

ARTUR K. MODRZEJEWSKI*

„FRAKCJA ENERGETYCZNA” POCHODZĄCA Z ODPADÓW KOMUNALNYCH

‘ENERGETIC FRACTION’ FROM MUNICIPAL WASTE

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2016.001>

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest określenie charakteru prawnego tzw. „frakcji energetycznej”, jako odpadu komunalnego, a także analiza prawnych możliwości zawierania porozumień międzygminnych, celem kierowania frakcji energetycznej do zagospodarowania w określonej spalarni.

Słowa kluczowe

Fracja energetyczna; odpad komunalny; spalarnia odpadów.

* Doktor nauk prawnych, Zakład Prawa Ochrony Środowiska i Nauki Administracji Publicznej, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku.



ABSTRACT

The subject of this article is the legal characteristic of “energetic fraction”, as a kind of municipal waste and the problem of intermunicipal agreement in the system of municipal waste management.

Keywords

Energetic fraction; municipal waste; incineration plant.

1. UWAGI WSTĘPNE

Dyrektywa ramowa o odpadach ustala hierarchię postępowania z odpadami¹. Hierarchia ta znajduje obecnie odzwierciedlenie w art. 17 u.o.² Niezbędne jest więc, by organizacja systemu postępowania z odpadami odbywała się z poszanowaniem hierarchii postępowania z nimi. Podkreślenia wymaga, że rozporządzenie w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach³, wprowadza zakaz składowania frakcji odpadów o kodach 19 08 05, 19 08 12, 19 08 14, 19 12 12 oraz z grupy 20⁴, o kaloryczności powyżej 6MJ/kg suchej masy (dalej jako: „frakcja energetyczna”). Odbiorcami frakcji energetycznej będą cementownie (przy założeniu organicznej mocy

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, (Dz. Urz. UE L 312/3, dalej jako: dyrektywa ramowa o odpadach), hierarchia przedstawia się następująco: 1) zapobieganie; 2) przygotowanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz 5) unieszkodliwianie.

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 poz. 21 ze zm., dalej jako: u.o.).

³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r., w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz.U. poz. 1277, dalej jako: Rozporządzenie w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach).

⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. poz. 1923, dalej jako: Rozporządzenie w sprawie katalogu odpadów).



przerobowej) oraz spalarnie. Zakaz składowania frakcji energetycznej, w połączeniu z hierarchią postępowania z odpadami, spowoduje, że atrakcyjną i konieczną perspektywą może okazać się przekazanie frakcji energetycznej do spalarni odpadów.

Zmieszane odpady komunalne pochodzące z gospodarstw domowych i od innych wytwórców odpadów będą trafiały do Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych (dalej jako: RIPOK)⁵, gdzie zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami wydzielane będą frakcje nadające się do recyklingu i frakcje niebezpieczne, a pozostałość zostanie przeznaczona do odzysku energetycznego w procesie spalania. W wyniku procesu przetwarzania odpadów w instalacji, z kategorii zmieszanych odpadów komunalnych należących do grupy o kodzie nr 20 – „Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie”, co do zasady wydzielona jest frakcja sklasyfikowana w grupie nr 19 12 – „Odpady z mechanicznej obróbki odpadów (np. obróbki ręcznej, sortowania, zgniatania, granulowania)”⁶.

⁵ Zgodnie z art. 35 ust. 6 u.o.: „Regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów w obszarze zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający 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, w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający: 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4, lub 3) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych”.

⁶ Zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie katalogu odpadów odpady o kodzie 19 12 12 oznaczone są jako – inne odpady (w tym zmieszane sub-



Wstępna selekcja odpadów (czy ich obróbka) może nie powodować automatycznie zamiany charakteru odpadu.

