

WOS.6220.5.2023

DECYZJA Nr 1007/2023

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 z dnia 30.08.2021 r., uzupełnionego w dniach: 15.11.2021 r. i 02.12.2021 r. Macieja Błaszczyka reprezentującego spółkę Instytut Recyklingu Sp. z o. o. z siedzibą przy ul. Napoleona 4, 05-230 Kobyłka, o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na prowadzeniu odzysku miedzi i izolacji kablowej z niezagospodarowanych kabli instalacyjnych, przewidzianego do realizacji na działce ew. nr 123/13 obręb 32 położonej przy ul. Napoleona w Kobyłce, w związku z wydaną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 19.10.2022 r., znak: KOA/786/Oś/22, po ponownym rozpatrzeniu sprawy,

odmawiam

wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na prowadzeniu odzysku miedzi i izolacji kablowej z niezagospodarowanych kabli instalacyjnych na działce ew. nr 123/13 obręb 32 położonej przy ul. Napoleona w Kobyłce ze względu na niezgodność planowanego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

UZASADNIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 19.10.2022 r., znak: KOA/786/Oś/22 uchyliło decyzję Nr 76/2022 Burmistrza Miasta Kobyłka z dnia 28.01.2022 r., znak: WOS.6220.5.2021 i przekazało organowi I-ej instancji do ponownego rozpatrzenia sprawę z wniosku Macieja Błaszczyka reprezentującego spółkę Instytut Recyklingu Sp. z o. o. z siedzibą przy ul. Napoleona 4, 05-230 Kobyłka, o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na prowadzeniu odzysku miedzi i izolacji kablowej z niezagospodarowanych kabli instalacyjnych, przewidzianego do realizacji na działce ew. nr 123/13 obręb 32 położonej przy ul. Napoleona w Kobyłce.

Zgodnie z przedłożoną dokumentacją planowane przedsięwzięcie ma polegać na odzysku miedzi i izolacji kablowej z niezagospodarowanych kabli instalacyjnych. Na terenie ww. nieruchomości planowane jest przyjmowanie odpadów o kodach: 16 01 17 - *Metale żelazne*, 16 01 19 - *Tworzywa sztuczne*, 16 02 14 - *Zużyte urządzenia inne niż wymienione w 16 02 09 do 16 02 13*, 17 01 82 - *Inne niewymienione odpady*, 17 02 03 - *Tworzywa sztuczne*, 17 04 01 - *Miedź, brąz, mosiądz*, 17 04 11 - *Kable inne niż wymienione w 17 04 10*, 19 10 02 - *Odpady metali nieżelaznych*, 19 10 06 - *Inne frakcje niż wymienione w 19 10 05*, 19 12 03 - *Metale nieżelazne* oraz prowadzone będą procesy R4 (odzysk miedzi, izolacji kablowej, niewielkich ilości plastiku i mosiądzu) oraz D5 (magazynowanie miedzi, izolacji kablowej, niewielkich ilości plastiku i mosiądzu). Rodzaje odpadów przypisane są do poszczególnych kodów, zgodnie z treścią załącznika do Rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r., poz. 10). Odpady będą rozdrabniane w rozdrabniaczu, następnie przenośnikiem taśmowym zmielone odpady kabli, plastików, tworzyw sztucznych twardych i miękkich przenoszone są do separatora. Separacja odpadów odbywa się przy pomocy separatora o mocy 4,8 kW, wprowadzeniu rozdrobnionego materiału w vibracje poprzez ekran wibracyjny, w otoczeniu wody, oddzielając tym samym miedź od izolacji kablowej. Inwestor planuje w ramach inwestycji procesy R4 (odzysk miedzi, izolacji kablowej, niewielkich ilości plastiku i mosiądzu) oraz D5 (magazynowanie miedzi, izolacji kablowej, niewielkich ilości plastiku i mosiądzu).

Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 4 *ustawy ooś* 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 ooś* 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 ooś*, 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 Miasta Kobyłka z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Kobyłce północnej części miasta Kobyłka (Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2004 r., nr 25,

poz. 835) zwanym dalej mpzp. Zgodnie z mpzp działka ew. nr 123/13 obręb 32 położna jest w 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) *Stacji 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 prowadzeniu odzysku miedzi i izolacji kablowej z niezagospodarowanych kabli instalacyjnych na działce ew. nr 123/13 obręb 32 przy ul. Napoleona w Kobyłce 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.6723.58.2023 definiowanie pojęcia wytwórczości nie było konieczne ponieważ nie występuje samodzielnie lecz tylko łącznie z usługami, co miało jedynie doprecyzować skalę usług.

W języku polskim określenie „wytwórczość”, zasadniczo wiąże się z taką działalnością człowieka coś wytwarzającego (wytwórcy), która ma charakter drobnej wytwórczości, małego zakładu produkcyjnego prowadzonego przez wytwórcę, który wytwarza własne wyroby stanowiące już efekt finalny (nie półprodukty) nie mającej charakteru jednostki organizacyjnej prowadzącej zakład produkcyjny, którego efektem są dopiero elementy do dalszej produkcji (por. wyrok NSA z 19.01.2011 r., IIOSK 56/10, LEX nr 746903).

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 (przetwarzaniem 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 (kablów i przewodów) w omawianym przypadku ma polegać na rozdrobnieniu i separowaniu (oddzieleniu części metalowych od tworzywa sztucznego). W wyniku przetwarzania odpadów powstaną nowe odpady o nowych kodach (miedź i izolacja kablowa, plastik, mosiądz). Inwestor planuje w ramach inwestycji procesy R4 (odzysk miedzi, izolacji kablowej, niewielkich ilości plastiku i mosiądzu) oraz D5 (magazynowanie miedzi, izolacji kablowej, niewielkich ilości plastiku i mosiądzu).

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 (rozdrabnianie, separowanie), a produktem końcowym jest dalej odpad, a nie produkt.

W związku z powyższym Wnioskodawca nie planuje w ramach planowanego przedsięwzięcia usługi wytwórczości danego produktu, tylko 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/786/Oś/22 z dnia 19.10.2022 r. wskazało, że pojęcie wytwórstwa w powszechnym rozumieniu oznacza wytwarzanie czegoś dla potrzeb

człowieka, a zatem należy rozumieć to pojęcie jako produkcję. Jednak w omawianym przypadku produktem końcowym dalej jest odpad, tylko o innym kodzie, a nie produkt. W związku z powyższym nie jest możliwe uznanie, że w ramach planowanej inwestycji wytwarzany jest produkt, a w konsekwencji stwierdzenie, że planowana inwestycja wpisuje się w określenie usług wytwórczych. Dodatkowo Inwestor wskazuje, że planuje proces D5 w ramach którego planuje magazynowanie miedzi, izolacji kablowej i niewielkich ilości plastiku i mosiądzu. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do *ustawy o odpadach* proces D5 jest jednym z procesów unieszkodliwiania odpadów i jest zdefiniowany jako *składowanie na składowiskach w sposób celowo zaprojektowany (np. umieszczanie w uszczelnionych oddzielnych komorach, przykrytych i izolowanych od siebie wzajemnie i od środowiska itd.)*. Proces D5 nie jest czasowym magazynowaniem tylko składowaniem. Zgodnie z mpzp na omawianym terenie wprowadzono zakaz składowania odpadów poza składowiskiem odpadów komunalnych. Nie jest możliwe zastosowanie procesu D5, który odbywa się wyłącznie na składowiskach odpadów i jest związany z unieszkodliwianiem odpadów.

Wydział Gospodarki Przestrzennej tut. Urzędu opinią z dnia 27.02.2023 r. dotyczącą zgodności ww. inwestycji wskazał, że przedsięwzięcie polegające na prowadzeniu odzysku miedzi i izolacji kablowej z niezagospodarowanych kabli instalacyjnych na działce ew. nr 123/13 obręb 32 przy ul. Napoleona w Kobyłce 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.

Dodatkowo należy stwierdzić, że planowany w ramach inwestycji proces D5 jest niezgodny z zapisami mpzp, który nie dopuszcza możliwości składowania odpadów niebezpiecznych (§ 2 ust. 5 pkt 2 mpzp), jak również składowania odpadów poza składowiskiem odpadów komunalnych (§ 2 ust. 7 pkt 9 lit. b mpzp).

Ponadto należy zauważyć, że jeśli na danym terenie nie dopuszcza się zbierania i gromadzenia odpadów to tym samym nie ma możliwości poddawania ich recyklingowi. Jeśli w planie miejscowym dany teren przeznaczony jest na cele związane z wytwórczością, składy, magazyny, hurtownie, stacje paliw, to nie dowodzi, że można na tym terenie zbierać i przetwarzać odpady. Intencją takich zapisów było wskazanie na możliwości działania z surowcami do wytwarzania i produktami oraz sprzedażą detaliczną i hurtową. Na uwagę zasługuje także fakt, że pomimo możliwości sprzedaży wynikającej z wytwórstwa i magazynowania, to sprzedaż paliwa ma swój osobny zapis jako niepodważalny i nie budzący wszelkiej wątpliwości. Natomiast zapisy planu nie uwzględniły możliwości działalności gospodarczej z odpadami, a nie są one surowcem ani produktem do magazynowania. Plan miejscowy nie podlega interpretacji, zapisy planu należy stosować wprost. Gdyby intencją planu była możliwość przetwarzania odpadów to z pewnością taki zapis miałby miejsce.

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 desygnatem 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 3214/1/14, 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 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 19.06.2023 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
Małgorzata Murawska
SEKRETARZ MIASTA

Otrzymują:

1. Instytut Recyklingu Sp. zo.o.
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