

FILIP PONIEWSKI – Autor jest partnerem w Kancelarii BBP Legal



BBP Legal

Plany inwestycyjne w gospodarce odpadami

Gospodarkę odpadami komunalnymi czekają kolejne poważne zmiany, tym razem w zakresie inwestowania w instalacje przeznaczone do zagospodarowania odpadów komunalnych. Wprowadzone zostaną m.in. ograniczenia realizacji takich inwestycji, zarówno pod względem finansowym, jak też ich dopuszczalności.

Zakończyły się prace nad kolejnymi zmianami w przepisach o odpadach. Ustawa z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja z 15 stycznia 2015 r.) przewiduje, że obok dotychczasowych regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) pojawią się nowe rodzaje instalacji ponadregionalnych. Będą to placówki, do których będzie można przekazywać zmieszane odpady komunalne nie tylko z regionu gospodarki odpadami komunalnymi, w którym ta instalacja jest położona, ale również z sąsiadujących regionów.

Instalacje ponadregionalne

Status instalacji ponadregionalnych, na mocy dodanego przez nowelizację z 15 stycznia 2015 r. art. 35 ust. 6a ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: u.o.), będą mogły uzyskać spalarnie odpadów komunalnych. Taka spalarnia będzie musiała posiadać minimalną moc przerobową zmieszanych odpadów komunalnych odpowiadającą ilości takich odpadów wytwarzanych przez co najmniej 500 tys. mieszkańców. Dodatkowo spalarnia musi spełniać wymagania najlepszej dostępnej techniki.

Jeżeli w ogóle dojdzie do zrealizowania tego rodzaju instalacji, może mieć miejsce sytuacja, w której wystarczająca (przynajmniej w teorii) byłaby jedna tego rodzaju instalacja w całym województwie. To by oznaczało, że w niektórych regionach gospodarki odpadami komunalnymi nie musiałyby w ogóle istnieć instalacje RIPOK. Powstaje jednak pytanie, **czy inwestycje w ponadregionalne RIPOK będą opłacalne?** Nie tylko dla posiadaczy tych instalacji, lecz przede wszystkim dla

gmin, a tym bardziej dla samych mieszkańców. Istnienie ponadregionalnych RIPOK powodowałoby konieczność transportowania zmieszanych odpadów komunalnych na dłuższych dystansach, co pociąga za sobą wiele negatywnych efektów – od wzrostu kosztów transportu, przez konieczność zaangażowania większej liczby pojazdów, po wzrost ruchu na drogach lokalnych.

O nowelizacji ustawy o odpadach pisaliśmy w **nr. 2 GSia z 2015 roku** w artykule „Spalarnie śmieci będą instalacjami ponadregionalnymi”.

Nowelizacja z 15 stycznia 2015 r. w pewien sposób różni się z ustawą z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Po pierwsze – zlikwidowała ona obowiązek przekazywania odpadów w postaci pozostałości z sortowania lub z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania na składowisko odpadów o statusie RIPOK. Po drugie – co ma znaczenie w kontekście ponadregionalnych RIPOK – zakazała zbierania zmieszanych odpadów komunalnych, co oznacza jednocześnie zakaz przeładunku zmieszanych odpadów komunalnych na pojazdy o większej pojemności. Jest to istotne utrudnienie dla działalności podmiotów odbierających zmieszane odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, bowiem w tej sytuacji nawet najmniejszymi pojazdami muszą wykonać transport odpadów bezpośrednio do RIPOK. Nie mogą tych odpadów przewieźć do swojej bazy transportowo-magazynowej celem przeładunku odpadów z przykładowo kilku pojazdów o mniejszej pojemności do pojazdu

o większej. Tym samym traci się czas i ponosi dodatkowe koszty, jeśli RIPOK znajduje się w dużej odległości od gminy, w której zbiera się odpady.

Skoro już teraz często pojazdy te muszą pokonać nawet kilkadziesiąt kilometrów do RIPOK, to może dojść do sytuacji, w której w celu zagospodarowania odpadów w ponadregionalnej RIPOK będą musiały pokonać nawet ponad 100 kilometrów. W ten sposób znacząco obniżeniu ulegnie efektywność tej działalności. W konsekwencji zwiększone koszty odbioru odpadów komunalnych będą musiały ponieść gminy (a ostatecznie mieszkańcy).

