

FILIP PONIEWSKI – Autor jest adwokatem, partnerem w Kancelarii BBP Legal



BBP Legal

# Przekazywanie odpadów zmieszanych do instalacji zastępczej

Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości posiadają szeroki wachlarz dowodów, jakimi mogą wykazać uprawnienie do przekazania odpadów do instalacji zastępczych. Najważniejszym z nich jest oświadczenie RIPOK o braku możliwości przyjęcia odpadów w ogóle lub o braku możliwości przyjęcia odpadów w określonej ilości. Można korzystać również z innych środków dowodowych, jednak, jak dotychczas, orzecznictwo sądów administracyjnych jest w tym zakresie niekorzystne.

Artykuł 9e ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.) przewiduje obowiązek przekazywania do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: RIPOK) odpadów: zmieszanych, zielonych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Problemem jest to, że RIPOK jest w dalszym ciągu niewiele, a nowo budowane instalacje napotykają problemy prawne lub społeczne, które uniemożliwiają zakończenie inwestycji lub rozpoczęcie działalności.

W rezultacie obecnie istniejące RIPOK nie są w stanie przyjąć całego strumienia odpadów komunalnych, które powinny być do nich przekazywane.

Problemu tego nie rozwiąże również planowana zmiana przepisów prawa przewidująca określenie województw jako regionów gospodarki komunalnej, bowiem w dalszym ciągu moce przerobowe RIPOK nie będą wystarczające. Dlatego przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne muszą przewozić do instalacji zastępczych co najmniej część odebranych od mieszkańców zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz odpadów stanowiących pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, przeznaczonych do składowania.

## Możliwości przekazywania odpadów do instalacji zastępczej

W zakresie możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach przewidzianych do zastępczej obsługi regionów gospodarki odpadami komunalnymi,

określonymi w treści uchwał w sprawie wykonania wojewódzkich planów gospodarki odpadami, mamy do czynienia z dwiema odmiennymi regulacjami. Trudno stwierdzić, z jakich przyczyn ustawodawca zdecydował się na taką dwoistość, która może prowadzić do różnych interpretacji, a zatem negatywnych konsekwencji dla przedsiębiorców.

Artykuł 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: u.o.) przewiduje, że odpady, które powinny trafiać do RIPOK, mogą być zagospodarowane w instalacjach zastępczych w przypadku:

- 1) awarii,
- 2) innych przypadków uniemożliwiających przyjęcie odpadów,
- 3) braku RIPOK w regionie, do czasu budowy tej instalacji.

Najbardziej interesującą przesłanką przekazania odpadów do instalacji zastępczych są inne przypadki uniemożliwiające przyjęcie odpadów przez RIPOK. W tym kontekście **za przesłankę umożliwiającą przekazanie odpadów do instalacji zastępczej uważa się brak mocy przetwórczych RIPOK.**

W inny sposób natomiast skonstruowana jest u.c.p.g., która w art. 9l ust. 2 przewiduje możliwość przekazania odpadów podlegających zagospodarowaniu w RIPOK do instalacji zastępczej, wyłącznie jeżeli dojdzie do awarii RIPOK. Jednocześnie art. 9x ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g. przewiduje kary za zagospodarowanie odpadów w innej instalacji niż RIPOK.

Niezbędne jest zadanie pytania, czy prowadząc postępowanie, zarówno w przedmiocie nałożenia kary

pieniężnej, jak i wykreślenia z rejestru działalności regulowanej, należy odnosić się wyłącznie do przepisów u.c.p.g., czy też *de facto* zignorować zapis art. 91 ust. 2 i u.c.p.g. i brać pod uwagę normę zawartą w art. 38 ust. 2 pkt 2 u.o.?

Moim zdaniem, **bardziej celowościowe jest w tej sytuacji zastosowanie art. 38 ust. 2 pkt 2 u.o.** Artykuł 91 ust. 2 u.c.p.g. stanowi niejako rozwinięcie wcześniejszego zapisu zobowiązującego RIPOK do zawarcia umów z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne. Niemniej jednak ustawodawca powinien rozważyć modyfikację u.c.p.g. w celu dostosowania jej treści do u.o. i wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie.

### Prawo przekazania odpadów do instalacji zastępczej

W toku codziennej działalności może być trudno przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne wykazać, że mieli prawo do przekazania odpadów, podlegających zagospodarowaniu w RIPOK, do instalacji zastępczych. Może bowiem powstać kwestia szczegółowości dowodów, co ma szczególne znaczenie przy tym, że obecnie RIPOK jest za mało.

Najbardziej pożądane byłoby, aby każdorazowo pojazd z odpadami docierał do RIPOK i na bramie otrzymywał potwierdzenie braku możliwości zagospodarowania odpadów komunalnych (np. z uwagi na brak mocy przerobowych). Takie postępowanie jednak byłoby ekonomicznie nieuzasadnione. Mogłoby się bowiem okazać, że jeden pojazd musiałby pokonać w jednym kursie nawet kilkaset kilometrów.

Kolejnym sposobem na wykazanie braku możliwości odbioru odpadów byłaby praktycznie codzienna korespondencja (faksowa lub e-mailowa) z zarządcą RIPOK, czy jest w stanie w danym dniu zagospodarować odpady komunalne i ile, czy też nie. Jest to sposób o wiele tańszy, lecz również wymagający poświęcenia dużej ilości czasu.

Należy jednak zwrócić uwagę, że **możliwe jest ustalenie z podmiotem zarządzającym RIPOK ilości odpadów komunalnych odbieranych od danego przedsiębiorcy w pewnym czasie.** Z uwagi na liczbę podmiotów odbierających odpady oraz to, jak bardzo procedury związane z codzienną weryfikacją dostępności RIPOK mogłyby skomplikować działalność podmiotów odbierających odpady komunalne oraz zarządców RIPOK, takie rozwiązanie jest do przyjęcia, pod warunkiem że ustalona przez RIPOK ze wszystkimi podmio-

tami przekazującymi do niej odpady ilość odpowiada maksymalnej mocy przerobowej.

Takie ustalenia pomiędzy RIPOK a podmiotami odbierającymi odpady mogą mieć charakter stały lub przewidywać wahania w poszczególnych okresach, jeśli zmienia się liczba podmiotów przekazujących odpady do zagospodarowania. Wahanie to może również obejmować takie sytuacje, w których okaże się, że niektóre podmioty przywożą mniejszą ilość odpadów niż przewidziany dla nich limit. Wówczas w danym okresie może zachodzić konieczność zmiany proporcji ilości odpadów dostarczanych do RIPOK przez poszczególnych przedsiębiorców.

**Oświadczenia podmiotu zarządzającego RIPOK będą najlepszym dowodem, dzięki któremu podmiot odbierający odpady komunalne będzie mógł wykazać, że miał prawo, w świetle obowiązujących przepisów, przekazać odpady do instalacji zastępczej.** W przypadku zawarcia umowy lub złożenia przez zarządcę oświadczenia, że w ogóle nie może przyjmować odpadów od danego podmiotu, zasadne jest, z uwagi na bezpieczeństwo, pozyskiwanie tego rodzaju oświadczeń co pewien czas.

Występują jednak przypadki, w których wiadomo, że istniejące RIPOK nie mają już mocy przerobowych i przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne nawet nie zwracają się do zarządców RIPOK o oświadczenia dotyczące braku mocy przerobowych. Jak w tej sytuacji wykazać prawo do przekazywania odpadów do instalacji zastępczej? Z uwagi na to, że postępowanie prowadzone jest przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, może być to utrudnione. Z tego względu, moim zdaniem, ustawodawca powinien rozważyć przeniesienie postępowania w tym przedmiocie na wyższy szczebel, czyli marszałka województwa lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

O ile bowiem organy gmin mogą nie posiadać pełnej kompleksowej informacji na ten temat, o tyle marszałkowie województw lub inspektorzy ochrony środowiska będą posiadali informacje dotyczące wykazania mocy przerobowych poszczególnych RIPOK, które muszą być brane pod uwagę w toku postępowania. Takie informacje mogłyby brać pod uwagę z urzędu.

**W obecnej sytuacji jednak to na przedsiębiorcy będzie spoczywać obowiązek wykazania uprawnienia do przekazania odpadów do instalacji zastępczej.**

Kolejnym środkiem dowodowym, który można rozważać, są sprawozdania kwartalne podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu danego miasta lub

z terenu całego regionu, z których będzie wynikać wykorzystanie całego potencjału RIPOK. Zgromadzenie takiej dokumentacji będzie jednak niezwykle trudne, choć nie można stwierdzić, że niemożliwe do wykonania.

