

RADCA PRAWNY ODPOWIADA

dr Piotr Korzeniowski

Jak należy rozumieć obowiązek sporządzenia planu awaryjnego dla składowisk odpadów?

1. Wprowadzenie. Skąd ten plan awaryjny?

Wiele pytań, z którymi spotykam się w swojej praktyce związanej z obsługą prawną przedsiębiorców zajmujących się gospodarką odpadami dotyczy poszerzenia zakresu wniosku o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska o nowy element w postaci planu awaryjnego. Wątpliwości, które się w związku z tym pojawiają dotyczą zwłaszcza treści

planu awaryjnego składowiska odpadów oraz jego charakteru prawnego jako elementu decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów.

Wymóg prawny określenia planu awaryjnego wynika ze zmian w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹ (u.o.), które zostały wprowadzone ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.² Rozszerzenie zawartości

wniosku oraz decyzji zatwierdzającej instrukcję o określenie w nich planu awaryjnego, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych, wynikało z potrzeby dostosowania prawa polskiego do prawa unijnego.³ Głównym celem nowelizacji u.o. było zapewnienia spójności z przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów⁴ (załącznik III pkt 4b w związku z art. 9 pkt c dyrektywy). Według art. 9 zezwolenie dotyczące składowiska odpadów powinno zawierać następujące informacje:

- 1) rodzaj składowiska odpadów;
- 2) wykaz określonych typów odpadów oraz całkowitą ilość odpadów, które mogą być umieszczone na składowisku;
- 3) wymagania dotyczące przygotowania składowiska, operacji składowania oraz procedur nadzoru i kontroli z uwzględnieniem planów awaryjnych (załącznik III pkt 4.B dyrektywy) oraz tymczasowych wymagań dotyczących operacji zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru.

Przedmiotem załącznika III do dyrektywy są zagadnienia dotyczące procedury kontroli i monitorowania w fazie eksploatacji i nadzoru poeksploatacyjnego. Zasadniczym celem tego załącznika jest zapewnienie minimalnych procedur monitorowania, które mają zostać wprowadzone w celu sprawdzenia, czy:

- 1) odpady zostały przyjęte na składowisko zgodnie z kryteriami ustalonymi dla rodzaju danego składowiska,
- 2) procesy na składowisku przebiegają w wymagany sposób,
- 3) systemy ochrony środowiska naturalnego funkcjonują w całkowicie zamierzony sposób,
- 4) warunki zezwolenia dla składowiska są spełnione.

Artykuł 4.B dotyczy procesu monitorowania w ochronie wód. Według treści tego przepisu parametry analizowane w pobranych próbkach muszą pochodzić z przewidywanego skła-

du odcieku i jakości wód gruntowych na danym terenie. W wyborze parametrów do celów analizy należy uwzględnić ruchliwość w strefie wód gruntowych. Parametry mogą zawierać wartości wskaźnikowe w celu zapewnienia wczesnego wykrywania zmian w jakości wody.

Zgodnie z art. 9 dyrektywy, zezwolenie dotyczące składowiska odpadów powinno m.in. uwzględniać wymagania dotyczące przygotowania składowiska, operacji składowania oraz procedur nadzoru i kontroli z uwzględnieniem planów awaryjnych. Wyżej wymieniony przepis dyrektywy wspomina o planach awaryjnych w ramach procedur nadzoru i kontroli. Przepisy u.o. wprowadziły natomiast wymóg określenia jednego planu awaryjnego, a nie planów awaryjnych, które przewiduje dyrektywa.

2. Ogólne wymagania prawne dla składowisk odpadów

W myśl art. 3 ust. 3 pkt 16 u.o. składowiskiem odpadów jest obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów.⁵ Składowiska odpadów posiadają charakter obiektów budowlanych,⁶ do których lokalizacji, budowy i eksploatacji stosuje się przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ oraz ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.⁸ Zgodnie z art. 3 prawa budowlanego pod pojęciem obiektu budowlanego należy rozumieć:

- 1) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- 2) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz
- 3) obiekt małej architektury.

Warto podkreślić, że według przepisów prawa budowlanego obiektem budowlanym jest nie tylko sam budynek, ale budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Urządzeniami budowlanymi są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służą-

ce oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place przeznaczone na inne cele związane z funkcją danego obiektu budowlanego. Instalacje i urządzenia techniczne muszą być związane z budynkiem w sposób funkcjonalny tak, aby umożliwiały one korzystanie z tego obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem.⁹ Ustawa o odpadach wprowadza podział na trzy typy składowisk odpadów obejmujące: składowisko odpadów niebezpiecznych, składowisko odpadów obojętnych, składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.¹⁰ Składowanie odpadów na składowiskach podziemnych regulują przepisy ustawy z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze.¹¹ Ustalenie miejsca składowania odpadów jest uzależnione od ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo uzyskania decyzji lokalizacyjnej. Ponadto musi być przeprowadzona odpowiednia procedura oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 51 ust. 1 u.o. organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla składowiska odpadów może uzależnić wydanie tej decyzji od przedstawienia przez inwestora ekspertyzy co do możliwości odzysku lub unieszkodliwienia odpadów w inny sposób niż przez składowanie.¹²

Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę składowiska odpadów powinien zawierać:

- 1) imię i nazwisko oraz adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby wnioskodawcy oraz zarządzającego składowiskiem odpadów, jeżeli są to różne podmioty, oraz adres składowiska odpadów;
- 2) rodzaje odpadów przewidziane do składowania na danym składowisku odpadów;
- 3) przewidywaną roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz pojemność składowiska odpadów;
- 4) opis terenu składowiska odpadów, a w szczególności jego charakterystykę

geologiczną i hydrogeologiczną;¹³

- 5) opis sposobu zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska lub ograniczenia ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko;¹⁴
- 6) plan dotyczący eksploatacji, zarządzania i monitorowania składowiska odpadów;
- 7) plan dotyczący zamknięcia składowiska odpadów oraz działań poeksploatacyjnych;
- 8) sposoby zapobiegania awariom i sposoby postępowania w przypadku ich wystąpienia;
- 9) kwalifikacje planowanego do zatrudnienia personelu oraz
- 10) proponowaną wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń.¹⁵

Organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów określa w nim wymagania zapewniające ochronę życia i zdrowia ludzi, ochronę środowiska oraz ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich.¹⁶ Organ ten odmawia wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów, jeżeli budowa składowiska odpadów nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów może być wydane po zatwierdzeniu instrukcji eksploatacji składowiska odpadów oraz po przeprowadzeniu kontroli przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.¹⁷

3. Obowiązek określenia planu awaryjnego składowiska odpadów

Obowiązek przygotowania planu awaryjnego jest związany z niepewnością wystąpienia zagrożeń w procesie eksploatacji składowiska, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych w zakresie emisji substancji ze składowiska odpadów. Wprowadzenie powyższego obowiązku jest związane z generalną funkcją zapewnienia bezpieczeństwa przez zarządzającego podczas eksploatacji składowiska odpadów. Bezpośrednią zależność obowiązku przygotowania planu awaryjnego od poziomu ryzyka wystą-

pienia zmian w stanie elementów środowiska wytłumaczyć można prostym faktem.

Zapewnienie bezpieczeństwa eksploatacji składowiska wymaga stworzenia skutecznych instrumentów prawnych skoncentrowanych głównie na zapobieganiu zdarzeniom wpływającym na stan elementów środowiska. Zbioreczym wskaźnikiem zapewnienia takiego bezpieczeństwa podczas eksploatacji składowiska może być poziom prewencji jednostkowej wyznaczony w treści planu awaryjnego.

Plan awaryjny powinien być zaakceptowanym w instrukcji składowiska odpadów opisem możliwego w przyszłości doboru i układu czynności podporządkowanych wspólnemu celowi w postaci zabezpieczenia przed wystąpieniem zmian w elementach środowiska. W takiej sytuacji możemy mieć do czynienia ze „stanem awarii” (stanem przejściowym), który będzie wymagał podjęcia działań określonych w planie awaryjnym. Plan taki powinien być także wytyczną działania na wypadek wystąpienia tych zmian w zasobach środowiska. W tego rodzaju planie powinny być przedstawione zamierzenia z wyliczeniem uporządkowanych faz czasowych w jakich należy je podjąć.

Według treści art. 53 ust. 2 pkt 15 u.o. wniosek o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska odpadów powinien zawierać „określenie planu awaryjnego, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych z powodu emisji substancji ze składowiska odpadów”. Konstrukcja słowna jaką jest „określenie planu awaryjnego” jako jeden z wymogów wniosku o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska odpadów (art. 53 ust. 2 pkt 15), przechodzi w formę planu awaryjnego, który jest „określony w decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów” (art. 53 ust. 4 pkt. 15 u.o.).

Przy ustalaniu znaczenia art. 53 ust. 2 pkt 15 u.o. może pojawić się zasadne, moim zdaniem, pytanie, jak wnioskodawca ma wywiązać się z obowiązku „określenia planu awaryjnego”. Czy we wniosku powinien opisać plan awaryjny, czy przedstawić projekt

planu awaryjnego do zatwierdzenia w decyzji? Treść przepisu nie daje wprost odpowiedzi na te pytania. Termin „określenie” jest rzeczownikiem od słowa „określić”. Słowo „określić” oznacza wymienić cechy charakterystyczne czegoś lub wyznaczyć, zdefiniować jakiś element.¹⁸ Dane zagadnienie zazwyczaj określamy w krótkiej formie wyrazowej.

Z tego wynika, że „określenie planu awaryjnego” przewidziane w art. 53 ust. 2 pkt 15 u.o. to raczej nazwanie tego instrumentu, wyznaczenie jego zakresu lub co najwyżej w krótkiej formie opisanie lub przedstawienie we wniosku o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska odpadów. Czy zatem określenie planu awaryjnego we wniosku o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska odpadów powinno ograniczyć się jedynie do krótkiej wzmianki o takim projekcie planu awaryjnego, czy też powinno sprowadzać się do przedstawienia takiego projektu planu? Jak widać zastosowanie wykładni słownej nie daje odpowiedzi na tak zasadnicze i ważne z praktycznego punktu widzenia pytanie. Jak należy zatem interpretować sformułowanie „określenie planu awaryjnego” przez wnioskodawcę? Odwołując się do wykładni systematycznej, polegającej na poznaniu znaczenia norm prawnych poprzez ustalenie miejsca jakie dana norma zajmuje w ramach aktu prawnego jakim jest u.o. powinniśmy osiągnąć lepszy wynik.