WPGO jak hamulec

Bardzo daleko idące skutki dla przedsiębiorców, jak również samorządów, będzie miał nowy art. 38a u.o. Dotychczas jedynie w przypadku składowisk odpadów, w przypadku braku uwzględnienia takiego składowiska w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (WPGO), należało odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis ten budził kontrowersje, ponieważ **sama uchwała w sprawie WPGO nie stanowi aktu prawa miejscowego**. Jest uchwałą o charakterze planistycznym, który może, co do zasady, wyłącznie odnosić skutki w stosunku wewnętrznym do administracji samorządowej, a nie skutki zewnętrzne, na podstawie której można by było wydawać decyzje w sprawach indywidualnych.

Nowelizacja z 15 stycznia 2015 r. prowadzi do rozszerzenia przypadków, kiedy WPGO będzie odnosił skutki zewnętrzne, to znaczy kiedy na jego podstawie organy administracji będą mogły wydawać decyzje o określonej treści. Mimo to nadal będzie to uchwała o charakterze planistycznym i nie nadaje się jej statusu aktu prawa miejscowego. W dalszym ciągu pozostaną kontrowersje, czy aby taki przepis będzie zgodny z Konstytucją RP.

Komentowany **nowy przepis da odpowiednim organom podstawę prawną do odmowy wydania konkretnych decyzji**, takich jak decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, pozwolenie na budowę, pozwolenie zintegrowane lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Jedyną przyczyną takiej odmowy będzie brak wzmianki o danej instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-bio-

logicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych w treści WPGO. Uregulowanie to zakończy *de facto* kontrowersje dotyczące tego, czy można w pierwszej kolejności zrealizować budowę RIPOK, a dopiero w dalszej kolejności starać się o dokonanie wpisu do WPGO. W myśl znowelizowanych przepisów, realizacja takiego przedsięwzięcia w ogóle będzie niemożliwa. To spowoduje znaczące ograniczenie swobody działalności przedsiębiorców zajmujących się gospodarką odpadami, ale nie tylko. Również **samorządy gminne, które zamierzają zrealizować budowę RIPOK, w pierwszej kolejności będą musiały uzyskać dla swoich planów inwestycyjnych akceptację ze strony władz wojewódzkich**, a dopiero w dalszej kolejności będą mogły rozpocząć prace planistyczne, projektowe i w końcu przystąpić do realizacji.



Istnieje ryzyko, że nowelizacja ustawy z 15 stycznia 2015 r. o odpadach niekorzystnie wpłynie na system gospodarowania odpadami komunalnymi.

Biorąc pod uwagę to, jak niechętnie samorząd wojewódzki podchodzi do konieczności aktualizacji WPGO z uwagi na koszty, jakie trzeba ponieść w celu prawidłowego przeprowadzenia procedury takiej aktualizacji, istnieje ryzyko, że nie będzie możliwe odpowiednio szybkie reagowanie na zmieniające się warunki rynku gospodarki odpadami komunalnymi. Może to prowadzić do niewydolności całego systemu zagospodarowania tych odpadów. Sam bowiem proces projektowania instalacji, uzyskiwania pozwoleń i w końcu budowy trwa zwykle od dwóch do trzech lat. Biorąc pod uwagę konieczność dodatkowego oczekiwania na aktualizację WPGO, zasadne będzie postawienie sobie pytania, czy aby na pewno nowelizacja z 15 stycznia 2015 r. ma służyć spełnieniu obowiązków, jakie ciążyą na Polsce w związku z prawem europejskim? Wydaje się, że może je wręcz znacząco utrudnić.

Plany inwestycyjne

Dodatkowym ograniczeniem, jakie wprowadza nowelizacja z 15 stycznia 2015 r., które dotyczy finansowania RIPOK oraz innych instalacji, jest konieczność ujęcia

danej inwestycji (a zatem już nie tylko samej instalacji, ale precyzyjnie ujętej inwestycji) w planie inwestycyjnym, o czym mówi nowy art. 35 ust. 9 u.o. Ponownie w tym przypadku problemem jest to, że **plan inwestycyjny stanowi załącznik do WPGO**, zatem jest jego integralną częścią. Konsekwentnie zatem te plany inwestycyjne będą wymagały skomplikowanej procedury aktualizacji WPGO, które, co do zasady, mają następować nie rzadziej niż co sześć lat, a z uwagi na koszty takiego postępowania samorządy wojewódzkie, jeśli nie są do tego przymuszone ustawą, nie przeprowadzają aktualizacji częściej.