### Praktyka a orzecznictwo

Jak dotychczas, orzecznictwo sądów administracyjnych jest ubogie. Ponieważ organy gmin dopiero obecnie zaczęły prowadzić poszczególne postępowania w sprawie naliczenia kar z tytułu nieprzekazywania odpadów komunalnych do RIPOK, należy się spodziewać, że linia orzecznicza, w tym w szczególności wskazanie środków dowodowych, jakie mogą służyć do obrony przez przedsiębiorców, będą się kształtowały. **Nie można przy tym wykluczyć, że wydawane przez sądy administracyjne wyroki będą ze sobą sprzeczne.**

Pierwszym z orzeczeń, jakie zostały wydane na gruncie omawianych przepisów, był **wyrok WSA w Gliwicach z 31 stycznia 2014 r.** (sygn. akt II SA/GI 1602/13; obecnie prawomocny), w którym sąd ten wiąże art. 9x ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. wyłącznie z art. 9e ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., a zatem pomija całkowicie regulacje u.o. Jego zdaniem, dopuszcza się przekazanie odpadów do instalacji zastępczej wyłącznie w przypadku awarii RIPOK, a bez znaczenia pozostają wyliczenia dokonane przez skarżącego, z których miałyby wynikać, że RIPOK nie była w stanie przyjąć odpadów w ilości zebranej na terenie danej gminy w powiązaniu z posiadaną przez prowadzącego RIPOK decyzją administracyjną dotyczącą przetwarzania odpadów komunalnych.

W związku z poczynionymi już uwagami, nie sposób się z takim stanowiskiem sądu zgodzić. Z orzeczenia wynikałoby nie tylko nieuzasadnione ograniczenie możliwości przekazywania odpadów komunalnych do instalacji zastępczych (to znaczy tylko do przypadków awarii RIPOK), podczas gdy w stanie obecnym RIPOK nie są w stanie przetworzyć wszystkich odpadów powstających w regionach (wręcz są w stanie przetworzyć mniej niż 50% odpadów). Przede wszystkim jednak wynikałoby z niego ograniczenie co do środków dowodowych, którymi można wykazać, że RIPOK wykorzystwała swoje moce przerobowe. Tymczasem przepisy o postępowaniu administracyjnym (i dalej przepisy w sprawie postępowania przed sądami administracyjnymi) nie przewidują żadnych ograniczeń co do środków dowodowych, jakimi strona może się posługiwać w celu wykazania okoliczności, z których wywodzi określone skutki prawne.



Przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne muszą przewozić je do RIPOK.

Podobnie brzmi **wyrok WSA we Wrocławiu z 29 kwietnia 2014 r.** (sygn. akt II SA/Wr 874/13). W tym jednak przypadku stan faktyczny był znacząco odmienny. Prowadzący RIPOK w kolejnych pismach napominał podmiot odbierający odpady komunalne do przekazywania odpadów do RIPOK. W tej sytuacji, choć ponownie nie sposób uznać argumentacji sądu co do dowodów wskazanych przez podmiot odbierający odpady komunalne, trudno było orzec w inny sposób. Wezwania ze strony prowadzącego RIPOK do przekazywania odpadów komunalnych mogą być traktowane jako potwierdzenie, że instalacja ta posiada niezbędne moce przerobowe. W tym przypadku sąd wziął jednak pod uwagę przepisy u.o. umożliwiające przekazywanie odpadów komunalnych do instalacji zastępczych również poza przypadkami awarii. Co jednak istotne, sąd zakwestionował możliwość samodzielnego obliczania przez podmiot odbierający odpady komunalne mocy przerobowych RIPOK i kierowania odpadów komunalnych do instalacji zastępczych wyłącznie na podstawie takich wyliczeń. Sąd wyraził nawet pogląd, że istnieje domniemanie, iż moce przerobowe instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych są wystarczające do przerobienia wszystkich zbieranych na określonym terenie odpadów, o ile podmiot prowadzący nie odmówi ich przyjęcia. Z tym poglądem również nie sposób się zgodzić, bowiem uchwały w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami wskazują, jakie moce mają lub będą miały poszczególne instalacje i z nich wynika, że żadna z instalacji RIPOK nie jest w stanie zagospodarować odpadów komunalnych z obszaru regionu. ■

#### PODSTAWY PRAWNE

- ▶ art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21; ost. zm. Dz.U. z 2014 r. poz. 695)
- ▶ art. 9e ust. 1 pkt 2, art. 9f, art. 9x ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1593)