Powstaje przy tym pytanie, czy odpady wstępnie przetworzone w RIPOK, i nadanie wytworzonej z nich frakcji energetycznej kodu z grupy 19 12 powoduje utratę charakteru prawnego odpadu, jako odpadu komunalnego, nawet wówczas gdy odpady te w procesie przetworzenia nie zostały w żaden sposób „ulepszone”, a jedynie przygotowane do spalenia w procesie termicznego przekształcenia odpadów. Uznanie, że tego rodzaju odpady pozostają nadal odpadami komunalnymi, może prowadzić do wniosku, że władztwo gmin rozciąga się również nad frakcją energetyczną, przy jednoczesnej możliwości kierowania przez gminy tego rodzaju odpadów do zagospodarowania⁷. Nie da się przy tym ukryć, że interpretacja norm prawnych, zgodnie z którą frakcja energetyczna klasyfikowana będzie jako odpad komunalny, jest tyleż korzystna dla gmin (wiąże się bowiem z możliwością bezprzetargowego kierowania tego rodzaju odpadów do wybranych instancji), co obciążona znacznym ryzykiem błędu, będzie stanowiła bowiem wynik złożonej wykładni, a nie literalnego rozumienia regulacji prawnych.

Przedmiotem artykułu jest określenie charakteru prawnego tzw. frakcji energetycznej, jako odpadu komunalnego, a także analiza prawnych możliwości zawierania porozumień międzygminnych, celem kierowania frakcji energetycznej do zagospodarowania w określonej spalarni. Przyjmuję hipotezę, że wstępna segregacja odpadów nie zamienia co do zasady charakteru prawnego frakcji energetycznej, która wciąż pozostaje odpadem komunalnym.

Zgodnie z treścią art. 3 ust.1 pkt 7 u.o., przez „odpad komunalny” – rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploata-

stancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

⁷ Zgodnie bowiem z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 250, dalej jako: u.c.p.g.), gminy sprawują władztwo nad odpadami komunalnymi i są organizatorami systemu zagospodarowania nimi.



cji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Dokonując analizy charakteru prawnego odpadów powstałych na skutek wstępnej selekcji odpadów komunalnych podkreślić bowiem należy, że nie można posługiwać się tylko i w sposób bezpośredni postanowieniami Rozporządzenia w sprawie katalogu odpadów oraz wskazanymi tam kodami odpadów. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym oraz w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż w myśl obowiązujących przepisów, to wytwórca odpadów nadaje kod wytwarzanym odpadom. Klasyfikacja odpadów jest tak sporządzona, że można przyporządkować odpad o takim samym bądź tożsamym składzie fizyko-chemicznym do innego rodzaju, mimo że nie jest zgodny z podgrupą czy grupą, czyli nie jest zgodny ze źródłem jego powstania opisanym w klasyfikacji odpadów⁸. Ten sam odpad może być więc sklasyfikowany pod kilkoma kodami.

W zakresie określenia charakteru prawnego odpadów komunalnych poddanych wstępnej selekcji wskazać można na dwa korespondujące ze sobą, ale jednak nieco odmienne stanowiska.

⁸ Por. wyr. WSA w Szczecinie z 29 maja 2012 r., II SA/Sz 174/12, dostępny w: www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dalej jako: CBOSA), podobne stanowisko wyrazili również A. K. Modrzejewski, *Odpady komunalne zmieszane czy zbierane selektywnie?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, Nr 4, s. 103–112; J. Jerzmański, *Zmieszane odpady komunalne*, „Przegląd Komunalny” 2011, Nr 12.



2. WSTĘPNA SEGREGACJA ODPADÓW KOMUNALNYCH NIE PROWADZI DO UTRATY CHARAKTERU PRAWNEGO ODPADÓW JAKO „ZMIESZANYCH”

Zgodnie z pierwszym poglądem poddanie odpadów komunalnych wstępnej segregacji nie będzie automatycznie prowadziło do utraty przez odpad charakteru odpadu komunalnego. Jak wskazano wyżej, katalog odpadów, określony w Rozporządzeniu w sprawie katalogu odpadów, nie stanowi w rzeczywistości zamkniętej i jednoznacznej listy odpadów, a użyte w nim nazwy nie zawsze odpowiadają rodzajom odpadów wyróżnianych na poziomie ustawowym.

Dopuszczalna jest więc interpretacja, iż wstępna segregacja odpadów w ogóle nie wiąże się ze zmianą ich właściwości, tzn. dalej pozostają one zmieszany odpadami komunalnymi, w skład których wchodziła będzie również frakcja energetyczna. Przepisy u.c.p.g. oraz u.o., nie definiują odrębnie pojęcia „zmieszanych odpadów komunalnych”. Także dyrektywa ramowa o odpadach nie definiuje pojęcia „zmieszane odpady komunalne”, choć jednocześnie w kilku miejscach formułuje obowiązki odnoszące się do gospodarowania nimi. Dotyczy to np. tzw. zasad samowystarczalności i bliskości (art. 16). Zgodnie z pkt 33 preambuły, do celów stosowania rozporządzenia 1013/2006/WE w sprawie przemieszczania odpadów zmieszane odpady komunalne, o których mowa w art. 3 ust. 5 tego rozporządzenia, pozostają zmieszany odpadami komunalnymi, nawet jeśli zostały poddane przetwarzaniu, które nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości. Artykuł 3 ust. 5 rozporządzenia 1013/2006/WE odwołuje się przy tym wprost do postanowień europejskiego katalogu odpadów (decyzji Komisji 2000/532/WE) i za zmieszane odpady komunalne uznaje odpady o kodzie 20 03 01⁹.

Powyższy problem można analizować również na gruncie prawnych regulacji z zakresu energii odnawialnej. Ustawa

⁹ Dz.Urz. UE L 312/3, 20 03 01 – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.



o OZE¹⁰ kwalifikuje odpady z instalacji do przetwarzania, jako biomasę (art. 2 pkt. 3 ustawy o OZE – gdzie jednoznacznie skategoryzowano jako biomasę odpady z instalacji do przetwarzania odpadów oraz odpady z uzdatniania wody i oczyszczania ścieków, w szczególności osady ściekowe). W ustawie o OZE jest również wskazane, że kwalifikacja pozostałości z przetwarzania odpadów z instalacji nastąpi zgodnie z przepisami o odpadach w zakresie kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów (art. 2 pkt 3 ustawy o OZE). Żeby wytworzona energia mogła pochodzić ze źródła odnawialnego musi być przekształcana termicznie co najmniej jedna frakcja biodegradowalna. Nie powinno zatem wzbudzać wątpliwości, że odpady o kodzie 19 12 12, które powstają jako efekt wstępnego sortowania odpadów, nadal pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, gdyż w procesie rozdziału ich właściwości nie zostały zmienione¹¹.

Z powyższego można wnioskować, że wstępna selekcja takich odpadów nie powinna być automatycznie uznana za powód do zmiany kodu. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, iż wytwórca dla celów udokumentowania obrotu tego rodzaju odpadami nada im kod z podgrupy 19 12, odpady te pozostają wciąż zmieszanyimi odpadami komunalnymi. Wskazać należy, że załącznik nr 4 do Rozporządzenia w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach¹², wprowadza ograniczenia w składowaniu, ze względu na wartości energetyczne, również odpadów sklasyfikowanych w ramach kodu 20.

Konsekwencją tak wyrażonego stanowiska będzie, iż odpady, które trafiają do instalacji z terenu gminy i w tej instalacji zostają poddane wstępnej segregacji, w rzeczywistości wciąż pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, a władztwo nad odpadami sprawuje gmina, z terenu której zostały odebrane.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 478, dalej jako: ustawa o OZE).

¹¹ K. Pietryszyn, A. Primus, *Definicja odpadów komunalnych w świetle ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE)*, „Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska” 2015, Nr 3, s. 91-98.

¹² Dz.U. poz. 1277.



Podkreślić jednak należy, że zgodnie z treścią art. 9e ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest zobowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, co z kolei determinuje status instalacji, do której trafia część zmieszanych odpadów poddanych wstępnej segregacji i stanowiących frakcję energetyczną. Idąc dalej – bardzo istotny jest status spalarni odpadów, do której trafia frakcja energetyczna, jako ponadregionalnej instalacji odpadów (zgodnie z art. 35 ust. 4b u.o.), tylko w takim przypadku możliwe będzie przemieszczanie zmieszanych odpadów komunalnych pomiędzy regionami.

Przy takim rozumieniu frakcji energetycznej, pojawić się może kolizja z normami wskazującymi na preferencję spalania odpadów powstałych w wyniku segregacji zmieszanych odpadów komunalnych, o czym w dalszej części artykułu.

