

Branży produkcyjna w tarapatkach. Poniesie słone koszty niewydanych zezwoleń

Informacje napływające z kilku nastu województwa wskazują, że marszałkowie nie zdążyli wydać przed 28 lutego wszystkich decyzji o uznaniu za produkt uboczny. W takiej sytuacji przedsiębiorcy będą zmuszeni ponieść dodatkowe koszty, i to niezależnie od tego, czy opóźnienie nastąpiło z ich winy czy nie. Mogą jednak dochodzić roszczeń.

29 sierpnia 2018 r. weszła w życie ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1564, dalej jako: nowelizacja lipcowa). Ta krótką, bo zawierającą zaledwie 4 artykuły nowelizacją, od nowego roku spędza sen z powiek przedsiębiorcom, którzy na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów przekwalifikowali swoje odpady na produkty uboczne.

Do końca lutego ci przedsiębiorcy musieli uzyskać od marszałków województw decyzje rozstrzygające, czy przedmioty bądź substancje, które zostały uznane za produkty uboczne na starych zasadach utrzymają swój status. Po 1 marca – dotychczasowe decyzje straciły swoją moc.

Lipcowe nowelizacje skomplikowały sprawy

Do 28 sierpnia 2018 r. przekwalifikowanie odpadów na produkty uboczne odbywało się w formie milczącej zgody organu – marszałka województwa. W sytuacji, gdy marszałek w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia przez przedsiębiorcę zgłoszenia nie wyraził w formie decyzji sprzeciwu wobec uznania przez niego danego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, zmiana statusu stawała się faktem. Według nowych zasad, otrzymanie statusu produktu ubocznego jest możliwe tylko i wyłącznie w formie decyzji wydanej przez marszałka województwa (uznającej substancję lub przedmiot za produkt uboczny). Jej wydanie jest poprzedzone postępowaniem administracyjnym, które przebiega zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Termin na załatwienie sprawy reguluje art. 35 k.p.a. – decyzja powinna być wydana bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od daty wpływu wniosku. Jeżeli sprawa jest szczególnie skomplikowana - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Terminy mogą się wydawać długie, jednak biorąc pod uwagę liczbę działań, jakie musi wykonać organ okazuje się, że tego czasu wcale nie ma dużo. Wniosek wpływający do urzędu musi zostać zadekretowany i przydzielony urzędnikowi, który będzie prowadził sprawę. W toku postępowania muszą być ustalone wszelkie fakty i zanalizowane przedłożone przez przedsiębiorcę dowody, na podstawie których zapadnie merytoryczne rozstrzygnięcie. W toku tego postępowania musi się również wypowiedzieć wojewódzki inspektor ochrony środowiska, co wydłuża całe postępowanie średnio o kolejne 2 tygodnie potrzebne na wymianę pism między urzędami. Nie można zapominać, że na szybkość procedowania wpływa też ilość spraw, a kumulacja wniosków w związku z nowelizacją jest bardzo duża.

Problematyczne współdziałanie

Lipcowa nowelizacja nie określiła terminu wydania opinii przez WIOŚ w toku postępowania w sprawie produktu ubocznego. Dlatego zastosowanie znajdzie art.106 Kpa. Przepis ten określa ogólne zasady współdziałania organów, z których wynika, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ musi być ono przedstawione niezwłocznie, jednakże nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania. Przy czym jest jeszcze coś, co sprawia, że uzyskanie decyzji może potrwać dłużej. Otóż WIOŚ przed wydaniem opinii może wszcząć kontrolę u przedsiębiorcy, która to kontrola wstrzymuje bieg terminu na wydanie opinii.

WIOŚ zajmuje swoje stanowisko w formie postanowienia. Co szczególnie ważne dla przedsiębiorców, negatywna opinia organu wiąże marszałka, dlatego w przypadku jej wydania - przedsiębiorca powinien złożyć zażalenie. Ma na to siedem dni od dnia doręczenia mu postanowienia. Co do zasady złożenie tego zażalenie nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione (art. 143 kodeksu postępowania administracyjnego). Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której marszałek województwa wyda decyzję negatywną wiedząc o fakcie złożenia zażalenia przez przedsiębiorcę. Z punktu widzenia terminu załatwienia sprawy - rozpoznanie zażalenia to kolejny czas, o który postępowanie dotyczące wydania decyzji dotyczącej wniosku o uznanie za produkt uboczny będzie się przedłużać.

Po co uzyskiwać status „Produktu ubocznego”

Często w toku produkcji oprócz produktu docelowego powstaje szereg innych materiałów lub substancji, które mogą być dalej wykorzystywane. Z formalnego punktu widzenia są one kwalifikowane jako odpady. Żeby można je było wyciągnąć z ewidencji odpadów i nie prowadzić obrotu nimi zgodnie ze sformalizowanymi wymogami dotyczącymi gospodarki odpadami, konieczne jest ich przekwalifikowanie na produkt uboczny. Produkty uboczne mogą być wykorzystywane do dalszego użytku w innych procesach produkcyjnych. Przyczyniają się do zrównoważonego wykorzystania zasobów, stanowią też kuszącą alternatywę dla substancji uzyskiwanych z pierwotnego źródła.

