

Wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe w systemie odpadów komunalnych

W gospodarce odpadami 2019 rok był bardzo burzliwy, ale 2020 też od samego początku nie zapowiadał się spokojnie. W szczególnej sytuacji – w świetle ustawowych obowiązków – znalazły się spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe. Mając ograniczone możliwości wpływu na system gospodarowania odpadami ponoszą skutki jego niedoskonałości.

Autor: Maciej Białek*

Opodwyżkach opłat i ich przyczynach napisano już sporo. Podstawowym problemem jest infrastruktura. Jednym z głównych założeń budowy obecnego systemu było ograniczenie masy składowanych odpadów, zgodnie z wymogami unijnymi. Odpady zmieszane – stanowiące większość masy odbieranych odpadów komunalnych – są z reguły przekazywane do pobliskich instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania. Po odsortowaniu frakcji surowcowych (maksymalnie kilkanaście procent z uwagi na zawilgożenia i zabrudzenia) reszta jest przesiewana. Frakcja podsitowa trafia do biologicznej stabilizacji, po której może być bezpiecznie kierowana na składowisko. Nadsitowa – jako wysokokaloryczna – z założenia nie powinna być składowana. Może natomiast zostać wykorzystana jako paliwo alternatywne w spalarni lub cementowni.

Problem w tym, że frakcji nadsitowej jest za dużo. W 2017 r. łącznie ok. 1,8 mln ton odpadów komunalnych trafiło do termicznego przetwarzania. W kolejnych latach nominalna łączna moc spalarni wzrosła o co najmniej 0,5 mln ton (informacja ministra środowiska na temat spalarni odpadów komunalnych i ich miejsca w systemie gospodarki odpadami, 1 kwietnia 2019 r.). Tymczasem, zgodnie z wcześniejszymi szacunkami branży, roczna produkcja samej frakcji nadsitowej wynosiła ok. 3–4,5 mln ton (K. Błachowicz „Odpady ka-

loryczne – coraz bardziej palący problem”, Przegląd Komunalny 10/2016; „Nikt nie chce paliwa z odpadów. Debaty branży odpadowej w Warszawie”, portalkomunalny.pl, 31 lipca 2018 r.), a w ostatnim czasie pojawiają się doniesienia o wielkościach rzędu 4–6 mln ton („Energetyczny potencjał odpadów komunalnych – konferencja w NFOŚiGW”, nfosigw.gov.pl, 17 kwietnia 2019 r.). Równocześnie skrócono do jednego roku dopuszczalny okres magazynowania takich odpadów (ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2018 r., poz. 1592). Moc przerobowych jest mało, odpadów kalorycznych dużo, a do tego trzeba się ich pozbyć możliwie szybko. Rezultatem jest nadpodaż i konieczność konkurencji cenowej o dostęp do spalarni.

Próba odpowiedzi na powyższy problem było znieśnienie regionalizacji w zagospodarowaniu odpadów, ale ten krok nie przyniósł oczekiwanych efektów. Pojawiają się za to doniesienia o dodatkowej rywalizacji lokalnych gmin z krajowymi metropoliami o dostęp do miejscowych instalacji (J. Pawłowski „Samorzędy coraz chętniej rozważają budowę własnych spalarni”, gazetaprawna.pl, 26 listopada 2019; T. Studym „Samorzędy szukają sposobów by nie utonął w śmieciach”, rp.pl, 30 listopada 2019).

Aby wymusić ograniczenie masy składowanych odpadów, ministerstwo – w odpowiedzi na oczekiwania Ko-

misji Europejskiej (odpowiedź na interpelację nr 128 w sprawie podwyżek cen odbioru odpadów z 3 stycznia 2020 r.) – wprowadziło wyraźny wzrost opłat marszałkowskich za składowanie. W latach 2016 i 2017 r. stawka wynosiła ok. 120 zł dla odpadów zmieszanych i ok. 75 zł dla odpadów po mechanicznej obróbce (Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 października 2015 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, DzU z 2015 r., poz. 1875). W roku 2020 stawka dla obu tych grup wynosi już 270 zł za tonę (Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska, DzU 2017 poz., 2490).

Na dotychczasowe kłopoty nakładają się kolejne wymagania unijne, tym razem dotyczące poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. W roku 2012, zgodnie z rozporządzeniem ministra środowiska z 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (DzU 2016, poz. 2167), gminy były obowiązane poddać takim procesom 10 proc. masy frakcji surowcowych. W 2020 – już 50 proc. całej masy wytworzonych odpadów komunalnych (z wyłączeniem budowlanych i rozbiórkowych) – art. 3b ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU z 2019 r.,

poz. 2010, z późn. zm; dalej: ucp). Nieosiągnięcie tego poziomu jest zagrożone niebagatelnymi karami pieniężnymi zgodnie z art. 9z ucp. Na powyższe nakłada się szereg kolejnych okoliczności, w tym: konieczność dostosowania instalacji do krajowych i unijnych wymagań dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego i ochrony środowiska (ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – DzU z 2018 r., poz. 1592, decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1147 oraz decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2010), koszty związane z obsługą systemu pięciofrakcyjnego (rozporządzenie ministra środowiska z 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, DzU z 2019 r., poz. 2028), spadek presji konkurencyjnej związanej

z wycofaniem z rynku słabszych podmiotów („Badanie rynku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w gminach miejskich w latach 2014–2019. Podsumowanie i wnioski”, UOKiK 2019), wreszcie wzrost kosztów energii elektrycznej i płacy minimalnej. No i nie można zapomnieć o wzroście kosztów przetworzenia, obejmujących także frakcje surowcowe, wynikających z ich lokalnej nadpodaży po zamknięciu rynku chińskiego (zob. np. J. Pawłowski „Udawane drugie życie plastiku. Odpadów jest za dużo w stosunku do liczby zakładów przetwórstwa”, Dziennik Gazeta Prawna, 15 lutego 2020 r.). Koszty te są uwzględniane w ofertach na odbiór (odbiór i zagospodarowanie) odpadów składanych gminom. Środki na wynagrodzenie gminy muszą uzyskać z opłat śmieciowych. Stawki więc rosną, a mieszkańcy zgrzytają zębami ze złości.

Szczególnie miejsce w całym systemie zajmują spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe. Zgodnie bowiem z przepisami, to te podmioty są formalnie obciążone obowiązkami właściciela nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej, zgodnie z art. 2 ust. 3–3b ucp. Wzrost stawek opłat jest zatem realnym problemem, z którym muszą mierzyć się spółdzielnie i wspólnoty. Co szczególnie istotne, przy okazji ostatniej nowelizacji przepisów o odpadach komunalnych ustawodawca wprowadził daleko idące zmiany dotyczące obowiązków takich podmiotów. Chodzi o ustawę z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2019 r., poz. 1579). Wcześniej właściciel mógł zadeklarować brak selektywnej zbiórki i uiścić odpowiednio wyższą opłatę.



Fot. Elżbieta Sobólska

W obecnym stanie prawnym nie ma takiej możliwości. Segregować muszą wszyscy. W razie niedopełnienia obowiązku, podmiot odbierający odpady przyjmuje je jako niesegregowane i powiadamia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ten wszczyna postępowanie administracyjne i wydaje decyzję określającą należność za okres, w którym obowiązek nie został dopełniony (art. 6ka ust. 1–3 ucpq). Stosuje przy tym stawki opłaty podwyższonej, określonej przez radę gminy, w wysokości od dwukrotności do czterokrotności standardowej stawki – art. 6k ust. 3 ucpq. Szczegółowy sposób postępowania w takim przypadku jest ustalany pomiędzy gminą a jej kontrahentem w umowie o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 6d ust. 4 pkt 4a i artykułu 6f ust. 1a pkt 7 ucpq.

Z natury rzeczy, w zabudowie wielorodzinnej prawidłowość segregacji jest oceniana na poziomie spółdzielni/wspólnoty. Jedynym ułatwieniem jest tu dopuszczenie złożenia odrębnych deklaracji dla poszczególnych budynków lub ich części, gdy te posiadają przyporządkowane im oddzielne miejsca gromadzenia odpadów komunalnych (art. 6m ust. 1ca ucpq). Odpowiedzialność dalej jest zbiorowa, ale wyodrębnienie mniejszych zbiorowości może do pewnego stopnia zredukować problemy.

Podsumowując: spółdzielnie i wspólnoty stają przed niebagatelnym wyzwaniem wyegzekwowania od swoich członków prawidłowego segregowania odpadów, przy ograniczonych możliwościach rzeczywistego wpływu na ich zwyczaj. Co więcej, muszą liczyć się z koniecznością uiszczenia podwyższonych opłat i uwzględnienia ich w stosowanych mechanizmach rozliczeń.

Praktyka dostarcza już przykładów mierzenia się z tym problemem. We współpracy z poszczególnymi gminami wdrażane są mechanizmy wykorzystania pojemników otwieranych indywidualnie, przyporządkowanych kodami kreskowymi („Ruszył pilotażowy system weryfikacji segregowania odpadów w zabudowie wielorodzinnej”, um.ciechanow.pl, 13 maja 2019 r.; „90% gospodarstw segreguje odpady!”, sozofsfera.pl, 2019) albo wykorzystywania osiedlowych pawilonów z przeszkolonymi pracownikami,

prowadzącymi segregację dostarczanych odpadów na frakcje handlowe (K. Choromański „Standardy świadczenia usług w gospodarce odpadami komunalnymi cz. IX”, sozofsfera.pl, 2016.). Przy braku innych opcji, pozostają rozwiązania bardziej radykalne, takie jak zamykanie altan śmietnikowych poza godzinami pracy, wyznaczeni kontrolerzy („Śmieci wyrzucisz tylko w określonych godzinach, na ręce będzie patrzył pracownik administracji”, „Większego absurdu nie widzieliśmy”, lublin112.pl, 3 stycznia 2020 r.). Pole do popisu jest szerokie, głównym problemem pozostają jednak środki finansowe. Dostarczenie dobrze posegregowanych odpadów podmiotowi wybranemu przez gminę może stanowić dla niego realną oszczędność na kosztach dalszego zagospodarowania, co potencjalnie otwiera pewne pole do współpracy. Systemowych rozwiązań jednak brakuje, a zwrot inwestycji wymaga czasu.

Rozszerzona odpowiedzialność producenta

Nad takimi rozwiązaniami intensywnie pracuje Ministerstwo Klimatu (zob. II spotkanie konsultacyjne ws. ROP i systemu kaucyjnego – zagadnienia do dyskusji”, gov.pl/web/klimat, 28 stycznia 2020 r.). Przyjęty na poziomie unijnym pakiet nowelizacji dyrektyw odpadowych zobowiązuje państwa członkowskie do wdrożenia funkcjonalnych systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W największym skrócie – to podmiot wprowadzający na rynek określone dobra (takie jak produkty w opakowaniach) będzie zobowiązany do pokrycia realnych kosztów m.in. selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania [...] po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji (artykuł 8a ust. 4 lit. a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz.Urz. WE L 312 z 22 listopada 2008, str. 3–30 z późn. zm.). Biznes będzie zatem musiał się dorzucić do systemu i to nie budzi szczególnych kontrowersji. Diabeł, jak to zazwyczaj bywa, tkwi w szcze-

gółach. Otwarte pozostaje bowiem pytanie o formalnych beneficjentów dofinansowania i o procedury rozdziału pozyskanych środków.

W sytuacji, w której prawidłowe funkcjonowanie systemu zależy w ogromnej mierze od poziomów selektywnej zbiórki z zabudowy wielorodzinnej, inicjatywy podejmowane na tym etapie nie powinny być pomijane przy podziale środków. Odrębne przeznaczenie wkładu producentów na obniżki opłat dla mieszkańców – co jest jedną z rozważanych opcji – wydaje się rodzić takie ryzyko. Łagodzenie skutków niedostatków systemu nie zlikwiduje przyczyn podwyżek i na dłuższą metę może okazać się niewystarczające. Alternatywne postulaty, wysuwane zarówno przez samorządy, jak i przez stronę biznesową, obejmują zaangażowanie konkretnych organizacji branżowych w odbiór i zagospodarowanie odpadów z poszczególnych gmin. Tego rodzaju decentralizacja wydaje się o tyle korzystniejszym rozwiązaniem, że będzie skutkowałą wyłonieniem konkretnego podmiotu, realnie zainteresowanego usprawnieniem funkcjonowania lokalnego rynku. Włączenie przedstawicieli producentów w organizację lokalnych przetargów może zostać powiązane z wyodrębnieniem środków na działania inwestycyjne na poziomie spółdzielni i wspólnot.

Konkluzje

Przed branżą stoją dwa istotne wyzwania. Na poziomie operacyjnym – należy rozważyć dostępne możliwości przekonania mieszkańców do selektywnej zbiórki oraz dostosować stosowane modele rozliczeń do potencjalnych opłat podwyższonych. Na poziomie systemowym – istotne będzie bieżące śledzenie postępów prac nad wdrożeniem schematów rozszerzonej odpowiedzialności producenta i, w razie potrzeby, aktywne zgłaszanie postulatów w tym zakresie. Pominiecie wspólnot i spółdzielni w przyjętym modelu może bowiem przełożyć się na dalszy wzrost kosztów w kolejnych latach. Bez wyraźnego głosu samych zainteresowanych, ryzyko takie wydaje się co najmniej możliwe. ■

*adwokat, Associate w Praktyce Infrastruktury i Energetyki kancelarii Domański Zakrzewski Palinka