

ziemski &
PARTNERSMaciej Kiełbus,
Partner Współkierujący Działem Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej
Dr Krystian Ziemski & Partners w Poznaniu,
Redaktor Naczelny czasopisma Prawo Dla Samorządu

ITPOK

- w zmieniającym się systemie gospodarowania odpadami komunalnymi

Prawie 10 lat temu - 1 lipca 2011 r. - parlament zakończył prace nad ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, która zapoczątkowała tzw. rewolucję śmieciową. Rewolucja ta trwa po dzień obecny. Wśród ambitnych założeń zapoczątkowanej wówczas reformy gminnych systemów odpadowych wskazywano wówczas „zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów”¹.

Wraz ze zmianami systemowymi w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - które obrazowo można porównać do prób włożenia silnika od ciężarówki do popularnego niedużego Malucha - dokonano istotnych zmian w ustawie o odpadach. Wprowadzono do niej m. in. przepisy dotyczące regionów gospodarki odpadami oraz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Założenia reformatorów zakładały, że gminy zostaną wyposażone „w instrumenty pozwalające jej na kierowanie strumieniem zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do instalacji do zagospodarowania odpadów funkcjonujących w ramach regionów, wyznaczonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami, co jednocześnie zapewni tym instalacjom niezbędny stru-

mień odpadów”¹. Autorzy nowelizacji zakładali również, że „w związku ze zmianą kierunku zagospodarowania odpadów komunalnych, które obecnie w przeważającej części (ponad 86%) deponowane są na składowiskach odpadów, zachodzi potrzeba wybudowania instalacji odzysku, instalacji mechaniczno-biologicznego lub termicznego przekształcania odpadów komunalnych [podk. Autor]”.

Kluczowym instrumentem „reformatorów” na poziomie regionalnym stały się wojewódzkie plany gospodarki odpadami komunalnymi wraz z uchwałami w sprawie ich wykonania. Sejmiki województw określały ilość regionów, ich zasięg geograficzny oraz decydowały o instalacjach mających możliwość zagospodarowania trzech newralgicznych strumieni odpadów (odpady zmieszane, pozostałości z sortowania prze-

znaczone do składowania oraz odpady zielone).

Od samego początku tzw. rewolucji śmieciowej ustawodawca balansował pomiędzy reglamentacją, a wolnym rynkiem, co szczególnie dostrzegalne było w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych.

■ Niewydolność systemu

Realia odpadowe odbiegały od przyjętych założeń, o czym świadczy nie tylko duża liczba kolejnych nowelizacji zmieniających dopiero co zmieniony system, ale także konkretne problemy z funkcjonowaniem gminnych i regionalnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. W szczególności okazało się, że ukształtowane regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz z przypisa-

nymi do nich instalacjami o odgórnie administracyjnie określonych parametrach w zakresie wielkości strumienia odpadów podlegających zagospodarowaniu (po mimo w wielu przypadkach wyższych parametrów faktycznych) odbiegają od rzeczywistej wielkości strumienia odpadów. Wdrażano koncepcję bilansowania się prognozowanych strumieni odpadów i mocy instalacji, co doprowadziło do sytuacji, w której rzeczywista wielkość strumienia (wyższa od prognozowanego) nie mogła być w pełni zagospodarowana. Jednocześnie nie pozwalało to na zapewnienie awaryjnych mocy zastępczych na wypadek awarii jednej z instalacji, czy tym bardziej na wzajemne konkurowanie pomiędzy instalacjami posiadającymi wolne moce umożliwiające pozyskiwanie nowych dostawców odpadów. Problemy te nie ominęły także instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych.

Pierwszą formą „poluzowania” przepisów w tym zakresie było wprowadzenie do systemu instalacji o charakterze ponadregionalnym pozwalających na za-

gospodarowanie odpadów z kilku regionów. Zgodnie z ówczesnie obowiązującą ustawą o odpadach, spalarnia odpadów komunalnych stanowiąca ponadregionalną instalację mogła obsługiwać regiony gospodarki odpadami komunalnymi z innych województw, jeżeli przewidywał to wojewódzki plan gospodarki odpadami województwa, na którego obszarze była położona spalarnia odpadów komunalnych oraz wojewódzki plan gospodarki odpadami województwa, z którego odpady były przekazywane.

Przełomowe zmiany zostały jednak wprowadzone dopiero z dniem 6 września 2019 r., kiedy w życie weszła kolejna duża nowelizacja ustaw odpadowych wprowadzająca deregionalizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zniesiono regiony gospodarki odpadami oraz zakazy związane z transportem wybranych frakcji odpadów komunalnych pomiędzy województwami. Rozwiązanie to zostało skrajnie różnie ocenione przez poszczególnych uczestników systemu odpadowego. Bardzo szybko ze strony niektórych gmin po-

jawily się postulaty przywrócenia regionalizacji, a przynajmniej wprowadzenia zakazów związanych z zagospodarowaniem odpadów pochodzących z terenu innych województw. Rozwiązanie korzystne dla jednych okazało się niekorzystne dla drugich.

W przypadku instalacji termicznych reglamentację na poziomie regionalnym zastąpiono koncepcją reglamentacji centralnej, a więc stworzenia ministerialnej listy instalacji określanej w drodze rozporządzenia. Wpis na tę listę warunkować miał funkcjonowanie instalacji. Z powodu epidemii COVID termin na wydanie listy został przedłużony, aż w końcu w grudniu 2020 r. - przy okazji kolejnej nowelizacji - całkowicie odstąpiono od tej koncepcji. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że uchylenie przepisów reglamentujących powstawanie nowych instalacji termicznych wynika z „sygnalizowanych przez samorządy przyczyn kształtowania wysokich cen za odbiór odpadów, do których zalicza się problemy z zagospodarowaniem odpadów komunalnych w postaci braku moż-



fot. unsplash.com

liwości składowania frakcji nadsitowej, niedobór instalacji mogących zagospodarować takie odpady i obostrzenia przy magazynowaniu odpadów. Wiele samorządów postuluje wprowadzenie rozwiązań umożliwiających budowę niewielkich lokalnych spalarni odpadów, które jednocześnie będą pełniły rolę lokalnych ciepłowni, co w związku z likwidacją starych jednostek węglowych będzie także odpowiedzią na lokalne zapotrzebowanie na ciepło systemowe [podk. Autor]”².

■ Niepewna przyszłość

Uwolnienie sektora termicznego przekształcania odpadów komunalnych stawia przed jego uczestnikami szereg nowych wyzwań. Podstawowym z nich jest niepewność często zmieniającego się prawa. Skoro na przestrzeni zaledwie 10 lat przyjmowano tak wiele skrajnie odmiennych koncepcji funkcjonowania systemu odpadowego nie ma absolutnie żadnych gwarancji, że kolejna dekada będzie stabilniejsza, a wypracowane obecnie rozwiązania obowiązywać będą przez dłuższy okres. Jest to szczególnie problematyczne w przypadku inwestycji wymagających zaangażowania znacznego kapitału, których okres zwrotu musi być odpowiednio dłuższy.

Kolejnym wyzwaniem jest zapewnienie względnie stabilnego strumienia odpadów dla istniejących i planowanych instalacji (odrębną kwestią pozostaje morfologia tego strumienia, która z wielu przyczyn ulegać będzie w kolejnych latach zmianie). W obecnym systemie pewne ułatwienie w tym zakresie mają instalacje samorządowe oraz instalacje powstałe w formule PPP przy udziale partnera samorządowego. Przepisy szeroko rozumianego prawa samorządowego - dotyczące związków międzygminnych, porozumień komunalnych, spółek międzygminnych, czy in house (zwłasz-

cza tzw. in house administracyjnego / starego in house) - ułatwiają stworzenie modeli długoterminowych pozwalających na kierowanie do instalacji strumienia z jednej, bądź wielu gmin. Należy wszakże pamiętać o specyfice prawa administracyjnego, która musi być uwzględniana przy konstruowaniu modeli międzygminnych. Niezbędne jest postrzeganie szerszego kontekstu systemowego i uwarunkowań prawnych w jakich funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego. Przenoszenie w tym zakresie konstrukcji cywilistycznych znanych z umów pomiędzy podmiotami prywatnymi może nie przynieść zakładanych rezultatów. Popelnionych na wstępie błędów nie da się w wielu przypadkach sanować późniejszymi działaniami. Tym samym, konieczne jest zaangażowanie w tego typu projekty zarówno specjalistów z zakresu prawa odpadowego, jak i samorządowego.



Uwolnienie sektora termicznego przekształcania odpadów komunalnych stawia przed jego uczestnikami szereg nowych wyzwań

Odpowiedzi wymaga również pytanie o charakter nowych instalacji - czy mają być to instalacje duże pozwalające na zagospodarowanie strumienia z większego regionu, czy też system powinien opierać się na instalacjach lokalnych, w tym lokalnych instalacjach ciepłowniczych. Istotnym jest też jednoznaczne określenie roli w systemie cementowni. Wydaje się, że nie jest możliwym wypracowanie jednego jedynie słusznego rozwiązania w tym zakresie, a w konsekwencji przyjmowane rozwiązania prawne powinny cechować się możliwie dużą elastycznością pozwalającą na zastosowanie przepisów dotyczących instalacji termicznych w znacząco odmiennych uwarunkowaniach faktycznych.

Wyzwaniem stojącym przed całą branżą odpadową jest także uproszczenie i przyspieszenie szeregu procedur administracyjnych, w tym związanych z kluczowymi dla funkcjonowania instalacji decyzjami wydawanymi przez marszałków województw przy pomocy urzędów marszałkowskich. Obserwacja praktyki w tym zakresie dowodzi, że postępowania te trwają zdecydowanie dłużej aniżeli określają to obowiązujące przepisy, zaś instrumenty prawne służące dyscyplinowaniu organów z wielu przyczyn mają charakter iluzoryczny. W konsekwencji podmioty prowadzące instalację de facto pozostają w nieustającej procedurze zmian posiadanych decyzji - uzyskanie jednej decyzji (zmiany decyzji) po kilkunastu, czy kilkudziesięciu

miesiącach oznacza możliwość złożenia kolejnego wniosku inicjującego następne postępowanie zmianowe.

Nie sposób przy tym nie wspomnieć o coraz większej restrykcyjności prawa odpadowego związanej z coraz większą ilością sankcji i coraz wyższymi karami. Zbyt duża represyjność w tym zakresie może przynieść skutki odwrotne od zakładanych.

Powyższy szkic dotyczący instalacji do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych w zmieniającym się systemie gospodarowania odpadami komunalnymi dowodzi, iż przez ostatnie 10 lat tzw. rewolucji odpadowej nie udało nam się wypracować i wdrożyć jednego stabilnego modelu ich funkcjonowania. Należy mieć nadzieję, że najbliższy czas pozwoli na wypracowanie rozwiązań pozwalających na ustabilizowanie sytuacji w tym zakresie. □

SEFAKO

GRUPA KAPITAŁOWA TFS

Fabryka Kotłów „SEFAKO” S.A. jest jednym z największych producentów kotłów dla ciepłownictwa, spalarni odpadów, energetyki przemysłowej i zawodowej w Polsce i w Europie.

Nasza oferta obejmuje kotły opalane gazem, olejem, węglem, biomasą oraz kotły do termicznego przekształcania odpadów.

Nasze jednostki kotłowe pracują w wielu spalarniach odpadów zarówno w Polsce, jak i w Europie, a kotły ciepłownicze naszej produkcji ogrzewają wiele polskich miejscowości.

Świadczymy **kompleksowe usługi** począwszy od fazy projektowania oraz usług inżynierskich, poprzez zarządzanie zakupami, prefabrykację części ciśnieniowych, w tym walczaków, prefabrykację części nieciśnieniowych, dostawy (w branży mechanicznej, AKPiA, elektrycznej, instalacje paleniskowe, palniki, elementy wsporcze i konstrukcyjne, itp.), montaż, rozruchy oraz serwis gwarancyjny i pogwarancyjny, a także diagnostykę kotłów.



PROJEKTOWANIE



PREFABRYKACJA



DOSTAWA



MONTAŻ



URUCHOMIENIE



Fot. Realizacja dostawy czterech kotłów parowych do spalania odpadów komunalnych w Spalarni Odpadów w Malešicach (Praga, Republika Czeska).

www.sefako.pl

Przypisy

1 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw - druk Sejmu VI kadencji nr 3670.

2 Tamże.

3 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw - druk Sejmu IX kadencji nr 723.