Wymóg uzyskiwania odrębnej decyzji administracyjnej zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów jest względnie nowym obowiązkiem w naszym ustawodawstwie. Przed końcem 1997 r. na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. warunki eksploatacji składowiska określone były w pozwoleniu na jego budowę bądź w pozwoleniu na jego użytkowanie. W ustawie o odpadach z 1997 r. wprowadzono wymóg określania ich w pozwoleniu na budowę.¹⁹ Zdaniem J. Jerzmańskiego art. 53 ust. 2 u.o. jest nieco mylący, „*de facto* w większości określa się tam informacje jakie powinny przybrać postać reguł postępowania

określonych w treści instrukcji eksploatacji składowiska”.²⁰ Przedstawiona przez tego autora uwaga dotyczy, jak twierdzi on „w równym stopniu postanowień ust. 4 określającego treść decyzji zatwierdzającej”.²¹

Wnioskodawca jest zobowiązany do przedstawienia projektu instrukcji. Według J. Jerzmańskiego ustawa nie przesądza bezpośrednio, co powinno być określone w instrukcji eksploatacji składowiska odpadów.²² Ze względu na to, że treść instrukcji jest stałym elementem decyzji administracyjnej zatwierdzającej instrukcję możemy uznać, że będą to składniki wymienione w art. 53 ust. 2 i ust. 4 u.o. Decyzja zatwierdzająca instrukcję eksploatacji składowiska odpadów może także poszerzyć katalog tych składników o nowe wymogi (art. 53 ust. 4 pkt 13 u.o.).

Wniosek o zatwierdzenie instrukcji, która na tym etapie jest tylko projektem instrukcji powinien obejmować składniki wymienione w art. 53 ust. 2 u.o. Skoro mamy do czynienia w tej fazie postępowania z projektem instrukcji eksploatacji składowiska odpadów, to taki sam status będą miały składniki tego projektu. Stanowią one elementy składowe projektu instrukcji. Jednym z nich jest „określenie planu awaryjnego, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych z powodu emisji substancji ze składowiska odpadów” (art. 53 ust. 2 pkt 15 u.o.). W słowie „określenie” mieści się element niepewności. Zwykle mówimy, że „mniej więcej coś określamy”, „proponujemy” lub w naszej ocenie „nazywamy lub opisujemy jakiś przedmiot, rzecz lub zagadnienie”. Sformułowanie „określenie planu awaryjnego” oraz umieszczenie tego sformułowania w treści projektu instrukcji może oznaczać, że na tym etapie postępowania mamy do czynienia również z projektem planu awaryjnego. Stanie się on docelowym elementem instrukcji, jako plan awaryjny określony w decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów. Można przyjąć, że najpierw mamy projekt planu awaryjnego, który może stać się obowiązującym planem awaryjnym pod wa-

runkiem wydania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów.

Odmowa wydania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów może mieć miejsce jedynie w przypadku wystąpienia przesłanek uregulowanych w art. 53 ust. 5 u.o. Według tego przepisu organ odmówi, w drodze decyzji, zatwierdzenia instrukcji eksploatacji składowiska odpadów, jeżeli:

- 1) kierownik składowiska odpadów nie posiada świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami;
- 2) instrukcja zawiera ustalenia sprzeczne z wymaganiami sanitarnymi, bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowymi, a także wymaganiami ochrony środowiska;
- 3) sposób eksploatacji jest sprzeczny z założeniami przyjętymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub o pozwoleniu na budowę;
- 4) sposób eksploatacji mógłby powodować zagrożenia dla zdrowia, życia ludzi lub dla środowiska.

Przy zaistnieniu tych przesłanek organ musi odmówić jej wydania.

Obowiązek uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów należy traktować jako wypełnienie nakazu jej eksploatacji w zgodzie z wymaganiami ochrony środowiska, a zwłaszcza z wymaganiami przepisów u.o. Mamy tutaj do czynienia z instytucją prawną decyzji związanej.²³ Organ odmawia jej wydania tylko w przypadkach wyżej określonych.²⁴

Plan awaryjny powinien obejmować szereg zagadnień związanych z zagrożeniem środowiska wynikającym z potencjalnej możliwości wystąpienia ich na składowisku odpadów, w szczególności w przypadku wykrycia zmian w jakości wód podziemnych z powodu emisji substancji ze składowiska. Zagrożenia środowiska są generalnie połączone z ryzykiem wystąpienia awarii. Zdaniem F. Orłowicza „ryzyko to wyliczona lub oszacowana ewentualność nie osiągnięcia założo-

nych wyników, grożąca podejmującemu decyzję skutek spełnienia się przewidywanych niebezpieczeństw należących do istoty przedsięwzięcia lub związanych z nim, gdy podejmujący decyzję nie ma pewności, że one nastąpią i spowodują szkody, lecz jest przekonany, że mimo ich urzeczywistnienia podjęta decyzja jest decyzją optymalną”.²⁵ W ocenie B. Minca ryzyko oznacza „możliwość powstania odchyłeń od zamierzonych efektów działania”, przy czym, gdy „odchylenia te nie mogą być przewidziane żadnym określonym stopniem prawdopodobieństwa, przyjmuje się, iż zachodzi pełna niepewność”.²⁶

