



Kraków, Warszawa, dnia 20 kwietnia 2020r.

OIGD 62/2020  
PZPB/31/2020  
81/PKD/2020

**Pani Jadwiga Emilewicz**  
**Wicepremier, Minister Rozwoju**

**Pan Andrzej Adamczyk**  
**Minister Infrastruktury**

Szanowna Pani Premier,

Szanowny Panie Ministrze,

Jako organizacje zrzeszające oraz reprezentujące interesy przedsiębiorców oraz firm z branży drogowej, pragniemy zwrócić uwagę Pani Premier i Pana Ministra na problematykę związaną z długim procesem uzyskiwania zezwoleń administracyjnych w stosunku do materiałów wytwarzanych i ponownie wykorzystywanych na budowie, w związku z ich klasyfikacją jako odpad, oraz na niejednoznaczne, i niespójne interpretacje ustaw środowiskowych, począwszy od RDOŚ na etapie przygotowania inwestycji, przez WIOŚ na etapie budowy. Interpretacje te, znacznie utrudniają realizację inwestycji budowlanych, a także mogą wpływać na zwiększone ich koszty.

Podczas prac budowlanych w infrastrukturze drogowej, kolejowej czy kubaturowej, powstają i wytwarzane są materiały i elementy budowlane, które z powodzeniem można wykorzystać ponownie np. beton i gruz betonowy, mieszanki bitumiczne (destrukty), cegły i gruz ceglany, gleba i ziemia niezanieczyszczona oraz tłuczeń torowy (kruszywo). Materiały te są w większości pełnowartościowymi produktami, które bezpośrednio lub po dalszym przetworzeniu mogą być z powodzeniem wykorzystywane w procesach budowlanych. Zgodnie z polskim ustawodawstwem pod pojęciem odpadu rozumie się „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”. Wykonawcy na wielu projektach nie zamierzają pozbywać się tych przedmiotów (materiałów), lecz ponownie wykorzystać podczas realizacji robót.

Praktycznie we wszystkich przypadkach specjaliści przygotowujący opracowania środowiskowe, których celem jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji drogowych (DUŚ), jako jednej z podstawowych decyzji w przygotowaniu inwestycji zmuszeni są klasyfikować materiały i elementy budowlane oraz ziemię jako odpady w myśl przyjętych rozporządzeń Ministra Środowiska dotyczących odpadów<sup>1</sup>. Efekt ten niestety powoduje,

<sup>1</sup> • Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. 2020, poz. 10);  
• Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2016 r., poz. 93);  
• Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. 2019 poz. 819);  
• Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz. U. z 2015 r., poz. 132).

że coraz częściej Wykonawcy spotykają się z sytuacją, kiedy organy administracji np. Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska (WIOŚ), podczas kontroli klasyfikują ww. materiały jako odpady. WIOŚ stoją na stanowisku, iż dany wykonawca powinien posiadać zezwolenie na przetwarzanie odpadów tj. materiałów, których wykonawca nie pozbywa się i nie zamierza się pozbyć i do których pozbycia nie jest obowiązany. Konsekwencją takiej interpretacji jest także problem z magazynowaniem tych materiałów (wg. WIOŚ odpadów) na terenie lub obrębie inwestycji. Często są to inwestycje, których teren budowy jest maksymalnie zawężony do prowadzonych prac (przede wszystkim kontrakty kolejowe) i ciężko jest chociażby magazynować takie materiały na terenie budowy. Jednak, gdy materiały te sklasyfikujemy jako odpad, problem narasta nam znacznie, ponieważ przewożenie odpadów pomiędzy terenem budowy, a chociażby miejscem magazynowania (zapleczem), które nie znajduje się bezpośrednio na terenie budowy określonym w pozwoleniu na budowę, związane jest z koniecznością uregulowania tego w formie zezwolenia na zbieranie odpadów (na zapleczu), oraz dodatkowo zezwolenia na przetwarzanie odpadów na terenie budowy (gdy odpady te ponownie miałyby wrócić na budowę i być wykorzystane).

Zdaniem Wykonawców ww. problem dotyczący interpretacji definicji odpadów w stosunku do materiałów wytwarzanych i ponownie wykorzystywanych na budowie, wymaga doprecyzowania w kierunku możliwości wykorzystania takich materiałów, bez konieczności uzyskiwania decyzji, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Ponadto sygnalizujemy, iż niejasną i szkodliwą dla branży budowlanej jest obecna interpretacja organów Inspekcji Ochrony Środowiska, jakoby proces budowlany nie mógłby być utożsamiany z procesem produkcyjnym, o którym mowa w art. 10 pkt 3 ustawy o odpadach. Taka interpretacja skutkuje wydawaniem negatywnych opinii przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska na wnioski marszałków województw, do których składane są zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o odpadach. „Uznanie albo odmowa uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje w drodze decyzji marszałka województwa wydawanej po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce wytwarzania tego przedmiotu lub tej substancji”.

W ocenie Wykonawców proces budowlany jest procesem produkcyjnym.