3. FRAKCJA ENERGETYCZNA STANOWI ODPADY POCHODZENIA KOMUNALNEGO POWSTAŁE W WYNIKU SEGREGACJI ZMIESZANYCH ODPADÓW KOMUNALNYCH

Przywołana powyżej dyrektywa ramowa 2008/98 w sprawie odpadów posługuje się pojęciem „zmieszanych odpadów komunalnych”, ale występuje tam również określenie „komunalne odpady stałe”. Pojęciem zmieszanych odpadów komunalnych dyrektywa posługuje się, definiując źródło pochodzenia odpadów, tzn. wskazując że pochodzą one z gospodarstw domowych. Natomiast odnosząc się do procesów spalania dyrektywa posiłkuje się pojęciem „stałych odpadów komunalnych”. Prowadzi to do wniosku, że dyrektywa nie przychyliła się do spalania odpadów zmieszanych (bez wstępnego wydzielenia frakcji nadających się do recyklingu). W załączniku do dyrektywy ramowej o odpadach, odnoszącym się do procesu spalania również używane jest pojęcie stałych odpadów komunalnych, a nie



„z mieszanych odpadów komunalnych”. To utwierdza w przekonaniu, że wyprowadzona została preferencja dla spalania odpadów komunalnych „wydzielonych” z odpadów zmieszanych komunalnych. Podkreślenia wymaga, że dyrektywa posługuje się w tym zakresie pojęciem „odpadu komunalnego”.

Podchodząc do problemu szerzej, tzn. uwzględniając istotną z punktu widzenia spalarni dyrektywę ETS¹³, podnieść można że wprowadzono tam wyłączenie z systemu konieczności objęcia zezwoleniem na emisję gazów cieplarnianych, dla instalacji spalania „odpadów komunalnych”, a nie „instalacji zmieszanych odpadów komunalnych”, czy instalacji „stałych odpadów komunalnych”. Zatem można przyjąć, że prawodawca unijny, odnosząc się do „odpadów komunalnych” w dyrektywie ETS i wskazując na możliwości spalania odpadów w instalacjach, miał na myśli zarówno zmieszane odpady komunalne, jak i odpady komunalne rozumiane szerzej, czyli również – co jest kluczowym z punktu widzenia hierarchii postępowania z odpadami, frakcję energetyczną, wydzieloną z odpadów komunalnych. Analiza prawodawstwa unijnego nakazuje szerokie spojrzenie na charakter prawny odpadu. Na gruncie dyrektywy ETS, dokonując kwalifikacji odpadów komunalnych spalanych w instalacji, konieczne jest celowościowe spojrzenie na pojęcie odpadu komunalnego i zwrócenie uwagi na pierwotne pochodzenie tego odpadu.

Analogicznie ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w art. 2 pkt. 3 posługuje się pojęciem „instalacji do spalania odpadów komunalnych”¹⁴.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że możliwe jest uznanie frakcji energetycznej, jako wysegregowanej z odpadów komunalnych, za odpad pochodzenia komunalnego.

¹³ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L z 2003 r., 275/31, dalej jako: „dyrektywa ETS”).

¹⁴ Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1223, dalej jako: u.s.h.u.e.g.c.).

Frację energetyczną klasyfikować można, zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie katalogu odpadów, do podgrupy 20 01, jako frakcję odpadów komunalnych segregowanych i zbieranych selektywnie. Odpady te należałoby zakwalifikować wówczas do rodzaju 20 01 99, jako odpad nieujęty w innych grupach.

Zgodnie z §3 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych – mechaniczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych polegające na przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych w celu wydzielenia z nich określonych frakcji dających się wykorzystać materiałowo lub energetycznie oraz frakcji wymagającej dalszego biologicznego przetwarzania prowadzi do wytwarzania odpadów sklasyfikowanych pod kodem 19 12. Inaczej mówiąc, wprost wskazuje się na powstawanie frakcji energetycznej odpadów komunalnych, jako pochodnej zmieszanych odpadów komunalnych¹⁵.

Wytwórcami frakcji energetycznej odpadów komunalnych będą instalacje, które przetwarzają zmieszane odpady komunalne, co prowadzi do wytwarzania odpadów, które klasyfikuje się w zależności od ich właściwości, jako odpady z podgrupy o kodzie 19 12 (odpady z mechanicznej obróbki odpadów nieujęte w innych grupach), ale także jako odpady z podgrupy 20 01 – (odpady komunalne segregowane i zbierane selektywnie).

