



Warszawa, dnia 22 listopada 2021 r.

## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.31.2021.US.4

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej Kpa, po rozpatrzeniu odwołania ORLEN EKO Sp. z o.o. z siedzibą w Płocku z dnia 14 kwietnia 2021 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 24 marca 2021 r., znak: WOOŚ-II.420.294.2019.OŁN.13, odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na: *rozbudowie istniejącego składowiska odpadów niebezpiecznych zlokalizowanego w Płocku przy ul. Długiej (kwatery nr IV),*

**uchylam powyższą decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.**

#### Uzasadnienie

Decyzją z dnia 24 marca 2021 r. RDOŚ w Warszawie, w związku z wnioskiem ORLEN EKO Sp. z o.o. z dnia 16 listopada 2017 r., działając na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1 oraz art. 80 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.), dalej ustawa ooś, odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia oraz określenia zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W dniu 14 kwietnia 2021 r. ORLEN EKO Sp. z o.o. wniosła odwołanie od powyższej decyzji. Odwołanie zostało wniesione w terminie – Spółka zaskarżoną decyzję otrzymała w dniu 31 marca 2021 r. Odwołanie zostało uzupełnione pismami Spółki z dnia: 25 czerwca 2021 r., 31 sierpnia 2021 r. oraz 11 października 2021 r.

W złożonym odwołaniu Spółka zarzuciła RDOŚ w Warszawie naruszenie:

- art. 40 § 2 Kpa poprzez wadliwe doręczenie zaskarżonej decyzji;
- art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3, art. 14 ust. 6 i art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2013 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), dalej ustawa pzp, oraz art. 80 ust. 2 ustawy ooś, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w zw. z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kpa, poprzez nieprawidłowe wyjaśnienie kwestii lokalizacji planowanego przedsięwzięcia na działce ewidencyjnej o nr. 41/4, obręb 0013 Kombinat w Płocku, która na podstawie decyzji Nr 1 Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r.

w sprawie ustalenia terenów zamkniętych ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa (Dz.Urz.ME poz. 9), dalej: decyzja Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r., stanowi teren zamknięty;

- art. 85 ust. 1 i 2 ustawy ooś w związku z art. 7, art. 8, art. 9, art. 77 § 1 i art. 107 § 1 i 3 Kpa poprzez zaniechanie przez RDOŚ w Warszawie uzasadnienia merytorycznego decyzji odnoszącego się do wykładni przepisów prawa, w szczególności przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz. U. poz. 523, ze zm.) oraz oparcie wydanej decyzji na interpretacji Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Klimatu i Środowiska – pismo z dnia 24 grudnia 2020 r., znak: DGO-PO.021.291.2020.BM;
- art. 71 ust. 2 pkt 1, art. 81 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 82 ust. 1 ustawy ooś poprzez odmowę określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia oraz odmowę określenia zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, pomimo braku ustawowych negatywnych przesłanej do takiej decyzji;
- § 4 rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów poprzez błędną wykładnię, zakładającą niedopuszczalność zastąpienia bariery geologicznej w całości nową sztuczną barierą;
- *art. 80 ust. 2 w zw. z art. 71 ust. 1 i 2 pkt 1 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 w zw. z § 7 ust. 2 pkt 7, § 8 ust. 8 zd. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit b), § 10 ust. 1 pkt 2 mpzp, w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6, 25, 30 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i Załącznikiem nr 2 „Niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania” do uo w zw. z art. 7, art. 8 § 1 i 2, art. 11, art. 77 § 1, art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w zw. z art. 140, art. 233, art. 235 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, poprzez: wadliwą wykładnię zapisów mpzp w szczególności § 7 ust. 2 pkt 7, a także poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że składowisko odpadów in genere może przybrać jedynie formę składowania odpadów „na lub w ziemi”, a „w ziemi” tj. w znaczeniu: bezpośrednio w glebie/w gruncie (str. 2 pisma ORLEN EKO Sp. z o.o. z dnia 11 października 2021 r.).*

Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Pismem z dnia 11 maja 2021 r. ORLEN EKO Sp. z o.o. zmodyfikowała wniosek z dnia 16 listopada 2017 r. o wydanie dla przedmiotowego przedsięwzięcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie sposobu zabezpieczenia środowiska gruntowo-wodnego, poprzez zwiększenie miąższości planowanej do wykonania w ramach przedsięwzięcia sztucznej bariery geologicznej, o której mowa w § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na rozbudowie istniejącego składowiska odpadów niebezpiecznych, zlokalizowanego w Płocku przy ul. Długiej, obręb Kombinat, powiat Płock, województwo mazowieckie, o kwaterę IV o powierzchni zabudowy około 23 000 m<sup>2</sup>, która

położona będzie po stronie wschodniej istniejących kwater odpadów niebezpiecznych nr I, II i III. Kwatera IV przeznaczona będzie na składowanie odpadów o kodzie 19 01 06 – szlamy i inne odpady uwodnione z oczyszczania gazów odlotowych. Kwatera zostanie podzielona na stałe podkwatery, których powierzchnia nie będzie przekraczała 2500 m<sup>2</sup>. Odpady na kwaterę będą dostarczane za pomocą rurociągów – hydrotransport. Przewidywana ilość odpadów to 5000 Mg/rok. Kwatera wyposażona będzie w drenaż podfoliowy oraz system odprowadzenia wód nadosadowych (przelewy żelbetowe). Składowisko posiadać będzie sztucznie wykonaną barierę geologiczną oraz izolację syntetyczną.

Inwestycja należy do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 1 pkt 41 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 poz. 71, ze zm.), tj. rozbudowa, przebudowa lub montaż realizowanych lub zrealizowanych instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, w tym składowisk odpadów niebezpiecznych oraz miejsc retencji powierzchniowej odpadów niebezpiecznych. Rozporządzenie powyższe zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), jednakże w myśl § 4 tego rozporządzenia do przedsięwzięć, w przypadku których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wszczęto i nie zakończono przynajmniej jednego z postępowań w sprawie decyzji, zgłoszeń lub uchwał, o których mowa w art. 71 ust. 1 oraz art. 72 ust. 1-1b ustawy ooś, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Na mocy art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy ooś przedmiotowe przedsięwzięcie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pierwotnie rozpatrywany był przez Prezydenta Miasta Płocka, który – w związku z wejściem w życie decyzji Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r., obejmującej m.in. działkę ewidencyjną o nr. 41/4, obręb 0013 Kombinat w Płocku, na której planowane jest ww. przedsięwzięcie – przekazał sprawę zgodnie z właściwością RDOŚ w Warszawie. Właściwość RDOŚ w Warszawie do załatwienia przedmiotowej sprawy wynika z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy ooś w związku z art. 4 ust. 1 ustawy 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. z 2019 r. poz. 1712).

Jak wynika natomiast z art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 127 ust. 3 ustawy ooś, organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Zgodnie z 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.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego bądź postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w istotny sposób naruszono w nim przepisy procesowe, a także w sytuacji naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 620-621 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt: II OSK 2396/12). Nieprzeprowadzenie przez organ pierwszej instancji, w przypadku braku niezbędnych dowodów w sprawie, postępowania dowodowego w celu ich uzyskania lub przeprowadzenie takiego postępowania w sposób niewystarczający do rozstrzygnięcia sprawy skutkuje brakiem rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Organ odwoławczy, mając kompetencje do przeprowadzenia wyłącznie uzupełniającego postępowania dowodowego, co wynika z regulacji art. 136 Kpa, nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłyby, wyrażoną w art. 15 Kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 590/18). Konkludując, podstawą do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w analizowanym przepisie, jest wystąpienie takiego naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć co do istoty, przy czym możliwość ich uzupełnienia przez organ odwoławczy nie mieści się w granicach zakreślonych w art. 136 Kpa. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Zgodnie z art. 80 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy oś właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, RDOŚ w Warszawie stwierdził, że lokalizacja analizowanego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą nr 299/XVI/03 Rady Miasta Płocka z dnia 28 października 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów Zakładu Produkcyjnego Polskiego koncernu Naftowego ORLEN S.A. w Płocku wraz z terenami przyległymi, położonych w granicach administracyjnych miasta Płocka (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 298, poz. 7871), dalej mpzp z dnia 28 października 2003 r., obejmującego działkę ewidencyjną o nr. 41/4 obręb 0013 Kombinat w Płocku, na której planowana jest realizacja przedsięwzięcia. W opinii organu pierwszej instancji analizowane przedsięwzięcie narusza § 7 ust. 2 pkt 7 mpzp z dnia 28 października 2003 r., zgodnie z którym m.in. dla całego terenu objętego Planem wprowadza się zakaz trwałego deponowania w gruncie odpadów nie obojętnych dla środowiska.

Powyższe stanowisko należy uznać za przedwczesne z niżej wskazanych względów. Tym samym Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zgadza się z zarzutem Spółki, że odmowa

określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia oraz odmowa określenia zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ze względu na niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 80 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o oś były nieuprawnione.

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika, w oparciu o jakie kryteria RDOŚ w Warszawie uznał, że analizowane przedsięwzięcie będzie wiązało się z trwałym deponowaniem w gruncie odpadów niebezpiecznych. Organ pierwszej instancji ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia, że odpady niebezpieczne będą składowane w gruncie (niecce) w sposób stały (trwały). Jak wynika natomiast z Załącznika Nr 2 „Niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania odpadów” do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.), składowanie odpadów może mieć miejsce m.in. w procesie D1 – składowanie w gruncie lub na powierzchni ziemi (np. składowiska itp.) lub w procesie D5 – składowanie na składowiskach w sposób celowo zaprojektowany (np. umieszczanie w uszczelnionych oddzielnych komorach, przykrytych i izolowanych od siebie wzajemnie i od środowiska, itd.). W karcie informacyjnej przedsięwzięcia z października 2017 r., dołączonej do pisma ORLEN EKO Sp. z o.o. z dnia 27 września 2019 r., nie wskazano stosowanego procesu unieszkodliwiania odpadów, natomiast w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko z sierpnia 2018 r., przedłożonym przy piśmie ORLEN EKO Sp. z o.o. z dnia 22 sierpnia 2018 r., znajduje się informacja, że odpady będą unieszkodliwiane w procesie D5 (m.in. na str. 8 i 20 raportu).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że brak przeprowadzenia przez RDOŚ w Warszawie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie skutkowało naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 Kpa w stopniu mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy. Nie ustalając, czy analizowane przedsięwzięcie będzie polegało na składowaniu odpadów w gruncie czy na składowisku w sposób celowo zaprojektowany, organ pierwszej instancji w konsekwencji naruszył art. 80 Kpa w zw. z art. 80 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o oś, bowiem nie udowodnił, że lokalizacja przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami mpzp z dnia 28 października 2003 r.

W toku prowadzonego przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska postępowania, Spółka wskazała w piśmie z dnia 11 października 2021 r., że odpady będą unieszkodliwiane w procesie D5, natomiast planowana inwestycja nie obejmuje procesu D1. Odpady składowane będą w wybudowanych, odpowiednio uszczelnionych komorach kwatery IV, przykrytych i izolowanych od siebie wzajemnie i od środowiska, a nie bezpośrednio w gruncie.

RDOŚ w Warszawie podczas ponownego rozpatrzenia niniejszej sprawy weźmie pod uwagę powyższe okoliczności i uwzględni je oceniając zgodność lokalizacji analizowanego przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp z dnia 28 października 2003 r.

Jak wynika z akt sprawy, teren, na którym będzie realizowane przedmiotowe przedsięwzięcie, tj. działka ewidencyjna o nr. 41/4 obręb 0013 Kombinat w Płocku, objęty jest ustaleniami mpzp z dnia 28 października 2003 r. Działka ta znajduje się w obszarze, który w planie oznaczony został symbolem PP-S: strefa produkcyjno-przemysłowa – Centrum Technopolii, podstrefa składowania i magazynowania. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie podziela stanowiska ORLEN EKO Sp. z o.o., że wejście w życie decyzji Ministra Energii z dnia 26 czerwca

