



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 20 grudnia 2022 r.

IR-IV.7721.382.2022.7

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 „k.p.a.”, po rozpatrzeniu odwołania Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. od decyzji Starosty Tureckiego z 17 października 2022 r. (znak: AB.6740.334.2022) odmawiającej zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu i wydania decyzji o pozwolenia na budowę ciepłowni geotermalnej wraz z infrastrukturą techniczną i budowlanymi obiektami towarzyszącymi usytuowanej na terenie nieruchomości oznaczonych numerami ewidencyjnymi 783/22, 783/18, położonych w obrębie 0002 B, jednostka ewidencyjna 302701_1, Miasto Turek - dalej: „decyzja Starosty Tureckiego/zaskarżona decyzja”:

**uchylam zaskarżoną decyzję w całości
i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

Uzasadnienie

Dnia 20 czerwca 2022 r. do Starosty Tureckiego wpłynął wniosek Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. - dalej: „inwestor/skarżąca/odwołująca”, reprezentowanej przez pełnomocnika Przemysława Kuźma, o pozwolenie na budowę ciepłowni geotermalnej wraz z infrastrukturą techniczną i budowlanymi obiektami towarzyszącymi na terenie nieruchomości oznaczonych numerami ewidencyjnymi 783/22, 783/18, położonych w obrębie 0002 B, jednostka ewidencyjna 302701_1, Miasto Turek. Do wniosku załączone zostało m.in. oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pełnomocnictwo z 10 marca 2022 r., trzy egzemplarze projektu zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany.

Dnia 24 czerwca 2022 r. do organu I instancji wpłynęło pismo pełnomocnika inwestora wraz ze skorygowanym wnioskiem o pozwolenie na budowę w zakresie wskazania prawidłowego organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Wezwaniem z 8 lipca 2022 r. Starosta Turecki zobowiązał pełnomocnika inwestora do uiszczenia opłaty skarbowej. Wiadomością e-mail z 13 lipca 2022 r. Przemysław Kuźma przedłożył dowód uiszczenia należnej opłaty skarbowej.

Zawiadomieniem z 14 lipca 2022 r. Starosta Turecki poinformował strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w powyższej sprawie.

Postanowieniem z 18 lipca 2022 r. organ I instancji zobowiązał inwestora do usunięcia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym.

Pismem z 18 sierpnia 2022 r. pełnomocnik inwestora zwrócił się do Starosty Tureckiego z prośbą o wydłużenie terminu do usunięcia braków w dokumentacji. Jednocześnie zostały przedłożone: wzorce stron tytułowych projektu architektoniczno-budowlanego z opracowania Poradnika Prawnego Architekta; kopia zaświadczenia Starosty Tureckiego z 27 lipca 2022 r.; kopia pisma autora miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 18 sierpnia 2022 r. potwierdzającego zgodność inwestycji z uchwałą nr XXIII/168/20 Rady Miejskiej Turku z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Turku pn. „Rejon ulic Górniczej i Przemysłowej” (Dz. U. Woj. Wlkp. z 2020 r., poz. 5826) - dalej: „plan miejscowy”. Powyższe pismo zostało również przesłane wiadomością e-mail do organu I instancji.

Postanowieniem z 23 sierpnia 2022 r. Starosta Turecki przedłużył termin na uzupełnienie braków w dokumentacji do 6 września 2022 r.

Na skutek pisma pełnomocnika inwestora z 5 września 2022 r., organ I instancji postanowieniem z 9 września 2022 r. przedłużył po raz kolejny termin na uzupełnienie braków do 14 września 2022 r.

Pismem z 12 września 2022 r. Przemysław Kuźma odniósł się do wydanego postanowienia.

Starosta Turecki pismem z 5 października 2022 r. poinformował strony postępowania o prawie wglądu w akta sprawy, wniesienia uwag, zastrzeżeń, w terminie 3 dni od daty otrzymania zawiadomienia, a także określił, zgodnie z art. 79a k.p.a., przesłanki zależne od inwestora, które nie zostały spełnione.

Pismem z 13 października 2022 r. skarżący odniósł się do zawiadomienia z 5 października 2022 r. Wiadomością e-mail z 6 października 2022 r. pełnomocnik inwestora przesłał skan pisma Burmistrza Miasta Turku z 5 października 2022 r. (znak: GMK.670.27.2022) potwierdzającego zgodność inwestycji z zapisami planu miejscowego.

Starosta Turecki decyzją z 17 października 2022 r. odmówił zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu i wydania decyzji o pozwolenia na budowę dla planowanej inwestycji.

Od decyzji Starosty Tureckiego odwołanie wniósł inwestor.

Dnia 28 października 2022 r. do organu I instancji wpłynęła opinia mgr. inż. arch. Gabriela Ferlińskiego, w myśl której inwestycja narusza ustalenia planu miejscowego w zakresie § 4 ust. 3 pkt 3.

Odwołanie wraz z aktami sprawy wpłynęło do organu II instancji 10 listopada 2022 r. Z aktami sprawy 19 grudnia 2022 r. zapoznał się Arkadiusz Piekarski, pełnomocnik inwestora.

Wojewoda Wielkopolski po analizie akt organu I instancji przesłanych wraz z odwołaniem, stwierdza co następuje:

Decyzję Starosty Tureckiego pełnomocnik inwestora odebrał osobiście 25 października 2022 r. Odwołanie od zaskarżonej decyzji zostało złożone w Starostwie Powiatowym w Turku 8 listopada 2022 r. (prezentata na odwołaniu), w związku z tym czternastodniowy termin na wniesienie odwołania od decyzji, określony w art. 129 § 2 k.p.a., został zachowany. Z tego powodu odwołanie wywołuje skutki prawne.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.) - dalej „Prawo budowlane”, organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji pozwolenia na budowę sprawdza:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:

- a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,
- b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 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,
- c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;

3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenie kopii zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, dotyczącego projektanta i projektanta sprawdzającego,

3a) dołączenie:

- a) wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
- b) oświadczeń, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 9 i 10;

4) posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych na podstawie:

- a) kopii dokumentów, o których mowa w art. 34 ust. 3d pkt 1 - w przypadku uprawnień niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,
- b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane - w przypadku uprawnień wpisanych do tego rejestru;

4a) przynależność projektanta i projektanta sprawdzającego do właściwej izby samorządu zawodowego na podstawie:

- a) zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 - w przypadku osób niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,
- b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane - w przypadku osób wpisanych do tego rejestru.

Analizując akta sprawy, stwierdzić należy, że Starosta Turecki wydając zaskarżoną decyzję naruszył przepisy prawa procesowego w sposób zobowiązujący do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.) - dalej: „ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku”, uzyskanie decyzji środowiskowej wymagane jest dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Z kolei katalog ww. przedsięwzięć został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm.) - dalej: „rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć”.

Organ I instancji w postanowieniu z 18 lipca 2022 r. w pkt. 1.11. wskazał na konieczność załączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji na podstawie § 3 ust. 1 pkt 73 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć, zgodnie z którym do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się „urządzenia lub zespoły urządzeń umożliwiające pobór wód podziemnych lub sztuczne systemy zasilania wód podziemnych, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 37, o zdolności poboru wody nie mniejszej niż 10 m³ na godzinę”. Ponadto w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że inwestor określił maksymalną wydajność odwiertu wody na 54 m³/h.

W ocenie organu II instancji z uwagi na charakterystykę pobieranej wody, która na wypływie z ujęcia będzie posiadać temperaturę 77,9°C, taką wodę należy zakwalifikować jako wodę termalną, czyli kopalinę. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1072 ze zm.) – dalej: „Prawo geologiczne i górnicze „kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód licznych, wód termalnych i solanek”, a wodą termalna jest woda podziemna, która na wypływie z ujęcia ma temperaturę nie mniejszą niż 20°C (art. 5 ust. 2 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego).

Zakwalifikowanie wydobywanych wód do kopalin przyjęte zostało również przez Starostę Tureckiego, co wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Z powyższego powodu pozbawione podstawy prawnej jest wymaganie decyzji środowiskowej na urządzenia lub zespoły urządzeń umożliwiających pobór wód podziemnych.

W zawiadomieniu z 5 października 2022 r. organ I instancji wskazał ogólnie na konieczność załączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji.

Starosta Turecki dopiero w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazał pozostałe punkty z rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć na podstawie których, w jego ocenie, inwestycja będzie wymagać uzyskania decyzji środowiskowej. Ponadto zdaniem Starosty Tureckiego inwestor bezpodstawnie doprowadził do ograniczenia powierzchni zabudowy inwestycji w taki sposób, aby inwestycja nie wymagała uzyskania decyzji środowiskowej na podstawie § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć, zgodnie z którym „do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się

zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:

- a) 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,
- b) 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a”.

Zgodnie z definicją przedsięwzięcia zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku „rozumie się przez to zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty”.

Jak wyjaśnione zostało w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 11 maja 2022 r. (sygn. akt II SA/Gd 569/21) „powyższy przepis ustanawia zatem zasadę jedności przedsięwzięcia z punktu widzenia jego jednostkowych lub skumulowanych skutków środowiskowych. Nie jest więc dopuszczalne dzielenie przedsięwzięcia na części (elementy odrębne konstrukcyjnie lub technologicznie), etapy lub odcinki (w przypadku inwestycji liniowych), jeżeli mogłoby to doprowadzić do wyłączenia obowiązku przeprowadzenia jednej i kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko całego przedsięwzięcia. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela powyższy pogląd, który - co należy podkreślić - znajduje również potwierdzenie w utrwalonym już orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z którego wynika, że celu dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko "nie wolno omijać poprzez dzielenie przedsięwzięć, a nieuwzględnienie ich łącznego rezultatu nie może skutkować w praktyce wyłączeniem ich w całości z obowiązku poddania ocenie, podczas gdy rozpatrywane łącznie mogą wywierać znaczące skutki na środowisko naturalne" (zob. np. wyrok z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-205/08 Umweltanwalt von Kärnten przeciwko Kärntner Landesregierung, pkt 53-54, 58; wyrok z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-244/12, Salzburger Flughafen GmbH przeciwko Umweltsenat, pkt 37)”. Zdaniem organu odwoławczego możliwość objęcia odrębnym opracowaniem części inwestycji nie oznacza, że ta część inwestycji nie będzie zaliczona do powierzchni zabudowy przedsięwzięcia o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć.

Organ II instancji stwierdził, że w części graficznej projektu zagospodarowania terenu (str. 43) projektant określił granicę terenu objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę, który zgodnie z informacją zawartą w legendzie tożsamy jest z powierzchnią zabudowy określoną w § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć. Powierzchnia tego obszaru wynosi 9636 m². Autor opracowania do tego terenu nie zaliczył obszaru objętego odrębnym postępowaniem administracyjnym, tj. budowy zjazdu oraz przyłącza ciepłowniczego oraz elektroenergetycznego znajdującego się na nieruchomościach nieobjętych wnioskiem o pozwolenie na budowę. W projekcie budowlanym nie określono

powierzchni objętej odrębnym opracowaniem, co uniemożliwia jednoznaczną ocenę inwestycji pod względem konieczności uzyskania decyzji środowiskowej.

Organ I instancji rozpatrując ponownie złożony wniosek oceni czy planowana inwestycja/przedsięwzięcie przekracza powierzchnię zabudowy określoną w § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć.

Jak zostało przedstawione w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 4 marca 2022 r. (sygn. akt II SA/Kr 1206/21) „w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 2021 r, sygn. akt II OSK 1833/18 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że ”pod pojęciem powierzchni przeznaczonej do przekształcenia należy rozumieć powierzchnię terenu, której rzeczywisty sposób zagospodarowania ulegnie zmianie w wyniku realizacji inwestycji. Powyższe wskazuje, że powierzchnia przeznaczona do przekształcenia obejmuje zarówno powierzchnię zabudowy pod planowanymi obiektami budowlanymi, jak również powierzchnię pod realizację infrastruktury technicznej związanej z funkcjonowaniem ww. obiektów, czyli należy uwzględnić powierzchnię pod: parkingi, drogi dojazdowe, chodniki, place budowy, place składowe, podjazdy oraz inne powierzchnie utwardzone czy płyty roślinności, które zostaną usunięte, a teren urządzony zgodnie z wolą inwestora (np. usunięcie zakrzewień, zadrzewień, zbiorowisk łąkowych)”. Analogiczne stanowisko przedstawione zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego 15 lutego 2018 r. (sygn. akt II OSK 1847/17).

Organ I instancji w postanowieniu z 18 lipca 2022 r. nie wskazał na konieczność uzyskania decyzji środowiskowej z uwagi na wydobywanie kopalin ze złoża, a ten argument był jedną z podstaw wydania zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 41 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć wymagane jest uzyskanie decyzji środowiskowej na „wydobywanie kopalin ze złoża:

- a) metodą podziemną inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. b lub metodą otworów wiertniczych inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24,
- b) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 24 lit. c lub ze śródlądowych wód powierzchniowych”.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego powyższej „ustawy nie stosuje się do wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła Ziemi, poza obszarami górnictwami”, natomiast zgodnie z art. 3 pkt 2a Prawa geologicznego i górniczego powyższej „ustawy nie stosuje się do wykonywania wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nieprzekraczającej 5 m³ na dobę poza obszarami górnictwami utworzonymi w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych”. Ponadto zgodnie z art. 168 ust. 2 Prawo geologiczne i górnicze „w odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego”, podobna dyspozycja wynika z art. 89a Prawa budowlanego, zgodnie z którą „do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w dziedzinie

górnictwa należą sprawy i związane z nimi środki działania określone w ustawie, dotyczące obiektów i robót budowlanych zakładów górniczych". Dlatego też kluczowe w sprawie jest ustalenie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej zakresu planowanej inwestycji, czy obejmuje ona również wykonanie obwrotu GT-2, mając na uwadze głębokość obwrotu oraz zapisany w art. 3 pkt 2-2a Prawa geologicznego i górniczego zakres stosowania powyższej ustawy.

Ponadto w części opisowej projektu zagospodarowania terenu widoczne są rozbieżności dotyczące zakresu planowanej inwestycji. Z punktu 1. wynika, że zamierzenie budowlane obejmuje zakresem również realizację obwrotu geotermalnego zatłaczającego „Turek GT-2” (str. 5), a w punkcie 3.2. określono „obwrot geotermalny GT-2 (zakres nie objęty wnioskiem o pozwolenie na budowę)”.

W części graficznej projektu zagospodarowania terenu określono „obwrot GT-2 chłonny (projektowany)”.

Z wyjaśnień inwestora dokonywanych przed organem I instancji wynika natomiast, że projekt budowlany nie obejmuje swoim zakresem części górniczej związanej z obwrotem oraz poborem wody termalnej. Podobne stanowisko zaprezentowane zostało w odwołaniu.

Pełnomocnik inwestora w złożonych wyjaśnieniach przed organem I instancji oraz inwestor w odwołaniu stwierdzili, że istniejący obwrot GT-1, jak i planowany podczas realizacji ciepłowni obwrot GT-2, funkcjonują jako obwroty badawcze, w celu poszukiwania kopaliny, tj. wody termalnej. Zdaniem pełnomocnika inwestora wymóg uzyskania decyzji środowiskowej aktualizuje się dopiero w procedurze uzyskiwania koncesji na eksploatację wód termalnych wydawanych na podstawie Prawa geologicznego i górniczego. Obowiązek wydania decyzji środowiskowej następuje przed uzyskaniem takiej koncesji (art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku).

Podsumowując kwestię konieczności uzyskania dla planowanej inwestycji decyzji środowiskowej, stwierdzić należy, że organ I instancji w postanowieniu z 18 lipca 2022 r. zobowiązał inwestora wyłącznie do przedstawienia decyzji środowiskowej z uwagi na treść § 3 ust. pkt 73 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć. W postanowieniu organ I instancji winien jednoznacznie wskazać przepisy prawa które, w jego ocenie, skutkują koniecznością przedłożenia do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tylko jednoznaczne zapisy postanowienia mogą podlegać ocenie na etapie ewentualnego postępowania odwoławczego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 października 2015 r. (sygn. akt II SA/Łd 248/15) „wezwanie inwestora w trybie art. 35 ust. 3 Pr. bud. Do usunięcia stwierdzonych naruszeń, w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Pr. bud. jest obowiązkiem organu ferującego rozstrzygnięcie w przedmiocie pozwolenia na budowę. Tym samym dostrzegając nieprawidłowości przedłożonej dokumentacji budowlanej w powyższym zakresie organ nie może odmówić zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę bez wcześniejszego nałożenia postanowieniem obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia (art. 35 ust. 3 Pr. bud.). Zaniechanie uprzedniego wezwania strony do usunięcia nieprawidłowości prowadzi

do naruszenia prawa materialnego – art. 35 Pr.bud. (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 8 listopada 2012r. w sprawie II SA/Op 330/12 LEX nr 1235200). Nadto należy pamiętać, że nakładając na inwestora obowiązki w powyższym trybie organ musi obowiązki te jasno wyliczyć i powiązać z konkretnymi przepisami prawa, których wymogów wniosek inwestora nie spełnia. Ogólnikowe sformułowanie postanowienia wydanego na podstawie art. 35 ust. 3 Pr. bud. stawia inwestora w sytuacji niepewności co do żądania organu, a tym samym podważa zaufanie do organu administracji, czym narusza art. 8 K.p.a. (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2013r. w sprawie II SA/Wr 80/13, Lex nr 1380048”).

Podobne stanowisko zostało przedstawione w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 sierpnia 2019 r. (sygn. akt II OSK 1934/19) „z uwagi na skutek niezastosowania się przez adresata do wezwania, wydane postanowienie wzywające musi być jasne, precyzyjne, dokładnie określać stwierdzone przez organ nieprawidłowości, aby nie powstały jakiegokolwiek wątpliwości co do potrzeby i sposobu wykonania obowiązku. Umożliwia to również dokonanie kontroli zasadności wezwania w razie zaskarżenia tego postanowienia w odwołaniu od odmownej decyzji organu. Stwierdzenie zaś braku podstaw do korzystania z instytucji wezwania, o której mowa w art. 35 ust. 3 ustawy, unicestwia zastosowany rygor zastrzeżony na wypadek niewykonania postanowienia w określonym terminie”.

Jak słusznie wskazał inwestor w złożonym odwołaniu takie działanie Starosty Tureckiego uniemożliwiło mu odniesienie się do kwestii nie podniesionych w postanowieniu z 18 lipca 2022 r., co stanowi naruszenie zarówno przepisów prawa procesowego (art. 6, 8 § 1, 9 k.p.a.) oraz prawa materialnego (art. 35 ust. 1, 3 Prawa budowlanego). Starosta Turecki w piśmie z 5 października 2022 r. jako jedną z przesłanek zależnych od inwestora, która nie została spełniona, wskazał brak załączenia decyzji środowiskowej. W postanowieniu z 18 lipca 2022 r. organ I instancji nie określił na konieczność uzyskania decyzji środowiskowej z uwagi na § 3 ust. 1 pkt 41 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć, tj. wydobywanie kopalin ze złoża, a ten argument stanowi jedną z podstaw wydania zaskarżonej decyzji.

Kwestią sporną oraz podstawą wydania decyzji Starosty Tureckiego jest również niezgodność inwestycji z § 4 ust. 3 pkt 3 planu miejscowego.

Zgodnie z częścią graficzną planu miejscowego, teren objęty wnioskiem o pozwolenie na budowę położony jest na obszarze oznaczonym symbolem G9.P, oznaczającym zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 10 planu miejscowego „teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów”. W ustaleniach ogólnych stwierdzono, że „dopuszcza się realizację innych niż elektrownie wiatrowe urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nie przekraczającej – 100 kW” (§ 4 ust. 3 pkt 3 planu miejscowego).

W sprawie bezspornym jest, że inwestycja dotyczy budowy ciepłowni geotermalnej o mocy maksymalnej 4,3 MW, która możliwa będzie do uzyskania w oparciu o wodę geotermalną oraz pompy ciepła. W ramach inwestycji, na dachu ciepłowni, planowana jest również realizacja 193 sztuk paneli fotowoltaicznych.

Z ogólnej charakterystyki zabudowy oraz lokalizacji ciepłowni geotermalnej (str. 13 projektu zagospodarowania działki) wynika, że „ciepłownia będzie służyć do produkcji ciepłej wody, poprzez dogrzewanie ciepłowniczej wody sieciowej na (cyrkulacyjnym) powrocie,

przepływającej przez zaprojektowany układ technologiczny”. Energia geotermalna będzie pozyskiwana z wody termalnej z odwiertu GT-1. Kolejnie dogrzana woda sieciowa będzie poddawana podgrzaniu za pomocą sprężarkowych pomp ciepła pracujących w oparciu o energię elektryczną. Kolejnie wychłodzona woda termalna zostanie skierowana do odwiertu Turek GT-2, zamykając geotermalny cykl obiegowym, a podgrzana ciepłownicza woda sieciowa będzie wtłaczana z powrotem do sieci ciepłowniczej.

Jak słusznie wskazał organ I instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji energię geotermalną należy uznać za odnawialne źródło energii [art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2022 r., poz. 1378 ze zm.)], ciepło to energia cieplna w wodzie gorącej, parze lub w innych nośnikach [art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.) - dalej „Prawo energetyczne”], natomiast energia to energia przetworzona w dowolnej postaci (art. 3 pkt 1 Prawa energetycznego).

Zdaniem organu odwoławczego Starosta Turecki rozpatrując ponownie wniosek o pozwolenie na budowę zobowiązany będzie do ustalenia, czy inwestycja obejmuje realizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nie przekraczającej 100 kW.

Urządzenia to „urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych” (art. 3 pkt 9 Prawa energetycznego), natomiast procesy energetyczne to „techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii” (art. 3 pkt 7 Prawa energetycznego).

Dlatego mając na uwadze ww. zapis planu miejscowego, organ I instancji zobowiązany jest wyjaśnić jakie urządzenia w ramach planowanej inwestycji będą wytwarzać energię z odnawialnych źródeł energii oraz jaka będzie ich moc, uwzględniając § 4 ust. 3 pkt 3 planu miejscowego. Nie sposób uznać, że przekazanie energii cieplnej poprzez jej wymianę (z wody termalnej na wodę sieciową) jest wytwarzaniem energii. Określona w projekcie budowlanym maksymalna do uzyskania moc cieplna wynosząca 4,3 MW, uzyskiwana w oparciu o geotermię i pompy ciepła, nie może być utożsamiana z mocą urządzeń wytwarzających energię z odnawialnego źródła energii, a tym samym nie może służyć bezpośrednio za parametr w ramach oceny zgodności inwestycji z planem miejscowym.

Niewątpliwie do urządzeń wytwarzających energię zaliczyć należy sprężarkowe pompy ciepła, dzięki którym woda sieciowa zostanie poddana podgrzaniu (tzw. podbicie parametru), czy też panele fotowoltaiczne. Jak wynika z części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 13) „energia geotermalna pozyskiwana będzie z wody termalnej wydobywanej z odwiertu geotermalnego GT-1 poprzez wymienniki płytowe. Następnie dogrzana woda sieciowa zostanie wtórnie podgrzaniu (tzw. podbiciu parametru) dzięki sprężarkowym pompom ciepła pracującym o energię elektryczną”. W związku z tym ustaleniu wymaga również jaką moc będą miały urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii w celu podgrzaniu dogrzanej wody sieciowej (podbicie parametru).

Organ I instancji odstąpił od wyjaśnienia powyższych kwestii, a swoje rozstrzygnięcie oparł jedynie na określeniu maksymalnej mocy cieplnej całej ciepłowni geotermalnej, dlatego

zaskarżona decyzja jest przedwczesna i wymaga przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego.

Znaczenia dla sprawy nie ma przedstawione w trakcie postępowania przed organem I instancji pismo Burmistrza Miasta Turek z 5 października 2022 r. (znak: GMK.670.27.2022), pismo z 18 sierpnia 2022 r. autora planu miejscowego stwierdzające zgodność inwestycji z planem miejscowym, a także opinia mgr. inż. arch. Gabriela Ferlińskiego z 28 października 2022 r. stwierdzająca niezgodność inwestycji z planem miejscowym.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 734/16) „podejmowanie rozstrzygnięcia w sprawie z wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dla obszaru, na którym obowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest uwarunkowane opinią organu wykonawczego gminy odnośnie prawidłowej wykładni ustaleń tego planu, zaś organ mający wydać decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę, samodzielnie dokonuje - na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 uPb - oceny zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Analogiczny pogląd zaprezentowany został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 3 października 2017 r. (sygn. akt II SA/Ol 624/17) „opinia Burmistrza w sprawie interpretacji planu miejscowego nie jest jednak dla Starosty wiążąca, bowiem organ ten dokonuje samodzielnej interpretacji zapisów planu miejscowego będąc zobowiązanym do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami tego planu. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującym na terenie gminy, co oznacza, że jego ustalenia muszą być przestrzegane i uwzględniane przy realizacji inwestycji budowlanych. Ustawodawca nie wyposażył żadnego organu w uprawnienie do dokonywania wiążącej wykładni aktu prawa miejscowego na etapie jeszcze przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę”. W wyroku tym wskazano również, że zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego (aktualnie art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu z zapisami planu miejscowego – i właśnie w tej sytuacji mamy do czynienia z wiążącą wykładnią. Żaden z przepisów prawa ustawodawca nie upoważnia wójta lub burmistrza do interpretacji uchwalonych i obowiązujących planów miejscowych w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (zob. wyrok. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 167/11).

W przesłanych aktach sprawy brak jest dokumentów potwierdzających tytuły prawne stron postępowania do nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji. Powyższe jest niezbędne w celu weryfikacji wyznaczonego przez organ I instancji kręgu stron postępowania. W otrzymanych aktach sprawy znajduje się wyłącznie informacja z rejestru gruntów dla nieruchomości objętych wnioskiem o pozwolenie na budowę.

Organ I instancji naruszył również art. 10 § 1 k.p.a. z uwagi na wyznaczenie stronom postępowania w piśmie z 5 października 2022 r. zbyt krótkiego czasu na zapoznanie się z aktami sprawy (3 dni). Jak wskazane zostało w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego

Sądu Wojewódzkiego w Gliwicach z 6 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/GI 147/18) „sąd zwraca uwagę organom administracji, iż umożliwienie zapoznania się przez stronę z aktami sprawy i wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego nie może mieć li tylko charakteru formalnego. Strona musi mieć możliwość dokonania analizy akt administracyjnych”.

Starosta Turecki wydając zaskarżoną decyzję naruszył art. 6 k.p.a. m.in. z uwagi na żądanie przedstawienia przez inwestora rzutu konstrukcji dachu projektowanego budynku sporządzonego przez uprawnionego projektanta. Zauważyć należy, że element ten jest częścią projektu technicznego [§ 24 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r., poz. 1679)]. Projekt techniczny nie jest załącznikiem do wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego) oraz nie podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4 Prawa budowlanego). Załącznikiem do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę podlega wyłącznie projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku żądania przez organ I instancji warunków technicznych dotyczących dostaw wody do celów przeciwpożarowych czy też zapewniających odpowiednią wydajność sieci i ciśnienia w hydrancie. Powyższy wymóg został usunięty na skutek wejścia w życie 28 czerwca 2015 r. ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 443), wcześniej zapisany w art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. a Prawa budowlanego. Jak określone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2016 r. (sygn. akt II OSK 1785/14) „organy administracyjne jako podmioty działające na podstawie i w granicach prawa (art. 6 KPA) powinny wskazać stronie postępowania z jakiej podstawy wynika konkretny nakaz oraz w nawiązaniu do tego dokładnie sprecyzować w jakim zakresie nakaz ten powinien zostać wykonany. Reguły demokratycznego państwa prawnego wymagają aby podmiot praw i obowiązków miał dokładnie sprecyzowany obowiązek do wykonania. Obowiązek taki nie może być niedookreślony. Strona nie może sama takiego obowiązku kreować, ani się go domyślać”.

Organ odwoławczy podejmując niniejsze rozstrzygnięcie oparł się na materiale dowodowym przekazanym przez organ I instancji wraz z odwołaniem. Z uwagi na ekonomikę postępowania odwoławczego odstąpiono od przeprowadzenia procedury przewidzianej w art. 10 k.p.a. Działanie to podyktowane było zasadą wynikającą z art. 12 k.p.a. Regulacja w nim zawarta wyraźnie podkreśla, iż szybkość postępowania stanowi, obok jego prostoty, jeden z podstawowych normatywnych składników sprawności postępowania.

Analiza akt sprawy wskazuje na naruszenie przepisów postępowania, naruszenie to ma istotny wpływ na wynik rozstrzygnięcia. Stąd opisany zakres wymaga dodatkowego postępowania dowodowego i wyjaśniającego, który przekracza ramy postępowania odwoławczego. Z tego powodu niemożliwym było skorzystanie, przez organ odwoławczy z dyspozycji art. 136 k.p.a. gdyż z uwagi na jego zakres byłoby nadmiernie utrudnione

i prowadziłyby do naruszenia przepisu art. 35 § 3 k.p.a. Wyręczenie organu I instancji przez organ odwoławczy w przeprowadzeniu, w zasadzie w całości postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, prowadziłyby do naruszenia zarówno przepisu art. 136 k.p.a., art. 138 § 2 k.p.a., jak i art. 15 k.p.a. Obowiązkiem organów administracji jest bowiem zapewnienie poddania danego postępowania dowodowego czy oceny dowodów, kontroli w ramach postępowania odwoławczego.

Z tych powodów uznano odwołanie za uzasadnione i stwierdzono w sprawie wystąpienie przesłanki art. 138 § 2 k.p.a. uzasadniającej uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 100 zł – rozporządzenie 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). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.



z up. Wojewody Wielkopolskiego
Marcin Kurpiński
Zastępca Dyrektora
Wydziału I (Prace Ogólnoadministracyjne i Administracja)

Otrzymują:

- 1) Pełnomocnik inwestora,
- 2) Andrzej Bednarek,
- 3) Danuta Bednarek,

- 4) Deveris Polska Sp. z o. o.,
- 5) MP Production Sp. z o. o.,
- 6) Gmina Miejska Turek (e-PUAP),
- 7) Starosta Turecki, ul. Kaliska 59, 62-700 Turek wraz z aktami sprawy, projektem zagospodarowania terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym (str. od 1 do 359), z zastrzeżeniem prawa do natychmiastowego zwrotu akt, do Wojewody gdy zostanie wniesiony sprzeciw do sądu administracyjnego;
- 8) A/a (kontakt 61 854 18 98).

Do wiadomości:

- 1) Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o., ul. Polna 4, 62-700 Turek,
- 2) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Turku (e-PUAP).