DGO-I.053.8.2019.MC Warszawa,

*Szanowny Panie,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 6 marca 2019 r. dotyczące listu otwartego w sprawie nielegalnych składowisk odpadów, przedstawiam stanowisko w zakresie posiadanej właściwości.

Odnosząc się do prośby o niezwłoczne wydanie rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej informuję, że za wydanie ww. rozporządzenia,   
na podstawie art. 43 ust. 8 ustawy o odpadach, odpowiada Minister Spraw Wewnętrznych   
i Administracji.

Ponadto informuję, że w związku poważnym zagrożeniem jakie niesie za sobą nieprawidłowe gospodarowanie odpadami, w tym porzucanie odpadów lub podpalenia odpadów, pierwsze istotne prace legislacyjne zostały podjęte w ramach lipcowej nowelizacji przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach mającej na celu ograniczenie występowania takich nieprawidłowości. W dniu 20 lipca 2018 r. Sejm RP uchwalił ustawę   
o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592). Ustawa została opublikowana 21 sierpnia 2018 r. i weszła w życie (z wyjątkami) w dniu 5 września 2018 r. Wśród najważniejszych zmian legislacyjnych wprowadzonych ww. ustawą   
znajduje się:

* doszczegółowienie wymagań dla magazynowania odpadów, m. in. przez:
* rozszerzenie zapisów/postanowień w decyzjach administracyjnych: m. in. poprzez wskazanie największej masy odpadów, które mogą być magazynowane w tym samym czasie w danym miejscu magazynowania odpadów czy też całkowitej pojemności miejsca magazynowania odpadów;
* skrócenie dopuszczalnego okresu magazynowania odpadów;
* obowiązek posiadania zabezpieczenia roszczeń dla podmiotów prowadzących zbieranie i przetwarzanie odpadów (zabezpieczenie w odpowiedniej wysokości środków   
  na wypadek konieczności pokrycia kosztów wykonania zastępczego w postępowaniu egzekucyjnym, poniesionych w celu usunięcia i zagospodarowania porzuconych odpadów – dla istniejących czas na dostosowanie 1 rok na zmianę decyzji);
* obowiązkowy tzw. wizyjny system kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów;
* wprowadzenie przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej – w tym obowiązek dopuszczenia obiektu i innych miejsc magazynowania odpadów, do użytkowania   
  na podstawie opinii Państwowej Straży Pożarnej przed rozpoczęciem działalności w zakresie gospodarki odpadami;
* nowe podstawy odmowy wydania przez organ właściwy decyzji na gospodarowanie odpadami w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów dot. gospodarki odpadami przez podmiot wnioskujący:

– w szczególności dla osób fizycznych oraz prawnych, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu przeciwko środowisku lub którym cofnięto decyzję   
w zakresie gospodarowania odpadami;

– nowe przesłanki odmowy mają na celu czasowe wykluczenie z rynku usług związanych z gospodarką odpadami podmiotów, które postępowały z odpadami w sposób niezgodny z przepisami, w tym stwarzający zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi lub dla środowiska;

* wprowadzona została zmiana w zakresie uprawnień organów ochrony środowiska   
  do wydania zezwoleń na zbieranie odpadów – w przypadku gdy całkowita pojemność instalacji lub innego miejsca magazynowania odpadów przekracza 3 000 Mg na rok, właściwy będzie marszałek województwa;
* wzmocnienie sankcji dla podmiotów, które wielokrotnie naruszają przepisy z zakresu gospodarki odpadami – administracyjne kary pieniężne (art. 194);
* wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości od 1000 zł do 100 000 zł   
  za niedostarczanie odpadów przez transportującego odpady do posiadacza odpadów oraz miejsca przeznaczenia odpadów wskazanego przez zlecającego usługę transportu odpadów (art. 194b).

Równocześnie w dniu 20 lipca 2018 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy   
o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 1478), dalej „nowelizacja ustawy IOŚ”. Nowe rozwiązania ustawowe w sposób istotny modyfikują obecnie funkcjonujący system kontrolny w zakresie przepisów dotyczących ochrony środowiska, w tym nadają większe uprawnienia kontrolerom Inspekcji Ochrony Środowiska.

Nowelizacja ustawy IOŚ daje możliwość prowadzenia kontroli przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska przez całą dobę, w tym za pomocą nowoczesnych technik satelitarnych, a także prowadzenie kontroli interwencyjnych bez uprzedniego zawiadomienia o zamiarze jej przeprowadzenia. Dodatkowo organy Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnione będą   
do prowadzenia innych czynności poza trybem kontrolnym, z wykorzystaniem instrumentów prawnych i technicznych na potrzeby postępowania administracyjnego, polegających m.in.   
na obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych, w tym bezzałogowych statków powietrznych, obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom – w sytuacji powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku lub wykroczenia.

Efektem regulacji powinno być więc ograniczenie występowania przypadków nielegalnego postępowania z odpadami. Proponowane rozwiązania mają na celu uszczelnienie obowiązujących przepisów, poprawienie ich egzekwowania przez organy państwa,   
co powinno pozytywnie wpłynąć na poszczególne komponenty środowiska i zdrowie ludzi – poprzez zmniejszenia ewentualnych zagrożeń dla zdrowia ludzi lub środowiska, czy też uciążliwości wynikających z niewłaściwie prowadzonej gospodarki odpadami. Ponadto należy zaznaczyć, że przewidywana jest także poprawa w zakresie konkurencyjności przedsiębiorców działających w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Wynika to z faktu,   
iż podmioty działające z naruszeniem przepisów zaniżają ceny usług związanych z odbiorem i przetwarzaniem odpadów, co stawia w niekorzystnej sytuacji podmioty, które tych przepisów przestrzegają. W tym miejscu należy zauważyć, że dopiero w dniu 5 marca   
2020 r. wszystkie przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592) wchodzą w życie. Zatem dopiero od tego dnia będzie możliwe przeprowadzenie realnej oceny funkcjonowania przepisów ww. ustawy. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w tym przypadku twierdzenie o bezskuteczności władz państwowych jest bezzasadne.

Niezależnie od powyższego w resorcie środowiska podjęte zostały kolejne prace legislacyjne mające na celu stworzenie przepisów ograniczających występowanie przypadków nieprawidłowego gospodarowania odpadami, które zawarte zostały w ustawie   
o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (ustawa została uchwalona przez Sejm RP w dniu 4 lipca 2019 r.). Przepisy ww. ustawy będą umożliwiały m. in. niezwłoczne usuwanie odpadów przez właściwe organy ochrony środowiska ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, z obowiązkiem zwrotu kosztów przez posiadacza odpadów, z wprowadzeniem nowej możliwości wydatkowania środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, co ma na celu:

1. zwiększenie aktywności organów ochrony środowiska (do których należą organy samorządu terytorialnego oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska) w zakresie reagowania w sytuacjach związanych z koniecznością usuwania odpadów,   
   z zachowaniem zasady „zanieczyszczający płaci”,
2. umożliwienie organom ochrony środowiska korzystania ze wszystkich dostępnych instrumentów prawno-administracyjnych służących egzekwowaniu przepisów dotyczących ochrony środowiska, a w szczególności gospodarki odpadami.

Dodatkowo przepisy ww. ustawy przewidują zmianę zakresu finansowania ochrony środowiska przez fundusze o koszty usunięcia odpadów i gospodarowania nimi w przypadku, gdy działania są podejmowane zastępczo przez organ ochrony środowiska, zgodnie   
z projektowanym art. 26a ustawy o odpadach. Finansowanie ze środków funduszy obejmie jednak jedynie usuwanie odpadów stwarzających znaczące zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi ze względu na fakt, że tylko takie przypadki powinny wymagać nagłej interwencji finansowanej ze środków publicznych w trybie szczególnym.

Odnosząc się do poddania Inspekcji Ochrony Środowiska hierarchicznej podległości marszałkom województw informuję, że w Polsce obowiązuje mieszana koncepcja organizacji służb ochrony środowiska polegająca na nałożeniu obowiązku realizacji zadań z tego zakresu zarówno na organy administracji rządowej i samorządowej, jak i na wyspecjalizowane organy powołane do realizacji zadań jedynie z tego obszaru. Obowiązki związane z ochroną środowiska realizują zarówno centralne, jak i terenowe organy administracji rządowej oraz organy na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego (na szczeblu: gminnym, powiatowym i wojewódzkim, tak uchwałodawcze jak wykonawcze). Zadania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz jej kompetencje zostały określone w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 1471). Inspekcja Ochrony Środowiska, sprawuje nadzór nad podmiotami korzystającymi ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. 799,   
z późn. zm.). Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wchodzą w skład zespolonej administracji rządowej podległej wojewodom. Do uprawnień wojewody jako zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie (w tym WIOŚ) należy kierowanie   
i koordynacja jej działalności, kontrola działalności, zapewnienie warunków do efektywnego działania, odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, kieruje natomiast działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska w zakresie merytorycznym. Wobec powyższego za bezzasadny należy uznać argument, wskazujący na konieczność poddania organów Inspekcji Ochrony Środowiska hierarchicznej podległości marszałków województw.

Nadmieniam również, że w art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: Poś), organ administracji powołany do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska został wskazany jako organ ochrony środowiska. Definicja została uszczegółowiona w art. 376 Poś, który wskazuje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jako organ ochrony środowiska. Natomiast zgodnie z art. 379 Poś wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów   
o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Organ ochrony środowiska przeprowadzając kontrolę jest uprawniony do: wstępu wraz z rzeczoznawcami   
i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części,   
na których prowadzona jest działalność gospodarcza, przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych, żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Ponadto wójt, burmistrz lub prezydent miasta są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

Natomiast zgodnie z art. 363 Poś wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Ponadto w art. 377 Poś ustawodawca wskazał, że organy Inspekcji Ochrony Środowiska działają na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska   
i wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi. Ponadto jeżeli w wyniku kontroli wójt, burmistrz lub prezydent miasta stwierdzi naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska, to może wystąpić   
do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji.

Z kolei zgodnie z art. 9w ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości   
i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454) marszałek województwa sprawuje kontrolę, nad prowadzącym instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Powyższe przepisy wskazują, że zarówno prezydent miasta i marszałek województwa, jako organy ochrony środowiska, jak i organy Inspekcji Ochrony Środowiska mają kompetencje w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Kompetencje te wzajemnie się uzupełniają.

Odnosząc się do kwestii pożaru we Wrocławiu należy wskazać, że wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska prowadzą działania w terenie zgodnie z ustawą z dnia   
20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. Do zadań WIOŚ należy między innymi przeciwdziałanie poważnym awariom oraz sprawowanie nadzoru nad usuwaniem ich skutków. WIOŚ ponadto posiada opracowane przez GIOŚ szczegółowe zasady postępowania w przypadku wystąpienia poważnej awarii w zakresie należącym do właściwości Inspekcji Ochrony Środowiska oraz zasady współdziałania z innymi organami administracji publicznej. Zgodnie z powyższym Dolnośląski WIOŚ po pożarze we Wrocławiu przy ul. Szczecińskiej był na miejscu zdarzenia, pobierał próbki wody powierzchniowej oraz gleby celem ustalenia ewentualnych jego skutków dla środowiska, a także współpracował z innymi organami (Państwowa Straż Pożarna, MPWiK S.A we Wrocławiu, Urząd Miasta Wrocławia)   
i prowadził nadzór nad usunięciem skutków zdarzenia.

W kwestii kontroli osób fizycznych należy wskazać, że ustawa z dnia z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w art. 2 stanowi, że do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy   
z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Odnosząc się do wskazanej definicji z art. 3 pkt 20 Poś podmiotem korzystającym ze środowiska jest również osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia. Dlatego w określonych przypadkach możliwe jest podjęcie kontroli przez WIOŚ względem osób fizycznych.

Ponadto informuję, że zgodnie z art. 227 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników.

Odnosząc się natomiast do proponowanej zmiany art. 170 ustawy o odpadach, informuję, że na chwilę obecną nie są planowane zmiany w zakresie zapewnienia, aby   
do postępowań w sprawach dotyczących wydania zezwolenia na gospodarowanie odpadami, stronami byli organizacja społeczna oraz właściciele nieruchomości sąsiadujących z instalacją lub nieruchomością, na której będzie prowadzone zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Należy jednocześnie zaznaczyć, że zezwolenie na przetwarzanie lub zbieranie odpadów jest wydawane kiedy dana instalacja już istnieje, a organ administracji w ramach postępowania w przedmiocie wydania ww. zezwoleń ustala warunki prowadzenia danej działalności. Niemniej jednak propozycja zmiany art. 170 ustawy o odpadach zostanie w resorcie środowiska wnikliwie przeanalizowana.