

## **Decyzje administracyjne na drodze budowy potrzebnych instalacji gospodarowania odpadami. Gwarancja porządku czy przeszkoda?**

**Od razu na początku warto dać wstępną odpowiedź na pytanie postawione w tytule – obciążający inwestora w procesie inwestycyjnym obowiązek uzyskania szeregu decyzji administracyjnych jest niewątpliwie co do swojej istoty formalną gwarancją przestrzegania szeregu wymagań, związanych w szczególności z ochroną środowiska, także porządku przestrzennego, bezpieczeństwa prowadzenia prac budowlanych i eksploatacji obiektów budowlanych.**

Odrębną kwestią jest prawidłowe przygotowanie wniosków o wydanie konkretnych decyzji oraz ogólna sprawność działania właściwych organów, w szczególności terminowość wydawania poszczególnych rozstrzygnięć. Inwestor powinien dobrze rozpoznać zakres i specyfikę procesu inwestycyjnego zmierzającego do zbudowania i następnie eksploatacji instalacji gospodarowania odpadami, wcześniej poznać obciążające go obowiązki i należycie się do nich przygotować, w tym w kontekście zgromadzenia odpowiedniej dokumentacji, spełniającej wymagania stawiane prawem. Pozwoli to potem na wymaganie także od organów spełniania obowiązków do nich kierowanych. Trzeba jednak zawsze liczyć się z tym, że taki proces inwestycyjny będzie mimo wszystko procesem długotrwałym, składającym się z wielu etapów, dość mocno skomplikowanym.

### **Wprowadzenie – etapy procesu inwestycyjnego**

Co ważne, proces ten jest regulowany wieloma aktami prawnymi i wymaga uwzględnienia wymagań konstruowanych także w aktach bezpośrednio samego procesu inwestycyjnego niedotyczących. Najważniejsze z nich, uwzględniając także będące punktem wyjścia dla krajowych regulacji środowiskowych prawo unijne, zostały wskazane w zamieszczonym na końcu artykułu wykazie, wraz ze skrótami je określającymi użytymi w tekście.

Uwagi zawarte poniżej być może pozwolą osobom zainteresowanym zrozumieć istotę tego procesu, w ogólnym zarysie poznać obowiązki inwestora oraz organów w nim uczestniczących, a dzięki temu łatwiej przebrnąć przez wszystkie etapy i niuanse związane z lokalizacją, budową i oddaniem do użytku danej instalacji.

Generalnie rzecz biorąc, w procesie inwestycyjnym wyróżnić można następujące główne etapy:

- 1) etap koncepcyjny – tu pojawić się musi przede wszystkim projekt biznesowy, uwzględniający finansowanie inwestycji (w zasadzie pozostający poza zakresem niniejszego opracowania, chociaż niektóre ze wskazywanych dalej regulacji prawnych mają wpływ na ustalenie źródeł finansowania inwestycji); z punktu widzenia przepisów ochrony środowiska natomiast warto skonfrontować projekt z postanowieniami planów gospodarki odpadami oraz dokonać właściwej klasyfikacji inwestycji z kilku punktów widzenia, mających wpływ na przebieg procesu inwestycyjnego i zakres obowiązków inwestora oraz później podmiotu eksploatującego instalację;
- 2) etap lokalizacji i budowy – główne kwestie warte wyjaśnienia od razu na początku to pytanie o to, czy lokalizacja będzie się odbywać na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy decyzji „lokalizacyjnej”; czy będzie wymagana w trakcie procesu ocena oddziaływania na środowisko, a jeśli tak, to jakiego typu (co zależy od odpowiedniej kwalifikacji inwestycji); jaki rodzaj zgody na budowę obiektu będzie wymagany;
- 3) etap oddawania obiektu do użytkowania – tu pojawią się dwie zasadnicze kwestie: pytanie o rodzaj wymaganej zgody na użytkowanie oraz o rodzaj i zakres wymaganych zgód „środowiskowych”.

### **Plany gospodarki odpadami i ich wpływ na inwestycje**

Ustawa o odpadach (u.o.) przewiduje, zgodnie z wymaganiami dyrektywy ramowej o odpadach, obowiązek przyjęcia i wykonania jednych z istotniejszych narzędzi prawnych stosowanych w postępowaniu z odpadami w postaci planów gospodarki odpadami, regulowanych przede wszystkim przepisami zawartymi w dziale III wskazywanego aktu. System tych planów w terenie jest obecnie ograniczony wyłącznie do planów wojewódzkich, zlikwidowano wcześniej przewidywane plany powiatowe i gminne, oczywiście funkcjonuje także planowanie na poziomie krajowym (Krajowy Plan Gospodarki Odpadami – uchwała Nr 88 Rady Ministrów z 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, t.j. MP z 2022 r. poz. 1030, oraz uchwała nr 57 Rady Ministrów z 6 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP z 2021 r. poz. 509; przygotowano także projekt z 27 czerwca 2022 r. uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028).

Zadaniem planowania w gospodarce odpadami ma być osiągnięcie określonych celów. Dla ich osiągnięcia, zgodnie z art. 34 u.o., konieczne jest oddzielenie tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju. Cele te zostały, według przepisu art. 34

ust. 1 u.o., założone w „polityce ochrony środowiska”, która – jak należy wyraźnie podkreślić – nie jest już rodzajem dokumentu planistycznego, lecz – zgodnie z art. 13 P.o.ś. – zespołem działań „mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Tu trzeba dodać, że wobec powyższego nie ma już obowiązku dostosowywania wskazanych wcześniej w prawie dokumentów planistycznych do dokumentu o nazwie „Polityka Ekologiczna Państwa”, nie ma już bowiem obowiązku prawnego jego tworzenia. Dla osiągnięcia celów polityki środowiskowej istotne dla ustawodawcy są: wdrażanie hierarchii sposobów postępowania z odpadami, zasady samowystarczalności i bliskości oraz utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Wymagania dotyczące treści planów dość szczegółowo określa art. 35 u.o.

Krajowy Plan Gospodarki Odpadami jest opracowany przez ministra właściwego ds. klimatu i przyjmowany w postaci uchwały Rady Ministrów (art. 36 ust. 1 u.o.). Wymagana jest tu współpraca powyższego ministra z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej (chyba że za oba resorty odpowiada jeden minister). Z kolei projekt planu wojewódzkiego przygotowuje zarząd województwa, a sejmik przyjmuje go uchwałą (art. 36 ust. 2 u.o.). Projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega zaopiniowaniu przez organy wykonawcze gmin (art. 36 ust. 4 u.o.). Z realizacji planów gospodarki odpadami powinny być sporządzane sprawozdania, obejmujące okres 3 lat kalendarzowych (art. 39 ust. 1 u.o.). Ustawa o odpadach wymaga aktualizowania planów nie rzadziej niż co 6 lat (art. 37 u.o.), w trybie analogicznym do stosowanego przy ich przyjmowaniu.

