

KONTROLE I KARY W GOSPODARCE ODPADAMI



Poznań, 2 kwietnia 2025 r.

WNIOSKI z 5. Ogólnopolskiej konferencji „Kontrole i kary w gospodarce odpadami”

W dniach 25-26 lutego 2025 r. w Toruniu odbyła się 5. Ogólnopolska konferencja „Kontrole i kary w gospodarce odpadami” organizowana przez Ekorum. Wydarzenie to stanowiło doskonałą okazję do konstruktywnej wymiany opinii pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej a praktykami sektora odpadowego.

W ramach konferencji zorganizowano studium panelowe, w którym uczestniczyli przedstawiciele urzędów marszałkowskich, zakładów gospodarki odpadami, prawnicy oraz eksperci branżowi. Uczestnicy tej dyskusji mieli okazję wymienić się doświadczeniami i spostrzeżeniami dotyczącymi obecnych wyzwań oraz kierunków rozwoju sektora odpadowego, w kontekście przeprowadzanych kontroli oraz kar, które organy administracji publicznej nakładają na kontrolowane podmioty. W wyniku merytorycznej dyskusji sformułowano szereg istotnych wniosków, które mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania branży odpadowej. Wśród najważniejszych postulatów znalazły się m.in.:

1. Narastający problemem przewlekłości procedur administracyjnych

Długotrwałe procedury administracyjne istotnie wpływają na funkcjonowanie nie tylko podmiotów działających w obszarze gospodarki odpadami (zakładów zagospodarowania odpadów, zakładów zajmujących się recyklingiem odpadów, firm odbierających odpady), ale również samorządów. Opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków, długotrwałe procedury decyzyjne oraz brak terminowych odpowiedzi na skargi i zapytania prowadzą do realnych strat ekonomicznych i ograniczają efektywność funkcjonowania podmiotów, w tym także decyzje o nowych inwestycjach w tym zakresie, a jednostkom samorządowym „związują ręce” przy podejmowaniu decyzji dot. systemowych rozwiązań w gospodarce odpadami na terenie gminy. Czas to kluczowy zasób dla każdego przedsiębiorcy. Każdy dzień opóźnienia w wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia zintegrowanego czy sektorowych, każda nieuzasadniona zwłoka w udzieleniu odpowiedzi skutkuje wymiernymi konsekwencjami – wstrzymaniem inwestycji, utratą płynności finansowej czy nawet niemożnością prowadzenia działalności gospodarczej (np. zagospodarowywania odpadów). Bez ww. decyzji nie jest możliwa budowa czy

modernizacja instalacji do przetwarzania odpadów, co ma ogromne znaczenie w świetle luki inwestycyjnej, o której mowa chociażby w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami.

W związku z powyższym sformułowano postulat podjęcia działań mających na celu usprawnienie funkcjonowania organów administracji publicznej, w szczególności poprzez:

- a) skrócenie terminów na rozpatrywanie wniosków i udzielanie odpowiedzi – w wielu przypadkach obowiązujące terminy są nieproporcjonalnie długie w stosunku do skomplikowania sprawy, a ich dodatkowe przedłużanie działa na niekorzyść wnioskodawców;
- b) usprawnienie procesów decyzyjnych i eliminację zbędnych procedur – konieczne jest ograniczenie biurokratycznych formalności oraz uproszczenie procedur, co przyspieszy procesy administracyjne i ograniczy nieefektywność działania urzędów;
- c) zwiększenie odpowiedzialności za opóźnienia – wprowadzenie mechanizmów dyscyplinujących wobec jednostek opóźniających wydawanie decyzji, co mogłoby wpłynąć na wzrost terminowości w załatwianiu spraw przedsiębiorców.

2. Mała otwartość urzędów marszałkowskich i WIOŚ-ów na sugestie podmiotów podlegających kontroli

W obliczu dynamicznie rozwijających się technologii przetwarzania odpadów oraz rosnących wymagań środowiskowych, kluczowe jest, aby organy kontrolne nie tylko egzekwowały przepisy, ale również posiadały specjalistyczną wiedzę technologiczną, pozwalającą na rzetelną i merytoryczną ocenę działalności kontrolowanych podmiotów. Brak wystarczającej wiedzy technicznej wśród urzędników prowadzi do nieporozumień, błędnych interpretacji oraz wydawania decyzji, które mogą negatywnie wpływać na funkcjonowanie zakładów zajmujących się przetwarzaniem odpadów.

Co więcej, kontrola powinna być procesem nie tylko weryfikującym zgodność z przepisami, ale także szansą na wymianę doświadczeń i doskonalenie standardów branżowych. Z tego względu kluczowe jest, aby jednostki kontrolne oraz wydające decyzje (np. dot. utraty statusu odpadu) były otwarte na konstruktywne sugestie podmiotów kontrolowanych oraz korzystały z ich wiedzy w zakresie specyfiki danej działalności. Tylko wtedy możliwe będzie wypracowanie skutecznych i realnych rozwiązań, zgodnych z duchem nowych czasów oraz przepisów prawa.

W związku z powyższym sformułowano postulat podjęcia działań mających na celu:

- a) systematyczne szkolenia techniczne dla pracowników urzędów marszałkowskich oraz WIOŚ-ów – obejmujące zagadnienia związane z nowoczesnymi technologiami przetwarzania odpadów, zachodzącymi tam procesami chemicznymi i mechanicznymi oraz funkcjonowaniem instalacji;
- b) organizację wizyt studyjnych na terenie instalacji zagospodarowujących odpady, co umożliwi urzędnikom zdobycie praktycznej wiedzy oraz lepsze zrozumienie procesów zachodzących w kontrolowanych obiektach;
- c) wzmocnienie współpracy z przedstawicielami branży odpadowej – poprzez konsultacje, warsztaty i spotkania robocze, które pozwolą na wypracowanie bardziej efektywnych metod kontroli oraz lepsze dopasowanie regulacji do realiów technologicznych.

3. Wzmagający się problemem niestabilności i nadmiernej złożoności przepisów w obszarze gospodarki odpadami

Częste nowelizacje, rozdrobnienie regulacji w wielu aktach prawnych oraz brak jednolitej wykładni przepisów prowadzą do niepewności prawnej, utrudniając przedsiębiorcom podejmowanie decyzji inwestycyjnych i skuteczne prowadzenie działalności. Mamy do czynienia z sytuacją, w której zarządzający systemem gospodarki odpadami oraz zakłady działające w tej branży nie są w stanie

przewidzieć, jakie wymagania będą obowiązywały w najbliższym czasie. Taka nieprzewidywalność zniechęca do inwestowania w nowoczesne technologie zagospodarowania odpadów i ogranicza rozwój branży, co stoi w sprzeczności z celami gospodarki obiegu zamkniętego oraz transformacji ekologicznej.

Obecny system prawny w zakresie gospodarki odpadami jest nadmiernie rozbudowany i skomplikowany, co utrudnia jego stosowanie w praktyce. Przepisy są rozsiiane w wielu różnych aktach prawnych, często niejednoznaczne i wzajemnie sprzeczne. Szczególnie niepokojący jest brak jednolitego podejścia do kontroli w poszczególnych województwach. W różnych regionach Polski te same przepisy są interpretowane w odmienny sposób przez organy administracji, co prowadzi do nierównego traktowania podmiotów oraz niepewności prawnej. Taka sytuacja godzi w zasadę równości wobec prawa oraz podważa zaufanie do instytucji państwowych.

W związku z powyższym sformułowano postulat podjęcia działań mających na celu:

- a) zapewnienie stabilności prawa odpadowego i środowiskowego – ograniczenie liczby nowelizacji oraz wprowadzenie długoterminowej strategii legislacyjnej, która pozwoli samorządom gminnym oraz przedsiębiorcom na planowanie inwestycji w przewidywalnym otoczeniu prawnym;
- b) uproszczenie przepisów – ograniczenie nadmiernej szczegółowości regulacji, ujednolicenie rozproszonych aktów prawnych oraz zapewnienie przejrzystości regulacji dotyczących gospodarki odpadami;
- c) wprowadzenie jednolitej wykładni przepisów dotyczących kontroli – ustandaryzowanie procedur kontrolnych we wszystkich województwach oraz zapewnienie jednolitego podejścia organów administracyjnych do interpretacji przepisów prawa odpadowego;
- d) zwiększenie roli konsultacji społecznych przy tworzeniu prawa – umożliwienie przedsiębiorcom oraz ekspertom branżowym aktywnego udziału w procesie legislacyjnym, co pozwoli na tworzenie przepisów bardziej dostosowanych do realiów gospodarczych.

4. Przywrócenie możliwości składania wniosków o pozwolenia zintegrowane w momencie rozpoczęcia inwestycji

Obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają składanie wniosków o pozwolenie zintegrowane dopiero po zakończeniu procesu inwestycyjnego. Taki stan rzeczy prowadzi do znacznych opóźnień w uruchamianiu nowych inwestycji, co negatywnie wpływa na rozwój infrastruktury odpadowej i realizację celów gospodarki o obiegu zamkniętym.

Procedura rozpatrywania wniosków o pozwolenie zintegrowane jest obecnie długotrwała i skomplikowana. Po zakończeniu budowy/modernizacji zakładu inwestor musi czekać na decyzję administracyjną, bez której instalacja nie może rozpocząć działalności. W praktyce oznacza to miesiące, a czasem nawet lata oczekiwania, co skutkuje stratami finansowymi, a także ograniczeniem dostępności nowoczesnych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami. Obecnie przedsiębiorcy/samorządy podejmujący decyzję o budowie instalacji odpadowych są narażeni na niepewność co do uzyskania pozwolenia zintegrowanego po zakończeniu inwestycji. Możliwość wcześniejszego rozpatrzenia wniosku pozwoliłaby uniknąć sytuacji, w której gotowa instalacja pozostaje nieczynna przez długi okres.

Aby usprawnić proces inwestycyjny, postuluje się przywrócenie możliwości składania wniosków o pozwolenia zintegrowane już na etapie rozpoczęcia inwestycji. Takie rozwiązanie pozwoli na równoległe prowadzenie procedury administracyjnej oraz realizację inwestycji, co znacząco skróci całkowity czas potrzebny na uruchomienie nowych instalacji. Przyczyni się to do lepszego wykorzystania dostępnych technologii i poprawy efektywności systemu gospodarki odpadami w kraju. Jest także prawdopodobne, że ruch ten pozwoli na bardziej równomierne rozłożenie pracy organów administracyjnych, co może skutkować sprawniejszym rozpatrywaniem spraw i mniejszymi opóźnieniami.

5. Narastającym problemem nadmiernego zaangażowania społecznego w procesy inwestycyjne dotyczące gospodarki odpadami.

Obecnie obowiązujące przepisy przewidują szerokie konsultacje społeczne, które w wielu przypadkach prowadzą do nieuzasadnionych opóźnień w realizacji kluczowych inwestycji. Choć partycypacja społeczna jest ważnym elementem demokratycznego procesu decyzyjnego, w przypadku inwestycji odpadowych często prowadzi do sytuacji, w której lokalne społeczności, kierując się emocjami, sprzeciwiają się budowie instalacji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Niejednokrotnie obawy te wynikają z braku fachowej wiedzy i ulegania dezinformacji, a nie rzeczywistych zagrożeń związanych z daną inwestycją.

W konsekwencji protesty i przedłużające się konsultacje sprawiają, że procedury administracyjne trwają miesiącami, a nawet latami, co zniechęca inwestorów i podważa stabilność systemu gospodarki odpadami. Może dojść do sytuacji, w której nawet instalacje spełniające najwyższe standardy środowiskowe i technologiczne będą blokowane przez lokalne społeczności.

W związku z powyższym sformułowano postulat podjęcia działań mających na celu:

- a) ograniczenie obowiązku konsultacji społecznych dla inwestycji spełniających rygorystyczne normy środowiskowe – w przypadkach, gdy instalacja posiada nowoczesne technologie minimalizujące wpływ na otoczenie, proces konsultacji społecznych powinien być ograniczony do niezbędnego minimum;
- b) uproszczenie procedur administracyjnych poprzez skrócenie czasu trwania konsultacji – wprowadzenie jasnych ram czasowych dla konsultacji, które nie będą mogły być przedłużane w nieskończoność;
- c) wprowadzenie mechanizmów edukacyjnych zamiast konsultacji – zamiast długotrwałych procedur społecznych, proponuje się organizację obowiązkowych spotkań informacyjnych prowadzonych przez ekspertów, którzy w przystępny sposób przedstawią lokalnej społeczności realny wpływ inwestycji na środowisko i życie mieszkańców;
- d) ujednolicenie podejścia administracyjnego do protestów społecznych – organy państwowe powinny mieć możliwość rozstrzygania o zasadności protestów na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie jedynie pod wpływem nacisku społecznego.

6. Pilna rewizja i doprecyzowanie zapisów art. 48a ustawy o odpadach, dotyczącego obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń przez posiadaczy odpadów.

Obowiązujące przepisy, choć miały na celu przeciwdziałanie porzucaniu odpadów i zwiększenie bezpieczeństwa środowiskowego, w obecnym kształcie prowadzą do znaczących trudności organizacyjnych i finansowych, szczególnie dla legalnie działających instalacji. Wśród kluczowych problemów na pierwszym miejscu należy wymienić nieadekwatność metody naliczania zabezpieczenia – aktualnie zabezpieczenie wylicza się na podstawie maksymalnej powierzchni magazynowej, a nie rzeczywistej ilości magazynowanych odpadów, co generuje nieproporcjonalne koszty. Ponadto brakuje precyzyjnej definicji odpadów obojętnych, co prowadzi do sytuacji, w której nawet odpady o minimalnym wpływie na środowisko wymagają kosztownego zabezpieczenia. Jest to nieuzasadnione i utrudnia efektywne gospodarowanie odpadami. Zapisy art. 48a powodują w konsekwencji wysokie obciążenia finansowe – obowiązek zabezpieczenia roszczeń w obecnej formie powoduje znaczące trudności w funkcjonowaniu instalacji, podnosząc koszty ich działalności, bez realnego wpływu na eliminację nieuczciwych praktyk w branży.

W związku z powyższym sformułowano postulat podjęcia działań mających na celu:

- a) zmianę metody obliczania zabezpieczenia – jego wysokość powinna uwzględniać rzeczywistą ilość odpadów, określoną w decyzjach administracyjnych, a nie jedynie powierzchnię magazynową;

b) precyzyjne określenie katalogu odpadów obojętnych – odpady, które nie stanowią zagrożenia dla środowiska, powinny być zwolnione z obowiązku ustanawiania zabezpieczenia lub podlegać niższemu stawkom;

c) uelastycznienie form zabezpieczenia finansowego, np. poprzez możliwość wykorzystania gwarancji instytucji publicznych, co pozwoliłoby uniknąć nadmiernych obciążeń dla instalacji;

d) zróżnicowanie wymagań w zależności od rodzaju odpadów i skali działalności, aby legalnie działające instalacje nie były karane nadmiernymi kosztami wynikającymi z nieprecyzyjnych regulacji.

7. Pilna zmiana przepisów dotyczących limitu kar administracyjnych, który wyklucza możliwość uzyskania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

Dotyczy art. 42 ust. 3a pkt 4 ustawy o odpadach. Obecnie obowiązujący przepis jest nieadekwatny do realiów branży i skutkuje eliminacją z rynku nawet rzetelnie działających przedsiębiorców oraz spółek komunalnych, które padły ofiarą restrykcyjnych i nieproporcjonalnych sankcji. Zarządzający instalacjami zagospodarowania odpadów podnoszą, że przy obecnej intensywności kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska trudno znaleźć przedsiębiorcę, który nie przekroczył łącznej kwoty 150 000 zł w ciągu ostatnich 10 lat. Nawet drobne uchybienia, takie jak błędy w ewidencji czy sprawozdawczości, skutkują osobnymi karami, które sumują się do poziomu uniemożliwiającego dalsze prowadzenie działalności. Jednocześnie wysokość kar w branży gospodarowania odpadami jest dziś nieporównywalna do stawek obowiązujących w momencie uchwalania obecnych przepisów. Pojedyncze decyzje administracyjne mogą nakładać kary od 1 000 zł do 1 000 000 zł, co oznacza, że limit 150 000 zł został wielokrotnie przekroczony przez realia rynkowe. Dodatkowo brakuje rozróżnienia skali przewinienia – surowe konsekwencje obejmują zarówno poważne naruszenia środowiskowe, jak i błahe błędy administracyjne, co prowadzi do eliminacji z rynku podmiotów działających zgodnie z prawem, lecz ukaranych za drobne nieprawidłowości.

W związku z powyższym sformułowano postulat podjęcia działań mających na celu:

a) podniesienie limitu kar do 1 000 000 zł – taki poziom zapewni, że rzeczywiste zagrożenia dla środowiska będą skutecznie eliminowane, ale nie wykluczy z rynku firm, które ponosiły sankcje za drobne naruszenia administracyjne;

b) zróżnicowanie sankcji – wprowadzenie mechanizmu uwzględniającego rodzaj i skalę naruszenia oraz to, czy podmiot podejmował działania naprawcze;

c) przegląd i aktualizację przepisów co 5 lat – aby unikać sytuacji, w której sankcje nie nadążają za rzeczywistością prawną i ekonomiczną.

Uczestnicy konferencji mają nadzieję, że wnioski wypracowane podczas tego spotkania staną się istotnym głosem w dalszych pracach nad optymalizacją systemu gospodarki odpadami w Polsce. Uwzględnienie głosu branży i wprowadzenie niezbędnych zmian w ustawach sprawi, że regulacje rzeczywiście przyczynią się do bezpieczeństwa środowiskowego. Wprowadzenie tych zmian pozwoli zapewnić stabilność sektora gospodarowania odpadami, uniknąć niepotrzebnej likwidacji legalnie działających podmiotów i przyczyni się do rozwoju nowoczesnej gospodarki o obiegu zamkniętym.

Organizator spotkania:

Ekorum