

Stanowisko nr 46/6/2025
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Katowicach
z dnia 17 listopada 2025 r.

w sprawie
zmiany projektowanych zasad obliczania poziomu składowania odpadów komunalnych
i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych

Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Katowicach wnioskuję o pilne podjęcie działań zmierzających do skorygowania zasad obliczania poziomu składowania odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: poziom składowania) poprzez dokonanie zmiany:

- ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez **wykreślenie zdania drugiego w art. 3b, ust. 2b** tej ustawy,
- projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu obliczania poziomu składowania poprzez **wykreślenie z projektu zapisu w § 2 ust. 2 pkt 7** (wersja projektu z 11 sierpnia 2025 r.).

Wprowadzenie zasad obliczenia poziomu składowania jest kolejnym etapem implementacji przepisów nakładających obowiązek ograniczania masy odpadów komunalnych składowanych na składowiskach. Odpady, również odpady komunalne, powinny przede wszystkim podlegać odzyskowi, w tym recyklingowi, a składowanie na składowisku traktuje się jako najmniej pożądaną formę zagospodarowania odpadów.

Wyliczony poziom składowania przesądza o uznaniu, czy obowiązek polegający na nieprzekraczaniu poziomu składowania w danym roku został zrealizowany. Sankcją za niezrealizowanie wspomnianego obowiązku jest kara pieniężna nakładana np. na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, gminną jednostkę organizacyjną odbierającą odpady komunalne, a w konsekwencji Gminę, która nie wykonuje obowiązków wynikających ze wskazanych powyżej poziomów składowania.

Kwestionowane zapisy przesądzają, że do odpadów podlegających składowaniu zalicza się również odpady poddane odzyskowi na składowisku odpadów poprzez wykorzystanie ich w technologiach składowania (budowa warstwy izolacyjnej, rekultywacyjnej). Jest to w oczywisty sposób sprzeczne z fundamentalnymi zasadami gospodarki odpadami, które w odmienny sposób traktują unieszkodliwianie odpadów (w tym składowanie) oraz ich odzysk. Odpady wskazane w instrukcji prowadzenia składowiska, które nie zostały użyte na tym składowisku zamiast innych materiałów w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej w szczególności do wykonania warstwy izolacyjnej lub rekultywacyjnej są poddawane procesowi odzysku na składowisku. Od odpadów przetworzonych w tym procesie nie odprowadza się opłat z tytułu korzystania ze środowiska w przeciwieństwie do odpadów kierowanych do unieszkodliwiania. Co więcej, zaproponowany sposób obliczania poziomu składowania wymusi finansowe karanie gmin oraz przedsiębiorców gospodarujących odpadami komunalnymi, gdyż wliczanie do masy odpadów zeskladowanych masy odpadów poddanych odzyskowi na składowisku praktycznie uniemożliwi dotrzymanie wymaganych limitów (poziomów) składowania. W konsekwencji koszty gospodarowania

odpadami komunalnymi zwiększą się dla wszystkich, również mieszkańców, ponieważ wysokość pobieranych od nich opłat będzie musiała nieuchronnie wzrosnąć.

Poddawanie niektórych odpadów odzyskowi na składowisku odpadów jest w pełni zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Co więcej, umożliwia wykorzystanie odpadów do tworzenia elementów niezbędnych do funkcjonowania składowiska, takich jak obwałowania, warstwy izolacyjne czy okrywy rekultywacyjne. Jest to zatem pełnoprawna, prawidłowa forma odzysku odpadów, a nie ich unieszkodliwienie, mimo że miejscem odzysku jest składowisko odpadów.

Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Katowicach, dostrzegając liczne, głęboko niekorzystne konsekwencje zaproponowanej techniki obliczania poziomu składowania, wnosi o niezwłoczne wprowadzenie zmian, dzięki którym masy odpadów poddanych procesom odzysku na składowisku nie będą wliczane do poziomu składowania odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych.

UZASADNIENIE

Zasadniczym celem przepisów, których modyfikację zaproponowano w niniejszym stanowisku, jest implementacja przepisów wspólnotowych nakładających obowiązek ograniczenia ilości odpadów komunalnych zagospodarowywanych poprzez składowanie na składowiskach. Jest to ściśle związane z transformacją gospodarki linearnej do modelu gospodarki obiegu zamkniętego, w której odpady, traktowane jako surowiec, powinny podlegać recyklingowi i innym formom odzysku.

Kwestionowane przepisy brzmią:

- zdanie drugie w ustępie 2b artykułu 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: *Dla potrzeb obliczania poziomu składowania do odpadów przekazanych do składowania zalicza się również odpady poddane odzyskowi na składowisku odpadów.*
- pkt 7 w ustępie 2 § 2 projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu obliczania poziomu składowania: *[Do łącznej masy odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych przekazanych do składowania, oznaczonej symbolem „Ms”, zalicza się:] masę odpadów (...), stanowiących odpady wskazane w instrukcji prowadzenia składowiska odpadów, które zostały użyte na tym składowisku odpadów, zamiast innych materiałów, w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, w szczególności do wykonania warstwy izolacyjnej lub rekultywacyjnej.*

Zastosowanie powyższych regulacji prawnych doprowadzi do jednoczesnego funkcjonowania w krajowym porządku prawnym przepisów wzajemnie sprzecznych, pogłębiających chaos legislacyjny w branży gospodarki odpadami oraz skutkujący wzrostem kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych. Innymi, możliwymi konsekwencjami tych zapisów jest radykalne zmniejszenie ilości odpadów wykorzystywanych jako substytut materiałów naturalnych pozyskiwanych z zasobów środowiskowych do wykonywania warstw izolacyjnych i rekultywacyjnych. Jest to sprzeczne z zasadami gospodarki obiegu zamkniętego oraz dążeniem do ochrony zasobów naturalnych jednocześnie podnosząc koszty eksploatacji składowisk odpadów.

Poniżej krótko scharakteryzowano problemy, które wywoła zastosowanie kwestionowanych przepisów.

1. Przepisy ustawy o odpadach oraz doktryna gospodarki odpadami określają zarówno hierarchię postępowania z odpadami, jak i rozróżnienie pomiędzy dwoma zasadniczymi sposobami zagospodarowywania odpadów: odzyskiem (tzw. procesy R, do których zalicza się m.in. wykorzystanie odpadu jako materiału, również do budowy elementów składowiska), a unieszkodliwieniem (tzw. procesy D, do których zalicza się składowanie na składowisku). Unieszkodliwienie odpadów może mieć miejsce w sytuacji, gdy z różnych względów niemożliwe jest zastosowanie procesów odzysku. A zatem zaproponowane zaliczenie masy odpadów poddanych procesowi odzysku do wskaźnika M_s oznaczającego łączną masę odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych przekazanych do składowania, stoi w rażącej sprzeczności z fundamentalnymi zasadami gospodarki odpadami. Jednocześnie należy wskazać niezgodność z zapisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz.U. 2013 poz.523, tekst jednolity Dz. U.2022 poz.1902). W tym rozporządzeniu wskazano literalnie kody odpadów, które mogą być wykorzystane do budowy skarp, w tym obwałowań oraz kształtowania korony składowiska, a także wykonywania warstwy rekultywacyjnej. Innymi słowy, powyższe rozporządzenie określa zarówno rodzaje odpadów, które można poddawać odzyskowi na obiekcie jakim jest składowisko odpadów, jak i konkretne sposoby przeprowadzenia tego odzysku. Takie działania wpisują się w konieczność zamykania obiegu materiałów i substancji w ramach preferowanej obecnie gospodarki obiegu zamkniętego i ochrony zasobów naturalnych.
Podsumowując, skoro zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, masa odpadów wytworzonych w wyniku przetworzenia frakcji odpadów komunalnych może być poddawana odzyskowi na składowisku odpadów w procesach rekultywacji lub jako warstwa izolacyjna, to nie należy jej wliczać do masy odpadów składowanych, ponieważ odpady te nie są poddawane przetworzeniu w celu ich późniejszego składowania, lecz w celu poddania ich procesom odzysku.
2. Zaliczenie odpadów poddanych odzyskowi na składowisku do masy odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych przekazanych do składowania wprowadzi niespójność danych w postaci rozbieżności pomiędzy masą odpadów przekazanych do składowania, podaną na potrzeby obliczenia poziomów składowania według niniejszego projektu rozporządzenia, a danymi zawartymi w zbiorczych zestawieniach danych dla instalacji składowisk odpadów oraz w corocznych wykazach należnych opłat za korzystanie ze środowiska.
3. Żaden z przywołanych w projekcie rozporządzenia europejskich aktów prawnych nie wskazuje literalnie na obowiązek uwzględniania w masie odpadów składowanych odpadów poddanych odzyskowi w ramach wykonania instrukcji eksploatacji składowiska. Istotne jest również stanowisko wyrażone w Dyrektywie Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, które wskazuje precyzyjnie, że zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG odzyskiwanie odpowiednich odpadów obojętnych lub odpadów innych niż odpady niebezpieczne poprzez ich wykorzystanie w ponownej przebudowie/odnawianiu i wypełnianiu lub w celach budowlanych może być uznawane za działanie nie związane ze składowaniem. Prezentowany w niniejszym stanowisku pogląd znajduje swoje odzwierciedlenie również w Decyzji wykonawczej Komisji nr 2019/1885 z dnia 6 listopada 2019 r. ustanawiającej zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących

składowania odpadów komunalnych zgodnie z dyrektywą Rady 1999/31/WE. Ten bezpośrednio obowiązujący w Polsce akt prawny określa jednoznacznie w art. 2 ust. 1: *Ilość odpadów komunalnych zgłaszanych do składowania obejmuje wszystkie odpady komunalne, o których mowa w art. 5a ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 1999/31/WE, składowane na składowiskach odpadów*. Z kolei art. 5a ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy 1999/31/WE dotyczy:

b) masy odpadów powstałych w wyniku operacji przetwarzania poprzedzających recykling lub inny proces odzysku odpadów komunalnych, np. sortowania lub mechaniczno-biologicznego przetwarzania, a następnie **składowania**,

c) masy odpadów komunalnych wprowadzanych do operacji unieszkodliwiania przez spalanie oraz masę odpadów wytworzonych w operacjach stabilizacji biodegradowalnej frakcji odpadów komunalnych w celu jej składowania.

A zatem przywołana decyzja wykonawcza żadną miarą nie określa, aby zgłoszenie odpadów komunalnych do składowania obejmowało odpady kierowane do procesów odzysku na składowiskach odpadów. Co więcej, Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów wskazuje precyzyjnie, że zgodnie z dyrektywą 75/442/EWG odzyskiwanie odpowiednich odpadów obojętnych lub odpadów innych niż odpady niebezpieczne poprzez ich wykorzystanie m.in. w celach budowlanych (w tym do wykonywania warstw izolacyjnych i rekultywacyjnych) może być uznawane za działanie nie związane ze składowaniem.

4. Konsekwencją, która nie jest brana pod uwagę przez projektodawcę, jest sztuczne, radykalne utrudnienie spełnienia przez gminy obowiązków w zakresie dotrzymywania poziomów ograniczenia składowania. Poziomy te wynikają z art. 3b ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W roku 2025 poziom składowania powinien wynosić maksymalnie 30% masy wytworzonych odpadów komunalnych, a docelowo, od 2035 roku — 10%. Doliczenie do masy odpadów składowanych masy odpadów poddanych odzyskowi na składowisku praktycznie uniemożliwi gminom dotrzymanie wspomnianych poziomów, a w konsekwencji spowoduje nałożenie na nie administracyjnych kar pieniężnych. Zmusi to gminy do umieszczania odpowiednich klauzul w umowach zawieranych z przedsiębiorcami gospodarującymi odpadami komunalnymi tak, aby możliwe było pobieranie kar umownych w przypadku zeskładowania zbyt dużych ilości odpadów komunalnych. W konsekwencji przedsiębiorcy, w zamiarze zrekompensowania sobie podniesionego ryzyka zapłaty kary umownej, podwyższą ceny za swoje usługi. W ten sposób rady gmin pośrednio mogą zostać zmuszone do podniesienia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które z kolei poniosą mieszkańcy.

Powyższe argumenty wskazują na fundamentalne wady zaproponowanego sposobu obliczania poziomu składowania odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych. Konsekwencje stosowania zakwestionowanych przepisów poniosą nie tylko gminy, ale także branża gospodarki odpadami oraz — co najważniejsze — wszyscy mieszkańcy. Dlatego też Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Katowicach wnioskuje o pilne podjęcie działań zmierzających do skorygowania zasad obliczania poziomu składowania, tak jak to określono w podjętym stanowisku. Po uwzględnieniu proponowanych zmian rekomenduje się dalsze procedowanie projektu, który wprowadza wzór służący do obliczania poziomów składowania odpadów komunalnych, nie wprowadzając nowych obowiązków, ponieważ coroczny obowiązek

sprawozdawczy dotyczący poziomów składowania oraz ewentualnych kar związanych z jego nieosiągnięciem został już wprowadzony ustawą z dnia 17 lipca 2021 r o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz.2151).

Przewodniczący
Wojewódzkiej Rady Dialog Społecznego
w Katowicach

Marek Zychla