



Warszawa, dnia 12 grudnia 2022 r.

GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.117.2018.MW.US.20

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej kpa, po rozpatrzeniu odwołania Towarzystwa na rzecz Ziemi z dnia 3 lipca 2018 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 r., znak: ST-I.4207.17.2017.JT, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą: *Budowa instalacji kogeneracji do produkcji energii z przetwarzanych odpadów komunalnych z wykorzystaniem ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w Tarnowie,*

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

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z dnia 13 czerwca 2018 r. RDOŚ w Krakowie, działając na wniosek Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie (brak daty, data wpływu do organu - 26 stycznia 2017 r.), na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 1 i art. 82 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 brzmieniu obowiązującym w dacie wydania powyższej decyzji, tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.), dalej ustawa ooś, określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

Pismem z dnia 3 lipca 2018 r. Towarzystwo na rzecz Ziemi wniosło odwołanie od powyższej decyzji.

Po rozpatrzeniu odwołania, GDOŚ decyzją z dnia 19 marca 2019 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.117.2018.MW.6, uchylił decyzję RDOŚ w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 r. w części i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy lub umorzył postępowanie pierwszej instancji, a w pozostałej części utrzymał decyzję w mocy.

Wyrokiem z dnia 3 października 2019 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1482/19, WSA w Warszawie po rozpoznaniu sprawy ze skargi Towarzystwa na rzecz Ziemi uchylił decyzję GDOŚ z dnia 19 marca 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1 czerwca 2021 r., sygn. akt: III OSK 2478/21, oddalił skargę kasacyjną Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. z siedzibą w Tarnowie od wyroku WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r.

W złożonym odwołaniu z dnia 3 lipca 2018 r. Towarzystwo na rzecz Ziemi zarzuciło RDOŚ w Krakowie:

1. brak zgodności zaskarżonej decyzji z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa miejscowego, tj. Planem Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego, dalej jako WPGO, stanowiącym załącznik uchwały nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XI/125/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 sierpnia 2003 roku w sprawie uchwalenia Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016-2022. Przedsięwzięcie nie zostało bowiem ujęte w planie inwestycyjnym WPGO, co może prowadzić do niespełnienia założeń w zakresie ilości spalanych odpadów, określonych w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami, dalej jako KPGO, stanowiącym załącznik do uchwały nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 (M. P. z 2016 r. poz. 784) i WPGO;
 2. naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 3b, 5, 6a, 7, 9, 11a ustawy ooś, poprzez *wydanie decyzji na podstawie nierzetelnego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zawierającego dane spreparowane dla potrzeb uzyskania decyzji*;
 3. naruszenie art. 80 ust. 2 ustawy ooś w związku z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799), dalej ustawa poś, poprzez określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia sprzecznie z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miasta Tarnowa, dalej jako studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie Nr LVII/705/2014 z dnia 25 września 2014 r. w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Tarnowa”, dalej jako uchwała RMT;
 4. naruszenie art. 204 ust. 1 ustawy poś, poprzez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla instalacji termicznego przekształcania odpadów, która nie spełnia najlepszych dostępnych technik spalania odpadów, dalej jako BAT;
 5. naruszenie art. 74a ust.1 ustawy ooś, poprzez *uzupełnienie raportu przez osoby nieposiadające kwalifikacji do sporządzenia tego dokumentu - reprezentantów inwestora*
- oraz wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji i wydanie decyzji odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Zgodnie 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 GDOŚ.

Towarzystwo na rzecz Ziemi, biorące udział w postępowaniu na prawach strony, zgodnie z art. 44 § 1 ustawy ooś, wniosło odwołanie w dniu 3 lipca 2018 r. Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 129 § 2 kpa, bowiem decyzja RDOŚ w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 r. została doręczona skarżącemu w dniu 20 czerwca 2018 r.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na budowie instalacji do termicznego przekształcenia - spalania wstępnie przerobionych odpadów, charakteryzujących się wartością opałową dającą możliwość odzysku energii z odpadów (min. 12 MJ/kg), takich jak: preRDF (19 12 12) i RDF (19 12 10). Budowa powyższej instalacji planowana jest obok istniejącego zakładu energetycznego Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Tarnowie przy ul. Spokojnej 67. Zakłada się spalanie 40 000 Mg/rok paliwa z odpadów.

