



*Projekt przygotowany przez
Województwo Wielkopolskie*

Stanowisko Nr 35 Konwentu Marszałków Województw RP

z dnia.....2020 roku

w sprawie opłat podwyższonych za składowanie odpadów

Zgodnie z art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: Poś), za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku, za każdą dobę składowania. Z kolei, w myśl art. 293 ust. 3 Poś, za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w wysokości 0,7 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania. Aktualnie obowiązujący zapis regulacji w ww. zakresie nie daje możliwości organowi administracji w adekwatny sposób odnieść się do odnotowanych uchybień, w kwestii deponowania odpadów niezgodnie z przepisami prawa. W sytuacji bowiem, gdy pojawia się konieczność ich zastosowania, opłata podwyższona pozostaje sankcją wyłącznie „na papierze”. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ze względu na swoją wysokość opłaty podwyższone są z reguły wartością nieadekwatną do realiów gospodarczych (tj. przekraczającą możliwości płatnicze podmiotu zobowiązanego) oraz mogą być niewspółmierne do konsekwencji niedopełnienia obowiązku. Należy podkreślić, że w praktyce zdarzają się sytuacje, w których w wyniku różnych okoliczności (np. zbyt późnego złożenia wniosku o wydane pozwolenia bądź decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów) podmiot przez określony czas prowadzi działalność formalnie bez decyzji, choć w rzeczywistości przestrzega warunków związanych z wymaganiami ochrony środowiska. Jakkolwiek zatem z formalnoprawnego punktu widzenia w takim przypadku działalność w zakresie gospodarowania odpadami prowadzona w ww. okresie skutkuje naliczeniem opłaty podwyższonej, to aktualne pozostaje pytanie o jej wysokość, która w obecnym stanie prawnym pozostaje, co do zasady, niewspółmierna do wagi przewinienia. Innymi słowy, podstawowy cel jakim jest zapewnienie dbałości o środowisko i zapobieganie jego pogorszeniu często schodzi na plan dalszy, gdyż



konstrukcja ww. przepisów nie daje marszałkowi województwa jakiegokolwiek pola do oceny tych okoliczności, co umożliwiłoby miarkowanie ww. sankcji. To natomiast oznacza, że naliczenie opłaty podwyższonej następuje w sposób wyłącznie matematyczny. W konsekwencji mamy więc do czynienia z opłatami rzędu niekiedy milionów złotych.

Jednocześnie wypada zaznaczyć, że często samo ustalenie wysokości opłaty podwyższonej jest niemożliwe z uwagi na brak dokumentów, na podstawie których ową opłatę się ustala. W obecnym stanie prawnym przedmiotowa opłata zależy od ilości i rodzaju składowanych odpadów, a także od czasu składowania odpadów. Dane te ustala się na podstawie ewidencji odpadów, o której mowa w art. 66 ustawy o odpadach. Jak pokazuje praktyka, najczęstszym problemem pojawiającym się w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez marszałków województw dotyczących naliczenia opłaty podwyższonej za składowanie lub magazynowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym jest brak wspomnianej ewidencji odpadów, który skutkuje niemożnością wymierzenia tej opłaty, a tym samym umorzeniem postępowania. Kolejnym przykładem jest sytuacja, kiedy podmiot przejmuje teren wraz z odpadami po poprzednim właścicielu stając się zgodnie z prawem posiadaczem odpadów, w stosunku do których nie posiada żadnej dokumentacji jakościowej czy ilościowej. W takich sytuacjach prawo zamyka marszałkom możliwość wymierzenia jakiegokolwiek opłaty z uwagi na brak podstawowych danych wymaganych do jej ustalenia.

W tego typu sytuacjach wyposażenie marszałków województw w narzędzia w postaci możliwości nałożenia sankcji za korzystanie ze środowiska w sposób niewłaściwy wydaje się konieczne.

Punktem odniesienia dla stosowania owego instrumentu sankcyjnego, powinna stanowić ocena okoliczności sprawy pod kątem spowodowania pogorszenia stanu środowiska czy też realnego zagrożenia wystąpienia takiego pogorszenia, a jego stosowanie, w kontekście szczególnej dolegliwości sankcji, powinno uwzględniać również wykładnię systemową i celowościową.

Należy również podkreślić, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym opłata podwyższona często pozostaje sankcją ujętą wyłącznie w decyzji administracyjnej, gdyż jej wyegzekwowanie (z uwagi na niekiedy kilkunasto-, a nawet kilkudziesięciomilionową kwotę opłaty) jest nierealne. Z dużą dozą prawdopodobieństwa, graniczącego z pewnością, można bowiem przyjąć, że w przypadku wydania decyzji wymierzającej opłatę podwyższoną, jej dobro-wolne wykonanie przez podmiot korzystający ze środowiska, z uwagi na kwotę opłaty, będzie niemożliwe. Natomiast nieuregulowanie należności na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego powoduje konieczność wszczęcia przez marszałka województwa egzekucji



administracyjnej, celem przymusowego jej wyegzekwowania. Należy jednocześnie podkreślić, że zasadniczo prowadzenie każdego postępowania egzekucyjnego związane jest z obowiązkiem poniesienia kosztów egzekucyjnych. Jakkolwiek zasadą jest, że obciążają one zobowiązanego, to w przypadku opłaty podwyższonej – stanowiącej de facto abstrakcyjną dla podmiotu kwotę – zastosowanie znalazłby przepis odnoszący się do sytuacji niemożności ściągnięcia kosztów egzekucyjnych od dłużnika (rzędu kilkuset tysięcy złotych). W takim przypadku, zgodnie z art. 64c § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, obowiązek ten zostaje przerzucony na wierzyciela, którym w omawianych sprawach jest właściwy miejscowo marszałek województwa.

Powyższe rodzi dodatkowe problemy w aspekcie związanym z finansowaniem ochrony środowiska. Zgodnie z art. 402 ust. 1 Poś zarząd województwa prowadzi wyodrębnione rachunki bankowe w celu gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. Wpływy te są następnie przekazywane na rachunki bankowe Narodowego Funduszu, wojewódzkich funduszy oraz na rachunki budżetów powiatów i budżetów gmin. Zarząd województwa jest uprawniony do pomniejszenia tych wpływów, w myśl art. 402 ust. 1a Poś, m.in. o opłaty poniesione na egzekucję należności. Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem „opłaty poniesione na egzekucję należności” należy rozumieć koszty egzekucyjne obciążające wierzyciela. W przypadku wystawienia tytułu wykonawczego nie można wykluczyć, że to na marszałka województwa zostałby przerzucony obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych. Powyższe w znacznej mierze negatywnie wpływa na redystrybucję środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska na rachunki bankowe ww. uprawnionych z tego tytułu podmiotów. Konieczność uregulowania przez wierzyciela tak znacznych kosztów egzekucyjnych prowadzi bowiem do wyraźnego uszczuplenia środków przekazywanych tym jednostkom i może stanowić zachwianie ich gospodarki finansowej.

Podstawowy postulat sprowadza się zatem do zastosowania narzędzia sankcyjnego na wzór administracyjnej kary pieniężnej. Biorąc powyższe pod uwagę proponuje się dwa rozwiązania alternatywne, pozostawiając ocenę i wybór wariantu Ministerstwu Klimatu i Środowiska:

Wariant nr 1

Ta propozycja przewiduje pozostawienie wymierzania sankcji za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska bądź za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym we właściwości marszałka województwa, ale dokonanie zmiany art. 293 Poś poprzez zastąpienie określania kwoty opłaty podwyższonej na



podstawie określonych w tym przepisie współczynników (wskazanego w ust. 1, tj. 0,05 jednostkowej stawki opłaty za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania oraz w ust. 3 tj. 0,7 jednostkowej stawki opłaty za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania) przedziałem kwotowym (tzw. „widełkami”), jak to ma miejsce chociażby w przypadku administracyjnych kar pieniężnych. Powyższe wiązałyby się z koniecznością uchylecia art. 293 ust. 3 Poś i nadania nowego brzmienie art. 293 ust. 1 Poś.

Do rozważenia pozostaje czy konsekwencją powyższego miałyby być zmiana w zakresie nazewnictwa, tj. nadanie tej sankcji przez ustawodawcę nazwy administracyjnej kary pieniężnej (zamiast opłaty podwyższonej).

Opłaty podwyższone za składowanie odpadów bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji mają bez wątpienia charakter sankcyjny, natomiast uwzględnienie wszystkich ww. czynników spowodowałoby, że ostatecznie wymierzona „opłata podwyższona” - będąca w istocie administracyjną karą pieniężną, byłaby bardziej sprawiedliwa, tj. współmierna do dokonanego przewinienia, w szczególności w kontekście spowodowania pogorszenia stanu środowiska.

Powyższe umożliwiłoby marszałkowi województwa, prowadzącemu postępowanie w sprawie wymierzenia opłaty podwyższonej, określenie jej wysokości w konkretnej sprawie na podstawie wszechstronnej oceny materiału dowodowego, ocenę okoliczności faktycznych oraz wagi naruszeń dokonanych przez stronę postępowania. Przede wszystkim natomiast stanowiłaby realną dolegliwość finansową, pozwalającą na rzeczywiste ukaranie podmiotu.

Wariant nr 2

To rozwiązanie zakłada przekazanie kompetencji w zakresie sankcji za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, wraz z równoczesnym uchyleciem art. 293 Poś i przeniesieniem odpowiednio zmodyfikowanych zapisów do ustawy o odpadach. W konsekwencji sankcja z ww. tytułu w niczym by nie odbiegała od innych administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez WIOŚ.

Jak wynika z doświadczeń marszałków województw, wymierzenie opłaty podwyższonej na podstawie przepisów Poś jest bardzo trudne, a wyegzekwowanie wymierzonej decyzją opłaty - nierealne z uwagi na horrendalną jej wysokość. Opłata podwyższona, o której mowa w art. 293



Poś określona została sztywno i nie pozwala uwzględnić ani ciężaru naruszenia obowiązku ustawowego, ani sytuacji majątkowej sprawcy, ani też stopnia uszczerbku w środowisku, a zapłata kilkuset tysięcy, a nawet nierzadko milionów złotych opłaty podwyższonej może doprowadzić sprawcę do ruiny finansowej i zaprzestania działalności.

Sama opłata, jak i jej wysokość powinny być natomiast adekwatne do szkody wyrządzonej w środowisku naturalnym i powinny chronić środowisko. Wymierzając opłatę podwyższoną organy powinny brać pod uwagę sytuację ekonomiczną podmiotu zobowiązanego do wniesienia opłaty, ponieważ jej wielkość niejednokrotnie przekracza możliwości płatnicze podmiotu zobowiązanego, a wyegzekwowanie tych kwot jest nierealne. Natomiast nieuregulowanie należności przez podmiot zobowiązany pociąga za sobą konieczność wszczęcia przez organ postępowania egzekucyjnego, co skutkuje poniesieniem kosztów egzekucyjnych. Zgodnie z przepisami obciążają one zobowiązanego, jednak w odniesieniu do opłaty podwyższonej, w większości przypadków z powodu niemożności ściągnięcia kosztów egzekucyjnych od dłużnika, obowiązek ten zostaje przerzucony na wierzyciela czyli marszałka województwa. Poniesienie kosztów egzekucyjnych prowadzi do wyraźnego uszczuplenia środków przekazywanych funduszom ochrony środowiska oraz właściwym budżetom i w jakimś stopniu może wpłynąć na ich gospodarkę finansową. Jednakże unormowania zawarte w ustawie nie przewidują możliwości odstąpienia od wydania decyzji wymierzającej opłatę za korzystanie ze środowiska, nawet w przypadku, gdy okoliczności danej sprawy wskazują na wysokie prawdopodobieństwo tego, że egzekucja administracyjna należności wynikająca z decyzji okaże się bezskuteczna. W przypadku wystąpienia przesłanek wskazanych w tym przepisie wydanie decyzji wymierzającej opłatę za korzystanie ze środowiska nie jest pozostawione uznaniu organu właściwego do wymierzenia tej opłaty, a zatem wydanie decyzji w tych przypadkach ma obligatoryjny charakter.

Ponadto za uchyleniem tego przepisu i przeniesieniem właściwych zapisów w tym zakresie do ustawy o odpadach przemawia fakt, że ustalenie wysokości opłaty jest bardzo problematyczne z uwagi na brak możliwości bezspornego ustalenia ilości magazynowanych odpadów i czasu ich składowania/ magazynowania.

Biorąc powyższe pod uwagę proponuje się uchylenie art. 293 Poś i przeniesienie odpowiednio zmodyfikowanych zapisów do ustawy o odpadach. Przedstawione rozwiązanie przewiduje zatem zastąpienie opłaty podwyższonej administracyjną karą pieniężną oraz przekazanie kompetencji w tym zakresie wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Organy inspekcji wymierzając karę administracyjną mają możliwość oceny stopnia pogorszenia stanu



środowiska czy też realnego zagrożenia wystąpienia takiego pogorszenia oraz posiadają możliwość miarkowania sankcji. Poza tym kary administracyjne w porównaniu z opłatami podwyższonymi nie są tak dotkliwe dla przedsiębiorcy i istnieją realne możliwości wyegzekwowania tych środków od podmiotu zobowiązanego.

Biorąc powyższe pod uwagę, ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska pozostawia się wybór jednego z dwóch ww. wariantów, istotne jest jednak wprowadzenie zasadniczej zmiany w konstrukcji sankcji za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym – poprzez jej ustawowe wyznaczenie granicami kwotowymi.

W wariancie nr 1 proponuje się zmianę art. 293 Poś poprzez zastąpienie określania kwoty opłaty podwyższonej na podstawie określonych w tym przepisie współczynników przedziałem kwotowym (w ustawowo określonych granicach), co wiązałoby się z koniecznością uchylenia art. 293 ust. 3 Poś i nadaniem nowego brzmienia art. 293 ust. 1 Poś. W konsekwencji, opłata sankcyjna byłaby administracyjną karą pieniężną, a organem właściwym do jej wymierzenia – marszałek województwa.

W wariancie nr 2 nastąpiłoby przekazanie kompetencji w zakresie sankcji za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów bądź za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym (która również byłaby administracyjną karą pieniężną) wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. To oznaczałoby konieczność uchylenia art. 293 Poś i przeniesienie odpowiednio zmodyfikowanych zapisów do ustawy o odpadach.

Należy jednocześnie przedstawić postulat, aby zmienione przepisy zawierały regulacje co do oceny wagi przewinienia tak, aby nałożona kara nie budziła wątpliwości i poczucia niesprawiedliwości podmiotu, na który jest nakładana. Marszałek województwa/Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (w zależności od wybranego wariantu) powinien mieć narzędzie, którym w sposób właściwy będzie mógł określić wysokość nakładanej kary.

Analiza zgłaszanego problemu i zmiana przepisów art. 293 Poś jest w obecnej sytuacji w szczególności bardzo pilna i pożądana z uwagi na przepisy art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592, z 2019 r. poz. 1579). Zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy, posiadacz odpadów posiadający zezwolenie na zbieranie odpadów, przetwarzanie odpadów, zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie



odpadów był zobligowany do złożenia w terminie do dnia 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji w zakresie wskazanym w niniejszym przepisie. Wedle art. 14 ust. 4 ww. ustawy, sankcją za niezłożenie wniosku w terminie jest wygaśnięcie decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów, przetwarzanie odpadów, zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Zatem zgodnie z przepisami prawa, w przypadku podmiotów, które nie złożyły stosownego wniosku o zmianę zezwolenia lub złożyły go nieskutecznie, będziemy mieli do czynienia z magazynowaniem odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania, co z kolei jest przesłanką określoną w art. 293 ust. 2 Poś do naliczenia opłaty podwyższonej. Naliczanie ww. opłat zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa może doprowadzić do bankructwa podmiotów, które nie dopełniły wymaganych formalności i nie złożyły wniosku o zmianę zezwolenia lub złożyły go nieskutecznie.

Stanowisko kieruje się do:

1. Pana Michała Kurtyki – Ministra Klimatu i Środowiska.