Istota ryzyka w związku z eksploatacją składowiska odpadów polega zasadniczo na tym, że w procesie gospodarczym prowadzonym przez zarządzającego składowiskiem odpadów istnieje stałe niebezpieczeństwo powstania awarii w postaci odchyłeń od stanu bezawaryjnego, których efektów nie można przewidzieć za pomocą znanych i dostępnych metod. A. Daniluk i B. Poskrobko wyodrębniają pojęcie ryzyka ekologicznego²⁷ w postaci ryzyka bezpośredniego i pośredniego. Bezpośrednie ryzyko ekologiczne oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia strat w przedsiębiorstwie w związku z awarią systemów ochrony środowiska lub wystąpieniem nadzwyczajnych sytuacji w środowisku. Pośrednie ryzyko ekologiczne jest związane z prawdopodobieństwem wystąpienia takich zdarzeń w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, które nie spowodują w nim bezpośrednich strat, nie zagrażą życiu i zdrowiu pracowników, ale negatywnie wpłyną na stan środowiska przyrodniczego. Podstawą pozwalającą na określenie ryzyka jest ustalenie przyczyn, z powodu których nie zostały osiągnięte cele założone w procesie decyzyjnym.²⁸

Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 14 u.o., w decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów określa się plan awaryjny, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych w zakresie emisji substancji ze składowiska odpadów. Plan awaryjny powinien generalnie

być opracowany na wypadek wystąpienia różnych zagrożeń, a w szczególności na ewentualność wykrycia zmian w jakości wód gruntowych w zakresie emisji substancji ze składowiska odpadów. Ustawodawca wzorem zaczerpniętym z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów wskazał w ustawie o odpadach w szczególności na ten rodzaj zagrożeń jako przykładowy. Oznacza to, że mogą wystąpić różne inne zagrożenia, a nie tylko te wskazane w art. 53 ust.3 i ust. 4 u.o.

Ustawodawca bierze pod uwagę możliwość ich wystąpienia, zwracając uwagę jedynie przykładowo na te w szczególności, które mogą zaistnieć na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych w zakresie emisji substancji ze składowiska odpadów. Wszystkie potencjalne zagrożenia powinny być uwzględnione w treści planu awaryjnego. Chodzi oczywiście o zagrożenia najbardziej prawdopodobne czyli takie, które mogą się realnie wydarzyć. Trudno byłoby w planie awaryjnym stworzyć reguły postępowania na wypadek wystąpienia wszystkich zagrożeń, które potencjalnie mogłyby się pojawić w związku z eksploatacją składowiska.

Instrukcję eksploatacji składowiska odpadów możemy zaliczyć do dokumentów technicznych, które są sporządzane przez wnioskodawcę.²⁹ Jest to również jeden z elementów, które są wymagane na podstawie art. 53 ust. 1 u.o. do wydania pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów. Pozwolenie takie musi uwzględniać istnienie planu awaryjnego składowiska odpadów jako jednego z elementów decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów. Instrukcję taką zatwierdza się w drodze decyzji, która jest wydawana w trybie k.p.a.

Decyzja zatwierdzająca instrukcję eksploatacji składowiska odpadów tworzy nową sytuację prawną w ramach działalności gospodarczej podmiotu zarządzającego składowiskiem. Jej głównym zakresem przedmiotowym jest wyznaczenie reguł postępowania z odpadami na składowisku. Plan awaryjny powinien

zawierać takie właśnie reguły postępowania. Działa on wewnątrz pewnego układu organizacyjnego jakim jest składowisko odpadów. Plan awaryjny osadzony jest także funkcjonalnie w strukturze treści decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów. Powinien on wyjaśniać reguły praktyki w postępowaniu na wypadek zaistnienia sytuacji awaryjnej na składowisku odpadów. Na podstawie art. 53 ust. 6 u.o. organ właściwy do zatwierdzenia instrukcji eksploatacji składowiska odpadów jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja zatwierdzająca instrukcję eksploatacji składowiska odpadów została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli wyrazi ona zgodę na przyjęcie wszystkich warunków zawartych w tej decyzji.

4. Cele i zadania planu awaryjnego składowiska odpadów

Cele planu awaryjnego są ogólnymi celami wynikającymi z wniosku o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska odpadów. Zadania są ich skonkretyzowaniem w treści planu. Przy wyznaczaniu celów i zadań planu awaryjnego należy uwzględnić w miarę potrzeb i możliwości wymagania najlepszych dostępnych technik określone w ustawie p.o.ś. Według art. 3 pkt 3 p.o.ś. najlepsza dostępna technika oznacza najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczenie emisji i wpływu na środowisko jako całość. Najlepsza dostępna technika w odniesieniu do składowiska odpadów oznacza najbardziej efektywną technikę (zastosowaną technologię obejmującą projekt, wykonanie, eksploatację i likwidację składowiska). W założeniu ma ona umożliwiać osiąganie wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości, zgodnie z zasadą kompleksowości ochrony uregulowaną w art. 5 p.o.ś.

Według tego przepisu ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Kryteria realizacji celów i zadań wynikających z planu awaryjnego mogą być określone w formie wskaźników liczbowych. Plan awaryjny powinien obejmować: zakres odpowiedzialności za osiągnięcie celów i zadań oraz środki i terminy osiągnięcia celów i zadań. Postanowienia planu awaryjnego mogą posiadać postać celowych reguł-wytycznych. Powinny być podstawą lub ukierunkowaniem podejmowania rozmaitych działań (w tym również poleceń służbowych) w związku z procesem eksploatacji składowiska odpadów.

Plan awaryjny powinien być tworzony przy uświadomieniu sobie celu jakim jest zabezpieczenie przed wystąpieniem zmian oraz zagrożeń we wszystkich elementach środowiska. Tworzenie planu powinno być poprzedzone wyznaczeniem celu, warunków działania oraz środków prowadzących do realizacji tego celu. Ogólny cel planu awaryjnego powinien obejmować wymagania zapewniające ochronę życia i zdrowia ludzi, ochronę środowiska oraz ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich. Wymagania te muszą wynikać w szczególności z: obowiązujących warunków technicznych eksploatacji składowiska odpadów, ustalonego sposobu eksploatacji składowiska odpadów, rodzaju składowanych odpadów, treści instrukcji eksploatacyjnej składowiska odpadów oraz z obowiązku prowadzenia stałych lub okresowych badań wpływu składowiska na stan ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Działania związane z realizacją celów i zadań określonych w planie awaryjnym powinny być udokumentowane. Plan powinien określać zakres odpowiedzialności poszczególnych służb i osób odpowiedzialnych za eksploatację składowiska odpadów. W planie awaryjnym należy brać pod uwagę:

- 1) wymagania prawne związane zwłaszcza ze składowaniem odpadów;
- 2) aspekty środowiskowe prowadzonej działalności;

- 3) procesy technologiczne wykorzystywane podczas składowania odpadów;
- 4) opinie społeczności lokalnej.

Cele i zadania planu awaryjnego powinny być spójne z treścią instrukcji eksploatacji składowiska odpadów, a w szczególności powinny się odnosić do:

- 1) określonego we wniosku typu składowiska odpadów;
- 2) rodzaju odpadów przeznaczonych do składowania na tym składowisku;
- 3) wyszczególnionych urządzeń technicznych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania składowiska odpadów;
- 4) wyszczególnionej aparatury kontrolno-pomiarowej wraz ze schematem rozmieszczenia punktów pomiarowych;
- 5) określenia sposobu składowania poszczególnych rodzajów odpadów;
- 6) określenia rodzaju i grubości stosowanej warstwy izolacyjnej.

Przepisy u.o. nie definiują pojęcia awarii. Awaria w ogólnym ujęciu oznacza uszkodzenie, zepsucie się instalacji lub urządzenia technicznego, uniemożliwiające lub ograniczające użytkowanie danego obiektu.³⁰ Zarządzający składowiskiem odpadów powinien ustalić reguły postępowania dotyczące identyfikowania potencjalnych wypadków oraz sytuacji awaryjnych oraz reagowania na awarie powstałe na składowisku. Reguły te powinny być sprawdzane oraz dostosowywane do zmieniających się warunków eksploatacji składowiska odpadów. Zmiany należy wprowadzać zwłaszcza po wystąpieniu awarii. Reguły postępowania przewidziane w planie awaryjnym powinny uwzględniać normalne oraz niewłaściwe warunki eksploatacji składowiska i awarie. Bardzo ważną rzeczą jest to, aby postanowienia planu awaryjnego określały działania zapobiegawcze oraz ograniczające wpływ potencjalnych awarii na stan środowiska. Pewną wskazówką dla wyznaczenia treści pojęcia awarii na gruncie przepisów u.o. może być instytucja prawna poważnej awarii, która jest regulowana przepisami p.o.ś. Zgod-

nie z art. 3 pkt 23 p.o.ś., pod pojęciem poważnej awarii rozumie się zdarzenie, w szczególności emisję, pożar lub eksplozję, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, lub środowiska, lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem. Według PN-N18001,³¹ awaria to zdarzenie powstałe w wyniku niekontrolowanego rozwoju sytuacji w czasie eksploatacji materiałów, urządzeń lub instalacji, prowadzące do powstania, natychmiast lub z opóźnieniem, na terenie organizacji lub poza jej terenem, poważnego zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i/lub środowiska, takiego jak emisja substancji szkodliwych lub niebezpiecznych, pożar, wybuch.

Plan awaryjny składowiska odpadów może ustalać:

- 1) sposób postępowania na wypadek awarii;
- 2) wykaz osób odpowiedzialnych za zapobieganie awariom oraz postępowanie po wystąpieniu awarii;
- 3) reguły korzystania z pomocy służb ratownictwa takich jak: Państwowa Straż Pożarna czy ratownictwo chemiczne.

5. Przyczyny awarii na składowisku odpadów

Potencjalnymi źródłami awarii, które mogą wystąpić w związku z eksploatacją składowiska odpadów są:

- 1) samozapłon odpadów;
- 2) zaproszenie ognia;
- 3) stosowanie ognia w otoczeniu par cieczy i gazu;
- 4) korzystanie z niesprawnej instalacji elektrycznej;
- 5) utrata szczelności izolacji kwater lub zbiornika odcieków (w tym przebicia uszczelnienia);³²
- 6) pożar złoża odpadów;
- 7) wybuchu biogazu;
- 8) podtopieniu składowiska;

- 9) utraty stateczności nasypu odpadów;
- 10) utrata drożności drenażu odcieków.

Można przyjąć, że plan awaryjny składowiska odpadów powinien być tworzony w zależności od potrzeb w dwóch etapach. W pierwszej fazie jako ramowy plan awaryjny składowiska odpadów. W drugim etapie w obrębie ramowego planu awaryjnego składowiska odpadów mogą powstać plany szczegółowe. Każdy plan awaryjny składowiska odpadów powinien obejmować ściśle ustalony przedział czasu z wyznaczeniem terminu prekluzyjnego jego obowiązywania. Według M. Kłażewskiej,³³ plan awaryjny składowiska odpadów powinien zawierać następujące elementy:

- 1) źródło awarii;
- 2) możliwe do wystąpienia zdarzenie wpływające na stan środowiska;
- 3) istniejące środki zabezpieczające przed wystąpieniem awarii;
- 4) sposób identyfikacji wystąpienia stanu awaryjnego lub zmiany stanu środowiska;
- 5) plan postępowania w przypadku wystąpienia awarii, w tym działania naprawcze;
- 6) służby odpowiedzialne za podejmowanie działań naprawczych;
- 7) sposób informowania o wystąpieniu stanu awaryjnego i ponadnormatywnym oddziaływaniu na środowisko.

Warto podkreślić, że w konstrukcji prawnej wniosku o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska odpadów przewidującej wymóg określenia w nim planu awaryjnego mamy do czynienia z prewencją jednostkową skierowaną na eksploatację składowiska odpadów. W tym przypadku wymóg określenia planu awaryjnego powinien oddziaływać prewencyjnie na działania podejmowane przez zarządzającego składowiskiem. Awarię na składowisku można uznać za wysoce prawdopodobną, jeżeli jest ona skutkiem (efektem) prowadzonej eksploatacji składowiska, biorąc pod uwagę wszystkie cechy tegoż działania i poszczególne elementy związku przyczynowego, które prowadzą do powstania danego skutku.³⁴

Wysokie prawdopodobieństwo powstania awarii w związku z eksploatacją składowiska odpadów powinno być podstawą przy formułowaniu założeń planu awaryjnego. Może się to sprowadzać do wyboru takiego wariantu planu, który zapewni najwyższy poziom bezpieczeństwa na składowisku odpadów. Aby ocenić stosunek prawdopodobieństwa wystąpienia zmian w stanie elementów środowiska do efektu przewidzianych w planie awaryjnym działań, należy uprzednio rozwiązać problem skuteczności podejmowanych działań zapobiegawczych przewidzianych do realizacji w planie. Zagadnienie dotyczące wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia zmian w stanie środowiska wiąże się z problematyką dopuszczalności granic ryzyka wystąpienia zagrożeń środowiska. A. Gaberle³⁵ uzależnia generalnie dopuszczalność ryzyka od następujących warunków:

- 1) celem działania powinno być osiągnięcie korzyści dodatkowo ocenianej ze społecznego punktu widzenia;
- 2) między ewentualną korzyścią a szkodą powinna być utrzymana współmierność;
- 3) ryzykowne działanie powinno być podejmowane świadomie;
- 4) ryzykowne działanie powinno być wykonane z należytą starannością.

Eksploatacja składowiska odpadów stwarza hipotetyczne zagrożenie dla środowiska. Jest ona potencjalnie niebezpieczna z tego powodu, że jest związana z ryzykiem wystąpienia awarii. Należy podkreślić, że potencjalne zagrożenie dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi jest podstawą do opracowania planu awaryjnego, a nie naruszenie warunków prowadzenia tej działalności, którego skutkiem jest wystąpienie awarii.

Plan awaryjny dla składowiska odpadów powinien zawierać w szczególności:

- 1) określenie prawdopodobieństwa zagrożenia awarią;
- 2) zasady zapobiegania oraz zwalczania skutków awarii przewidywane do wprowadzenia;

- 3) określenie sposobów ograniczenia skutków awarii dla ludzi i środowiska w przypadku jej zaistnienia;
- 4) określenie częstotliwości przeprowadzania analiz związanych z zapobieganiem awariom w celu oceny ich aktualności i skuteczności.

6. Charakter prawny planu awaryjnego składowiska odpadów

Plan awaryjny jest instrumentem prewencyjnej ochrony środowiska związanej z eksploatacją składowiska odpadów. Jest to dokument, który zawiera elementy niezbędne dla prowadzenia legalnej eksploatacji składowiska odpadów. Zgodnie z zasadą prewencji zarządzający składowiskiem odpadów musi przewidzieć, jakie ewentualne zdarzenia mogą wystąpić i doprowadzić do awarii. Plan awaryjny powinien pomagać w identyfikowaniu zagrożeń dla środowiska. W treści planu awaryjnego musi się znaleźć opis, jak należy postępować na wypadek wystąpienia awarii, jak prowadzić działania kontrolne na składowisku odpadów, a zwłaszcza w miejscach potencjalnych zagrożeń. Ważne znaczenie będzie miało też analizowanie *ex post* przyczyn powstania awarii.

Przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw zatwierdzone instrukcje eksploatacji składowiska nie zawierały wymogu opracowania planu awaryjnego. Znalazł się on w znowelizowanej u.o. jako bezpośrednia konsekwencja dostosowania prawa polskiego wymogów prawa UE zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów. Pośrednią konsekwencją wprowadzenia wymogu posiadania planu awaryjnego miało być zwiększenie poziomu ochrony środowiska podczas eksploatacji składowisk odpadów. Obowiązek opracowania planu awaryjnego jest związany z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia zagrożeń dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi przy prowadzeniu takiej właśnie działalności.

Instrument planu awaryjnego, który przewiduje art. 53 ust. 4 pkt 14 u.o. realizuje założenia dwóch zasad prawa ochrony środowiska:

- 1) zasady prewencji;
- 2) zasady przezorności.

Prewencyjna ochrona środowiska jest działalnością opartą na przewidywaniu skutków prowadzonej działalności, która może stwarzać określone zagrożenia. Jest to metoda ochrony środowiska skuteczniejsza, tańsza i pewniejsza co do wyników niż naprawianie szkód w środowisku po ich powstaniu. Jej głównym celem jest sterowanie działaniami podmiotu korzystającego ze środowiska w ten sposób, aby możliwie jak najwcześniej wykrywać zagrożenia środowiska i zapobiegać zmianom spowodowanym przez te zagrożenia. Tym samym dąży się do przeciwdziałania zagrożeniom w środowisku w celu stopniowej ich eliminacji oraz ograniczania ich skutków. W prewencji chodzi o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania tym zagrożeniom, jak również o niedopuszczenie do ich powstania. U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie obejmujące zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości.

Zidentyfikowanie przyczyn zagrożeń dla środowiska podczas eksploatacji składowiska odpadów jest podstawową przesłanką prewencyjnej ochrony środowiska. Po pierwsze tylko znając przyczynę można dokładnie przeciw niej skierować działania zapobiegawcze. Po drugie, i to jest najważniejsze, można nie dopuścić do powstania stanu zagrożenia w związku ze składowaniem odpadów. Potencjalne źródła zagrożeń dla stanu środowiska oraz zakres podjętych działań w przypadku stwierdzenia awarii mogą zależeć od:

- 1) typu składowiska;
- 2) wyposażenia składowiska;
- 3) parametrów technicznych;
- 4) sposobu eksploatacji;
- 5) charakterystyki jakościowej i ilościowej unieszkodliwianych odpadów.³⁶

Obecnie coraz większą wagę przywią-

zuje się do wykorzystania działań prewencyjnych sterujących instrumentami gospodarki odpadami. W ten sposób normy prawne dążą do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w związku ze składowaniem odpadów. Biorąc za podstawę przedstawione powyżej założenia wyjściowe, można wskazać na następujące podstawy stosowania zasady prewencji w treści planu awaryjnego:

1. Stosując zasadę prewencji należy uwzględnić w szerokim zakresie pogląd, że istnieją obiektywne warunki i możliwości pozwalające na stopniowe ograniczenie, a w niektórych przypadkach nawet wyeliminowanie zagrożeń w związku z eksploatacją składowiska odpadów.
2. Zapobieganie zagrożeniom stanowi długofalowy proces, którym rządzą określone reguły i występują w nim dające się uchwycić prawidłowości. Konieczne jest likwidowanie źródeł i przyczyn powstawania zagrożeń w sposób systematyczny i kompleksowy możliwie najbliżej miejsca ich powstawania. W zapobieganiu zagrożeniom muszą być wykorzystane wszelkie racjonalne metody i środki działania pozostające w zgodności z innymi zasadami gospodarki odpadami. W praktycznym stosowaniu zasady prewencji i zasady przezorności duży nacisk należy położyć na poznanie przyczyn powstawania zagrożeń. Można je podzielić na trzy grupy:

- 1) przyczyny usposabiające;
- 2) przyczyny wywołujące zagrożenia oraz
- 3) przyczyny sprzyjające lub podtrzymujące powstawanie zagrożeń.

Przyczyny usposabiające związane są z samym środowiskiem naturalnym. Przyczyny wywołujące pochodzą zwykle od działalności podmiotu korzystającego ze środowiska. Przyczyny podtrzymujące pochodzą również od tego podmiotu i mają charakter stały.

Zasada zapobiegania w gospodarce odpadami jest uzupełniana zasadą przezorności, zgodnie z którą dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia działalności mo-

gącej spowodować szkody środowiskowe także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, doowiedziona i wykazana.

Przezorność wymaga w większym stopniu postępowania przewidującego na przyszłość niż w przypadku prewencji. Działania oznaczające przezorność muszą być ponadto ukierunkowane na długookresowe przewidywanie następstw mogących pojawić się w przyszłości. Powinniśmy oczekiwać więc od zarządzającego składowiskiem odpadów, że będzie on myślał o działalności, którą prowadzi w kontekście skutków, które mogą się pojawić w stanie środowiska. Szukając uzasadnienia dla obowiązywania zasady przezorności w u.o. możemy powiedzieć, że dużo łatwiej jest zapobiegać niż przywrócić do stanu pierwotnego zniszczone składniki środowiska. Zasada przezorności powinna mieć zastosowanie w sytuacji prawdopodobieństwa wystąpienia bezpośredniego zagrożenia. Stosowanie instrumentów zasady przezorności w u.o. jest możliwe w przypadku opracowania planu awaryjnego. M. Kłażewska wymienia elementy jakie powinien obejmować plan awaryjny.³⁷ Są to:

- 1) źródło awarii;
- 2) możliwe do wystąpienia zdarzenie wpływające na stan środowiska;
- 3) istniejące środki zabezpieczające przed wystąpieniem awarii;
- 4) sposób identyfikacji wystąpienia stanu awaryjnego lub zmiany stanu środowiska;
- 5) plan postępowania w przypadku wystąpienia awarii, w tym działania naprawcze;
- 6) służby odpowiedzialne za podejmowanie działań naprawczych;
- 7) sposób informowania o wystąpieniu stanu awaryjnego i ponadnormatywnym oddziaływaniu na środowisko.

W planie awaryjnym dla każdego potencjalnego zagrożenia należy określić działania, jakie należy podjąć, aby wyeliminować ich źródła lub co najmniej ograniczyć ich ne-

gatywny wpływ na zdrowie i życie ludzi oraz na środowisko. Plan taki powinien zawierać informacje dotyczące służb odpowiedzialnych za podejmowanie działań naprawczych. Ponadto zarządzający składowiskiem odpadów ma obowiązek zapobiegać występowaniu skutków awarii, a jeśli już one wystąpią, ograniczać ich zasięg. Działania naprawcze wynikające z wystąpienia awarii na składowisku odpadów powinny obejmować wszystkie komponenty środowiska.³⁸ Jest to zgodne z założeniami zasady kompleksowej ochrony środowiska.

7. Podsumowanie

Plan awaryjny składowiska odpadów jest nowym instrumentem prawnym związanym z eksploatacją składowiska odpadów. Jego podstawowym celem jest zapewnienie gotowości na wypadek awarii oraz skutecznego reagowania na zaistniałe zagrożenia oraz zmiany stanu środowiska. Jest to instrument, który ma zwiększyć poziom bezpieczeństwa podczas eksploatacji składowiska odpadów. Nie bez znaczenia ma także prewencyjny jego charakter dla całego procesu składowania odpadów. Z wielu powodów, o których wspomniano w tym artykule, warto moim zdaniem szerzej pochylić się nad zagrożeniem obowiązkowi określenia planu awaryjnego, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych z powodu emisji substancji ze składowiska odpadów.

Piotr Korzeniowski
radca prawny, Uniwersytet Łódzki,
Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji,
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, w tekście artykułu stosowany będzie skrót u.o.

² Dz.U. Nr 28, poz. 145.

³ Zob. więcej B. B. Kłopotek, *Decyzje w zakresie gospodarki odpadami – zmiany ustawowe*, „Odpady i Środowisko” 2010, Nr 2 (62), s. 23–31.

⁴ Dz.Urz. UE L 182/1 z 16.07.1999 r.

⁵ Zob. szerzej J. Bendkowski, M. Wengierek, *Logistyka odpadów Tom II Obiekty gospodarki odpadami*, Gliwice 2004, s. 22 i n.

⁶ Zob. szerzej E. Majer, *Problemy budowy składowisk odpadów*,

„Odpady i Środowisko” 2005, Nr 3 (33), s. 47–70.

⁷ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm. Por. W. Sz wajdler T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 259.

⁹ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane Komentarz*, Warszawa 2009, s. 12.

¹⁰ Por. odpowiednio J. Jerzmański, *Deponowanie odpadów na powierzchni ziemi*, PK 2008, Nr 10 (205), s. 30.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

¹² W prawie obowiązującym w Niemczech oraz w Austrii składowanie nieprzetworzonych odpadów jest zabronione.

¹³ Zob. S. Bartosiewicz, *Wycieki ze składowisk odpadów zagrożeniem dla wód powierzchniowych i gruntowych*, „Odpady i Środowisko” 2002, Nr 4 (16), s. 58–61.

¹⁴ Por. R. Mikosz, *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Katowice 1991, s. 15 i n.

¹⁵ Zob. też A. Lipniacka, *Wymagania techniczne i prawne w zakresie składowisk odpadów*, „Odpady i Środowisko” 2003, Nr 3 (21), s. 33–40.

¹⁶ Por. A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 275 i n.

¹⁷ Por. K. Okraśiński, *Koncepcja najlepszej dostępnej techniki w aspekcie składowisk odpadów*, „Odpady i Środowisko” 2003, Nr 2 (20), s. 38–41.

¹⁸ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1979, t. 2, s. 507.

¹⁹ J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 105.

²⁰ J. Jerzmański, *Komentarz do art. 53 ustawy o odpadach*, [w:] J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 377.

²¹ Tamże.

²² Tamże.

²³ Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego t.1*, Warszawa 2010, s. 266 i n.

²⁴ Zob. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, Nr 5, 42–54; M. Mincer, *uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 66 i n.

²⁵ F. Orłowicz, *Ryzyko gospodarcze a prawo karne*, „Nowe Prawo” 1968, nr 3, s. 358.

²⁶ B. Minc, *O ryzyku i niepewności*, „Ekonomista” 1969, nr 2, s. 480.

²⁷ A. Daniluk, B. Poskrobko, *Ryzyko ekologiczne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Przedsiębiorstwo w okresie kształtowania zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2001, s. 120.

²⁸ Tamże.

²⁹ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 352.

³⁰ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, t. 1, s. 105.

³¹ Jest to skrócona nazwa normy dotyczącej Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy.

³² M. Kłażewska – Ministerstwo Środowiska, *Wyjaśnienia do przepisów. Plan awaryjny dla składowisk odpadów*, Warszawa 17 maja 2010 r., s. 4.

³³ M. Kłażewska, *Wyjaśnienia...*, s. 1–4.

³⁴ Por. wyrok SN-Izba Cywilna z dnia 1 lutego 2006 r., V CSK 86/2005, Lex Polonica nr 398919.

³⁵ A. Gaberle, *Dopuszczalne ryzyko jako okoliczność wyłączająca bezprawność czynu*, „Nowe Prawo” 1965, nr 12, s. 1404.

³⁶ Tamże.

³⁷ M. Kłażewska, *Wyjaśnienia...*, s. 1.

³⁸ Tamże, s. 2.