

BESKID ŻYWIEC

Sp. z o.o.

34-300 Żywiec

ul. Kabaty 2



BESKID ŻYWIEC



Data: 2018-08-31
RPW/10404/2018

Nasz znak: ZS-418/2018

Żywiec, dnia 30 sierpnia 2018 r.

NIP:

553-10-00-805

Regon:

070453336

KRS 0000094136

Kapitał zakładowy

3 563 000 zł

Telefony:

(33) 860 22 71

860 22 72

86 68 88

tel. wew.

24 - Księgowość

23 - Asystent Zarządu

27- Technolog

28 - Kier. Zakładu

25 - Waga

Fax

+48 33 860 22 70

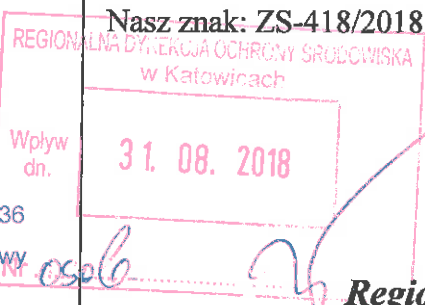
Nagrody:

1 Szklana Statuetka
w konkursie
Przeglądu
Komunalnego

Tytuł „Mecenasa
Polskiej Ekologii”

Tytuł „Firma
Przyjazna
Środowisku”

Puchar
Recyklingu BOŚ



Sz. P Edward Suski
z-ca Regionalnego Dyrektora
Ochrony Środowiska w Katowicach
Regionalna Dyrekcja ochrony Środowiska w Katowicach
ul. Dąbrowskiego 2
40-032 Katowice

Dot.: Dodatkowe informacje i wyjaśnienia na pismo z dnia 7-go sierpnia 2018, sygnatura WOOŚ.420.78.2018.RK1.3 dot. Ciepłowni Biomasa RDF, Kabaty – Żywiec, na działkach nr 6453/1, 6453/3, 6453/4, 6453/5, 6453/6, 6453/43 obręb 0007 Żywiec.

Szanowny Panie Dyrektorze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 7-go sierpnia 2018, sygnatura WOOŚ.420.78.2018.RK1.3, chcielibyśmy uzupełnić dokumentację o dodatkowe informacje i wyjaśnienia dot. poruszanych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach.

Ujęcia instalacji w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016 – 2022 oraz Planie Inwestycyjnym stanowiącym załącznik do PGOWŚ.

Wg naszej dotychczasowej wiedzy planowane instalacje nie podlegają rygorom stawianym przez PGOWŚ w zakresie obligatoryjnego wpisu jako odnoszącego się do następujących typów odpadów:

- 1) zmieszanych odpadów komunalnych,
 - 2) odpadów zielonych,
 - 3) pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (o ile są przeznaczone do składowania)
- lub
- 4) pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (o ile są przeznaczone do składowania).

Planowane instalacje będą wykorzystywały głównie paliwo alternatywne o kodzie 19 12 10 z możliwością dodawania biomasy w celu osiągnięcia odpowiednich parametrów kalorycznych.

Należy zwrócić uwagę, że paliwo alternatywne (odpad palny 19 12 10), tzw. RDF jest produkowane z przetworzonych odpadów komunalnych nie będących odpadami przeznaczonymi do składowania a sam RDF jest produktem / paliwem, którym handluje się na rynku ciepłowni i cementowni, czyli podlega ponownemu wykorzystaniu tym razem energetycznemu.

Wynika z tego, że jeżeli interpretacja MŚ odnosiłaby się do instalacji wykorzystujących RDF to należałoby zamknąć wszystkie cementownie w kraju jako nie wpisane do WPGO i nie uwzględnione w Planach Inwestycyjnych.

Jednocześnie planowane instalacje w podstawowym scenariuszu nie uwzględniają finansowania funduszami krajowymi lub unijnymi, co wymagałoby wpisu do Planu Inwestycyjnego o ile planowane instalacje wykorzystywałyby odpady komunalne (zmieszane).

Dlatego też uważamy, że ciepłownia na biomasę i paliwo alternatywne (RDF), której dotyczy przedmiotowe postępowanie, nie została ujęta w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022, lecz nie stanowi to przeszkody do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowań, ponieważ przepisy prawa nie wymagają, aby tego rodzaju instalacje były uwzględniane w treści wojewódzkich planów gospodarki odpadami.

Powyższe potwierdza dołączona opinia prawna stanowiąca **Załącznik nr 1** do niniejszego pisma, pisma Ministerstwa Środowiska oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

Z poważaniem

Jerzy Starypan - Prezes Beskid Żywiec Sp. z o.o.

Prezes Zarządu

Jerzy Starypan

Jerzy Kliś - Wiceprezes Beskid Żywiec Sp. z o.o.

WICEPREZES ZARZĄDU

Jerzy Kliś

Krzysztof Droń - Pełnomocnik Beskid Żywiec ds. Inwestycji i Nowych Technologii

Do wiadomości: **Burmistrz Antoni Szlagor** - Urząd Miasta Żywca

Załącznik nr 1

Opinia prawna kancelarii Domański Zakrzewski Palinka (DZP)

Odpowiedź Ministerstwa Środowiska z dnia 23-08-2016

Pismo MŚ Dep. Gospodarki Odpadami z dnia 16-02-2017

Warszawa, dnia 29 sierpnia 2018 r.

OPINIA PRAWNA

dla Beskid Żywiec Sp. z o.o.

w sprawie stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach dotyczącego zakresu stosowania przepisów art. 35a i art. 38a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, przedstawionego w piśmie z dnia 7 sierpnia 2018 r., znak WOOŚ.420.78.2018.RK1.3

1. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest dokonanie oceny stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach („RDOŚ”), przedstawionego w piśmie z dnia 7 sierpnia 2018 r., znak WOOŚ.420.78.2018.RK1.3 („Pismo RDOŚ”), skierowanego do Beskid Żywiec Sp. z o.o. w toku postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie ciepłowni na biomasę i paliwo alternatywne (RDF) na działkach nr 6453/1, 6453/3, 6453/4, 6453/5, 6453/6, 6453/43 obręb 007 Żywiec, powiat żywiecki, województwo śląskie.

W treści Pisma RDOŚ stwierdzono, że przepis art. 38a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. 2018 poz. 992 z późn. zm., dalej jako „UO”) obejmuje „zarówno instalacje do termicznego przekształcania odpadów jak również instalacje do przetwarzania odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych”. Ponadto, zdaniem RDOŚ, przepis art. 35a UO wymaga ujęcia instalacji do przetwarzania odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych w planie inwestycyjnym.

2. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona w niniejszej opinii prawnej analiza pozwala na sformułowanie następującego wniosku.

Nieujęcie ciepłowni na biomasę i paliwo alternatywne (RDF) w *Planie Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022* lub w Planie Inwestycyjnym stanowiącym załącznik do *Planu Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022* nie stanowi przeszkody do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w tej sprawie, ponieważ przepisy prawa – w szczególności wskazane przez RDOŚ przepisy art. 35a i art. 38a UO – nie stoją na przeszkodzie określeniu środowiskowych uwarunkowań realizacji tego rodzaju instalacji tylko dlatego, że nie zostały one ujęte w treści wojewódzkich planów gospodarki odpadami lub planów inwestycyjnych. Stanowisko to potwierdzają zarówno interpretacje przepisów prezentowane przez Ministerstwo Środowiska, jak i orzecznictwo sądów administracyjnych.

3. ANALIZA PRAWNA

3.1 Uwaga RDOŚ dot. ujęcia ciepłowni na biomasę i paliwo alternatywne (RDF) w *Planie Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022* (zakres stosowania art. 38a UO)

Ciepłownia na biomasę i paliwo alternatywne (RDF), której dotyczy przedmiotowe postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie została ujęta w *Planie Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022*. Z przyczyn wskazanych poniżej, nie powinno to stanowić przeszkody dla określenia środowiskowych uwarunkowań jej realizacji, ponieważ przepisy prawa nie wymagają, aby tego rodzaju instalacje były uwzględniane w treści wojewódzkich planów gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 38a UO jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Powyższy przepis został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 122, dalej jako „Nowelizacja UO”). Jak wskazano w uzasadnieniu Nowelizacji UO, rozwiązanie przewidziane w art. 38a UO stanowiło odpowiedź na jeden „z najistotniejszych problemów związanych z wojewódzkimi planami gospodarki odpadami [jakim – przyp. aut.] jest przewymiarowanie planowanych mocy przerobowych instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych”. Wynika z tego, że ustawodawca w sposób celowy ograniczył możliwość uzyskiwania poszczególnych decyzji dla niektórych rodzajów instalacji do przetwarzania odpadów w celu dostosowania ich mocy przerobowych do rzeczywistego zapotrzebowania i wskazań wynikających z wojewódzkich planów gospodarki odpadami.

Kluczowe dla ustalenia, czy przepis art. 38a UO znajduje zastosowanie w danej sprawie jest wyjaśnienie, jakie odpady mają być przetwarzane w związku z realizacją oznaczonego przedsięwzięcia. W orzecnictwie przyjęto, że dla prawidłowości rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji publicznej w związku z art. 38a UO niezbędne jest ustalenie zakresu zastosowania tego przepisu, w szczególności w odniesieniu do przetwarzania odpadów innych niż zmieszane odpady komunalne (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 743/16).

Treść art. 38a UO potwierdza w sposób jednoznaczny, że przepis ten obejmuje wyłącznie sytuacje, w których w planowanej instalacji miałyby być przetwarzane co najmniej jeden z czterech, ściśle określonych przez ustawodawcę rodzajów odpadów, tzn.:

- 1) zmieszanych odpadów komunalnych,
- 2) odpadów zielonych,

- 3) pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (o ile są przeznaczone do składowania) lub
- 4) pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (o ile są przeznaczone do składowania).

Powyższą interpretację potwierdza także Ministerstwo Środowiska, które w piśmie z dnia 23 sierpnia 2016 r., znak DGO-V.070.4.2016.tD, stanowiącym odpowiedź na interpelację nr K8INT4945, stwierdziło: „*przepis art. 38a dotyczy jedynie instalacji przeznaczonych do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów. (...) przedmiotowy przepis nie zablokuje rozwoju nowych, efektywnych technologii, pożądanym z uwagi na konieczność spełnienia coraz bardziej ambitnych wymagań UE*” (kopia odpowiedzi na interpelację w załączeniu).

W przypadku, gdy w ramach projektowanego przedsięwzięcia planowane jest gospodarowanie odpadami innymi niż wskazane w treści art. 38a UO, wówczas organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może odmówić jej wydania na podstawie art. 38a UO.

Wbrew treści Pisma RDOŚ, przepis art. 38a UO nie może znaleźć zastosowania do instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów palnych (kod 19.12.10) pochodzących z przetwarzania odpadów reszkowych (kod 19.12.12). Przetwarzanie w ramach planowanego przedsięwzięcia odpadów innych niż zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub przeznaczone do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych lub pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych nie jest bowiem objęte dyspozycją przepisu art. 38a UO (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 255/16). Przykładem odpadów, których nie dotyczy art. 38a UO są m.in. odpady pochodzące z przetwarzania odpadów komunalnych. Nie stanowią one ani zmieszanych odpadów komunalnych, ani odpadów zielonych. Ponadto, odpady przeznaczone do przetwarzania w ciepłowni poprzez odzysk w procesie R1 lub unieszkodliwianie w procesie D10 nie są odpadami przeznaczonymi do składowania, tzn. unieszkodliwiania w procesie D1, pozostałościami z sortowania odpadów komunalnych lub pozostałościami z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Stanowisko co do braku możliwości zastosowania art. 38a UO do odpadów przewidzianych do przetwarzania w ciepłowni potwierdza także Ministerstwo Środowiska, które w piśmie z dnia 16 lutego 2017 r., znak DGO-I.024.9.2017.ER, stwierdziło: „*Przepis art. 38 a ustawy o odpadach nie dotyczy natomiast instalacji wytwarzających energię ciepłą lub elektryczną z odpadów o kodzie 19 12 10 albo 19 12 12, gdyż instalacje te nie przetwarzają zmieszanych odpadów komunalnych [podkreślenie – Ministerstwo Środowiska], tylko odpady powstające w wyniku ich mechanicznego przetworzenia. W związku z powyższym decyzje środowiskowe dla tego rodzaju instalacji mogą być wydawane bez konieczności spełnienia obowiązku ujęcia instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami [wyróżnienie – przyp. aut.]*” (kopia pisma w załączeniu).

Jak wskazano w orzecznictwie, „treść art. 38a ustawy o odpadach powinna być interpretowana łącznie z treścią art. 6 ust. 1 u.s.d.g. [obecnie art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. 2018 poz. 646 z późn. zm.)]”, zgodnie z którym *podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 837/17). Przepis art. 38a UO stanowi ograniczenie możliwości realizacji inwestycji wyłącznie w odniesieniu do tych rodzajów odpadów, które zostały objęte tzw. „regionalizacją” gospodarki odpadami, w szczególności w zakresie obowiązku ich przetwarzania w regionalnych instalacjach przetwarzania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 35 ust. 6 UO. Zgodnie z tym przepisem *regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów (...) spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki (...), 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 (...), lub*
- 3) *składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (...).*

Ponadto, zgodnie z art. 9e ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. 2018 poz. 1454, dalej jako „UCPG”) *podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.*

Oprócz tego, stosownie do art. 9l ust. 1 UCPG *prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, w granicach posiadanych mocy przerobowych, jest obowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi lub z gminą organizującą odbieranie odpadów komunalnych, wchodzącą w skład regionu gospodarki odpadami komunalnymi.*

Co więcej, na gruncie art. 20 ust. 7 i 8 UO *zakazuje się przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania, odpadów zielonych poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytwarzane, a także przywozu tego rodzaju odpadów wytworzonych poza danym regionem gospodarki odpadami komunalnymi.*

Tym samym przeszkody w udzielaniu decyzji administracyjnych zawarte w art. 38a UO spełniają funkcję uzupełniającą wobec regulacji UO i UCPG nakładających ograniczenia na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania zmieszanyimi odpadami komunalnymi, odpadami zielonymi oraz przeznaczonymi do składowania pozostałościami z sortowania odpadów komunalnych i pozostałościami z mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Dopuszczalne jest prowadzenie każdego rodzaju działalności gospodarczej przez każdego przedsiębiorcę, chyba że przepisy stanowią inaczej (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt VI ACa 737/16). Ani przepisy UO, ani przepisy UCPG nie przewidują w stosunku do odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych ograniczeń analogicznych do odpadów objętych „regionalizacją”. W związku z tym, przewidziane w art. 38a UO ograniczenie swobody działalności gospodarczej nie może być interpretowane w taki sposób, że obejmuje przetwarzanie odpadów innych niż wskazane wprost w tym przepisie, co do których ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie ograniczeń związanych z gospodarowaniem nimi. Powyższe dotyczy w szczególności odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie jest decyzją uznaniową, lecz ma charakter związany, a organ właściwy do jej wydania jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami prawa (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 861/17). Przesłanki wydania decyzji negatywnej, tzn. decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, muszą wynikać z konkretnie wskazanych uregulowań prawnych i faktycznych (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 752/17). Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisu art. 38a UO potwierdza, że do tego czasu nie istniała możliwość odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tylko dlatego, że inwestycją nią objęta nie została wymieniona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Wejście w życie Nowelizacji UO spowodowało, że w przypadku przetwarzania niektórych rodzajów odpadów brak ujęcia instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami stanowi obligatoryjną przesłankę wydania decyzji odmownej. Rodzaje odpadów, o których mowa powyżej, zostały w sposób niebudzący wątpliwości wymienione w treści art. 38a UO. Przepis ten stanowi wyjątek od – niczym nieograniczonej przed wejściem w życie Nowelizacji UO – zasady, zgodnie z którą ujęcie instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami pozostaje bez wpływu na możliwość uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji takiej instalacji. Jako przepis wyjątkowy, art. 38a UO powinien zatem być interpretowany literalnie (ściśle) zgodnie z zasadą, że wyjątków nie można interpretować rozszerzająco (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1148/17). W przeciwnym razie, w praktyce nie mogłyby powstawać żadne nowe instalacje – nie tylko do przetwarzania odpadów, o których wprost mowa w art. 38a UO – lecz także jakiegokolwiek instalacje przetwarzające inne odpady (np. odpady pochodzące z przetwarzania odpadów komunalnych) tylko dlatego, że nie zostały wpisane do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Gdyby ustawodawca zamierzał objąć treścią art. 38a UO odpady pochodzące z przetwarzania

odpadów komunalnych, wówczas ta kategoria odpadów zostałaby wprost przewidziana w tym przepisie. Biorąc pod uwagę aktualne brzmienie art. 38a UO oraz zasadę racjonalnego ustawodawcy należy przyjąć, że przepis ten nie obejmuje instalacji do przetwarzania odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych.

Podsumowując dotychczasowe, ciepłownia na biomasę i paliwo alternatywne (RDF), której dotyczy przedmiotowe postępowanie, nie została ujęta w *Planie Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022*, lecz nie stanowi to przeszkody do wydania decyzji określającej jej środowiskowe uwarunkowania, ponieważ przepisy prawa nie wymagają, aby tego rodzaju instalacje były uwzględniane w treści wojewódzkich planów gospodarki odpadami.

3.2 Uwaga RDOŚ dot. ujęcia ciepłowni na biomasę i paliwo alternatywne (RDF) w Planie Inwestycyjnym stanowiącym załącznik do *Planu Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022* (zakres stosowania art. 35a UO)

Ciepłownia na biomasę i paliwo alternatywne (RDF), której dotyczy przedmiotowe postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie została ujęta w Planie Inwestycyjnym załączonym do *Planu Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022*. Z przyczyn wskazanych poniżej, nie powinno to stanowić przeszkody dla określenia środowiskowych uwarunkowań jej realizacji, ponieważ przepisy prawa nie wymagają, aby tego rodzaju instalacje były uwzględniane w ramach planów inwestycyjnych stanowiących załączniki do wojewódzkich planów gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 35a ust. 1 UO *plan inwestycyjny określa potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami, zapewniającą osiągnięcie celów wyznaczonych w przepisach, o których mowa w art. 35 ust. 8*. Ponadto stosownie do art. 35a ust. 2 pkt 2 UO *plan inwestycyjny zawiera w szczególności oszacowanie kosztów planowanych inwestycji oraz wskazanie źródeł ich finansowania*. Powyższe przepisy zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego na mocy art. 1 pkt 4 Nowelizacji UO. Jak wskazano w uzasadnieniu Nowelizacji UO, „projekt ustawy przewiduje obowiązek sporządzania przez zarządy województw planów inwestycyjnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jako uzupełnienie wojewódzkich planów gospodarki odpadami w zakresie planowania gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa”. Zwrócono także uwagę, iż „w obecnie [tn. przed wejściem w życie Nowelizacji UO] obowiązujących przepisach brak jest podstawy prawnej pozwalającej zarządom województwa na przygotowanie planów inwestycyjnych, na podstawie których będą finansowane inwestycje w zakresie odpadów komunalnych”.

Plany inwestycyjne mogą ustanawiać ograniczenia wyłącznie w odniesieniu do finansowania realizacji niektórych inwestycji w zakresie gospodarki odpadami, a nie przeszkody do ich realizacji w ogóle, jak ma to miejsce na gruncie art. 38a UO.

Powyższe potwierdza Ministerstwo Środowiska, które wskazało: „*[u]możliwienie pozyskania funduszy unijnych, w perspektywie finansowej 2014-2020, na realizację inwestycji w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi to jeden z głównych celów rozwiązań zawartych w nowelizacji ustawy o odpadach. (...) Plany inwestycyjne będą załącznikiem do wojewódzkich planów gospodarki odpadami i będą stanowiły podstawę finansowania inwestycji zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym*”¹.

Przepis art. 35a UO nie określa konsekwencji nieuwzględnienia oznaczonej instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Zostały one opisane w art. 35 ust. 9 UO, stosownie do którego *warunkiem dopuszczalności finansowania inwestycji, dotyczących odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w zakresie zapobiegania powstawaniu tych odpadów oraz w zakresie gospodarowania tymi odpadami, ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest ujęcie ich w planie inwestycyjnym, o którym mowa w art. 35a*. W podobnym tonie wypowiedziało się Ministerstwo Środowiska w „*Wytycznych do Sporządzania Krajowego oraz Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami w Zakresie Odpadów Komunalnych*” gdzie wskazano, że *„finansowane będą jedynie projekty uwzględnione w tworzonych przez zarządy województw i zatwierdzanych przez ministra właściwego ds. środowiska planach inwestycyjnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi”*².

Różnice pomiędzy rezultatami stosowania art. 38a UO i art. 35 ust. 9 UO zostały w sposób klarowny wyrażone m.in. w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 666/18, w świetle którego:

- w przypadku art. 38a UO

„[p]odmiot poprzez brak wpisu do planu gospodarki odpadami traci uprawnienie do otrzymania określonej decyzji czy zezwolenia nawet wówczas gdy spełni wymogi do otrzymania takiej decyzji lub zezwolenia określone przepisami odrębnymi” (konsekwencje natury prawnej),

- natomiast na gruncie art. 35 ust. 9 UO

„podmiot realizujący inwestycję z zakresu zagospodarowania odpadów poprzez brak wpisu instalacji w planie inwestycyjnym stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie planu gospodarki odpadami traci możliwość uzyskania wsparcia finansowego dla prowadzonej inwestycji. Traci zatem ustawowe uprawnienie do uzyskania preferencyjnej pożyczki przysługującej wyłącznie instalacjom wpisanym do planu inwestycyjnego” (konsekwencje natury finansowej).

Zatem okoliczności związane z finansowaniem planowanego przedsięwzięcia nie mogą stanowić przedmiotu oceny w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określającej środowiskowe (a nie finansowe) uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

¹ http://archiwum.mos.gov.pl/artukul/7_aktualnosci/23983_w_sejmie_o_gospodarce_odpadami.html.

² https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/odpady/Wytyczne_do_sporzadzania_krajowego_oraz_wojewodzkich_planow_gospodarki_odpadami.pdf.

W przypadku, gdy w ramach projektowanego przedsięwzięcia planowane jest gospodarowanie odpadami w ramach inwestycji nieuwzględnionej w planie inwestycyjnym wówczas organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może odmówić jej wydania na podstawie art. 35 ust. 9 UO lub art. 35a UO.

Również przywołane w treści Pisma RDOŚ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego (Dz. U. 2015 poz. 1016) nie może stanowić podstawy do odmowy udzielenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia niewymienionego w planie inwestycyjnym. Stosownie do art. 40 pkt 1 UO *minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób i formę sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzór planu inwestycyjnego – kierując się potrzebą ujednolicenia sposobu przygotowywania wojewódzkich planów gospodarki odpadami wraz z planami inwestycyjnymi oraz sprawozdań z realizacji tych planów, a także przepisami prawa Unii Europejskiej*. Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia określa ono wzór planu inwestycyjnego. Wzór to nic innego, jak przedmiot przeznaczony do odtwarzania lub powielania, a zatem z kształtu samego wzoru nie sposób wyciągać wniosków na temat merytorycznej poprawności uwzględnienia albo nieuwzględnienia określonej rzeczy w ramach tego wzoru. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ww. rozporządzenia, „*niniejsze rozporządzenie pozwoli na ujednolicenie i uporządkowanie informacji, które mają być zawarte w planach inwestycyjnych*”³. Nadawanie planom inwestycyjnym jednolitej formy oraz ułożenie ich struktury według pewnych kryteriów, a temu w świetle art. 40 pkt 1 UO i § 3 ww. rozporządzenia służy przywołane przez RDOŚ rozporządzenie, ma charakter wyłącznie organizacyjny i nie może w żaden sposób oddziaływać na sytuację prawną podmiotów planujących realizację przedsięwzięć, które zostały (albo nie zostały) wymienione w jednym z szesnastu planów inwestycyjnych.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że na gruncie art. 35 ust. 9 UO i art. 35a ust. 1 UO regulacje związane z przyjmowaniem planów inwestycyjnych mają ograniczony zakres i odnoszą się wyłącznie do „*odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych*”, a nie do każdego rodzaju odpadów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 UO *ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach komunalnych rozumie się przez to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, 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*. Ustawodawca konstruując pojęcie „*odpadów komunalnych*” skupił się w głównej mierze na wskazaniu źródeł ich pochodzenia, odwołując się przy tym do kryteriów subiektywnych, niezależnych od charakteru podmiotu, odpowiedzialnego za ich wytworzenie i posiadanie (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I ACa 1201/16). W przypadku odpadów powstających w źródłach innych niż gospodarstwa domowe, uznanie ich za odpady komunalne wymaga łącznego uwzględnienia dwóch kryteriów:

³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//515/12270554/12280896/12280897/dokument155415.pdf>.

1) podobieństwa składu i

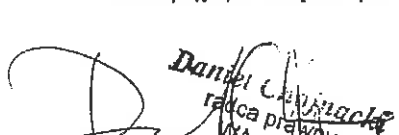
2) podobieństwa charakteru odpadów


- do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

Zdaniem Ministerstwa Środowiska, „[n]iewątpliwie kryteria te spełniają odpady powstające w związku z bytowaniem (w tym konsumpcją pracowników), podobnie traktuje się odpady biurowe jak np. makulaturę biurową. W przypadku odpadów opakowaniowych niebędących opakowaniami niebezpiecznymi niezwykle istotna jest analiza w konkretnym przypadku, czy ze względu na ilość czy rodzaj zawartych w nich produktów powyższe kryteria, a zwłaszcza podobieństwo charakteru zostało spełnione. Tak np. w przypadku działalności handlowej, w przypadku której powstają znaczne ilości odpadów opakowaniowych, trudno uznać je za mające charakter odpadów powstających w gospodarstwach domowych (choć ich skład jest niewątpliwie podobny lub taki sam)”⁴.

Ze względu na charakter, skład oraz ilość odpadów planowanych do przetwarzania w ciepłowni, nie jest możliwym klasyfikowanie tych odpadów jako odpadów komunalnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 7 UO. W szczególności odpady pochodzące z przetwarzania odpadów komunalnych, tzn. takie, które przestały być odpadami komunalnymi wskutek prowadzenia procesów ich przetwarzania, nie mogą zostać uznane za odpady komunalne. W rezultacie, regulacje związane z przyjmowaniem planów inwestycyjnych nie znajdują zastosowania do instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych.

Mając na uwadze powyższe, ciepłownia na biomasę i paliwo alternatywne (RDF), której dotyczy przedmiotowe postępowanie, nie została ujęta w Planie Inwestycyjnym stanowiącym załącznik do Planu Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na lata 2016-2022, lecz nie stanowi to przeszkody do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w niniejszej sprawie, ponieważ przepisy prawa nie wymagają, aby tego rodzaju instalacje były uwzględniane w treści planów inwestycyjnych załączanych do wojewódzkich planów gospodarki odpadami.


Daniel Chojnacki
radca prawny
KA 8490
Counsel
Praktyka Infrastruktury i Energetyki


Tymon Grabarczyk
Associate
Praktyka Infrastruktury i Energetyki

Załączniki:

1) kopia pisma Ministerstwa Środowiska z dnia 23 sierpnia 2016 r., znak DGO-V.070.4.2016.tD,

2) kopia pisma Ministerstwa Środowiska z dnia 16 lutego 2017 r., znak DGO-I.024.9.2017.ER.

⁴ <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/odpady/odpady-komunalne/zaqadnienia-ogolne/pojecie-odpadow-komunalnych-w-przypadku-zrodel-wytwarzania-innych-niz-gospodarstwa-domowe/>.



Warszawa, dnia 23-08-2016 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DGO-V.070.4.2016.LD
176202.478657.379373

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiadając na interpelację Pana posła Ireneusza Zyski w sprawie przepisu art. 38a ustawy o odpadach - K8INT4945, uprzejmie informuję.

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych (Dz. U. poz. 122) nałożyła na samorząd wojewódzki obowiązek aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami (wpgo) wraz z opracowaniem planów inwestycyjnych stanowiących załącznik do wpgo. Celem planów inwestycyjnych ma być wskazanie infrastruktury niezbędnej do osiągnięcia zgodności z unijnymi dyrektywami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym wdrożenia hierarchii sposobów postępowania z odpadami, osiągnięcia wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Ponadto ww. ustawa wprowadziła przepisy umożliwiające samorządowi województwa realizację tego obowiązku. Jednym z nich jest przepis artykułu 38a ustawy, którego celem jest zapewnienie racjonalnego planowania gospodarki odpadami i funkcjonowania wyłącznie instalacji zgodnych z systemem gospodarki odpadami przewidzianym w wojewódzkich planach gospodarki odpadami (wpgo), przyczyniających się do osiągnięcia celów założonych w tych dokumentach.

Należy zauważyć, że przepis art. 38a dotyczy jedynie instalacji przeznaczonych do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów. Przy czym nie odnosi się do instalacji, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, jeżeli budowę instalacji rozpoczęto przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z ww. art. 16 ust. 3 w przypadku zakończenia budowy instalacji spełniającej wymagania dotyczące regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dla której przed dniem wejścia w życie ustawy wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, instalację tę uwzględnia się w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami lub dokonuje się zmiany w tej uchwale.

Natomiast nowo planowane instalacje przeznaczone do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów, aby uzyskać stosowne decyzje, w tym m.in. pozwolenie zintegrowane i rozpocząć proces inwestycyjny będą musiały zostać ujęte w aktualizowanych wojewódzkich planach gospodarki odpadami.

Należy podkreślić, że moc przerobowa instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych jest wystarczająca do przetworzenia masy zmieszanych odpadów odbieranych od mieszkańców w skali kraju. Natomiast biorąc pod uwagę obecne wymagania prawne w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi oraz nowe propozycje celów KE w zakresie recyklingu odpadów komunalnych, masa zmieszanych odpadów komunalnych będzie się zmniejszała na rzecz wzrostu ilości odpadów selektywnie zbieranych, co jest tendencją jak najbardziej pożądaną. Wobec tego szczególny nacisk w zakresie nowych inwestycji powinien być położony na stworzenie niezbędnej infrastruktury, w pierwszej kolejności do selektywnego zbierania odpadów, tak aby możliwe było osiągnięcie efektywnego recyklingu.

Konieczne będzie również sukcesywne dostosowanie istniejącej infrastruktury do nowych warunków, czyli modernizacja instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych w kierunku zagospodarowania odpadów selektywnie zebranych, np. przekształcanie instalacji mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów w sortownie do doczyszczania odpadów selektywnie zebranych (część mechaniczna) oraz w instalacje do kompostowania lub fermentacji (część biologiczna).

Reasumując wprowadzona regulacja umożliwi samorządom województw weryfikację stanu gospodarki odpadami oraz właściwe zbilansowanie strumieni odpadów,

a w efekcie zaplanowanie niezbędnych inwestycji pozwalających na osiągnięcie celów w zakresie gospodarki odpadami wynikających z przepisów krajowych oraz UE.

Zatem przedmiotowy przepis nie zablokuje rozwoju nowych, efektywnych technologii, pożądanym z uwagi na konieczność spełnienia coraz bardziej ambitnych wymagań UE, stąd nie jest uzasadnione zniesienie tego przepisu z porządku prawnego.

W kwestii monopolizacji rynku w wyniku bilansowania regionalnych rynków gospodarki odpadami przez marszałków województw, należy podkreślić, że zadaniem marszałka województwa jest określenie polityki zgodnej z hierarchią postępowania z odpadami oraz odpowiednie zaplanowanie działań, w tym niezbędnej infrastruktury do zagospodarowania odpadów. Natomiast prawo antymonopolowe zabrania stosowania przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą na danym rynku nieuczciwych cen, w tym nadmiernie wygórowanych. Egzekwowanie prawa antymonopolowego należy do zadań UOKiK, który w ramach swoich kompetencji wszczyna postępowania w przypadku działań naruszających przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

Z poważaniem

Mariusz Gajda
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Środowiska
/ – podpisany cyfrowo /

Do wiadomości:

☐ Departament Spraw Parlamentarnych oraz Obsługi Rad, Zespołów i Pełnomocników w KPRM.



MINISTERSTWO
ŚRODOWISKA

Departament Gospodarki
Odpadami

DGO-I.024.9.2017.ER

234081.765778.615566

Warszawa, dnia 16-02-2017 r.

Pan
Marek Kaczanowski
Dyrektor Wydziału Ochrony
Środowiska
Urząd Miasta Tarnowa

Szanowny Panie Dyrektorze,

odpowiadając na pismo z dnia 6 października 2016 r. (znak: WOŚ.6220.2016.KW) z prośbą o wyjaśnienie wątpliwości związanych z interpretacją art. 38a ustawy o odpadach, Departament Gospodarki Odpadami uprzejmie informuje.

Zgodnie z art. 38a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 poz. 1987), jeżeli instalacja przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji.

Należy zaznaczyć, że wprowadzenie art. 38a w ustawie o odpadach miało na celu zapewnienie racjonalnej gospodarki odpadami oraz powstawanie instalacji, które są faktycznie niezbędne. Przepis ten jest istotnym narzędziem pomocniczym dla marszałków województw, którzy w oparciu o zapisy w wojewódzkich planach gospodarki odpadami dokonują ich interpretacji w celu zapewnienia istnienia odpowiednich mocy przerobowych instalacji dla poszczególnych strumieni odpadów. Warto w tym miejscu podkreślić, że treść art. 38a wyraźnie wskazuje, że jeżeli dana instalacja (zakład) nie została uwzględniona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami nie można wydać określonych decyzji administracyjnych, w szczególności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przepis art. 38 a ustawy o odpadach nie dotyczy natomiast instalacji wytwarzających energię ciepłą lub elektryczną z odpadów o kodzie 19 12 10 albo 19 12 12, gdyż instalacje te nie przetwarzają zmieszanych odpadów komunalnych, tylko odpady powstające w wyniku ich mechanicznego przetworzenia. W związku z powyższym decyzje środowiskowe dla tego rodzaju instalacji mogą być wydawane bez konieczności spełnienia obowiązku ujęcia instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Chociaż nie jest to wymóg formalny warunkujący wydanie decyzji administracyjnej, nie zmienia to faktu że również instalacja przetwarzająca odpady palne, w szczególności pochodzące z przetwarzania odpadów komunalnych, powinna zostać ujęta w wpgo.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że niniejsze pismo nie stanowi wiążącej wykładni prawa i nie jest wiążące dla organów administracji orzekających w sprawach indywidualnych.

Z poważaniem

Magda Gosk
Dyrektor
Departament Gospodarki Odpadami
/ – podpisany cyfrowo /