

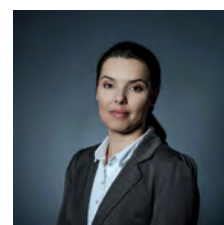
Maciej Kiełbus,

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



r.pr. Joanna Kostrzewska,

Partner w Dziale Prawa Administracyjnego Kancelarii Prawnej
Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu



Najnowsze oraz planowane zmiany w prawie odpadowym

Z Ministerstwa Klimatu coraz częściej płyną oficjalne i nieoficjalne sygnały o planowanych zmianach w prawie odpadowym, które mogą mieć istotny wpływ na termiczne przekształcanie odpadów.

■ Odpadowe paragrafy

Szeroko rozumiane prawo odpadowe podlega nieustannym zmianom. Dotyczy to zarówno prawa unijnego, jak i prawa krajowego. Nazbyt często wprowadzane zmiany na poziomie krajowym - czy to w ustawach, czy to w rozporządzeniach wykonawczych - mają niestety charakter punktowy i ich celem jest, z reguły, rozwiązywanie doraźnych problemów. Bardzo często tego typu działania - niepowiązane z dostatecznie wnikliwą i szeroką analizą, zwłaszcza w zakresie skutków bezpośrednich i pośrednich - przynoszą rezultaty zgoła odmienne od zakładanych.

Charakter taki można przypię-

sać wielu zmianom wprowadzonym przez ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (np. skrócenie czasu magazynowania odpadów, obowiązek wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, obostrzenia przeciwpożarowe). Podobne zarzuty można sformułować pod adresem szeregu zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (np. ograniczenie swobody gmin wiejskich w określaniu częstotliwości odbioru niektórych frakcji odpadów, zmiany dotyczące odbioru od-

padów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych - maksymalne stawki opłat za pojemnik oraz mechanizm dobrowolności).

Pomimo deklarowanego przez projektodawców celu wprowadzanych zmian, jakim było obniżenie kosztów funkcjonowania systemu odpadowego, koszty jego funkcjonowania wciąż rosną, bezpośrednio wpływając na wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez właścicieli nieruchomości.

Sytuację w branży odpadowej dodatkowo skomplikowała pandemia wirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę COVID-19.

■ Regulacje szczególne

Pomimo apeli branży odpadowej i środowisk samorządowych nie zdecydowano się na wprowadzenie rozbudowanych regulacji szczególnych dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi pochodzącymi od osób przebywających w kwarantannie lub izolacji.

Ustawodawca ograniczył się do wprowadzenia dwóch regulacji odpadowych do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (art. 11a i 11b tejże ustawy). Pierwsza z nich dotyczy odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, które na polecenie wojewody (wydane w formie decyzji administracyjnej) może odbywać się przez termiczne przekształcanie rozumiane jako: (1) spalanie odpadów przez ich utlenianie w temperaturze nie niższej niż 850°C; (2) inne, niż wskazany w pkt 1, procesy termicznego przekształcania odpadów, w tym pirolizę, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane. Ustawodawca postanowił jednocześnie, że do gospodarowania odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych, wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w zakresie warunków transportu odpadów, zbierania odpadów lub ich unieszkodliwiania oraz przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska w zakresie warunków korzystania ze środowiska. Polecenie wojewody można również wydać w odniesieniu do podmiotu, który nie posiada decyzji z zakresu gospodarowania odpadami. Wydanie polecenia w przedmiotowym zakresie przez wojewodę jest możliwe, jeżeli podmiot

zobowiązany do gospodarowania odpadami posiada stosowne możliwości techniczne i organizacyjne do jego realizacji. Nadzór nad prawidłowym gospodarowaniem odpadami dokonywanym na podstawie polecenia wojewody sprawuje właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Druga z regulacji szczególnych dotyczy odpadów komunalnych. W przypadku braku na obszarze województwa technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpadów wytwarzanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 innych niż odpady medyczne o właściwościach zakaźnych, wojewoda może wydać, w drodze decyzji administracyjnej, polecenie dotyczące gospodarowania tymi odpadami. W przypadku odpadów komunalnych polecenie wojewody może także dotyczyć: (1) przekazywania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do innych instalacji niż instalacje komunalne zapewniające przetwarzanie, o którym mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; (2) składowania lub termicznego przekształcania odpadów komunalnych bez (jakichkolwiek lub określonych) wstępnych procesów przetwarzania.

Przepisy te w praktyce budzą szereg poważnych wątpliwości interpretacyjnych.

■ Wytyczne na czas epidemii

Jednocześnie Główny Inspektor Sanitarny w porozumieniu z Ministrem Klimatu wydał wytyczne w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywołaną przez niego chorobę COVID-19 (w czasie trwania pandemii/epidemii). Charakter wytycznych budzi liczne wątpliwości prawne. Z jednej strony nie sposób ich zaliczyć do konstytucyjnej kategorii aktów normatywnych

o charakterze powszechnie obowiązującym, a tylko takie akty prawne mogą nakładać na obywateli i przedsiębiorców jakiegokolwiek obowiązki. Z drugiej jednak strony, ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wprost stanowi, że osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane do stosowania się do zaleceń i wytycznych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej,

Zgodnie z wytycznymi, odpady komunalne od osób przebywających w izolacji (odosobnienie osoby lub grupy osób chorych na chorobę zakaźną albo osoby lub grupy osób podejrzanych o chorobę zakaźną, w celu uniemożliwienia przeniesienia biologicznego czynnika chorobotwórczego na inne osoby) nie powinny być przetwarzane z udziałem osób sortujących - w przypadku braku możliwości technicznych przetwarzania wyłącznie na liniach całkowicie zautomatyzowanych bez udziału człowieka, odpady należy kierować bezpośrednio do unieszkodliwiania (zaleca się termiczne przekształcanie lub bezpośrednio składowanie najlepiej na składowiskach z instalacją do aktywnego odgazowania).

