

Marta Woźniak

Uniwersytet Opolski

mwozniak@uni.opole.pl

ORCID: 0000-0003-0021-6760

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.14>

Skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Ujęcie budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (dalej: WPGO) wpisuje się w szerszy kontekst ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Proces inwestycyjno-budowlany jako ciąg działań, zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, składający się z kilku etapów, na każdym z nich powinien uwzględniać wymagania ochrony środowiska. Tę wymaga bowiem imperatyw zakodowany w zasadzie zrównoważonego rozwoju zawartej w art. 5 Konstytucji RP¹ oraz w zasadzie planowości zawartej w art. 8 prawa ochrony środowiska². Szczególnie doniosłym pod względem skutków prawnych etapem procesu inwestycyjnego jest etap planowania, w którym z reguły ustala się zgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku planu miejscowego³. Jednak planowanie w ochronie środowiska nie może i nie powinno zasadać się wyłącznie na planowaniu przestrzennym, choć historycznie plany zagospodarowania przestrzennego, obok planów społeczno-gospodarczych, stanowiły zręby planowania w ochronie środowiska⁴.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

³ Ustawodawca poświęca temu zagadnieniu w prawie ochrony środowiska odrębny rozdział (VII); szerzej na ten temat B. Rakoczy, *Problematyka ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26 (numer specjalny: „Planowanie strategiczne i przestrzenne”), s. 203 i nn.

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.; nie obowiązuje) nadała planowaniu (zarówno przestrzennemu, jak i społeczno-gospodarczemu) rangę jednego z najważniejszych instrumentów ochrony środowiska. Ten kierunek rozwijały trzy ustawy: z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (tekst jedn.: Dz. U. z 1987 r. Nr 4, poz. 26 ze zm.; nie obowiązuje), z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.; nie obowiązuje), z dnia

Po przemianach ustrojowych planowanie, pod wpływem prawa unijnego, „wróciło do łask”⁵ i obecnie w spektrum planowania w ochronie środowiska można znaleźć wiele instrumentów planistycznych. Jednym z podstawowych instrumentów osiągnięcia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej celów założonych w polityce zrównoważonego rozwoju są plany gospodarki odpadami⁶. Wielość i różnorodność planów w ochronie środowiska – zwanych także programami, politykami i strategiami⁷ – i ich znaczenie dla ochrony środowiska wzmacnia prewencyjny model ochrony środowiska. Przyjmując, zgodnie z zasadą prewencji, że najlepszym możliwym etapem zapobiegania negatywnym skutkom w środowisku jest etap planowania inwestycji, trudno nie doceniać roli planów w ochronie środowiska. U podstaw zasady prewencji i zasady przezorności⁸, zawartych w art. 6 p.o.s., leży próba przewidywania skutków działań podejmowanych w środowisku, co ma szansę zapewnić wyższy poziom ochrony środowiska aniżeli działania następcze w przypadku wystąpienia szkody. Instrumentem służącym realizacji zasady prewencji jest ocena oddziaływania na środowisko⁹, ale planowanie – jako instytucja prawa ochrony środowiska – wpisuje się w pełni w ten prewencyjny nurt.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie są skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Aby na nie odpowiedzieć, należy przedstawić charakter prawny wojewódzkiego planu gospodarki odpadami i ukazać jego rolę w kontekście budowy szczególnego rodzaju obiektu budowlanego, jakim jest składowisko odpadów. Potrzeba analizy przedmiotowego zagadnienia zrodziła się na skutek wątpliwości w zakresie stosowania art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach¹⁰, w świetle którego „[w] przypadku, gdy budowa składowiska

12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.; nie obowiązuje). Każda z nich poświęcała wiele miejsca zadaniom planów w ochronie środowiska; zob. D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 34 [w:] eidem, Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX/el. 2022.

⁵ J. Sommer, *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2010, nr 2, s. 39.

⁶ I. Sobieraj, *Charakter prawny wojewódzkich planów gospodarki odpadami a sytuacja prawna przedsiębiorców*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12, s. 35.

⁷ Oprócz najczęściej spotykanych: planów, strategii i programów, mogą pojawiać się również takie nazwy jak: priorytety, koncepcje, założenia, studia, oceny, analizy, raporty, warunki itp.; zob. K. Włażlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 6–26.

⁸ Szerzej na ten temat zob. N. de Sadeleer, *The Polluter-Pays, Prevention, and Precautionary Principles: Three Approaches to Environmental Risk* [w:] *idem, Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2022, s. 51–226.

⁹ Celem postępowania środowiskowego jest zidentyfikowanie źródeł oddziaływania przedsięwzięcia, jego analiza i ocena wobec wymagań ochrony środowiska. W ramach oceny oddziaływania na środowisko analizuje się i ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia m.in. na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy oraz wzajemne oddziaływanie wskazanych wyżej elementów pomiędzy sobą; szerzej na ten temat zob. J. Jendrośka, J. Sommer, *Environmental impact assessment in Polish law: The concept, development, and perspectives*, „Environmental Impact Assessment Review” 1994, t. 14, nr 2–3.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.; dalej: u.o.).

odpadów nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów odmawia wydania tego pozwolenia". Organy administracji architektoniczno-budowlanej, podejmując rozstrzygnięcie w zakresie wydania bądź odmowy wydania pozwolenia na budowę, zmuszone są wyjść poza swoją „strefę komfortu” i przejąć na siebie ciężar rozstrzygnięcia nie tylko przez pryzmat przepisów budowlanych, ale i przepisów prawnośrodowiskowych.

1. Składowisko odpadów jako budowla, instalacja i przedsięwzięcie budowlane

Pojęcie składowiska odpadów, jako szczególnego rodzaju inwestycji budowlanej należy rozpatrywać w dualnym reżimie prawnym: reżimie prawa budowlanego i w reżimie prawa ochrony środowiska, uwzględniając przepisy ustawy o odpadach.

W świetle art. 3 pkt 3 prawa budowlanego¹¹ składowisko odpadów zostało wprost określone jako budowla, która w myśl pkt 1 tego artykułu stanowi – obok budynku i obiektu małej architektury – element składowy definicji obiektu budowlanego. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 25 u.o. składowisko odpadów to obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów. Można więc przyjąć, że ustawa o odpadach doprecyzowuje pojęcie składowiska odpadów jako obiektu budowlanego, poprzez wskazanie jego przeznaczenia. Składowanie odpadów jest możliwe wyłącznie na terenie legalnie działającego obiektu budowlanego, mającego status składowiska odpadów, który powinien być zlokalizowany i urządzony zgodnie z przepisami ustawy o odpadach oraz rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów¹². Przepisy te określają m.in. szczególne wymagania dotyczące lokalizacji, budowy i prowadzenia składowisk odpadów i ich poszczególne typy. Lokalizacja, budowa oraz prowadzenie składowiska odpadów musi spełniać wymagania zapewniające bezpieczne dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska składowanie odpadów, w szczególności wymagania zapobiegające zanieczyszczeniu wód powierzchniowych i podziemnych, gleby i ziemi oraz powietrza¹³.

Na tle definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 25 u.o. w orzecznictwie NSA¹⁴ ugruntował się pogląd, że składowisko odpadów stanowi wprawdzie obiekt budowlany, ale przeznaczony do składowania odpadów. To specyficzne przeznaczenie powoduje z kolei, że wymagania dotyczące realizacji tego obiektu kształtowane są przez dwie grupy przepisów, nie tylko przez przepisy budowlane, ale także przepisy odnoszące się do odpadów. Tym samym organy administracji architektoniczno-budowlanej powinny

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.; dalej: pr.bud.).

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1902; dalej: r.s.o.).

¹³ Podstawowe wymogi odnoszące się do składowania odpadów znajdują odzwierciedlenie w rozdziale VIII u.o.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 2109/17, LEX nr 2753330.

dostrzegać złożoność reżimu prawnego i jego mieszany charakter uwarunkowany specjalistyczną funkcją projektowanego obiektu, sięgając do obydwu grup przepisów i traktując przez to składowisko odpadów jako szczególnego rodzaju obiekt budowlany. Niektóre rozstrzygnięcia zawarte w pozwoleniu na budowę składowiska odpadów są realizowane dopiero w trakcie eksploatacji, a nie budowy obiektu (osiągnięcie docelowej rzędnej, realizacja kierunku rekultywacji, techniczne zamknięcie czy postępowanie w przypadku wystąpienia awarii), chociaż stanowią element, który musi być uwzględniony w projekcie technicznym składowiska odpadów¹⁵.

Składowisko odpadów jest budowlą, która powoduje emisję i jako taka stanowi instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś. W świetle tego przepisu instalacją jest: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, i położonych na terenie jednego zakładu lub budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Stanowisko takie zostało również wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r.¹⁶, w którym sąd orzekł, że składowisko odpadów jest budowlą, której eksploatacja może wywołać emisję, tym samym spełnia przesłanki zaliczenia do instalacji w rozumieniu prawa ochrony środowiska.

W systemie prawa ochrony środowiska możemy znaleźć pojęcie szersze niż „obiekt budowlany” czy „inwestycja budowlana”. Jest to „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie¹⁷. Przedsięwzięciem jest zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym na wydobywaniu kopalin, przy czym przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

Jak już zostało ustalone, składowisko odpadów jest zamierzeniem budowlanym (przedsięwzięciem) zaliczanym do budowli w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, natomiast w świetle przepisów prawa ochrony środowiska stanowi instalację. Lokalizacja składowiska wiąże się ponadto z przekształceniem i zmianą sposobu wykorzystania danego terenu – tym samym spełnia przesłankę zaliczenia do grupy przedsięwzięć. Warto w tym miejscu przypomnieć, że dyrektywa 92/43/EWG z 1992 r. nie definiuje pojęcia „przedsięwzięcie”; jego interpretacja powinna być zatem dokonywana na bazie sposobu jego sformułowania, celu i kontekstu, w jakim występuje¹⁸. Przez „przedsięwzięcie” rozumie się wykonywanie prac budowlanych lub innych instalacji

¹⁵ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 29574 w sprawie nowelizacji ustawy o odpadach, w szczególności regulacji prawnych dotyczących sytuacji przejściowych po wejściu w życie ustawy o odpadach uchylającej poprzednią ustawę, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7D6C1C1D> [dostęp: 2.01.2023].

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1564/06, LEX nr 330467.

¹⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.; dalej: u.u.i.ś.).

¹⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 kwietnia 2010 r., II SA/Go 950/09, LEX nr 577075.

lub systemów, a także inne ingerencje w otoczenie i krajobraz, włącznie z wydobywaniem surowców mineralnych¹⁹. Katalog przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa stosowne rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁰. Składowisko odpadów jest przedsięwzięciem zaliczonym do tzw. grupy pierwszej i jako takie zawsze znacząco oddziałuje na środowisko. Budowa składowiska odpadów (jednej lub wielu kwater)²¹, które mogą składać się z sektorów, należy uznać za przedsięwzięcie powiązane technologicznie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.ś.

2. Charakter prawny wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

Wojewódzki plan gospodarki odpadami jest filarem systemu gospodarowania odpadami na terenie danego województwa, funkcjonującym nieprzerwanie od 2001 r.²², jednak jego charakter prawny nie jest jednoznaczny, a poszczególne etapy regulacji i liczne zmiany przepisów pogłębiały wątpliwości wokół charakteru prawnego WPGO. W tych okolicznościach istotne dla przedmiotowej analizy są przepisy Konstytucji RP dotyczące źródeł prawa. Na system źródeł prawa składają się źródła prawa powszechnie obowiązującego, którymi zgodnie z art. 87 Konstytucji RP są obowiązujące na terenie całego kraju: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przepisy te zawierają normy generalne i abstrakcyjne i jako takie odnoszą się do bliżej nieokreślonej liczby adresatów oraz dotyczą bliżej nieokreślonej sytuacji lub zdarzeń i mają charakter powtarzalny²³. System źródeł prawa administracyjnego charakteryzuje się dodatkowymi właściwościami, odróżniającymi go od systemu źródeł innych gałęzi prawa²⁴. Są w nim obecne źródła prawa, które mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 Konstytucji RP), a mianowicie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. Należy zgodzić

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 ze zm.).

²¹ Przepisy ustawy o odpadach nie definiują pojęcia kwater składowiska, posługują się natomiast sformułowaniem „wydzielona część składowiska” (np. art. 146 u.o.). Kwaterą jest część składowiska przeznaczona do składowania odpadów (por. § 15 ust. 1 i 2 r.s.o.), a zatem nie stanowi ona odrębnego składowiska odpadów.

²² Obowiązek opracowywania planów gospodarki odpadami w Polsce implementowany został z prawa unijnego (wówczas wspólnotowego) do uchylonej już ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

²³ B. Jaworska-Dębska, *Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 382.

²⁴ Zob. np. J. Stelmasiak, *Źródła prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (zagadnienia podstawowe)* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 435.

się z poglądem, że Konstytucja RP wprowadza z jednej strony zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś otwarty system źródeł prawa wewnętrznego²⁵. Akty prawa wewnętrznego, w odróżnieniu od norm powszechnie obowiązujących, nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji, nie mogą też stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach i obowiązkach obywateli²⁶. Brak ich obowiązywania *erga omnes* nie oznacza, że nie mogą wpływać na pozycję prawną obywatela usytuowanego na zewnątrz administracji, czego ewidentnym przykładem jest wojewódzki plan gospodarki odpadami. Osobną kategorię prawną stanowią akty planowania, które nie są przedmiotem uregulowań konstytucyjnych, a które mogą znajdować się zarówno wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (wówczas ustawa prawa materialnego stanowi wprost, że dany akt jest aktem prawa miejscowego), jak i w ramach źródeł prawa wewnętrznym obowiązującego. W tym ostatnim przypadku ustawa prawa materialnego nie zawiera wzmianki o charakterze prawnym aktu, który – wyznaczony tymi przepisami – wskazuje na wewnętrzny, programowy i prognostyczny jego charakter. Współcześnie akty planowania określają główne kierunki działań w wielu dziedzinach administracji publicznej, m.in. w sferze rozwoju regionalnego i lokalnego, w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego czy ochrony środowiska²⁷. Przepisy z zakresu ochrony środowiska zawierają liczne normy planowania, raz nadając im charakter normatywny²⁸, innym razem odmawiając takiego charakteru²⁹. Rację ma Jerzy Sommer, twierdząc, że planowanie to przede wszystkim domena prakseologii i teorii organizacji, a w zakresie planowania ekonomicznego – ekonomii. Prawo wkracza w dziedzinę planowania tylko wtedy, gdy planującym jest organ administracji publicznej³⁰.

Nie budzi wątpliwości wewnętrzny charakter krajowego planu gospodarki odpadami przyjmowanego w formie uchwały Rady Ministrów. Charakter prawny wojewódzkich planów gospodarki odpadami jest bardziej złożony, a na tę złożoność wpływa trudna do rozpoznania wola ustawodawcy co do charakteru WPGO. Początkowo bowiem ustawodawca nadał uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami rangę aktu prawa miejscowego, pozostawiając sam wojewódzki plan gospodarki odpadami w grupie aktów o charakterze aktów kierownictwa

²⁵ *Ibidem*, s. 436.

²⁶ Szerzej na ten temat K. Wlazlak, *Charakter prawny aktów...*, s. 6–26.

²⁷ *Ibidem*, s. 26.

²⁸ Np. programy ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko, przyjmowane w drodze aktów prawa miejscowego w trybie art. 84 p.o.ś.; plany utrzymania wód przyjmowane w trybie art. 327 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.).

²⁹ Np. przyjmowane na podstawie prawa wodnego plany gospodarowania wodami w obszarze dorzecza, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy; przyjmowane na podstawie prawa ochrony środowiska gminne, powiatowe i wojewódzkie programy ochrony środowiska, programy ochrony środowiska przed hałasem; przyjmowane w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.) plany ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego.

³⁰ J. Sommer, *Charakter prawny planów...*, s. 39.

wewnętrznego. Uchwała w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami stanowiła odrębny akt prawny względem samego planu, który miał charakter programu działania na danym obszarze w dziedzinie gospodarki odpadami, skierowanego do organów administracji publicznej³¹.

Ostatecznie, nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r. ustawodawca uchylił art. 38 u.o., likwidując tym samym przepis o powszechnie obowiązującym charakterze uchwały w sprawie wykonania WPGO. Tym samym aktualność zachowują obecnie tezy o nie-normatywnym charakterze wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, który, tak samo jak program ochrony środowiska obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym nie powinien wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji³². Tak jednak nie jest, albowiem WPGO kształtuje sytuację prawną przedsiębiorcy działającego w sferze gospodarki odpadami, a wspomniany na wstępie przepis art. 127 ust. 5 u.o., o jednoznacznie określonym brzmieniu, iż nieokreślenie budowy składowiska odpadów w WPGO skutkuje odmową wydania pozwolenia na budowę, przeczy wewnętrznemu charakterowi WPGO.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami, będąc planistycznym instrumentem służącym wdrażaniu hierarchii postępowania odpadami, określającym ogólne cele i kierunki działań właściwych organów w zakresie gospodarki odpadami, stanowi swoiste źródło prawa administracyjnego, określające zamierzenia administracji publicznej i jednocześnie jedną z materialnych przesłanek aktów wydawanych przez organy administracji publicznej³³. Szersze spojrzenie prezentuje WSA w Kielcach, stwierdzając, że uchwała w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, jakkolwiek nie jest aktem prawa miejscowego, jest sprawą z zakresu administracji publicznej³⁴, i to stwierdzenie nadal zachowuje aktualność.

³¹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2013 r., IV SA/Po 875/13, LEX nr 1405119.

³² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 marca 2014 r., NK-N.4131.7.9.2014. GD1.

³³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., II SA/Wr 237/17, LEX nr 2388424. W wyroku tym Sąd stwierdził, że choć wojewódzki plan gospodarki odpadami nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, to podlega zaskarżeniu przez każdy podmiot, który wykaże, że jego interes prawny został naruszony przez konkretne postanowienia tego planu. Z kolei interes prawny w zaskarżeniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami będzie miał taki podmiot, który wykaże, że postanowienia planu godzą w jego sferę prawną, tj. wywołują dla niego negatywne konsekwencje prawne, np. w postaci zniesienia czy ograniczenia jego uprawnień wynikających z konkretnych przepisów. Na uchwałę w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która nie jest aktem prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, skarga przysługuje zarówno na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 w zw. z art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), jak i w art. 91 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.; dalej: u.s.w.). Można przyjąć, że skarga w trybie art. 91 u.s.w. może być wnoszona w sytuacjach podejmowania przez organy samorządowe czynności prawnych innych niż stanowienie prawa miejscowego.

³⁴ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/Ke 818/12, LEX nr 1340295.

Kolejne wątpliwości co do charakteru prawnego WPGO generuje konieczność określenia wymagań w nim zawartych w aktach o charakterze powszechnie obowiązującym. Taka sytuacja ma miejsce na kanwie art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o porządku i czystości w gminach³⁵, skoro wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, a zatem aktu kierownictwa wewnętrznego muszą być uwzględnione w regulaminie utrzymania czystości i porządku jako jego obligatoryjny element treściowy, który to regulamin stanowi akt prawa miejscowego. Jak zauważył WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r.³⁶ normy zawarte w WPGO mają charakter kierunkowy, wyznaczając cele i zalecając określone metody ich osiągnięcia. Tej zasadniczej kwestii nie zmienia okoliczność, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku będącym aktem prawa miejscowego, zamieszcza się wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Upoważnienie tego rodzaju nie oznacza, że jakiegokolwiek wymagania przewidziane w akcie prawa wewnętrznego, jakim jest wojewódzki plan gospodarki odpadami, mają być w ramach regulaminu redagowane w formie powszechnie obowiązujących nakazów i zakazów (norm materialnych). Tym samym sąd administracyjny daje wyraz przekonaniu, że normy kierunkowe mogą wyznaczać wymagania dla norm materialnych. Na tle powyższego wyroku trudno nie zauważyć kształtującego i pośrednio wiążącego charakteru WPGO.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami jako akt planistyczny ustala pewne założenia funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Z istoty planu wynika, że podane w nim dane są wartościami planistycznymi (prognozami, szacunkami), a nie normami prawnymi. Jednak te prognostyczne i programowe normy oddziałują na akty normatywne, wyznaczając im warunek konieczny uwzględnienia wymagań, jak to się dzieje w przypadku regulaminu czystości i porządku w gminach, oraz na akty administracyjne, w modelowym przykładzie – pozwolenia na budowę składowiska odpadów. Będąc planistycznym instrumentem służącym osiągnięciu celów środowiskowych, WPGO stanowi zatem swoiste źródło prawa administracyjnego określające zamierzenia administracji³⁷, w określonych prawnie sytuacjach kształtujące sytuację prawną podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W najnowszym orzecznictwie sądownoadministracyjnym coraz częściej zauważa się swoistą pozorność wewnętrznego charakteru prawnego WPGO. W wyroku WSA w Gdańsku³⁸, sąd orzekł, że plany gospodarki odpadami nie są aktami o charakterze wyłącznie informacyjnym, a ich postanowienia mogą wpływać na sytuacje prawne

³⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1469).

³⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2021 r., II SA/Wr 88/21, LEX nr 3184801.

³⁷ Por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 1670/15, LEX nr 2273735. Sąd zaznaczył, że na uchwałę w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która nie jest aktem prawa miejscowego, skarga przysługuje, gdyż skarga w trybie art. 91 ust. 1 u.s.w. może być wnoszona w sytuacjach podejmowania przez organy samorządowe czynności prawnych innych niż stanowienie prawa miejscowego. Ograniczenie zakresu skargi na gruncie ustawy o samorządzie województwa jedynie do skarżenia aktów prawa miejscowego ograniczałoby nadmiernie i w sposób nieuzasadniony konstytucyjne prawo do sądu.

³⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2019 r., II SA/Gd 268/19, LEX nr 2738705.

podmiotów spoza administracji publicznej. Plany te w istocie wiążą także podmioty ubiegające się o wydanie zezwolenia lub pozwolenia, skoro dany podmiot nie otrzyma określonej decyzji, jeżeli plan gospodarki odpadami stoi temu na przeszkodzie i przesądza o wydaniu decyzji odmownej.

3. Wojewódzki plan gospodarki odpadami a budowa składowiska odpadów

Wojewódzkie akty gospodarki odpadami stanowią dokumenty planistyczne przyjmowane przez sejmik województwa w formie uchwały³⁹. Samorząd województwa jest zobligowany do wypracowania takiego systemu gospodarki odpadami, który umożliwi realizację przez gminy obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach⁴⁰. Wojewódzkie plany gospodarki odpadami jako swoiste akty planowania oddziałują w sposób wyraźny na sytuację prawną przedsiębiorców działających w sferze gospodarki odpadami, zwłaszcza prowadzących składowiska odpadów. Tymi przedsiębiorcami są nierzadko spółki komunalne, w których gminy mają 100% udziałów. Bezpośrednim adresatem regulacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami są zarówno organy administracji (także te, które nie wchodzą w skład administracji samorządowej województwa, w tym organy administracji architektoniczno-budowlanej), jak i przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie zarządzania instalacjami, którzy na tej podstawie mogą otrzymać określone uprawnienia w drodze aktu administracyjnego⁴¹.

W poprzednim stanie prawnym od spełnienia wymagań zawartych w WPGO zależnych było kilka kluczowych z punktu widzenia procesu inwestycyjnego decyzji: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, pozwolenie na budowę, pozwolenie zintegrowane lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów w instalacji. Było to możliwe na kanwie art. 38a u.o. wprowadzonym nowelizacją ustawy o odpadach z dnia 15 stycznia 2015 r.⁴² Zgodnie z tym przepisem, jeżeli instalacja przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych nie została ujęta w WPGO, właściwy organ odmawiał wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Od uprzedniego ujęcia instalacji w WPGO uzależnione było otrzymanie

³⁹ Szerzej na ten temat zob. A.K. Modrzejewski, „Zrównoważone” tworzenie wojewódzkich planów gospodarowania odpadami a współpraca międzygminna, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14, s. 101–112.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., II OSK 861/19, LEX nr 2728357.

⁴¹ Por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 2897/16, LEX nr 2591236.

⁴² Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 122).

wszystkich wyżej wymienionych decyzji. Sytuacja prawna i faktyczna przedsiębiorców prowadzących instalację została podporządkowana WPGO w ten sposób, że najważniejsze i kluczowe decyzje administracyjne mogły spotkać się z odmową w przypadku pominięcia danej instalacji w planie. Stosownie do art. 38a u.o. WPGO zdecydował m.in. o tym, jakie instalacje będą mogły zostać Regionalnymi Instalacjami Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK)⁴³. Materie regulowane w WPGO były inne aniżeli w uchwale podejmowanej w przedmiocie jego wykonania. Do wyłącznej kompetencji prawotwórczej sejmiku województwa należało ujęcie danej instalacji jako planowanej regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w akcie prawa miejscowego, którym była uchwała sejmiku województwa w sprawie wykonania (zmiany wykonania) planu gospodarki odpadami dla danego województwa⁴⁴. Natomiast przy uchwalaniu samego WPGO – stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o. – na sejmiku ciążył obowiązek uwzględnienia w planie gospodarki odpadami istniejących na danym terenie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślano, że przepis art. 38a u.o. mógł być źródłem interesu prawnego podmiotu posiadającego instalację przeznaczoną do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, której nie ujęto w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Na tej podstawie możliwe było zaskarżenie uchwały w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami⁴⁵.

Stan prawny uległ diametralnej zmianie, kiedy na mocy art. 6 ustawy nowelizującej z 2019 r. przepis art. 38a u.o. został uchylony. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej z 2019 r., motywem uchylecia przepisu było ułatwienie powstawania wskazanych w nim instalacji, natomiast od ujęcia instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami zależy możliwość finansowania inwestycji ze środków publicznych (art. 35 ust. 9 u.o.). W obecnym stanie prawnym nieujęcie inwestycji w planie gospodarki odpadami nie stanowi podstawy odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz decyzji środowiskowej. Umieszczenie instalacji przeznaczonej do przetwarzania odpadów komunalnych w WPGO warunkuje jedynie możliwość finansowania

⁴³ Warto w tym miejscu przypomnieć, że w stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579; dalej: ustawa nowelizująca z 2019 r.), oprócz wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa wydawał drugą uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Jej treścią było wyłącznie: 1) określenie regionów gospodarki odpadami komunalnymi; 2) wyznaczenie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalacji zastępczych. Wraz z uchYLENIEM art. 38 u.o. ustawą nowelizującą z 2019 r. ustawodawca zrezygnował z regionalizacji gospodarki odpadami komunalnymi.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r., II OSK 1481/15, LEX nr 2083401.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., II OSK 235/18, LEX nr 2502453; wyrok NSA z dnia 4 października 2018 r., II OSK 558/18, LEX nr 2616951.

inwestycji ze środków publicznych, a nie możliwość uzyskania decyzji administracyjnych i wybudowania instalacji⁴⁶.

Zatem jeżeli inwestor spełni wszystkie wymogi budowlane, techniczne, technologiczne i środowiskowe związane z realizacją inwestycji, organ nie może odmówić wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o udzieleniu zezwolenia na przetwarzanie odpadów ze względu na nieujęcie instalacji w WPGO.

Z punktu widzenia analizowanego problemu istotne jest pytanie, jakie było *ratio legis* pozostawienia wymogu uzależnienia od ujęcia instalacji w WPGO jedynie w przypadku pozwolenia na budowę (art. 127 ust. 5 u.o.), przy jednoczesnym uchyleniu art. 38a u.o. Jest pewna sprzeczność w tym, że uchylono przepis uzależniający uzyskanie pozwolenia na budowę (i innych decyzji inwestycyjnych) od wcześniejszego ujęcia instalacji w WPGO, pozostawiając w obrocie prawnym art. 127 ust. 5 u.o., który w sposób jednoznaczny nakazuje organowi administracji architektoniczno-budowlanej odmówić wydania pozwolenia na budowę w przypadku, gdy budowa składowiska odpadów nie jest określona w WPGO. Jest oczywiste, że organ administracji stosuje normy obowiązujące w systemie prawnym (art. 127 ust. 5 u.o.), a nie normy, które zostały z niego wyeliminowane. Co więcej, organ musi zawsze brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego.

Akt administracyjny poprzedzający wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę (decyzja środowiskowa), jak i akt administracyjny następujący po wydaniu pozwolenia na budowę (pozwolenie zintegrowane lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów) dla swojej ważności nie wymagają uwzględnienia instalacji w WPGO. Tę weryfikację pozostawiono jedynie w przypadku pozwolenia na budowę, a zatem – jeżeli mamy do czynienia z budową składowiska odpadów – na środkowym etapie procesu inwestycyjnego. Pozwolenia dotyczące odpadów, o których mowa w art. 128 u.o., wydawane są dopiero po wybudowaniu obiektu budowlanego i uzyskaniu pozwolenia na budowę. Decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów jest ostatnią decyzją spośród tych, jakie w myśl art. 128 u.o. należy kolejno uzyskać, by można było rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska odpadów. Wcześniejsze decyzje to pozwolenie zintegrowane albo zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydawane w trybie ustawy o odpadach oraz pozwolenie na budowę i pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów, wymagane w trybie przepisów prawa budowlanego. Aby przystąpić do

⁴⁶ Nawet instalacja komunalna, która nie jest ujęta w WPGO, może uzyskać decyzje umożliwiające realizację inwestycji. Potwierdza to odpowiedź Ministra Klimatu z 25.03.2020 r., znak: DGO.IV.050.3.2020.KR, na interpelację poselską, dotyczącą m.in. wpisu do WPGO instalacji komunalnej, w której czytamy: „podmiot, który zamierza wybudować instalację komunalną, może ubiegać się o wpis na listę prowadzoną przez marszałka jako instalacja planowana, uzyskać wymagane prawem zezwolenia, a po zakończeniu inwestycji uzyskać wpis na listę marszałka dla instalacji funkcjonującej, bez względu na to, czy instalacja została wcześniej ujęta w WPGO [...]. Ujęcie w planie inwestycyjnym (załączniku do WPGO) budowy, rozbudowy lub modernizacji instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów komunalnych jest warunkiem dopuszczalności finansowania tych inwestycji ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej”.

użytkowania składowiska odpadów, konieczne jest uzyskanie kilku aktów administracyjnych znajdujących się w dwóch reżimach prawnych.

Warto zauważyć, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie stanowi samoistnej podstawy działań podejmowanych przez inwestora czy szerzej podmiot realizujący przedsięwzięcie, którego środowiskowe warunki określono. Stosownie bowiem do art. 72 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz art. 86 pkt 2 u.u.i.s. jej wydanie następuje przed uzyskaniem m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę, po czym dołącza się ją do wniosku o wydanie tej decyzji, gdyż wiąże ona organ, który tę decyzję wyda. W efekcie to organ architektoniczno-budowlany, wydając pozwolenie na budowę, będąc związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, powinien zadbać o to, by uwarunkowania te zostały zastosowane i wdrożone⁴⁷. Jeżeli natomiast organ ten wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę składowiska odpadów, powinien uczynić to, określając w treści pozwolenia wymogi, o których mowa w art. 127 ust. 3 i 4 u.o.⁴⁸

Należy w pełni podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że pozwolenie na budowę składowiska odpadów stanowi odmiennego rodzaju, mocniejszy instrument reglamentacji procesu inwestycyjnego niż pozwolenie na budowę innych obiektów. Nie może się ono bowiem ograniczyć do zatwierdzenia projektu budowlanego, ale musi określić dalsze warunki prowadzenia tego procesu. Podstawą działań inwestora staje się nie tylko zatwierdzony przez organ projekt budowlany, lecz również pozwolenie na budowę, które obligatoryjnie i niezależnie od treści projektu powinno precyzyjnie wyznaczać dozwolone granice tych działań przez określenie dalszych wymagań, jakim inwestor musi się podporządkować⁴⁹.

Odnośnie do uzależnienia wydania pozwolenia na budowę od jej ujęcia w WPGO, treść art. 127 ust. 5 u.o. jest tak jednoznaczna i stanowcza, że nie pozwala na inną wykładnię niż ta, która wynika z jego brzmienia. Mianowicie ustawodawca nakazuje organowi odmówić wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów, jeżeli budowa ta nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków w tym zakresie⁵⁰. Tym samym nie można obronić tezy o wewnętrznym charakterze prawnym tego planu.

Podsumowanie

Na tle powyższych rozważań, wspartych orzecznictwem sądów administracyjnych, można wyciągnąć wniosek, że pozostawienie w obrocie prawnym art. 127 ust. 5 u.o., który uzależnia wydanie pozwolenia na budowę składowiska odpadów od uprzedniego ujęcia instalacji w WPGO, przy jednoczesnym uchyleniu art. 38a u.o. było cełowym zabiegiem ustawodawczym, którego jednak nie należy ocenić pozytywnie.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 2109/17, LEX nr 2753330.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2735/15, LEX 2340933.

Przedsiębiorcy mogli bowiem odnieść wrażenie, że uchylene art. 38a u.o. dało swoiste „zielone światło” dla tych instalacji, które nie zostały ujęte w WPGO. Takiemu podejściu mogła sprzyjać okoliczność, że uchylony został także art. 38 u.o., według którego uchwała w sprawie wykonania tego planu miała walor prawa miejscowego, pozostawiając przepisy wskazujące na wyłącznie programowy i informacyjny charakter WPGO. Artykuł 127 ust. 5 u.o., uzależniając wydanie pozwolenia na budowę składowiska odpadów od określenia instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, niweczy tezę o wyłącznie wewnętrznym charakterze tego planu poprzez to, że WPGO w sposób ewidentny oddziałuje na sferę praw i obowiązków przedsiębiorców, uniemożliwiając uzyskanie jednej z kluczowych decyzji w procesie inwestycyjnym. Jest to szczególnie kontrowersyjne w przypadku zmiany pozwolenia na budowę polegającego na zmianie parametrów rzędnej składowiska, kiedy nie zawsze jest pewne, czy mamy do czynienia z robotami budowlanymi, czy tylko ze zwiększeniem obciążenia już istniejącego składowiska. W tym ostatnim przypadku organ musi rozważyć, czy konieczna jest zmiana pozwolenia na budowę, czy też ewentualnie zmiana wysokości rzędnej wymaga zastosowania procedury, o której mowa w art. 71 pr.bud., a zatem zmiany sposobu użytkowania.

W tym miejscu warto zatrzymać się na kwestii ewentualnej zgodności z WPGO w przypadku zmiany sposobu użytkowania składowiska odpadów. Zgodnie art. 71 ust. 6 pr.bud., jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę – rozstrzygnięcie w sprawie zmiany sposobu użytkowania następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę. Zmiana sposobu użytkowania może wymagać wyłącznie zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W pierwszym przypadku, gdy mamy do czynienia z robotami budowlanymi polegającymi na odbudowie, rozbudowie i nadbudowie składowiska jako obiektu budowlanego, a więc wymagającymi uzyskania pozwolenia na budowę, zgodność z WPGO jest wymagana. Jednak gdyby zmiana sposobu użytkowania składowiska odpadów polegała jedynie na modyfikacji ilości składowanych odpadów bez ingerencji w strukturę obiektu budowlanego, wówczas zmiana sposobu użytkowania składowiska odpadów, w którym dochodzi do zwiększenia ich masy przy jednoczesnym braku konieczności wykonywania robót budowlanych, nie generowałaby obowiązku uzyskania zgodności z WPGO.

Na tle analizowanego w niniejszym opracowaniu problemu mamy do czynienia z połączeniem dwóch grup przepisów: ustawy o odpadach i innych aktów prawnych mających na celu ochronę środowiska z jednej strony oraz szeroko rozumianego prawa budowlanego z drugiej. Przepisy te tworzą konglomerat wymagań reglamentacyjnych, jakie organ administracji architektoniczno-budowlanej musi zastosować łącznie, by skomplikowane przedsięwzięcie w postaci składowiska odpadów odpowiadało przepisom powszechnie obowiązującego prawa. Z kolei WPGO wpływa kształtującą na zakres praw i obowiązków podmiotów inwestycyjnych zakładających i prowadzących składowiska odpadów.

Literatura

- Danecka D., Radecki W., *Komentarz do art. 34* [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX/el. 2022.
- Jaworska-Dębska B., *Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004.
- Jendrośka J., Sommer J., *Environmental impact assessment in Polish law: The concept, development, and perspectives*, „Environmental Impact Assessment Review” 1994, t. 14, nr 2–3.
- Rakoczy B., *Problematyka ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26 (numer specjalny: „Planowanie strategiczne i przestrzenne”).
- Modrzejewski A.K., „Zrównoważone” tworzenie wojewódzkich planów gospodarowania odpadami a współpraca międzygminna, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14.
- de Sadeleer N., *The Polluter-Pays, Prevention, and Precautionary Principles: Three Approaches to Environmental Risk* [w:] N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2022.
- Sobieraj I., *Charakter prawny wojewódzkich planów gospodarki odpadami a sytuacja prawna przedsiębiorców*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12.
- Sommer J., *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2010, nr 2.
- Stelmasiak J., *Źródła prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (zagadnienia podstawowe)* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
- Właźlak K., *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6.

Streszczenie

Marta Woźniak

Skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie są skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Aby na nie odpowiedzieć, konieczne jest przedstawienie charakteru prawnego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami i ukazanie jego roli w kontekście budowy szczególnego rodzaju obiektu budowlanego, jakim jest składowisko odpadów. W artykule postawiono tezę o kształtującym charakterze WPGO, skoro ustawodawca nakazuje organowi odmówić wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów, jeżeli budowa ta nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Zwrócono uwagę na złożoność prawną budowy składowiska odpadów, wymagającą od organu administracji budowlanej stosowania dwóch reżimów prawnych: prawa budowlanego i prawa ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: wojewódzki plan gospodarki odpadami, składowisko odpadów, budowa, planowanie, pozwolenie na budowę.

Summary

Marta Woźniak

Consequences of not including the construction of a landfill site in the provincial waste management plan in the light of the case law of the administrative courts

The aim of this article is to answer the question of what are the consequences of not including the construction of a landfill site in the provincial waste management plan. In order to answer it, it is necessary to present the legal character of the provincial waste management plan and to show its role in the context of the construction of a particular type of construction facility, such as a landfill site. The article puts forward a thesis on the formative character of the provincial waste management plan, since the legislator orders the authority to refuse to issue a permit for the construction of a landfill site if the construction is not specified in the provincial waste management plan. Attention was drawn to the legal complexity of the construction of a landfill site, requiring the construction administration authority to apply two legal regimes: construction law and environmental law.

Keywords: provincial waste management plan, landfill, construction, planning, building permit.