



S T O W A R Z Y S Z E N I E

FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

Warszawa, dnia 02.12.2021 r.

**Szanowny Pan**  
**Jacek Ozdoba**  
Sekretarz Stanu  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
ul. Wawelska 52/54  
00-922 Warszawa

Znak FORS/051/2021

**Dotyczy:** problemów z obszaru gospodarki odpadami omówionych na spotkaniu z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w dniu 22 listopada 2021 r.

*Szanowny Panie Ministrze,*

W związku ze spotkaniem przedstawicieli Stowarzyszenia FORS z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska Panem Michałem Mistrzakiem oraz Zastępcą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska Panią Magdaleną Gosk, na którym dyskutowane były problemy z obszaru gospodarki odpadami wymagające pilnej interwencji legislacyjnej, poniżej przedstawiamy zestawienie poruszanych zagadnień wraz z propozycją możliwych rozwiązań. Jednocześnie zwracamy się z prośbą o pochylenie się nad opisanymi problemami i podjęcie odpowiednich kroków, które pozwolą je rozwiązać.

**1. Obliczanie kwoty zabezpieczenia roszczeń na podstawie największej masy odpadów, które mogłyby być magazynowane, a nie masy odpadów rzeczywiście magazynowanych przez przedsiębiorcę.**

Zgodnie z art. 48 a ust. 3 ustawy o odpadach, wysokość zabezpieczenia roszczeń oblicza się jako iloczyn największej masy odpadów, które mogłyby być magazynowane w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części lub miejscu magazynowania odpadów, z uwzględnieniem wymiarów obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów oraz stawki zabezpieczenia roszczeń.

Ustalenie największej masy odpadów, które mogłyby być magazynowane w praktyce nastęrcza wiele trudności. Z uwagi na różne gęstości poszczególnych rodzajów odpadów, jak również różne możliwe sposoby magazynowania odpadów, ustalenie masy odpadów o różnych kodach, które teoretycznie mogłyby być magazynowane w danym magazynie jest w zasadzie niewykonalne. Ponadto, przyjęcie do wyliczeń odpadu o największej gęstości powoduje, że kwoty zabezpieczeń wychodzą niewspółmiernie wysokie i całkowicie oderwane od rzeczywistości, zwłaszcza gdy przedsiębiorca magazynuje różne odpady. W

rezultacie przedsiębiorca zmuszony jest ustanowić zabezpieczenia za teoretyczną masę odpadów. Ten sposób obliczania wysokości zabezpieczenia roszczeń jest krzywdzący dla tych przedsiębiorców, którzy mają duże zakłady, z dużą ilością miejsc magazynowych, których potencjał nie jest w całości wykorzystywany.

Argumentem przemawiającym za zmianą sposobu obliczania wysokości zabezpieczenia roszczeń jest również brak precyzyjnie określonej definicji „największej masy odpadów, które mogłyby być magazynowane”. Aby zobrazować problem posłużymy się przykładem magazynowania pojazdów wycofanych z eksploatacji, które zwykle magazynowane są na placu, ustawiane jeden obok drugiego. Zwykle na placu o powierzchni - założmy 200 m<sup>2</sup> można pomieścić maksymalnie 30 pojazdów. Pojazd ma wymiary przeciętnie około 4 - 5 m x 1,6 m, więc zajmuje 6,4 - 8 m<sup>2</sup>. Wliczając niewielkie odstępy pomiędzy pojazdami, w ten sposób można na placu zgromadzić do 30 pojazdów. Niektórzy przedsiębiorcy dodatkowo pojazdy piętrują, tzn. ustawiają jeden na drugim. W związku z tym, niejednokrotnie w trakcie postępowania ci, którzy podają, że magazynują na dwustumetrowym placu do 30 pojazdów, słyszą zarzut niewłaściwego wyliczenia największej masy odpadów, jaka może być magazynowana. Przy masie jednego pojazdu (która wynosi około 1Mg), największa masa odpadów, które mogłyby być magazynowane wynosi w tym przypadku 30Mg. Zaś w przypadku, gdy odpady będą piętrowane – może to być 40, a nawet 50Mg.

Różne obliczenia można też uzyskać w przypadku innych odpadów, np. magazynowanych w stosach. Kto ma decydować o tym, czy przedsiębiorca może usypać stos do wysokości 2, czy może do 4 m wysokości? Ocieramy się o absurdy, ponieważ organy żądają precyzyjnych wyliczeń, a każde wyliczenie w zasadzie można podważyć mówiąc, że odpady można magazynować wyżej lub należy zastosować inny wskaźnik gęstości bądź masy nasypowej. Przepis powinien być precyzyjny i nie budzić ani tyłu kontrowersji, ani wątpliwości. Stąd propozycja oparcia wyliczeń na **maksymalnej masie odpadów, które przedsiębiorca faktycznie może magazynować w tym samym czasie, zgodnie ze swoją decyzją.**

Zauważyć należy, że w decyzji organ musi określić masę magazynowanych odpadów:

- maksymalną dla poszczególnych rodzajów odpadów i **maksymalną dla wszystkich łącznie, które mogą być magazynowane w tym samym czasie** oraz które mogą być magazynowane w okresie roku.

Są to wielkości znane i możliwe do zweryfikowania, a zatem to maksymalna masa wszystkich odpadów łącznie, które mogą być magazynowane w tym samym czasie powinna być składnikiem w iloczynie służącym do wyliczenia kwoty zabezpieczenia roszczeń.

2. **Konieczność doprecyzowania zapisów ustawy o odpadach: czy przy obliczaniu wysokości zabezpieczenia roszczeń uwzględnia się wszystkie odpady magazynowane przez danego posiadacza odpadów, czy może w przypadku zezwolenia na zbieranie lub/i przetwarzanie odpadów z zabezpieczenia roszczeń wyłączone są odpady wytworzone i powstałe w wyniku przetwarzania, a zabezpieczeniu podlegają wyłącznie odpady przyjęte do przetwarzania?**

Potrzeba jednoznacznego wyjaśnienia powyższej kwestii wynika z różnej interpretacji przepisów oraz praktyki organów wydających decyzje, która powoduje, że w różny sposób są traktowani poszczególni przedsiębiorcy i w różnych kwotach zmuszeni są wносить zabezpieczenie, przy tej samej ilości magazynowanych odpadów. Część przedsiębiorców zmuszona jest do ustanowienia zabezpieczenia z tytułu magazynowania wszystkich odpadów, a w przypadku części przedsiębiorców – posiadających decyzje na przetwarzanie odpadów – organy nie wymagają zabezpieczenia z tytułu magazynowania odpadów wytworzonych i powstałych w wyniku przetwarzania. Skoro pojawiają się rozbieżne interpretacje, to oznacza, że przepis wymaga interwencji legislacyjnej i doprecyzowania.

**3. Doprecyzowanie przepisów ustawy o odpadach dotyczących wniosków o wydanie decyzji na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów w taki sposób, aby nie budziła wątpliwości kwestia tego, czy we wniosku należy podać:**

- największą masę odpadów, które mogłyby być magazynowane w tym samym czasie w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części lub w innym miejscu magazynowania odpadów, wynikającą z wymiarów instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów - dla działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów i zbieraniu odpadów **oddzielnie** – uwzględniając rodzaje odpadów zbieranych oraz przetwarzanych oddzielnie – nawet wówczas, gdy odpady te magazynowane są w tym samym magazynie,
- całkowitą pojemność (wyrażonej w Mg) instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów – dla każdego miejsca magazynowania odpadów oraz dla działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów i zbieraniu odpadów **oddzielnie** – nawet gdy jest jeden magazyn przeznaczony do magazynowania odpadów zbieranych i przetwarzanych,
- wysokość zabezpieczenia roszczeń dla działalności polegającej na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów **oddzielnie** – nawet gdy jest jeden magazyn, w którym łącznie magazynowane są odpady zbierane i przyjęte do przetwarzania, czy powstałe w wyniku przetwarzania.

Wniosek poparty jest praktyką Mazowieckiego Urzędu Marszałkowskiego, który w przypadku jednego z przedsiębiorców prowadzących stację demontażu zażądał podania informacji we wniosku w sposób opisany powyżej – tj. z rozdzieleniem na działalność polegającą na zbieraniu odpadów i działalność polegającą na przetwarzaniu odpadów, choć przedsiębiorca w tych samych magazynach przechowuje zarówno odpady zbierane, jak i przyjęte do przetwarzania, czy powstałe w wyniku przetwarzania. Przedsiębiorca podał największą masę odpadów, które mogłyby być magazynowane w jego magazynach, nie dzieląc tego na odpady zbierane czy przetwarzane, ponieważ magazynuje odpady według ich rodzaju, a nie według tego, czy zostały zebrane czy przyjęte do przetworzenia. Podobnie zresztą przepisy interpretuje większość urzędów. W naszej ocenie jest to nadinterpretacja przepisów, ale w praktyce stanowi to duży problem dla przedsiębiorców. Stanowisko organu jest o tyle groźne dla przedsiębiorcy, że

podanie informacji we wniosku w inny sposób, traktowane jest jako brak formalny wniosku, a jego nieusunięcie przez przedsiębiorcę skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania.

#### **4. Konieczność zmiany przepisów w zakresie sposobu zabezpieczenia roszczeń.**

Zgodnie z ustawą o odpadach, jako jedną z kilku form zabezpieczenia roszczeń ustawodawca przewidział m.in. polisę ubezpieczeniową. Nie da się ukryć, że z punktu widzenia przedsiębiorcy forma ta jest niezwykle korzystna, ponieważ w odróżnieniu od np. depozytu nie wymaga angażowania jednorazowo znacznych kwot pieniężnych i zamrażania pieniędzy na rachunkach bankowych bez możliwości wykorzystania ich na potrzeby prowadzonej działalności. Na rynku są w zasadzie dwie firmy ubezpieczeniowe, które w swojej ofercie mają produkt w postaci polisy ubezpieczeniowej, która mogłaby stanowić zabezpieczenie roszczeń, o jakim mowa w art. 48a ustawy o odpadach. Niestety organy stoją na stanowisku, że warunki polisy nie spełniają wymogów z ustawy o odpadach, a z kolei ubezpieczyciele nie chcą oferować produktu, który spełniłaby wszystkie oczekiwania organu – zwłaszcza, że zazwyczaj nie mają one pokrycia w przepisach ustawy. Dlatego konieczne jest w naszej ocenie (być może we współpracy z przedstawicielami zakładów ubezpieczeń), wypracowanie takich zmian do ustawy, aby doprecyzować obowiązujące zapisy w sposób pozwalający na przygotowanie ubezpieczycielom wzoru polisy, który organy będą akceptowały. Być może warto nawet przygotować urzędowy wzór takiej polisy (w formie rozporządzenia). Dziś nie ma żadnego punktu odniesienia w tym zakresie i panuje pełna dowolność, a wzory przedstawiane przez ubezpieczycieli nie są akceptowane.

Sądzymy, że warto też zweryfikować same formy zabezpieczeń, ponieważ przy braku możliwości wykupienia polisy ubezpieczeniowej, pozostałe formy zabezpieczenia (zwłaszcza depozyt) pozostają w wielu przypadkach poza zasięgiem możliwości przedsiębiorcy. Warto przy tym zdać sobie sprawę z tego, że w przypadku dużych firm zajmujących się np. odpadami komunalnymi, zabezpieczenia opiewają na kilkanaście milionów złotych. Nawet świetnie prosperujące przedsiębiorstwo nie może sobie pozwolić na zamrożenie na koncie takiej kwoty, stąd zachodzi pilna potrzeba weryfikacji obowiązujących zapisów ustawy w tym zakresie.

#### **5. Uproszczenie procedury zmiany formy zabezpieczenia roszczeń.**

Aktualnie zmiana formy zabezpieczenia roszczeń wymaga złożenia wniosku o zmianę decyzji – w ramach postępowania organ wydaje nowe postanowienie dotyczące formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń (art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach). Pojawiły się interpretacje, że nie można dokonać zmiany formy zabezpieczenia roszczeń – bez jednoczesnej zmiany wysokości zabezpieczenia (art. 48a ust. 8 ustawy o odpadach) i niektóre organy żądają określenia na nowo kwoty zabezpieczenia. Ponadto, w ramach postępowania konieczna będzie zapewne ponowna kontrola WIOŚ (jeśli organ uzna, że zmiana formy zabezpieczenia roszczeń to zmiana istotna), a ponadto uzyskanie opinii wójta/burmistrza/prezydenta. W naszej ocenie procedura zmiany formy zabezpieczenia

roszczeń powinna być znacznie prostsza – bez wątpienia do zamiany depozytu na polisę, czy gwarancję bakową nie jest potrzebna ani kontrola WIOŚ, ani opinia organu gminy. Skomplikowana procedura wydłuża cały proces zmiany decyzji, co w sprawach pilnych może rodzić dla przedsiębiorcy szereg problemów, a nawet zagrozić prowadzonej działalności, jeśli np. okres obowiązywania ubezpieczenia będzie się kończył, ubezpieczyciel nie będzie chciał zawrzeć polisy na kolejny okres, a przedsiębiorca nie będzie mógł sprawnie i szybko zamienić polisy na np. depozyt. Z uwagi na przepisy, które nakazują utrzymywanie zabezpieczenia przez cały okres obowiązywania umowy, przepisy powinny dawać możliwość zmiany formy w szybki sposób.

## **6. Uproszczenie procedury wznowienia decyzji sektorowych po upływie terminu na jaki zostały wydane.**

Obowiązujące przepisy umożliwiają wydanie decyzji sektorowych maksymalnie na okres 10 lat (art. 44 ust. 1 ustawy o odpadach). Po tym okresie, jeśli przedsiębiorca chciałby kontynuować swoją działalność musi złożyć nowy wniosek o wydanie decyzji na gospodarowanie odpadami i całą procedurę przejść od początku. Dodać tylko należy, że wiele zakładów zajmujących się gospodarowaniem odpadami powstało na terenach, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod działalność np. przemysłową lub usługową. Obowiązujące przepisy obligują organ wydający decyzję na zbieranie czy na przetwarzanie odpadów do zbadania zgodności zamierzonej działalności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zapisy, które kiedyś zinterpretowano na korzyść przedsiębiorcy, dziś mogą stać na przeszkodzie do uzyskania nowej decyzji. Poza tym, na jaki czas przed wygaśnięciem decyzji przedsiębiorca powinien złożyć wniosek, skoro dziś postępowania o wydanie decyzji sektorowych trwają często dwa lata, a niekiedy dłużej? Jest to oczywiście spowodowane trwającym stanem epidemii, ale również tym, że do 5 marca 2020 r. wszyscy przedsiębiorcy gospodarujący odpadami zostali zmuszeni do złożenia wniosku o zmianę posiadanej decyzji, celem jej dostosowania do nowych przepisów. W 2023 i 2024 r. wygasać będą decyzje wydane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i urzędy ponownie zaleje fala wniosków. Konieczne są pilne zmiany w zakresie terminów obowiązywania decyzji sektorach lub procedury ich przedłużania.

Dla przykładu wskazać można, że pozwolenia zintegrowane są wydawane na czas nieokreślony (art. 188 ustawy Prawo ochrony środowiska). W przypadku pozwoleń wodnoprawnych – są one wydawane na okres maksymalnie 30 lat (art. 400 ust. 1 ustawy Prawo wodne), przy czym przepisy przewidują uproszczoną procedurę przedłużenia ważności pozwolenia. Pozwolenie nie wygasa, jeżeli w terminie 90 dni przed upływem terminu ważności pozwolenia zostanie złożony wniosek o ustalenie kolejnego okresu obowiązywania pozwolenia (art. 414 ust. 2 ustawy Prawo wodne). A zatem nie ma tu konieczności przechodzenia od początku całej procedury – jest jedynie postępowanie dotyczące okresu obowiązywania.

Bezterminowość decyzji sektorowych (jak w przypadku pozwoleń zintegrowanych), lub uproszczenie procedury przedłużania decyzji (jak w przypadku pozwoleń

wodnoprawnych), wzmocni pozycję przedsiębiorcy i z pewnością stanowić będzie większą zachętę do inwestowania w nowe instalacje.

**7. Konieczność uzyskania opinii wójta/burmistrza/prezydenta w procedurze wydawania bądź zmiany decyzji zezwalającej na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów.**

Obowiązujące przepisy obligują organ wydający decyzję zezwalającą na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów do uzyskania opinii wójta/burmistrza/prezydenta w przedmiocie zamierzonej przez przedsiębiorcę działalności. W zdecydowanej większości przypadków, z uwagi na niechęć społeczną do wszelkich inwestycji związanych z gospodarką odpadami, opinia ta jest negatywna i zazwyczaj nie jest poparta żadnymi merytorycznymi uwagami. Opinia organu gminy jest wprawdzie niewiążąca, ale niestety wydłuża postępowanie. Jest ona wymagana nawet w przypadku tak błahych zmian decyzji, jak np. zmiana formy zabezpieczenia roszczeń. Uważamy, że ten etap postępowania jest całkowicie zbędny. W trakcie prac legislacyjnych nad projektem zmiany ustawy o odpadach w 2018 r., który wprowadził rozwiązanie polegające na konieczności uzyskania opinii organu gminy w toku postępowania o wydanie nowej czy też zmianę decyzji zezwalającej na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów, potrzebę wprowadzenia tych zmian uzasadniano tym, że organy gminy powinny wiedzieć o tym, jakiego rodzaju działalność jest prowadzona na jej terenie. Ten cel można osiągnąć w inny sposób – można zastąpić dotychczasową opinię, informowaniem wójta/burmistrza/prezydenta o decyzjach wydanych na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów na terenie danej gminy. Skróci to i usprawni postępowania administracyjne, bez uszczerbku dla celu informacyjnego dotychczasowej opinii.

Z poważaniem

Prezes Stowarzyszenia FORS



Adam Małyszko