

DOPUSZCZALNOŚĆ SYTUOWANIA ELEMENTÓW INSTALACJI REGIONALNEJ W ZAKŁADACH

Zmiany wynikające z nowelizacji ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw powszechnie określa się jako rewolucję w gospodarce odpadami komunalnymi.

Niestety, interpretacja wielu przepisów ustawy, w tym tych o charakterze fundamentalnym dla funkcjonowania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, budzi istotne wątpliwości i rozbieżności. Jednym z licznych przykładów jest definicja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej posługuję się również bardziej komunikatywnymi pojęciami regionalnej instalacji lub instalacji regionalnej).

Wątpliwości

Wątpliwości interpretacyjne związane są z rozbudowaną strukturą tej definicji, brakiem jasnej relacji między poszczególnymi elementami składowymi definicji i fundamentalnym znaczeniem, jakie dla możliwości dalszego funkcjonowania lub rozwoju wielu instalacji w Polsce ma przyjęcie określonej wykładni analizowanego przepisu. Jednym z dyskusyjnych zagadnień związanych z definicją regionalnej instalacji jest kwestia dopuszczalności

sytuowania poszczególnych elementów składowych instalacji regionalnej w różnych lokalizacjach (na terenie różnych zakładów).

W dyskusji prezentowane są zasadniczo dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym, regionalna instalacja i jej poszczególne elementy składowe powinny być lokalizowane w jednym miejscu, choć niekoniecznie na terenie jednej działki ewidencyjnej, i stanowić „całość technologiczno-przestrzenną”. Drugi pogląd jest diametralnie odmienny, gdyż dopuszcza możliwość lokalizowania poszczególnych elementów składowych instalacji regionalnej w różnych miejscach i nie wymaga zachowania postulatu całości technologiczno-przestrzennej. Stanowisko to prezentowane jest m.in. przez Ministerstwo Środowiska w interpretacjach przepisów ustawy nowelizującej zamieszczanych na stronach internetowych.

W związku z pracami legislacyjnymi nad nową ustawą o odpadach, która w założeniu ma stanowić implementację dyrektywy ramowej w sprawie odpadów 2008/98/WE, proponuje się sprecyzowanie



Daniel Chojnacki

analizowanej definicji instalacji regionalnej (wersja projektu z dnia 5 stycznia 2012 r.). Proponowane zmiany nie odnoszą się jednak do przedmiotu niniejszego artykułu.

W mojej ocenie ustawa nowelizująca nie wprowadza wymogu, aby poszczególne elementy składowe instalacji regionalnej były zlokalizowane w jednym miejscu, tworząc całość technologiczno-przestrzenną. Przez elementy składowe instalacji regionalnej rozumiem elementy wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy o odpadach, tj.:

- instalację termicznego przekształcania odpadów,
- instalację mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów,
- instalację przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów pozwalającą na wytwarzanie produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin,
- składowisko odpadów.

To, czy regionalna instalacja musi obejmować wszystkie czy tylko niektóre z powyższych elementów składowych, wykracza poza ramy niniejszego artykułu.



Zakład Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych, Warszawa

Interpretacja

Po pierwsze, ustawa nowelizująca w zakresie, w jakim wprowadza reglamentację prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych w instalacjach regionalnych, musi być oceniana jako regulacja ograniczająca konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej (art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Po drugie, żaden przepis ustawy nowelizującej ani ustawy o odpadach nie wprowadza wymogu lokalizacji poszczególnych elementów składowych instalacji regionalnej w jednym miejscu. Analiza definicji instalacji regionalnej prowadzi do wniosku, że instalacjami regionalnymi mogą być konglomeraty gospodarcze usytuowane w różnych miejscach w ramach jednego regionu.

Po trzecie, użycie w definicji instalacji regionalnej pojęć „zakład” i „instalacja” nie upoważnia do przyjęcia, że pojęciom tym należy nadać znaczenie

wynikające z ustawy Prawo ochrony środowiska (UPOŚ). Na gruncie UPOŚ terminy „zakład” i „instalacja” mają znaczenie przede wszystkim dla prawa emisyjnego. Pojęcie instalacji regionalnej w ustawie nowelizującej ma istotnie odmienny sens, chodzi w niej nie tyle o określenie podmiotu i przedmiotu prawa emisyjnego, lecz o reglamentację działalności gospodarczej. Gdyby ustawodawca chciał nadać ww. pojęciom znaczenie, jakie wynika z UPOŚ, to, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, powinien to wyraźnie wskazać, tak jak uczynił to w analizowanej definicji w odniesieniu do art. 143 UPOŚ.

Po czwarte, trudno dopatrzeć się, kierując się zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jaka wartość jest chroniona, przyjmując teoretycznie za zasadną interpretację o konieczności lokalizacji wszystkich elementów instalacji w jednym miejscu. Zwolennicy pierwszego stanowiska przywołują w tym miejscu konieczność

wyeliminowania transportu pomiędzy poszczególnymi fazami przetwarzania odpadów. W mojej ocenie jest to bardzo wątpliwa podstawa uzasadniająca ingerencję w konstytucyjnie chronioną zasadę wolności działalności gospodarczej.

Zgłaszane wątpliwości o charakterze zasadniczym dla efektywności nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a dotyczące m.in. definicji instalacji regionalnej, wymagają, w mojej ocenie, podjęcia w trybie pilnym prac nad nowelizacją ustawy. Propozycje wynikające z projektu nowej ustawy o odpadach (wersja z 5 stycznia 2012 r.) są w tym zakresie dalece niewystarczające.

Daniel Chojnacki,
senior associate,

Zespół doradztwa w zakresie
gospodarki odpadkami,

Domański Zakrzewski Palinka sp.k.