Niestety za przedmiotowymi wytycznymi nie poszły konkretne zmiany legislacyjne, zaś samo stosowanie wytycznych w praktyce nadal pozostaje przedmiotem sporów i wątpliwości.

■ Czekając na listę spalarni

Przy okazji wprowadzania lawinowej ilości zmian prawnych związanych z koronawirusem SARS-CoV-2, ustawodawca zdecydował się na zmianę w jeszcze jednym obszarze istotnym z punktu widzenia podmiotów zajmujących się lub zamierzających zajmować się termicznym przekształcaniem odpadów.

Ustawa nowelizująca z dnia 19 lipca 2020 r. wprowadziła szereg istotnych zmian dotyczących termicznego przekształcania odpadów, w tym przyznała Ministrowi Klimatu kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia listy

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. Dla każdej z instalacji Minister miał określić moc przerobową istniejącą oraz moc przerobową planowaną, maksymalne terminy realizacji modernizacji, rozbudowy albo budowy oraz podmiot prowadzący instalację lub wskazany do prowadzenia instalacji.

Pierwsze rozporządzenie w tym zakresie miało być wydane do 31 lipca 2020 r. Ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wydłużono ten termin do 31 grudnia 2020 r. Nie sposób przy tym jednak wskazać racjonalnego związku pomiędzy pandemią, a zmianą przedmiotowego terminu. Nie jest wykluczone, że zmiany te w rzeczywistości związane są z ilością wniosków wpływających do urzędów marszałkowskich, jak i bezpośrednio do Ministerstwa o uwzględnienie konkretnej instalacji w rozporządzeniu.

■ Nadchodzi restart systemu?

Nieskuteczność wprowadzanych w ostatnim czasie zmian w prawie odpadowym, połączona z funkcjonującymi od dawna dysfunkcjami systemowymi oraz nowe wyzwania związane z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2 sprawiają, że ze strony Ministerstwa Klimatu coraz częściej docierają informacje o kolejnych planowanych zmianach legislacyjnych. Pojawiają się wręcz zapowiedzi „restartu systemu”.

Z jednej strony Ministerstwo zapowiada wdrożenie do polskiego porządku prawnego regulacji unijnych związanych



z Rozszerzoną Odpowiedzialnością Producenta, co miałyby skutkować wprowadzeniem do systemu odpadowego dodatkowych środków na zbieranie i zagospodarowanie określonych frakcji odpadów zmieniając rozkład obciążeń ekonomicznych w tym zakresie. W debacie publicznej pojawiają się różne modele ROP i nie sposób obecnie przewidzieć, który z nich ostatecznie zostanie przyjęty przez ustawodawcę.

Jednocześnie pojawiają się zapowiedzi czasowego (na 2 lata) „poluzowania” obowiązujących obecnie zasad składowania tzw. frakcji energetycznej, co ma pozwolić na zwiększenie dostępnych mocy przerobowych instalacji do termicznego przekształcania odpadów - zarówno poprzez zwiększenie mocy instalacji już istniejących, jak i realizację inwestycji nowych. W tym kontekście coraz częściej mówi się o odstąpieniu od ministerialnej listy instalacji.

Wśród zapowiadanych zmian wymienia się także wydłużenie okresu magazynowania odpadów, powrót do wcześniejszych zasad obliczania poziomów recyklingu, zahamowanie wzrostu (a być może nawet obniżenie) opłat za korzystanie ze środowiska (tzw. opłat marszałkowskich) oraz zmiany w zakresie

ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

Ministerstwo deklaruje przy tym szybkie działania legislacyjne, które w niektórych przypadkach skutkować mogą pominięciem procedury konsultacyjnej. Skorzystanie z trybu poselskiego - zwłaszcza w czasach pandemii - może znacząco utrudnić rzetelną dyskusję na temat proponowanych zmian. Jest to tym bardziej niepokojące, że jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach i skuteczność kolejnych zmian w prawie odpadowym zależeć będzie od ich konkretnej regulacji. Należy mieć na uwadze, że podjęcie prac nad kolejnymi zmianami w prawie odpadowym wywoła - podobnie jak poprzednio - lawinę wniosków i postulatów ze strony wszystkich interesariuszy systemu odpadowego. Postulaty te dotyczyć będą zarówno zmian punktowych (nowelizacji konkretnych przepisów, czy nawet ich fragmentów), jak i systemowych (np. stworzenie całkowicie nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Wszystko to sprawia, że końcówka 2020 r. zapowiada się niezwykle interesująco w branży odpadowej.

□