



L. Dz. IBK 19/20/03/2025

Warszawa, 20 marca 2025 r.

Szanowny Pan
Marek Goleń
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Odpadami
Ministerstwo Klimatu i Środowiska

PISMO W PRZEDMIOCIE PROBLEMÓW BRANŻY

Działając w imieniu Izby Branży Komunalnej, w nawiązaniu do ustaleń poczynionych w trakcie spotkania przedstawicieli Izby z przedstawicielami Ministerstwa Klimatu i Środowiska w dniu 15 stycznia 2025 r., pragnę przedstawić problemy o charakterze legislacyjno-administracyjnym dotyczącym branży gospodarki odpadami.

Liczę, że niniejsze pismo przyczyni się do rozwiązania przynajmniej części z sygnalizowanych kwestii, a Izba będzie wartościowym partnerem dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w tym zwłaszcza Departamentu Gospodarki Odpadami.

1. Art. 226a ustawy o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587) oraz art. 193 ust. 1c ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54)

Przywołane przepisy dotyczą decyzji administracyjnych, które wygasłyby przed dniem 31 grudnia 2025 r., a które z mocy tych unormowań podlegają przedłużeniu, o ile wcześniej uprawniony z decyzji złoży wniosek o wydanie nowej decyzji. O ile za słuszne i zasadne – zwłaszcza w obliczu długości postępowań przed właściwymi urzędami marszałkowskimi (por. pkt 2 niniejszego pisma) – należy uznać istnienie tych uregulowań, tak do końca okresu obowiązywania przepisu pozostało raptem 10 miesięcy. Praktyka branży wskazuje na to, że nawet w przypadku postępowań niewiążących się z istotną zmianą decyzji, długość postępowania wynosi nawet 2 lata. W przypadku postępowań wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego o szerszym zakresie, czas ten ulega wydłużeniu nawet do 3-4 lat. Jak zapewne ma Pan świadomość, niektóre z postępowań wszczętych przed dniem 5 marca 2020 r. (w związku z

nowelizacją ustawy o odpadach z dnia 20 lipca 2018 r., Dz. U. z 2018 r. poz. 1592) w dalszym ciągu się toczą.

Stąd też okres 31 grudnia 2025 r. jest nierealny do osiągnięcia i grozi ryzykiem wygaśnięcia decyzji dla wielu instalacji i podmiotów zbierających odpady. To z kolei może doprowadzić do znacznego wzrostu kosztów zagospodarowania odpadów, albowiem podaż po stronie instalacji ulegnie znaczącemu zmniejszeniu. W konsekwencji konieczne będzie podwyższenie opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów przez gminy w całym kraju.

W ocenie Izby konieczne jest wydłużenie tego terminu o co najmniej dwa lata, tj. do końca 31 grudnia 2027 r.

2. Niewydolność Urzędów Marszałkowskich

Wspomniana wyżej nowelizacja ustawy o odpadach z 20 lipca 2018 r. która weszła w życie 5 września 2018 r., zmieniła art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy. Zmiana doprowadziła do sytuacji, w której znaczna część wniosków o wydanie pozwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów podlega pod Urzędy Marszałkowskie. W art. 41 ust. 1 pkt 3 dodano lit. d) i teraz marszałek województwa jest organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku, gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3.000 Mg.

Wskazać należy, że wspomniany limit jest w istocie niewielki. 3.000 Mg odpadów magazynowanych w ciągu roku w praktyce sprowadza się do magazynowania w tym samym czasie 60 Mg odpadów – przy przyjęciu transportu odpadów z miejsca magazynowania raz w tygodniu przez cały rok, limit ten zostanie przekroczony. Z kolei 60 Mg odpadów magazynowanych w tym samym czasie – przy gęstości 1 Mg/m³ odpowiada boksowi na odpady o wielkości 5 m długości, 4 metry szerokości i 3 metry wysokości.

Jednocześnie, choć Urzędy Marszałkowskie zwykle cechują się większymi kompetencjami do prowadzenia postępowań aniżeli organy niższego szczebla (starostowie i starostwa), to nie mają one wystarczającej liczby urzędników ani środków do prowadzenia tylu postępowań. Czas postępowań – nawet bezproblemowych – sięga kilku lat.

W ocenie Izby zaistniała sytuacja wymaga – albo wprowadzenia dodatkowych środków po stronie urzędów marszałkowskich, albo zmiany przepisów odnoszących się do właściwości marszałka województwa.

3. Interpretacja rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1169)

W dniu 1 lutego 2024 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Departament Instrumentów Środowiskowych, wydało wyjaśnienia do w/w rozporządzenia - *Informacja dotycząca kwalifikacji instalacji do magazynowania odpadów niebezpiecznych do obowiązku uzyskania pozwolenia zintegrowanego*, znak: DIŚ-II.440.827.2023.KN.

Do czasu wydania interpretacji praktyka organów wyglądała tak, że miejsca magazynowania odpadów niebezpiecznych niezwiązane z instalacjami (samoistne miejsca magazynowania odpadów niebezpiecznych) przekraczające 50 Mg odpadów niebezpiecznych w tym samym czasie nie wymagały pozwolenia zintegrowanego. Obecnie po wydaniu interpretacji, każde miejsce magazynowania odpadów niebezpiecznych przekraczające limit 50 Mg wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego, co jest bardzo kosztowne i bardzo długotrwałe.

W praktyce prowadzenie zwykłego PSZOK staje się niemożliwe bez uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Przypomnieć należy, że miejsce magazynowania o pojemności 50 Mg odpowiada w praktyce dwóm kontenerom morskim przewidzianym do magazynowania odpadów zużytego sprzętu elektrycznego.

Stąd też zasadna jest zmiana interpretacji i powrót do wcześniejszej wykładni omawianych przepisów.

4. Nadużycia w zakresie rejestru działalności regulowanej

Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną, która wymaga wpisu do rejestru prowadzonego przez właściwego wójta (zgodnie z art. 9b i n. u.c.p.g.). Jednocześnie sam wniosek o wpis jest odformalizowany i nie wymaga nawet wskazania danych o bazie magazynowo-transportowej, ani innych warunkach niezbędnych dla uzyskania wpisu, tj. danych wynikających z art. 9d u.c.p.g. oraz aktów wykonawczych wydanych na tej podstawie. Powyższe rodzi ryzyko nadużyć związanych z wpisami podmiotów niemogących w praktyce realizować należycie usługi odbioru odpadów.

Tak działające podmioty stanowią nieuczciwą konkurencję, która narusza interes zarówno uczciwie działających przedsiębiorców, jak i gmin. Kontrola tychże podmiotów jest utrudniona, co po stronie gmin rodzi niechęć do korzystania z instrumentów wolnorynkowych w zakresie zamówień publicznych i zachęca je w istocie do udzielania zamówień z wolnej ręki w ramach tzw. zamówień in-house.

W ocenie Izby zasadne jest powiązanie przepisów regulujących warunki formalne wniosku z warunkami materialnymi dla prowadzenia działalności w zakresie odbioru odpadów. Stąd też wniosek o wpis do RDR powinien obejmować – co najmniej – wymóg wskazania bazy magazynowo-transportowej oraz innych danych wynikających z art. 9d u.c.p.g. oraz aktów wykonawczych do ustawy. Ponadto właściwy organ powinien mieć możliwość wszczęcia postępowania kontrolnego na etapie wpisu. Dodatkowo lokalizacja bazy magazynowo-

transportowej powinna być powiązana z konkretnym zamówieniem w sprawie odbioru odpadów – baza wskazana na potrzeby wpisu do danej gminy powinna być bazą niezbędną na potrzeby realizacji zamówienia. W innym wypadku warunki wpisu stają się iluzoryczne i służą jedynie formalnemu spełnieniu warunku posiadania bazy w odległości 60 km od granic gminy, podczas gdy w praktyce faktyczna baza znajduje się w dalszej odległości.

5. Brak systemowego powiązania przepisów budowlanych z przepisami z zakresu gospodarki odpadami

Należy zwrócić uwagę również na brak powiązania przepisów prawa budowlanego z przepisami zakresu gospodarki odpadami. Typowe rozwiązania właściwe wyłącznie dla branży odpadowej w przepisach budowlanych albo:

- a) nie istnieją (*vide*: boksy na odpady, które w zależności od interpretacji konkretnego organu albo są ogrodzeniem, albo wiatą, albo wręcz budynkiem);
- b) są różnie interpretowane - kontenery na odpady, które w interpretacji niektórych organów są nawet budowlą.

W ocenie Izby zasadne jest ujednolicenie przepisów lub chociaż interpretacji obowiązujących przepisów budowlanych.

6. Brak możliwości uzyskania wiążącej interpretacji prawnej poza przepisami wiążącymi się z daninami publicznymi.

Obecnie obowiązujące przepisy przewidują możliwość uzyskania wiążącej interpretacji w zakresie podatków oraz innych danin publicznych. Wnioskodawca może zwrócić się do organu, a ten odpowiada, czy zakładane przez wnioskodawcę rozwiązanie jest zgodne z przepisami dotyczącymi danej daniny.

W ocenie Izby zasadnym byłoby rozszerzenie tej możliwości o inne sytuacje związane z koniecznością realizacji obowiązków o charakterze publicznoprawnym.

7. Problemy z weryfikacją kontrahenta

Pomimo funkcjonowania bazy BDO informacje umieszczane w niej aktualizowane są często ze znacznym opóźnieniem. Zdarza się, że właściwe organy wstrzymują działalność danego podmiotu (w tym instalacji), w tym nawet stwierdzają wygaśnięcie decyzji, a w bazie BDO dany podmiot dalej widnieje jako aktywny i posiadający ważne decyzje administracyjne. To rodzi ryzyko przekazania odpadów do nieuprawnionego podmiotu i ponoszenia odpowiedzialności o charakterze administracyjnej (art. 194 ustawy o odpadach), jak i o charakterze cywilnoprawnym (art. 415 k.c.).



W ocenie Izby koniecznym jest wprowadzenie obowiązków po stronie organów do aktualizowania na bieżąco bazy oraz powiązanie tego obowiązku z domniemaniem, że podmiot wpisany do BDO – w zakresie posiadanego wpisu – posiada ważne decyzje pozwalające na gospodarowanie odpadami.

8. Poziomy odzysku i recyklingu

Dużym problemem tak dla gmin, jak i dla przedsiębiorców odbierających odpady z gmin jest konieczność osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy. O ile zrozumiałym jest egzekwowanie tych obowiązków, tak zdarzają się znaczne nieprawidłowości, a wręcz patologie, w tej dziedzinie.

Gminy w ramach zamówień publicznych wielokrotnie zapominają, że odbiór odpadów od mieszkańców jest tylko jednym z elementów spośród wszystkich działań składających się na gospodarkę odpadami w danej gminie. Na poziomy odzysku mają však wpływ również PSZOK, punkty zbierania odpadów (złomu, elektroniki itp.), czy wreszcie wysoko wyspecjalizowane działania recyklerów w danej gminie. Stąd też możliwość nakładania kar:

- a) w drodze decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 9x ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 9g u.c.p.g.;
- b) w ramach kar umownych w umowach na odbiór lub na odbiór i zagospodarowanie odpadów (art. 6d u.c.p.g.);

powinna zostać ograniczona wyłącznie do sytuacji, gdy gmina globalnie nie uzyska poziomów odzysku i recyklingu. W przeciwnym wypadku możliwość nakładania kar staje się dla gmin źródłem przychodów, które osiągane są kosztem przedsiębiorców.

Z wyrazami szacunku,

Sławomir Rudowicz
Przewodniczący Izby Branży Komunalnej