Analizując wykładnię literalną należy wskazać, iż istnieje więcej, niż jedna definicja słów proces i produkcja: proces – „ciąg następujących czynności w celu osiągnięcia zamierzonego efektu”, produkcja – „zorganizowana działalność mająca na celu wytwarzanie jakichś towarów, usług lub dóbr kultury”, „przekształcenie zasobów w dobra oraz rezultat tego procesu”. Na gruncie przytoczonych definicji nie ma wątpliwości, iż budowanie jest procesem. W naszej ocenie, proces budowlany mieści się w obu przytoczonych definicjach produkcji, bowiem z pewnością jest to przekształcenie zasobów w dobra oraz rezultat tego procesu, jak i zorganizowana działalność mająca na celu wytwarzanie „jakichś towarów, usług lub dóbr kultury” jest spełniona. Skoro ideą wprowadzonego w art. 10 ustawy o odpadach jest rozwiązanie polegające na traktowaniu niektórych substancji i przedmiotów powstających w wyniku procesu produkcyjnego, jako nie odpadów i stworzenie ram prawnych bezpiecznego ich wykorzystania, przy spełnieniu warunków wymienionych w przepisie, które bez problemu mogą być spełnione również w procesie budowania, nie ma powodów, aby zawężać rozumienie przywołanych przepisów i wyłączać spod ich stosowania procesy budowy.

Prosimy o wydanie interpretacji, zgodnie z którą proces budowlany (budowa dróg, linii kolejowych, lotnisk, innych obiektów) traktowany będzie tożsamo z procesem produkcyjnym.

Wnioskujemy, o zainicjowanie prac legislacyjnych zmierzających do wydania przez Ministra Klimatu rozporządzenia określającego szczegółowe kryteria dotyczące uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, kierując się względami ochrony środowiska, życia lub zdrowia ludzi w stosunku do materiałów, które wytwarzane są na budowach i mogą być w dużej mierze ponownie wykorzystane jako produkty, a nie odpady (beton i gruz betonowy, mieszanki bitumiczne (destrukt), cegły i gruz ceglany, gleba i ziemia niezanieczyszczona oraz tłuczeń torowy (kruszywo)), lub o ich usunięcie z katalogu odpadów. Takie działanie w znacznym stopniu przyspieszyłoby i ułatwiłoby procesy budowlane.

Wnioskujemy również, o zmiany w stosowanych rozporządzeniach Ministra Środowiska, które już na etapie przygotowania inwestycji, a szczególnie, w wydawanych decyzjach DUŚ, powodują, że pełnowartościowe materiały i elementy budowlane klasyfikowane są jako odpady. Pragniemy zwrócić uwagę, iż zdaniem specjalistów i naukowców zrzeszonych w naszych organizacjach, którzy zajmują się zasadami zrównoważonego rozwoju, takie traktowanie materiałów i elementów budowlanych jest sprzeczne z gospodarką o obiegu zamkniętym, do której dążą praktycznie wszystkie kraje Europy. Zwracamy uwagę, że w od 2015 r. Komisja Europejska prowadzi intensywne działania mające na celu przyspieszenie procesu przechodzenia Europy na gospodarkę o obiegu zamkniętym, a tym samym poprawę konkurencyjności i promowanie trwałego wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy. Te ostatnie argumenty nabierają obecnie szczególnego znaczenia dla polskiej gospodarki.

Tymczasowo, celem usprawnienia procesów inwestycyjnych w sytuacji spowodowanej wprowadzeniem w Polsce stanu epidemii, zwracamy się z prośbą o możliwość wyłączenia stosowania ustawy o odpadach w stosunku do największych strumieni materiałów wytwarzanych i wykorzystywanych na terenie budowy tj.: beton i gruz betonowy, mieszanki bitumiczne (destrukt), cegły i gruz ceglany, niezanieczyszczona gleba i ziemia oraz tłuczeń torowy (kruszywo).

Z poważaniem,

Andrzej Wyszyński  
Prezes Zarządu  
/-/

Polskie Stowarzyszenie  
Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych

Barbara Dzieciuchowicz  
Prezes Zarządu  
/-/

Ogólnopolska Izba  
Gospodarcza Drogownictwa

Jan Styliński  
Prezes Zarządu  
/-/

Polski Związek Pracodawców Budownictwa

Zbigniew Kotlarek  
Prezes Zarządu  
/-/

Stowarzyszenie Polski Kongres Drogowy

Podpisy sygnatariuszy zebrane elektronicznie

Polskie Stowarzyszenie  
Wykonawców Nawierzchni  
Asfaltowych  
Aleje Jerozolimskie 155, U3  
02-326 Warszawa  
biuro@pswna.pl

Ogólnopolska Izba  
Gospodarcza Drogownictwa  
ul. Mogilska 25  
31-542 Kraków  
oigd@oigd.com.pl

Polski Związek Pracodawców  
Budownictwa  
Kaliska 23/lok. U4, 02-316  
Warszawa  
sekretariat@pzpb.com.pl

Stowarzyszenie Polski  
Kongres Drogowy  
ul. Jagiellońska 80  
03-301 Warszawa  
biuro@kongresdrogowy.pl