Wiele zgłoszeń utknęło w urzędach

Jak się okazuje – **marszałkowie nie zdążyli wydać przed 28 lutego wszystkich decyzji o uznaniu za produkt uboczny**. Jak wynika z informacji pochodzących z 13 urzędów marszałkowskich (które przesłały swoje statystyki na koniec stycznia b.r.) wówczas udało się rozpoznać około 25 proc. wszystkich złożonych wniosków (z czego decyzją uznającą zakończyło się 16 proc. postępowań). To znaczy, że aż 75 proc. zgłoszeń w lutym wciąż oczekiwała na rozpatrzenie. Najwięcej zgłoszeń wpłynęło do urzędów marszałkowskich w województwach wielkopolskim, zachodniopomorskim, podlaskim, pomorskim oraz mazowieckim, dlatego nie stanowi zaskoczenia fakt, że wymienione urzędy miały na koniec stycznia najwięcej niezakończonych postępowań. Sprawdzaliśmy stan wrywkowo pod koniec lutego – sytuacja w wielu województwach wcale się nie poprawiała. Na przykład w województwie zachodniopomorskim, gdzie do 27 lutego napłynęło 95 wniosków, do tego dnia wydano zaledwie dwie decyzje pozytywne i jedną negatywną, 7 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia, a 72 wnioski znajdowały się jeszcze na etapie opiniowania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Przedłużające się postępowania to dla czekających przedsiębiorców spory problem. W praktyce przedsiębiorcy, którzy nie otrzymali decyzji do 28 lutego, muszą wrócić do gospodarowania przedmiotami lub substancjami poprodukcyjnymi dotychczas kwalifikowanymi jako produkty uboczne zgodnie z wymogami przewidzianymi dla odpadów.

Przedsiębiorcy mogą złożyć ponaglenie

Co może zrobić przedsiębiorca, aby przyspieszyć bieg spraw? W przypadku przekroczenia terminu rozpoznania wniosku o uznanie za produkt uboczny marszałek województwa zobowiązany jest do zawiadomienia przedsiębiorcy o opóźnieniu. W zawiadomieniu powinien zostać wskazany nowy termin załatwienia sprawy wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Instytucję ponaglenia szczegółowo reguluje art. 37 k.p.a. Ponaglenie składa się do Ministra Środowiska za pośrednictwem marszałka województwa. Ponaglenie, jak sama nazwa wskazuje, ma na celu przyspieszenie załatwienia sprawy. Jednakże marszałek województwa, do którego złożono ponaglenie zobowiązany jest do podjęcia określonych czynności – musi niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu siedmiu dni przekazać do Ministra Środowiska ponaglenie wraz z przygotowanymi „niezbędnymi odpisami akt sprawy” oraz ustosunkowaniem się do niego. W praktyce, wniesienie ponaglenia może przynieść odwrotny od zamierzonego skutek – odciągnąć urzędników od merytorycznego rozstrzygnięcia toczących się postępowań.

Można dochodzić roszczeń

Kiedy zatem należy myśleć o ponagleniu? Jeżeli przedsiębiorca czekał na załatwienie przez urząd sprawy dłużej niż przewidują przepisy k.p.a. i w związku z brakiem decyzji powstała lub powstanie u niego znaczna szkoda. Co oznacza „dłużej”? Standardowe terminy na procedowanie w sprawach wymagających przeprowadzenia postępowania dowodowego to miesiąc od daty wpływu wniosku, a w szczególnie skomplikowanych sprawach – 2 miesiące. Do tego czasu nie wlicza się terminów na uzupełnienie braków ani czasu kontroli, jeżeli zostanie wszczęta przez WIOŚ.

Jak wskazują sądy administracyjne wyczerpanie instytucji z art. 37 k.p.a. (to znaczy złożenie ponaglenia), jest niezbędnym warunkiem złożenia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W przypadku, gdyby sąd uwzględnił skargę, może oprócz zobowiązania do wydania decyzji przyznać od marszałka województwa na rzecz skarżącego kwotę do wysokości 21.360,00 zł (art. 149 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)).

Ale to nie wszystko. Przedsiębiorca może też próbować dochodzić roszczeń na drodze cywilnej. Kodeks cywilny w art. 417^[1] par. 3 przewiduje również odpowiedzialność odszkodowawczą państwa i jednostek samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia lub decyzji. W doktrynie wskazuje się, że pod pojęciem zaniechania wydania decyzji administracyjnej należy rozumieć nie tylko odmowę wydania decyzji przez organ (choć takie przypadki mogą się zdarzyć), ale także opóźnienie jej wydania ze względu na przewlekłość postępowania administracyjnego (K. Osajda, Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2018).

Niepewność i koszty dla przedsiębiorców

Wygaśnięcie dotychczasowych uznań może rodzić po stronie przedsiębiorców spore koszty. Substancje lub przedmioty, które przestały być produktami ubocznymi stały się z powrotem odpadami.

Gospodarowanie odpadami wymaga zezwoleń, w związku z tym podmioty, które odbierały produkty uboczne mogą nie być w stanie kontynuować współpracy od momentu, kiedy te produkty stały się one z powrotem odpadem.

Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że już 22 lutego br. weszły w życie pozostałe przepisy ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1592) nakładające m. in. na prowadzącego magazynowanie odpadów obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca ich magazynowania. Na dzień 25 lutego Minister Środowiska nie wydał jeszcze stosownego rozporządzenia wykonawczego. Aktualnie na przedsiębiorcach ciąży obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, lecz brakuje określenia jego minimalnych wymagań. Dlatego może się okazać, że po wydaniu rozporządzenia przedsiębiorcy, którzy chcąc postępować zgodnie z prawem już wcześniej wdrożyli monitoring - będą musieli go zmodyfikować, rozbudować albo nawet wymienić. To nie wszystko. Kwestię magazynowania odpadów może dodatkowo skomplikować rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, którego projekt 1 lutego Minister Środowiska skierował do opiniowania. Rozporządzenie ujednotolici wymogi magazynowania odpadów aktualnie każdorazowo określane w konkretnej decyzji.

W najgorszym położeniu są obecnie przedsiębiorcy, których produkty uboczne utracą status jedynie czasowo, to znaczy w związku z niezakończeniem postępowania przez marszałka do końca lutego stały się odpadami, a następnie zostanie wydana decyzja przywracająca im poprzedni status (uznająca te substancje bądź przedmioty za produkty uboczne). Muszą ponieść oni koszty dostosowania, które z biznesowego punktu widzenia są po prostu wyrzuceniem pieniędzy. Ponadto takim firmom w zależności od treści umów zawartych z odbiorcami produktów ubocznych mogą też grozić wynikające z nich kary umowne.

Stanowisko Departamentu Kontroli Gospodarowania Odpadami GIOŚ

1. Czy przedsiębiorcy, którzy do dnia 28 lutego br. nie zdążą nie ze swojej winy uzyskać decyzji potwierdzającej uznanie substancji lub przedmiotu za produkt uboczny, muszą podjąć działania związane kwalifikowaniem ich jako odpad?

Na mocy przepisów art. 3 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1564), która weszła w życie w 29 sierpnia 2018 r., uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, które nastąpiło przed dniem wejścia w życie tejże ustawy na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, wygasa po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zmieniającej (tj. 1 marca 2019 r.). Należy stwierdzić, iż podmioty, posiadające wydane przed dniem 29 sierpnia 2018 r. decyzje marszałków województw w sprawie uznania przedmiotów lub substancji za produkt uboczny, które nie zdążą uzyskać do 1

marca 2019 r. nowych decyzji potwierdzających uznanie przedmiotów lub substancji za produkt uboczny, zobligowane będą do klasyfikowania w/w przedmiotów lub substancji jako odpady oraz gospodarowania nimi zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o odpadach.

2. Czy w sytuacji, kiedy w proces uzyskiwania decyzji przedłużył się z powodu przedłużającego się postępowania administracyjnego, przedsiębiorcy mogą liczyć na ulgowe traktowanie w razie ewentualnej kontroli?

Powyższe działania podlegać będą kontroli wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i również w ten sposób będą przez te organy kwalifikowane. Nadmieniam, iż Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie ma wpływu na długość trwania postępowań prowadzonych przez marszałków województw w niniejszej sprawie, jednakże zaznaczyć należy, iż z uwagi na obligatoryjność kierowania przez marszałków województw wniosków do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o wydanie opinii w świetle art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, a także niejednokrotnie z konieczności przeprowadzenia przez te organy kontroli podmiotów celem wyczerpującego zebrania informacji na temat prowadzonej przez nich działalności, w tym m.in. na temat procesów produkcyjnych oraz właściwości powstających w ich wyniku substancji lub przedmiotów, postępowania prowadzone przez marszałków województwa mogą zostać wydłużone w czasie. Natomiast niezależnie od postępowania prowadzonego przez marszałka województwa, organy Inspekcji Ochrony Środowiska zobligowane są do prowadzenia działań zgodnie i w granicach obowiązującego prawa, a w przypadku stwierdzenia naruszeń – podejmowania właściwych działań pokontrolnych.

Przedsiębiorcy, którzy nie otrzymali decyzji do 28 lutego, muszą wrócić do gospodarowania przedmiotami lub substancjami poprodukcyjnymi dotychczas kwalifikowanymi jako produkty uboczne zgodnie z wymogami przewidzianymi dla odpadów.

Autorzy:

Monika Bogdał, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy

Daniel Dudek, prawnik, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy