

# Operat przeciwpożarowy według znowelizowanych przepisów ustawy o odpadach – problemy i wątpliwości

radca prawny Dominika Nosal

W 2018 roku składowiska odpadów i miejsca ich magazynowania nawiedziła plaga pożarów. Podaje się, że w 2017 roku Państwowa Straż Pożarna odnotowała 37 pożarów składowisk odpadów, podczas gdy w 2018 roku liczba ta już w pierwszym półroczu była niemal dwa razy większa. Zjawisko to wywołało falę zaniepokojenia społecznego oraz pytania o jego przyczyny i skutki. Wiele okoliczności przemawia za tym, że część z tych zdarzeń nie ma charakteru przypadkowego, natomiast ma związek z nielegalnym obrotem i unieszkodliwianiem odpadów, gdzie najprostszym sposobem pozbycia się odpadów jest ich podpalenie. W tej sytuacji sprawą postanowił zająć się rząd, czego efektem była nowelizacja ustawy o odpadach. Regulacje były przyjmowane w trybie pilnym – projekt noweli przedstawiony został 7 czerwca 2018 r., a ustawa została przyjęta już 20 lipca 2018 r. (opublikowana w Dz. U. z 2018 r., poz. 1592), dalej jako „nowelizacja”. Prawdopodobnie pośpiech spowodował, że nowelizacja zawiera szereg luk i niedomówień, a interpretacja wielu przepisów nastrocza trudności, nie mówiąc już o tym, że wdrożenie zmian w życie w przewidzianych do tego terminach wydaje się niemal niemożliwe.

Plaga pożarów składowisk odpadów

**Nowelizacja  
ustawy  
o odpadach**

Nowelizacja w sposób znaczący zaostrzyła zasady wydawania zezwoleń z zakresu gospodarki odpadami, wprowadziła szereg nowości, m.in. w zakresie magazynowania odpadów, monitoringu miejsc magazynowania, zabezpieczenia roszczeń oraz ochrony przeciwpożarowej. Aktualnie istotna jest także „przeszłość” osób prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gospodarki odpadami.

Deklarowanym celem nowych przepisów jest uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami, ograniczenie przypadków nielegalnego postępowania z nimi, walka z pożarami (podniesienie poziomu ochrony przeciwpożarowej w gospodarce odpadami). Czas pokaże, czy cele te zostaną osiągnięte. Przedsiębiorcy wyrażają co do tego wątpliwości i podkreślają przede wszystkim jedno – nowelizacja może wyeliminować z rynku słabszych i biedniejszych.

## **OPERAT PRZECIWPÓŻAROWY**

Istotną rolę w procesie wydawania zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie palnych odpadów przypisano komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej, a ważnym instrumentem w tym procesie stał się operat przeciwpożarowy. Przepisy regulujące te kwestie na pierwszy rzut oka zdają się być przejrzyste, jednak wcale tak nie jest. Nie tylko wywołują wątpliwości interpretacyjne, ale także zawierają luki. Odpowiedzi na powstające pytania zapewne dostarczy praktyka oraz powstające na jej bazie orzecznictwo sądów administracyjnych, ewentualnie kolejne nowelizacje, jednak przez co najmniej pierwszy i kluczowy rok obowiązywania nowelizacji takowych brak.

Omawianie problematyki nowych przepisów ppoż. należy rozpocząć od tego, że zgodnie z art. 42 ust. 4b ustawy o odpadach do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów dołącza się między innymi operat przeciwpożarowy. Jest to dokument zawierający warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów. Zgodnie z ustawą o Państwowej Straży Pożarnej operat stanowi opinię osób legitymujących się specjalistyczną wiedzą z zakresu pożarnictwa i spełniających wymagania ściśle określone w ustawie.

Operat przeciwpożarowy a proces wydawania zezwoleń na zbieranie, przetwarzanie odpadów

W zależności od tego, jaki organ jest właściwy do wydania zezwolenia, operat powinien być sporządzony przez:

Specjaliści uprawnieni do sporządzania operatów

- rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych – jeżeli organem właściwym do wydania zezwolenia jest marszałek województwa albo regionalny dyrektor ochrony środowiska,
- osobę posiadającą tytuł zawodowy inżyniera pożarnictwa lub ukończoną w Szkole Głównej Służby Pożarniczej studia wyższe w zakresie inżynierii bezpieczeństwa w specjalności inżynieria bezpieczeństwa pożarowego – jeżeli organem właściwym do wydania zezwolenia jest starosta.

Operaty będą musieli przygotować wszyscy ci, którzy zbierają lub przetwarzają odpady. W skali kraju jest to ogromna ilość podmiotów, natomiast specjalistów uprawnionych do sporządzania operatów nie ma wielu. Jeśli zezwolenie wydaje marszałek, operat musi sporządzić rzeczoznawca do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Na opublikowanej w sierpniu 2018 roku przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej liście rzeczoznawców figuruje 481 osób. Z informacji przekazywanych przez przedstawi-

cieli branży wynika, że wielu z nich nie zdaje sobie sprawy ze zmiany przepisów. Stąd wątpliwość, czy wszyscy przedsiębiorcy zdążą na czas przygotować operat oraz czy operaty będą przygotowane rzetelnie, skoro specjaliści będą nadmiernie obciążeni zleceniami, a nie mają doświadczenia w przygotowywaniu tego typu operatów.

### CZY OPERAT MUSZĄ PRZEDŁOŻYĆ WSZYSCY?

Art. 41a. ust. 8  
ustawy  
o odpadach

W kontekście powyższego obowiązku warto zwrócić uwagę na przepis art. 41a. ust. 8 ustawy o odpadach, który jasno wskazuje, że przepisów dotyczących przeprowadzenia kontroli PSP oraz sporządzenia operatu przeciwpożarowego nie stosuje się do zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów, które dotyczą wyłącznie odpadów niepalnych. Niestety, żadne przepisy nie definiują pojęcia „odpady palne”, a jest to kwestia kluczowa dla rozstrzygnięcia, czy do danego wniosku należy przedłożyć operat, czy też nie. Jest to duże niedociągnięcie legislacyjne, które już na wstępie rodzi wątpliwości.

Kwalifikacja  
odpadów jako  
niepalne

Według opinii Ministerstwa Środowiska (pismo z dnia 25 września 2018 r. skierowane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego) o kwalifikacji odpadów pod tym kątem decydują ich właściwości, przy czym nie należy tego utożsamiać wyłącznie z właściwościami utleniającymi HP2 i łatwopalnymi HP3, które to właściwości decydują o tym, czy odpady są niebezpieczne. Według Ministerstwa Środowiska oceny odpadów należy dokonać na podstawie wiedzy merytorycznej, literatury i w razie potrzeby – opinii Państwowej Straży Pożarnej. Istotny w tym względzie może być również przepis skierowany do

organu właściwego do wydania zezwolenia, zgodnie z którym w przypadku gdy określenie rodzajów odpadów jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, organ może wezwać wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów (art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach).

Wynika z tego, że ostatecznie to organ zadecyduje, czy wnioski o zezwolenie dotyczy odpadów palnych. Jeżeli wnioskodawca nie przedłoży operatu, a w ocenie organu wnioski odnosi się do odpadów palnych, organ powinien wezwać do usunięcia stwierdzonego braku – czyli przedłożenia uzgodnionego operatu w wyznaczonym terminie (termin ten wynosi minimum 7 dni – w tym przypadku z pewnością powinien być to dłuższy termin, ma on bowiem dawać realną możliwość uczynienia zadość wezwaniu). Wezwania dokonuje się w trybie art. 64 § 2 k.p.a., co oznacza, że musi zawierać pouczenie, iż nieusunięcie braku w terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Przedłożenie  
uzgodnionego  
operatu na  
wezwanie  
organu  
wydającego  
zezwolenie

## UZGODNIENIE OPERATU

Przedłożony organowi operat musi być uzgodniony z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej (operat należy przedłożyć łącznie z uzgodnieniem). Uzgodnienie następuje w formie postanowienia, w którym komendant:

Uzgodnienie  
operatu  
z komendantem  
powiatowym PSP

- wyraża zgodę na określone w operacie warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu budowlanego, jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów, albo

- wyraża zgodę pod warunkiem spełnienia dodatkowych wymagań, albo
- nie wyraża zgody.

Na postanowienie komendanta służy zażalenie. Zażalenie składa się w terminie 7 dni od doręczenia postanowienia do organu wyższego stopnia, czyli komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, za pośrednictwem organu, który wydał skarżone postanowienie. W praktyce skarżone będą zazwyczaj postanowienia negatywne, jak również postanowienia nakładające na przedsiębiorcę dodatkowe warunki, z którymi ten nie będzie chciał się zgodzić.

Z powyższego wynika, że przygotowanie operatu wymaga przejścia dwóch etapów: najpierw jego merytoryczne opracowanie przez właściwy podmiot, potem zatwierdzenie. Cały proces może znacznie się wydłużyć, jeżeli komendant odmówi uzgodnienia albo uzgodni operat pod pewnymi warunkami, a inwestor złoży zażalenie na to rozstrzygnięcie. Trudno ocenić, jak szybko będą rozpatrywane zażalenia, należy się jednak spodziewać, że nie będzie to krótki czas z uwagi na ilość podmiotów zobowiązanych do opracowywania operatów oraz potencjalną ilość zażaleń. Uzyskanie uzgodnienia jest natomiast konieczne do złożenia kompletnego wniosku o zezwolenie.

## **CZAS NA DOSTOSOWANIE POSIADANYCH DECYZJI UCIEKA**

Czas potrzebny na uzyskanie uzgodnionego operatu ma istotne znaczenie. Należy bowiem wskazać, że wymogu przewidzianego w art. 42 ust. 4b ustawy o odpadach nie stosuje się tylko do przedsiębiorców wnioskujących o wydanie nowego zezwolenia, ale także do tych, którzy posia-

dają już stosowne decyzje administracyjne, a na mocy przepisów przejściowych nowelizacji muszą je zaktualizować, dostosować do nowych przepisów.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 nowelizacji posiadacz odpadów, który przed dniem 5 września 2018 r. uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów, na przetwarzanie odpadów, na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, jest obowiązany w terminie 12 miesięcy od tej daty złożyć wniosek o zmianę posiadanej decyzji. Do wniosku należy dołączyć między innymi uzgodniony operat przeciwpożarowy. Jeżeli wyżej wskazany podmiot nie złoży w przewidzianym terminie kompletnego wniosku o zmianę decyzji, posiadane przez niego zezwolenie wygasa w zakresie określenia wymagań dotyczących zbierania lub przetwarzania odpadów, a tym samym, podmiot ten nie będzie mógł kontynuować działalności w tym przedmiocie.

Art. 14 ust. 1 i 2 nowelizacji – czas na dostosowanie posiadanych decyzji

Obowiązek dostosowania decyzji do nowych przepisów w terminie roku od dnia 5 września 2018 r., w tym przedłożenia operatu przeciwpożarowego, ciąży także na podmiocie prowadzącym instalację na podstawie pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, pod rygorem wygaśnięcia tego pozwolenia w zakresie gospodarowania odpadami (por. art. 10 nowelizacji).

Oprócz tego nowe przepisy, a więc również obowiązek złożenia operatu przeciwpożarowego, na mocy art. 9 nowelizacji stosuje się także do postępowań w sprawach o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów, na przetwarzanie odpadów, pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie odpadów lub przetwarzanie

Podmioty zobowiązane do dostosowania decyzji do nowych przepisów

odpadów, pozwoleń zintegrowanych uwzględniających zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów oraz decyzji zatwierdzających instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, wszczętych i niezakończonych przed dniem 5 września 2018 r. Organ, który wydaje te zezwolenia, zawieszona postępowanie do czasu uzupełnienia wniosku o nowe wymagania, nie dłużej jednak niż na okres 6 miesięcy.

Jak wynika z powyższego, wielu przedsiębiorców prowadzących aktualnie działalność w zakresie zbierania i/lub przetwarzania odpadów jest zainteresowanych tym, by jak najszybciej otrzymać uzgodniony operat. Na jego opracowanie i uzgodnienie pozostało im mniej niż pół roku, co zważywszy na szereg wątpliwości związanych z przepisami ppoż. w znowelizowanej ustawie o odpadach, nie jest długim terminem.

## **BRAK ROZPORZĄDZENIA WEDŁUG MINISTERSTWA ŚRODOWISKA NIE STANOWI PROBLEMU**

Brak rozporządzenia określającego szczegółowo elementy operatu

Przygotowanie prawidłowego operatu w wymaganym terminie (maksymalnie do 5 września 2019 r.) może być trudne, bowiem art. 43 ust. 8 ustawy o odpadach zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego szczegółowo, jakie dokładnie elementy ma zawierać operat, w tym jakie wymagania w zakresie ochrony przeciwpożarowej mają spełniać obiekty budowlane oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów, wejdzie w życie dopiero 22 sierpnia 2019 r. Oznacza to, że dopiero najwcześniej w tej dacie może zostać wydany akt wykonawczy odnoszący się do szczegółowych wymagań ppoż., a przedsiębiorcy muszą złożyć do organów kompletne wnioski z uzgodnionymi operatami do 5 września 2019 r.



Ministerstwo Środowiska nie widzi w tym problemu. Na swojej stronie internetowej opublikowało opinię, że ta okoliczność nie stanowi przeszkody do sporządzenia operatów, wyjaśniając przy tym, że przy ich przygotowaniu – do czasu wejścia w życie stosownego rozporządzenia – trzeba wziąć pod uwagę obowiązujące przepisy. W tym przypadku kluczowe znaczenie ma art. 43 ust. 7 ustawy o odpadach. Problem polega jednak na tym, że jest to przepis ogólny, niezawierający szczegółowych wytycznych potrzebnych do przygotowania operatu. Zgodnie z tym przepisem instalacje, budynki, miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów mają być projektowane, wykonywane, wyposażane, uruchamiane, użytkowane i zarządzane w sposób ograniczający możliwość powstania pożaru, a w razie jego wystąpienia zapewniający:

Art. 43 ust. 3  
ustawy  
o odpadach

- zachowanie nośności konstrukcji obiektów budowlanych przez określony czas,
- ograniczenie rozprzestrzeniania się ognia i dymu w ich obrębie,
- ograniczenie rozprzestrzeniania się pożaru na sąsiednie obiekty budowlane lub tereny przyległe,
- możliwość ewakuacji ludzi lub ich uratowania w inny sposób,
- uwzględnienie bezpieczeństwa ekip ratowniczych, a w szczególności zapewnienie warunków do podejmowania przez te ekipy działań gaśniczych.

## CO ZAWRZEĆ W OPERACIE?

Brak przepisów wykonawczych stanowi problem przede wszystkim dla specjalistów podejmujących się wykonywa-

Wewnętrzne  
zalecenia PSP  
dotyczące  
elementów  
operatu

nia operatów. Organy Państwowej Straży Pożarnej starają się we własnym zakresie rozwiązać te kwestie, przyjmując wewnętrzne zalecenia dotyczące tego, co powinien zawierać operat. W zaleceniach tych podkreśla się jednak, że nie stanowią one prawa powszechnie obowiązującego, nie zawierają katalogu zamkniętego elementów operatu oraz że w szczególnych przypadkach podmiot składający operat przeciwpożarowy może być wezwany do uzupełnienia złożonego dokumentu. W zaleceniach podaje się także, że nie będą one obowiązywały w momencie ukazania się aktu prawnego (rozporządzenia) określającego wymagania, jakie powinien spełniać operat przeciwpożarowy.

Przykładowe  
zalecenia KM  
PSP w Poznaniu

Przykładem mogą być zalecenia wydane przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu (należy podkreślić, że nie są to zalecenia powszechnie obowiązujące/wiążące, należy je traktować raczej jako „wytyczne”). Zgodnie z tymi zaleceniami operat winien zawierać następujące elementy:

1. Informacje dotyczące właściciela/użytkownika zakładu/ obiektu.
2. Opis prowadzonego procesu technologicznego (miejsca/ obszaru, gdzie odpady są magazynowane, zbierane, przetwarzane, wytwarzane).
3. Opis miejsca i sposobu magazynowania odpadów (wytwarzania, zbierania, przetwarzania) oraz rodzaj odpadów znajdujących się na terenie danego podmiotu (odpady palne, niepalne, niebezpieczne itp.). Sposób oznakowania miejsca magazynowania odpadów.
4. Maksymalne ilości odpadów (roczna ilość oraz maksymalna ilość odpadów w danym momencie) w rozbiciu na poszczególne rodzaje odpadów, podane w tonach (Mg).

5. Określenie wymaganego i ponadnormatywnego sposobu zabezpieczenia miejsca (w tym technicznego oraz organizacyjnego), w którym są magazynowane odpady (zbierane, przetwarzane itp.).
6. Sposób postępowania w przypadku pożaru (lub innego zdarzenia) odpadów.
7. Część graficzna, która zawierał m.in. dane dotyczące układu dróg pożarowych, rozmieszczenia hydrantów zewnętrznych, wskazania miejsc magazynowania (wytwarzania, zbierania) odpadów, wyjść ewakuacyjnych, zaznaczenie urządzeń przeciwpożarowych, plan sytuacyjny zakładu itp.
8. Analiza magazynowanych (wytwarzanych, zbieranych, przetwarzanych) odpadów w kontekście wzajemnego usytuowania i warunków, w których są magazynowane (wytwarzane, zbierane, przetwarzane) i ewentualnego reagowania pomiędzy sobą.
9. Informacja o decyzji – pozwoleniu na użytkowanie obiektu.
10. Informacje o powierzchni, wysokości i liczbie kondygnacji obiektu.
11. Informacje o kategorii zagrożenia ludzi oraz przewidywanej liczbie osób na każdej kondygnacji i w pomieszczeniach, których drzwi ewakuacyjne powinny otwierać się na zewnątrz pomieszczeń.
12. Informacje o przewidywanej gęstości obciążenia ogniowego.
13. Ocena zagrożenia wybuchem pomieszczeń oraz przestrzemi zewnętrznym.
14. Informacje o klasie odporności pożarowej oraz klasie odporności ogniowej i stopniu rozprzestrzeniania ognia elementów budowlanych.

15. Informacje o podziale na strefy pożarowe oraz strefy dymowe.
16. Informacje o usytuowaniu z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe, w tym o odległości od obiektów sąsiadujących.
17. Informacje o warunkach i strategii ewakuacji ludzi lub ich ratowania w inny sposób.
18. Informacje o sposobie zabezpieczenia przeciwpożarowego instalacji użytkowych, a w szczególności wentylacyjnej, ogrzewczej, gazowej, elektrycznej, teletechnicznej i piorunochronnej.
19. Informacje o doborze urządzeń przeciwpożarowych (w tym w gaśnice) i innych urządzeń służących bezpieczeństwu pożarowemu, dostosowanych do wymagań wynikających z przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej i przyjętych scenariuszy pożarowych, z podstawową charakterystyką tych urządzeń.
20. Informacje dotyczące doprowadzenia drogi pożarowej.
21. Informacje dotyczące zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru.
22. Sposoby zabezpieczenia ewentualnych prac niebezpiecznych pod względem pożarowym, które mogą odbywać się w miejscach magazynowania, zbierania, przetwarzania, wytwarzania odpadów.

## KONTROLA

Kontrola zgodności z warunkami ppoż. przed wydaniem zezwolenia

Zaznaczyć należy, że to, co znajdzie się w operacie, będzie miało duży wpływ na wydanie zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów. Przed jego wydaniem komendant Państwowej Straży Pożarnej musi bowiem skontrolować obiekt w zakresie zgodności z warunkami ochrony

przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym. Po przeprowadzeniu kontroli wydawane jest postanowienie w przedmiocie spełniania wymagań określonych w:

- przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- operacie,
- postanowieniu uzgadniającym operat.

Postanowienie pokontrolne (nie mylić z postanowieniem uzgadniającym treść operatu) jest wiążące dla organu wydającego zezwolenie. Jeżeli komendant uzna, że powyższe wymagania nie zostały spełnione przez podmiot prowadzący gospodarowanie odpadami, organ właściwy do wydania zezwolenia (na mocy art. 41a ust. 4a ustawy o odpadach) będzie musiał odmówić wydania wnioskowanego zezwolenia lub pozwolenia.

Postanowienie pokontrolne wiążące dla organu wydającego zezwolenie

80

Złą wiadomością dla przedsiębiorców jest to, że na negatywne postanowienie komendanta PSP wydane po przeprowadzeniu kontroli nie przysługuje zażalenie. Przedsiębiorca może je zaskarżyć, ale dopiero w odwołaniu od decyzji o odmowie wydania zezwolenia. Rozwiązanie to jest bardzo niekorzystne z punktu widzenia przedsiębiorców. Rozpatrywanie odwołania od decyzji odmownej trwa zazwyczaj kilka miesięcy.

## CO MOŻNA ZROBIĆ?

Przedsiębiorcy nie mają wyjścia. Nie mogą czekać na przepisy wykonawcze dotyczące operatów. Zwłoka może ich drogo kosztować, ponieważ po przekroczeniu terminów przewidzianych w przepisach przejściowych nastąpi utrata zezwolenia. Muszą więc w miarę szybko przystąpić

Jak najszybsze złożenie wniosku o wydanie/zaktualizowanie zezwolenia

do zlecenia przygotowania operatu przeciwpożarowego w oparciu o takie przepisy, jakie aktualnie obowiązują, oraz uzyskać uzgodnienie komendanta PSP. Czas jest szczególnie istotny w sytuacji, gdy organem właściwym do wydania/zaktualizowania zezwolenia jest marszałek. Za uważać bowiem należy, że dotychczas większość zezwoleń wydawali starostowie. Natomiast zgodnie z nowelizacją, jeśli maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg (3 tys. ton), organem właściwym staje się marszałek województwa. Nie jest to duża ilość odpadów, więc spora część podmiotów przejdzie z właściwości starosty do marszałka. To z kolei oznacza, że do marszałków trafią sprawy z całego województwa i mogą tworzyć się kolejki, a czas oczekiwania na decyzje znacznie się wydłuży. Z tego powodu ważne jest, by wniosek o zezwolenie złożyć jak najszybciej. ■