

# Opakowaniowe czy komunalne?

Wzrastające wymagania dotyczące koniecznych do osiągnięcia poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych powodują, że gminy, ustawowo zobligowane do prowadzenia na swoim terenie właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, narażone są na sankcje karne związane z nieosiągnięciem tych wskaźników. Aby ich uniknąć, istotną staje się np. kwestia zbiórki odpadów opakowaniowych ze źródeł wytwarzania innych niż gospodarstwa domowe.



Depositphotos - spiviatof

**G**ospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze gminy uregulowane jest przepisami prawa krajowego oraz lokalnego. Jako najistotniejszy akt prawa krajowego, determinujący zasady gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, wskazać należy Ustawę z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. DzU z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.; dalej u.c.p.g.), natomiast w zakresie prawa lokalnego – uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Z kolei Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (DzU z 2013 r. poz. 21, z późn. zm.) opisuje całokształt zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami, w tym wprowadza szereg definicji i udziela delegacji do

wydawania rozporządzeń związanych z gospodarowaniem odpadami, w tym Rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (DzU z 2014 r., poz. 1923), przedstawiającego zagadnienia ich klasyfikacji.

Ustawa o odpadach wprowadza dodatkowo pojęcie odpadów komunalnych, pod którym rozumie się 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.

Pojęcie odpadów komunalnych obejmuje zatem te odpady, które powstają w wyniku bytowania ludzi – za-

równo w gospodarstwach domowych, jak i w miejscu ich pracy, nauki, spożycia posiłków itd.

Katalog odpadów klasyfikuje odpady komunalne do grupy 20, nazwanej w katalogu odpadów „Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie”. W tym miejscu należy jednak bezwzględnie zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca nakazał klasyfikowanie do podgrupy 15 01 frakcji opakowaniowych odpadów komunalnych gromadzonych selektywnie, nazwanej w treści rozporządzenia „odpady opakowaniowe (włącznie z selektywnie gromadzonymi komunalnymi odpadami opakowaniowymi)”. Podział taki dokonany został przez ustawodawcę nieprzypadkowo, gdyż selektywnie gromadzone odpady komunalne sklasyfikowane w grupie 20, podgrupa 20 01, stanowią albo frakcję materiałową nieopakowaniową (przykładowo papier gazetowy), albo mieszaninę frakcji materiałowych zawierającą część zarówno nieopakowaniową, jak i opakowaniową (przykładowo papier gazetowy oraz elementy opakowań papierowych), a niewątpliwie zamiarem było wyróżnienie czystej frakcji opakowaniowej gromadzonej w sposób selektywny.

## Selektywna zbiórka odpadów na terenie gminy

Zgodnie z obowiązującymi przepisami u.c.p.g., gmina obowiązana jest do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a ponadto rada gminy może postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W tym celu wójt/burmistrz/prezydent miasta obowiązany jest zorganizować w trybie określonym przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości lub też na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Ponadto istotne zobowiązanie gminy, wynikające z art. 3b ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., stanowi osiągnięcie do 31 grudnia 2020 r. poziomu recyklingu i przygotowania

do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo. Przy czym minister środowiska określił przepisami rozporządzenia z 11 czerwca 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych poziomy, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach.

Wymóg osiągnięcia co najmniej 50% wagowo wymienionych frakcji odpadów komunalnych do polskiego prawa przeniesiony został z treści dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (art. 6 ust. 1 pkt a).

O ile klasyfikacja odpadów komunalnych gromadzonych na nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy, nie powinna nastęrczać większych problemów, o tyle klasyfikacja odpadów opakowaniowych o charakterze komunalnym, gromadzonych na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, powoduje liczne kontrowersje. Rzadko kiedy zdarza się bowiem, aby gmina w ramach selektywnej zbiórki odpadów w obszarach zabudowy zamieszkałej wyodrębniła do selektywnego gromadzenia frakcję posiadającą wyłącznie cechy odpadu opakowaniowego. Poza przypadkiem opakowań ze szkła (15 01 07) wydaje się to wręcz niemożliwe.

Jednym z najczęściej spotykanych w Polsce systemów zbierania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych jest system dwupojemnikowy (z podziałem na frakcje „suche” i „mokre”), niekiedy „wzbogacony” o kolejny pojemnik czy worek na szkło opakowaniowe lub papier. Zasady klasyfikacji odpadów w dwupojemnikowym systemie zbierania stanowiły przedmiot interpretacji wydanej przez Ministerstwo Środowiska 27 lutego 2013 r., opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa 28 lutego 2013 r. Interpretacja ta, w sposób niepozostawiający wątpliwości, podaje właściwe sposoby klasyfikowania odpadów komunalnych gromadzonych w systemie

dwupojemnikowym, w zależności od ich składu morfologicznego. Zgodnie z nią: „Należy zaznaczyć, że klasyfikacja zbieranych odpadów powinna być zgodna z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (DzU nr 112, poz. 1206) i jest ona zależna od zapisów regulaminu utrzymania czystości

i porządku na terenie gminy i od składu morfologicznego odbieranych odpadów. Podział na frakcje suchą i mokrą może być w regulaminie ukształtowany w różny sposób. I tak frakcja »sucha« może być klasyfikowana, w zależności od składu morfologicznego jako odpad o kodzie 15 01 06 – zmieszane odpady opakowaniowe bądź 20 01 99 –

REKLAMA



### Generalne wykonawstwo zakładów zagospodarowania odpadów Instalacje przetwarzania osadów ściekowych Koncepcje, raporty oddziaływania, pozwolenia zintegrowane itp. Projektowanie w gospodarce odpadami:

- sortownie, kompostownie, składowiska
- systemy zagospodarowania biogazu
- stacje przeładunkowe
- zakłady zagospodarowania odpadów

AK NOVA Sp. z o.o. ul. Mragowska 3, 60-161 Poznań, tel. 48 (61) 662 33 93, fax 48 (61) 662 33 31, e-mail: biuro@aknova.com.pl



Zapraszamy na Targi  
**POL - EKO - SYSTEM**  
stoisko zewnętrzne nr 2  
sektor 10

**APRIVA**  
systemy czyszczące



**Mobilne urządzenia do mycia  
i dezynfekcji pojemników**

**Zamiatarki uliczne**



**Myjnie do kół i podwozi**



Dystrybucja i serwis w Polsce: APRIVA Sp. z o.o.  
ul. Mragowska 3, 60-161 Poznań  
tel. +48 61 662 30 01, fax. +48 61 662 33 31  
e-mail: biuro@apriva.pl, www.apriva.pl

inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny. Przy takim oddzieleniu frakcji suchej frakcja »mokra« zdecydowanie powinna być sklasyfikowana jako odpad o kodzie 20 03 01. (...) Powyższe przypadki są wyłącznie przykładowe, jednakże należy przy tym z całą stanowczością zaznaczyć, że niedopuszczalne jest takie klasyfikowanie odpadów komunalnych, które ma na celu nie tyle przypisanie ich do odpowiadającego im w katalogu rodzaju odpadów, co nieprzekazywanie ich do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych”<sup>1</sup>.

Jednak na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, wydzielenie czystych frakcji opakowaniowych jest, co do zasady, prostsze z techniczno-logistycznego punktu widzenia i spotykane w licznych przypadkach. Pomimo to postanowienie gminy o zaklasyfikowaniu tych odpadów do podgrupy 15 01, objęcie ich gminnym systemem zbiórki i skierowanie do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych nierzadko odbierane jest przez wykonawców jako nadużycie ze strony gminy. Same postępowania przetargowe są z tego powodu zaskarżane.

#### Odpady spoza gospodarstw domowych też mogą być komunalne

Zagadnienie klasyfikacji odpadów komunalnych w przypadku źródeł wytwarzania innych niż gospodarstwa domowe stanowiło przedmiot kolejnej interpretacji wydanej przez Ministerstwo Środowiska. Interpretacja ta, zamieszczona na stronie internetowej resortu, nie pozostawia żadnych wątpliwości co do właściwego sposobu określania kodów odpadów opakowaniowych powstających w związku z bytowaniem (na przykład konsumpcją pracowników). Interpretacja stanowi jednoznacznie, iż „w przypadku odpadów niezawierających odpadów niebezpiecznych, wytwarzanych w wyniku działalności gospodarczej lub działalności o innym charakterze poza gospodarstwami domowymi, zaliczenie ich do kate-

gorii odpadów komunalnych odbywa się z uwzględnieniem łącznie dwóch kryteriów – podobieństwa składu i podobieństwa charakteru odpadów do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Niewątpliwie 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”<sup>2</sup>.

Stanowisko Ministerstwa Środowiska w dalszej części również przedstawia konkretne przypadki, w których odpadów opakowaniowych powstających poza gospodarstwami domowymi nie można zaklasyfikować jako komunalnych odpadów opakowaniowych. Stanowisko powyższe nie pozostawia wątpliwości, że odpady opakowaniowe powstające w gospodarstwach domowych oraz w innych źródłach (biura, restauracje, punkty zbiorowego żywienia, szkoły itp.) w wyniku konsumpcji i bytowania ludzi należy nadal traktować jako odpady komunalne.

Krajowa Izba Odwoławcza 5 marca 2014 r. wydała wyrok dotyczący tego zagadnienia (KIO 283/14). W uzasadnieniu wyroku zwróciła uwagę, iż: „odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych (...), a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzących od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych (...). Tym samym odpady powstałe poza gospodarstwem domowym, spełniające łącznie wskazane wyżej kryteria, są klasyfikowane do odpadów komunalnych. A skoro tak, gmina może postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których takie odpady (odpady komunalne) powstają. (...) Wobec powyższego zamawiający zobowiązany był objąć

zakresem tego zamówienia także odpady o kodzie 15 01”.

Zatem kwestia włączenia selektywnie gromadzonych komunalnych odpadów opakowaniowych (podgrupa 15 01) do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i ich skierowania do RIPOK-u wydaje się być bezdyskusyjna. Również uwzględnienie komunalnych odpadów opakowaniowych sklasyfikowanych w podgrupie 15 01 w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych powinno być standardem.

Tylko w ten sposób, mając pełen wpływ na cały strumień odpadów komunalnych powstających na swoim terenie, gminy będą w stanie spełnić wymagania dotyczące poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia niektórych frakcji odpadów komunalnych. Za nieosiągnięcie tych poziomów na gminy nakładane są sankcje karne w postaci kary pieniężnej, którą ustala się w sposób określony w art. 9x ust. 3 u.c.p.g.

Należałoby jednak rozważyć wprowadzenie do polskiego systemu prawnego jednoznacznej definicji komunalnego odpadu opakowaniowego, co niewątpliwie pomogłoby organom gminnym w prowadzeniu właściwego gospodarowania tymi odpadami i osiągnięciu zobowiązań ustawowych.

#### Marcin Chetkowski

Ove Arup & Partners International Ltd.,  
Oddział w Polsce, szef Zespołu Gospodarki  
Odpadami

#### Katarzyna Gatecka

Ove Arup & Partners International Ltd.,  
Oddział w Polsce, radca prawny

#### Źródła

1. <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/odpady/odpady-komunalne/utrzymanie-czystosci-i-porzadku-w-gminach/klasyfikacja-odpadow-w-dwupojemnikowym-systemie-zbierania/> (dostęp: 23.08.2016).
2. <https://www.mos.gov.pl/srodowisko/odpady/odpady-komunalne/zagadnienia-ogolne/pojecie-odpadow-komunalnych-w-przypadku-zrodel-wytwarzania-innych-niz-gospodarstwa-domowe/> (dostęp: 23.08.2016).