

WOS.6220.6.2023

DECYZJA Nr 684/2023

Na podstawie:

- art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775) zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego”,
- art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 4, 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* (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1094) zwanej dalej „ustawą ooś”,
- § 3 ust. 1 pkt 82 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839) zwanej dalej „Rozporządzeniem”,

po ponownym rozpatrzeniu wniosku spółki AGD Pasterski Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą przy ul. Nadmeńskiej 4, 05-230 Kobyłka, o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na posadowieniu linii do rozdrabniania, mycia i suszenia big bagów oraz wyłaczarki reco STAR, umożliwiającej przetwarzanie odpadów termoplastycznych w Zakładzie AGD Pasterski Sp. z o.o. Sp. k. na działce ew. nr 29/2 i 30 obręb 08 położonej przy ul. Nadmeńskiej 4 w Kobyłce, w związku z wydaną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 26.09.2022 r., znak: KOA/3679/Oś/20, po ponownym rozpatrzeniu sprawy,

odmawiam

wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na posadowieniu linii do rozdrabniania, mycia i suszenia big bagów oraz wyłaczarki reco STAR, umożliwiającej przetwarzanie odpadów termoplastycznych w Zakładzie AGD Pasterski Sp. z o.o. Sp. k. na działce ew. nr 29/2 i 30 obręb 08 położonej przy ul. Nadmeńskiej 4 w Kobyłce ze względu na niezgodność planowanego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

UZASADNIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 26.09.2022 r., znak: KOA/3679/Oś/22 uchyliło decyzję Nr 959/2020 Burmistrza Miasta Kobyłka z dnia 12.10.2020 r., znak. WOS.6220.11.2016 i przekazało organowi I-ej Instancji do ponownego rozpatrzenia sprawę z wniosku AGD Pasterski Sp. z o.o. Sp. k. (spółka w toku postępowania przekształciła się z AGD Pasterski Sp. j.) z siedzibą przy ul. Nadmeńskiej 4, 05-230 Kobyłka, o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na posadowieniu linii do rozdrabniania, mycia i suszenia big bagów oraz wyłaczarki reco STAR, umożliwiającej przetwarzanie

odpadów termoplastycznych w Zakładzie AGD Pasterski Sp. z o. o. Sp. k. na działce ew. nr 29/2 i 30 obręb 08 położonej przy ul. Nadmeńskiej 4.

Planowane przedsięwzięcie polega na posadowieniu linii do rozdrabniania, mycia i suszenia folii (tym big bagów) oraz wylączarki recoSTAR, umożliwiającej przetwarzanie odpadów termoplastycznych. Planowana inwestycja zlokalizowana ma być na terenie istniejącego zakładu firmy AGD PASTERSKI Sp. z o.o. Sp. k., który specjalizuje się w produkcji wyrobów z tworzyw sztucznych. W planowanej do posadowienia linii technologicznej w ciągu godziny przetwarzane będzie 1260-1680 kg odpadów termoplastycznych, z czego otrzymywane będzie ok. 900-1200 kg gotowego regranulatu. W instalacji przetwarzane będą odpady inne niż niebezpieczne o kodach: 02 01 04 – *Odpady z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem opakowań)*, 07 02 13 – *Odpady z tworzyw sztucznych*, 15 01 02 – *Opakowania z tworzyw sztucznych*, 15 01 05 – *Opakowania wielomateriałowe*, 15 01 06 – *Zmieszane odpady opakowaniowe*, 17 02 03 – *Tworzywa sztuczne* i 20 01 39 – *Tworzywa sztuczne*.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 4 *ustawy o oś* organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia jest Burmistrz Miasta Kobyłka.

Planowane przedsięwzięcie ze względu na swój charakter zostało zakwalifikowane do przedsięwzięć, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 82 *Rozporządzenia*, mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W myśl art. 80 ust. 2 *ustawy o oś* właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Ze względu na to, że przedmiotowa inwestycja nie należy do katalogu zwolnionych z obowiązku wykazania zgodności z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określonego w art. 80 ust. 2 *ustawy o oś*, tut. organ przeprowadził ocenę przedsięwzięcia w zakresie zgodności z obowiązującym na tym terenie miejscowym planem.

Planowane przedsięwzięcie ma być realizowane na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym Uchwałą Nr XVI/172/04 Rady Miejskiej w Kobyłce z dnia 15 stycznia 2004 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części miasta Kobyłka* (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2004 r., nr 25, poz. 835) zwanym dalej „mpzp”. Zgodnie z mpzp działki ew. nr 29/2 i 30 obręb 08 położne są na terenie oznaczonym symbolem „UW” – tereny usługowo – wytwórcze.

W § 3 ust. 9 *mpzp* określono przeznaczenie, zagospodarowanie i zabudowę terenów usługowo – wytwórczych oznaczonych symbolem przeznaczenia UW:

1) *Ustala się przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem UW na cele:*

- a) *Zabudowy związanej z wytwórczością,*
- b) *Składy, magazyny, hurtownie,*
- c) *Stacje paliw.*

- 2) *Zachowuje się istniejącą zabudowę mieszkaniową.*
- 3) *Ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych 1000m².*
- 4) *Ustala się zachowanie minimum 40% powierzchni biologicznie czynnej w obrębie jednej działki budowlanej.*
- 5) *Ustala się dla pojedynczego terenu funkcjonalnego wskaźnik intensywności zabudowy 1.0.*
- 6) *Ustala się maksymalną wysokość dla nowej zabudowy - 3 kondygnacje naziemne.*
- 7) *Należy zapewnić minimum:*
 - a) *35-45 miejsc parkingowych na każdych 100 zatrudnionych w zakładach związanych z wytwórczością.*
 - b) *15-20 miejsc parkingowych parkingu ogólnodostępnego na każde 1000m² powierzchni magazynów i hurtowni ze sprzedażą detaliczną, jednak nie mniej niż 3 miejsca parkingowe.*
 - c) *5-6 miejsc parkingowych parkingu ogólnodostępnego na każde 1000m² powierzchni magazynów i hurtowni bez sprzedaży detalicznej, jednak nie mniej niż 3 miejsca parkingowe.*
 - d) *5-15 miejsc parkingu ogólnodostępnego dla stacji paliw.*
- 8) *Zakazuje się wykonywania ogrodzeń z prefabrykatów betonowych od strony dróg publicznych.*
- 9) *Ustala się wykonanie wzdłuż granic terenów sąsiadujących z terenami dróg publicznych lub zabudową mieszkaniową pasów zieleni izolacyjnej o szerokości minimum 5 m.*

Ponadto przedmiotowa nieruchomość znajduje się w obszarze objętym izochroną 25-letniego dopływu wód do ujęcia z powierzchni terenu określony jego granicą na rysunku planu. Zgodnie z §2 ust. 5 mpzp wskazuje się obszar objęty izochroną 25-letniego dopływu wód do ujęcia z powierzchni terenu określony jego granicą na rysunku planu:

- a) *na obszarze objętym izochroną 25-letniego dopływu wód do ujęcia wprowadza się zakaz:*
 - *wprowadzania nieoczyszczonych ścieków do gruntu, wód powierzchniowych i podziemnych;*
 - *rolniczego wykorzystania ścieków oraz prowadzenia intensywnego nawożenia;*
 - *przechowywania i składowania substancji toksycznych, promieniotwórczych i innych substancji stanowiących zagrożenie dla jakości wód podziemnych;*
 - *lokalizowania wysypisk i wylewisk;*
 - *budowy nowych ujęć wód podziemnych mogących spowodować obniżenie wydajności ujęć komunalnych;*
 - *wprowadzania zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej szeregowej na terenach nie podłączonych do miejskiej sieci kanalizacyjnej;*
 - *realizowania przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest wymagane;*
 - *realizowania przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko może być wymagane bez uprzedniego wykonania raportu o oddziaływaniu na środowisko dla projektowanej inwestycji.*
- b) *w przypadku planowania prac mogących naruszyć warstwę izolującą ujmowany poziom wodonośnych albo projektowania inwestycji mogących zanieczyścić wody podziemne, inwestor*

powinien być zobowiązany do wykonania odpowiedniej dokumentacji hydrogeologicznej oraz uzyskania właściwych zezwoleń.

c) uwzględnić w projektach skanalizowania miasta, w pierwszej kolejności tereny znajdujące się w strefie ochronnej ujęcia.

Po ponownym przeanalizowaniu zapisów *mpzp* stwierdzono, że przedsięwzięcie polegające na posadowieniu linii do rozdrabniania, mycia i suszenia big bagów oraz wyłaczarki reco STAR, umożliwiającej przetwarzanie odpadów termoplastycznych w Zakładzie AGD Pasterski Sp. z o. o. Sp. k. na działce ew. nr 29/2 i 30 obręb 08 położonej przy ul. Nadmeńskiej 4 nie mieści się w pojęciu usług wytwórczych, zabudowy związanej z wytwórczością, składów, magazynów, hurtowni czy też stacji paliw i jest niezgodne z *mpzp*.

Dla uściślenia znaczenia zwrotów, *mpzp* określa definicje pojęć. Ilekroć w przepisach ww. uchwały jest mowa o usługach „należy przez to rozumieć wszelkie budynki lub budowle, które w całości lub w części służą do działalności, której celem jest zaspokajanie potrzeb ludności, a nie wytwarzanie bezpośrednio metodami przemysłowymi dóbr materialnych”. Zgodnie z pismem z dnia 27.02.2023 r. Wydziału Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miasta Kobyłka znak: WGP.6723.57.2023 definiowanie pojęcia wytwórczości nie było konieczne ponieważ nie występuje samodzielnie lecz tylko łącznie z usługami, co miało jedynie doprecyzować skalę usług.

Składy i magazyny z kolei, pomimo zróżnicowanych pojęć, określają te same zjawiska z zakresu gospodarki magazynowej związane z przechowywaniem towaru. Hurtownia zaś to przedsiębiorstwo handlowe zajmujące się handlem ukierunkowanym na klienta prowadzącego sprzedaż detaliczną.

Zgodnie z *mpzp* na terenie oznaczonym symbolem UW dopuszczono możliwość lokalizacji: zabudowy związanej z wytwórczością, składów, magazynów, hurtowni oraz stacji paliw. Planowana działalność polegająca na gospodarowaniu odpadami (przetwarzaniu odpadów), nie mieści się w pojęciu usług wytwórczych, składów, magazynów, hurtowni czy też stacji paliw.

Przedmiotowe przedsięwzięcie analizowane jest zgodnie z *Rozporządzeniem* pod kątem instalacji do przetwarzania odpadów. Przetwarzanie odpadów (tworzyw sztucznych) w omawianym przypadku ma polegać na myciu, suszeniu i rozdrobnieniu odpadów. W wyniku przetwarzania odpadów powstanie regranulat oraz odpady o nowych kodach.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o odpadach”, przetwarzaniem nazywamy procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Jak wskazano w art. 3 ust. 1 pkt 14 *ustawy o odpadach*, pod pojęciem odzysku rozumiemy jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce. Natomiast zgodnie z *ustawą o odpadach*, poprzez recykling - rozumie się odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane

na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Każdy efekt procesu odzysku niebędącego recyklingiem, pozostaje nadal odpadem, ma jednak przyporządkowany inny kod odpadu niż odpad wyjściowy. Recykling zaś daje w efekcie nowy produkt, który nie jest już uznawany za odpad.

W załączniku nr 1 do *ustawy o odpadach* zawarty został niewyczerpujący wykaz procesów odzysku. Jak wskazano w objaśnieniu do procesu oznaczonego jako R12 wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11, jeżeli nie istnieje inny właściwy kod R, może to obejmować procesy wstępne poprzedzające przetwarzanie wstępne odpadów, jak np. demontaż, sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulację, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie, przepakowywanie, separację, tworzenie mieszanek lub mieszanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11. Zgodnie z powyższym w analizowanym przypadku mamy do czynienia z procesem odzysku (rozdrabnianiem).

Wnioskodawca planuje typową działalność związaną z gospodarowaniem odpadami w tym przypadku odzyskiem odpadów. W planie miejscowym dla przedmiotowego terenu nie przewidziano możliwości zbierania i przetwarzania odpadów. Zbieranie czy też przetwarzanie odpadów nie jest związane z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb ludności. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie w decyzji znak: KOA/3679/Oś/20 z dnia 26.09.2022 r. wskazało, że pojęcie wytwórstwa w powszechnym rozumieniu oznacza wszelką działalność ludzką, której celem jest wytwarzanie określonych dóbr materialnych, przynoszących zyski producentowi i zaspokajającą potrzeby społeczne. Jednak w omawianym przypadku przedsięwzięcie polega na przetwarzaniu odpadów (myciu, suszeniu i rozdrabnianiu). *Mppz* nie wskazuje możliwości prowadzenia działalności gospodarczej związanej z gospodarowaniem odpadami. Analizując zapisy *mpzp* dotyczące izochrony 25-letniego dopływu wód należy stwierdzić, że *mpzp* wskazuje szereg dodatkowych zakazów z zakresu postępowania z odpadami np. zakaz wprowadzania nieoczyszczonych ścieków do gruntu czy wód, rolniczego wykorzystania ścieków, przechowywania i składowania substancji stanowiących zagrożenie dla jakości wód, lokalizowania wysypisk, zapisy te wskazują na szczególną ochronę tego terenu. Dodatkowo *mpzp* zakazuje lokalizacji przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko jest wymagane oraz dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko może być wymagane bez uprzedniego wykonania ww. raportu. Zapis ten dotyczy przedsięwzięć w ramach przeznaczenia terenu usługowo-wytwórczego i również wskazuje na szczególną ochronę tego terenu.

Wydział Gospodarki Przestrzennej tut. Urzędu opinią z dnia 27.02.2023 r. dotyczącą zgodności ww. inwestycji wskazał, że przedsięwzięcie polegające na posadowieniu linii do rozdrabniania, mycia i suszenia folii w tym big bagów oraz wyłaczarki recoSTAR, umożliwiającej przetwarzanie odpadów termoplastycznych nie mieści się w pojęciu usług wytwórczych, zabudowy związanej z wytwórczością, składów, magazynów, hurtowni czy też stacji paliw i jest niezgodne z *mpzp*. W *mpzp* określono cele i wskaźniki zabudowy związanej z wytwórczością, składem, magazynem, hurtownią, stacją paliw. Zachowano istniejącą zabudowę mieszkaniową oraz nałożono

obowiązek zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc parkingowych. Pojęcia użyte w *mpzp* dotyczą gospodarki magazynowej materiałów, surowców i produktów jako towarów. Odpady nie należą do żadnej z tych grup, które występują przy działalności usługowo wytwórczej. Aby ocenić zgodność danej działalności z *mpzp* należy wziąć pod uwagę wszystkie jego ustalenia, wpływ na środowisko, ochronę wód gruntowych, i nie można wybiórczo stosować wykładni pojedynczego wyrazu. Działalność zakresu usług wytwórczych daje szeroki wachlarz możliwości usługowych i ma służyć potrzebom ludności jako klientów indywidualnych, czego nie można uznać przy działalności odpadami. W granicach omawianego *mpzp* nie wyznaczono żadnego terenu przeznaczonego pod gospodarkę odpadami.

Zgodnie bowiem z oznaczeniami w *mpzp* symbol „UW” oznaczony kolorem czerwonym dotyczy zabudowy związanej z wytwórczością, składów, magazynów, hurtowni i stacji paliw. Z kolei teren gospodarowania odpadami to teren infrastruktury technicznej, który powinien być oznaczony na rysunku planu symbolem "O" oraz kolorem ciemnoszarym. W konsekwencji tutaj Organ stwierdza, że w sprawie występuje sprzeczność lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami planu miejscowego, co wymaga wydania decyzji odmownej. Przedmiotem inwestycji nie jest działalność wytwórczo-usługowa, bowiem w ramach inwestycji zostanie wykonana instalacja do przetwarzania odpadów. Wnioskowana instalacja musi być kwalifikowana jako infrastruktura techniczna z zakresu gospodarki odpadami, której funkcjonowania w jednostce strukturalnej planu miejscowego nie przewidziano.

Powyższe stanowisko potwierdzone zostało również w aktualnym orzecznictwie m.in. w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2022 r. II SA/Bk 185/22 zgodnie z którym działalność związana z przetwarzaniem i odzyskiem odpadów, a także tymczasowym magazynowaniem odpadów powinna być realizowana na terenie przeznaczonym w planie pod gospodarowanie odpadami, a nie pod działalność produkcyjno-usługową.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, o którym mowa wyżej zgodność lokalizacji inwestycji z planem miejscowym jest podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co wynika z regulacji art. 80 ust. 2 *ustawy oos*. W wyroku powołano się na wypowiedź piśmiennictwa, tj. T. Judeckiego w "Negatywna przesłanka wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia - przypadek braku zgodności lokalizacji zakładu przetwarzania odpadów z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego" (opublikowano: NZS 2013/5/58), według którego działalność polegająca na gospodarowaniu odpadami, w tym przetwarzanie odpadów, nie może być desygnetem wyrażen "tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów" oraz "tereny zabudowy usługowej", bo zawiera się w odmiennym od nich standardzie: "tereny infrastruktury technicznej gospodarowanie odpadami". Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 *ustawy o odpadach* przez gospodarowanie odpadami rozumie się zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów (od 1 stycznia 2022 r. także sortowanie odpadów) wraz z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Nie ulega zatem wątpliwości, że planowana inwestycja

jest inwestycją z zakresu gospodarowania odpadami w rozumieniu *ustawy o odpadach*, a nie inwestycją z zakresu produkcji i usług. W konsekwencji teren, na którym mogłaby zostać zrealizowana powinien być oznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem O.

Jak wskazał NSA w sprawie II OSK 3214/14, niewątpliwie jest, iż przeznaczenie danego terenu winno być określone możliwie precyzyjnie. Nie można jednak z wymogu precyzyjności wyprowadzać obowiązku organu planistycznego formułowania szczegółowych zakazów lokalizacji określonych przedsięwzięć na danym terenie, gdy teren ten ma określone, nadane mu przez plan przeznaczenie podstawowe. Byłoby to zbędne z punktu widzenia nie tylko techniki prawodawczej, ale i logiki rozumowania prawniczego. Przeznaczenie określonego terenu na konkretny cel samo w sobie oznacza bowiem niedopuszczalność realizacji na tym terenie celu innego. W świetle treści art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 977) oraz wyraźnego odróżnienia w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem MI”, (rozporządzenie obowiązujące w dacie podejmowania mpzp) przeznaczenia produkcyjnego i usługowego od przeznaczenia pod infrastrukturę techniczną, w tym gospodarowanie odpadami, brak jest podstaw do wywodzenia, iż w obszarze planowania przestrzennego obowiązuje reguła *quae non sunt prohibita, permissa intelleguntur*, czyli "co nie jest zabronione, to jest dozwolone" (vide także obszerną argumentację WSA we Wrocławiu w sprawie II SA/Wr 473/14, zaakceptowaną przez NSA w sprawie II OSK 3214/14). W sprawie niniejszej reguła ta oznaczałaby możliwość realizacji inwestycji z zakresu gospodarki odpadami na terenie produkcyjno-usługowym. Nie może to jednak zostać zaakceptowane, bowiem już na poziomie normatywnym są to tereny o różnym przeznaczeniu podstawowym, a nadto plan nie dopuszcza realizacji inwestycji z zakresu gospodarowania odpadami na terenie usługowym czy produkcyjnym/wytwórczym nawet na zasadzie przeznaczenia dopuszczalnego, uzupełniającego. Jak wskazał NSA w sprawie II OSK 3214/14, inna konkluzja stałaby w sprzeczności z odrębnym sposobem oznaczania poszczególnych przeznaczeń terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Nie jest to bez znaczenia zważywszy, że prawodawca wyraźnie wprowadza kategoryzację przeznaczenia (*lege distinguente*) wskazując symbol P, U, czy O, C.

W wyroku WSA w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2022 r. podkreślono również, że błędną wykładnią jest uznanie, że działalność z zakresu gospodarowania odpadami "dopuszczalna jest również na terenach przewidzianych w planach miejscowych w sposób ogólny na prowadzenie działalności gospodarczej, produkcyjnej lub związanej z infrastrukturą techniczną. Symbolem "O" oznaczane są zaś przede wszystkim tereny, na których to dana gmina ma zamiar prowadzić gospodarkę odpadami lub, na których zamierza umożliwić innym podmiotom prowadzenie gospodarki odpadami, np. w formie składowiska odpadów, spalarni odpadów lub regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych". Zdaniem WSA przepisy nie definiują terenów o symbolu O (gospodarowanie odpadami) jako tych, na których "to przede wszystkim dana gmina" ma zamiar gospodarkę odpadami prowadzić

lub "na których zamierza umożliwić innym podmiotom prowadzenie gospodarki odpadami". Doprecyzowanie to, obecne w linii orzeczniczej reprezentowanej przez niektóre wyroki, nie wynika z treści przepisów, tj. ani z art. 3 ust. 1 pkt 2 *ustawy o odpadach*, ani z punktu 7.6 "Gospodarowania odpadami" załącznika nr 1 do *rozporządzenia MI*. Po wtóre, organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Skoro na obszarze objętym konkretną uchwałą w sprawie planu miejscowego organ planistyczny nie przewidział przeznaczenia o symbolu O w żadnej formie (przeznaczenie podstawowe bądź uzupełniające), a w trakcie procedury oceny zgodności lokalizacji inwestycji z ustaleniami planu (art. 80 ust. 2 *ustawy oos*) autorzy planu wypowiadają się jednoznacznie o braku zgodności lokalizacji planowanej inwestycji z planem (pismo Kierownika Wydziału Gospodarki Przestrzennej UM Kobyłka przywołane powyżej) - nie jest uprawnione dokonywanie wykładni planu miejscowego wbrew tym jednoznacznym okolicznościom. Miałoby to charakter działania prawotwórczego. Należy jednak zauważyć, że aby uznać daną instalację za zakład produkcyjny jej podstawowym przeznaczeniem powinna być produkcja. Podstawowym założeniem instalacji przetwarzania odpadów jest natomiast zmniejszenie masy odpadów kierowanych na składowiska oraz w tym przypadku odzysk surowców wtórnych. Zakład przetwarzania odpadów nie jest jednak typowym zakładem produkcyjnym ale instalacją z zakresu gospodarowania odpadami.

W Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2022 r. II SA/Bk 185/22 podkreślono, że celem planu miejscowego jest aktywne kształtowanie ładu przestrzennego i polityki zagospodarowania, a więc ustalenia planu nie muszą być zgodne z żądaniem zainteresowanych stron oraz żaden przepis prawa nie wymaga, aby przeznaczenie terenu w planie było analogiczne do tego jakie byłoby, gdyby planu nie uchwalono i zabudowa była kształtowana na podstawie indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy. Istota planowania przestrzennego polega wręcz na tym, iż dysponujący władztwem planistycznym organ ogranicza potencjalnie możliwe sposoby zagospodarowania terenu, dla osiągnięcia celów związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego (por. np. II OSK 2333/17). Z kolei swoboda działalności gospodarczej nie jest, w ocenie sądu, argumentem, który mógłby uzasadniać zinterpretowanie regulacji planu miejscowego wbrew woli jego autora, gdy ten zastosował się do jednoznacznie brzmiących wytycznych co do określania elementarnych przeznaczeń terenu, nie przewidując w tekście planu ani na jego rysunku inwestycji z zakresu gospodarowania odpadami (symbol O). Swoboda działalności gospodarczej nie jest wystarczającym argumentem dla wyprowadzenia drogą interpretacji dopuszczalności realizacji na obszarze planu inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, które nie zostały na nim przewidziane.

Podobnie WSA we Wrocławiu w sprawie II SA/Wr 473/14 stwierdza, że ustalenia dotyczące przeznaczenia danego terenu winny zawierać określenie przeznaczenia lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Podstawowe, barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia MI*. We wspomnianym

załączniku wprowadzono oznaczenie literowe "P" dla terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów zlokalizowanych na terenach zabudowy techniczno-produkcyjnej. Natomiast symbolem "O" należy oznaczać przeznaczenie terenu na gospodarowanie odpadami (tereny infrastruktury technicznej). Zdaniem sądu tereny oznaczone symbolami "P" i "O" mają odmienne przeznaczenie, a opisujące je zwroty nie są synonimami. Należy zatem uznać, że jeśli na danym terenie nie wprowadzono oznaczenia symbolem "O", to nie jest na nim dopuszczalne prowadzenie gospodarowania odpadami.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 *ustawy oos*, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Stosownie do treści art. 80 ust. 2 *ustawy oos*, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Innymi słowy, stwierdzenie braku zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego wyklucza możliwość uwzględnienia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej i prowadzi do wydania decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia (vide wyrok NSA z 22 czerwca 2020 r., II OSK 329/20).

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 2017 r. II OSK 2460/16 wskazał, że w sytuacji, gdy plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu pod określone przedsięwzięcie, to organ ma obowiązek wobec braku zgodności z planem wydać decyzję odmowną, bez dalszego badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 27 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 196/13; z dnia 1 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 829/11; z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1240/11). Wskazuje się bowiem w powyższym orzecznictwie, że zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest w świetle art. 80 ust. 2 *ustawy oos* podstawowym kryterium oceny zamierzeń strony ubiegającej się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Po przeprowadzeniu wnikliwej analizy zebranego materiału dowodowego stwierdzono, że planowane przedsięwzięcie jest niezgodne z zapisami mpzp.

Ponieważ w przedmiotowej sprawie liczba stron przekroczyła 10, zgodnie z art. 74 ust. 3 *ustawy oos* w związku z art. 49 *Kodeksu postępowania administracyjnego* zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej następowało w formie publicznego obwieszczenia na tablicy ogłoszeń Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Kobyłka, przy ul. Wołomińskiej 3, 05-230 Kobyłka, na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Kobyłka przy ul. Wołomińskiej 1, 05-230 Kobyłka oraz przez udostępnienie pisma na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kobyłka (<http://kobyłka.bipgmina.pl/>).

Obwieszczeniem z dnia 18.05.2023 r. poinformowano strony o zakończeniu postępowania dowodowego oraz w myśl art. 10 §1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* przed wydaniem decyzji umożliwiono wypowiedzenie się stronom co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W wyznaczonym terminie nie zgłoszono uwag ani wniosków.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

POUCZENIE

Od decyzji niniejszej służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji za pośrednictwem Burmistrza Miasta Kobyłka.

W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania od decyzji wobec organu który wydał decyzję (art. 127a *Kodeks postępowania administracyjnego*). Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.



Z up. Burmistrza
Kosm
Katarzyna Rostek
Zastępca Burmistrza

Otrzymują:

1. AGD Pasternski Sp. z o.o. Sp. k.
2. Strony postępowania przez obwieszczenie
3. a/a (2 egz.)

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie
2. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Wołominie
3. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie