

ANALIZA PRAWNA

SPIS TREŚCI:

1. CEL I ZAKRES OPRACOWANIA

2. ŹRÓDŁA PRAWA

3. DEFINICJE

4. NOTA PRAWNA

5. ANALIZA ZGODNOŚCI WYKONANYCH PRAC W RAMACH PRZEDSIĘWZIĘCIA

6. ANALIZA POD KĄTEM ZGODNOŚCI Z PRAWEM POZWOLEŃ WYDANYCH DLA PRZEDMIOTOWEJ
INWESTYCJI

6.1 STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY
WOŁOMIN

6.2 DECYZJA O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH DLA PRZEDSIĘWZIĘCIA POLEGAJĄCEGO
NA ROZBUDOWIE ZAKŁADU ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW MZO WOŁOMIN

6.3 POZWOLENIE NA BUDOWĘ

6.4 POZWOLENIE NA UŻYTKOWANIE

7. PODSUMOWANIE

1. CEL I ZAKRES OPRACOWANIA

Celem niniejszej części ekspertyzy będzie uzyskanie odpowiedzi dotyczących następujących zagadnień:

1. zgodności wykonanych prac w ramach rozbudowy Zakładu Zagospodarowania Odpadów MZO Wołomin.
2. zgodności z prawem pozwoleń wydanych dla przedmiotowej Inwestycji.

Zgodnie z Umową z Zamawiającym zakres prac w niniejszej Analizie przewiduje:

1. Analizę zgodności prac w ramach przedsięwzięcia pod nazwą „Rozbudowa Zakładu Zagospodarowania Odpadów MZO Wołomin na terenie działek ewidencyjnych : 408, 409, 410/1, 411/1, 412/1, 412/1, 413/1, 415/1, 416/1, 417/1, 418/1, 419/1, 420/1, 421/1, 422/1, 423/1, 424/1, 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1 w miejscowości Stare Lipiny”.

2. Analizę pod kątem zgodności z prawem dokumentów:

- decyzji Burmistrza Wołomina nr 347/13 z dnia 25 listopada 2013 r., znak WOŚ.6220.20.2012, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie Zakładu Zagospodarowania Odpadów MZO Wołomin,

w miejscowości Stare Lipiny, dalej: „Decyzja środowiskowa”

- decyzji Starosty Wołomińskiego o pozwoleniu na budowę nr 1108p/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r., znak: WAB.6740.2.1.29.2014, dalej: „Pozwolenie na budowę”

- decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wołominie udzielającej pozwolenia na użytkowanie nr 348/2015, z dnia 13 maja 2015 r., znak: ZUW.70032-3.6.496.2015 MK, dalej: „Pozwolenie na użytkowanie”

- Uchwały nr VIII-95/2011 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 14 października 2011 dalej: „Studium”.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (j.t.: Dz. U. 2014, Nr 121, dalej: „kc”)
2. 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 jednolity: Dz.U.2013.1235, ze. zm.) Dalej: „ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku”
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity: Dz. U. 2013, Nr 21, ze zm.) dalej: „ustawa o odpadach”
4. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz. U. 2013, Nr 523)
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. 2012, Nr 647, ze zm.), dalej: „upzp”
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.), dalej: „prawo wodne”
7. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z dnia 9 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.)
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) dalej: „prawo budowlane”.

3. DEFINICJE:

Zamawiający – Gmina Wołomin z siedzibą 05-200 Wołomin, ul. Ogrodowa 8

Wykonawca – Ośrodek Badań i Kontroli Środowiska Sp. z o.o., 40-158 Katowice, ul. Owocowa 8

Analiza – niniejsza analiza

Teren inwestycji – działki o numerach ewidencyjnych: 408, 409, 410/1, 411/1, 412/1, 413/1, 415/1, 416/1, 417/1, 418/1, 419/1, 420/1, 421/1, 422/1, 423/1, 424/1, 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1 położone w miejscowości Stare Lipiny w gminie Wołomin.

Inwestycja/Przedsięwzięcie - rozbudowa Zakładu Zagospodarowania Odpadów MZO Wołomin, w miejscowości Stare Lipiny

4. NOTA PRAWNA

Niniejsza Analiza została sporządzona w oparciu o dokumenty i informacje przekazane przez Zamawiającego. W związku z tym należy zastrzec, że wnioski zawarte w niej odnoszą się wyłącznie do tych informacji i dokumentów oraz oparte są na najlepszej wiedzy zarówno z zakresu problematyki prawa, jak i interpretacji tekstów. W przypadku ewentualnego ujawnienia się nowych, nieznanych dotychczas okoliczności, wszystkie lub niektóre wnioski mogą wymagać dodatkowej analizy.

5. ANALIZA ZGODNOŚCI WYKONANYCH PRAC W RAMACH PRZEDSIĘWZIĘCIA

Zgodność wykonanych prac z pozwoleniem na budowę i projektem budowlanym

Poniżej wskazano stwierdzone braki i różnice pomiędzy zrealizowaną rozbudową Zakładu Oczyszczania Odpadów MZO Wołomin, a uzyskanym dla tej rozbudowy pozwoleniem na budowę i zatwierdzonym projektem budowlanym.

Nie przedstawiamy tutaj nieistotnych odstępstw od projektu budowlanego zgłoszonych przez kierownika budowy przy uzyskiwaniu pozwolenia na użytkowanie. Wprowadzone zmiany nie odstępowały w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego, dlatego w naszej ocenie nie można mówić o ich niezgodności.

1. Brak membran do biosuszenia

W trakcie wizytacji Inwestycji stwierdzono brak membran w sekcji biologicznego przetwarzania odpadów (biosuszenia) na wszystkich ośmiu reaktorach. Z otrzymanych materiałów nie wynika, czy ich montaż był częścią umowy z firmą budowlaną wykonującą Inwestycję, czy też ich montaż jako elementu nie wymagającego pozwolenia na budowę jest zaplanowany przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji.

2. Wentylatory

Zgodnie z projektem budowlanym i wykonawczym do pozwolenia na budowę do prowadzenia procesu biostabilizacji/biosuszenia zostały dobrane wentylatory ZWP-25/0,75/NAP-1/5,5kW (8szt.).

Z dostarczonych nam dokumentów wynika, że w Inwestycji w instalacji do biosuszenia zamontowane zostały wentylatory ZWP-25T/1,25. Są to inne wentylatory niż zaprojektowano w projekcie budowlanym. Z otrzymanej analizy akustycznej zamontowanych wentylatorów przeprowadzonej przy 1180 obrotach na minutę wynika, że z moc akustyczna wentylatora wynosi 68,9 dB. Przy takiej ilości obrotów na minutę spełnione są więc wymagania dotyczące dopuszczalnej mocy akustycznej wentylatorów określone w decyzji środowiskowej. Należy jednak zauważyć, że zgodnie ze świadectwem kontroli jakości zamontowanych wentylatorów ZWP-25T/1,25 mogą one pracować w zakresie do 2960 obrotów na minutę, kiedy badania akustyczne zostały przeprowadzone przy 1180 obrotach na minutę. W celu uniknięcia wątpliwości, że zagwarantowane będzie spełnienie wymagań określonych w decyzji środowiskowej wskazane byłoby np. wgranie oprogramowania sterującego ograniczającego zakres obrotów wentylatorów do poziomu spełniającego wymagania decyzji środowiskowej co do dopuszczalnej mocy akustycznej.

Wykonane prace, a decyzja środowiskowa

Wykonane prace różnią się w niektórych kwestiach od tych określonych w decyzji środowiskowej. W poniższej tabeli zestawiono stwierdzone różnice pomiędzy elementami Inwestycji zakładanymi w decyzji środowiskowej, a pracami i instalacjami wykonanymi na Terenie Inwestycji.

