

Plan inwestycyjny w gospodarce odpadami

Obowiązujące przepisy nie wskazują na rodzaj relacji między zasadniczą częścią wojewódzkich planów gospodarki odpadami a postanowieniami planu inwestycyjnego.

Analizując regulacje prawne związane z planami gospodarki odpadami (zob. „Przegląd Komunalny” z lipca i sierpnia 2017 r.), warto również zwrócić uwagę na stosunkowo nowy instrument gospodarki odpadami, czyli wprowadzony nowelizacją ustawy o odpadach, obowiązującą od 6 lutego 2015 r. (Ustawa z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – DzU z 2015 r. poz. 122) plan inwestycyjny (art. 35a ustawy o odpadach z 2012 r.).

Plan określa potrzeby

Plan inwestycyjny ma określać potrzebą 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, o których mowa w art. 35 ust. 8 ustawy, czyli wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności z dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31 grudnia 1994 r., str. 10, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 13, str. 349), dyrektywy Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16 lipca 1999 r., str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 228) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3).

Plan inwestycyjny powinien w swojej treści uwzględniać przede wszystkim: wskazanie planowanych inwestycji, oszacowanie kosztów planowanych inwestycji oraz wskazanie źródeł ich finansowania, a także harmonogram realizacji planowanych inwestycji.

Formalnie biorąc, plan inwestycyjny stanowi załącznik do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (WPGO). Zgodnie z art. 5 Ustawy z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, sejmik województwa aktualizuje i uchwala wojewódzki plan gospodarki odpadami z uwzględnieniem zmian wynikających z niniejszej ustawy w terminie do 30 czerwca 2016 r. W konsekwencji do tego też czasu powinny zostać uchwalone również plany inwestycyjne, określające zamierzenie, jakim jest budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów z udziałem środków publicznych.

Plany inwestycyjne mają bowiem szczególnie duże znaczenie właśnie dla takich inwestycji, bowiem zgodnie z art. 35 ust. 9 ustawy o odpadach, warunkiem dopuszczalności finansowania ze środków UE lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej inwestycji dotyczących odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w zakresie zapobiegania powstawania tych odpadów oraz gospodarowania nimi, jest ujęcie takiej inwestycji w planie inwestycyjnym (art. 35 ust. 9 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Blokowanie dostępu do środków publicznych

Konstrukcja ta rodzi istotny problem prawny. Jak wskazano bowiem w poprzednim artykule („Przegląd Komunalny” 8/2017), w doktrynie i orzecznictwie

w zasadzie powszechnie uznano, że zgodnie z założeniami przyjmowanymi w doktrynie prawa administracyjnego plan gospodarki odpadami powinien być zaliczony do tzw. wewnętrznych form działania administracji i nie może w sposób wiążący oddziaływać na podmioty spoza systemu organów administracji (pomijając w tym momencie bardzo kontrowersyjny z tego punktu widzenia przepis art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach z 2012 r., faktycznie ustanawiający „tylnymi drzwiami” konstytucyjny charakter postanowień planów gospodarki odpadami, i to wszystkich).

Tymczasem wpis do planu inwestycyjnego, a w zasadzie jego brak, uniemożliwia konkretnemu zainteresowanemu podmiotowi uzyskanie dostępu do środków publicznych przeznaczonych na pomoc w finansowaniu określonych rodzajów inwestycji w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, wobec czego taki wpis ma dla podmiotu nim objętego charakter konstytucyjny. Plan inwestycyjny jest załącznikiem do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, w takim więc zakresie WPGO ma charakter konstytucyjny dla podmiotów niepodporządkowanych sejmikowi jako organowi administracji publicznej i rodzi dla nich prawo do ubiegania się o dostęp do takich środków (albo zakazuje takiego dostępu). Kwestia ta nie była jeszcze przedmiotem zainteresowania orzecznictwa.

W uzasadnieniu do projektu wspomnianej na początku ustawy nowelizującej z 2015 r., wprowadzającej do ustawy o odpadach z 2012 r. instytucję „planu inwestycyjnego”, wskazano na dwie główne przyczyny zaproponowania takiego rozwiązania. Po pierwsze, stwierdzono, że jednym z najistotniejszych problemów związanych z woje-

wódkimi planami gospodarki odpadami (przyjętymi po zmianach z 2010 r.) jest przewymiarowanie planowanych mocy przerobowych instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Równie istotną kwestią jest brak uwzględniania w przedmiotowych planach hierarchii postępowania z odpadami, w tym zaplanowania odpowiednich instalacji do przetwarzania odpadów. Argument ten sugeruje konieczność wprowadzenia reglamentacji dotyczącej realizacji inwestycji służących zagospodarowaniu zmieszanych odpadów komunalnych, pytanie jednak, czy plan jest najbardziej odpowiednią do tego celu formą działania organu administracji (w tym wypadku sejmiku województwa).

Argumentem drugim, do którego odwoływało się uzasadnienie, była konieczność zapewnienia osiągnięcia zgodności z unijnymi dyrektywami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym wdrożenia hierarchii sposobów postępowania z odpadami, osiągnięcia wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w szczególności osiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Plan inwestycyjny miał w tym względzie służyć zorganizowaniu infrastruktury służącej osiągnięciu tych celów, jednak biorąc pod uwagę pierwszy z podniesionych argumentów i treść proponowanych przepisów, faktyczna rola planu inwestycyjnego została znacznie ograniczona, plany mają bowiem dotyczyć tylko instalacji służących zagospodarowaniu odpadów komunalnych.

Z drugiej jednak strony zauważyć trzeba, że o ile pierwszy z podniesionych argumentów dotyczy tylko zmieszanych odpadów komunalnych, o tyle w treści planu inwestycyjnego mają się pojawić już wszelkie inwestycje związane z gospodarką odpadami komunalnymi.

Niekonstytucyjna konstrukcja prawna?

Ustawa nie daje wyraźnych wskazówek co do wzajemnej relacji pomiędzy zasadniczą treścią WPGO a postanowieniami planu inwestycyjnego. Logiczne

wydawałoby się, żeby infrastruktura opisywana planem inwestycyjnym była faktycznie pewnym uszczegółowieniem ogólnych postanowień planu dotyczących systemu postępowania z odpadami komunalnymi na terenie województwa, czyli zwłaszcza elementów planu opartych na art. 35 ust. 1 pkt 1 ppkt f ustawy o odpadach z 2012 r. (w planie mają się znaleźć informacje dotyczące rodzajów, rozmieszczenia i mocy przerobowych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym olejów odpadowych i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów objętych szczegółowymi przepisami). Wydaje się natomiast, że w praktyce plany inwestycyjne dotyczą

**Zgodnie
z zasadami techniki
ustawodawczej,
załącznik do aktu
prawnego stanowi
jego integralną część,
czyli jego charakter
prawny jest taki sam.**

głównie postanowień WPGO związanych z przepisem art. 35 ust. 4 pkt 2, czyli stworzenia sieci regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych.

Plan inwestycyjny ma mieć postać załącznika do WPGO (art. 35a ust. 4). Zgodnie z zasadami techniki ustawodawczej, załącznik do aktu prawnego stanowi jego integralną część, czyli jego charakter prawny jest taki sam jak całego aktu. W ten sposób wrócić należy do wątpliwości związanej z nadaniem planom inwestycyjnym charakteru aktów wiążących podmioty zewnętrzne w stosunku do sejmiku. W takim kontekście wydaje się, że wprowadzona konstrukcja prawna jest błędna, można jej nawet postawić zarzut niekonstytucyjności. Znacznie lepiej byłoby chyba, gdyby wykorzystana została konstrukcja już wcześniej w przepisach związanych z planowaniem gospodarki odpadami istniejąca, a polegająca na nadaniu pewnym postanowieniom WPGO charakteru wiążącego poprzez ich wprowadzenie do uchwały sejmiku

w sprawie wykonania WPGO, czyli aktu ustawą uznanego za akt normatywny (akt prawa miejscowego – art. 38 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Ograniczenie samorządu

Wypada także zauważyć, że samodzielność prawotwórczą sejmiku, dotyczącą kształtowania treści WPGO (oczywiście, z uwzględnieniem wymagań ustawy o odpadach tych kwestii dotyczących, w szczególności wynikających z art. 35), przepisy związane z planami inwestycyjnymi dość poważnie ograniczają. Zgodnie bowiem z art. 35a ust. 3, projekt planu wymaga uzgodnienia z ministrem, co oznacza wyposażenie ministra w instrument nadzorczy o charakterze wiążącym, stosowany uprzednio (przed podjęciem decyzji przez nadzorowany organ).

Jest to uprawnienie dość mocno wykraczające poza teoretycznie uznany zakres uprawnień organu nadzorującego działalność prawotwórczą jednostki samorządu terytorialnego, a – jak wskazano – plan inwestycyjny w swojej istocie jest aktem normatywnym. Oznacza to także, że wiążący wpływ na to, czy dany podmiot będzie miał dostęp do środków finansowych wspomagających jego potencjalną inwestycję, ma minister. To może już lepiej było napisać wyraźnie, że to minister decyduje o przyznaniu takich środków zainteresowanemu podmiotowi, a tym samym minister ma wiążący wpływ na ustalenie sieci urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów komunalnych?

Rozwiązanie takie byłoby prostsze również z tego względu, że indywidualne przyznanie dostępu do środków przez ministra powinno mieć formę prawną decyzji administracyjnej, która podlegałaby kontroli na ogólnych zasadach. Tymczasem kontrola rozstrzygnięcia podjętego przez sejmik, zwłaszcza w kontekście nieumieszczenia inwestycji danego podmiotu w planie inwestycyjnym, jest dość iluzoryczna.

prof. dr hab. Marek Górski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Szczeciński