Przy opracowywaniu projektów planów gospodarki odpadami powinny być stosowane przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.u.i.ś.) dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (por. art. 36 ust. 7 i 8 u.o.). Oznacza to w szczególności, że projekt planu podlega strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i obowiązkowe jest zawsze zapewnienie udziału społeczeństwa w tej procedurze (co do zasady w ramach procedury oceny strategicznej). Zapewnienie udziału społeczeństwa przede wszystkim obejmuje prawo składania uwag i wniosków, które przysługuje każdemu (art. 29 u.u.i.ś.), w formie pisemnej lub ustnie do protokołu, ewentualnie elektronicznie we wskazanym terminie. Złożenie wniosku nie daje praw strony w postępowaniu. Związane z tym obowiązki organu przygotowującego projekt planu to podanie do publicznej wiadomości (art. 3.1.11 u.u.i.ś.).

Zgodnie z art. 3.1.11 u.u.i.ś., podanie do publicznej wiadomości obejmuje następujące elementy: udostępnienie informacji na stronie BIP organu; ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu; ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu; zaś w przypadku, gdy siedziba organu mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania<sup>1</sup>.

Projekt planu przedstawić należy bez zbędnej zwłoki, wskazanych informacji, rozpatrzenie złożonych uwag i wniosków oraz wskazanie, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione zgłoszone uwagi i wnioski, w uzasadnieniu do planu.

Złożone wnioski nie są wiążące.

W procedurze oceny strategicznej powinna zostać także przygotowana prognoza oddziaływania na środowisko (art. 51 u.u.i.ś.), za co odpowiada organ przygotowujący projekt planu. W prognozie należy zwłaszcza uwzględnić (w szczególności wobec oddziaływań na obszary Natura 2000):

- a) informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami,
- b) informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,
- c) propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania,
- d) informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko,
- e) streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym,
- f) w załączniku – oświadczenie autora (kierującego zespołem autorów) o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 u.u.i.ś.

Prognoza powinna m.in. określać, analizować, oceniać i przedstawiać:

- a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji

- projektowanego dokumentu,
- b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem,
  - c) uwarunkowania międzynarodowe,
  - d) przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko,
  - e) rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko,
  - f) rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru

Stosunkowo nowymi obligatoryjnymi elementami wojewódzkiego planu gospodarki odpadami są: wskazanie instalacji komunalnych na obszarze województwa; plan zamykania instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych, a także plan inwestycyjny (jako załącznik) – co wynika z art. 35a ust. 4 u.o. Plan inwestycyjny powinien określać potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawania tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami, zapewniającą osiągnięcie celów wyznaczonych w przepisach prawa unijnego. Zgodnie z art. 35 ust. 9 u.o., warunkiem dopuszczalności finansowania inwestycji, dotyczących odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w zakresie zapobiegania powstawaniu tych odpadów oraz w zakresie gospodarowania tymi odpadami, ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest ujęcie ich właśnie w planie inwestycyjnym.

Z planami gospodarki odpadami wiąże się pewien problem teoretyczny, ale równocześnie praktyczny. Zgodnie bowiem z poglądami teorii prawa administracyjnego, plan jest prawną formą działania administracji o charakterze niewładczym (instrumentem działania), o sformalizowanym charakterze, nie jest jednak aktem normatywnym w rozumieniu Konstytucji, nie może więc bezpośrednio wiązać podmiotów spoza systemu administracji publicznej. W konsekwencji do ustawy o odpadach wprowadzone zostały odrębne przepisy statuujące określone obowiązki takich podmiotów powiązane z planami gospodarki odpadami. I tak w szczególności, zgodnie z art. 33 u.o., posiadacz odpadów jest obowiązany do postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarki odpadami, o których mowa w art. 16-31 tejże ustawy, w tym do prowadzenia procesów przetwarzania odpadów w taki sposób, aby procesy te oraz powstające w ich wyniku odpady nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi ani dla środowiska, a także w sposób zgodny z przepisami o ochronie środowiska i planami gospodarki odpadami. Obowiązek ten jednak, ze względu prawdopodobnie na wspomniane wątpliwości teoretyczne, nie został zabezpieczony przepisami o odpowiedzialności z tytułu jego naruszenia.

### **Kwalifikacja inwestycji**

Jak wspomniano wcześniej, na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego ważną dla inwestora informacją jest kwestia kwalifikacji zamierzonej przez niego inwestycji, dokonana z kilku punktów widzenia. Do ustalenia są tutaj trzy kwestie:

- inwestycja jako „przedsięwzięcie”,
- inwestycja jako „instalacja”,
- inwestycja jako „instalacja komunalna”.

#### **1. Inwestycja jako „przedsięwzięcie”**

Pojęcie „przedsięwzięcie” ma w tym punkcie charakter wyjściowy, definiuje je art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.s. Zgodnie z tą definicją, „przedsięwzięciem” jest zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopaliny. Definicja zakłada także, że przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, nawet jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. Obiekty objęte zakresem zainteresowania niniejszego opracowania praktycznie zawsze mają taki status. Z punktu widzenia inwestora istotne jest natomiast pytanie, czy jego inwestycja będzie miała charakter „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” i w której kategorii takich przedsięwzięć się mieści. Artykuł 59 u.u.i.s. zakłada bowiem, że wśród „przedsięwzięć” można wyróżnić takie, które będą mieć charakter „przedsięwzięć mogących zawsze negatywnie oddziaływać na środowisko” (pierwsza grupa), ewentualnie „przedsięwzięć mogących potencjalnie negatywnie oddziaływać na środowisko” (druga grupa). Przedsięwzięcia takie wskazane zostały na listach ujętych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (DzU z 2019 r. poz. 1839, z późn. zm.) – przedsięwzięcia pierwszej grupy na liście zawartej w § 2 ust. 1 (53 typy), przedsięwzięcia drugiej grupy na liście zawartej w § 3 ust. 1 (108 typów). Jeżeli planowana inwestycja ma charakter „przedsięwzięcia

mogącego znacząco oddziaływać na środowisko” w którejś z wymienionych grup, w trakcie procesu inwestycyjnego konieczne będzie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, możliwy jest także obowiązek przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko (przedsięwzięcia drugiej grupy). Przeprowadzenie takiej procedury będzie natomiast obligatoryjne dla przedsięwzięć pierwszej grupy, co m.in. po stronie inwestora wiąże się z koniecznością przygotowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

## 2. Inwestycja jako „instalacja”

Pojęcie „instalacja” jest podstawowym dla przepisów tzw. prawa emisyjnego (ochrona środowiska przed zanieczyszczeniem, będącego głównie przedmiotem regulacji przez ustawę Prawo ochrony środowiska – P.o.ś.). Definicja pojęcia została zawarta w art. 3 pkt 6 tejże ustawy. Zgodnie z tą definicją, „instalacja” to stacjonarne urządzenie techniczne albo zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, również budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję<sup>1</sup>. Jeżeli planowana inwestycja będzie miała charakter „instalacji”, konieczne będzie:

- przestrzeganie tzw. ogólnych zasad eksploatacji instalacji, wiążących bezpośrednio na podstawie ustawy P.o.ś.,
- uzyskanie, o ile ustawa tego wymaga, zgody na emisję (w szczególności pozwolenia emisyjnego).

Wśród obowiązków prowadzącego instalację warto zwrócić szczególną uwagę, w kontekście treści opracowania, na przepisy art. 76 P.o.ś., gdzie w ust. 1 założono, iż nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska. Główne tego typu wymagania wskazuje ust. 2, zaliczając do nich:

1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko,

2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji,

3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska.

Zauważyć należy, iż obiekty typu instalacje termicznego przekształcania odpadów czy biogazownie niewątpliwie będą miały charakter „instalacji”.

## 3. Inwestycja jako „instalacja komunalna”

Termin „instalacja komunalna” jest stosunkowo nowy, został wprowadzony do przepisów ustawy o odpadach nowelizacją rezygnującą z regionów gospodarki odpadami komunalnymi i powiązanych z tymi regionami regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (tzw. RIPOK-ów). Zgodnie z art. 35 ust. 6 u.o., instalacją komunalną jest instalacja do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, określona na liście, o której mowa w art. 38b ust. 1 pkt 1, spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 P.o.ś., lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy, zapewniająca:

1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i wydzielanie z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub

2) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych.

Założono także (art. 38b u.o.), że marszałek województwa w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzi aktualizowaną na bieżąco listę:

1) funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadają wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów, o których mowa w art. 35 ust. 6,

2) instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji.

Wpis na listę dokonywany jest na pisemny wniosek prowadzącego instalację komunalną.

Obowiązek budowy tego typu instalacji obciąża przede wszystkim gminy (art. 3.2.2.a u.u.c.g. stwierdza: „Gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami, lub wspólnych ze związkiem metropolitalnym instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych”). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.) zakłada, że podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów

komunalnych bezpośrednio do instalacji komunalnej (art. 9e u.c.p.g.). Założenie to musi być uwzględnione przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w przypadku sporządzania dokumentów zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od mieszkańców gminy czy miasta (art. 6d ust. 4 u.c.p.g.), a następnie w umowie na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1a u.c.p.g.). Eksploatacja instalacji komunalnej pozostaje pod nadzorem wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) oraz marszałka województwa.

### **Zgody wymagane na etapie lokalizacji inwestycji**

Zgoda na lokalizację inwestycji może być wyrażona bezpośrednio w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile oczywiście gmina dla danego terenu taki plan przyjęła, bądź w tzw. decyzji lokalizacyjnej (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzja o warunkach zabudowy, wydawane na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – u.p.z.p.). W obu sytuacjach w grę wchodzi także „ocena środowiskowa lokalizacji” – w przypadku planu miejscowego zawsze poprzez przeprowadzenie procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (wraz z prognozą oddziaływania), w przypadku decyzji lokalizacyjnych możliwy jest wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dla inwestycji o charakterze przedsięwzięć mogących znacząco wpływać na środowisko), ewentualnie wydawanej w powiązaniu z procedurą oceny oddziaływania na środowisko (obligatoryjnie dla inwestycji o charakterze przedsięwzięć mogących zawsze znacząco wpływać na środowisko, fakultatywnie, na podstawie postanowienia organu, dla inwestycji o charakterze przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco wpływać na środowisko). Możliwe jest także nałożenie obowiązku przeprowadzenia procedury ocenowej w odniesieniu do ewentualnego oddziaływania na obszary Natura 2000 dla inwestycji, które wprawdzie nie mają charakteru przedsięwzięć mogących znacząco wpływać na środowisko, ale uznano, że mogą niekorzystnie oddziaływać na takie tereny (dział V u.u.i.ś.). Kwestie przeprowadzania ocen środowiskowych zostaną dalej pominięte ze względu na objęcie ich treścią innego opracowania, przygotowanego w ramach projektu.

Wymagania, jakie przepisy stawiają co do treści prognozy sporządzanej w procedurze oceny strategicznej, wskazują, że to właśnie w tym dokumencie należałoby się odnieść do kwestii uzasadnienia potrzeby wprowadzenia ewentualnych ograniczeń, odnoszących się do sposobu wykorzystania danego terenu, i takie precyzyjne uzasadnienie sformułować. Prognoza ma bowiem analizować i oceniać m.in. istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, a także przedstawiać rozwiązania mające na celu zapobieganie lub ograniczanie negatywnych oddziaływań na środowisko. Ustawa podkreśla, że informacje zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko powinny być opracowane „stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu” (art. 52 ust. 1 u.u.i.ś.).

#### **1. Lokalizacja na podstawie planu miejscowego**

W tym przypadku należy zwrócić uwagę na kwestię tzw. władztwa planistycznego gminy, czyli swobody w rozstrzygnięciu poprzez plan miejscowy, mający charakter aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego), o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania gruntów na terenach objętych planem. Jak wynika z orzecnictwa NSA i innych sądów administracyjnych, wprowadzając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej – m.p.z.p.) ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, gmina nie może tego robić w sposób arbitralny i nieuzasadniony. Fakt ustanowienia ograniczenia prawa własności nie jest jednak sam z siebie rozstrzygnięciem arbitralnym, prawo to nie stanowi bowiem ani prawa absolutnego, ani naczelniej wartości, której należy dawać prymat nad innymi w trakcie procesu sporządzania planu miejscowego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 maja 2018 r. (sygn. akt II OSK 1664/16): „Prawo własności (...) nie jest prawem bezwzględny i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z kolei stosownie do regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności pozostawiać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Na mocy przepisów u.p.z.p. gmina została upoważniona do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na jej obszarze. Wynika to wprost z treści art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości”.

Dopuszczalność wprowadzania w m.p.z.p. ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, w oparciu o przepisy ustawy u.p.z.p., jest więc niewątpliwa, konieczne jest jednak dotrzymanie kryterium niezbędności ich wprowadzenia i proporcjonalności, czyli dopasowania do zakładanych celów – w tym przypadku celów ochrony środowiska, np. w zakresie ograniczania uciążliwości odorowych, co przy inwestycjach z zakresu gospodarki odpadami jest częstym zarzutem. Konieczność dotrzymania wymogu proporcjonalności to m.in. rozważenie zakresu i przedmiotu ograniczeń. NSA wypowiedział się i w tych kwestiach, stwierdzając: „plan miejscowy co do zasady może zawierać przepisy, z których będzie wynikało ograniczenie prawa własności nieruchomości polegające na tym, że na wskazanym terenie nie będzie można prowadzić określonej działalności. Z art. 15 ust. 2 pkt 9 powołanej ustawy wynika, że plan miejscowy może przewidywać zakaz zabudowy. Zatem, skoro można w planie miejscowym przewidzieć całkowity zakaz zabudowy, to tym bardziej można umieścić w nim przepisy, z których wynikać będzie zakaz zabudowy budynków pewnego rodzaju lub budynków przekraczających jakieś parametry opisujące wielkość budynku. Tym sposobem można też wprowadzić na wskazanym terenie zakaz prowadzenia określonej działalności. Wystarczy powiedzieć, że np. przeznaczenie terenu na budownictwo mieszkaniowe zawiera w sobie zakaz budowy budynków o innym przeznaczeniu i tym samym ograniczenie prowadzenia innej działalności niż związanej z budową i użytkowaniem domów” (wyrok NSA z 6 września 2017 r., sygn. akt II OSK 950/17).

Ogólne uwagi dotyczące zasady proporcjonalności były także wielokrotnie formułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo można odwołać się do wyroku TK z 2007 r. w sprawie K 8/07. W wyroku tym Trybunał odwołuje się do tzw. testu proporcjonalności, który powinien polegać na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące badanej normy: „1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez prawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez prawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*)”. Trybunał wskazuje także, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu takiego środka, który powoduje mniejsze ograniczenia praw i wolności, to zastosowanie przez prawodawcę środka dalej idącego (bardziej uciążliwego) wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję. Wynikałoby z tego, że w szczególności ustanowienie zakazu określonego sposobu użytkowania nieruchomości powinno być rozważone szczególnie starannie poprzez wykazanie, że w żaden inny sposób nie można osiągnąć zakładanego celu środowiskowego.

Takim celem środowiskowym mogłoby być dla przykładu wyeliminowanie szkodliwych bądź wyraźnie uciążliwych odorów na nieruchomościach sąsiadujących, przeznaczonych do stałego przebywania ludzi (cele mieszkalne) i narażonych na takie oddziaływania. W odniesieniu do inwestycji związanych z gospodarowaniem odpadami bardzo często jest podnoszona przez mieszkańców wątpliwość (co do powstawania i oddziaływania takich odorów). Z prawnego punktu widzenia problem polega na braku odpowiednich krajowych rozwiązań prawnych odnoszących się do uciążliwości odorowych. Przyczyną jest w szczególności fakt, że sam dokuczliwy zapach nie zawsze jest bezpośrednim zagrożeniem zdrowia, jednak jego przedłużające się występowanie i duża intensywność często powodują dyskomfort psychiczny. Szkodliwy może być także zapach odczuwalnie niekoniecznie dokuczliwy, z kolei samo odczuwanie uciążliwości zapachowej ma charakter w istotnym zakresie subiektywny. Z tego rodzaju powodów typowa formuła ochrony prawnej jakości środowiska czy jego elementów (tu powietrza), czyli ustanawianie i egzekwowanie dotrzymywania klasycznie ustalanych standardów jakości powietrza (w tym wartości odniesienia) w postaci poziomów stężenia pojedynczych zanieczyszczeń (wyrażanych w  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) i dopuszczalnych częstości ich przekraczania nie daje pewności osiągnięcia pożądanego efektu w postaci eliminacji uciążliwości zapachu<sup>2</sup>. Próbuje się więc poszukiwać innych instrumentów prawnych, przy czym stosunkowo najczęściej rozwiązania stosowane w różnych państwach odwołują się do tzw. metod sensorycznych w powiązaniu z ograniczeniami lokalizacyjnymi bądź dotyczącymi zakresu prowadzonej działalności, uciążliwej pod względem zapachowym<sup>3</sup>.

Kwestie te powinny być brane pod uwagę w szczególności przy sporządzaniu prognozy oddziaływania na środowisko, wymaganej w strategicznej procedurze ocenowej.

Podkreślić jednak należy, że co do zasady gmina nie posiada kompetencji pozwalających jej bezpośrednio zapewnić przestrzeganie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Gwarancji takich należy szukać tylko pośrednio, np. w obowiązku udzielania pozwolenia na budowę w sytuacji, w której zabudowa byłaby sprzeczna z postanowieniami m.p.z.p., a więc w przepisach

szczególnych, w tym przepisach o ochronie środowiska.

## 2. Lokalizacja na podstawie decyzji lokalizacyjnej

Mianem „decyzji lokalizacyjnej” określono wyżej dwie decyzje wydawane w oparciu o przepisy u.p.z.p. – decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzję o warunkach zabudowy. Kwestią problematyczną może być w tym zakresie lokalizacja inwestycji przeprowadzona na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego ze względu na fakt, iż przepisy ustawy u.u.i.ś. w sposób wyraźny o tej decyzji się nie wypowiadają.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p., inwestycją celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.). Natomiast zgodnie z art. 6 u.g.n. celami publicznymi w jej rozumieniu są m.in.:

- budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania,
- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym można stwierdzić, że charakter inwestycji celu publicznego mogą mieć także przedsięwzięcia związane z gospodarowaniem odpadami, w tym zwłaszcza mające status instalacji komunalnej.

Według przepisu art. 50 ust. 1 u.p.z.p., inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W związku z podniesioną wyżej wątpliwością odnoszącą się do pytania, czy taka decyzja dotycząca inwestycji o charakterze przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, należy stwierdzić, że bezwarunkowo tak, odpowiedni wymóg z ustawy u.u.i.ś. należy odnieść do obu rodzajów „decyzji lokalizacyjnych”. Podobne stanowisko wyraził NSA w jednym z wyroków (wyrok NSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2697/15, LEX nr 2305637), stwierdzając:

„1. W przepisie art. 96 ust. 2 pkt 1 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko mowa jest o decyzjach, o których stanowi art. 72 ust. 1 ustawy. Tymczasem wśród decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy jest m.in. decyzja o warunkach zabudowy (pkt 3), ale nie ma decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Jednak z uwagi na zbliżony charakter decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także uwzględniając, że przepis art. 96 ust. 2 ustawy zawiera otwarty katalog decyzji, we wspomnianym przepisie jest także mowa o decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

3. Innymi słowy, choć decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie została wymieniona w art. 72 ust. 1 w zw. z art. 96 ust. 2 ustawy, niewątpliwie należy ją ocenić jako decyzję wymaganą przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, a zatem decyzję, o której wspomina regulacja art. 96 ust. 1 ustawy”.

### **Zgody wymagane na etapie budowy inwestycji**

Podjęcie działań zmierzających bezpośrednio do realizacji inwestycji, poprzez wybudowanie niezbędnych obiektów budowlanych, jest możliwe po uzyskaniu wymaganej zgody budowlanej. Przepisy ustawy Prawo budowlane (pr. bud.) zakładają, że decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 u.u.i.ś. (art. 29 pr. bud.), natomiast decyzja o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy u.u.i.ś. (art. 32 pr. bud.). Z kolei ustawa u.u.i.ś. zakłada, że decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzja o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych – wydawane na podstawie ustawy prawo budowlane – należą do tzw. decyzji realizacyjnych, które, o ile dotyczą przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

muszą zostać poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 u.u.i.ś.).

Zgodnie z art. 86 u.u.i.ś., decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja o ś.u.) wiąże organy wydające decyzje realizacyjne, do których zaliczane są zarówno zgody budowlane, jak i wcześniejsze zgody lokalizacyjne, mające formę decyzji administracyjnych. W związku z tym ustawa u.u.i.ś. formułuje tzw. zasadę jedności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 ust. 5 i 5a), zgodnie z którą w okresie ważności decyzji dla danego przedsięwzięcia wydaje się jedną decyzję o ś.u. Jedna decyzja o ś.u. jest wymagana także wówczas, gdy dla danego przedsięwzięcia jest wymagane uzyskanie więcej niż jednej z decyzji realizacyjnych i w sytuacji, gdy wnioskodawca uzyskuje odrębne decyzje dla poszczególnych etapów realizacji przedsięwzięcia. Wskazać należy również, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymaganym załącznikiem do wniosku o wydanie decyzji realizacyjnej, zaś sam wniosek powinien być złożony nie później niż przed upływem 6 lat od dnia, w którym decyzja o ś.u. stała się ostateczna (we wskazanych sytuacjach termin może zostać przedłużony do 10 lat).

Prawo budowlane wymaga (art. 35), aby organ administracji architektoniczno-budowlanej, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, sprawdził 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 u.u.i.ś.

Warto także pamiętać, że do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należą nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego, a w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska (art. 81 pr. bud.).

Należy również zauważyć, że podjęcie w istniejącym obiekcie budowlanym działań związanych z gospodarowaniem odpadami, wcześniej tam nieprowadzonych, z punktu widzenia Prawa budowlanego właściwie zawsze będzie miało charakter „zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego”. W rozumieniu bowiem art. 71 ust. 1 pr. bud. przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy w szczególności rozumieć:

- podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń,
- podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy u.u.i.ś.

Taka zmiana, nawet niewymagająca prowadzenia robót budowlanych, wymaga zgłoszenia do właściwego organu, w przypadku natomiast prowadzenia takich prac może wymagać pozwolenia na budowę.

Z punktu widzenia przebiegu procesu inwestycyjnego, a w szczególności czasu jego trwania, istotna jest jednak jeszcze kolejna kwestia. Stosunkowo niedawna nowelizacja ustawy u.u.i.ś. wprowadziła do niej art. 86g oraz kilka przepisów z nim powiązanych (art. 72 ust. 6 i 6a, art. 85 ust. 3, art. 86e, 86f, 86h), a także sporo uzupełniających zmian przepisów innych ustaw, w tym zwłaszcza ustawy Prawo budowlane. Głównym założeniem przepisów wskazanego art. 86g jest uzupełnienie możliwości kwestionowania ustaleń decyzji realizacyjnej dotyczącej określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, powiązanych z ustaleniami wynikającymi z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej w trybie przepisów ustawy u.u.i.ś. Uzupełniające rozwiązania wprowadzone art. 86g przewidują, że kwestionowanie określonych decyzji realizacyjnych może nastąpić w trybie złożenia odwołania od decyzji zezwalającej na realizację inwestycji bądź skargi do sądu administracyjnego i w obu tych trybach przysługuje tylko niektórym podmiotom. Konstrukcja przepisu jest dość skomplikowana i wymaga dokładnej analizy, zwłaszcza że mocno podnosi się, że jest to wyraźne przedłużenie i skomplikowanie procedur inwestycyjnych, zaś nowe przepisy, jak to najczęściej ostatnio bywa, nie grzeszą nadzwyczajną precyzją i jasnością.

Przepisy art. 86 g ustawy u.u.i.ś. pozwalają na złożenie przez określone podmioty nietypowego (można byłoby nawet stwierdzić „nadzwyczajnego”) odwołania od decyzji o charakterze „zezwoleń na inwestycję”, pod warunkiem spełnienia jednak przez to odwołanie kilku wymogów. Odwołanie ma dotyczyć decyzji w sprawie zezwolenia na inwestycję mającą charakter przedsięwzięcia negatywnie oddziałującego na środowisko, dla którego wymagane było uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaś decyzja ta była wydawana z udziałem społeczeństwa, czyli w procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Przedmiotem



odwołania powinna być niezgodność decyzji realizacyjnej z wymaganiami decyzji o ś.u. – w odwołaniu trzeba wskazać, w jakim zakresie zezwolenie na inwestycję jest niezgodne z decyzją o ś.u. lub nie uwzględnia jej postanowień. Złożyć odwołanie może organizacja ekologiczna bądź podmiot wykazujący możliwość posiadania statusu strony postępowania w postępowaniu zmierzającym do wydania zezwolenia na inwestycję (w tym oczywiście już w tym postępowaniu w takim charakterze występujący). Skutkiem odwołania może być oczywiście zakwestionowanie zgodności z prawem zezwolenia na realizację inwestycji.

### **Etap oddawania inwestycji do użytkowania**

Z punktu widzenia wymagań Prawa budowlanego podstawowym obowiązkiem formalnym obciążającym inwestora (podmiot zamierzający eksploatować nowy lub przebudowany obiekt typu instalacja związana z gospodarowaniem odpadami) jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Natomiast zgody „środowiskowe” wymagane przed oddaniem inwestycji do użytkowania obejmują przede wszystkim zgody emisyjne i zgody związane z gospodarowaniem odpadami, w szczególnych przypadkach połączone w pozwoleniu zintegrowanym. Przypomnieć w tym kontekście też trzeba powoływany już w opracowaniu art. 76 ust. 1 P.o.ś., zabraniający oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji bez spełnienia „wymagań ochrony środowiska”, wyliczonych w ust. 2, w tym uzyskania wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska (art. 76 ust. 2 pkt 3).

#### **1. Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego**

Przepis art. 55 ust. 1 pkt pr. bud. zakłada, że przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli na budowę danego obiektu jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii wymienionych w przepisie, w tym m.in. do budynków przemysłowych, obiektów magazynowych czy składowisk odpadów. Inwestor objęty obowiązkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie jest także zobowiązany do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Organy te powinny zająć stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie należy dołączyć wskazane w art. 57 pr. bud. dokumenty, w tym w szczególności oryginał dziennika budowy prowadzonego w postaci papierowej lub elektronicznej (przy tej ostatniej formie zgodnie z innymi wymaganiami określonymi w ustawie).

Organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a pr. bud. Kontrola taka jest przeprowadzana na wezwanie inwestora, a dotyczy zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym. W pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego organ może określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Możliwe jest dopuszczenie obiektu do użytkowania pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie należy jednak określić termin wykonania tych robót; możliwość zastosowania takiego rozwiązania nie dotyczy jednak instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska (art. 59 ust. 4 pr. bud.). Warto także wspomnieć, że przepis art. 59h pr. bud. wyłącza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie ze względu na upływ czasu – 5 lat od uzyskania statusu decyzji ostatecznej.

#### **2. Pozwolenia emisyjne**

Eksploatacja instalacji powodującej emisję może odbywać się w następujących formach prawnych:

- 1) na podstawie uzyskanego pozwolenia na emisję,
- 2) na podstawie zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji,
- 3) na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego (w ramach zwykłego korzystania ze środowiska).

Główne znaczenie ma obowiązek uzyskania pozwolenia na emisję, niemający jednak charakteru generalnego, a nakładany na prowadzących wskazane przepisami instalacje. Podstawowe założenia dla powstania obowiązku uzyskania pozwolenia na emisję określa art. 180 P.o.ś. Zgodnie z tym przepisem, eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza bądź ścieków do wód lub do ziemi oraz wytwarzanie odpadów jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, pod warunkiem jednak, że jest ono wymagane.

Ustawa P.o.ś. rozróżnia dwa typy pozwoleń emisyjnych – pozwolenia zintegrowane (art. 181 ust. 1 pkt 1) oraz pozwolenia na emisję określonych rodzajów substancji lub energii do wskazanych elementów środowiska, które można określić jako „pozwolenia sektorowe” (art. 181 ust. 1 pkt. 2 i 4). Nie jest formalnie pozwoleniem

emisyjnym pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie ścieków, jednak Prawo wodne (pr. wod.) wymaga uwzględnienia w nim wymagań dotyczących treści pozwoleń emisyjnych z ustawy P.o.ś. Pozwolenie emisyjne jest wydawane wyłącznie na wniosek zainteresowanego; wystąpienie z wnioskiem jest jednak obowiązkowe, jeżeli ustawa wymaga uzyskania takiej decyzji. Wniosek powinien zawierać informacje wyraźnie wskazane przepisami ustawy. Pozwolenie sektorowe wydawane jest na czas określony, do 10 lat, pozwolenie zintegrowane zaś na czas nieoznaczony.

Artykuł 186 P.o.ś. określa podstawowe warunki, jakie muszą być spełnione dla uzyskania pozwolenia emisyjnego. Przepis nie pozostawia możliwości działania uznaniowego, ma charakter związany, zaś w jakiegokolwiek z okoliczności w nim wskazanych zobowiązuje organ do odmowy wydania pozwolenia. Wydanie decyzji z naruszeniem przepisu spowoduje jej nieważność jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). W sytuacji, gdy żadna ze wskazanych przepisem okoliczności nie zachodzi, organ nie może odmówić wydania zezwolenia. W konsekwencji uznaje się, że decyzja w sprawie pozwolenia emisyjnego ma charakter związany.

Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach, w pozwoleniu emisyjnym może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku, w tym szkód w środowisku w rozumieniu Ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (DzU z 2020 r. poz. 2187, ze zm.). Zabezpieczenie takie może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej.

### 3. Zgody związane z gospodarowaniem odpadami

Według art. 41 ust. 1 u.o., prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia – jest to generalna zasada reglamentacji prowadzenia działań o charakterze gospodarowania odpadami, polegająca na konieczności uzyskania formalnej zgody właściwego organu administracji. Od obowiązku uzyskania zgody w postaci decyzji administracyjnej ustawa przewiduje jednak pewne wyjątki, dla przedmiotu opracowania nie mające jednak dużego znaczenia.

Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (czyli miejsce prowadzenia działalności, a nie siedziby). Kompetencje w tych sprawach przysługują staroście, z wyjątkami na rzecz marszałka bądź regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Zezwolenia na zbieranie bądź przetwarzanie odpadów wydawane są na wniosek posiadacza odpadów. Szczegółowe wymagania dotyczące treści odpowiednich wniosków ustawa o odpadach określa w art. 42. Zauważyć tu trzeba, że art. 72 ust. 1 pkt 21 u.u.i.ś. wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wystąpieniem o zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Zezwolenia na zbieranie odpadów i na przetwarzanie odpadów wydawane są na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Wymagania dotyczące treści takich decyzji również szczegółowo określono w ustawie (art. 43 u.o.).

Analizowane zezwolenia również mają charakter tzw. decyzji związanych, organ odmawia wydania decyzji tylko w sytuacjach ściśle wskazanych ustawą. Organ zaistnienie takiej okoliczności powinien wykazać. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.o., odmowa powinna mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami:

- 1) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska,
- 2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami,
- 3) jest niezgodny z przepisami prawa, w tym z przepisami prawa miejscowego,

a także w szeregu przypadków związanych z wcześniejszym zastosowaniem wobec wnioskodawcy, bądź osób z nim w określony sposób powiązanych, różnych sankcji zastosowanych w związku z nieprawidłowym postępowaniem z odpadami (art. 46 ust. 1a-1f). Odmowa powinna nastąpić także w przypadku, gdy kierownik spalarni odpadów lub współspalarni odpadów albo kierownik składowiska odpadów nie posiadają świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów.

Od 2015 r. ustawa o odpadach wymaga także, aby wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów było poprzedzone przeprowadzeniem przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, w których ma być prowadzona dana działalność. Z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli powinien wystąpić właściwy organ, kontrola powinna się zakończyć wydaniem przez wojewódzkiego inspektora postanowienia oceniającego spełnianie przez instalację wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. W przypadku postanowienia

inspektora negatywnie opiniującego spełnienie wymagań właściwy organ musi odmówić wydania zezwolenia lub pozwolenia. W 2021 r. został jednak dopuszczony wyjątek – jeżeli organ stwierdzi, że niespełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska nie spowoduje powstania zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska, może negatywnej opinii wojewódzkiego inspektora nie uwzględnić.

Od 2018 r. obowiązek przeprowadzenia uprzedniej kontroli dotyczy także kwestii ochrony pożarowej, kontrola ma być wykonywana przez Państwową Straż Pożarną na analogicznych zasadach jak wskazane wyżej. Tu jednak negatywna opinia jest dla organu wydającego zezwolenie bezwarunkowo wiążąca.

Od nowelizacji z lat 2018-2019 posiadacz odpadów, zobowiązany ustawą o odpadach do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów (z wyłączeniem zarządzającego składowiskiem odpadów), jest obciążony również obowiązkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

#### 4. Pozwolenie zintegrowane w gospodarowaniu odpadami

Przepisy ustawy o odpadach w powiązaniu z postanowieniami Prawa ochrony środowiska zakładają, że w szczególnej sytuacji obowiązek uzyskania zgody na wytwarzanie odpadów bądź gospodarowanie nimi na zasadach przewidywanych w ustawie o odpadach jest wyłączony – zastępuje go bowiem obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Pozwolenie zintegrowane, zgodnie z wymaganiami ustawy P.o.ś., jest decyzją określającą dopuszczalne granice wszelkich oddziaływań na środowisko oraz wymagania, jakie powinny być spełnione przez instalację jako całość, w kontekście oddziaływania na wszystkie elementy środowiska. Muszą je uzyskać prowadzący instalacje wskazane rozporządzeniem Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (DzU z 2014 r. poz. 1169). Rozporządzenie do instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego zalicza niektóre instalacje związane z gospodarowaniem odpadami:

- 1) do odzysku lub unieszkodliwiania, z wyjątkiem składowania, odpadów niebezpiecznych, o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę,
- 2) do termicznego przekształcania odpadów komunalnych, o zdolności przetwarzania ponad 3 tony na godzinę,
- 3) do unieszkodliwiania, z wyjątkiem składowania, odpadów innych niż niebezpieczne, o zdolności przetwarzania ponad 50 ton na dobę,
- 4) do składowania odpadów, z wyłączeniem odpadów obojętnych, o zdolności przyjmowania ponad 10 ton odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25 000 ton,
- 5) do unieszkodliwiania lub odzysku padłych lub ubitych zwierząt albo odpadowej tkanki zwierzęcej, o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę.

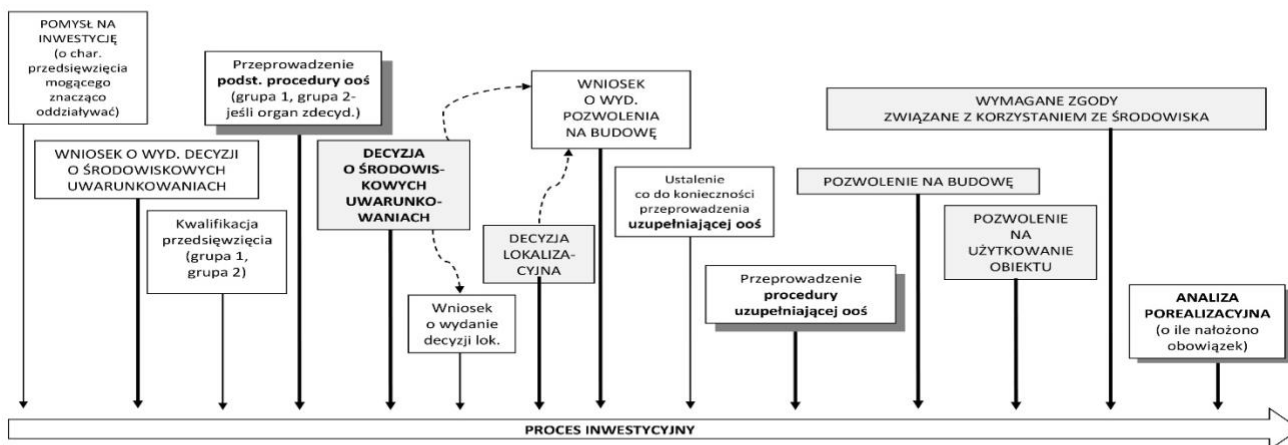
Podmiot prowadzący instalację wymagającą pozwolenia zintegrowanego związaną z gospodarowaniem odpadami powinien we wniosku o wydanie tego pozwolenia uwzględnić wymagania przewidziane dla wniosku o wydanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Odpowiednie wymagania są wówczas wprowadzane przez właściwy organ do treści pozwolenia zintegrowanego, które w tym przypadku zastępuje zezwolenie wymagane ustawą o odpadach. Kwestie te regulują przepisy art. 45 u.o. oraz art. 202 P.o.ś.

Koncepcja pozwoleń zintegrowanych jest jednym z głównych elementów Prawa ochrony środowiska realizujących ideę zintegrowanego zarządzania emisjami do środowiska, zawartą w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (tzw. dyrektywa IPPC), zastąpionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) – tzw. dyrektywa IED. Patrząc na treść pozwolenia zintegrowanego, jego najważniejszym elementem jest określenie zasad eksploatacji instalacji z odwołaniem się do „wymagań najlepszej dostępnej techniki” (BAT). Wymagania te mogą być konkretyzowane wiążącymi decyzjami wykonawczymi Komisji, wydawanymi na podstawie upoważnienia zawartego w dyrektywie IED i zawierającymi tzw. konkluzje BAT (np. decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2018/1147 z 10 sierpnia 2018 r. ustanawiającą konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (IED) – Dz. Urz. UE L 2018.208.38).

**prof. Marek Górski**

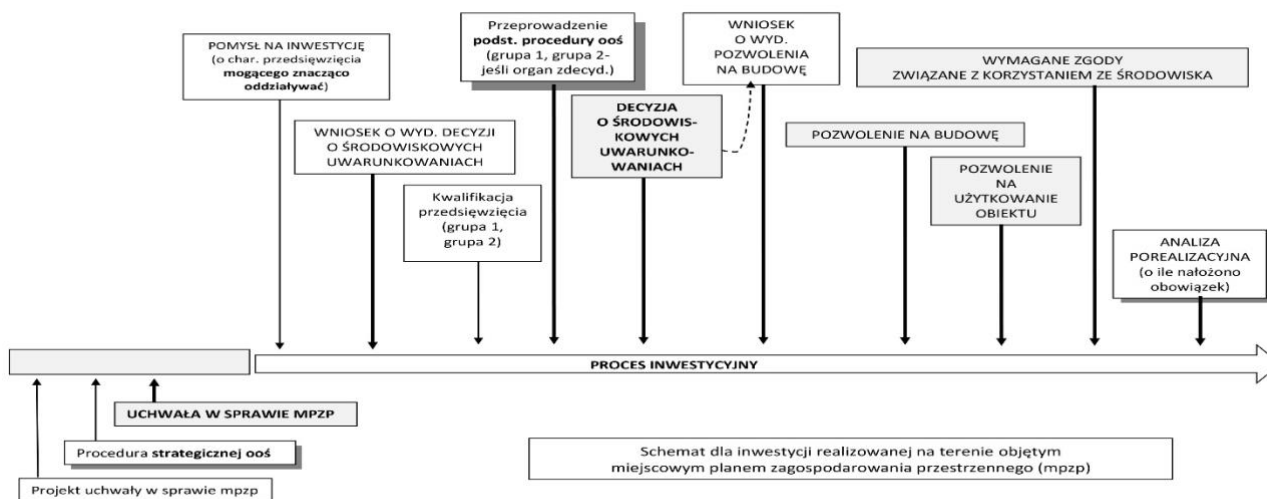
Wydział Prawa i administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

### Procedury oceny oddziaływania na środowisko w procesie inwestycyjnym



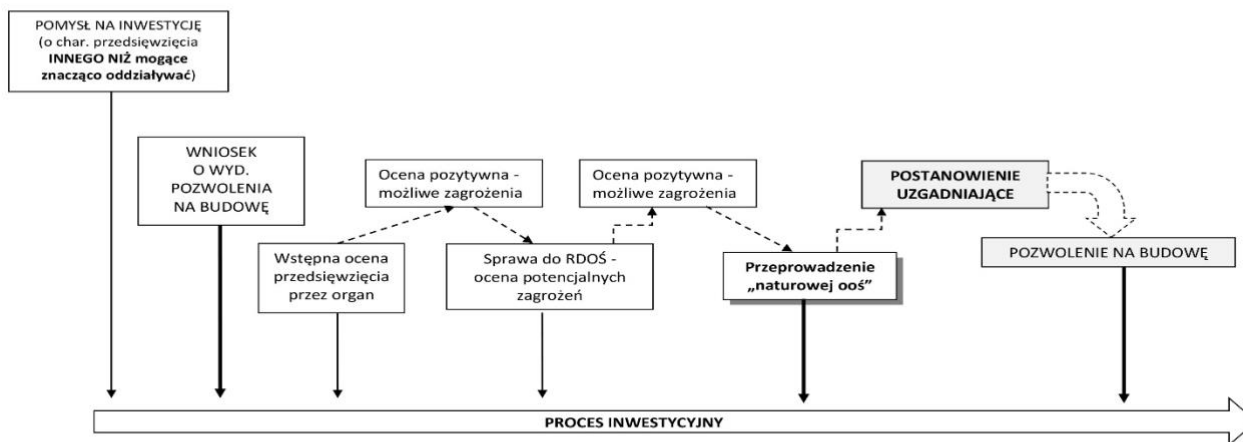
Schemat dla inwestycji realizowanej na terenie nieposiadającym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

### Procedury oceny oddziaływania na środowisko w procesie inwestycyjnym



Schemat dla inwestycji realizowanej na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (mpzp)

### Procedury oceny oddziaływania na środowisko w procesie inwestycyjnym – OCENA „NATUROWA”



## Akty prawne – wykaz skrótów

**dyrektywa ramowa o odpadach** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312, s. 3, ze zm.); zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150, s. 109)

**dyrektywa IED** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334, s. 17)

**k.c.** – Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU z 2022 r. poz. 1360, ze zm.)

**k.k.** – Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (DzU z 2022 r. poz. 1138, ze zm.)

**Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483, ze zm.)

**k.p.a.** – Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2023 r. poz. 775, ze zm.)

**k.w.** – Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (DzU z 2022 r. poz. 2151, ze zm.)

**p.o.ś.** – Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU z 2022 r. poz. 2556, ze zm.)

**p.p.s.a.** – Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2023 r. poz. 259, ze zm.)

**pr. bud.** – Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (DzU z 2023 r. poz. 682, ze zm.)

**pr. wod.** – Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (DzU z 2022 r. poz. 2625, ze zm.)

**TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

**TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016: Dz. Urz. UE C 202, s. 13)

**rozporządzenie nr 1013/2006** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1013/2006 z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190, s. 1, ze zm.)

**u.d.i.p.** – Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU z 2022 r. poz. 902, ze zm.)

**u.g.o.** – Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (DzU z 2023 r. poz. 160)

**u.g.n.** – Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2023 r. poz. 344, ze zm.)

**u.i.o.ś.** – Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (DzU z 2023 r. poz. 824, ze zm.)

**u.l.** – Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (DzU z 2022 r. poz. 672, ze zm.)

**u.o.** – Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (DzU z 2022 r. poz. 699, ze zm.)

**u.o.p.** – Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU z 2022 r. poz. 619, ze zm.)

**u.p.z.p.** – Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2023 r. poz. 977, ze zm.)

**u.p.p.** – Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (DzU z 2023 r. poz. 221)

**u.s.g.** – Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

**u.s.w.** – Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2022 r. poz. 2094, ze zm.)

**u.c.p.g.** – Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2022 r. poz. 2519, ze zm.)

**u.u.i.ś.** – Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2022 r. poz. 1029, ze zm.)

**u.z.s.e.e.** – Ustawa z 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (DzU z 2022 r. poz. 1622, ze zm.)

**u.z.s.ś.n.** – Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (DzU z 2020 r. poz. 2187, ze zm.)

**z.t.p.** – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU z 2016 r. poz. 283)

## Źródła

1. Górski M: *Komentarz do art. 3 pkt 6* [w:] Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmański J., Pchałek M., Radecki W., Urban S.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa 2019.
2. Zob. m.in. Krajewska B., Kośmider J.: *Standardy zapachowej jakości powietrza*. „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów” 6/2005, s. 182-183.
3. Woźniak L.: Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorum) w wybranych krajach Unii Europejskiej wraz z komentarzem na temat konsekwencji społecznych i ekonomicznych (gospodarczych) ich wprowadzenia. „Opinie i Ekspertyzy” nr OE 222. Kancelaria Senatu. Listopad 2014.