2019 r., uznającej powyższą działkę za teren zamknięty, skutkuje tym, że ustalenia tego planu w zakresie terenu planowanego przedsięwzięcia nie obowiązują (str. 2 i 3 pisma z dnia 31 sierpnia 2021 r.). Uzasadnienie stanowiska Spółki w tej kwestii, przedstawione w piśmie z dnia 31 sierpnia 2021 r., sprowadza się w zasadzie do bezrefleksyjnego zacytowania obszernych fragmentów judykatury i doktryny, bez odniesienia się i wykazania związku ze stanem faktycznym i prawnym przedmiotowej sprawy. Analiza zamieszczonych na niemal 30 stronach pisma cytatów wyroków i publikacji w żadnym stopniu nie potwierdza stanowiska Spółki, że w związku z uznaniem działki ewidencyjnej objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego za teren zamknięty, przestają na niej obowiązywać ustalenia tego planu – wyłączenie takie nie wynika z obowiązujących przepisów prawa, w tym w szczególności z art. 80 ust. 2 ustawy o oś oraz z przywoływanych przez Spółkę art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 6 ustawy pzp, ani z obowiązujących zasad wykładni prawa. Wskazać w tym miejscu należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2174/14: *Skoro zatem spełniony został warunek w postaci uchwalenia planu, to konieczne było zastosowanie się do obowiązku stwierdzenia zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami uchwały z [...] marca 2006 r. Trafnie bowiem Sąd pierwszej instancji zauważył, że zawarty w art. 80 ust. 2 ustawy z 3 października 2008 r. katalog precyzyjnie określający przedsięwzięcia, których ten obowiązek nie dotyczy, nie wymienia przedsięwzięć lokalizowanych na terenach zamkniętych. Niepodobna więc przychylić się do zarzutu kasacyjnego, wymiedzonego z założenia, że można było zignorować uchwałę z [...] marca 2006 r., uznając, że jej ustalenia są niewiążące z uwagi na ustanowienie terenu zamkniętego. Skoro ustawodawca zachował moc obowiązującą planów miejscowych sporządzonych w stanie prawnym, w którym nie obowiązywał nakaz wyłączenia terenów zamkniętych z systemu planowania przestrzennego i nie nałożył jednocześnie obowiązku dostosowania tych planów do aktualnego stanu prawnego, to plany te zachowały moc także w części dotyczącej terenów zamkniętych. Nieistotne jest przy tym to, o jaki rodzaj terenu zamkniętego chodzi.*

Zdecydowanie nie można zgodzić się również ze stwierdzeniem Spółki, że: *Tym samym, jeżeli w dotychczas obowiązującym mpzp określone było inne przeznaczenie tego terenu, mocą powyższej decyzji następuje zmiana tego przeznaczenia na wymienione wyżej cele* (str. 9 pisma z dnia 31 sierpnia 2021 r.). Powyższe w sposób rażąco naruszałoby art. 27 ustawy pzp, zgodnie z którym zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, co oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być zmieniony w drodze uchwały rady gminy, a nie decyzji ministra. *Akt powszechnie obowiązujący może być pomocny przy interpretacji przepisów planu, jeżeli budzą one wątpliwości, ale nie może (w niniejszej sprawie rozporządzenie) zastępować zapisów planu, gdyż plan może być zmieniony tylko w określonym trybie* (wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt: II OSK 2517/20). Zwrócić należy również uwagę na art. 34 ust. 1 ustawy pzp, zgodnie z którym wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Przepis powyższy nie przewiduje jednak utraty mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w powiązaniu ze zdarzeniami prawnymi (w tym z ustanowieniem terenu zamkniętego) innymi niż wejście w życie aktu prawa miejscowego tego samego rodzaju. *Wejście w życie planu i jego obowiązywanie,*

*zmiana, a także utrata mocy obowiązującej oraz formy w jakich do tego dochodzi muszą być interpretowane w sposób jednolity i ścisły* (wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt: II OSK 2470/14).

Odnosząc się do przywołanego przez Spółkę orzecznictwa w zakresie ograniczenia władztwa planistycznego organów gminy na terenach zamkniętych, należy podzielić konkluzję wynikającą ze stanowiska sądów administracyjnych, że organy gminy nie są uprawnione do obejmowania ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów zamkniętych, za wyjątkiem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu, bowiem wynika to wprost z art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 14 ust. 6 ustawy pzp. Jednakże przywołane stanowisko judykatury odnosi się do innych niż w analizowanej sprawie okoliczności faktycznych. Przede wszystkim przywołane wyroki nie rozstrzygają sytuacji, w której doszło do utworzenia terenu zamkniętego już po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego ten teren, czyli sytuacji z jaką mamy do czynienia w analizowanej sprawie. Do sytuacji takiej odnosi się natomiast poniższe stanowisko judykatury i doktryny:

- *według art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Wiążą zatem organy stosujące prawo (patrz: Tomasz Bakowski, op. cit.). Ważność aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co do zasady, nie podlega kontroli w indywidualnej sprawie, lecz w specjalnych trybach przewidzianych przez przepisy prawa. Trybem kontroli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest tryb przewidziany w art. 90, 94 bądź w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza, że plan miejscowy ma moc wiążącą taką jak każdy inny akt normatywny i musi być respektowany, dopóki nie zostanie zmieniony* (wyrok NSA z 16 października 2020 r., sygn. akt: II OSK 729/18; także wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt: II OSK 2037/19);
- *miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego, choćby był on dotknięty wadą, nie można odmówić mocy obowiązującej jako aktowi prawa miejscowego i do czasu stwierdzenia jego nieważności lub uchylenia go we właściwym trybie, organ administracji zobowiązany jest respektować jego postanowienia. Plany te zachowują moc także w części dotyczącej terenów zamkniętych. Prezentowane przez stronę skarżącą stanowisko przeciwnie, przypisując taki skutek kolizji planu z decyzją ustalającą teren zamknięty, nie znajduje żadnego potwierdzenia normatywnego* (wyrok NSA z 18 maja 2016 r. II OSK 2174/14);
- *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że ma moc wiążącą taką jak każdy inny akt normatywny i musi być respektowany, bez względu na to, czy jego rozwiązania budzą stosunek krytyczny, dopóki nie zostanie zmieniony. Zasadność rozwiązań planu miejscowego nie może być przedmiotem oceny przez sąd w granicach skargi złożonej na konkretną decyzję organu administracyjnego* (por. Z. Niewiadomski, red., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, str. 144; wyrok NSA z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt: II OSK 2517/20; wyrok WSA w Poznaniu z 17 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 318/10);
- *dopóki dany akt funkcjonuje w obrocie wywołuje skutki prawne, dlatego organy winny stosować jego postanowienia rozstrzygając indywidualne sprawy, tak jak i sąd kontrolując legalność wydanych w oparciu o te akty decyzji w indywidualnych sprawach. Co do zasady Sąd nie może badać prawidłowości postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w innych postępowaniach* (wyrok NSA z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt: II OSK 2517/20);

- podkreślenia wymaga również i to, że plan miejscowy jak każdy inny akt normatywny musi być respektowany dopóki nie zostanie uchylony lub zmieniony. Zasadność rozwiązań planu miejscowego nie może być przedmiotem oceny przez sąd w granicach skargi złożonej na konkretną decyzję, czy też postanowienie organu administracji (wyrok NSA z 15 maja 2014 r., sygn. akt: II GSK 391/13);
- trzeba jednak zaznaczyć, że niedopełnienie obowiązku aktualizacji m.p.z.p. nie powoduje z mocy prawa utraty jego mocy obowiązującej (P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 71-72).

Przywołane przez Spółkę wyroki NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt: II OSK 1500/13, i następne odnoszą się generalnie do sytuacji, gdy ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku zmiany danej ustawy, stały się sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Zauważyć w tym miejscu należy, że decyzja właściwego ministra w przedmiocie utworzenia terenu zamkniętego nie stanowi regulacji ustawowej, nie jest też aktem normatywnym wyższego rzędu względem uchwały podejmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tym samym przyznanie w analizowanej sprawie prymatu decyzji Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r. względem mpzp z dnia 28 października 2003 r. – czego domaga się Spółka – byłoby sprzeczne z nakazem respektowania hierarchii aktów normatywnych. Zgodnie z tym nakazem przepisy prawne niższego rzędu muszą być interpretowane zgodnie z treścią przepisów hierarchicznie wyższych, bowiem normy hierarchicznie wyższe mają wyższą moc prawną.

Odnosząc się z kolei do przywołanych przez Spółkę wyroków NSA z dnia: 14 czerwca 2016 r., sygn. akt: II OSK 2470/14, 15 września 2016 r., sygn. akt: 3071/14, z 26 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Kr 172/19, i innych, zauważyć należy, co podkreślił Sąd, że możliwość pominięcia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ustanowionych zakazów lub przyjętych rozwiązań wynika w szczególności z art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 777, ze zm.), zgodnie z którym nie stosuje się ustaleń planu miejscowego w zakresie ustanowionych zakazów lub przyjętych w nim rozwiązań, o których mowa w ust. 1, jeżeli taka inwestycja celu publicznego z zakresu łączności publicznej jest zgodna z przepisami odrębnymi. Brak jest natomiast analogicznych regulacji w obowiązujących przepisach prawa w odniesieniu do składowisk odpadów niebezpiecznych.

Rekapitulując, w analizowanej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia koncepcji pominięcia stosowania w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach postanowień obowiązującego mpzp z dnia 28 października 2003 r.

Pismem z dnia 11 maja 2021 r. ORLEN EKO Sp. z o.o., powołując się na zmianę stanu prawnego i wejście w życie w dniu 13 maja 2021 r. rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 marca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie składowisk odpadów (Dz. U. poz. 673), zmodyfikowała wniosek z dnia 16 listopada 2017 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie sposobu zabezpieczenia środowiska gruntowo-wodnego w związku z realizacją planowanego przedsięwzięcia, poprzez rozszerzenie ochrony ponad minimalne wymagania wynikające z ww. rozporządzenia i zwiększenie miąższości sztucznej bariery



geologicznej, zapewniającej przepuszczalność o współczynniku filtracji  $k \leq 1,0 \times 10^{-9}$  m/s z 0,5 m na 0,6 m, oraz ułożenie dodatkowej warstwy uszczelnienia dna i skarp kwatery z maty bentonitowej hydroizolacyjnej pomiędzy warstwą gliny modyfikowanej (iłu) o miąższości 0,6 m a warstwą folii PEHD o grubości 2,5 mm.

Zmiana wniosku ORLEN EKO Sp. z o.o. z dnia 16 listopada 2017 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie charakterystyki przedsięwzięcia, o której mowa wyżej, ma istotne znaczenie w świetle znowelizowanego § 4 rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów, bowiem kwestia zgodności sposobu zabezpieczenia środowiska gruntowo-wodnego z powyższym rozporządzeniem – co wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji – stanowiła również podstawę do odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Zostanie to poddane ocenie przez RDOŚ w Warszawie podczas ponownego rozpatrzenia niniejszej sprawy. Ze względu na zmianę charakterystyki analizowanego przedsięwzięcia w zakresie sztucznej bariery ekologicznej oraz zmianę § 4 rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie odnosi się do zarzutu naruszenia przez organ pierwszej instancji powyższego przepisu, jak również przepisów ustawy o oś i Kpa w zakresie odnoszącym się do tego rozporządzenia. Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia przez RDOŚ w Warszawie art. 40 § 2 Kpa, poprzez niewłaściwe doręczenie decyzji z dnia 24 marca 2021 r., tj. nedoręczenie jej pełnomocnikowi ██████████ zauważyć należy, że pełnomocnik ten nie został w sposób prawidłowy umocowany do reprezentowania ORLEN EKO Sp. z o.o. w przedmiotowym postępowaniu przed doręceniem decyzji, bowiem dołączony do pisma z dnia 24 marca 2021 r. odpis pełnomocnictwa udzielonego ██████████ nie został poświadczony zgodnie z art. 33 § 3 Kpa. Z powyższych względów organ pierwszej instancji nie był uprawniony do doręczenia zaskarżonej decyzji ██████████. Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, decyzja RDOŚ w Warszawie z dnia 24 marca 2021 r. została doręczona zarówno pełnomocnikowi ORLEN EKO Sp. z o.o. ██████████, jak i bezpośrednio Spółce. Mając na uwadze powyższe, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska uznał, że RDOŚ w Warszawie nie naruszył tym samym przepisu art. 40 § 2 Kpa.

Nie sposób zgodzić się również z zarzutem naruszenia przez RDOŚ w Warszawie art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3, art. 14 ust. 6 i art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy pzp, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, bowiem przepisy te nie stanowiły podstawy do wydania zaskarżonej decyzji. Z analogicznych względów nie mogło dojść do naruszenia w analizowanej sprawie przepisów art. 81 ust. 1, 2 i 3, art. 82 ust. 1 oraz art. 85 ust. 2 ustawy o oś.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie jest w stanie odnieść się do zarzutu ORLEN EKO Sp. z o.o. postawionego na str. 2 pisma z dnia 11 października 2021 r. w przedmiocie naruszenia: *art. 80 ust. 2 w zw. z art. 71 ust. 1 i 2 pkt 1 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 w zw. z § 7 ust. 2 pkt 7, § 8 ust. 8 zd. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit b), § 10 ust. 1 pkt 2 mpszp, w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6, 25, 30 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i Załącznikiem nr 2 „Niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania” do uu w zw. z art. 7, art. 8 § 1 i 2 art. 11, art. 77 § 1,*

art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w zw. z art. 140, art. 233, art. 235 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, poprzez: wadliwą wykładnię zapisów m. in. w szczególności § 7 ust. 2 pkt 7, a także poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że składowisko odpadów in genere może przybrać jedynie formę składowania odpadów „na lub w ziemi”, a „w ziemi” tj. w znaczeniu: bezpośrednio w glebie/w gruncie. Został on sformułowany w sposób zawły, poprzez wielokrotne posługiwanie się łącznikiem „w związku” i powiązanie licznych przepisów kilku aktów prawnych, przez co nie sposób wydedukować, co autor skargi miał dokładnie na myśli. Zarzut ten jest niekonkretny, niejasny, nielogiczny, ponadto nie został doprecyzowany, uzasadniony i wyjaśniony w dalszej treści pisma. Zauważyć w tym miejscu jednak należy, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie posiada uprawnień do oceny zgodności aktów prawnych z Konstytucją RP – organem państwowym powołanym do ochrony konstytucyjności prawa i orzekania w sprawach zgodności aktów prawnych z Konstytucją RP jest Trybunał Konstytucyjny.

Mając na uwadze, wyrażoną w art. 15 Kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o wydanie decyzji, karty informacyjnej przedsięwzięcia, zaskarżonej decyzji oraz wniesionego odwołania, a także raportu o oddziaływaniu na środowisko znajdującego się w aktach sprawy przekazanych RDOŚ w Warszawie przez Prezydenta Miasta Płocka. Organ odwoławczy odstąpił od rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy co do istoty, poprzez wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego, o którym mowa w art. 138 § 1 Kpa, bowiem, co zostało wyżej wskazane, RDOŚ w Warszawie nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w zakresie mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Odmawiając określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia RDOŚ w Warszawie nie rozpatrzył sprawy w pełnym zakresie, poprzez określenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Znaczenie wskazanych nieprawidłowości dla rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji, z tego też względu organ ten nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 Kpa. Prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty w całym jej kształcie wyłącznie przez organ odwoławczy, a tym samym skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Zgodnie z przywołaną zasadą, sprawa administracyjna powinna być dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, przy czym rozpoznanie sprawy oznacza obowiązek dwukrotnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

W toku postępowania odwoławczego Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska rozpatrzył sprawę zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych. W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji naruszenia prawa procesowego, które miały miejsce w toku

postępowania pierwszoinstancyjnego oraz modyfikacja przez ORLEN EKO Sp. z o.o. wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Warszawie z dnia 24 marca 2021 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

### Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a i 64c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), dalej Ppsa, służy sprzeciw wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji;
- wnoszący sprzeciw, zgodnie z art. 230 Ppsa w związku z § 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 535), obowiązany jest do uiszczenia opłaty w kwocie 100 zł;
- wnoszącemu sprzeciw, zgodnie z art. 243 Ppsa, może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.



Generalny Dyrektor  
Ochrony Środowiska  
Andrzej Szweca-Lewandowski

### Otrzymują:

1. Adwokat [REDACTED] – pełnomocnik ORLEN EKO Sp. z o.o. z siedzibą w Płocku  
Adres do korespondencji: ul. [REDACTED]
2. Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A. w Płocku, ul. Chemików 7, 09-411 Płock
3. Gmina Miasto Płock, pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock
4. Miejski Zarząd Dróg w Płocku, ul. Bielska 9/11, 09-400 Płock
5. Województwo Mazowieckie, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
6. Adler Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Bielsko Białej ul. Grażyńskiego 141, 43-307 Bielsko Biała
7. aa.

### Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie