



STANOWISKO KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP

w sprawie zmiany ustawy o odpadach.

Należy rozważyć dokonanie zmian w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), w zakresie ustalania właściwości rzeczowej organów ochrony środowiska.

1. Wyjaśnienia wymaga kwestia objęcia katalogiem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 168 ustawy o odpadach), postępowania w sprawie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Konsekwencją niewyszczególnienia w art. 168 ww. spraw jest to, że organem wyższego stopnia właściwym do rozpoznania odwołania od decyzji wyrażającej sprzeciw wobec uznania danego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, jest samorządowe kolegium odwoławcze, nie zaś – jak w przypadku innych rozstrzygnięć marszałka województwa – Minister Środowiska.

2. Należy zmienić treść art. 41 ust. 6 ustawy, poprzez nadanie mu następującego brzmienia:
„W przypadku prowadzenia w tym samym miejscu przedsięwzięć, o których mowa w ust. 3” – **przy czym co najmniej jedno z tych przedsięwzięć podlega właściwości marszałka województwa** – „organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów jest marszałek województwa.”

Z aktualnej treści przepisu art. 41 ust. 6 ustawy o odpadach wynika, że w przypadku prowadzenia w tym samym miejscu, dwóch lub więcej przedsięwzięć wskazanych w ust. 3 tegoż artykułu – niezależnie od ich kwalifikacji – organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest marszałek województwa. Powyższe prowadzi do niezrozumiałej, z punktu widzenia motywów ustawodawcy i logicznie niespójnej praktyki, według której – w przypadku realizacji jednego przedsięwzięcia nie podlegającego właściwości marszałka województwa, właściwy do wydania danego zezwolenia jest starosta, natomiast w przypadku realizacji dwóch lub więcej przedsięwzięć – z których każde samo w sobie

podlega właściwości starosty – właściwy do wydania zezwolenia będzie już marszałek województwa – tylko dlatego, że owe przedsięwzięcia prowadzone są w jednym miejscu.

Kierując się zatem wykładnią celowościową oraz historyczną, a także uwzględniając zasadę racjonalności ustawodawcy należy uznać, że w przypadku prowadzenia w tym samym miejscu wyłącznie przedsięwzięć, o których mowa w art. 41 ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach, właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów będzie starosta.

Ponadto, w kontekście przejęcia przez marszałków województw kompetencji od starostów warto podkreślić, że ustawodawca nie przewidział przekazania etatów, względnie zabezpieczenia środków finansowych na utworzenie nowych etatów w urzędach marszałkowskich.

3. Należy zmienić zapis art. 45 ust. 7 ustawy o odpadach, gdyż aktualnie jego brzmienie narusza zasadę określoną w art. 378 ust. 2a pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przy obecnym brzmieniu art. 45 ust. 7, gdy podmiot ubiega się o uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów

z instalacji będącej w kompetencji marszałka, chcąc w tym pozwoleniu uwzględnić wymagania przewidziane dla zezwolenia na przetwarzanie odpadów będące w kompetencji starosty, wówczas organem właściwym do wydania pozwolenia, o którym mowa w art. 6 (pozwolenia łącznego) będzie starosta. Należy przy tym zaznaczyć, że obecne brzmienie art. 45 ust. 7 może skutkować tym, iż duże zakłady przemysłowe, celowo będą poszerzać swoją działalność o zbieranie odpadów, aby wydawanie zezwoleń znalazło się w kompetencji starosty. Dlatego też proponuje się przepisowi art. 45 ust. 7 nadać następujące brzmienie: „Pozwolenie na wytwarzanie odpadów, o którym mowa w ust. 6, wydaje organ właściwy do wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów z zastrzeżeniem art. 41 ust.3 pkt 1 lit. c.” Taki zapis wyeliminuje trudności interpretacyjne, które pojawiły się na gruncie obowiązującej treści art. 45 ust. 7 ustawy o odpadach, a jednocześnie będzie oznaczać powrót do dawnych, sprawdzonych regulacji istniejących w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

4. Należy dokonać zmiany art. 48 ustawy, poprzez ujęcie aktualnych jego zapisów w ust. 1 z jednoczesnym dodaniem ust. 2 w brzmieniu:

„W przypadkach określonych w ust. 1 właściwy organ, w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie zezwolenia.”

Odnosnie stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, ustawa wskazuje jedynie okoliczności, zaistnienie których implikuje wygaśnięcie zezwolenia, nie zawiera natomiast dyspozycji dla właściwego organu do wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie danego zezwolenia. Przyjmując zasadę racjonalności ustawodawcy należy uznać,

że stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia następuje w drodze decyzji właściwego organu, wydanej z urzędu lub na wniosek strony.

Jednak wątpliwości budzi kwestia podstawy prawnej oraz właściwości rzeczowej organu w zakresie wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Nadto, stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia winno zostać dodane do katalogu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, by zachować właściwość Ministra Środowiska jako organu wyższego stopnia.

5. Do art. 146 ustawy należy dodać ust. 4a w brzmieniu:

Jeżeli techniczne zamknięcie składowiska odpadów lub jego rekultywacja odbywa się z wykorzystaniem odpadów, organem właściwym do wydania zezwolenia na przetwarzanie jest organ, który udzielił zgody na zamknięcie tego składowiska.

Brak ww. regulacji, istniejącej na gruncie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, powoduje liczne problemy w zakresie ustalenia właściwości rzeczowej organu do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W aktualnym stanie prawnym wskazanie właściwego organu powinno być dokonywane na podstawie art. 41 ust. 3 i ust. 4 ustawy o odpadach, tak więc zezwolenie na przetwarzanie odpadów może wydać organ inny niż ten, który wyraził zgodę na zamknięcie składowiska lub jego wydzielonej części.

6. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych, o których mowa w art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach wskazują, iż częstą praktyką prowadzących rekultywację jest umieszczanie w wyrobiskach odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych. Wykazanie, iż posiadacz odpadów narusza warunki udzielonego zezwolenia na przetwarzanie odpadów i w konsekwencji cofnięcie tegoż zezwolenia, stwarza wiele trudności natury proceduralnej. Wobec powyższego, nowe rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, powinno zawierać maksymalnie wąski katalog odpadów dopuszczonych do wykorzystania podczas rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych. W szczególności nie powinno ono obejmować odpadów o kodzie 19 12 09 (wytwarzanych podczas procesów sortowania odpadów komunalnych), z uwagi na dużą zawartość frakcji organicznej.

7. W art. 168 proponuje się ująć również art. 244a, wprowadzony ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 695), tak aby zadania określone w art. 244a, były

zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, a organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa w ww. sprawach, był minister właściwy do spraw środowiska.

8. W związku z proponowaną zmianą przepisów dot. opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 293 Prawa ochrony środowiska niezbędna jest jednoczesna zmiana w ustawie o odpadach w zakresie uchylenia ustępu 2 w art. 194, aby można było zastosować proponowane kary administracyjne za magazynowanie odpadów bez decyzji określającej sposób i miejsce ich magazynowania.

9. Jak wynika z treści art. 129 ust. 4 i 6 ustawy o odpadach instrukcja prowadzenia składowiska odpadów obejmuje fazę eksploatacyjną oraz fazę poeksploatacyjną, a zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany posiadać instrukcję prowadzenia składowiska odpadów do czasu zakończenia fazy poeksploatacyjnej składowiska, przy czym w myśl art. 123 tej ustawy faza eksploatacyjna obejmuje okres od dnia uzyskania pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów do dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów, a faza poeksploatacyjna – okres 30 lat liczony od dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów; co ważne dzień zakończenia rekultywacji składowiska odpadów jest równocześnie dniem zamknięcia tego składowiska. Dodatkowo warto podkreślić, że prowadzenie składowiska odpadów obejmuje wszystkie działania podejmowane w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej dotyczące funkcjonowania składowiska odpadów, w tym monitoring składowiska odpadów (art. 124 ust. 3 ustawy). Oznacza to, że zarządzający zrekultywowanym składowiskiem odpadów, dla którego wydano decyzję o zgodzie na zamknięcie na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach lub decyzję o zamknięciu na podstawie art. 54c ust. 1 tej ustawy, ma obowiązek uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia tego składowiska, gdyż w praktyce, brak jakiegokolwiek regulacji, która zwalniałaby zarządzającego składowiskiem odpadów po zakończeniu jego rekultywacji (faza poeksploatacyjna) z obowiązku posiadania instrukcji prowadzenia tego składowiska.

10. W związku z powyższym, po art. 244a proponuje się dodanie art. 244b w brzmieniu: Z obowiązku posiadania instrukcji prowadzenia składowiska odpadów zwalnia się zarządzającego składowiskiem odpadów, jeżeli dla tego składowiska wydano decyzję o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy, o której

mowa w art. 252, lub decyzję o zamknięciu na podstawie art. 54c ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 252, a rekultywacja tego składowiska zakończyła się.

11. Po art. 147 proponuje się dodanie art. 147a w brzmieniu: Właściwy organ, o którym mowa w art. 129 ust. 1, odmawia, w drodze decyzji, wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, w przypadku gdy:

- a) techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska;
- b) sposób rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska.

W praktyce, ustawa o odpadach wskazuje sytuacje, w których właściwy organ, odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska, ale nie przewiduje takiej możliwości w przypadku postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska. W praktyce zdarzają się sytuacje w których techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części lub sposób rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, a brak uregulowań prawnych w tym zakresie znacząco utrudnia wydanie orzeczenia w sprawie. W konsekwencji powyższego proponuje się uzupełnić treść art. 168 ustawy o zaproponowany art. 147a.

12. Zasadna jest też zmiana przepisu art. 104 ust. 1 ustawy poprzez nadanie mu brzmienia: „art. 104. 1. Zakazuje się zbierania i magazynowania odpadów na terenie kwater składowiska odpadów.”

Wprowadzenie wyrażenia „na terenie kwater” jednoznacznie wyeliminowałby wątpliwości interpretacyjne dotyczące dopuszczalności procesu zbierania i magazynowania na terenie składowiska. Dotychczasowe brzmienie art. 104 ust. 1 nie jest w tym zakresie jednoznaczne. Należy zauważyć, że znacząca ilość funkcjonujących składowisk odpadów posiada odpowiednią infrastrukturę do zbierania i magazynowania odpadów, umożliwiającą prowadzenie działalności w tym zakresie w sposób niepowodujący zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Ponadto proponowana zmiana byłaby również racjonalna z gospodarczego i ekonomicznego punktu widzenia.

13. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 roku o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 122) wskazuje w art. 5 ust. 1, że sejmik województwa obowiązany jest do aktualizacji i uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami wraz z planem

inwestycyjnym stanowiącym jego załącznik, z uwzględnieniem zmian wynikających z cytowanej ustawy, w terminie do dnia 30 czerwca 2016 roku. Warunkiem niezbędnym do przystąpienia do prac nad tymi dokumentami jest wydanie przez ministra właściwego do spraw środowiska rozporządzenia określającego sposób i formę sporządzania wpgo oraz wzór planu inwestycyjnego (zgodnie z art. 1 pkt. 8 cytowanej ustawy). Ponadto plan wojewódzki powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami (kpgo) i służyć realizacji zawartych w nim celów. Stąd apel do Ministra Środowiska o jak najszybsze wydanie wspomnianego rozporządzenia i opracowanie kpgo w możliwie najkrótszym czasie aby samorządy województw miały czas na rzetelne opracowanie planów wojewódzkich i zaktualizowanie ich w ustawowo wskazanym terminie.

Ponadto w dalszym ciągu nie jest rozwiązana kwestia tzw. „wirtualnych instalacji RIPOK” wpisanych do obowiązujących wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Podstawą do wpisywania nowych instalacji do wpgo uchwalanych w 2012 roku był warunek posiadania określonych decyzji wydanych do końca 2011 roku. Do dnia dzisiejszego nie rozpoczęto budowy część z tych instalacji i nie wiadomo czy inwestycje te będą realizowane. Cytowana ustawa w art. 4 wskazuje w jakich przypadkach takie instalacje będzie można wykreślić z planu. Zapis ten jednak nie jest wystarczający ponieważ zgodnie z prawem budowlanym rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy tj. wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu czy zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów. Zachodzi obawa, że w aktualizowanych planach nadal będą wymienione instalacje, które nie będą realizowane, poza podstawowymi pracami wymienionymi wyżej, a tym samym w planach będzie ponownie przewymiarowanie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 roku o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw w art. 38 ust. 3 pkt. 4 wprowadziła przepis umożliwiający wykreślenie z uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami instalacji, która uzyskała status RIPOK, a nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub odpowiednio wymagań dotyczących RIPOK. Z formalnego punktu widzenia oznacza to zmianę przez sejmik uchwały w sprawie wykonania planu, jednakże ustawodawca nie wskazał na podstawie jakich dokumentów lub informacji będzie można dokonać wykreślenia takiej instalacji. Uzasadnionym jest aby taka czynność następowała wyłącznie w oparciu o ostateczne/prawomocne decyzje lub dokumenty jednakże wyraźnego takiego wskazania nie ma.

Obowiązujące rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 roku w sprawie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych zawiera niejednoznaczne zapisy m.in.. dotyczące biologicznego przetwarzania odpadów w tzw.

rękawach. Zasadne jest aby wszystkie instalacje do mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów spełniały określone wymagania i standardy i funkcjonowały w oparciu o te same reguły rynkowe. W październiku br. mija termin na dostosowanie instalacji do wymagań cytowanego rozporządzenia. Od kilku miesięcy trwają prace na projektem nowego rozporządzenia, które wprowadza szereg zmian w stosunku do obowiązujących przepisów. Zarządzający instalacjami i potencjalni inwestorzy w dalszym ciągu nie wiedzą jaki ostateczny kształt będzie miał ten akt prawa, a tym samym nie wiedzą jaka technologię wybrać, aby instalacja spełniała określone wymagania. Stąd apel do Ministra Środowiska o jak najszybsze wydanie rozporządzenia w sprawie mechaniczno – biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, aby istniejące i przyszłe instalacje spełniały określone standardy w tym zakresie.

**Przewodniczący
Konwentu Marszałków
Województw RP**

Marek Woźniak