustalenie, w jaki sposób powinna być przeprowadzona ocena zgodności planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem. (...).

W związku z tym stwierdzenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie tylko determinuje wynik końcowy prowadzonego postępowania, ale także wpływa na jego przebieg. Dlatego też bardzo istotne staje się ustalenie w jaki sposób zgodność ta powinna być zbadana oraz co może stanowić jej potwierdzenie. (...).

Zgodnie z ogólnymi regułami postępowania dowodowego wynikającymi z art. 7 k.p.a. to organ prowadzący postępowanie w przedmiocie określenia uwarunkowań środowiskowych (oczywiście jeżeli to nie jest organ gminy, na terenie której obowiązuje miejscowy plan) będzie musiał samodzielnie dokonać ustaleń, czy dla terenu, na którym planowana jest realizacja przedsięwzięcia, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku dokonania takich ustaleń będzie musiał zapoznać się z wynikającymi z niego rozwiązaniami oraz ustalić, czy planowane przedsięwzięcie pozostaje z nimi w zgodzie.

Dokonanie takich ustaleń, jako mogących determinować wynik dalszego postępowania, musi być przeprowadzone niezwykle skrupulatnie i nie pozostawiać najmniejszej wątpliwości co do zgodności planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też w orzecznictwie podkreśla się, że: „Organ, dokonując oceny zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, obowiązany jest do szczegółowej analizy wszystkich postanowień planu mających zastosowanie do konkretnej inwestycji, co oznacza, że nie jest wystarczające lakoniczne, jednozdaniowe i arbitralne stwierdzenie, że taka zgodność bądź niezgodność ma miejsce w sprawie. Obiekty pomocnicze i infrastruktura techniczna przewidziane w ramach określonego celu podstawowego winny pozostawać z nim w związku i nie mogą powodować faktycznej zmiany przeznaczenia danej jednostki urbanistycznej. W żadnym razie wątpliwości w tym zakresie nie można jednak interpretować na niekorzyść podmiotu zainteresowanego realizacją konkretnego przedsięwzięcia” (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 grudnia 2013 r., II SA/Ol 984/13, LEX nr 1414047).

Akceptując ten pogląd w całej rozciągłości, należy jednak pamiętać o tym, że proces takiej oceny może mieć charakter bardzo złożony. Z postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może bowiem wynikać możliwość wykorzystania terenu w mocno zróżnicowanych celach. Jednocześnie z postanowień art. 80 ust. 2 ustawy ocenowej wyraźnie wynika, że planowane przedsięwzięcie musi pozostawać w zgodzie z postanowieniami

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym ocena taka musi być bardzo precyzyjna i nie pozostawiać żadnego pola manewru”.

Zastanowić się należy nad tym przy wykorzystaniu jakich środków dowodowych organy te będą mogły udowodnić zgodność (lub brak) planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku organów niebędących organami gminy, na terenie której obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego niewątpliwie duże znaczenie praktyczne będzie miało stanowisko gminy posiadającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wypowiedź taka będzie miała charakter jedynie pomocniczy dla organu określającego uwarunkowania środowiskowe przedsięwzięcia, gdyż co do zasady to on bada zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego planu. W przypadkach wątpliwych może więc zachodzić konieczność posłużenia się dowodem z opinii biegłego urbanisty, który dokona analizy wszystkich postanowień obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

W odniesieniu do zasad wykładni zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego orzecznictwo sądowe wskazuje, że [cyt:] „wykładnia unormowań planu miejscowego, stanowiącego akt prawa powszechnie obowiązującego, wymaga należytej rozwagi, zwłaszcza, gdy - tak, jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie - może prowadzić do ograniczenia praw podmiotowych, w tym konstytucyjnie chronionego prawa własności. Jest niekwestionowane, że rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego działa w ramach znacznej swobody, określanej mianem władztwa planistycznego. Interpretacja zapisów obowiązującego planu miejscowego winna jednak w jak najwyższym stopniu uwzględniać konstytucyjne standardy ochrony praw podmiotowych, w tym prawa własności i wywodzonego z niego prawa zabudowy nieruchomości. Bezsprzecznie bowiem, co podkreśla się w doktrynie oraz w orzecznictwie, z uwagi na to, że prawo zabudowy ma charakter wolnościowy, konieczne jest wykazanie, że każdy przejaw ingerencji w to prawo wynika z ustawy i następuje tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza istoty wspomnianego prawa, a dodatkowo jest uzasadniony interesem publicznym (zob. W. Jakimowicz, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 65).

Należy przy tym pamiętać, że w sytuacji, gdy treść przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odwołuje się do pojęć niedookreślonych, które nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa, prawidłowa wykładnia tych pojęć wymaga należytego wyważenia. Trzeba bowiem mieć na względzie, że plan miejscowy stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.), który ze swej istoty w sposób władczy kształtuje ustalenie przeznaczenia terenu oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Jakkolwiek uchwalanie planu należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), to uprawnienie do władczego określania treści tego aktu, zwane władztwem planistycznym, nie stanowi jednak władztwa absolutnego oraz nieograniczonego. Na gminie spoczywa bowiem w tym zakresie obowiązek działania w granicach prawa, kierowania się interesem publicznym, wyważania interesów publicznych z interesami prywatnymi, a także uwzględniania aspektu racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Oczywiście jest więc, że nie tylko proces stanowienia, ale i stosowanie tego aktu prawa miejscowego wymaga właściwego wyważenia kolidujących dóbr i wartości.

Z tych właśnie powodów organ administracji, dokonując egzegezy prawnie wiążących zapisów planu miejscowego, w kontekście zbadania warunku zgodności planowanej inwestycji z tym planem w ramach postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia (art. 80 ust. 2 u.u.i.ś.), zobowiązany jest tak interpretować postanowienia planu,

mające zastosowanie w sprawie, by uwzględnić opisane wyżej wartości i dobra. Wykładnia przepisów planu miejscowego powinna zatem, stosownie od okoliczności sprawy, prowadzić do przyjęcia wyników, które nie tylko są racjonalnie uzasadnione interesem publicznym, ale również nie skutkują nadmierną ingerencją w sferę prawną jednostki.

Konieczne jest przy tym zwrócenie uwagi, że w sytuacji, gdy - tak jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie - plan posługuje się pojęciem nieostrym, to z istoty rzeczy interpretacja tego pojęcia nie może opierać się wyłącznie na wynikach wykładni językowej. W procesie wykładni prawa nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej, poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej (zob. uchwała NSA z 14 marca 2011 r., II FPS 8/10; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74-83; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 291 i n.).

Prawidłowe zinterpretowanie normy prawnej zawartej w przywołanych wyżej przepisach planu miejscowego wymaga więc również wyjaśnienia celu, jaki miał prawodawca w momencie powstania tego unormowania, co stanowi regułę wykładni celowościowej w wersji historycznej (zob. L. Leszczyński, *Reguły celowościowe i funkcjonalne w wykładni prawa administracyjnego*, (w:) L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, System Prawa Administracyjnego, t. IV, s. 267 i n.), (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Lu 615/19, CBOSA).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wskazuje, że na przedmiotowym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dzielnicy przemysłowej Srokowiec w Siemianowicach Śląskich, przyjęty uchwałą Nr 254/2003 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 23 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 33, poz. 1084). Z przedłożonej do wniosku mapy przedstawiającej obiekty istniejące i planowane na terenie zakładu BM Recykling sp. z o.o. wynika, że przedsięwzięcie będzie realizowane na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem „PP”, dla którego § 5 ust. 1 planu wyznacza „Obszar przemysłowy” i ustala następujące przeznaczenie podstawowe: zakłady produkcyjne, rzemieślnicze, bazy, składy i magazyny. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem PP, § 5 ust. 1 planu wyznacza obszar przemysłowy, z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod zakłady produkcyjne, rzemieślnicze, bazy, składy i magazyny. Na terenach, o których mowa w § 5 ust. 1 planu, ustala się w ramach przeznaczenia podstawowego następujące zasady zagospodarowania:

1) lokalne warunki, zasady oraz standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu:

a) nieprzekraczalne linie zabudowy od dróg publicznych. Obowiązują zasady ogólne wynikające z przepisów szczególnych w tym względzie,

b) maksymalna wysokość budynków - do 15 m liczona od poziomu terenu za wyjątkiem wież technologicznych, które mogą być wyższe,

c) maksymalna intensywność zabudowy: 0,5 liczona w granicach działki,

d) ustala się minimalny udział zieleni urządzonej (powierzchni biologicznie czynnej) w wysokości 20%,

e) wymagane zabezpieczenie potrzeb parkingowych w granicach działki inwestora. Warunki obsługi komunikacyjnej obszaru: teren należy wyposażyć w drogi dojazdowe, place postojowe i manewrowe o nawierzchni utwardzonej,

f) w przypadku wprowadzenia nowych obiektów kubaturowych wymagane rozpoznanie sytuacji geologiczno-górnicznej pod kątem oceny zagrożenia powierzchni terenu ze strony starych, nieczynnych wyrobisk górniczych,

g) w obrębie zdegradowanych- terenów przemysłowych przywrócenie wartości użytkowych gruntów do stanu poprzedzającego poprzez niwelację terenów i wypełnienie istniejących niecek i zapadlisk gruntami naturalnymi;

2) zasady obsługi terenu w zakresie infrastruktury technicznej:

a) pełne uzbrojenie terenu w urządzenia i sieci infrastruktury technicznej z istniejących sieci miejskich na warunkach technicznych połączeń uzyskanych od gestorów poszczególnych mediów tej infrastruktury,

b) odprowadzenie ścieków poprzez kanalizację miejską do oczyszczalni ścieków,

c) ogrzewanie obiektów z sieci ciepłowniczej lub lokalne ogrzewanie elektryczne, gazowe lub olejowe.

Ustala się następujące przeznaczenie dopuszczalne uzupełniające:

1) lokalizacja sieci i urządzeń infrastruktury technicznej;

2) lokalizacja tras i urządzeń komunikacyjnych (drogi dojazdowe, miejsca postojowe, parkingi, place manewrowe itp.);

3) zieleń towarzysząca urządzona (zadrzewienia i zakrzewienia).

Funkcje uzupełniające (dopuszczalne) nie mogą zajmować więcej niż 30% zabudowanej powierzchni na obszarze oznaczonym symbolem PFI.

Analizując zgodność planowanej inwestycji z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ pierwszej instancji przytacza argumentację Inwestora, Wnoszącego odwołanie oraz organizacji społecznej.

W konkluzji organ pierwszej instancji stwierdził, że [cyt:] „stoi na stanowisku, że przeznaczenie terenu pod obiekty przemysłowe i zabudowę produkcyjną (działalność produkcyjna, składy i magazyny) nie wyklucza realizacji na tym terenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarki odpadami, w szczególności, że w wyniku gospodarowania odpadami powstają także produkty w postaci np. surowców wtórnych, paliw alternatywnych, kompostu lub środków poprawiających właściwości gleby. Brak jest jednoznacznych argumentów wskazujących na to by planowane przedsięwzięcie było niezgodne z zapisami obowiązującego na terenie przedsięwzięcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w postanowieniach szczegółowych mpzp dla dzielnicy Srokowiec w Siemianowicach Śląskich nie przewidziano dodatkowych zakazów dla prowadzenia gospodarki odpadami na terenie PP. W mpzp nie ma żadnych postanowień, które ograniczałyby szerokie przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem PP. Zaznaczyć również należy, że planowana inwestycja obejmuje rozbudowę zakładu, który od lat funkcjonuje na tym terenie w oparciu o mpzp z 2003 r. Przez te wszystkie lata dla zakładu wydano szereg decyzji administracyjnych przez różne organy, w szczególności decyzje środowiskowe, pozwolenia budowlane oraz z zakresu gospodarki odpadami”.

Należy podkreślić, że analiza stanowisk stron postępowania jest działaniem prawidłowym. Działanie to zostało jednakże przeprowadzone przez organ pierwszej instancji w taki sposób, że o zgodności z planem orzekł nie dokonując własnej analizy. Nie przedstawił bowiem żadnego rozumowania, które przywiódłoby go do orzeczenia w przedmiocie zgodności z konkretnymi zapisami tego planu. Nie analizował tych zapisów, przytoczył natomiast jedynie argumenty Wnioskodawcy i innych podmiotów, nie przeprowadzając własnego badania w zakresie zgodności albo niezgodności inwestycji z cytowanymi zapisami planu. Przedstawienie, w tym obszerne stanowisk stron postępowania jest oczywiście działaniem słusznym i prawidłowym, podobnie przedstawiono też udział społeczeństwa w tym postępowaniu. Natomiast brak własnej

analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia jest uchybieniem zasadniczym i naruszeniem cytowanego art. 80 kpa, ponieważ obowiązkiem organu administracji jest ocena na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Ponadto należy dodać, że nie może być argumentem przemawiającym za zgodnością inwestycji z planem, rozbudowa jej zakładu już istniejącego oraz, że skoro dla istniejącego zakładu istnieją odpowiednie decyzje administracyjne (np. o pozwoleniu na budowę, czy też o środowiskowych uwarunkowaniach), to rozbudowa również z planem będzie zgodna. Twierdzenie takie nie może zostać zaakceptowane, przedsięwzięcie bowiem polegające na rozbudowie istniejącego zakładu musi być przeanalizowane szczegółowo w oparciu o postanowienia planu. Zgodność bowiem zakładu przed rozbudową nie przesądza o zgodności z planem po jego rozbudowie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza zatem, że konieczne będzie w ponownie prowadzonym postępowaniu, samodzielne i wszechstronne zbadanie i dokonanie własnych ustaleń – według zasad podanych powyżej w cytowanym komentarzu - przez organ pierwszej instancji, czy planowana inwestycja jest zgodna z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Następnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że uzasadnienie nałożenia rygoru natychmiastowej wykonalności nie spełnia warunku prawidłowego uzasadnienia z art. 107 § 3 w związku z art. 108 § 1 kpa. Przepis art. 108 § 1 kpa stanowi, że decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Organ pierwszej instancji wskazał na stanowisko Wnioskodawcy w zakresie żądania nadaniu decyzji tego rygoru, przytoczył jego uzasadnienie w tym zakresie i stwierdził, że – wobec tego – mając na względzie przesłanki, o których mowa w art. 108 § 1 kpa, organ przychylił się do wniosku strony i nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

A zatem nie wystąpiła samodzielna analiza organu pierwszej instancji co do wystąpienia przesłanek nadania decyzji, od której nie wniesiono odwołania, rygoru natychmiastowej wykonalności, którymi są, zgodnie z cytowanym art. 108 § 1 kpa: 1/ gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo 2/ dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też 3/ ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Nie jest zatem jasne, z jakiej przyczyny uznano, że rygor natychmiastowej wykonalności powinien zostać nadany i okoliczność ta nie została należycie uzasadniona.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza zatem, że zaskarżona decyzja – z przyczyn podanych powyżej - zawiera również braki w zakresie uzasadnienia, zarówno faktycznego, jak i prawnego i tym samym nie spełnia wymogów art. 107 § 3 kpa, który stanowi, iż uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej konieczne jest zwłaszcza w kontekście zasady ogólnej przekonywania ujętej w art. 11 kpa. Zgodnie z treścią tego przepisu organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach wydając zatem niniejsze orzeczenie na podstawie art. 138 § 2 kpa wzięło pod uwagę, co następuje.

Stosownie do unormowanej w art. 6 kpa zasady praworządności organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Na mocy art. 15 kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W przedmiotowej sprawie żaden przepis szczególny nie wyłącza zasady dwuinstancyjności tego postępowania. Należy zatem mieć na uwadze, że istotą zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa organy o różnej właściwości instancyjnej tej samej indywidualnej sprawy administracyjnej będącej przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą jest wyznaczony zakresem rozstrzygnięcia tej sprawy decyzją organu pierwszej instancji. W postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta sprawa tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym w zakresie, w jakim podlegało to postępowaniu prowadzonemu przez organ pierwszej instancji.

Stosownie do art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Przesłankami więc zobowiązującymi organ administracji publicznej drugiej instancji do wydania decyzji na zasadzie art. 138 § 2 kpa są: 1/ wydanie decyzji organu pierwszej instancji z naruszeniem przepisów postępowania; 2/ konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przesłanki te winny zostać spełnione łącznie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza zatem wobec powyższego, że uzasadnionym stało się uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji z powodu okoliczności wskazanych powyżej. Dlatego też orzeczono, jak w sentencji.

Pouczenie

Decyzja niniejsza, w myśl art. 16 § 1 kpa, jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, jednak Strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Wymogi formalne sprzeciwu określają art. 46, 47, art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wniesienie sprzeciwu od niniejszej decyzji wymaga uiszczenia wpisu stałego w wysokości 100 zł.

Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych albo przyznanie jej prawa pomocy, obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Zasady przyznawania prawa pomocy oraz skutki przyznania określają art. 243 – 262 wymienionej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Realizując zasadę dostępu do informacji publicznej o środowisku, na podstawie art. 21 ust. 2 pkt. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w związku z art. 3 ust. 1 pkt. 11 lit. a, b i c ustawy, o decyzji niniejszej obwieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach oraz w siedzibie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach na tablicy ogłoszeń, a także zwrócono się do organu pierwszej instancji o podanie jej do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia.

Członek
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

Kamila Kozłara

Członek
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

Katarzyna Stebnicka

Członek
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Katowicach

Beata Leszczyńska

(na oryginalne właściwe podpisy)

Otrzymują:

- 1/. Pani Paulina Opalińska-Mikołajczyk (pełnomocnik)
ul. M. Konopnickiej 11, 41 - 100 Siemianowice Śląskie
- 2/. Alfa „Central European Aggregates” S.A. Spółka Komandytowo - Akcyjna
ul. Ciepłownicza 54, 31 - 574 Kraków
- 3/. Stena Recykling sp. z o. o.
ul. Grójecka 208, 02 - 390 Warszawa
- 4/. Berendsen Textile Service sp. z o. o.
ul. Duńska 1, 83 - 330 Żukowo
- 5/. Tauron Ciepło sp. z o. o.
ul. Grażyńskiego 49, 40 - 126 Katowice
- 6/. BMD Recykling sp. z o. o.
ul. 1 Maja 88, 40 9 240 Katowice
- 7/. Skarb Państwa - reprezentowany przez Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie
- 8/. Gmina Miasto Siemianowice Śląskie - reprezentowana przez Prezydenta Miasta Siemianowice Śląskie
- 9/. Grand Agro Fundacja Ochrony Środowiska Naturalnego
ul. Sportowa 30 lokal B, 05 – 100 Nowy Dwór Mazowiecki
- 10/. Prezydent Miasta Ruda Śląska - wraz z aktami sprawy oraz:
 1. Informacją o środowisku
 2. Pismem przewodnim ws. informacji o środowisku
- 11/. a/a:
 - a/. akta SKO w Katowicach
 - b/. tablica ogłoszeń SKO w Katowicach oraz BIP – w trybie informacji o środowisku

Do wiadomości:

- 1/. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach, Pl. Grunwaldzki 8-10, 40 – 127 Katowice
- 2/. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Katowicach, Pl. Grunwaldzki 8-10, 40 – 127 Katowice
- 3/. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Pl. Grunwaldzki 8-10, 40 – 127 Katowice
- 4/. Marszałek Województwa Śląskiego, ul. Ligonia 46, 40 – 037 Katowice
- 5/. Pan Janusz Ławecki – Prezes Zarządu Stowarzyszenia „Wolni Mieszkańcy Siemianowic”
ul. Fabryczna 9/2, 41 – 100 Siemianowice Śląskie