Należy zatem uznać, że Rozporządzenie MBP dopuszcza wytworzenie frakcji energetycznej z odpadów komunalnych. W związku z powyższym, od strony prawnej frakcję energetyczną można klasyfikować w grupie odpadów komunalnych, w podgrupie odpadów komunalnych segregowanych i zbieranych selektywnie oraz jako rodzaj odpadu nieujętego w innych grupach oznaczonego kodem 20 01.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r., w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1052, dalej jako: Rozporządzenie w sprawie MBP) – rozporządzenie utraciło moc w związku z podpisaniem nowego rozporządzenia w sprawie MBP – nowe rozporządzenie czeka na publikację i wejście w życie.



Konkludując rozważania w tym punkcie, można uznać, że do instalacji byłby dostarczany odpad komunalny zebrany selektywnie lub wydzielony w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Uznając komunalne pochodzenie frakcji energetycznej, wskazać można, że również i w tym przypadku gmina zachowuje władztwo nad powstałym w wyniku obróbki odpadem komunalnym (jako odpad selektywny, nie podlega on regionalizacji – art. 9ea pkt. 1 u.c.p.g.).

Na koniec powyższych rozważań, można zwrócić uwagę na jeszcze jedną wątpliwość, która związana może być z uznaniem, iż wstępna segregacja odpadów prowadzi jednak do zmiany charakteru odpadu. Powstaje bowiem pytanie, czy zmiana charakteru odpadów będąca efektem wstępnej ich obróbki wymagała będzie także posiadania zezwolenia z zakresu przetwarzania odpadów, nawet wówczas gdyby wyodrębnienie frakcji energetycznej miało charakter wyłącznie czynności mechanicznej selekcji? Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 22 u.o., przez przetwarzanie odpadów należy rozumieć procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Można wskazać, że gdyby w wyniku sortowania selektywnie zebranych odpadów komunalnych miały powstawać nowe odpady, to taka działalność, także polegająca na ręcznym sortowaniu odpadów, byłaby działalnością polegającą na przetwarzaniu odpadów, wymagającą odrębnego zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Powyższe wywody mogą prowadzić do wniosku, że dokonanie wstępnej segregacji odpadów, prowadzi do wytworzenia nowego odpadu – co determinuje konieczność uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Powstały odpad, byłby jednak wciąż odpadem pochodzenia komunalnego.

4. NADANIE FRAKCJI ENERGETYCZNEJ, BĘDĄCEJ ODPADEM KOMUNALNYM, KODU 19 12 12

W powiązaniu z powyższymi rozważaniami, wskazującymi na komunalne pochodzenie frakcji energetycznej i odno-



szącymi się do komunalnego charakteru tego rodzaju odpadu, można podjąć rozważania, czy możliwym jest posługiwanie się w zakresie tegoż odpadu kodem z podgrupy 19 12.

Nadanie określonego kodu odpadu jest zdeterminowane przepisami rozporządzenia w sprawie MBP – określa ono katalog kodów, jakie można nadać odpadom w wyniku przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Zgodnie z §2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie MBP, na proces mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, składa się proces mechanicznego przetwarzania odpadów i biologicznego przetwarzania odpadów połączony w jeden zintegrowany proces technologiczny przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych w celu ich przygotowania do procesów odzysku, w tym recyklingu, termicznego przekształcania lub składowania.

Klasyfikacja odpadów i objaśnienia kodów zawarte są w rozporządzeniu w sprawie katalogu odpadów. Jak wskazano powyżej, definicja odpadu komunalnego nie jest powiązana z konkretnymi kodami odpadów. Dla przykładu można wskazać, że w przypadku „odpadów niebezpiecznych”, ustawodawca jednoznacznie wskazuje, iż: „Odpadami niebezpiecznymi są odpady wskazane w katalogu odpadów” (art. 6 u.o.). Tego rodzaju odesłania brakuje w przypadku ustawy o odpadach. Przyjmując jedną z podstawowych dyrektyw interpretacyjnych, jaką jest racjonalność ustawodawcy, należałoby przyjąć, iż gdyby w zamiarze prawodawcy było bezpośrednie powiązanie odpadów komunalnych z przyporządkowanymi im kodami, dano by temu wyraz w konstrukcji normy prawnej – analogicznie do art. 6 u.o. Ponieważ tego nie uczyniono, wysnuć można wniosek, że odpady zakwalifikowane w podgrupie 19 12, jako posiadające charakter lub skład podobny do odpadów komunalnych, można uznać za odpady komunalne. Samo rozporządzenie ma charakter pomocniczy względem ustawy, a posługiwanie się określonymi kodami odpadów nie zmienia charakteru prawnego odpadu (co zostało zasygnalizowane na wstępie).

Reasumując, o tym jaki kod nadawany jest odpadom decyduje ich wytwórca. Z odpadem powiązana jest karta przekazania odpadu, na której znajduje się charakterystyka odpadu. Przypo-



rządowanie odpadom kodu z podgrupy 19 12 nie wpływa na charakter prawny odpadu jako pochodzenia komunalnego (jako takiego scharakteryzowanego w charakterystyce odpadu).

5. MOŻLIWE ROZWIĄZANIA PRAWNE W ZAKRESIE GOSPODAROWANIA PRZEZ GMINĘ FRAKCJĄ ENERGETYCZNĄ

Uznając komunalny charakter odpadów z podgrupy o kodzie 19 12 stwierdzić można, że zgodnie z u.c.p.g., władztwo nad tego typu odpadami zachowuje gmina (zgodnie z art. 6 d ust. 1 u.c.p.g. gmina może zorganizować tylko przetarg na odbiór odpadów, wskazując miejsce ich zagospodarowania), do której należąca instalacja wytworzyła odpad w procesie wstępnej segregacji – o ile instalacja ta prowadzona jest przez spółkę, w której gmina ma 100% udziałów (tzw. „podmiot wewnętrzny”)¹⁶. Zadanie zagospodarowania odpadów komunalnych jest zadaniem własnym gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.¹⁷.

Zgodnie z art. 2 u.g.k.¹⁸, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W odniesieniu do spółek gminną osobą prawną jest tylko taka spółka, której 100% kapitału zakładowego należy do gminy. W takiej sytuacji gmina ma pełne prawo do samodzielnego decydowania o losach tej jednostki. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się możliwość bezprzetargowego zlecenia realizacji zadań użyteczności publicznej, w tym również zagospodarowania odpadów komu-

¹⁶ K. Samplawski, *Europeizacja prawa w gospodarce komunalnej w Polsce w aspekcie instytucji podmiotu wewnętrznego*, „Prawo zamówień publicznych” 2009, Nr 2, s. 40 i nast.

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, dalej jako: u.s.g.).

¹⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, dalej jako: u.g.k.).



nalnych (zamówienia *in house*) własnym spółkom komunalnym¹⁹. Wyraźnie należy podkreślić, że zgodnie z u.c.p.g., przetarg musi być przeprowadzony jedynie w przypadku zlecenia zadania odbierania odpadów, tego rodzaju ograniczenia nie ma w przypadku zagospodarowania odpadów.

Co do zasady, zgodnie z u.g.k. nie jest dopuszczalne, aby spółka komunalna świadczyła usługi w ogólnym interesie gospodarczym na terenie innej gminy niż macierzysta, chyba że podstawą świadczenia usługi jest odpowiednie porozumienie gmin, przepis prawa albo usługa w ogólnym interesie gospodarczym jest świadczona na zlecenie terytorialnie właściwego związku międzygminnego.

Zgodnie z art. 5 u.g.k., przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1, przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), przez związki metropolitalne, przez miasto stołeczne Warszawę oraz w ramach porozumień komunalnych. Oznacza to, że w ramach porozumienia międzygminnego gminy mogą przekazać zadania zagospodarowania odpadów komunalnych (w tym również frakcji energetycznej pochodzenia komunalnego) jednej z gmin. Gmina otrzymująca zadanie może je wykonywać za pośrednictwem własnej spółki komunalnej.

Materia porozumień międzygminnych uregulowana została w u.s.g. Przy tym zakres i sposób konstrukcji porozumienia pozostawiony został względnej swobodzie gmin partnerskich²⁰. Względna swoboda jednostek samorządu terytorialnego zawierania między sobą porozumień (a co za tym idzie – swoboda podejmowania uchwał o wyrażeniu zgody na zawieranie porozumień) jest generalnie limitowana kompetencjami organów

¹⁹ Tego rodzaju pogląd, wyrażony został w wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2014 r., sygn. II OSK 1314/14, CBOSA.

²⁰ J. Człowiekowska, *Powierzanie zadań i kompetencji w administracji publicznej – uwagi na tle problematyki zawierania porozumień administracyjnych*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2015, s. 47-66.



tych jednostek²¹. Bezsprzeczną jest więc możliwość zawierania porozumień międzygminnych, celem realizacji ustawowo nakazanych zadań.

Wszystkie porozumienia są swego rodzaju umowami prawa publicznego, za pomocą których określona jednostka lub jednostki samorządu terytorialnego powierzają innej jednostce samorządowej prowadzenie konkretnie wskazanych w danym porozumieniu zadań publicznych, należących do zakresu właściwości jednostek powierzających. Jednostka samorządu terytorialnego, przyjmująca w ramach porozumienia wskazane w nim zadania publiczne do wykonywania, przejmuje również prawa i obowiązki (kompetencje) jednostek samorządu terytorialnego powierzających owe zadania, a niezbędne do realizacji tychże zadań²².

Kolejnym elementem podlegającym analizie jest charakter prawny tzw. „operatora wewnętrznego” w ramach porozumienia. Stwierdzić należy, że w dokumencie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Najczęściej zadawane pytania dotyczące Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko Regionalne Programy Operacyjne, Warszawa, lipiec 2010 r.”, wyrażone zostało stanowisko, zgodnie z którym porozumienie międzygminne lub związek międzygminny może powierzyć spółce komunalnej wykonywanie usług publicznych na terenie wszystkich gmin wchodzących w skład związku lub porozumienia (pkt 68 Wytycznych)²³. Wytyczne nie precyzują w jaki sposób powinno

²¹ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2007 r., sygn. III SA/Kr 736/07, CBOSA.

²² M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX online.

²³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Najczęściej zadawane pytania dotyczące Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*



wyglądać samo porozumienie. Strony porozumienia korzystają ze swobody w zakresie uregulowania łączących je relacji. Oczywiście jego postanowienia muszą być zgodne z u.s.g.

Mając na względzie powyższe, dopuszczalna jest interpretacja, zgodnie z którą powierzenie zadania zagospodarowania frakcji energetycznej (jako pochodzenia komunalnego) może mieć miejsce pomiędzy gminami w drodze porozumienia, przy tym gmina otrzymująca do realizacji zadanie, może frakcję energetyczną bezprzetargowo powierzyć do zagospodarowania w instalacji prowadzonej przez jej podmiot wewnętrzny.

Współpracę tzw. publiczno-publiczną przewidują również postanowienia nowych dyrektyw reformujących prawo zamówień publicznych²⁴. W myśl przepisów dyrektyw (art. 17 ust. 4 dyrektywy 2014/23; art. 12 ust. 4 dyrektywy 2014/24; art. 28 ust. 4 dyrektywy 2014/25) ustanawiających tego rodzaju wyłączenie, umowa zawarta wyłącznie między dwiema lub więcej instytucjami zamawiającymi wykracza poza zakres stosowania omawianych dyrektyw, jeżeli spełnione są kumulatywnie następujące warunki:

- a) umowa ustanawia lub wdraża współpracę między uczestniczącymi instytucjami zamawiającymi w celu zapewnienia wykonania usług publicznych, które muszą one wykonać, z myślą o realizacji celów, które im wspólnie przyświecają,

nia 2007-2013 Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko Regionalne Programy Operacyjne, Warszawa, lipiec 2010 r., <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/who/Strony/wytyczne.aspx>

²⁴ W dniu 26 lutego 2014 r. przyjęte zostały trzy nowe dyrektywy Unii Europejskiej reformujące unijne prawo zamówień publicznych. Dyrektywami tymi są: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji (dyrektywa koncesyjna), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych (dyrektywa zamówieniowa), uchylająca dyrektywę 2004/18/WE oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE (dyrektywa zamówieniowa) w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.



- b) wdrożeniem tej współpracy kierują jedynie względy związane z interesem publicznym, oraz
- c) uczestniczące instytucje zamawiające wykonują na otwartym rynku mniej niż 20% działalności będących przedmiotem współpracy.

Obecnie wspomniane wyłączenie dotyczące współpracy publiczno-publicznej na gruncie prawa unijnego funkcjonuje jedynie na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości²⁵.

Ze względu na nowatorski charakter proponowanych rozwiązań, należy podnieść następującą wątpliwość. Frakcja energetyczna wytworzona zostaje w procesie segregacji w instalacji. Powstaje zatem pytanie, czy władztwo gminy rozciąga się również na odpady komunalne, powstające na skutek działania podejmowanego w instalacji należącej do spółki komunalnej.

6. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza dopuszcza kilka interpretacji norm prawnych. Po pierwsze, wstępna segregacja odpadów może nie powodować utraty przez odpad charakteru komunalnego odpadu zmieszanego (w skład którego wchodzi również frakcja energetyczna) – bez względu na nadany odpadowi kod, co z kolei może oznaczać, że gmina ma władztwo nad tego rodzaju odpadem komunalnym i może kierować go do wybranej RIPOK, dalej jako odpad zmieszany – przy zastrzeżeniu uwag podniesionych w niniejszym opracowaniu.

Po drugie zauważyć można, że wysegregowany z frakcji odpadów zmieszanych odpad stanowiący frakcję energetyczną sklasyfikować można, jako wydzielony w procesie mechanicznego przetwarzania odpadów, selektywny odpad komunalny

²⁵ Zob. orzeczenie TS w sprawie C 480/06 Komisja v. Niemcy, Zb. Orz. 2009, s. I-4747, pkt 33, por. M. Szydło, *Opinia prawna na temat nowych unijnych dyrektyw w dziedzinie zamówień publicznych i koncesji*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, Nr 2, s. 118.



nadając mu kod z grupy 20. W tym przypadku gmina również zachowuje władztwo nad powstałym w tym procesie odpadem.

Po trzecie zaś, wysegregowany z frakcji odpadów zmieszanych odpad, stanowiący frakcję energetyczną, sklasyfikować można jako odpad pochodzenia komunalnego z podgrupy 19 12 – o rodzaju odpadu nie decyduje nadany kod, a jego pochodzenie i skład. Tego rodzaju interpretacja zgodna będzie z hierarchią postępowania odpadami, a jednocześnie uwzględniała będzie fakt poddania odpadów komunalnych wstępnemu przetworzeniu – bez zmiany ich właściwości. W tym przypadku gmina również zachowuje władztwo nad powstałym w tym procesie odpadem.

Należy wyraźnie podkreślić, że to wytwórca odpadów nadaje kod wytwarzanym odpadom. Dopuszczalna jest interpretacja, zgodnie z którą powierzenie zadania zagospodarowania frakcji energetycznej (jako pochodzenia komunalnego) może mieć miejsce pomiędzy gminami w drodze porozumienia, przy czym gmina otrzymująca do realizacji zadanie, może frakcję energetyczną bezprzetargowo powierzyć do zagospodarowania w instalacji prowadzonej przez jej podmiot wewnętrzny.

BIBLIOGRAFIA

- Człowiekowska J., *Powierzanie zadań i kompetencji w administracji publicznej – uwagi na tle problematyki zawierania porozumień administracyjnych*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2015.
- Jerzmański J., *Zmieszane odpady komunalne*, „Przegląd Komunalny” 2011, Nr 12.
- Modrzejewski A. K., *Odpady komunalne zmieszane czy zbierane selektywnie?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, Nr 4.
- Pietryszyn K., Primus A., *Definicja odpadów komunalnych w świetle ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE)*, „Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska” 2015, Nr 3.



Samplawski K., *Europeizacja prawa w gospodarce komunalnej w Polsce w aspekcie instytucji podmiotu wewnętrznego*, „Prawo zamówień publicznych” 2009, Nr 2.

Szydło M., *Opinia prawna na temat nowych unijnych dyrektyw w dziedzinie zamówień publicznych i koncesji*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, Nr 2.

Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX online.

Kontakt e-mail:

a.modrzejewski@uwb.edu.pl

