

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w składzie orzekającym:

**Przewodnicząca: Anna Orlińska (sprawozdawca)**

**Członkowie: Róża Kowalkowska- Zmarzlik  
Irena Balchanowska- Janus**

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 kwietnia 2026 r. odwołania Eko Dolina Celiny Sp. z o.o. z siedzibą w Przededworzu, reprezentowana przez pełnomocnika adwokata [REDAKTOR] Adwokaci Spółka Partnerska od decyzji z dnia 31 października 2025 r. znak: BOŚ.6220.5.2023 Burmistrza Miasta i Gminy Chmielnik o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia pn. „Budowa instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów w warunkach tlenowych na terenie dz. nr ewid. 1/30 w Przededworzu, gm. Chmielnik” planowanego przez spółkę: EKO DOLINA CELINY Sp. z o.o., Przededworze 300, 26-020 Chmielnik, sprostowanej postanowieniem z dnia 4 listopada 2025 r. znak: BOŚ.6220.5.2023,

- na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r., poz. 1691, ze zm. dalej k.p.a.),

**- uchyła w całości zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez ten organ.**

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 31 października 2025 r. znak: BOŚ.6220.5.2023 Burmistrz Miasta i Gminy Chmielnik, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia pn. „Budowa instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów w warunkach tlenowych na terenie dz. nr ewid. 1/30 w Przededworzu, gm. Chmielnik” planowanego przez spółkę: EKO DOLINA CELINY Sp. z o.o., Przededworze 300,26-020 Chmielnik. W uzasadnieniu decyzji organ opisał przebieg dotychczasowego postępowania i wskazał, że powodem odmowy wydania w/w decyzji jest okoliczność, że w/w inwestycja w części swojego zakresu jest niezgodna z przepisami planu miejscowego, a zakres zgodności/niezgodności wiąże się z katalogiem odpadów, jakie inwestor zamierza przetwarzać w tym miejscu.

Odwołanie w ustawowym terminie złożyła Eko Dolina Sp. z o.o. (zwana dalej Spółką) reprezentowana przez pełnomocnika adwokata [REDAKTOR] zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie prawa procesowego:

- art. 6 i art. 7 k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP – w związku z rażącym naruszeniem przepisów prawa procesowego materialnego, a w szczególności wydania decyzji środowiskowej (dalej DOŚ) pomimo wystąpienia przesłanek pozytywnych do jej wydania i brak przesłanek negatywnych;

- art. 8 k.p.a., art. 9 k.p.a. i art. 10 §1 k.p.a., poprzez brak przeprowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie do organów Państwa i brak umożliwienia odwołującemu realizacji inwestycji ze względu na pozaprawne kryteria odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, które zawierają się w jednym zdaniu: Po analizie zgromadzonego materiału dowodowego Burmistrz Chmielnika (dalej organ pierwszej

instancji) wydając niniejszą decyzję uznał, że zachodzi niezgodność przedsięwzięcia z MPZP, pomimo oczywistego faktu wskazującego na to, że przedsięwzięcie w zakresie przetwarzania odpadów jest zgodne z zapisami MPZP

- art. 104 i art. 107 k.p.a. poprzez wydanie decyzji nie zawierających elementów obligatoryjnych decyzji, a w szczególności uzasadnienia korespondującego z treścią rozstrzygnięcia.

- art. 80 ust. 1 oraz art. 85 ust. 1 i 2 ustawy ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej ustawa OOS) w związku z dowolnością i uznaniowością rozstrzygnięcia, wydaniem decyzji pomimo pozytywnych uzgodnień i opinii organów współdziałających i nie wystąpieniem przesłanek negatywnych;

- art. 11 w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. przez sporządzenie niewystarczającego uzasadnienia faktycznego i prawnego zaskarżonej decyzji, nie wyjaśniającego przesłanek faktycznych i prawnych wydanego rozstrzygnięcia, co powoduje niemożność poznania prawdziwych przesłanek wydania decyzji odmownej i znacząco utrudnia zaskarżenie decyzji;

- naruszenie zasady równego traktowania obywateli poprzez odmówienie odwołującemu prawa do realizacji inwestycji z uwagi na wykoncypowaną niezgodność z zapisami MPZP, zignorowaniem opinii urbanistów wskazujących, że przedsięwzięcie w zakresie przetwarzania odpadów jest zgodne z zapisami MPZP;

- art. 8 ust. 2, art. 81 ust. 1 - 3 ustawy OOS w związku z odmową wydania tzw. decyzji pozytywnej w sytuacji nie wystąpienia przesłanek ustawowych uprawniających do odmówienia zgody na realizację tego przedsięwzięcia.

W oparciu o podniesione zarzuty, odwołujący wniósł o:

- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, tj. ustalenie środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia pn.: "Budowa instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów w warunkach tlenowych na terenie dz. nr ewid. 1/30 w Przededworzu, gm. Chmielnik" w związku z brakiem konieczności uzupełnienia postępowania dowodowego i uzyskaniem wszystkich wymaganych uzgodnień i opinii, a przede wszystkim brakiem niezgodności z MPZP, co wykazali biegli w sprawie.

Jednocześnie, mając na uwadze przebieg postępowania odwołujący wniósł również o podjęcie przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze działań na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych w związku z rażącym naruszeniem prawa w trakcie wydania skarżonej decyzji i bezpodstawną odmową ustalenia środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia, co służyć miało przedłużeniu postępowania lub całkowitej blokadzie przedsięwzięcia, w celu zniechęcenia przedsiębiorcy do prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach po zapoznaniu się z wniesionym odwołaniem dokonując analizy zgromadzonego materiału dowodowego w świetle art. 138 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego stwierdza, co następuje:**

Zaskarżona decyzja została wydana przedwcześnie bez wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności w sprawie. W tym zakresie zarzuty odwołania zasługują na uwzględnienie.

Jak wynika z akt sprawy wynika, że wnioskiem z dnia 28 sierpnia 2023 r. (data wpływu do organu 29 sierpnia 2023 r.) Eko Dolina Celine Sp. z o.o. zwróciła się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów w warunkach tlenowych na terenie dz. nr ewid. 1/30 w Przededworzu, gm. Chmielnik”.

Zgodnie z art. 71 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 2024 r. poz. 1112, dalej zwana ustawą lub u.i.o.ś.) uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Przedsięwzięcie zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 47 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1939) kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie bowiem z w/w przepisem do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się: instalacje do przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, odpadów inne niż wymienione w pkt 41 i 46, w tym składowiska odpadów inne niż wymienione w pkt 41, mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 t, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, z późn. zm.).

Do wniosku załączono raport o oddziaływaniu w/w przedsięwzięcia na środowisko, który następnie na wezwanie organów specjalistycznych był uzupełniany.

Jak wyżej wskazano, objęta wnioskiem inwestycja obejmuje realizację tego rodzaju instalacji, wobec czego nie budzi wątpliwości, że przedsięwzięcie - jako mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podkreślić należy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter związany (por. wyrok NSA: z dnia 21 stycznia 2025 r. sygn. akt III OSK 2019/24, z dnia 18 grudnia 2024 r. sygn. akt III OSK 551/23, czy z dnia 26 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2114/17). Oznacza to, że organ właściwy do wydania takiej decyzji jest zobligowany ją wydać, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy, a zarazem zobligowany jest odmówić ustalenia środowiskowych uwarunkowań w przypadku wystąpienia którejkolwiek z przesłanek negatywnych inwestorowi, które wymienione są *expressis verbis* w przepisach u.i.o.ś. Jednym z warunków wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania jest natomiast zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co wynika wprost z art. 80 ust. 2 u.i.o.ś. Przepis ten stanowi bowiem *in initio*, że właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w myśl art. 59a ust. 3 pkt 1 u.i.o.ś., w przypadku: stwierdzenia niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla wnioskowanego przedsięwzięcia jest możliwa wyłącznie w ustawowo określonych przypadkach, wymienionych w przepisach art. 80 ust. 1 pkt 1 ust. 2, art. 81 ust. 1 ust. 2 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Nie dotyczy to decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej dla drogi publicznej, dla linii kolejowej, dla przedsięwzięć Euro 2012, dla przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, dla inwestycji w zakresie terminalu, dla inwestycji związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi, dla inwestycji realizowanych na podstawie ustawy

z dnia 8 lipca 2010r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, dla inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszących, dla strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, dla inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej realizowanych na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 2017r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, dla inwestycji w zakresie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego realizowanej na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1089), a także dla inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących realizowanych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Z przywołanej regulacji bezspornie zatem wynika, że tryb postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która jest wymagana zarówno dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jak i dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 1 ustawy) uzależniony jest, poza wyjątkami określonymi w zdaniu drugim art. 80 ust. 2 ustawy, od podstawowego kryterium, jakim jest zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli został uchwalony.

Nadto, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądowym, zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 502/18). Także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt II OSK 1036/07 stwierdził, że podstawowym kryterium przesądzającym o możliwości wydania pozytywnej decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych jest zgodność lokalizacji zamierzonego przedsięwzięcia z postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego, co obliuguje organ administracji w pierwszej kolejności do ustalenia, czy dla danego obszaru został opracowany i obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, którego postanowieniami jest związany i które determinują treść decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Po stwierdzeniu sprzeczności zamierzonego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego brak jest podstaw do podejmowania dalszych czynności w sprawie, w tym przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, analizy i oceny wpływu danego przedsięwzięcia, czy też uzgodnień. W wyroku z dnia 27 września 2017 r. sygn. akt II SA/Gd 379/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wskazał cyt.; „W orzecnictwie i doktrynie utrwalony jest pogląd, że stwierdzenie braku zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako kryterium wykluczające możliwość wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zwalnia organ z konieczności dalszego prowadzenia postępowania wyjaśniającego, włącznie z brakiem konieczności zbiegania stanowisk organów opiniujących i uzgadniających. W takiej sytuacji organ uprawniony jest do wydania decyzji odmownej, bez dalszego badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko". Restrykcja ta wynika wprost z kategorycznego brzmienia art. 80 ust. 2 ustawy, z treści którego wywieść należy, iż zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zwrócić przy tym należy uwagę, że ustawodawca wymaga w tym przypadku spełnienia warunku zgodności a nie innej jego postaci. Powyższe jest równoznaczne tezie, że jedynie stwierdzenie zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem uprawnia organ do wydania decyzji pozytywnej, po spełnieniu pozostałych wymogów ustawy

i a contrario brak takiej zgodności obliguje organ do wydania decyzji negatywnej. Zaakcentować bowiem trzeba, iż stwierdzenie sprzeczności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwalnia organ prowadzący postępowanie z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym przeprowadzenia postępowania uzgodnieniowego z innymi organami (por. komentarz do art. 80 ustawy ( K. Gruszecki, Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach o oddziaływania na środowisko).

Ocena zgodności planowanej inwestycji z planem miejscowym wymaga szczegółowego ustalenia w jakiej jednostce planistycznej położona jest dana nieruchomości oraz analizy postanowień planu przewidzianych dla tej jednostki, przy czym miejscowy plan jako akt prawa miejscowego, podlega wykładni tak jak inne źródła prawa powszechnie obowiązującego. Wykładni postanowień planu należy przy tym dokonywać w pierwszej kolejności w oparciu o postanowienia zawarte w samym planie, jednocześnie wykładnia ta nie może być sprzeczna z normami prawa zawartymi w ustawach i rozporządzeniach. W przypadku, gdy plan miejscowy nie definiuje używanych w nim pojęć, wyjaśnienia tych pojęć należy poszukiwać w obiektywnie obowiązującym prawie (por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2018r. sygn. akt. II OSK 81/17).

Postanowienia planu jako, że kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania własności nieruchomości nie mogą być przy tym interpretowane w drodze wykładni rozszerzającej.

W rozpoznawanej sprawie osią sporu jest kwestia oceny zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami obowiązującego na tym terenie planu miejscowego.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, ponownej oceny i wykładni wymaga warunek dotyczący zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, gdyż przesądziło to o wydaniu decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanej inwestycji.

Jak wynika bowiem z akt sprawy teren planowanego przedsięwzięcia objęty jest ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego Uchwałą Nr XVI/138/08 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru składowania i przerobu odpadów w Przededworzu Gmina Chmielnik (Dz. Urzęd. Woj. Świąt. z dnia 01 sierpnia 2008 r., Nr 164, poz. 2240) (zwany dalej planem lub mpzp). Przedsięwzięcie zgodnie z raportem zaplanowano na obszarze oznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem - 4/I O - teren przeznaczony pod infrastrukturę techniczną z zakresu gospodarki odpadami o funkcji przerobu i składowania odpadów.

Zgodnie z zapisami § 7 w/w planu celem planu jest przeznaczenie obszaru przyległego do istniejącego międzygminnego składowiska odpadów w Przededworzu pod rozbudowę obszaru składowania wraz z przerobem odpadów z dopuszczeniem nowoczesnych technologii odzyskiwania oraz unieszkodliwiania odpadów z sektora komunalnego, odpadów niebezpiecznych oraz odpadów z sektora gospodarczego. Obszar niniejszy planu przylega do obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego Celiny II, w obszarze którego znajduje się część terenów uzupełniających składowisko odpadów w Przededworzu (przewidywane do zagospodarowania po zakończeniu eksploatacji złoża lub wprowadzeniu niekolizyjnych zasad eksploatacji).

Stosownie do brzmienia § 10 ust. 6 mpzp zakłady przeróbki odpadów i utylizacji jak np. sortownie, kompostownie, stacje demontażu pojazdów, spalarnie, zakłady recyklingu odpadów opakowaniowych (papier, szkło, tworzywa sztuczne, aluminium, itp.) należy

realizować na warunkach określonych w stosownym raporcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi.

W myśl § 19 ust. 1 i ust. 2 planu wyznacza się tereny infrastruktury technicznej z zakresu gospodarki odpadami o funkcji przerobu i, składowania odpadów 1/I O, 2/I O, 3/I O, 4/I O, 5/I O. Na terenach 1/I O, 2/I O, 3/I O, 4/I O mogą być zlokalizowane obiekty i instalacje służące do odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów z sektora komunalnego, odpadów niebezpiecznych oraz odpadów z sektora gospodarczego, a także składowanie i magazynowanie odpadów.

Stosownie zaś do § 19 ust. 3 w/w planu w obrębie terenów 1/I O, 2/I O, 3/I O, 4/I O mogą być lokalizowane obiekty i instalacje związane z odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów:

1) z sektora komunalnego poprzez:

- sortowanie, demontaż odpadów wielkogabarytowych,
- produkcje paliw alternatywnych,
- suchą fermentacją frakcji organicznych,
- kompostowanie odpadów zielonych,
- sortowanie i kruszenie odpadów budowlanych,
- magazynowanie odpadów posegregowanych,
- unieszkodliwianie poprzez deponowanie w kwaterach składowiska,

2) odpadów niebezpiecznych poprzez:

- termiczne przekształcenie, w tym odpadów medycznych i weterynaryjnych,
- organizację gminnych punktów zbierania odpadów niebezpiecznych,
- organizację stacji przeładunkowej odpadów niebezpiecznych,

3) odpadów z sektora gospodarczego poprzez:

- sortowanie i segregację, w tym pozyskiwanie odpadów niebezpiecznych i przekazywanie do stacji przeładunkowej odpadów niebezpiecznych, lub do unieszkodliwienia

4) Na terenach 1/I O, 2/I O, 3/I O, 4/I O dopuszcza się lokalizację obiektów i instalacji służących do:

- recyklingu - metali i związków metali,
- recyklingu i przetwórstwa odpadów opakowaniowych z papieru, szkła, tworzyw sztucznych oraz z aluminium,
- regeneracji kwasów i zasad - powtórnej rafinacji oleju - przetwórstwo mas plastycznych,

5) Na części terenu 3/I O - oznaczonej w rys. planu - dopuszcza się lokalizację obiektów i instalacji do termicznego przekształcenia odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, także obiektów i instalacji do obróbki fizykochemicznej odpadów.

6) Na terenach 1/I O, 2/I O, 3/I O, 4/I O, 5/I O dopuszcza się lokalizację stacji uprawnionych do skupu metali kolorowych, złomowania pojazdów oraz sprzętu AGD, a także wyznaczenie rezerwy terenu na magazynowanie odpadów w wypadku klęsk i poważnych awarii przemysłowych.

Zgodnie z raportem inwestycja będzie polegać na budowie instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów w warunkach tlenowych na części działki nr ewid. 1/30 w Przededworzu, gm. Chmielnik. Proces biologicznego przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji (kompostowanie) prowadzony będzie w hali w 10 bioreaktorach.

Projektowane obiekty: budynek hali o powierzchni do 3000 m<sup>2</sup>, wysokości do ok. 7 m, wiata na słomę o powierzchni ok. 250 m<sup>2</sup>, silos zewnętrzny na mączkę wapienną (produkt lub odpad) o pojemności do ok. 20 Mg - połączony zabudowanym kanałem (przesyłowym - śrubowym) z mieszalnikiem, silos zewnętrzny na popioły (produkt lub odpad) o pojemności do ok. 20 Mg - połączony zabudowanym kanałem (przesyłowym - śrubowym) z mieszalnikiem, zbiornik betonowy na ścieki przemysłowe o pojemności ok. 15 m<sup>3</sup>, betonowy zbiornik otwarty na wody opadowe i roztopowe z dachu hali i wiaty (zabezpieczenie p.poż.), pojemności do 1 500

m<sup>3</sup>, kontenery: biurowy 1 szt. oraz socjalne 2 szt. o pow. ok. 12,5 m<sup>2</sup> każdy, zbiornik bezodpływowy na ścieki socjalno-bytowe, szczelny, podziemny, o poj. ok. 6 m<sup>3</sup>, przyłączy wodociągowe (alternatywnie woda dostarczana w specjalistycznych pojemnikach), waga samochodowa, maty dezynfekujące kół lub alternatywnie myjka ciśnieniowa kół (krążenie wody w układzie zamkniętym), ciągi komunikacyjne o nawierzchni z płyt drogowych, ogrodzenie zakładu z bramą wjazdową.

Planowana wydajność instalacji:

- na wejściu: 74 Mg/d x 365 d/rok = 27 010 Mg/rok,
- na wyjściu (ubytek ok. 25% masy): 55,5 Mg/d x 365 d/rok ~ 20 260 Mg/rok.

Jak wynika z akt sprawy inwestor odstąpił w trakcie prowadzonego postępowania z przetwarzania części odpadów (uzupełnienia z dnia 22 września 2025 r. i 15 lipca 2025 r.) tj. odpadów o kodach:

01 04 10 odpady w postaci pyłów i proszków inne niż wymienione w 01 04 07,  
03 01 99 inne niewymienione odpady,  
03 03 01 odpady z kory i drewna,  
03 03 99 inne niewymienione odpady,  
10 01 03 popioły lotne z torfu i drewna niepoddanego obróbce chemicznej,  
10 01 17 popioły lotne ze współspalania inne niż wymienione w 10 01 16,  
19 05 01 nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podobnych  
19 08 02 zawartość piaskowników.

Natomiast ostatecznie do przetwarzania przewidziano następujące kody odpadów:

02 01 03 odpadowa masa roślinna,  
02 01 07 odpady z gospodarki leśnej,  
02 01 83 odpady z upraw hydroponicznych,  
02 01 99 inne niewymienione odpady,  
19 05 03 kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania),  
19 05 99 inne niewymienione odpady,  
19 08 05 ustabilizowane komunalne osady ściekowe,  
19 01 08 odpady kuchenne ulegające biodegradacji,  
20 01 99 inne nie wymienione frakcje zbierane w sposób selektywny,  
20 02 01 odpady ulegające biodegradacji,  
20 03 02 odpady z targowisk.

Organ pierwszej instancji uznał, że planowane przedsięwzięcie w części swojego zakresu jest niezgodne z przepisami prawa miejscowego tj. Uchwałą Nr XVI/138/08 Rady Miejskiej w Chmielniku z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru składowania i przerobu odpadów w Przededworzu Gmina Chmielnik. Zdaniem organu pierwszej instancji niezgodność planowanego przedsięwzięcia wiąże się z katalogiem odpadów, jakie inwestor przewidział do przetwarzania w instalacji. Obowiązujący plan, w ocenie organu pierwszej instancji, ogranicza bowiem kompostowanie odpadów do kompostowania odpadów zielonych. Organ podkreślił, że analiza i ekspertyza biegłego wykazała, że przetwarzanie w instalacji do kompostowania odpadów zielonych, odpadów o kodach:

- 19 05 03 kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania),
- 19 05 99 inne niewymienione odpady,
- 19 08 05 ustabilizowane komunalne osady ściekowe

stanowi naruszenie zapisów planu.

Organ pierwszej instancji podkreślił, że wyżej wymienione odpady nie stanowią odpadów zielonych, a więc w świetle przytoczonych przepisów prawa miejscowego nie mogą

być przetwarzane w instalacji do kompostowania odpadów zielonych.

Odwołująca Spółka wskazała, że organ pierwszej instancji pominął w całości opinie specjalistyczną sporządzoną przez biegłego sądowego w zakresie ochrony środowiska oraz biegłego urbanisty, a także autora planu miejscowego. Dodatkowo zdaniem Spółki niezasadnie organ pierwszej instancji pominął opinię wydaną przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną poprzez przedłożenie opinii biegłego, który nie jest urbanistą. Zdaniem Spółki stanowisko organu pierwszej instancji nie zostało przekonująco uzasadnione.

Badając sprawę w trybie odwoławczym Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazuje, że organ pierwszej instancji w procesie wykładni miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien stosować zarówno wykładnię językową, systemową, celowościową i funkcjonalną, uwzględniającą nie tylko pojedynczy przepis zawarty w § 19 ust. 3 mpzp. Tylko tak przeprowadzona wykładnia przepisów mających zastosowanie w danej sprawie pozwala na odkodowanie faktycznego celu wprowadzenia danej regulacji prawnej przez prawodawcę. Należy również podkreślić, że zgodnie z zasadami wykładni przepisów prawnych, przepis o charakterze wyjątku podlega interpretacji ścieśniającej, a tym samym właściwy organ wydaje decyzję negatywną jedynie w sytuacji, gdy wykaże jednoznacznie niezgodność planowanego przedsięwzięcia z zapisami obowiązującego planu. Nie oznacza to jednak przyjęcia, że przeprowadzona wykładnia przepisów prawnych ma prowadzić zawsze do uwzględnienia wniosku żądania podmiotu występującego do organu o wydanie stosownej decyzji.

Odwołująca Spółka podkreśliła, że w przedmiotowej sprawie organ pierwszej instancji uzyskał w sprawie uzgodnienie realizacji inwestycji przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kielcach i dopiero po wpływie do organu pierwszej instancji sprzeciwów mieszkańców co do planowanej inwestycji postanowił uzyskać opinie biegłego, co do zgodności planowanej inwestycji z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Do w/w chwili opierał się bowiem na opinii z dnia 12 grudnia 2021 r. Reginy Kozakiewicz Opałki - autorki projektu w/w miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w która wskazywała, że proponowane przedsięwzięcie wpisuje się w ustalenia planu i jest zgodne z ustanowionym w nim przeznaczeniem terenu.

Nadto należy podkreślić, że w sprawie występują opinie dotyczące tej samej kwestii - o sprzecznych wnioskach. Organ nie może nie uwzględniać opinii sporządzonej przez innego biegłego, niż ten powołany przez organ, z tego tylko powodu, że opinia została sporządzona na żądanie inwestora.

Ponadto zauważyć należy, że słusznie wskazano w jednej z opinii przedłożonej do akt sprawy, iż brzmienie § 19 ust. 3 mpzp nie zawiera dookreślenia lub zakazu w postaci „wyłącznie”. Z tego względu w/w zapis z części szczegółowej planu należy odkodować w powiązaniu o zapisy ogólne planu.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w uzasadnieniu badanej decyzji organ pierwszej instancji nie dokonał dogłębnej analizy i merytorycznej oceny każdej z przedłożonych opinii w wystarczającym zakresie. Ale przyjął za własną tę, dla inwestora niekorzystną. Zważyć także należy organ pierwszej instancji dał wiarę opinii Mateusza Cuske pomijając dokonanie wnikliwej oceny wszystkich pozostałych sporządzonych w sprawie. Nie przeprowadził własnej dogłębnej analizy i oceny spornej kwestii, tj. sprzecznych wniosków opinii, ale rozstrzygnięcie oparł przedwcześnie na jednej dowolnie wybranej opinii bez podania wyczerpującego uzasadnienia w koniecznym zakresie.

Podkreślić należy, że oparcie rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji na jednym z przeciwstawnych dowodów, bez dokonania ich dogłębnej analizy i oceny merytorycznej, bez wskazania, dlaczego jednej opinii organ dał wiarę a drugiej odmówił wiarygodności wymaga bardzo szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia, której w niniejszej sprawie zabrakło.

Burmistrz Miasta i Gminy Chmielnik swoje stanowisko oparł na opinii biegłego, który zastosował literalną wykładnię zapisów mpzp, pomijając wykładnię celowościową i funkcjonalną mając na uwadze ogóle zapisy planu i te odnoszące się wprost do obszaru, na którym planowane jest przedsięwzięcie.

Skoro w niniejszej sprawie celem planu jest przeznaczenie obszaru przyległego do istniejącego międzygminnego składowiska odpadów w Przededworzu pod rozbudowę obszaru składowania wraz z przerobem odpadów z dopuszczeniem nowoczesnych technologii odzyskiwania oraz unieszkodliwiania odpadów z sektora komunalnego, odpadów niebezpiecznych oraz odpadów z sektora gospodarczego, to przy interpretacji przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ winien mieć to na względzie. Organ nie przeprowadził oceny planowanej przez Spółkę działalności w tym zakresie, ponieważ założył, że kompostowaniu mogą podlegać tylko odpady zielone. Przy czym mpzp nie zawiera definicji, to należy rozumieć przez kompostowanie odpadów zielonych.

Ponadto należy mieć na względzie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony w 2008 r., zatem przepisy powszechnie obowiązującego prawa w tym zakresie różniły się od tych obecnie obowiązujących.

Podkreślić należy, że jednym z warunków wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania jest zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego - co wynika wprost z art. 80 ust. 2 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z którym właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...). Podkreślić trzeba, że o braku spełnienia powyższego warunku można mówić wówczas, gdy plan miejscowy wprowadza ograniczenia lub zakazy wykluczające realizację planowanego przedsięwzięcia ewentualnie, gdy charakter planowanej inwestycji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym w planie przeznaczeniem terenu objętego wnioskiem inwestora. Przy czym postanowienia planu miejscowego nie mogą być interpretowane w sposób nadmiernie ograniczający prawa właściciela, ani w sposób nadmiernie rozszerzający istniejące ograniczenia praw właścicielskich, tak aby nie naruszało to istoty prawa własności.

Nadto zważyć należy, że sprzeciw społeczny i wyrażony przez strony postępowania jaki miał miejsce w niniejszej sprawie także nie może blokować wydania ani decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji, gdy spełnione są warunki do podjęcia takich rozstrzygnięć. Trzeba bowiem wskazać, że przepisy prawa nakazują zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu oraz wzięcie pod uwagę wyników postępowania z udziałem społeczeństwa, nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia. Innymi słowy, żaden przepis ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie uzależnia wydania pozytywnej dla inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czy też wcześniej stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko od zgody czy akceptacji, bądź braku sprzeciwu społeczności lokalnej lub strony postępowania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2114/17 z dnia 18 kwietnia 2023 r. sygn. akt III OSK 2101/21).

Powyższe czyni zasadnym zarzut odwołania, iż organ pierwszej instancji wydał zaskarżoną decyzję wadliwie, bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wszystkie istotne okoliczności.

Podkreślić w tym miejscu należy, że stosownie do art. 7 k.p.a., organ administracji winien podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, zaś zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. obowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Przez rozpatrzenie całego

materiału dowodowego należy rozumieć uwzględnienie wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu, jak i uwzględnienie wszystkich okoliczności towarzyszących przeprowadzeniu poszczególnych dowodów, a mających znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności. Ocena dowodów powinna być dokonana na podstawie całego zebranego materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.). Organ administracyjny jest więc zobowiązany na podstawie przytoczonych przepisów do podjęcia wszelkich niezbędnych czynności proceduralnych w celu zebrania pełnego materiału dowodowego, dopiero bowiem wówczas może ocenić, czy dana okoliczność została wyjaśniona i udowodniona. Nadto stosownie do art. 9 k.p.a., organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Dokonując analizy, w trybie odwoławczym, zebranego w sprawie materiału dowodowego, w aspekcie zarzutów odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze ocenia, że organ pierwszej instancji kwestionowaną decyzją naruszył, w sposób istotny, podstawowe zasady postępowania administracyjnego wyrażone w art. 7, 9, 77, 80 i 107 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do przepisu art. 138 § 2 k.p.a. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdza, że zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji, jako wydaną przedwcześnie i z naruszeniem przepisów postępowania należało uchylić w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi.

Odnosząc się do zarzutów odwołania zważyć należy, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze odniosło się do nich stosownie w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Jednocześnie Kolegium wyjaśnia, że nie ma także możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty poprzez ustalenie środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, gdyż jak wynika z akt sprawy zakres inwestycji był modyfikowany i organy nie uzgadniały zakresu inwestycji w jej ostatecznym kształcie. Orzeczenie co do istoty sprawy spowodowałoby naruszenie art. 15 k.p.a. w zw. z art. 7, 9, 77, 80 i 107 k.p.a. W ponownym postępowaniu jakie przeprowadzi organ pierwszej instancji należy uwzględnić ocenę sprawy i stanowisko Samorządowe Kolegium Odwoławcze zajęte w niniejszym rozstrzygnięciu i wydać decyzję zgodnie z prawem.

Biorąc pod uwagę podniesione wyżej okoliczności, orzeczono jak w osnowie niniejszej decyzji.

### **Decyzja ta jest ostateczna.**

Jeżeli strona uzna, że decyzja ta narusza prawo, może wnieść sprzeciw (z podaniem daty i nr decyzji) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, Al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce. W przypadku wniesienia sprzeciwu, od sprzeciwu należy uiścić wpis stały w kwocie 100,00 zł. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych. Strona może zwrócić się do Sądu z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub

rzecznika patentowego. Wniosek składa się na urzędowym formularzu, które udostępnione są nieodpłatnie w budynkach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Wzory urzędowych formularzy udostępnione są ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Jeżeli wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony przez stronę na urzędowym formularzu, Sąd przesyła stronie formularz w celu jego wypełnienia.

**Dokument wydany w postaci elektronicznej i opatrzony kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi składu orzekającego.**



Otrzymują: Burmistrz Miasta i Gminy Chmielnik, Eko Dolina Celiny Sp. z o.o., a/a i strony według odrębnego wykazu.

**Zgodnie z art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach informuje, iż:**

1) Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest:

**Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z siedzibą Al. IX Wieków Kielce 3, 25-516 Kielce.**

2) Administrator wyznaczył inspektora ochrony danych, z którym można skontaktować się poprzez email: [iod@kom-pro.pl](mailto:iod@kom-pro.pl) w każdej sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych.

3) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji ustawowych zadań Samorządowego Kolegium Odwoławczego na podstawie:

- Art. 6 ust. 1 lit. c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.
- Art. 9 ust.1 lit. g ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.
- art. 1 oraz art. 2. ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

4) Pani/Pana dane osobowe będą przekazywane wyłącznie podmiotom uprawnionym do uzyskania danych osobowych na podstawie przepisów prawa lub zawartych umów (operatorzy pocztowi, usługi IT).

5) Pani/Pana dane osobowe przechowywane będą w czasie określonym przepisami prawa, zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą u Administratora.

6) Posiada Pani/Pan prawo żądania od Administratora dostępu do danych osobowych, prawo do ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania, prawo do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, prawo do przenoszenia danych, prawo do cofnięcia zgody w dowolnym momencie, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej.

7) Przysługuje Pani/Panu także prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych.

8) Podanie danych osobowych w zakresie wymaganym ustawodawstwem jest obligatoryjne.