



**Stanowisko
Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 15 czerwca 2018 r.**

w sprawie: **problemu składowania lub magazynowania odpadów w miejscach nieprzeznaczonych do tego celu oraz ich przetwarzania niezgodnie z uzyskanymi zezwoleniami**

1. Przedstawienie problemu i jego konsekwencji:

Śląski Związek Gmin i Powiatów parokrotnie w swoich stanowiskach wskazywał na rosnącą skalę i nagłą potrzebę rozwiązania problemu związanego ze składowaniem lub magazynowaniem odpadów w miejscach nieprzeznaczonych do tego celu oraz ich przetwarzaniem niezgodnie z uzyskanymi zezwoleniami. Na obszarze szeregu gmin w Polsce coraz częściej zdarzają się przypadki deponowania różnego typu odpadów (niejednokrotnie niebezpiecznych) na terenach, które nie są do tego przeznaczone lub też w sposób niezgodny z wydanymi zezwoleniami. Wydarzenia związane z - najczęściej nieprzypadkowym - pojawianiem się pożarów na terenach byłych składowisk, które miały miejsce w ciągu ostatnich miesięcy w wielu częściach Polski (m.in. Siemianowicach Śląskich, Zgierzu, Olsztynie czy Warszawie) potwierdzają jak pilnym - z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i zabezpieczenia zdrowia oraz życia obywateli - problemem są nadużycia ze strony niektórych przedsiębiorstw prowadzących działalność w sferze gospodarki odpadami. Działalność ta jest często prowadzona przez funkcjonujące w krótkim okresie czasu przedsiębiorstwa, których niektóre praktyki nasuwają skojarzenia powiązań ze zorganizowaną przestępczością. Warto zwrócić uwagę, iż na wielu składowiskach pojawiają się odpady przywożone z różnych części Polski, a nawet innych krajów Europy (np. z Niemiec, Włoch czy Rosji).

Dotychczasowe doświadczenia wielu gmin wskazują, iż nielegalnie składowane lub magazynowane odpady są często pozyskiwane w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez różne podmioty (przede wszystkim prywatne), m.in. z zakresu tzw. odzysku odpadów, „rekultywacji” i „rewitalizacji”, na rozległych obszarach, w głównej mierze w obrębie zdegradowanych terenów przemysłowych (w ostatnim czasie zwłaszcza w Bytomiu, wcześniej w Sławkowie, Piekarach Śląskich czy Zabrze). Istotnym elementem tego problemu jest sposób pozbywania się tych odpadów przez gospodarujące nimi podmioty, będący niejednokrotnie niezgodny z prawem i tworzący realne zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców. Przypadki wlewania do studzienek kanalizacyjnych lub rzek odpadów ciekłych czy wpuszczania ich bezpośrednio do gleby, a także przykłady zasypywania ziemią odpadów stałych, nie są sporadyczne. Ze względu na m.in. wysokie koszty usunięcia nagromadzonych odpadów, jak i znacząco podniesioną w tym roku opłatę za korzystanie ze środowiska za ich składowanie niektóre firmy z sektora gospodarki odpadami, aby uniknąć odpowiedzialności, porzucają miejsca zbierania odpadów lub instalacje do ich odzysku i unieszkodliwiania czy też - co stało się w ostatnich miesiącach popularną praktyką w Polsce - wzniesają pożary na terenie składowisk i miejsc magazynowania odpadów (zarówno legalnie funkcjonujących, jak i nielegalnych). Generalnie zdarzenia te nierzadko prowadzą do głębokiej degradacji środowiska

naturalnego, w wielu przypadkach powodując skażenie gleby, powietrza (często w większym stopniu niż smog) i wód (w tym wody pitnej) substancjami niejednokrotnie niebezpiecznymi o poważnej skali przestrzennej i dużym natężeniu. Szczególnie niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzi skutki, wywołują płonące wysypiska śmieci, gdyż wydobywający się z nich dym zawiera wysokie stężenia bardzo szkodliwych substancji (np. rakotwórcze dioksyny i związki benzenu), a ich nagromadzenie w powietrzu utrzymuje się przez pewien czas po zakończeniu akcji ugazania pożaru.

W ostatnim czasie sprawy te znalazły odzwierciedlenie w wypowiedziach Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Środowiska, a następnie w - przygotowywanym w trybie pilnym przez Ministerstwo Środowiska - projekcie ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Wyrażając satysfakcję z szybkiego podjęcia przez Rząd działań zmierzających do rozwiązania ww. problemu oraz mając na uwadze fakt, iż projektowana zmiana ustawy o odpadach uwzględnia większość podnoszonych przez środowisko samorządowe postulatów (patrz poniżej), pragniemy jednak podkreślić, iż zagadnienia te wymagają nie tylko nadania wysokiego priorytetu w krótkim czasie, ale stałej uwagi w dłuższym horyzoncie czasowym. W przekonaniu samorządów lokalnych działania zmierzające do skutecznego rozwiązania przedmiotowego problemu powinny koncentrować się na dwóch zasadniczych kwestiach:

- 1) niezbędnych zmian legislacyjnych, które powinny być szybko uchwalone oraz dynamicznie, z pełną determinacją i skutecznie wdrożone;
- 2) bardziej skutecznych działań i lepszej koordynacji w praktyce funkcjonowania służb i inspekcji ochrony środowiska oraz prokuratury, policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, służby celno-skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego i straży pożarnej, w zdecydowanym i energicznym zwalczaniu ww. negatywnych zjawisk (szczególnie wówczas, gdy działalność ta prowadzona jest przez firmy posiadające zasłużenie złą reputację).

Zupełnie podstawowe znaczenie posiada wspólne ukierunkowanie wymienionych powyżej służb i inspekcji na jeden cel (w miejsce dotychczasowego rozproszenia i słabej koordynacji) i konsekwentne działanie, aby zapobiegać ww. zjawiskom, jak również natychmiastowo i zdecydowanie reagować w razie ich powstania.

2. Postulaty samorządowe o podstawowym znaczeniu:

Zdaniem samorządów lokalnych do najważniejszych postulatów (w znacznej części, choć nie w całości uwzględnionych w aktualnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw), należy zaliczyć następujące propozycje:

- 1) wprowadzenie funkcjonującej w przeszłości w przepisach zasady zasięgnięcia uprzedniej opinii wójta, burmistrza czy prezydenta właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami, przed wydaniem decyzji (zezwoleń dotyczących zbierania i przetwarzania odpadów);
- 2) uzależnienie wydania decyzji dot. przetwarzania lub zbierania odpadów od wywiązania się przedsiębiorcy z obowiązków nałożonych wcześniejszą decyzją nakazującą usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania; wprowadzenie możliwości odmowy wydania decyzji dot. przetwarzania lub zbierania odpadów, ze względu na toczące się postępowanie prowadzone przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu ws. usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania;

- 3) wprowadzenie zmiany pozwalającej na prowadzenie działalności gospodarczej związanej ze zbieraniem odpadów tylko podmiotom posiadającym instalacje do przetwarzania odpadów i zobowiązanie tych podmiotów do zbierania wyłącznie odpadów, które są w stanie przetworzyć w ramach posiadanej instalacji (rozwiązanie to nie dotyczyłoby gminnych punktów selektywnej zbiórki odpadów, osób zbierających odpady komunalne wytwarzane w ramach własnej nieruchomości, sklepów zbierających zużyte artykuły konsumpcyjne, aptek zbierających leki i opakowania po nich, szkół, urzędów, wytwórców zbieranych odpadów - jeśli są one zbiera w miejscu wytworzenia);
- 4) poszerzenie zakazu wskazanego w art. 47 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach - blokującego dotychczasowe możliwości uzyskania nowego zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów; zmiany powinny blokować możliwość uzyskania takich zezwoleń także w miejscach i zakresach gospodarki odpadami innych niż objęte decyzją o cofnięciu zezwolenia; stworzenie w strukturach WIOŚ rejestru takich podmiotów, do którego dostęp powinny mieć wszystkie gminy, a przede wszystkim organy wydające stosowne zezwolenia na gospodarowanie odpadami;
- 5) wprowadzenie przepisów wskazujących wprost organy, które skutecznie i w rozsądnym terminie stwierdzają zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub nieodwracalnych szkód w środowisku, w związku z wydaniem decyzji nakazującej usunięcie odpadów;
- 6) rozszerzenie przepisu art. 26 ust. 5 ustawy o odpadach o precyzyjne zasady ustalania wynagrodzenia za udostępnienie nieruchomości, które przysługuje władającemu powierzchnią ziemi ze strony posiadacza odpadów;
- 7) wprowadzenie definicji „władającego powierzchnią ziemi” w ustawie o odpadach;
- 8) wprowadzenie obowiązku wskazywania w decyzjach dot. prowadzenia zbierania odpadów warunku określającego ilość odpadów poddawanych zbieraniu (usprawni to kontrolę zezwoleń wydanych wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania odpadów); ponadto uwzględnienie w rozporządzeniu ustalającym listę przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko punktów zbierania odpadów innych niż złom;
- 9) wprowadzenie zabezpieczenia roszczeń z tytułu możliwości wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w stosunku do podmiotu prowadzącego działalność w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów (wysokość kwoty zabezpieczającej roszczenia finansowe powinna być uzależniona od rodzaju i ilości odpadów przewidzianych we wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów);
- 10) uproszczenie procedury wydawania decyzji wstrzymującej pracę instalacji oraz realizacji przedsięwzięć związanych z przetwarzaniem odpadów a powodujących uciążliwości; w tym wprowadzenie obowiązku podania informacji o wstrzymaniu działalności do publicznej wiadomości (w terminie 48 godzin od jej wydania);
- 11) doprecyzowanie treści art. 41 ust. 3 pkt 1 ppkt b) ustawy o odpadach w zakresie podziału kompetencji między organami, tj. marszałkiem województwa (jako organem właściwym do wydawania zezwoleń na przetwarzanie dla odpadów innych niż niebezpieczne, poddawanych odzyskowi w procesie odzysku, polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość odpadów umieszczonych w wyrobisku lub zapadlisku jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mgi) a starostą (jako organem właściwym w pozostałych przypadkach) lub też wprowadzenie w osobnym artykule definicji „zapadliska”;
- 12) wprowadzenie w słowniczku ustawy o odpadach (art. 3) precyzyjnej definicji *terenów niekorzystnie przekształconych* oraz *instalacji*; definicja *instalacji* ujęta w ustawie - Prawo ochrony środowiska stwarza szereg wątpliwości na etapie wydawania zezwoleń na

przetwarzanie odpadów, ze względu na mobilność różnego rodzaju instalacji wykorzystywanych do przetwarzania odpadów (np. kruszarki, przesiewacze, proste urządzenia do granulacji tworzyw sztucznych itp.);

- 13) zaostrzenie polityki karnej i kwalifikacji czynów zabronionych w ustawie o odpadach; utworzenie w strukturach Prokuratury i ABW pionów dot. walki z nielegalnym obrotem odpadami (pozwoli to na sprawniejsze prowadzenie śledztw we współdziałaniu z WIOŚ i innymi organami ochrony środowiska oraz służbą celno-skarbową);
- 14) wprowadzenie zmiany w Kodeksie karnym, tj. wykreślenie art. 183 par. 1 i w jego miejsce wstawienie dwóch paragrafów o następującym brzmieniu:

art. 183. § 1. Kto wbrew przepisom usuwa albo transportuje odpady w ilości powyżej jednej tony, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5;

§ 1a. Tej samej karze podlega ten, kto bez wymaganego zezwolenia składa, przetwarza albo unieszkodliwia odpady w ilości powyżej jednej tony;
- 15) zapewnienie większej skuteczności obowiązkowego monitoringu środowiska (ze stałym dostępem on-line dla służb, dot. miejsc składowania i przetwarzania odpadów), w tym m.in. powierzchni ziemi i wód podziemnych w przypadku przetwarzania odpadów poza instalacjami (dotyczyć to powinno przetwarzania odpadów inne niż obojętne); monitoring ten powinien objąć również miejsca, w których prowadzona jest działalność związana ze zbieraniem odpadów;
- 16) bardziej skuteczne wdrożenie obowiązku stosowania systemu GPS dla firm transportowych, plombowania transportów i przeprowadzania kontroli doraźnych przez wszystkie służby kontrolne (policja, ITD, WIOŚ etc.);
- 17) podwyższenie wysokości kar finansowych minimalnych i maksymalnych - naliczanie kar finansowych za nielegalny transport i składowanie odpadów współmiernie do poczynionej szkody (np. poprzez uzależnienie wysokości kary od rodzaju i ilości odpadów i rynkowej stawki za składowanie, powiększonej o współczynnik opłaty podwyższonej i dodatkowo zwiększonej o realne koszty naprawienia szkody); wprowadzenie wysokich kar dla kierowców i przedsiębiorstw wożących nielegalne odpady lub odpady niezgodne z kartą przewozową;
- 18) wprowadzenie solidtarnej odpowiedzialności w transakcjach dot. odpadów dla wszystkich podmiotów uczestniczących w obrocie, w tym dla transportu (ściska kontrola transportu odpadów spowoduje ograniczenie funkcjonowania dzikich wysypisk; jeśli bowiem firma transportowa będzie ponosić odpowiedzialność za odpad, to zapewne nie zaryzykuje nielegalnego ich przewożenia - podobnie wygląda to z odpowiedzialnością w imporcie towarów spoza UE, przez takie rozwiązanie przemyt jest mocno ograniczony); bądź też powrót do rozwiązania obowiązującego w poprzedniej wersji ustawy o odpadach, tj. wprowadzenia administracyjnej kary pieniężnej dla wytwórcy, który przekazywał odpady podmiotowi nieposiadającemu stosownego zezwolenia;
- 19) wprowadzenie wymogu wskazania osoby odpowiedzialnej za prawidłowe wykonywanie obowiązków dot. prowadzenia działalności odpadowej i możliwości egzekwowania solidtarnej odpowiedzialności w stosunku do zarządów i właścicieli podmiotów zajmujących się odpadami (wzorem podatkowej odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe, w tym w szczególności spółek z o.o. i podmiotów hybrydowych);
- 20) wprowadzenie wysokich kaucji dla podmiotów uzyskujących zezwolenie na gospodarowanie odpadami, z możliwością użycia tej kaucji przez gminę w celu przywrócenia stanu pierwotnego środowiska (w przypadku podjęcia przez przedsiębiorcę działań niezgodnych z wydanym zezwoleniem oraz polskim prawem), z jednoczesnym wskazaniem wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń, podobnie jak w przypadku składowisk odpadów (art. 125 ustawy o odpadach);

- 21) zreorganizowanie Inspekcji Ochrony Środowiska i powołanie Agencji Bezpieczeństwa Ekologicznego, z uprawnieniami do prowadzenia kontroli bez zapowiedzi, zatrzymywania dokumentacji, wstrzymywania działalności związanej ze składowaniem i przetwarzaniem odpadów ze skutkiem natychmiastowym i zatrzymywania osób oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego (w tym dysponowania bronią) oraz do kontrolowania terenów zamkniętych;
- 22) wprowadzenie ograniczeń w zakresie możliwości i swobody dzierżawy na rzecz prowadzenia działalności gospodarczej, związanej z odpadami przez władających terenami zamkniętymi;
- 23) wydanie norm odorowych w formie aktu prawnego oraz stworzenie listy substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowych, zwłaszcza w związku z prowadzeniem gospodarki odpadami;
- 24) wprowadzenie procedur umożliwiających działania regresowe dotyczące naprawienia wyrządzonej szkody, w przypadku spółek kapitałowych w stosunku do wspólników lub akcjonariuszy oraz komplementariuszy w spółkach komandytowych - działania te uniemożliwią przekształcanie spółek w celu uniknięcia odpowiedzialności oraz tworzenia tzw. spółek-słupów;
- 25) wydanie rozporządzenia określającego szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów, obejmującego wstępne magazynowanie odpadów przez wytwórcę odpadów, tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów oraz magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów – na podstawie art. 25 ust. 7 ustawy o odpadach.

3. Uwagi szczegółowe do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw:

- 1) art. 25 ust. 2 - nie wprowadzono zmiany tego przepisu, niemniej jednak z kontekstu uzasadnienia oraz innych zmian ujętych w projekcie wynika, że gospodarujący odpadami winien być właścicielem terenu, co nie jest tożsame z posiadaniem tytułu prawnego do terenu;
- 2) art. 25 ust. 4 - w ramach wskazanego przedziału czasu (zarówno trzy lata, jak i jeden rok) nie jest możliwe zweryfikowanie przez służby kontrolujące tego, czy odpady są magazynowane zgodnie z przepisami prawa (z doświadczenia gmin wynika, iż trudno w rzeczywistości udowodnić, że dana partia odpadów jest magazynowana więcej niż wskazany w przepisach limit);
- 3) art. 41a ust. 1 - wprowadzenie obowiązku kontroli przez WIOŚ miejsc zbierania odpadów przed wydaniem zezwolenia wydaje się być nadmiernie restrykcyjne; obecnie decyzja o wszczęciu kontroli zapada w ciągu 2 - 3 miesięcy, a czasem pół roku (w przypadku zezwoleń na przetwarzanie); proponowana zmiana może generować jeszcze większą patologię w tej dziedzinie, gdyż przedsiębiorcy prawdopodobnie będą dążyć do tego, aby nie legalizować swojej działalności w zakresie gospodarowania (zbierania) odpadami; wydaje się, iż treść ust. 1a w przypadku zbierania odpadów itp. jest wystarczający;
- 4) art. 41b - z przepisu wynika, iż wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych może być realizowane tylko na tzw. własności, pojawia się jednak pytanie, do kogo powinien taki teren należeć (gdyby taki teren należał do przedsiębiorcy, to należy pamiętać, że przedsiębiorca często jest osobą fizyczną, co może wiązać się z tym, iż będzie próbował nie respektować ww. przepisu, stosując rozporządzenie określające, które odpady i na jaki cel mogą być przekazywane osobom fizycznym do zagospodarowania, tj. bez zezwolenia i bez stosowania kart przekazania odpadów);

- 5) art. 47 - w przepisie tym, aby jego stosowanie w praktyce było skuteczne, należy wskazać konkretny limit wezwań przedsiębiorcy do zaniechania naruszeń oraz sankcje, w przypadku wyczerpania limitu ww. wezwań;
- 6) art. 47 ust.7 – przepis ten nie jest klarowny, gdyż pojawia się wątpliwość, czy ten zakaz dotyczyć będzie przedsiębiorcy w stosunku do konkretnego miejsca i zezwolenia, czy ograniczał się będzie tylko do właściwości organu; należy ten przepis doprecyzować, co umożliwi po parokrotnym i jednocześnie nieskutecznym wzywaniu przedsiębiorcy wydanie decyzji o cofnięciu zezwolenia;
- 7) art. 48a ust. 2 – brakuje precyzyjnej definicji *odpadów obojętnych*;
- 8) niejasny jest wymóg określania pojemności instalacji w Mg/rok, w rozporządzeniu dot. przedsięwzięć wymagających pozwolenia zintegrowanego pojemność progowa jest określona w Mg.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Krzyszyna Siejna
Zastępca Przewodniczącego