

Maciej Kiełbus, Partner współkierujący Działem Prawa Administracyjnego
Kancelarii Prawnej Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu, Redaktor Naczelny czasopisma „Prawo Dla Samorządu”

TPOK po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach

Nowelizacja ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uchwalona przez Sejm 19 lipca 2019 r. wprowadziła istotne zmiany związane z tworzeniem i funkcjonowaniem instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych.

Kolejna nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach była zapowiadana od wielu lat. Pierwsze sygnały związane z jej opracowaniem pojawiły się już w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2022 przyjętym przez Radę Ministrów 1 lipca 2016 r. Jej planowany zakres, a następnie konkretne rozwiązania mające być w niej wprowadzone, podlegały licznym zmianom. Dość nieoczekiwa-

nie jednym z istotnych wątków prac legislacyjnych stało się termiczne przekształcanie odpadów komunalnych. Trwające dyskusje - a niekiedy wręcz spory - dotyczące planowanych rozwiązań doprowadziły do uchwalenia przepisów, które należy traktować jako swoisty kompromis pomiędzy zwolennikami, a przeciwnikami termicznego przekształcania odpadów komunalnych.

■ ITPOK, czyli co?

Ustawa nowelizująca doprowadziła do wyeliminowania z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi regionalnych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, zwanych powszechnie RIPOKami. W ich miejsce wprowadzono instalacje komunalne (IK). Zdefiniowano je jako instalacje do przetwarzania niesegre-

gowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, określona na liście opracowywanej przez marszałka województwa, spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy, zapewniająca: (1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i wydzielenie z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku lub (2) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych).

Definicja ta nie obejmuje instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Tym samym instalacje te nie będą mogły uzyskać statusu IK i znaleźć się na liście opracowywanej przez marszałka województwa. Nie oznacza to jednak, że nie będzie mógł do nich trafiać strumień niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych. Znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi bowiem, że dopuszcza się przekazywanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do termicznego przekształcania, jeżeli gmina, z której są odbierane te odpady, prowadzi selektywne zbieranie odpadów zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 4a tejże ustawy. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej wskazano w tym zakresie, że „Podstawą uznania wdrożenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w gminie będzie uchwalony i obowiązujący regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, wdrażający przepisy ww. rozporządzenia. Spalanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych jest niezgodne z ideą gospodarki o obiegu zamkniętym, ponieważ w ww. odpadach znajdują się „surowcowe”, które mogą zostać poddane recyklingowi. Gospodarka o obiegu zamkniętym jest koncepcją zmierzającą do racjonalnego wykorzystania zasobów przez selektywną zbiórkę odpadów i poddawanie jak największej ich ilości recyklingowi. Zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, termiczne przekształcanie odpadów z odzyskiem energii można umiejscowić jako metodę preferowaną jedynie przed unieszkodliwieniem odpadów, przed składowaniem lub spalaniem bez odzysku energii, ale zdecydowanie mniej korzystną niż przygotowanie do ponownego użycia czy poddanie odpadów recyklingowi. Zakłada się, że po wprowadzeniu w gminie jednolitych zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie będzie już niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, a więc do spalania będą przekazywane tzw. „odpady resztkowe”, które nie zawierają już odpadów nadających się do recyklingu.”



Ustawa nowelizująca doprowadziła do wyeliminowania z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi regionalnych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, zwanych powszechnie RIPOKami

Należy podkreślić, że znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - podobnie jak zmieniona ustawa o odpadach - nie posługują się pojęciem odpadów resztkowych. Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne obejmują zaś zarówno strumień pozostający na skutek prawidłowej selektywnej zbiórki, jak i odpady uznane (głównie przez podmiot odbierający odpady), jako zgromadzone z naruszeniem zasad selektywnej zbiórki (np. tworzywa sztuczne wymieszane z papierem lub szkłem). Oba rodzaje odpadów niesegregowanych (zmieszanych) będą mogły być odbierane łącznie i finalnie trafiać do instalacji termicznego przekształcania odpadów.

Docelowo zatem strumień odpadów niesegregowanych (zmieszanych) ze wszystkich gmin będzie mógł trafiać do termicznego przekształcania - wszystkie gminy po upływie okresów przejściowych będą spełniać przesłankę zawartą w analizowanym przepisie.

Z powyższymi regulacjami mają być skorelowane nowe przepisy ustawy o odpadach, które mają obowiązywać od 1 lipca 2021 r. Zgodnie z nimi zakazuje się przekazywania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do termicznego przekształcania za wyjątkiem sytuacji, o której mowa powyżej. Taka konstrukcja normatywna zdaje się być zbyt techniczna biorąc pod uwagę, że wszystkie gminy do tego czasu będą musiały prowadzić selektywną zbiórkę zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym ministra. Chyba, że do tego czasu ministerstwo kolejny raz zmieni wymagania związane z selektywną zbiórką wprowadzając dodatkowy okres przejściowy.

Docelowo zatem strumień odpadów niesegregowanych (zmieszanych) ze wszystkich gmin będzie mógł trafiać do termicznego przekształcania - wszystkie gminy po upływie okresów przejściowych będą spełniać przesłankę zawartą w analizowanym przepisie.

■ Instalacyjne zadania gmin

Nowelizacja objęła także przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczące tworzenia instalacji. Po zmianach ustawa ta stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub

wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Należy podkreślić, iż zwrot „instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” ma zdecydowanie szerszy zakres od „instalacji komunalnej” i obejmuje instalacje do zagospodarowania wszystkich frakcji odpadów komunalnych, a nie tylko odpadów niesegregowanych (zmieszanych), czy odpadów pozostających po sortowaniu przeznaczonych do składowania.

Znowelizowana ustawa stanowi także, rada gminy może postanowić o zapewnieniu budowy, rozbudowy, modernizacji, utrzymaniu i eksploatacji własnej lub wspólnej z inną gminą lub gminami instalacji do przetwarzania odpadów powstałych z przetworzenia odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i zasadą bliskości, jeżeli na lokalnym rynku brak jest takich instalacji lub istniejące instalacje mają niewystarczające moce przerobowe. Należy przyjąć, iż przepis ten odnosi się m.in. do frakcji energetycznej powstałej z przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych. Przesłanki, od których ustawodawca umożliwi podjęcie przedmiotowej uchwały, zostały sformułowane niezwykle ogólnikowo i w praktyce będą niezwykle trudne do zweryfikowania zarówno przez wojewodę, jak i ewentualnie przez sąd administracyjny. Należy przy tym podkreślić, iż wysoce wątpliwym jest, aby kontrolę sądową tego typu uchwał mogły zainicjować podmioty trzecie prowadzące działalność konkurencyjną w tym zakresie wobec gminy. Warunkiem zaskarżenia tego typu uchwały do sądu jest bowiem wykazanie, że narusza ona interes prawny (a nie interes faktyczny, w tym ekonomiczny) skarżącego. Z pewnością istotne w tym zakresie okaże się dotychczasowe orzecznictwo sądowe dotyczące możliwości zaskarżenia przez konku-

rencję wojewódzkich planów gospodarki odpadami.

■ Lista ministerialna

W wyniku nowelizacji ustawy o odpadach wprowadzono do niej nowy przepis, zgodnie z którym udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych na terenie kraju w stosunku do masy wytworzonych odpadów komunalnych na terenie kraju nie może przekraczać 30%. Dotychczas wartość „30%” wynikała z Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 i była przekładana na rozwiązania przyjmowane w poszczególnych szesnastu planach wojewódzkich. Ustawowe określenie tej wartości wiąże się jednocześnie z wyraźnym wskazaniem, iż dotyczy ono całego kraju, a nie poszczególnych regionów, czy województw. Tym samym rozłożenie instalacji w skali kraju będzie mogło mieć charakter nierównomierny. Należy wiązać to ze zniesieniem z dniem 6 września 2019 r. regionalizacji w zakresie zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych. Odpady te mogą być de facto transportowane po całym kraju, co z resztą już ma miejsce biorąc pod uwagę strumienie odpadów trafiające do dotychczas utworzonych instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych.

Znowelizowana ustawa stanowi także, że *docelowo odpady komunalne oraz odpady pochodzące z przetwarzania odpadów komunalnych będą przekształcane termicznie wyłącznie w instalacjach ujętych na liście sporządzonej przez ministra właściwego do spraw środowiska (biorąc pod uwagę ostatnie zmiany należy przypuszczać, iż będzie to Minister Klimatu).*

Minister ten ma określić, w drodze rozporządzenia, listę instalacji przeznaczonych do termicznego przekształcania odpadów komunalnych lub odpadów pochodzących z przetwarzania

odpadów komunalnych, z podziałem na istniejące, planowane do modernizacji, planowane do rozbudowy w zakresie zwiększenia mocy przerobowych i planowane do budowy, wskazując dla każdej instalacji moc przerobową istniejącą oraz moc przerobową planowaną, maksymalne terminy realizacji modernizacji, rozbudowy albo budowy oraz podmiot prowadzący instalację lub wskazany do prowadzenia instalacji. Przy wydaniu przedmiotowego rozporządzenia minister ma się kierować koniecznością zapewnienia nieprzekraczania 30% udziału odpadów przekształcanych termicznie, hierarchią sposobów postępowania z odpadami oraz celami w zakresie gospodarki odpadami.

Brak ujęcia na liście ministerialnej skutkować będzie odmową wydania dla takiej instalacji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji.

■ Wykreślenie z listy

Podmioty wskazane do prowadzenia instalacji ujętej na liście ministerialnej jako planowane do modernizacji, planowane do rozbudowy w zakresie zwiększenia mocy przerobowych lub planowane do budowy, będą zobowiązane, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, do złożenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska informacji o stanie zaawansowania realizacji poszczególnych etapów inwestycji polegającej na modernizacji, rozbudowie albo budowie. Informacja będzie składana pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W przypadku: (1) opóźnień w realizacji inwestycji o co najmniej 2 lata w odniesieniu do terminów określonych na liście, (2) niezłożenia ww. informacji w wyznaczonym terminie przed podmiot, (3) złożenia wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wykreślenie z listy - instalacja może być wykreślona z listy. W miejsce wykreślanych

instalacji z listy mogą zostać wpisane inne instalacje przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów komunalnych lub odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych.

Należy podkreślić, iż minister może - ale nie musi - wykreślić instalację z listy. Tym samym tak istotną decyzję pozostawiono uznaniu organu o charakterze politycznym nie warunkując jej żadnymi dodatkowymi przesłankami.

■ Kontrola działań Ministra

Największym mankamentem przyjętych rozwiązań zdaje się być brak możliwości zakwestionowania działań lub braku działań ze strony ministra. Tego typu rozporządzenie najprawdopodobniej zostanie uznane za wykraczające poza zakres kognicji sądów administracyjnych. Jednocześnie wiele wskazuje, że za niewłaściwy w zakresie jego kontroli uzna się także Trybunał Konstytucyjny. Należy jednakże liczyć się wcześniej czy później z próbami zainicjowania kontroli działań ministra w tym zakresie przez sądy lub Trybunał Konstytucyjny. Nie będzie to jednak zadanie proste.

■ Istotne przepisy przejściowe

Zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w ustawie nowelizującej podmiot wskazany do prowadzenia instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych lub odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych ujętej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami obowiązującym w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. 6 września 2019 r.), jako planowana do modernizacji, planowana do rozbudowy w zakresie zwiększenia mocy przerobowych lub planowana do budowy, był zobowiązany do złożenia stosownej informacji do marszałka województwa w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r. Marszałek województwa weryfikuje tę informację i na podstawie tej weryfikacji



Należy podkreślić, że znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - podobnie jak zmieniona ustawa o odpadach - nie pojęciem odpadów reszkowych

przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do dnia 29 lutego 2020 r., wykaz instalacji: (1) przeznaczonych do termicznego przekształcania odpadów komunalnych lub odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych z podziałem na: istniejące, planowane do modernizacji, planowane do rozbudowy w zakresie zwiększenia mocy przerobowych i planowane do budowy, wraz z podaniem dla każdej instalacji mocy przerobowej istniejącej, o ile dotyczy oraz mocy przerobowej planowanej, a także planowanymi terminami realizacji poszczególnych etapów inwestycji; (2) w stosunku do których postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami utraciły moc, wskazując odrębnie dla każdej instalacji przesłankę utraty mocy wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Z dniem 1 stycznia 2020 r. utraciły bowiem moc postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uchwalonego po dniu 1 lipca 2016 r. i obowiązującego w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, dotyczące: (1) instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych lub odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych ujętych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, obowiązującym w dniu 30 czerwca 2016 r., jako

planowane do budowy lub planowane do rozbudowy w zakresie zwiększenia mocy przerobowych z terminem realizacji przed dniem 1 stycznia 2017 r. i ponownie ujętych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, obowiązującym w dniu 30 czerwca 2019 r., jako planowane do budowy lub planowane do rozbudowy w zakresie zwiększenia mocy przerobowych, z terminem realizacji przed dniem 1 stycznia 2019 r., dla których nie zostało złożone przed dniem 1 stycznia 2020 r. zawiadomienie do organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy; (2) instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych lub odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych ujętych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, obowiązującym w dniu 30 czerwca 2019 r., jako planowane do budowy lub planowane do rozbudowy w zakresie zwiększenia mocy przerobowych, z terminem realizacji przed dniem 1 stycznia 2019 r., dla których nie zostało złożone przed dniem 1 stycznia 2020 r. zawiadomienie do organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy. Jednocześnie z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej utraciły moc postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami uchwalonego po dniu 1 lipca 2016 r. i obowiązującego w dniu wejścia w życie ustawy, dotyczące instalacji, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 122), dla których nie zostało złożone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zawiadomienie do organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy.

Pierwsza lista ministerialna ma powstać do dnia 31 lipca 2020 r.

□