Brak danej inwestycji w planie inwestycyjnym spowoduje, że nie będzie możliwe skorzystanie w celu jej prowadzenia ze środków pomocowych (dotacji lub preferencyjnych kredytów czy pożyczek) z UE lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. To z kolei również może doprowadzić do sytuacji, w których samorządy będą zmuszone ograniczyć swoje zamierzenia inwestycyjne, co – podobnie jak w przypadku braku uwzględnienia instalacji w WPGO – może prowadzić do trudności w wypełnieniu zobowiązań Polski w stosunku do przepisów prawa europejskiego.

Plan inwestycyjny powinien przewidywać, zgodnie z nowo wprowadzonym art. 35a u.o., zakres, oszacowanie kosztów i źródeł finansowania, a także harmonogram planowanych inwestycji. Dodatkowo taki plan ma podlegać zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw środowiska. Pojawiła się także inicjatywa, aby minister ten uzgadniał taki plan, jednak taka formuła ustalania planu inwestycyjnego doprowadziłaby do kolejnego wydłużenia czasu wprowadzania inwestycji.

Co prawda, **art. 5 nowelizacji z 15 stycznia 2015 r. zobowiązuje sejmiki województw do dokonania aktualizacji WPGO w terminie do 30 czerwca 2016 r.**, niemniej w przypadku braku kolejnej zmiany przepisów, która by taką aktualizację wymuszała, aktualizacja taka może zostać dokonana nawet w terminie do 30 czerwca 2022 r.

Jak wskazano w treści uzasadnienia nowelizacji z 15 stycznia 2015 r., wprowadzenie planów inwestycyjnych ma określić inwestycje, jakie są niezbędne dla osiągnięcia zgodności z unijnymi dyrektywami. Jak jednak wynika z samej treści tej ustawy, nie wprowadza ona obowiązku przeprowadzenia tych inwestycji. Może zatem dojść do sytuacji, że gminy, z uwagi na problemy finansowe, nie będą w stanie ich zrealizować. Z drugiej strony, nowelizacja z 15 stycznia 2015 r. wprowadza

ograniczenia w prowadzeniu innych inwestycji, a wręcz zakazy w przypadku tworzenia nowych RIPOK. Konsekwencją może być zatem uniemożliwienie wykonania dyrektyw unijnych.

Nie sposób jednak nie zauważyć, że ograniczenie finansowania instalacji, w których ma dochodzić do zagospodarowania odpadów komunalnych, dokonywane jest równocześnie z wprowadzeniem nowego rodzaju instalacji ponadregionalnych, których realizacja będzie pochłaniała największe koszty. W konsekwencji, **dostrzegalny jest zamiar ustawodawcy, aby unijne oraz krajowe środki pomocowe były skoncentrowane na niewielkiej liczbie instalacji, a zaoszczędzone w ten sposób fundusze zostały przeznaczone na budowę spalarni odpadów.**

Mniej miejsca na podmioty prywatne

Nowelizacja z 15 stycznia 2015 r., podobnie jak wcześniejsze zmiany u.o., powoduje, że rynek odpadów komunalnych staje się coraz bardziej rynkiem regulowanym. Wydaje się, że ustawodawca coraz dalej odchodzi od wolnego rynku w celu przekazania władztwa nad odpadami samorządom terytorialnym, wojewódzkiemu jako planiście i gminnemu jako wykonawcy. Z uwagi na ciążące na Polsce obowiązki, należy zastanowić się, czy takie podejście jest słuszne. Prowadzi bowiem do ścisłego reglamentowania nie tylko powstawania nowych instalacji mających na celu zagospodarowanie odpadów komunalnych (które, jak się wydaje, będą mogły powstawać już *stricte* jako instalacje należące do samorządów gminnych lub do należących do nich spółek komunalnych), lecz także prowadzenia inwestycji w tego rodzaju instalacjach w ogóle (takich jak rozbudowy lub modernizacje).

Poważne wątpliwości w tej sytuacji muszą budzić takie zmiany w prawie odpadowym, które stopniowo coraz bardziej usuwają z rynku odpadów komunalnych podmioty prywatne poprzez ograniczanie możliwości ich działania już nie tylko na rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych, ale obecnie również na rynku zagospodarowania odpadów komunalnych. ■

PODSTAWY PRAWNE

- ▶ ustawa z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 122)
- ▶ ustawa z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87)
- ▶ art. 35 ust. 6a, art. 35 ust. 9, art. 35a, art. 38a ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21; ost. zm. Dz.U. z 2015 r. poz. 122)