Prace i instalacje przewidziane w decyzji środowiskowej	Wykonane prace na Terenie inwestycji
kontener socjalno-biurowy o powierzchni ok. 240m ²	wykonano budynek socjalno-biurowy o powierzchni 235,05 m ²
linia sortowni i produkcji paliwa z odpadów (paliwo alternatywne RDF) o przepustowości maksymalnej 90000 Mg/rok zlokalizowana w hali o powierzchni ok. 2500 m ²	nie wybudowano
kompostownia komorowa o powierzchni ok. 2000 m ²	nie wybudowano
hala przyjęć odpadów o powierzchni ok. 750m ²	wykonano pole rozładunku odpadów o powierzchni ok. 400 m ² pod wiatą
magazyn odpadów betonowych i budowlanych o powierzchni ok. 2900 m ²	nie wybudowano
magazyn gleby i ziemi o powierzchni ok. 4600 m ²	nie wybudowano
plac załadunku (paliwa z odpadów, kompostu) z placem manewrowym przed halą przyjęć odpadów o powierzchni ok. 4200 m ²	nie wybudowano
pole odkładcze wstępnie rozdrobionych odpadów o powierzchni ok. 450m ²	nie wybudowano
biofiltr systemu kompostowania	nie wybudowano

6. ANALIZA POD KĄTEM ZGODNOŚCI Z PRAWEM POZWOLEŃ WYDANYCH DLA PRZEDMIOTOWEJ INWESTYCJI

6.1 STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY WOŁOMIN

Wstęp

Na wstępie należy zauważyć, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego i nie stanowi podstawy wydawanych decyzji. Jego ustalenia natomiast są wiążące przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania nie jest przedmiotem niniejszej Analizy. Ze względu na fakt, iż Studium nie jest wiążące przy wydawaniu decyzji administracyjnych w dalszej części Analizy decyzje wydane dla Inwestycji nie będą badane pod kątem zgodności ze Studium. Niniejsza część Analizy obejmuje badanie zgodności z prawem Studium w kontekście lokalizacji Inwestycji.

Analiza zgodności z prawem

Teren inwestycji, jak również teren starej kwatery składowiska odpadów znajdującego się w Starych Lipinach został oznaczony w Studium w Załączniku nr 2 „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego” jako IO – *Urządzenia gospodarowania odpadami*.

W tekście Studium teren IO został określony jako teren infrastruktury technicznej gospodarowania odpadami z następującymi ustaleniami:

„wskaźniki dla nowoprojektowanej zabudowy:

– maksymalna wysokość zabudowy – 10 m lub w zależności od potrzeb technologicznych,

Przeznaczenie dopuszczalne terenu - lokalne urządzenia infrastruktury technicznej, niezbędne dla uzbrojenia terenów.

Docelowe zagospodarowanie terenu gospodarowania odpadami IO, zgodnie z projektem rekultywacji składowiska odpadów.” (str. 67 Studium)

Poza powyższym brak jest dodatkowych ustaleń i zakazów w Studium dla terenu IO.

Należy w tym miejscu zauważyć, że również działki o numerach ewidencyjnych 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1 i 425/3 znajdujące się na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego zostały oznaczone IO.

W Załączniku nr 2 do Studium „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego”, na podstawie opracowanego dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej Etap III - Rzeka Czarna” (Warszawa, listopad 2006 r., autorstwa konsorcjum „Leokart GIS Sp. z o.o., Integrated Engineering Sp. z o.o. i BlomInfo Sp. z o.o.”), oznaczono obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w tym obszar zasięgu zalewu o prawdopodobieństwie 1%.

W Studium stwierdzono, że w obszarach bezpośredniego zagrożenia powodziowego (a za taki należy uznać obszar zalewu o prawdopodobieństwie 1%) ustawa prawo wodne zabrania m.in. lokalizacji inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania. W Studium stwierdzono, że w obszarach bezpośredniego zagrożenia powodziowego zabrania się także wznoszenia obiektów budowlanych.

W związku z powyższym przyjęto w tekście Studium, że tereny położone na obszarze bezpośredniego zagrożenia powodziowego należy uznać „za wyłączone spod zabudowy do czasu wykonania odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych.”

W wyniku wykonanej analizy stwierdzono:

1. Niezgodność tekstu Studium z Załącznikiem nr 2 do Studium „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego”

W tekście Studium w Części II Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego 3.4. Ochrona przed uciążliwościami stwierdzono: „Dla utrzymania właściwego standardu środowiska i przeciwdziałania uciążliwościom przyjmuje się następujące kierunki działań: (...)dalsza rekultywacja składowiska odpadów w Starych Lipinach i docelowo przekształcenie na teren zieleni” (str. 79)

W dalszej części Studium stwierdzono: „14. Obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji. Na terenie gminy występuje składowisko odpadów, które będzie wymagało rekultywacji w kierunku zagospodarowania zielenią docelowo, po jego zamknięciu.” (str. 96)

Tych treści zawartych w tekście Studium nie odzwierciedla Załącznik nr 2 „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego” w którym to ustalono kierunek zagospodarowania terenu składowiska odpadów w Starych Lipinach jako teren infrastruktury technicznej (IO) – urządzenia gospodarowania odpadami, a nie jako tereny zielone.

