



## KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTWA RP ŚLĄSKIE 2024

*Projekt przygotowany przez  
Województwo Śląskie*

### **Stanowisko nr 5 Konwentu Marszałków Województwa RP z dnia 12 czerwca 2024 roku w sprawie przeciwdziałania powstawaniu miejsc nielegalnego magazynowania odpadów niebezpiecznych stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska oraz usprawnienia usuwania porzuconych odpadów niebezpiecznych**

Konwent Marszałków Województwa RP (KMW RP) z głębokim zaniepokojeniem obserwuje narastający problem nielegalnego magazynowania odpadów niebezpiecznych. Wielokrotnie i konsekwentnie wzywaliśmy do podjęcia skutecznych działań zarówno na polu legislacyjnym, jak i organizacyjnym, mających na celu skuteczne przeciwdziałanie tworzeniu nielegalnych miejsc składowania odpadów niebezpiecznych. Równocześnie wskazywaliśmy konieczność stworzenia efektywnych mechanizmów usuwania tych odpadów, szczególnie w przypadku, gdy ich posiadacze nie wywiązują się z tego obowiązku. Kwestie te wymagają natychmiastowego rozwiązania.

#### **1. Wykrywanie i eliminacja przestępstw przeciwko środowisku**

Porzucanie odpadów lub ich magazynowanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych jest wynikiem działań przestępczych. Marszałkowie województwa nie posiadają kompetencji do walki z przestępczością, w tym także zorganizowaną. Zwracamy więc tu uwagę na konieczność podjęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań, których celem będzie podniesienie skuteczności w wykrywaniu i stawianiu przed wymiarem sprawiedliwości osób odpowiedzialnych za tego typu praktyki. Warto rozważyć powołanie specjalnych grup śledczych i operacyjnych oraz wyposażenie ich w najnowocześniejsze narzędzia umożliwiające gromadzenie dowodów dających prokuraturze i sądom szansę na pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności.

Po drugie, apelujemy o analizę obecnie obowiązujących przepisów, również karnych, pod kątem ich efektywności w zakresie wykrywania i eliminacji przestępstw popełnianych przeciw środowisku. W istocie przestępstwa środowiskowe są przestępstwami nastającymi na zdrowie i życie ludzi. Generują także olbrzymie koszty społeczne i gospodarcze.

W zakresie wykrywania i eliminacji przestępstw przeciwko środowisku do rozważenia pozostaje, wyznaczenie wydziałów prokuratur lub powołanie jednej wyspecjalizowanej instytucji centralnej i jej jednostek terenowych.

#### **2. Udział samorządów terytorialnych w pracach legislacyjnych**

Konwent Marszałków Województwa RP pozytywnie ocenia zapowiadane przez Minister Klimatu i Środowiska powołanie zespołów międzyresortowych i wojewódzkich, których zadaniem będzie wypracowanie sposobów rozwiązania powyższego problemu. Niemniej jednak podkreślamy konieczność włączenia w ich prace odpowiedniej reprezentacji samorządów terytorialnych. Doświadczenia samorządów jako podmiotów, na których spoczywa główny ciężar usuwania zmagazynowanych odpadów w ramach tzw. wykonania zastępczego, są elementem niezbędnym do opracowania skutecznych rozwiązań prawnych, finansowych i organizacyjnych.



## KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŚLĄSKIE 2024

Przykładem nieefektywnego rozwiązania w tej dziedzinie jest wieloetapowa procedura wykonania zastępczego, której czas często przekracza kilkanaście miesięcy. Organ musi zebrać materiał dowodowy wystarczający do wydania stosownej decyzji, a następnie podjąć liczne działania zmierzające do egzekucji obowiązku uprzątnięcia odpadów. Wiele czynności w tej procedurze często jest bezcelowych. Aby możliwe się stało niezwłoczne wyeliminowanie zagrożenia powodowanego przez nagromadzone odpady niebezpieczne, konieczne jest dokonanie zmian w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto, wobec stwierdzonej nagminnie bezskuteczności egzekucji poniesionych przez organ kosztów usuwania odpadów, konieczne wydaje się również obostrzenie przepisów, tak aby uchylanie się zobowiązanego od pokrycia tych kosztów było istotnie utrudnione lub przynajmniej nieopłacalne. Dostrzegamy również potrzebę jednoznacznego określenia w przepisach katalogu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez marszałków województw, w szczególności wskazania, że do zadań zleconych należy prowadzenie egzekucji obowiązku usunięcia odpadów wynikającego z wydanej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie bądź przetwarzanie odpadów. Obecnie do tych zadań zaliczono m.in. wydawanie decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie bądź przetwarzanie odpadów, jednak podobnego przepisu brakło w odniesieniu do prowadzenia egzekucji obowiązku usunięcia odpadów wynikającego z tej decyzji. Choć wydaje się, że wykonanie decyzji dotyczącej zadań zleconych powinno być finansowane również jako zadanie zlecone, to w praktyce bywa w różnych regionach bywa odmiennie interpretowane. Dlatego powinno się to uregulować tak, by nie było w tym zakresie najmniejszych wątpliwości

