



**Przewodniczący Sejmiku
Województwa Mazowieckiego**
Plac Bankowy 3/5, 00-142 Warszawa



RPW/19568/2023 P
Data: 2023-03-13
MKIS



P_3417439

Warszawa, 7 marca 2023 roku

KS-BSS.0008.5.2023.KJ



**Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska**

Dotyczy: przekazania stanowiska podjętego na LIII sesji Sejmiku Województwa Mazowieckiego

Szanowna Pani Minister,

przesyłam, w załączeniu, stanowisko nr 1/23 podjęte podczas LIII sesji Sejmiku Województwa Mazowieckiego w dniu 28 lutego 2023 roku w sprawie konieczności zmiany przepisów dotyczących gospodarowania odpadami.

Z poważaniem

Stanowisko nr 1/23
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 28 lutego 2023 r.

w sprawie konieczności zmiany przepisów dotyczących gospodarowania odpadami

Sejmik Województwa Mazowieckiego wyraża głębokie zaniepokojenie konsekwencjami jakie dla systemu gospodarki odpadami wniosła zmiana przepisów ustawy o odpadach wprowadzona ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1592, z późn. zm.).

Znowelizowane ww. ustawą przepisy wprowadziły konieczność dostosowania wszystkich zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów do nowych wymagań oraz obowiązek prowadzenia kontroli przed wydaniem tego rodzaju decyzji, co wiąże się z koniecznością zmiany decyzji wydawanych przez marszałków województw na przestrzeni lat 2013-2018 oraz z dostosowaniem decyzji starostów, które wskutek wprowadzenia równolegle nowych przepisów regulujących podział kompetencji organów, znalazły się we właściwości marszałków województw.

W konsekwencji wprowadzenie powyższych regulacji prawnych doprowadziło do bardzo dużego spiętrzenia prowadzonych przez marszałków województw postępowań administracyjnych na skalę nieodnotowywaną od 2008 r., czyli od momentu przejęcia realizacji zadań zleconych z tego zakresu od wojewodów. W ślad za przekazanymi zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej nie przekazano środków finansowych pozwalających na ich realizację ani nie zapewniono odpowiedniej liczby etatów pozwalających na sprawne prowadzenie postępowań administracyjnych. Biorąc pod uwagę nawarstwienie spraw zarówno w urzędach marszałkowskich jak również w Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska (WIOŚ) bardzo wydłużył się czas prowadzenia postępowań. Z uwagi na brak zwiększenia zatrudnienia w WIOŚ okres oczekiwania na przeprowadzenie kontroli wynosi kilka, a w skrajnych przypadkach kilkanaście miesięcy. W efekcie stopień zaawansowania procesu dostosowania decyzji z zakresu gospodarki odpadami do znowelizowanych przepisów jest niezadawalający.

Mając na uwadze, że już przed wprowadzeniem powyższych przepisów poziom finansowania tego rodzaju zadań realizowanych przez marszałków województw nie był wystarczający, nałożenie nowych obowiązków bez przekazania dodatkowych środków na ten cel skutkuje brakiem możliwości załatwienia spraw w ustawowo przewidzianym terminie, co ma negatywne konsekwencje zarówno dla poszczególnych przedsiębiorców, jak i dla funkcjonowania całego systemu gospodarki odpadami.

Samorząd Województwa Mazowieckiego, diagnozując zagrożenia dla funkcjonowania systemu gospodarki odpadami wynikające z wprowadzonych zmian przepisów, występował kilkakrotnie do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian przepisów pozwalających na zapewnienie stabilności i ciągłości systemu gospodarki odpadami. Poruszane kwestie dotychczas nie zostały regulowane przez ustawodawcę.

Problemy poruszane powyżej dotyczą nie tylko województwa mazowieckiego, ale są też udziałem innych województw w kraju. Dlatego z inicjatywy Samorządu Województwa Mazowieckiego do Ministra Klimatu i Środowiska wystosowane zostało pismo z prośbą o zorganizowanie w trybie pilnym spotkania z przedstawicielami urzędów marszałkowskich w celu wypracowania rozwiązań umożliwiających skuteczne dokończenie prowadzenia postępowań administracyjnych toczących się w związku ze zmianami wprowadzonymi przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Również na tę prośbę nie było reakcji ze strony rządowej.

Mając na uwadze prawidłowość i rzetelność wykonywania powierzonych samorządom wojewódzkim zadań z zakresu administracji rządowej, Sejmik Województwa Mazowieckiego apeluje o:

1. zwiększenie liczby pracowników WIOŚ przeprowadzających kontrole;
2. doprecyzowanie w przepisach prawa pojęcia „istotna zmiana”, o której mowa w art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach;
3. wyłączenie z obowiązku przeprowadzania kontroli podmiotów, których działalność sprowadza się do gospodarowania odpadami złomu i odpadami obojętnymi takimi jak ziemia, szkło, odpady budowlane;
4. zwiększenie środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Stanowisko kieruje się do:

- Pani Anny Moskwy – Minister Klimatu i Środowiska,
- Pana Mateusza Morawieckiego – Prezesa Rady Ministrów

Uzasadnienie

Znowelizowane ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw przepisy ustawy o odpadach wprowadziły konieczność dostosowania wszystkich zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów do nowych wymagań oraz obowiązków prowadzenia kontroli przed wydaniem tego rodzaju decyzji, co wiąże się z koniecznością zmiany decyzji wydawanych przez marszałków województw na przestrzeni lat 2013-2018 oraz z dostosowaniem decyzji starostów, które wskutek wprowadzenia równolegle nowych przepisów regulujących podział kompetencji organów, znalazły się we właściwości marszałka województwa. W drugiej połowie 2018 oraz w 2019 roku marszałkowie województw przejęli znaczną część dotychczasowych kompetencji starostów w zakresie wydawania i zmian decyzji z zakresu gospodarki odpadami, co wynikało bezpośrednio z wprowadzenia nowych przepisów prawa:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839), rozszerzającego dotychczasowy katalog przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, będących w kompetencji marszałków województw;
- zmiany art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach, ustanawiającej od dnia 5 września 2018 r. właściwość marszałka województwa w zakresie wydawania i zmiany zezwoleń na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg;
- zmiany art. 378 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, znoszącej z dniem 24 września 2019 r. kompetencje regionalnej dyrekcji ochrony środowiska w zakresie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, położonych na terenach zamkniętych innych niż tereny zamknięte ustalone przez Ministra Obrony Narodowej (m.in. terenach kolejowych).

W konsekwencji wprowadzenie powyższych regulacji prawnych doprowadziło do bardzo dużego spiętrzenia prowadzonych przez marszałków województw postępowań administracyjnych na skalę nieodnotowywaną od 2008 roku, czyli od momentu przejęcia realizacji zadań zleconych z tego zakresu od wojewodów. Wynikiem tego jest drastyczny wzrost liczby prowadzonych przez marszałków województw postępowań administracyjnych. Niespójność ww. przepisów dotyczących właściwości organów ochrony środowiska do wydawania decyzji prowadzi do licznych sporów kompetencyjnych pomiędzy marszałkami a starostami. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygając je często stawia zaprzeczające sobie tezy w tych samych okolicznościach faktycznych, co dobitnie potwierdza niespójność i brak konsekwencji przepisów (por. postanowienie NSA z 27 października 2020 roku, sygn. II OW 117/20 i postanowienie NSA z 24 lutego 2021 roku, sygn. II OW 5/21). Kwestie te wymagają z pewnością uregulowania prawnego, a ich wprowadzenie zapobiegnie występowaniu sporów kompetencyjnych oraz z pewnością przyspieszy prowadzenie postępowań administracyjnych.

Sejmik Województwa Mazowieckiego zaznacza, że jeszcze na etapie projektowanych zmian podejmowano działania mające na celu przygotowanie się do realizacji nowych zadań. Po pierwsze podjęto się oszacowania skali wniosków, jednak sami starostowie nie byli w stanie udzielić informacji na temat ilości spraw, które zostaną przekazane marszałkowi. Ponadto przygotowane zostały stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP: w sprawie nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, w szczególności przepisów odnoszących się do gospodarki odpadami (Stanowisko nr 1_I z 23 sierpnia 2018 r. przekazane do Prezesa Rady Ministrów), w sprawie dotowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami (Stanowisko nr 16_III z 12 grudnia 2018 r. – przekazane do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów) oraz stanowisko w sprawie finansowania zadań zleconych z zakresu administracji

rządowej w sferze ochrony środowiska (Stanowisko nr 3/2020 z dnia 27 lutego 2020 r. – przekazane Ministrowi Klimatu). Natomiast po wejściu w życie przepisów zmieniających przepisy ustawy o odpadach, występowano do Ministra Klimatu i Środowiska:

- w związku z problemami interpretacji nowych przepisów, w szczególności w rozumieniu prawidłowej interpretacji użytego w ustawie pojęcia „wniosku spełniającego wymagania, o których mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw” w kontekście określonych w ustawie konsekwencji niezłożenia wniosku „spełniającego wymagania”;
- w sprawie znaczących różnic w interpretacji pojęć dotyczących magazynowania odpadów, wskazanych w art. 42 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, z późn. zm.) oraz art. 14 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1592, z późn. zm.);
- w sprawie występowania różnic w interpretacji art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach dotyczących zakresu kontroli prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska przed wydaniem zezwolenia na zbieranie lub/i przetwarzanie odpadów oraz udziału w tych kontrolach przedstawiciela organu wydającego decyzję;
- w sprawie podjęcia działań mających na celu zmianę ustawy o odpadach w zakresie określenia procedury przekazania między organami administracji publicznej ustanowionego zabezpieczenia roszczeń, w przypadku zmiany organu właściwego do załatwienia sprawy i wydania decyzji zmieniającej zezwolenie na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów.

Z uwagi na spiętrzenie spraw zarówno w urzędach marszałkowskich jak również w Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska (WIOŚ) bardzo wydłużył się czas prowadzenia postępowań. **Okres oczekiwania na przeprowadzenie kontroli przez WIOŚ to kilka, a w skrajnych przypadkach kilkanaście miesięcy.** W efekcie stopień zaawansowania procesu dostosowania decyzji z zakresu gospodarki odpadami do znowelizowanych przepisów jest niezadawalający. W tym miejscu Sejmik Województwa Mazowieckiego pragnie podkreślić, że zwiększenie zasobów kadrowych WIOŚ z pewnością przyczyniłoby się do skrócenia czasu oczekiwania na przeprowadzenie kontroli, a tym samym pozwoliłoby na szybsze zakończenie prowadzonych postępowań administracyjnych. Wobec czego Sejmik Województwa Mazowieckiego apeluje o podjęcie działań mających na celu zwiększenie zatrudnienia w wojewódzkich inspekcjach ochrony środowiska w województwie mazowieckim.

Wprowadzenie do procedury postępowania administracyjnego kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i komendanta straży pożarnej oraz konieczność weryfikacji znacznie większego zakresu dokumentacji wymaganej do przeprowadzenia postępowania administracyjnego wydłużyło czas jego trwania nawet do kilkunastu miesięcy. Kontrole prowadzone przez WIOŚ trwają od kilku do kilkunastu dni. Podkreślić należy, że pracownicy urzędów marszałkowskich prowadzący postępowania administracyjne zobligowani są do uczestniczenia w kontroli WIOŚ. Zazwyczaj jest to jeden dzień. Przykładowo - w skali województwa mazowieckiego - pracownik spędza średnio miesiąc w terenie uczestnicząc w kontrolach instalacji i miejsc magazynowania odpadów przeprowadzonych przez wojewódzką inspekcję. Okres ten mógłby ulec skróceniu, gdyby ustawodawca przewidział możliwość odstępstwa od przeprowadzania kontroli np. w podmiotach, których działalność sprowadza się do gospodarowania odpadami złomu i odpadami obojętnymi takimi jak ziemia, szkło, odpady budowlane. Wyłączenie ww. podmiotów z obowiązku przeprowadzenia kontroli przed wydaniem decyzji znacznie usprawniłoby proces ich wydawania, a także niewątpliwie skróciłoby okres oczekiwania na przeprowadzenie kontroli wśród podmiotów wymagających jej przeprowadzenia. Dlatego też Sejmik Województwa Mazowieckiego postuluje o powyższe.

Kolejną kwestią wymagającą uregulowania w przepisach prawa jest wprowadzenie do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach definicji pojęcia „istotna zmiana”, określającego jaki rodzaj zmian wprowadzanych do decyzji będzie uznawany za istotny, a więc wymagający przeprowadzenia czynności kontrolnych przez WIOŚ czy komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej, a jaki za nieistotny, pozwalający odstąpić od tej procedury. Zgodnie z art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach w przypadku „istotnej zmiany” zezwolenia lub pozwolenia na przetwarzanie odpadów stosuje się przepisy ust. 1-5a tego przepisu tj. zmiana zezwolenia jest wydawana po przeprowadzeniu kontroli przez komendanta Państwowej Straży Pożarnej oraz przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Brak jednolitej wykładni, co do tego, czy zmiana treści zezwolenia/pozwolenia wymuszona znowelizowanymi przepisami stanowi istotną zmianę pierwotnego zezwolenia czy nie, wpływa na czas i terminowość rozpatrywania prowadzonych postępowań. Niejednokrotnie przedsiębiorcy nie zmieniają w zasadzie nic w swojej działalności – ani zasad przetwarzania odpadów, ani rodzaju przetwarzanych odpadów a jedynie niejako formalnie uzupełniają posiadane zezwolenie o informacje wcześniej w nim niezawarte (niewymagane poprzednio obowiązującą ustawą). O ile w przypadku występowania o nowe zezwolenie procedura kontroli stosowana jest w każdym przypadku, to już w przypadku wystąpienia o zmianę posiadanej decyzji procedura jest stosowana tylko i wyłącznie w razie jego istotnej zmiany. W obecnym stanie prawnym to marszałkowie województw każdorazowo oceniają czy wnioskowana zmiana zezwolenia jest zmianą istotną czy nie i często to co dla jednego samorządu jest istotną zmianą, nie jest nią według innego. Enumeratywne wyliczenie zmian nie stanowiących istotnej zmiany zezwolenia w ustawie o odpadach, znacząco wpłynęłoby na terminowość prowadzonych postępowań oraz skróciłoby czas oczekiwania na przeprowadzenie kontroli w przypadku podmiotów wymagających jej przeprowadzenia, a także spowodowałoby jednolite podejście wszystkich urzędów marszałkowskich w interpretacji tego sformułowania. Dlatego też, w celu jednolitego podejścia do interpretowania pojęcia „istotnej zmiany” kwestia ta powinna zostać uregulowana prawnie, o co apeluje Sejmik Województwa Mazowieckiego.

Oceniając perspektywę realizacji zadań w kolejnych latach, Sejmik Województwa Mazowieckiego zauważa, że koniec dostosowania decyzji zbiega się czasowo z obowiązkiem wydawania przez marszałków województw nowych decyzji. Wynika to z faktu, że po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2012 r. o odpadach zostały wydane nowe decyzje, z okresem obowiązywania 10 lat. Tak też poczynszy od 2023 roku decyzje te będą traciły sukcesywnie ważność. O ile przedsiębiorcy przy dostosowaniu decyzji nie byli zainteresowani szybkim złożeniem wniosków i zakończeniem postępowań z racji dodatkowych obciążeń związanych z koniecznością ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, o tyle w przypadku wydania nowych decyzji determinacja będzie bardzo duża z racji utraty uprawnień do prowadzenia dalszej działalności. Wprowadzie ustawodawca z uwagi na spiętrzenie zadań wynikających z niezakończonego procesu dostosowania decyzji, podjął kroki w celu zapobieżenia załamaniu systemu gospodarowania odpadami w kraju i wprowadził przepisy przejściowe wydłużające - po spełnieniu określonych warunków - ważność posiadanych decyzji do 31 grudnia 2025 roku (ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2127)), jednak nie spowoduje to zmniejszenia liczby postępowań ani nie wpłynie na skrócenie czasu oczekiwania na przeprowadzenie kontroli przez WIOŚ.

Sejmik Województwa Mazowieckiego pragnie podkreślić, że już przed wprowadzeniem powyższych przepisów poziom finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez marszałków województw nie był wystarczający. Nałożenie na te organy kolejnych zadań bez przekazania dodatkowych środków na ten cel, skutkuje w sposób oczywisty brakiem możliwości załatwienia spraw w ustawowo przewidzianym terminie, co ma negatywne konsekwencje zarówno dla poszczególnych przedsiębiorców jak i dla funkcjonowania całego systemu gospodarki odpadami. Należy podkreślić, że kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem wystąpień Konwentu Marszałków Województw RP, w tym:

- stanowiska nr 1_I z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, w szczególności przepisów odnoszących się do gospodarki odpadami;
- stanowiska nr 16_III z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie dotowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami;
- stanowiska nr 3/2020 z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w sferze ochrony środowiska.

Mimo wielokrotnego zwracania uwagi na powyższy problem kwestie podnoszone w wystąpieniach dotychczas nie zostały rozwiązane. Zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. W związku z czym nakładanie na jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej obliguje ustawodawcę do przyznania środków na ich realizację w wysokości zapewniającej wykonanie zadania, co bezpośrednio wynika z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267). Wobec powyższego Sejmik Województwa Mazowieckiego wnosi o zwiększenie środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, pozwalających na realizację zadań zleconych.

Dostrzegając szereg merytorycznych i wartych rozważenia uwag przedstawionych w niniejszym stanowisku, Sejmik Województwa Mazowieckiego apeluje do Ministra Klimatu i Środowiska oraz do Prezesa Rady Ministrów o uwzględnienie proponowanych rozwiązań.