2. W tekście Studium w Części II Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego, 6. Kierunki rozwoju systemów infrastruktury technicznej, 6.4. Usuwanie odpadów :

„Studium przewiduje rozbudowę istniejącego składowiska odpadów w Starych Lipinach jako terenu gospodarowania odpadami poprzez:

– odzysk odpadów budowlanych,

- kompostowanie odpadów zielonych,
- segregowanie odpadów,
- ew. punkt zbierania odpadów do dalszej ekspedycji.” (str. 93)

Należy tutaj zwrócić uwagę, że Studium w wyniku rozbudowy składowiska odpadów w Starych Lipinach, nie ustala dla terenu IO kierunku zagospodarowania jako składowiska odpadów lecz jako terenu gospodarowania odpadami poprzez m.in. odzysk odpadów. Należy więc uznać, że Studium nie narusza tym Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów z dnia 24 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 549).

Przewidywana w Studium rozbudowa istniejącego składowiska odpadów w Starych Lipinach jako terenu gospodarowania odpadami w postaci odzysku odpadów budowlanych, kompostowania odpadów zielonych, ze względu na określony w Studium zakaz zabudowy na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią nie narusza w naszej ocenie prawa wodnego.

3. W „*Prognozie Oddziaływania na Środowisko Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin*” (Budplan Sp. z o.o., Warszawa 2011) stwierdzono, że wskazana jest kontynuacja rekultywacji składowiska odpadów w Starych Lipinach i przekształcenie na teren zieleni. W Prognozie nie jest rozważany wariant rozbudowy składowiska, o którym mowa w Studium na str. 93.

Wnioski

W naszej ocenie wskazane przez nas niezgodności w Studium nie powodują jego niezgodności z prawem.

Nie można jednak wykluczyć, że w wyniku postępowania Studium zostanie uznane za częściowo niezgodne z prawem. Należy bowiem zauważyć, że zasady sporządzania studium dotyczą zagadnień merytorycznych związanych z jego sporządzaniem, dotyczących m.in. zawartości części tekstowej, graficznej i jej standardu. Naruszenie zasad sporządzania studium, w przeciwieństwie do naruszenia trybu jego uchwalania, nie musi być istotne; oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania studium skutkować może stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

6.2 DECYZJA O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH DLA PRZEDSIĘWZIĘCIA POLEGAJĄCEGO NA ROZBUDOWIE ZAKŁADU ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW MZO WOŁOMIN

Wstęp

Konieczność uzyskania decyzji środowiskowej dla Inwestycji wynikała z zakwalifikowania Inwestycji jako przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- § 2 ust. 1 pkt 47 „składowiska odpadów inne niż wymienione w pkt 41, mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25000 t”;

a także

- § 3 ust.1 pkt 80 „instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r.- Prawo energetyczne o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej, a także miejsca retencji powierzchniowej odpadów oraz rekultywacja składowisk odpadów”.

Analiza zgodności z prawem

Zakaz lokalizacji składowisk odpadów i prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 i §2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów, składowiska odpadów niebezpiecznych oraz składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, oraz składowiska odpadów obojętnych nie mogą być lokalizowane na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, o których mowa w art. 88d ust. 2 prawa wodnego tj. na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 prawa wodnego zabrania się lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania.

Od zakazu określonego w art. 40 ust. 1 pkt 3 prawa wodnego jest wyjątek, gdyż zgodnie z art. 40 ust. 3 prawa wodnego Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazu, o którym mowa w art. 40 ust. 1 pkt 3 prawa wodnego, określając warunki niezbędne dla ochrony jakości wód, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla jakości wód w przypadku wystąpienia powodzi. W wyniku analizy otrzymanych dokumentów nie stwierdzono jednak uzyskania dla Inwestycji decyzji Dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej zwalniającej z zakazu lokalizacji

przedsięwzięć polegających na odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią zgodnie z art. 9 ust. 1 prawa wodnego zdefiniowane są jako obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat.

Analiza występowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią w rejonie Terenu inwestycji

W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. *o zmianie ustawy prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 32, poz. 159) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej został zobowiązany do przygotowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego w terminie do dnia 22 grudnia 2011r. Zgodnie z prawem wodnym dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, sporządza się mapy zagrożenia powodziowego na których przedstawia się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej został zobowiązany do przygotowania mapy zagrożenia powodziowego w terminie do dnia 22 grudnia 2013 r.

W grudniu 2011 roku Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej zatwierdził wstępną ocenę ryzyka powodziowego.

Zgodnie z tym dokumentem rzeka Czarna na odcinku 0-10 km została wskazana do wykonania mapy zagrożenia powodziowego w I cyklu planistycznym, natomiast odcinek Czarnej od 10 – 58 km, który przebiega w pobliżu Terenu inwestycji został wskazany do wykonania mapy zagrożenia powodziowego w II cyklu planistycznym. W uwagach dotyczących wskazania odcinka Czarnej do II cyklu planistycznego stwierdzono zakwalifikowanie tego odcinka do II cyklu planistycznego ze względu na „przekroczenie wartości progowej na krótkim odcinku rzeki”. Brak jest informacji o studium ochrony przeciwpowodziowej.

Realizując ustawowy obowiązek w dniu 15 kwietnia 2015 r. sporządzone mapy zagrożenia powodziowego zostały przekazane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w wersji ostatecznych map jednostkom administracji.

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2011 r., Nr 32, poz. 159) „*Studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.*”

Dla odcinka rzeki Czarna przebiegającego w pobliżu Terenu inwestycji nie opracowano dotychczas mapy zagrożenia powodziowego. Opracowano natomiast mapę zagrożenia powodziowego dla rzeki Czarna na odcinku do 0 do 10 km.

Z pisma Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 23 września 2015 r. (DOOŚ-oal.425.47.2014.oz.3) wynika, że w dniu wydania decyzji środowiskowej dla Terenu inwestycji obowiązywało „*Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej Etap III - Rzeka Czarna*” (Warszawa, listopad 2006 r., autorstwa konsorcjum „Leokart GIS Sp. z o.o., Integrated Engineering

Sp. z o.o. i BlomInfo Sp. z o.o.), opracowane dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. Wynika również, że zgodnie z treścią tego studium działki o nr ewid. 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1 (wymienione w decyzji środowiskowej jako część Terenu inwestycji), położone są częściowo w obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi - w zasięgu zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1%, a zatem raz na 100 lat.

Sporządzający analizę nie miał dostępu do treści *Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej Etap III - Rzeki Czarna*. Za pismem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 23 września 2015 r. przyjął jednak na potrzeby niniejszej analizy, że studium to było ważne w dniu wydawania decyzji środowiskowej.

Należy tutaj zauważyć, że ustawa o zmianie ustawy prawo wodne nie rozstrzyga o częściowej utracie ważności studium ochrony przeciwpowodziowej po sporządzeniu map zagrożenia powodziowego, więc możliwym jest, że w związku ze sporządzaniem mapy zagrożenia powodziowego dla rzeki Czarna (od 0 do 10 km) w dniu 15 kwietnia 2015 r. Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej Etap III - Rzeki Czarna straciło ważność.

Decyzja środowiskowa określiła miejsce realizacji Inwestycji jako działki o numerach ewidencyjnych: 408, 409, 410/1, 411/1, 412/1, 413/1, 415/1, 416/1, 417/1, 418/1, 419/1, 420/1, 421/1, 422/1, 423/1, 424/1, 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1 położone w miejscowości Stare Lipiny w gminie Wołomin. Z brzmienia decyzji środowiskowej wynika, że dopuszczono realizację Inwestycji na całym terenie tych działek o łącznej powierzchni 6,4804 ha, bez uwzględnienia faktu, że działki o numerach ewidencyjnych 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1 położone są częściowo w obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi - w zasięgu zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1%, a zatem raz na 100 lat, dla którego to obszaru obowiązują ograniczenia i zakazy realizowania składowisk odpadów i prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. W decyzji środowiskowej zakazy te i ograniczenia nie zostały w żaden sposób uwzględnione. W naszej ocenie decyzja środowiskowa narusza prawo zezwalając na zlokalizowanie Inwestycji na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią obejmującego części działek 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1.

Brak uwzględnienia w decyzji środowiskowej obszaru zagrożonego powodzią wynika najprawdopodobniej z nierzetelnie przygotowanego Raportu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko dla inwestycji polegającej na rozbudowie Zakładu Zagospodarowania Odpadów MZO Wołomin. Stwierdzono w nim bowiem na str. 116, że „Projektowane przedsięwzięcie zlokalizowane zostanie w odległości ok. 305 km od koryta rzeki Czarna. Teren przeznaczony pod budowę składowiska nie znajduje się w granicach obszaru bezpośredniego zagrożenia powodzią.”.

Wnioski

Mając na uwadze, iż przy wydawaniu decyzji środowiskowej, naruszone zostały przepisy, które mogą być stosowane w bezpośrednim rozumieniu, czyli takie które nie wymagają wykładni prawa, to w naszej ocenie decyzja środowiskowa zezwalając na zlokalizowanie Inwestycji na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią obejmującego części działek 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1 została wydana z naruszeniem prawa.

Wydając decyzję środowiskową naruszono:

- § 2 ust. 1 pkt 4 i §2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów, zgodnie z którym składowiska odpadów nie mogą być lokalizowane na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;
- art. 40 ust. 1 pkt 3 prawa wodnego zabraniający lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania.

6.3 POZWOLENIE NA BUDOWĘ

Uwarunkowania prawne

Zgodnie z art. 86 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje o pozwoleniu na budowę. Dodatkowo w art. 35 ust. 1 prawa budowlanego nałożono na organ wydający pozwolenie na budowę obowiązek, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami zawartymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Taki wiążący przy wydawaniu pozwolenia na budowę i niemodyfikowalny charakter decyzji środowiskowej potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 września 2008 r., II OSK 821/2008, (LEX nr 489527) stwierdzając, że: „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* ”rozstrzygnięcia wstępnego,, względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i nadal pełni ona względem niego w istocie funkcję prejudycjalną. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ”środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia,, nie mogą być zatem na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane”.

Do wydanej dla Inwestycji decyzji środowiskowej zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 82 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku dołączono załącznik zawierający charakterystykę całego przedsięwzięcia: Załącznik 1 „Charakterystyka planowanego przedsięwzięcia”. Załącznik ten zawiera datę i numer decyzji środowiskowej oraz posiada pieczęć i jest podpisany.

Biorąc pod uwagę fakt, że charakterystyka przedsięwzięcia stanowi, zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku niezbędny element każdej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uznaje się, że stanowi ona integralną część decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zawarte w niej zapisy wiążą organy wydające kolejne decyzje w procesie inwestycyjnym.

Potwierdził to m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 września 2011 r. (IV SA/Wa 1029/11) stwierdzając: *„Formą charakterystyki przedsięwzięcia jaką wybrał ustawodawca jest to forma załącznika. Nie zmienia to jednak charakteru rozstrzygnięcia jest bowiem ono częścią decyzji i nakłada ona na strony obowiązki i daje uprawnienia z niej płynące. Treść tego załącznika jest więc tak samo wiążąca dla inwestora jak treść samej decyzji.”*

W związku z tym zarówno projektant przygotowując projekt budowlany, jak i organ sprawdzając zgodność projektu budowlanego musi brać pod uwagę warunki wynikające bezpośrednio z decyzji środowiskowej, jak i parametry przedsięwzięcia określone w jego charakterystyce stanowiącej integralną część decyzji środowiskowej. Skoro zatem charakterystyka przedsięwzięcia jest integralną częścią decyzji środowiskowej, to zmiana warunków, parametrów bądź procesu technologicznego, określonych w charakterystyce przedsięwzięcia będzie wymagała zmiany decyzji środowiskowej.

Niezgodność pozwolenia na budowę z decyzją środowiskową

W wyniku analizy dokumentacji pozwolenia na budowę, oraz decyzji środowiskowej stwierdzono następujące niezgodności.

1. Pozwolenie na budowę wydane dla innego terenu niż określony w decyzji środowiskowej.

Decyzja środowiskowa określiła teren lokalizacji Inwestycji jako działki o numerach ewidencyjnych 408, 409, 410/1, 411/1, 412/1, 413/1, 415/1, 416/1, 417/1, 418/1, 419/1, 420/1, 421/1, 422/1, 423/1, 424/1, 425/1, 426/1, 427/1, 428/1, 429/1.

Pozwolenie na budowę określiło teren lokalizacji Inwestycji jako wskazane wyżej działki oraz dodatkowo działkę nr 425/3 na której zlokalizowana jest „stara” kwatera składowiska odpadów.

W projekcie budowlanym w części dotyczącej nowej kwatery składowiska Tom II, Część 3 – Kwatera balastowa na odpady wraz z uzbrojeniem, na rysunku Nr rys. PB-II.3-16 pokazano, że obwałowanie nowej kwatery będzie realizowane na działce nr 425/3, której nie obejmuje decyzja środowiskowa.

W związku z powyższym w naszej ocenie należy stwierdzić, że organ wydając pozwolenie na budowę dopuścił się naruszenia prawa.

2. Nachylenie skarp nowej kwatery

W pozwoleniu na budowę określono nachylenie skarpy nowej kwatery 1:1,5.

Również w projekcie budowlanym w części dotyczącej nowej kwatery składowiska Tom II, Część 3 – Kwatera balastowa na odpady wraz z uzbrojeniem, na rysunku Nr rys. PB-II.3-16 zaprojektowano nachylenie skarpy nowej kwatery składowiska 1:1,5.

Natomiast w Załączniku 1 do decyzji środowiskowej „Charakterystyka planowanego przedsięwzięcia” określono nachylenie skarpy zewnętrznej przymy nowej kwatery 1:2.

W związku z powyższym w naszej ocenie należy stwierdzić, że organ wydając pozwolenie na budowę dopuścił się naruszenia prawa.

3. Hala przyjęć odpadów

Należy zwrócić uwagę, że decyzja środowiskowa została wydana dla Inwestycji jako „funkcjonalnej całości” pod względem technologicznym, a nie dla odrębnych instalacji do składowania i przetwarzania odpadów.

Świadczy o tym m.in. brzmienie Załącznika 1 do decyzji środowiskowej *„Charakterystyka planowanego przedsięwzięcia”*. Stwierdzono tam bowiem: *„Odpady przyjmowane do zakładu rozładowywane będą w hali przyjęć odpadów, następnie poddawane będą kontroli jakościowej i będą klasyfikowane, co do sposobu ich przetwarzania na: wymagające procesu biosuszenia, wymagające odsiania frakcji drobnej i segregacji ręcznej, wymagające tylko segregacji ręcznej, nadające się do kompostowania (selektywnie zebrane odpady zielone), do magazynowania na polu odpadów budowlanych lub gleby i ziemi.”*

Czyli proces technologiczny dla Inwestycji rozpoczyna się od przyjęcia i rozładunku odpadów w hali przyjęć odpadów skąd mają być one po ich sklasyfikowaniu przetransportowane do przetworzenia w jednej z instalacji przewidzianych do realizacji w ramach Inwestycji. O ile można rozważyć za zgodny z decyzją środowiskową projekt budowlany Inwestycji bez części instalacji przewidzianych w decyzji środowiskowej, (np. bez kompostowni komorowej) jako inwestycji o mniejszym oddziaływaniu na środowisko, to nie można uznać w naszej ocenie za zgodny z decyzją środowiskową projekt budowlany Inwestycji bez hali przyjęć odpadów. Bez hali przyjęć odpadów nie jest możliwe gospodarowanie odpadami zgodnie z warunkami określonymi w decyzji środowiskowej.

Stanowisko, że korzystanie z Inwestycji bez hali przyjęć odpadów jest niezgodne z warunkami określonymi w decyzji środowiskowej, potwierdza również warunek w decyzji środowiskowej określający, że *„rozładunek oraz magazynowanie zmieszanych odpadów komunalnych do czasu poddania ich przetwarzaniu należy prowadzić w hali na szczelnym, utwardzonym podłożu”*.

Wnioski

Jak wskazaliśmy wyżej zgodnie z art. 86 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje o pozwoleniu na budowę. Wskazaliśmy również, że organ wydający pozwolenie na budowę ma obowiązek, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami zawartymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W przedmiotowym przypadku dotyczącym Inwestycji w naszej ocenie należy uznać, że organ wydał pozwolenie na budowę z naruszeniem prawa. Jak wyżej wskazano organ wydając pozwolenie na budowę jest związany postanowieniami decyzji środowiskowej i nie może modyfikować określonych w niej warunków. W przedmiotowym przypadku organ wydał pozwolenie na budowę niezgodne z warunkami realizacji Inwestycji określonymi w decyzji środowiskowej, w naszej ocenie należy więc uznać, że dopuścił się naruszenia prawa.

6.4 POZWOLENIE NA UŻYTKOWANIE

Zgodnie z art. 128 ustawy o odpadach zarządzający składowiskiem odpadów może rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska odpadów po uzyskaniu kolejno:

- 1) pozwolenia zintegrowanego albo zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 2) pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów;
- 3) decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Jest to katalog aktów administracyjnych, do których uzyskania zobowiązany jest zarządzający składowiskiem w celu rozpoczęcia działalności. Użycie wyrażenia „kolejno” w art. 128 ustawy o odpadach nie pozostawia wątpliwości co do obowiązującej procedury w tym zakresie. Oznacza to, że pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów może być wydane dopiero po uzyskaniu dla składowiska pozwolenia zintegrowanego albo zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

Takie stanowisko potwierdza interpretacja Ministerstwa Środowiska zawarta w opracowaniu „Odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21) przekazane przez urzędy marszałkowskie i regionalne dyrekcje ochrony środowiska”. Zgodnie ze stanowiskiem zajętym przez Ministerstwo Środowiska w świetle art. 128 ustawy o odpadach zarządzający składowiskiem najpierw powinien uzyskać pozwolenie zintegrowane, a dopiero po jego uzyskaniu pozwolenie na użytkowanie. W tejże interpretacji Ministerstwo Środowiska potwierdziło również, że wydający pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów powinien odmówić wydania tego pozwolenia, jeżeli składowisko nie posiada pozwolenia zintegrowanego.

Dla przedmiotowej Inwestycji polegającej na rozbudowie składowiska nie wydano dotychczas pozwolenia zintegrowanego. Mając na uwadze, iż przy wydawaniu pozwolenia na użytkowanie, naruszony został przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, czyli taki który nie wymaga wykładni prawa, dlatego też, w związku z powyższym, w naszej ocenie należy więc uznać, że decyzja nr 348/2015 z dnia 13.05.2015 r. udzielająca pozwolenia na użytkowanie Inwestycji została wydana z naruszeniem prawa.

7. PODSUMOWANIE

W toku analizy zbadano decyzje wydane dla Inwestycji rozbudowy Zakładu Zagospodarowania Odpadów MZO Wołomin.

W wyniku dokonanej analizy, w naszej ocenie należy uznać, że:

- Uchwała nr VIII-95/2011 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 14 października 2011

w naszej ocenie nie jest niezgodna z prawem;

- decyzja Burmistrza Wołomina nr 347/13 z dnia 25 listopada 2013 r., znak WOŚ.6220.20.2012, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie Zakładu Zagospodarowania Odpadów MZO Wołomin,

w miejscowości Stare Lipiny

w naszej ocenie została wydana niezgodnie z prawem;

- decyzja Starosty Wołomińskiego o pozwoleniu na budowę nr 1108p/2014 z dnia 29 sierpnia 2014 r., znak: WAB.6740.2.1.29.2014

w naszej ocenie została wydana niezgodnie z prawem;

- decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wołominie udzielająca pozwolenia na użytkowanie nr 348/2015, z dnia 13 maja 2015 r., znak: ZUW.70032-3.6.496.2015 MK,

w naszej ocenie została wydana niezgodnie z prawem.

W naszej ocenie istnieje jednak możliwość doprowadzenia Inwestycji do zgodności z prawem w trybie określonym w ustawie prawo budowlane oraz innych przepisach.