Inwestycja należy do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 46 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71), tj. instalacje do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów, krakingu odpadów, fizykochemicznej obróbki odpadów (proces D9 unieszkodliwiania odpadów w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.) o wydajności nie mniejszej niż 100 ton dziennie, z wyłączeniem instalacji spalających odpady będące biomasa w rozumieniu przepisów o standardach emisyjnych z instalacji. Rozporządzenie powyższe zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, ze zm.), 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 Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. w Tarnowie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach złożony został do Prezydenta Miasta Tarnowa, który w związku z posiadaniem 56,11% udziałów w Spółce, przekazał sprawę zgodnie z właściwością do RDOŚ w Krakowie. Właściwość RDOŚ w Krakowie do załatwienia przedmiotowej sprawy wynika z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. 1 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), dalej ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy ooś.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 3 października 2019 r. WSA w Warszawie wskazał, że GDOŚ naruszył art. 66 ust. 1 pkt 2a i 19a w zw. z art. 74a ust. 2 ustawy ooś poprzez zaakceptowanie wadliwego uzupełnienia raportu i brak podpisania uzupełnienia raportu przez osobę uprawnioną, jak i załączenia do uzupełnienia raportu oświadczenia autora o spełnieniu wymagań w zakresie wykształcenia i kwalifikacji oraz oświadczenia dotyczącego świadomości odpowiedzialności karnej. W ocenie Sądu organ odwoławczy naruszył również art. 66 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy ooś, poprzez jego niezastosowanie i nieodniesienie się do opisu wariantów przewidzianych dla planowanej inwestycji. Zgodnie z tymi unormowaniami raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz

zawierać: opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym: a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska – wraz z uzasadnieniem ich wyboru; określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko. Jak wskazał Sąd, proponowane przez inwestora warianty muszą zawierać kompleksowy opis każdego z nich oraz uzasadnienie dokonanego wyboru wariantu. Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z instrumentów stosowania zasady prewencji prawa ochrony środowiska uregulowanej w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy poś, które wprowadzają obowiązek przestrzegania zasady przezorności i zapobiegania przy podejmowaniu działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko.

Zdaniem Sądu wnioskowana inwestycja w zakresie wariantowości technologicznej nie została należycie rozważona, a raport zawierał braki formalne wymagające uzupełnienia, tym samym raport nie spełniał ustawowych wymagań koniecznych do wydania decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

WSA w Warszawie wskazał, że GDOŚ ponownie rozpoznając sprawę powinien wziąć pod uwagę prawidłowe uzupełnienie raportu i przeanalizować przedstawione opisy wariantów pod kątem zgodności z art. 66 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 18 ustawy ooś.

W raporcie z 2017 r. jako warianty przedsięwzięcia zostały wskazane trzy technologie spalania: piec obrotowy, piec z paleniskiem pochyłym i piec z paleniskiem rusztowym. Przeprowadzona analiza wielokryterialna, stanowiąca załącznik nr 1 do raportu z 2017 r., wykazała, że najbardziej pożądanym rozwiązaniem dla realizacji budowy instalacji kogeneracji do produkcji energii z przetworzonych odpadów było zastosowanie technologii pieca obrotowego. Skala punktowa uzyskana w ramach wykonanych obliczeń dopuszczała także zastosowanie technologii pieca z paleniskiem pochyłym lub paleniskiem rusztowym jako technologii równie adekwatnej. Co więcej, z opisu analizowanych wariantów przedstawionego w raporcie z 2017 r. wynikało, że piece do spalania przetworzonych odpadów: obrotowy, rusztowy i pochyły mają zbliżoną charakterystykę pracy. W raporcie nie zostało jednak wskazane, który z wariantów jest wariantem proponowanym przez wnioskodawcę; w raporcie znajduje się wyłącznie zapis, że: *Budowa instalacji do produkcji energii z przetworzonych odpadów z wykorzystaniem ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej z wykorzystaniem: pieca obrotowego lub pieca z paleniskiem pochyłym lub pieca z paleniskiem rusztowym* (str. 190 raportu).

Stosując się do oceny prawnej zawartej w wyroku WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r., GDOŚ w pierwszej kolejności wezwał inwestora przy piśmie z dnia 21 stycznia 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.117.2018.MW.11, do uzupełnienia dokumentacji oraz do uzupełnienia raportu, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy ooś. Równocześnie GDOŚ wezwał do jednoznacznego wskazania, który z przedstawionych wariantów przedsięwzięcia jest wariantem proponowanym przez wnioskodawcę, a który racjonalnym wariantem alternatywnym, a także – wraz z uzasadnieniem – który z wariantów jest racjonalnym wariantem najkorzystniejszym dla środowiska.

Inwestor przedłożył wymagane dokumenty i uzupełnienie raportu przy piśmie z dnia 20 kwietnia 2022 r., znak: NDN.071.181.2022.LC. W uzupełnieniu inwestor określił i dokonał analizy

trzech wariantów przedsięwzięcia, w tym wariantu proponowanego przez inwestora, dwóch racjonalnych wariantów alternatywnych oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Jako wariant proponowany przez wnioskodawcę został wskazany wariant, który obejmuje budowę kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem rusztowym (wariant 1). Tym samym nastąpiła zmiana wariantu w porównaniu do wskazanego w raporcie z 2017 r. jako najbardziej pożądanego rozwiązania dla realizacji budowy instalacji. Ponadto inwestor doprecyzował, że w ramach racjonalnego wariantu alternatywnego, oznaczonego w uzupełnieniu do raportu jako wariant 2, planuje się budowę kotła fluidalnego ze złożem cyrkulacyjnym (CFB) o wydajności ok. 40 000 Mg/rok. Racjonalny wariant alternatywny, oznaczony w uzupełnieniu do raportu jako wariant 3, zakłada zaś budowę kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem obrotowym (oscylacyjnym) o wydajności ok. 40 000 Mg/rok. Wariant najkorzystniejszy dla środowiska został wybrany po dokonaniu analizy wielokryterialnej rozpatrywanych wariantów technologicznych. Wykonana analiza wykazała, że wariantem najkorzystniejszym dla środowiska jest wariant 1 – budowa kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem rusztowym. Wszystkie powyższe warianty planowane są w tej samej lokalizacji na terenie MPEC Tarnów w sąsiedztwie EC Piaskówka. Jednocześnie inwestor zrezygnował z wariantu realizacji przedsięwzięcia z wykorzystaniem pieca z paleniskiem pochyłym, który był wskazany w raporcie z 2017 r.

Z uzasadnienia decyzji RDOŚ w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 r. nie wynika, aby ocenie został poddany konkretny wariant technologiczny. Organ pierwszej instancji nie określił również, jaki ostatecznie został dokonany wybór konkretnego wariantu technologicznego, co wynikało z braku jednoznacznego określenia w raporcie, który wariant stanowi wariant proponowany przez wnioskodawcę, który jest racjonalnym wariantem alternatywnym, a który wariantem najkorzystniejszym dla środowiska. Powyższe potwierdza WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 października 2019 r.

RDOŚ w Krakowie nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, w celu ustalenia, jaki wariant przedsięwzięcia jest wariantem proponowanym przez wnioskodawcę ani dla jakiego wariantu przedsięwzięcia ma być wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, czym naruszył art. 7 w związku z art. 77 § 1 kpa, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie analizowanej sprawy. W konsekwencji z zaskarżonej decyzji nie wynika, jaki wariant przedsięwzięcia został objęty oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ani dla jakiego przedsięwzięcia (o jakich konkretnie parametrach technicznych i technologicznych) organ pierwszej instancji określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Powyższe prowadzi do naruszenia art. 107 § 1 kpa w zakresie rozstrzygnięcia w związku z art. 71 ust. 1 oraz art. 82 ustawy ooś.

W ponownie przeprowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji dokona analizy uzupełnionego raportu i wszystkich przedstawionych w nim wariantów w myśl art. 66 ustawy ooś, oceni, czy racjonalne warianty alternatywne wskazane przez inwestora spełniają cechy takich wariantów oraz uzasadni wybór w sposób odpowiadający wymaganiom art. 107 § 3 kpa. Ponadto organ pierwszej instancji określi środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia dla konkretnego wariantu, co musi znaleźć odzwierciedlenie w decyzji kończącej postępowanie.

Co więcej, jak wskazał inwestor w ramach uzupełnienia do raportu, dokonano następujących zmian w raporcie:

- Rozdział 6.1. Raportu „Analizowane warianty technologiczne” zostaje zastąpiony Rozdziałem 3 niniejszego opracowania „Opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania”;
- Rozdział 5 Raportu „Opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia przedsięwzięcia, uwzględniający dostępne informacje o środowisku oraz wiedzę naukową” ulega całkowitej zmianie ze względu na konieczność aktualizacji zgodnie z zapisami Rozdziału 9;
- Rozdział 7. Raportu „Określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko wybranego wariantu realizacji inwestycji, w tym również wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, także możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko” zostaje zastąpiony Rozdziałami 4, 5 i 6 niniejszego opracowania, zależnie od analizowanego wariantu realizacji przedsięwzięcia;
- Rozdział 10. Raportu „Porównanie zastosowanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143 ustawy prawo ochrony środowiska, porównanie proponowanej techniki z najlepszą dostępną techniką BAT” zostaje zastąpiony Rozdziałem 9 niniejszego opracowania „Porównanie proponowanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – prawo ochrony środowiska, porównanie proponowanej techniki z najlepszą dostępną techniką BAT”;
- Opis technologiczny z rozdziału 6.3.2.2 „Opis ogólny”, ulega zmianie zgodnie z opisem rozdziału 3.1 niniejszego opracowania;
- Opis technologiczny z rozdziału 6.3.2.4 Raportu „Technologia z zastosowaniem pieca obrotowego” ulega całkowitej zmianie zgodnie z opisem z rozdziału 3.3 niniejszego opracowania;
- Opis technologiczny z rozdziału 6.3.2.5 Raportu „Technologia z zastosowaniem pieca pochylego” ulega całkowitej zmianie, według której, poddany analizie został całkowicie inny wariant, którego opis jest zgodny z opisem rozdziału 3.2 niniejszego opracowania;
- Rozdział 6.3.2.9.1 Instalacja do redukcji tlenków azotu zostaje uzupełniony o możliwość zastosowania układu SCR lub SNCR+SCR;
- Zmienia się także miejsce odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zamiast do kanalizacji ogólnospławnej, wody te trafiać będą do pobliskiego rowu, po uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego (zgodnie z odpowiedziami do Urzędu Marszałkowskiego z dnia 23.11.2017 r.);
- Treść streszczenia będącego Załącznikiem nr 7 do raportu, zostaje zaktualizowana zgodnie z zapisami rozdziału 10 niniejszego opracowania;
- Zmienione także zostały załączniki związane z obliczeniami emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz emisji hałasu;

- Zostały także dodane brakujące rozdziały, które są wymagane zgodnie z ustawą ooś, tj. Rozdział 7 niniejszego opracowania „Porównanie oddziaływań analizowanych wariantów” oraz Rozdział 8 „Uzasadnienie proponowanego przez wnioskodawcę wariantu”.

Z powyższego wynika, że w treści raportu doszło do znaczących zmian, co może mieć wpływ istotny na rozstrzygnięcie sprawy. Mając powyższe na uwadze organ pierwszej instancji podczas ponownego rozpatrzenia sprawy przeanalizuje ww. zmiany wskazane przez inwestora w przedłożonym uzupełnieniu do raportu z kwietnia 2022 r.

GDOŚ wskazuje, że w świetle faktu uzupełnienia na etapie powtórnego postępowania odwoławczego dokumentacji sprawy, w tym raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz rozszerzenia raportu o opis analizowanych wariantów, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnych wariantów alternatywnych oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, organ pierwszej instancji ponownie wystąpi do organów uzgadniających i opiniujących, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy ooś, o uzgodnienie bądź wyrażenie opinii dotyczącej planowanego przedsięwzięcia.

Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest zarzut podniesiony w odwołaniu z dnia 3 lipca 2018 r., dotyczący wadliwie przeprowadzonej analizy wariantowej oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Rozpatrując niniejszą sprawę oraz uwzględniając wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r. organ odwoławczy po ponownym przeanalizowaniu dokumentacji podziela argumentację skarżących w tym zakresie, wskazując, że wadliwość ta, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, zobowiązujące GDOŚ do wydania decyzji kasatoryjnej.

W trakcie postępowania odwoławczego, przed wydaniem decyzji rozstrzygającej sprawę, GDOŚ, mając na względzie obowiązki wynikające z zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 kpa), zawiadomieniami z dnia 2 sierpnia 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.117.2018.MW.16, oraz z dnia 28 października 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.117.2018.MW.US.19, poinformował strony o możliwości zapoznania z materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się co do jego treści.

W toku postępowania odwoławczego wpłynęło pismo Towarzystwa na rzecz Ziemi z dnia 7 października 2022 r., w którym wyraziło stanowisko o konieczności uzupełnienia raportu w zakresie: emisji wodoru i ich potencjalnego wpływu na środowisko, w szczególności klimat oraz możliwości wyeliminowania ww. zagrożenia poprzez wyposażenie spalarni w węzeł do produkcji wodoru (w technologii H₂ash lub alternatywnej). Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy RDOŚ w Krakowie odniesie się do powyższej kwestii.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 74a ust.1 ustawy ooś, poprzez uzupełnienie raportu przez osoby nieposiadające kwalifikacji do sporządzenia tego dokumentu, GDOŚ wskazuje, że zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r. GDOŚ wezwał inwestora do dołączenia wymaganych dokumentów. Powyższe uchybienie zostało uzupełnione, inwestor przedłożył uzupełnienia do raportu z 2017 r. podpisane przez autora raportu wraz z oświadczeniem autora raportu, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 19a ustawy ooś, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 ustawy ooś, stanowiące załącznik do raportu.

Towarzystwo na rzecz Ziemi zarzuciło również naruszenie art. 204 ust. 1 ustawy poś, poprzez wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla instalacji termicznego przekształcania odpadów, która nie spełnia najlepszych dostępnych technik spalania odpadów, dalej jako BAT. Odnosząc się do powyższego GDOŚ stwierdza, że art. 204 ustawy poś dotyczy wymagań dla instalacji w ramach wydawania pozwoleń zintegrowanych. Podstawą wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest ustawa poś lecz ustawa ooś. Wymagania dotyczące BAT, zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 3 ustawy ooś, uwzględniane są w ramach opinii organu współdziałającego. W postanowieniu z dnia 21 grudnia 2017 r. Marszałek Województwa Małopolskiego pozytywnie zaopiniował planowane przedsięwzięcie stwierdzając, że spełnia ono wymagania BAT określone w dokumencie referencyjnym. GDOŚ przeanalizował zawarte w raporcie zestawienie dotyczące BAT i podziela ww. stanowisko organu współdziałającego. W raporcie odniesiono się do wymaganych warunków BAT.

GDOŚ stwierdził, że zawarta w odwołaniu argumentacja Towarzystwa Na Rzecz Ziemi, wskazująca na konieczność odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia z uwagi na brak uwzględnienia go w WPGO nie jest trafna. W przedmiotowym przypadku nie ma bowiem zastosowania art. 38a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.), zgodnie z którym: jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Przytoczony przepis jednoznacznie odnosi się do zmieszanych odpadów komunalnych oraz do pozostałości z ich sortowania przeznaczonych do składowania. Z akt sprawy wynika natomiast, że w planowanej instalacji kogeneracji przetwarzane będą odpady z 19 grupy odpadów określonych w ustawie o odpadach, jako pochodzące z instalacji i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, z oczyszczalni ścieków oraz z uzdatniania wody pitnej i wody do celów przemysłowych. Nie są one zmieszanyimi odpadami komunalnymi ani pozostałymi rodzajami odpadów wymienionych w przywołanym art. 38a ustawy o odpadach. W planowanej instalacji wykorzystywane będą odpady powstające z przetworzenia odpadów komunalnych, jednak nie te przeznaczone do składowania (o których mowa w ww. artykule). Co więcej wyjaśnić należy, że w załączniku nr IV rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277), określono kryteria dopuszczania odpadów o kodach 19 08 05, 19 08 12, 19 08 14, 19 12 12 oraz z grupy 20 do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Z regulacji tej wynika, że pozostałości z procesu przetwarzania odpadów mogą być składowane na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, w przypadku gdy ich graniczna wartość opałowa nie przekracza 6 MJ/kg ciepła spalania. Odpady planowane do spalania w ramach przedsięwzięcia nie mogą być składowane na składowisku odpadów, gdyż ich minimalna wartość opałowa będzie wynosić ok. 12 MJ/kg. W związku z powyższym podkreślić należy, że brak jest

podstaw do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia ze względu na to, że nie zostało ono ujęte w WPGO.

Na stronie 3 odwołania skarżący podnosi, iż w decyzji RDOŚ w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 r. nie uwzględniono pisma z dnia 5 listopada 2017 r. Magdaleny Gosk, Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska, skierowanego do Prezydenta Miasta Tarnowa. Należy zauważyć, że ww. pismo dotyczy ogólnie instalacji do termicznego przekształcania odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w Tarnowie, a nie wymienionej w sentencji instalacji kogeneracji do produkcji energii z przetwarzanych odpadów komunalnych z wykorzystaniem ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w Tarnowie. W wyżej przywołanym piśmie nie uwzględniono instalacji przetwarzających odpady inne niż zmieszane odpady komunalne, tj. odpadów z grupy 19 (19 12 12 i 19 12 10), do których nie ma zastosowania, przywołany w piśmie z dnia 5 listopada 2017, art. 38a ustawy o odpadach.

W związku z zarzutem naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 3b, 5, 6a, 7, 9, 11a ustawy o oś skarżący wskazał, iż raport oraz stanowiąca jego załącznik „Wielokryterialna analiza wyboru wariantu realizacji przedsięwzięcia wraz z analizą lokalizacyjną ITPOK” opracowywane były na podstawie wybiórczych i nierzetelnych danych. Skarżący podnosi m.in., że w raporcie błędnie przyjęto liczbę mieszkańców regionu tarnowskiego oraz nieprawidłowo określoną prognozowaną liczbę ludności. Rozpatrując ww. zarzuty GDOŚ zweryfikował przedstawione w raporcie dane i porównał je m.in. z informacjami zawartymi w WPGO oraz podawanymi przez Główny Urząd Statystyczny (opublikowanych na oficjalnej stronie urzędu w zakładce pt. „Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym”. W WPGO przyjęta liczba mieszkańców regionu tarnowskiego jako 568 923 osoby odpowiada danym GUS (wg stanu na 31 grudnia 2014 r.). Natomiast na stronie 61 raportu przyjęto, iż region tarnowski w 2015 r. zamieszkiwały 549 487 osoby, liczba ta nie różni się istotnie od liczby 569 017, wskazywanej przez GUS według stanu na 31 grudnia 2015 r. W raporcie ludność miasta Tarnowa, będącego miastem na prawach powiatu, nie została wliczona do liczby mieszkańców powiatu tarnowskiego, co jest zrozumiałe, skoro obszary te stanowią osobne powiaty. Na podstawie przyjętej w raporcie liczby mieszkańców regionu tarnowskiego (tj. powiatów: tarnowskiego, bocheńskiego, brzeskiego, dąbrowskiego oraz miasta Tarnowa) oszacowano strumień odpadów będących źródłem wykorzystywanego w przedmiotowej instalacji paliwa. Należy nadmienić, że na 61 stronie raportu błędnie zatytułowano tabelę 1.8 („Stan ludności w Gminie Miasta Tarnów w latach 2014-2015”), gdyż prezentowane w niej dane nie dotyczą stanu ludności gminy Miasta Tarnów lecz powiatu Miasta Tarnów, natomiast w tabeli 1.10 zastosowano już prawidłowy zapis. Pomyłka w nazwie nie ma wpływu na dalsze analizy. Przyjęta przez autora raportu liczba mieszkańców regionu tarnowskiego (549 487) jest niższa od danych GUS, jednak nie odbiega od nich w sposób, który prowadziłby do znacząco innych wniosków na temat możliwości realizacji przedsięwzięcia. Różnica ta, w ocenie GDOŚ, pozostaje bez wpływu na ostateczny wynik oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i określenie warunków realizacji planowanej inwestycji. Przyjęcie w raporcie mniejszej liczby ludności regionu tarnowskiego, niż liczba podana przez GUS, potwierdza istnienie źródła odpadów planowanych do wykorzystania w ramach przedsięwzięcia. Ponadto w WPGO zawarto prognozę

spadku całkowitej liczby ludności regionu tarnowskiego z 568 795 osób w roku 2016 do 562 972 osób w roku 2028, przy jednoczesnym wzroście wytwarzanych odpadów (załącznik nr 4 WPGO, strona 88). Przewiduje się zatem, że pomimo zmniejszającej się liczby ludności regionu nie zmniejszy się strumień wytwarzanych odpadów, co zapewni ciągłość zaopatrywania planowanej instalacji w surowiec.

Powyższe potwierdził WSA w Warszawie nie podzielając argumentacji skarżącego w zakresie niewłaściwego rozważenia przez organ kwestii naruszenia art. 28a ustawy o odpadach.

Odnosząc się do zarzutu lokalizacji inwestycji niezgodnie z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miasta Tarnów, GDOŚ wskazuje, że z zaświadczenia Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 15 maja 2017 r. wynika, że obszar, na którym planowane jest przedsięwzięcie nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Natomiast organ wydający decyzję środowiskową nie ma obowiązku stwierdzenia zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium w przeciwieństwie do planu miejscowego - nie jest aktem prawa miejscowego, co wprost wynika z art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.), i nie może stanowić podstawy wydania decyzji administracyjnej (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 czerwca 2017 r. sygn. akt. II SA/Kr 260/17).

W opinii GDOŚ w analizowanej sprawie nie wystąpiły podstawy do wydania decyzji odmownej polegające na: niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy ooś), zasadności realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, przy braku zgody wnioskodawcy na wariant dopuszczony do realizacji (art. 81 ust. 1 ustawy ooś w związku z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy ooś), możliwości znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000, przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (art. 81 ust. 2 ustawy ooś), negatywnym wpływie przedsięwzięcia na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 38j tej ustawy (art. 81 ust. 3 ustawy) (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/Łd 285/13). Brak jest więc podstaw do uchylenia decyzji RDOŚ w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 r. i orzeczenia o odmowie zgody na realizację przedsięwzięcia.

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 NSA 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 naruszyłby, wyrażoną w art. 15 kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA 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.

Raport z 2017 r. zawierał istotne braki dotyczące wariantowania przedsięwzięcia, w tym w szczególności nie wskazywał, który z wariantów przedsięwzięcia jest wariantem proponowanym przez wnioskodawcę, co legło u podstaw uchylenia decyzji GDOŚ z dnia 19 marca 2019 r. przez WSA w Warszawie. W konsekwencji nie wiadomo, dla jakiego wariantu przedsięwzięcia (o jakich parametrach technicznych i technologicznych) została wydana decyzja RDOŚ w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 r., z samej treści decyzji również to nie wynika. W decyzji organ pierwszej instancji wskazał, że *przeprowadzona analiza wielokryterialna wykazała, że najbardziej wskazanym rozwiązaniem dla realizacji budowy instalacji kogeneracji do produkcji energii z przetworzonych odpadów będzie zastosowanie technologii pieca obrotowego, lub zastosowanie technologii pieca z paleniskiem pochylonym lub paleniskiem rusztowym jako technologii równie adekwatnych* (str. 11-12 decyzji), natomiast na etapie postępowania odwoławczego inwestor jako wariant proponowany do realizacji wskazał wariant, który obejmuje budowę kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem rusztowym (str. 5 uzupełnienia do raportu z kwietnia 2022 r.). Z zaskarżonej decyzji nie wynika, że określa ona środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia w wariantcie polegającym na budowie kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem rusztowym.

Warianty wskazane w uzupełnieniu do raportu z kwietnia 2022 r., tj. budowa kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem rusztowym (wariant 1) – jako wariant proponowany przez wnioskodawcę oraz równocześnie racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, budowa kotła fluidalnego ze złożem cyrkulacyjnym (wariant 2) oraz budowa kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem obrotowym (wariant 3) – jako racjonalne warianty alternatywne nie zostały poddane ocenie w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji.

Wskazane wyżej okoliczności sprawy oraz naruszenia przepisów postępowania mają istotny wpływ na rozstrzygnięcie analizowanej sprawy, przez co wykraczają poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji. Z tego też względu GDOŚ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 kpa oraz wydać decyzji rozstrzygającej sprawę merytorycznie, poprzez określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia w wariantcie polegającym na budowie kotła parowego zintegrowanego z paleniskiem rusztowym. 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. Takim działaniem organu odwoławczego strony postępowania zostałyby bowiem pozbawione prawa do dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

Należy podkreślić, że zawarta w art. 15 kpa zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej. Jej istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy administracji sprawy tożsamej pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Zachowanie zasady dwuinstancyjności wymaga więc nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez dwa właściwe w sprawie organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego tak, aby dwukrotnie ocenić dowody i przeanalizować wszystkie istotne okoliczności sprawy (por. wyrok NSA z 22 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 540/19).

GDOŚ, wykonując wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2019 r., w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaskarżonej decyzji, wniesionego odwołania oraz raportu wraz z jego uzupełnieniami oraz uwagami stron wniesionymi na etapie postępowania obydwu instancji. W opinii organu odwoławczego wskazane w treści niniejszej decyzji okoliczności uzasadniają uchylenie decyzji RDOŚ w Krakowie z dnia 13 czerwca 2018 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 2022 r. poz. 329, ze zm.), dalej Ppsa, służy sprzeciw wnoszony na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, 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.



z upoważnienia
zastępcy Dyrektora Ochrony Środowiska
Zastępcy Generalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska

Mirosława Kasprzak

Otrzymują:

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A., ul. Sienna 4, 33-100 Tarnów
2. Prezydent Miasta Tarnowa, ul. Mickiewicza 2, 33-100 Tarnów
3. Zarząd Dróg i Komunikacji w Tarnowie ul. Bernardyńska 24, 33-100 Tarnów
4. Fundacja Ekologiczna „Wspólna Europa”, ul. Limanowskiego 6, 33-100 Tarnów, adres do korespondencji:
ul. Westerplatte 15/57, 33-100 Tarnów
5. Towarzystwo Na Rzecz Ziemi, ul. Leszczyńskiej 7, 32-600 Oświęcim

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie