

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Jerzy Jendrośka, Jan Jerzmański

Aspekty prawne lokalizacji i budowy składowisk odpadów

W kwietniu bieżącego roku uchwalona została długo oczekiwana Dyrektywa Wspólnoty Europejskiej w sprawie składowisk odpadów (Dyrektywa 99/31/UE). Wprowadza ona specjalne wymagania dotyczące zasad lokalizacji, eksploatacji i zakończenia pracy takiej instalacji. Biorąc pod uwagę spodziewane wejście Polski do Wspólnoty w ciągu najbliższych kilku lat, zdawać sobie należy sprawę, iż planowane obecnie inwestycje związane ze składowaniem odpadów funkcjonować będą w warunkach wytyczonych tą Dyrektywą. Nie miejsce tutaj na kompleksowe omówienie jej postanowień. Warto jednak zapoznać się chociaż w ogólnym zakresie z jej postanowieniami dotyczącymi lokalizacji i budowy składowisk i dokonać na tym tle przeglądu obowiązujących w tej mierze przepisów polskich.

Dyrektywa 99/31/UE

Bezpośrednim celem Dyrektywy jest stworzenie środków i procedur prawnych gwarantujących uniknięcie lub zminimalizowanie szkodliwych oddziaływań na środowisko związanych ze składowaniem odpadów. Pośrednio celami Dyrektywy są:

- zapewnienie odpowiednich standardów dotyczących unieszkodliwiania odpadów przy jednoczesnej stymulacji działań prewencyjnych (zapobieganie powstawaniu odpadów oraz ich wykorzystywanie),
- eliminacja nieuzasadnionego przemieszczania odpadów,
- urealnienie kosztów składowania odpadów.

Istotne cele Dyrektywy związane są z uwzględnieniem globalnych zagrożeń dla środowiska. Celem Dyrektywy jest przyczynienie się do redukcji emisji metanu, istotnego z punktu widzenia „efektu cieplarnianego”. Na uwagę zasługuje posługiwanie się w odniesieniu do składowisk odpadów pojęciem „cyklu życiowego” co jest elementem szerszego wprowadzania do prawa Wspólnoty tego pojęcia.

Postanowienia Dyrektywy mają zastosowanie do wszystkich rodzajów składowisk. Pojęcie to nie obejmuje jednakże miejsc czasowego przechowywania odpadów przeznaczonych do wykorzystania lub unieszkodliwienia w inny sposób. Ponadto z zakresu dyrektywy wyłączone niektóre sposoby wykorzystania osadów, mas ziemnych i odpadów obojętnych dla środowiska (inercyjnych), które w istocie polegają na ich gromadzeniu w wybranym miejscu (np. zagospodarowanie terenu). Dopuszcza się również stosowanie mniej surowych wymagań do składowisk odpadów innych niż niebezpieczne oraz inercyjnych na obszarach izolowanych (szczegóły określa art.3 ust.3 lit.b).

Rodzaje składowisk

Dyrektywa zakłada możliwość tworzenia trzech rodzajów składowisk:

- odpadów niebezpiecznych,
- odpadów innych niż niebezpieczne (dla odpadów komunalnych i odpadów innych niż niebezpieczne),
- odpadów inercyjnych (przeznaczonych wyłącznie dla tego typu odpadów).

Dyrektywa wymaga stworzenia narodowych strategii redukcji odpadów podlegających biodegradacji przewidującej środki służące recyklingowi, kompostowaniu produkcji biogazu oraz odzyskiwaniu energii i surowców.

Dyrektywa zakłada stopniową redukcję masy składowanych odpadów komunalnych podlegających biodegradacji w trzech etapach:

- od 2002r. do 75% masy odpadów z 1995r.,
- od 2005r. do 50% masy odpadów z 1995r.,
- od 2010r. do 25% masy odpadów z 1995r.

Ponadto zakazem składowania objęto odpady płynne, niektóre odpady niebezpieczne, zużyte opony (z wyjątkami) oraz wszelkie inne odpady niespełniające specjalnych wymagań określonych w Aneksie II do Dyrektywy (trzystopniowe testy właściwości).

Procedura udzielania pozwoleń

Dyrektywa formułuje specjalne wymagania co do treści wniosku (art.7) oraz decyzji (art.9). Wniosek zawierać powinien m.in. opis rodzajów i całkowitej ilości odpadów, planowaną pojemność składowiska, opis terenu wraz z jego charakterystyką hydrogeologiczną oraz geologiczną, proponowane metody zapobiegania i minimalizowania szkodliwego oddziaływania na środowisko, proponowany plan funkcjonowania, monitoringu i kontroli składowiska oraz plan zamknięcia i rekultywacji. Ponadto wydanie pozwolenia uzależnia od przeprowadzenia pełnej analizy projektu w oparciu o kryteria określone w prawie europejskim (w tym oceny oddziaływania na środowisko – jeśli jest wymagana na mocy dyrektywy 85/337/EWG i planu gospodarowania odpadami w rozumieniu dyrektywy 75/442/EWG) oraz wizji lokalnej. Dyrektywa przewiduje także określenie przez państwa członkowskie sposobu złożenia zabezpieczeń finansowych dla zagwarantowania wypełnienia obowiązków wynikających z pozwolenia.

W art.8 Dyrektywa formułuje warunki udzielenia zezwolenia. Podstawowym jest spełnianie wymagań i warunków o charakterze organizacyjno-technicznym, określonych w dyrektywie i Aneksach do niej. W istocie zatem mamy tutaj kolejny, po dyrektywie Habitat, **przykład wiążących w praktyce ustaleń wynikających z oceny oddziaływania na środowisko**. Jeśli bowiem wykaże ona, iż niespełnione są wymagania pod adresem składowiska (np. brak odpowiedniej budowy geologicznej) – organ nie może wydać pozwolenia.

Warunki o charakterze organizacyjno-technicznym

Dyrektywa przewiduje cały szereg generalnych wymagań, jakie spełniać muszą składowiska odpadów. W szczególności wymagania te określone są w Aneksie I do Dyrektywy.

- Obowiązek dokonywania obróbki wstępnej składowanych odpadów w celu zmniejszenia ich masy oraz umożliwienia ewentualnego wykorzystania.
- Obowiązek uwzględniania przy lokalizacji składowiska szeregu uwarunkowań jak np. odległość od terenów zamieszkałych i obszarów rekreacyjnych, obszarów chronionych, zagrożenia powodziowego itp.
- Stała kontrola wód i odcieków.
- Ochrona wód i gruntów (cechy naturalnych i sztucznych barier geologicznych).
- Kontrola gazów składowiskowych oraz obowiązek ich gromadzenia w celu wykorzystania lub spalania.
- Zwalczanie innych zagrożeń w tym hałasu, emisji odorów, pyłów oraz materiałów unoszonych przez wiatry, ochrona przed zwierzętami, zabezpieczenie przeciwpożarowe.

- Zapewnienie stabilności składowiska.
- Zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia (drogi dojazdowe, ogrodzenia).

Na uwagę zasługuje tutaj fakt, iż w Aneksie I do Dyrektywy określa się szczegółowo warunki jakie spełniać musi dno i ściany składowiska (różne w zależności od rodzaju składowiska) z punktu widzenia grubości i przepuszczalności. Dyrektywa dopuszcza tutaj istnienie kombinacji warunków naturalnych (tzn. geologiczna bariera) i sztucznych (tzn. np. folia) pod warunkiem spełnienia tych warunków. Tam, gdzie naturalna bariera nie spełnia tych warunków może być uzupełniona sztucznie pod warunkiem, że ma grubość co najmniej pół metra.

Sytuacja w Polsce

Urządzenia służące unieszkodliwianiu odpadów to, zgodnie z ustawą o odpadach z 1997r., składowiska, spalarnie oraz kompostownie. Regulacja ta nie wyróżnia innych obiektów służących zagospodarowywaniu odpadów czy to w formie ich wykorzystania czy unieszkodliwienia. Nie ulega jednakże wątpliwości, że wszystkie tego typu obiekty, również służące do wykorzystywania odpadów (w tym do ich przemysłowej segregacji), są inwestycją w rozumieniu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz obiektem budowlanym w rozumieniu prawa budowlanego. Ich lokalizacja i późniejsze decyzje wynikające z prawa budowlanego będą wydawane w podobnym trybie. Działalność związana z zagospodarowywaniem odpadów może wiązać się dodatkowo z koniecznością uzyskania stosownych zezwoleń, jak określenie dopuszczalnej emisji do powietrza, określenie dopuszczalnego hałasu, czy pozwolenie wodno-prawne. Ponadto zlokalizowanie, zezwolenie na budowę i dopuszczenie do użytkowania takiej instalacji nie zastępuje w żadnym wypadku decyzji administracyjnych wymaganych na podstawie ustawy o odpadach i ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, które odnoszą się do zagadnień związanych z wytwarzaniem, usuwaniem, wykorzystywaniem i unieszkodliwianiem odpadów.

Każda instalacja służąca zagospodarowywaniu odpadów powstaje więc tak jak każdy inny obiekt budowlany. W przypadku składowiska odpadów mamy wszakże do czynienia z pewną specyfiką, bowiem decyzje wydawane w procesie inwestycyjnym wymagają dodatkowych uzgodnień. Inny jest też ich zakres bowiem określa się tu (niezależnie od innych koniecznych decyzji wzmiankowanych powyżej) również szczegółowy zakres obowiązków zarządzającego składowiskiem. Podstawowy schemat pozostaje jednakże nie zmieniony. W pierwszym rzędzie wymagana jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana zgodnie z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym. Etapem kolejnym jest uzyskanie pozwolenia na budowę i realizacja inwestycji.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Każde ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu (a więc i dotyczące tak istniejących jak i projektowanych składowisk odpadów) dokonywane jest zasadniczo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest zatwierdzany uchwałą rady gminy. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994r. dopuszcza jednak sytuacje, w których brak jest takiego planu, określając jednak jednocześnie kiedy sporządzenie planu jest obowiązkowe (art.13).

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane przez gminy mają rangę obowiązującego powszechnie przepisu prawa. Sprawia to, że faktyczny zakres swobody w

planowaniu rozwoju w kontekście ochrony środowiska (w tym i wybór sposobu zagospodarowania odpadów) zależy w dużej mierze od możliwości wpływu na treść planów miejscowych. Wpływ ten realizować mogą również wszystkie zainteresowane ochroną środowiska (lub swoich własnych praw) podmioty - w szczególności przedstawiciele miejscowej ludności, organizacji społecznych, przedsiębiorców. Gwarantują to mechanizmy proceduralne związane z trybem przygotowywania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - m.in. konieczność sporządzenia wstępnego studium uwarunkowań, dostęp do projektów, możliwość składania protestów i zarzutów oraz skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku przewiduje w art.10 ust.2 obowiązek sporządzania prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze. Z ustawy wynika, iż prognoza skutków wpływu ustaleń planu miejscowego na środowisko sporządzana jest na koszt gminy, przez rzeczoznawców o specjalnych uprawnieniach (brak konsekwencji ustawodawcy powoduje, że mamy tu do czynienia równolegle z listą ministra i listą wojewody).

Zgodnie z art.18 ust.2 prognozę wyklada się wraz z projektem planu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. Jest to jedyny jak dotąd w Polsce przepis wyraźnie podkreślający, iż jednym z podstawowych celów ocen jest umożliwienie społeczeństwu zapoznania się i wypowiedzenia co do skutków środowiskowych planowanych rozstrzygnięć. Zainteresowane osoby fizyczne, organy i organizacje mogą dzięki prognozie sformułować swoje protesty i zarzuty, a więc skorzystać z przysługujących im na tym etapie procesu inwestycyjnego specjalnych gwarancji proceduralnych. Obowiązek sporządzenia i przedstawienia prognozy wpływa zatem w dwojaki sposób na rozszerzenie wiedzy służącej radzie gminy na podjęcie decyzji uwzględniającej odpowiednio konsekwencje dla środowiska: z jednej strony rada gminy sama zapoznaje się z prognozą, z drugiej zaś strony wniesione pod jej obrady protesty i zarzuty co do projektu planu formułowane są na bazie uzyskanych dzięki prognozie informacji. Co więcej, również dla wojewody oceniającego w trybie nadzoru uchwałę gminy w sprawie zatwierdzenia planu prognoza stanowić będzie istotne źródło informacji.

LOKALIZACJA

Zgodnie z art.39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zmiana zagospodarowania terenu wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji organu gminy. Jest to decyzja administracyjna podejmowana w trybie tzw. ogólnego postępowania administracyjnego regulowanego przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Decyzja taka wymaga uzgodnienia z szeregiem organów. Uzgodnienia te podzielić można z grubsza na odnoszące się do określonych terenów i określonej działalności. Zakres wymaganych uzgodnień wynika z art.40 ust.4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W zakresie ochrony środowiska dokonuje się ich przede wszystkim z:

- działającymi w imieniu wojewody wojewódzkimi inspektorami: ochrony środowiska oraz sanitarnym - w odniesieniu do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi,
- powiatowym inspektorem sanitarnym, w odniesieniu do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska.

W zarówno jednej, jak i drugiej sytuacji wymagane jest wykonanie oceny oddziaływania na środowisko.

Ustawa o odpadach wprowadza obowiązek uzyskiwania dwu dodatkowych uzgodnień przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczonego pod budowę składowiska odpadów oraz spalarni i kompostowni (art.20 ust.4 i art.21 ust.2 - 4).

Pierwszego z tych uzgodnień, które jest wymagane w przypadku wyznaczenia lokalizacji takich obiektów w pobliżu lotnisk, dokonują organy nadzoru lotniczego (Główny Inspektorat Lotnictwa Cywilnego i jednostki organizacyjne, którym powierzono wykonywanie jego zadań). Drugie uzgodnienie wiąże się z uprawnieniami wojewódzkiego konserwatora zabytków, które zgodnie z art.40 ust.4 pkt 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczy „obszarów objętych ochroną konserwatorską”. Ustawa o odpadach rozszerza to o obszary leżące w pobliżu obiektów zabytkowych oraz tereny występowania stanowisk archeologicznych. Wojewódzki konserwator zabytków działa tu w imieniu wojewody. Wszystkie powyższe uzgodnienia są dokonywane w trybie art.106 k.p.a. Kryteria oceny dokonywanej przez wskazane organy zawarte są w przepisach odrębnych - w tym wypadku dotyczących transportu lotniczego oraz ochrony dóbr kultury.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku wymaga by decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu była wydana na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - o ile gmina posiada taki aktualny plan (art.13 określa przy tym w jakich sytuacjach sporządzanie planu jest obowiązkowe). W przypadku braku planu ustawa przewiduje pewne szczególne wymagania co do podejmowania decyzji. Przygotowana ona być musi wtedy przez osobę posiadającą uprawnienia urbanistyczne (art.40 ust.2), zaś proponowane do określenia w decyzji warunki przedstawione wojewodzie w celu stwierdzenia ich zgodności z planem. Co więcej, w takim przypadku ustawa wyraźnie stanowi, iż podjęcie decyzji poprzedzone być musi obowiązkowo przeprowadzeniem rozprawy administracyjnej z udziałem społeczeństwa. O terminie rozprawy organ musi (art.44) zawiadomić pisemnie zainteresowanych oraz dodatkowo podać do publicznej wiadomości w prasie lokalnej lub w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Przez osoby zainteresowane rozumieć należy przede wszystkim strony postępowania (tzn. zwłaszcza właściciele danego terenu lub sąsiednich gruntów), ale także wszystkie inne osoby lub organizacje, co do których istnieją powody do mniemania, że życzą sobie uczestniczyć w rozprawie lub, że interes społeczny tego wymaga. Sposób przeprowadzenia samej rozprawy oraz prawa i obowiązki jej uczestników określają przepisy art.89 - 96 k.p.a., które mają tutaj w całej rozciągłości zastosowanie.

Niezależnie od tego czy decyzja wydawana jest na podstawie ustaleń planu czy też nie, kluczowe znaczenie dla zapewnienia wymagań ochrony środowiska w procedurze ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ma wyróżnienie kategorii inwestycji „szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi” oraz inwestycji „mogących pogorszyć stan środowiska”. Ustalone zostały one w rozporządzeniu z 1998r. i odpowiadają rodzajom inwestycji zawartych w Aneksie 1 i 2 do dyrektywy 337/85/EWG w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. W celu realizacji naszych zobowiązań międzynarodowych (układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotą Europejską z 1991r. oraz Konwencji Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 1991r.) zrezygnowano tutaj z podejścia bazującego na lokalizacji inwestycji i rodzaju oraz wielkości jej potencjalnego wpływu na rzecz podejścia biorącego za punkt wyjścia kategorie inwestycji. W zakresie odpadów dotyczy to:

- jako inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska - inwestycji związanych z wykorzystaniem lub unieszkodliwianiem odpadów niebezpiecznych oraz związanych z termicznym przekształcaniem wszystkich odpadów,
- jako inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska - pozostałych inwestycji związanych z wykorzystaniem lub unieszkodliwianiem odpadów.

Nawiązując do uwag o możliwości udziału społeczeństwa na etapie planowania przestrzennego trzeba odnotować tu istnienie zasadniczych różnic w formalno-prawnych gwarancjach takiego uczestnictwa na etapie lokalizacji instalacji. Kwestie te dobrze ilustruje spór wokół instytucji referendum gminnego.

Kwestia budowy instalacji służących unieszkodliwianiu odpadów (głównie spalarni i składowisk) jest obecnie jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień w ochronie środowiska i wzbudza wyjątkowo wiele społecznych emocji. Krańcowo odmienne poglądy ekspertów na kwestie zagrożenia dla życia ludzi, bezpieczeństwa ekologicznego i ekonomicznej efektywności różnych sposobów unieszkodliwiania odpadów powodują, iż poglądy społeczeństwa w tej sprawie są niezmiernie spolaryzowane.

Budowa składowisk i spalarni odpadów należą do spraw, w których rutynowe mechanizmy administracyjnego rozstrzygnięcia okazują się być niewystarczające i najlepszym rozwiązaniem jest pozostawienie ich rozstrzygnięcia bezpośrednio społeczeństwu, które - jako bezpośrednio narażone na potencjalne zagrożenie - samo musi zdecydować, które z krańcowo różnych poglądów dotyczących danej kwestii są bardziej przekonujące. Instrumentem prawnym umożliwiającym tego typu bezpośrednie wyrażenie woli społeczeństwa w danej sprawie jest referendum. Również w Polsce obywatele mają konstytucyjne prawo korzystania z tego instrumentu. W praktyce jednak używanie tego prawa w odniesieniu do spraw takich jak budowa instalacji służących utylizacji odpadów jest utrudnione z uwagi na brak mechanizmów koordynujących funkcjonowanie przepisów o referendum gminnym oraz przepisów regulujących proces inwestycyjny. Przepisy o referendum gminnym wyraźnie przewidują sytuacje, w których referendum takie ma moc wiążącą, przy czym jednak owa moc wiążąca ograniczona jest do spraw będących w kompetencji gminy. Tymczasem zgodnie z przepisami regulującymi proces inwestycyjny kompetencje gminy kończą się w momencie wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przykłady przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie budowy spalarni odpadów (np. Chojnów, Warszawa) wskazują, iż brak formalnej korelacji procedury referendum gminnego i procedury inwestycyjnej prowadzi do sytuacji, w której rozstrzygnięcie referendum następuje w momencie, gdy wydane już zostało pozwolenie na budowę, a więc organy gminy zobowiązane wynikami referendum nie mogą w żaden sposób wypełnić swego zobowiązania. Tak więc istniejący system prawny umożliwia zaistnienie stanu, w którym pomimo spełnienia bardzo rygorystycznych wymagań formalnie wiążące rozstrzygnięcie referendum okazuje się w praktyce nie rodzić żadnych skutków prawnych. Rodzi to olbrzymią frustrację wśród ludzi i podważa zaufanie dla mechanizmów demokratycznych oraz formalnych procedur prawnych. Sytuacja taka jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, jakim konstytucyjnie jest Rzeczpospolita. Równie ujemne skutki przynosi rezygnacja z korzystania z tego instrumentu prawnego (np. spory wokół budowy składowiska odpadów komunalnych w Przemyślu).

Biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo zaistnienia kolejnych sytuacji tego typu oraz stan społecznych emocji z tym związanych, rozwiązaniem problemu wydaje się szczególnie

staranne przygotowanie i rozpatrzenie wszystkich możliwości odpowiedniego skoordynowania procesu inwestycyjnego i rozeznania nastrojów i oczekiwań ludności. Jednym z możliwych jest tu następujący wariant:

- referendum ogłoszone jest po sporządzeniu oceny oddziaływania na środowisko i tylko w przypadku uzyskania pozytywnych uzgodnień,
- jeżeli referendum jest ważne (bo uczestniczyło co najmniej 30% uprawnionych), a wynik rozstrzygający (bo za jednym z rozwiązań oddano więcej niż połowę ważnych głosów) - gmina wydaje decyzję odpowiednio do wyniku referendum (albo pozytywna albo odmowna);
- jeśli referendum nie jest ważne lub wynik nie jest rozstrzygający - gmina postępuje w normalnym trybie.

Trzeba jednak pamiętać, że referendum gminne jest jedynie uzupełnieniem dość skomplikowanej procedury związanej z lokalizacją i budową instalacji służących zagospodarowywaniu odpadów. Jeżeli nawet istniejące możliwości nie są w praktyce w pełni wykorzystywane to wynika to w dużej mierze z nieznamomości, lekceważenia lub błędnej interpretacji obowiązujących przepisów. Trudno za ten stan rzeczy obciążać jedynie organy administracji, do których należy stosowanie tych przepisów, czy też społeczeństwo - choć i ono, jak się wydaje, nie dokłada należytych starań aby wyegzekwować od organów administracji realizację swoich uprawnień. Problem polega tu bowiem na tym, iż regulacja prawna w omawianym zakresie jest wyjątkowo skomplikowana a jednocześnie mało precyzyjna, pełna luk i niespójna wewnętrznie. Składają się na nią z jednej strony ogólne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z drugiej zaś strony przepisy szczegółowe, przy czym to właśnie przepisy szczegółowe decydują o tym, czy i które z ogólnych uprawnień zawartych w k.p.a. oraz w jakim zakresie znajdują zastosowanie do poszczególnych sytuacji. W efekcie, możliwości prawne udziału społeczeństwa nie są jednakowe w odniesieniu do wszystkich procedur związanych z lokalizacją i budową instalacji służących zagospodarowywaniu odpadów, zwłaszcza zaś z wykonywaniem ocen oddziaływania na środowisko.

BUDOWA

Kolejnym etapem procesu inwestycyjnego jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Zgodnie z art.32 Prawa budowlanego pozwolenie może być wydane po uprzednim uzyskaniu niezbędnych uzgodnień. W grę wchodzi tu m.in. art.68 ust.5 ustawy o ochronie środowiska, zgodnie z którym organami właściwymi są tu w przypadku obu rodzajów inwestycji (szczególnie szkodliwych oraz mogących pogorszyć stan środowiska) wojewoda oraz terenowy inspektor sanitarny. Uzgodnienie to następuje na podstawie odpowiedniej dla tego etapu oceny oddziaływania na środowisko (art.68 ust.6).

Przed wydaniem pozwolenia (art.35 Prawa budowlanego) właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu z wymaganiami ochrony środowiska, zaś w pozwoleniu nakłada obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, jeśli jest to uzasadnione względami m.in. ochrony środowiska (art.36 ust.1). W takim przypadku, o zamiarze przystąpienia do użytkowania inwestor powiadomić musi organy Inspekcji Ochrony Środowiska (art.56). W przypadku budowy takiej instalacji jak składowisko odpadów postępowanie to musi być regułą.

Reasumując można więc powiedzieć, że zatwierdzenie projektu budowlanego następuje w drodze pozwolenia na budowę wydawanego na podstawie ustawy Prawo budowlane. Warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę jest uzyskanie niezbędnych uzgodnień.

Wymagane jest tu również wykonanie oceny oddziaływania na środowisko. Dodać należy, iż mówić też można o istnieniu kolejnego etapu - kończącego w istocie proces inwestycyjny. Chodzi tu o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego, które jest wymagane jeżeli jest to uzasadnione m.in. względami ochrony środowiska. Postanowienia te uzupełnia w istotny sposób ustawa o odpadach.

Ustawa o odpadach określa przede wszystkim dodatkową przesłankę uprawniającą do odmowy udzielenia pozwolenia na budowę. Jest nią możliwość wykorzystania lub unieszkodliwienia odpadów bez budowy składowiska (art.21 ust.5). W praktyce kontrola możliwości wykorzystania odpadów powinna odbywać się przede wszystkim przy wydawaniu innych decyzji przewidzianych w ustawie o odpadach (np. z art.8 oraz art.11). W wielu wypadkach może zdarzyć się jednak, że taka decyzja nie będzie wymagana. Omawiany przepis pozwala tu na dokonanie dodatkowej weryfikacji przez organy nadzoru budowlanego.

Istnienie możliwości wykorzystania odpadów jest zagadnieniem dość złożonym i można mieć wątpliwości czy słusznym jest powierzenie ich oceny administracji budowlanej. Organ nadzoru budowlanego ocenić powinien również czy nie ma możliwości innego unieszkodliwienia odpadów. Jak się wydaje ocena taka w obu przypadkach powinna brać pod uwagę ustalenia decyzji wydawanych na podstawie art.8 i 11 ustawy o odpadach (o ile były wymagane). Kryteria odmowy wydania pozwolenia nie są tu jednak dostatecznie jasne.

Niezależnie od ogólnych postanowień prawa budowlanego dotyczących zarówno projektowania, budowy, jak i oddawania do użytkowania obiektu budowlanego ustawa o odpadach formułuje szereg dodatkowych wymagań, których adresatem jest przede wszystkim zarządzający składowiskiem odpadów (i tylko on, bowiem przepisów tych nie stosuje się do innych niż składowiska instalacji). Zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany:

- ewidencjonować ilość i rodzaj odpadów przyjmowanych na składowisko,
- zapewnić selektywne składowanie odpadów, mając na uwadze uniknięcie szkodliwych dla środowiska reakcji pomiędzy składnikami tych odpadów, możliwość dalszego ich wykorzystania oraz rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenu składowiska odpadów,
- utrzymywać i eksploatować składowisko odpadów w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń stanowiących wyposażenie składowiska odpadów oraz zachowanie wymagań sanitarnych, bezpieczeństwa i higieny pracy,
- przeciwpożarowych, a także zasad ochrony środowiska,
- odmówić przyjęcia na składowisko odpadów o składzie niezgodnym z dokumentami wymaganymi przy obrocie odpadami i zawiadomić o tym niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska,
- zawiadomić organ, który wyznaczył składowisko odpadów oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakończeniu eksploatacji i wykonaniu prac rekultywacyjnych (art.24 ust.1).

Powyższe obowiązki zarządzającego składowiskiem odpadów płyną wprost z ustawy i nie muszą być określane w żadnej decyzji. Podstawowym instrumentem prawnym jest tu decyzja o pozwoleniu na budowę. Dodatkowe warunki odnoszące się do użytkowania składowiska określane w pozwoleniu na budowę obejmują:

- określenie warunków technicznych urządzenia składowiska,

- ustalenie sposobu eksploatacji składowiska, w tym ograniczeń co do rodzaju składowanych odpadów, ich selekcji i sposobu izolowania oraz stopnia wykorzystania pojemności eksploatacyjnej składowiska,
- obowiązek opracowania instrukcji eksploatacyjnej składowiska,
- określenie sposobu odprowadzania, gromadzenia i oczyszczania wód odciekowych,
- określenie sposobu i terminu docelowego zagospodarowania terenu składowania odpadów (rekultywacji),
- obowiązek prowadzenia stałych lub okresowych badań wpływu składowiska na stan ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Korespondują one wyraźnie z wymienionymi powyżej obowiązkami zarządzającego. Dotyczy to zwłaszcza zakończenia pracy składowiska i wykonania prac rekultywacyjnych, bowiem właśnie pozwolenie na budowę określa (obligatoryjnie) sposób i termin zakończenia zagospodarowania terenu składowiska. Przy określaniu sposobu rekultywacji terenu składowiska odpadów organ nadzoru budowlanego powinien kierować się ogólnymi zasadami dotyczącymi ochrony powierzchni ziemi. Określa je przede wszystkim ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, a w przypadku gdy mamy do czynienia z gruntem rolnym lub leśnym, również i ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Uwagi końcowe

Podsumowując trzeba podkreślić, że proces lokalizacji i budowy jakiegokolwiek instalacji służącej zagospodarowaniu odpadów wymaga dołożenia, zarówno przez inwestora, jak i organy administracji, szczególnej staranności w przygotowywaniu wniosków i wydawaniu wymaganych decyzji. Ze względu na emocje społeczne każdy błąd (w tym także formalny) będzie pretekstem do sporządzania odwołań i skarg. Pamiętać przy tym należy, że niezależnie od konieczności uwzględnienia opinii społecznej trzeba jednocześnie bronić słuszych interesów publicznych. W żadnym wypadku nie należy również dopuścić do utraty wiarygodności władz regionu oraz strat materialnych tak po stronie inwestora, jak i gmin.

Na tle postanowień nowej Dyrektywy zauważyć natomiast przyjdzie, że polskie prawo przewiduje dość rozbudowaną procedurę procesu inwestycyjnego. Znalazły w niej miejsce takie kluczowe elementy jak dostęp do informacji, zasada udziału społecznego, ocena oddziaływania na środowisko, które determinują również sposób lokalizacji i budowy składowisk w UE. Niewątpliwym jest jednak, że nie zawsze te same lub podobne nazwy oznaczają te same instytucje. Proces dostosowywania obu porządków prawnych w tej dziedzinie wiąże się jednak z reformą całego prawa ochrony środowiska, a nie tylko z wąskim zagadnieniem składowania odpadów. W tej mierze natomiast powinno nastąpić precyzyjniejsze określenie kryteriów podejmowanych rozstrzygnięć właśnie z uwzględnieniem specyfiki takiej działalności. Ma to uczynić przygotowywana nowa wersja ustawy o odpadach. Nie wymaga natomiast zmian struktura procesu inwestycyjnego i podstawowe instrumenty prawne tak zagospodarowania przestrzennego, jak i budownictwa, poza oczywiście zmianami związanymi z dostosowaniem naszego prawa do wymagań w zakresie wykonywania ocen oddziaływania na środowisko.

**Dr Jerzy Jendrośka,
Dr Jan Jerzmański,**