### **3. Budowa instalacji do termicznego przetwarzania odpadów niebezpiecznych.**

Konwent Marszałków Województw RP przypomina o wcześniej rozważanych propozycjach rozwiązania problemu zagospodarowania odpadów niebezpiecznych, które można zagospodarować jedynie na drodze termicznego przetwarzania, poprzez budowę instalacji do termicznego ich przetwarzania. Z uwagi na ograniczone możliwości rynku zagospodarowania tego rodzaju odpadów, zasadnym wydaje się ponowne przeanalizowanie koncepcji realizacji podobnego projektu z udziałem organów rządowych i środków publicznych.

### **4. Zapewnienie stabilnego finansowania usuwania odpadów.**

Finansowanie usuwania nielegalnie zgromadzonych odpadów stanowi kluczowe wyzwanie. Obecnie koszt przetworzenia 1 Mg odpadów niebezpiecznych w specjalistycznej instalacji niejednokrotnie przekracza 10 000 zł. Biorąc pod uwagę, że poza kosztem przetworzenia należy jeszcze uwzględnić koszt zebrania i transportu odpadów, a czasem rekultywacji, rewitalizacji, czy remediacji skażonych gruntów, tego rodzaju zadania przekraczają możliwości finansowe wielu jednostek samorządu terytorialnego, mimo że z punktu widzenia bezpieczeństwa ludzi i środowiska konieczne jest szybkie działanie. KMW RP postuluje zdefiniowanie stabilnego i wystarczającego źródła finansowania z jasno określonymi kryteriami. Bez zapewnienia stabilnego finansowania usuwania odpadów samorządy nie będą w stanie sprostać temu zadaniu, co może mieć katastrofalne skutki dla środowiska naturalnego i bezpieczeństwa ludzi.

Należy także zauważyć, że obecność nielegalnie zgromadzonych odpadów niebezpiecznych w wielu przypadkach wyczerpuje znamiona sytuacji kryzysowej, a co za tym idzie, w sytuacji zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska zadania związane z usuwaniem tych odpadów powinno być powierzane wojewodom jako organom właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa. Realizacja omawianych zadań przez organ administracji rządowej powinna przyczynić się także do bardziej skutecznego pozyskiwania środków finansowych.



## KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŚLĄSKIE 2024

### 5. Modyfikacja mechanizmu zabezpieczania roszczeń

Konwent Marszałków Województw dostrzega równocześnie konieczność modyfikacji mechanizmu zabezpieczania roszczeń, o którym mowa w przepisach o odpadach. Obecnie uzyskanie zezwolenia uwzględniającego magazynowanie odpadów w związku ze zbieraniem bądź przetwarzaniem odpadów wymaga ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. Celem tego wymogu jest zapewnienie finansowania usunięcia i zagospodarowania odpadów w przypadku konieczności realizacji tego zadania przez właściwy organ. W praktyce jednak okazuje się, że realny koszt przetworzenia (uprzętnięcia) odpadów jest niejednokrotnie kilkukrotnie wyższy od ustanowionego zabezpieczenia, co wynika m.in. ze stawek określonych w stosownym rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska. Zasadnym wobec tego wydaje się ponowne przeanalizowanie omawianych przepisów i ich ewentualna zmiana. Przykładowo, godnym rozważenia pomysłem jest powołanie funduszu gwarancyjnego, gromadzącego należności z tytułu zabezpieczania roszczeń, a także okresowa waloryzacja stawek zabezpieczenia i uwzględnienie w naliczeniu zabezpieczenia również mas odpadów wytworzonych w procesach przetwarzania. Poza tym konieczne jest również powiązanie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń z rodzajem ryzyka, jakie niesie ze sobą gospodarowanie danym rodzajem odpadów, a nie tylko z masą magazynowanych odpadów. Ponownie podkreślamy, że aktualne regulacje w tym zakresie nie przystają bowiem do realiów rynkowych, co sprawia że ewentualna egzekucja obowiązku usunięcia odpadów w większości przypadków sprowadza się do wykonania zastępczego na koszt organu ochrony środowiska (jednostki samorządu terytorialnego). Największe ryzyko związane z nielegalnym pozostawieniem odpadów dotyczy deponowania odpadów w wyrobiskach, a także odpadów niebezpiecznych oraz paliwa alternatywnego magazynowanego w dużych ilościach przez zbierających odpady. W kontekście omawianego zagadnienia należy zwiększyć skuteczność poszczególnych form zabezpieczenia roszczeń, a także rozważyć zmianę ustawy w zakresie dopuszczalnych jego form. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że przedkładane polisy ubezpieczeniowe oraz gwarancje ubezpieczeniowe nie stanowią skutecznego zabezpieczenia roszczeń. Przykładem takiej sytuacji są zapisy w Ogólnych Warunkach Ubezpieczenia (OWU), które powodują, że interesy organu nie są zabezpieczone w sposób, jaki został określony w ustawie o odpadach i ograniczają możliwości ewentualnych egzekucji kosztów. W przypadku gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej bezwzględnie trzeba zapewnić, aby termin ważności dokumentu opiewał na cały okres, przez który posiadacz odpadów musi utrzymywać zabezpieczenie roszczeń. Przepisy powinny również przeciwdziałać łatwemu uchylaniu się ubezpieczyciela (gwaranta) od odpowiedzialności wobec organu egzekucyjnego. Z dotychczasowej praktyki wynika bowiem częste powoływanie się na „winę umyślną” czy „rażące niedbalstwo” jako czynnik wyłączający obowiązek uregulowania zobowiązań wynikających z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń.

Innym rozwiązaniem jest powierzenie Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu zaspakajania roszczeń powstałych w wyniku bezprawnego (tj. bez wymaganego zezwolenia) gospodarowania odpadami, a także możliwość uruchamiania środków pochodzących z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń w przypadku, gdy zmagazynowane odpady spowodują istotne zagrożenia dla ludzi lub środowiska, potwierdzone przez uprawnione organy.

### 6. Udoskonalenie systemu nadzoru nad przepływem odpadów niebezpiecznych

Czynnikiem sprzyjającym powstawaniu miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów jest również niedoskonałość systemu nadzoru przepływów odpadów niebezpiecznych. Zgodnie z przepisami




## KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP ŚLĄSKIE 2024

o odpadach, wytwórca odpadów niebezpiecznych jest zwolniony z odpowiedzialności za gospodarowanie tymi odpadami z chwilą przekazania ich do ostatecznego procesu odzysku lub ostatecznego procesu unieszkodliwienia przez posiadacza odpadów prowadzącego taki proces. Pomimo to dochodzi do sytuacji, w których odpady są porzucane, a odpowiedzialnego za odpady nie udaje się zidentyfikować lub udowodnić, że to na nim spoczywa odpowiedzialność za ich właściwe ostateczne zagospodarowanie. Dzieje się tak z powodu m.in. możliwości powstawania łańcucha pośredników, którzy zgodnie z przepisami mogą zbierać odpady, nie posiadając odpowiedniej instalacji do ich unieszkodliwiania, a jedynie przekazywać je kolejnym odbiorcom. Natomiast sam wytwórca odpadów niebezpiecznych, pomimo odpowiedzialności za wytworzone odpady, wydaje się nie mieć odpowiednich narzędzi do wyegzekwowania od zbierającego potwierdzenia przekazania odpadów niebezpiecznych do odzysku lub unieszkodliwienia. Poza dokumentami ewidencji odpadów, których sposób sporządzania i prowadzenia został określony w przepisach ustawy o odpadach, nie przewidziano obowiązku sporządzania innych dokumentów, potwierdzających właściwe zagospodarowanie odpadów, których okazania mógłby żądać wytwórca. Powyższe niekonsekwencje i luki prawne prowadzą do rozwoju szarej strefy, a to z kolei świadczy o niedoskonałości systemu oraz o konieczności jego udoskonalenia i uszczelnienia. Wzorując się na idei rozszerzonej odpowiedzialności producenta, warto rozważyć wzmocnienie zasad ponoszenia przez wytwórcę odpadów niebezpiecznych odpowiedzialności finansowej, ewentualnie organizacyjnej za wytworzone odpady niebezpieczne. Innym rozwiązaniem jest wprowadzenie dla niektórych rodzajów najbardziej problemowych odpadów zakazu zbierania tych odpadów za wyjątkiem podmiotów eksploatujących instalację do ich unieszkodliwiania bądź odzysku.

Nadzorowi w tym zakresie nie pomagają rozproszenie kompetencji pomiędzy jednostki administracji rządowej i samorządowej, w szczególności, gdy niejednokrotnie o właściwości decyduje masa zagospodarowywanych odpadów, a nie ich rodzaj, czy instalacja w jakiej dochodzi do ich wytworzenia, czy przetworzenia. W tym zakresie pożądanym wydaje się przegląd właściwości poszczególnych organów ochrony środowiska i ukształtowanie ich na nowo.

Konwent Marszałków Województwa RP wyraża gotowość do konstruktywnej współpracy z wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu wypracowania i wdrożenia efektywnych rozwiązań problemu nielegalnego magazynowania odpadów niebezpiecznych lub ich porzucania.

  
MARSZAŁEK  
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO  
Wojciech Satuga

Stanowisko kieruje się do:

1. Pani Pauliny Hennig-Kloski — Minister Klimatu i Środowiska
2. Pana Tomasza Siemoniaka – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
3. Pana Adama Bodnara – Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego