



Opinia

o ustawie o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmienia:

- 1) ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.);
- 2) ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 124, poz. 1152, z późn. zm.);
- 3) ustawę z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 i Nr 175, poz. 1458 oraz z 2007 r. Nr 176, poz. 1236);
- 4) ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859);
- 5) ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. Nr 138, poz. 865);
- 6) ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 i Nr 227, poz. 1505).

Według uzasadnienia projektu, w związku z koniecznością osiągnięcia celów:

- zawartych w dyrektywie Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów i Traktacie Akcesyjnym, oraz
- innych wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej,
- zawartych Krajowym planie gospodarki odpadami 2010

w nowelizowanej ustawie zostały zawarte uregulowania, w szczególności w zakresie:

- 1) zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych z urzędu (dodawany art. 54b – 54e ustawy o odpadach);
- 2) zakazu składowania odpadów palnych selektywnie zebranych (od dnia 1 stycznia 2010 r., art. 55 ust. 1 pkt 7a ustawy o odpadach);
- 3) zakazu składowania odpadów ulegających biodegradacji selektywnie zebranych (od dnia 1 stycznia 2013 r., wprowadzany art. 55 ust. 1 pkt 7b);
- 4) wprowadzenia środków dyscyplinujących przedsiębiorców, w zakresie wywiązywania się z obowiązku składania zbiorczych zestawień danych (art. 1 pkt 26 opiniowanej ustawy).

Nowelizacja ustawy o odpadach obejmuje ponadto następujące kwestie:

- wprowadzenie decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami dla świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów budowlanych, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw, co powinno ułatwić działalność przedsiębiorcom prowadzącym działalność na terenie całego kraju,
- dostosowanie podziału kompetencji organów do obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- ujednoczenie przepisów w sprawie wstrzymywania działalności i ustanowienie przepisów dotyczących wznowienia wstrzymywanej działalności,
- korektę przepisów dotyczących sprawozdawczości i baz danych w zakresie gospodarki odpadami,
- wprowadzenie odrębnych wymagań dla przewoźnych urządzeń służących do przetwarzania odpadów zawierających azbest,
- doprecyzowanie niektórych przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów,
- doprecyzowanie „zasady bliskości” (zmiana art. 9 ustawy o odpadach), a przez to zapewnienie pełnej spójności z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów,
- uszczegółowienie definicji odpadów komunalnych (w związku z brzmieniem przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji) oraz zmianę definicji odpadów z wypadków,
- dodanie regulacji wskazującej, które podmioty są stronami postępowania administracyjnego w sprawach o wydanie decyzji na podstawie przepisów ustawy o odpadach,

- wprowadzenie zmian w przepisach karnych, mających na celu ułatwienie egzekwowania realizacji przepisów ustawy dotyczących: zasady bliskości, przedkładania właściwemu organowi informacji niezbędnych do zamknięcia składowiska z urzędu, a także innych obowiązków nałożonych na posiadaczy odpadów (art. 1 pkt 42–48 opiniowanej ustawy) oraz dodanie rozdziału 9a wprowadzającego do ustawy o odpadach (w miejsce kar grzywny), instytucję kar pieniężnych (przepisy zawierające regulacje dotyczące kar pieniężnych wprowadzono także do ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji – art. 4 pkt 24 opiniowanej ustawy, natomiast w ustawie – Prawo ochrony środowiska regulacje w tym zakresie zostały znacząco rozszerzone).

W przepisach przejściowych w szczególności wskazane zostały terminy, w których działalność:

- w zakresie zbierania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, komunalnych osadów ściekowych, odpadów medycznych i weterynaryjnych o właściwościach zakaźnych,
- polegającą na świadczeniu usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw,
- w zakresie unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych innymi metodami niż termiczne przekształcanie odpadów

może być kontynuowana na podstawie dotychczasowych zezwoleń, pozwoleń lub decyzji. Przepisy te zawierają ponadto regulacje, dotyczące terminu zachowania mocy przez przywołane powyżej akty administracyjne oraz okresów, po upływie których wygasają one w całości lub w określonej części.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem zmian odnoszących się do:

- obowiązku przekazania właściwemu marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych, o których mowa w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach,
- zakazu składowania odpadów palnych selektywnie zebranych oraz ulegających biodegradacji selektywnie zebranych,
- oraz odpowiednich przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 56. posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2009 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. Projekt ten był przedmiotem prac Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

W trakcie drugiego czytania, które miało miejsce na 56. posiedzeniu Sejmu w dniu 16 grudnia 2009 r. zostały zgłoszone 3 poprawki, w związku z czym projekt ustawy ponownie został skierowany do Komisji w celu ich rozpatrzenia. Przedmiotowe poprawki dotyczyły w szczególności wprowadzenia do ustawy zakazu: zbierania określonych pozostałości, odpadów i osadów poza miejscem ich wytwarzania, unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych przez ich współspalanie oraz wprowadzenia kary aresztu albo grzywny za przeprowadzenie tego rodzaju unieszkodliwiania. Komisja po rozpatrzeniu poprawek wniosła o ich odrzucenie

W toku trzeciego czytania wszystkie poprawki zostały odrzucone i opiniowana ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 3 – ze wstępu do wyliczenia wynika, iż proponowana zmiana polega na nadaniu nowego brzmienia ust. 1a–1c w art. 4 ustawy o odpadach, podczas gdy w tej jednostce redakcyjnej dodaje się ponadto ust. d i e. W związku z powyższym proponuje się przyjęcie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art.1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) w art. 4:

- a) ust. 1a–1c otrzymują brzmienie:

"1a. Substancje i przedmioty, które nie spełniają wymagań technicznych, przez co stanowią zagrożenie dla środowiska lub stanowią zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi, są odpadami.

1b. Ministrowie właściwi do spraw gospodarki, transportu, rolnictwa i zdrowia oraz Minister Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, mogą określić, każdy w zakresie swoich kompetencji, w drodze rozporządzeń, wymagania techniczne, o których mowa w ust. 1a.

1c. Wydając rozporządzenie, o których mowa w ust. 1b, ministrowie uwzględnią:

- 1) wymagania ochrony środowiska;
- 2) bezpieczeństwo użytkowania substancji lub przedmiotów;
- 3) możliwe zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi;
- 4) wymagania ochrony dóbr kultury lub
- 5) wymagania wynikające z przepisów Unii Europejskiej.",

b) dodaje się ust. 1d i 1e w brzmieniu:

"1d. Przepisów ust. 1a–1c nie stosuje się do pojazdów wycofanych z eksploatacji.

1e. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w drodze decyzji, stwierdza niespełnienie wymagań technicznych, o których mowa w ust. 1a, przez substancje lub przedmioty i nakłada obowiązek pozbycia się tych odpadów, wskazując sposób wykonania tej decyzji."";

- 2) art. 1 pkt 3, art. 4 ust. 1c – mając na względzie poprawność gramatyczną przepisu proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 3, w art. 4 w ust. 1c we wstępie do wyliczenia wyraz "rozporządzenie" zastępuje się wyrazem "rozporządzenia";

- 3) art. 1 pkt 4 lit. a i b, ust. 3 i 3a – należy zwrócić uwagę na niecelowość zamieszczenia w formuły "z zastrzeżeniem ust. 4". Zasady techniki prawodawczej (§ 23 ust. 3) określają sposób zamieszczania wyjątków lub uściśleń przepisu merytorycznego, mianowicie w przypadku, jeżeli od któregoś z elementów przepisu merytorycznego przewiduje się wyjątki lub uściślenia, przepis formułujący wyjątek zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie merytorycznym. Należy podkreślić, że przytoczony przepis nie nakazuje użycia w przepisie merytorycznym zwrotu "z zastrzeżeniem". Zastosowanie tego zwrotu, w szczególności w obrębie jednej jednostki redakcyjnej może powodować wątpliwości interpretacyjne, ponieważ najczęściej zwrot ten nie niesie żadnej treści normatywnej. Innymi słowy dla rozumienia przepisu (mając na uwadze fakt, iż w akcie normatywnym poszczególne artykuły stanowią pewną logiczną całość) obecność tego zwrotu lub jego brak nie ma znaczenia.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 4 w lit. a i b, w art. 9 w ust. 3 i 3a skreśla się wyrazy "z zastrzeżeniem ust. 4";

- 4) art. 1 pkt 10, w art. 19 w ust. 6 ustawy o odpadach wprowadzona została regulacja, zgodnie z którą odpowiedni organ samorządowy wydaje opinię, w sprawie zatwierdzenia przez starostę programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi, w **terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania o jej wydanie**. Należy zauważyć, że instytucja tzw. współdziałania przy wydawaniu decyzji uregulowana została w art.106 Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa). Zgodnie z art. 106 § 3 Kpa "organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później **niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania**, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin", a zatem wprowadzana regulacja art. 19 w ust. 6 ustawy o odpadach, w zakresie ustanowienia terminu do wydania opinii, jest praktycznie jednobrzmiąca z uregulowaniem przepisu art.106 § 3 Kpa, który miałby w tym przypadku zastosowanie. Mając powyższe na uwadze przepis art. 19 w ust. 6, jako niewnoszący żadnej nowości normatywnej, jest zbędny. Konsekwencją uwzględnienia powyższego stanowiska jest konieczność dokonania odpowiedniej zmiany w ust. 7 art. 19 ustawy o odpadach.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 10, w art. 19 skreśla się ust. 6,
- w art. 1 w pkt 10, w art. 19 w ust. 7 wyrazy "niedotrzymania terminu, o którym mowa w ust. 6 ," zastępuje się wyrazami "niewydania opinii w terminie";

Analogiczne uregulowania w zakresie wydawania przywołanej powyżej opinii zostały także sformułowane we wprowadzanym do ustawy art. 26 ust.6a i 6b. Rozwiązanie to, z przedstawionych powyżej powodów oraz jako niemające nowości normatywnej, również należy ocenić negatywnie.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 17 w lit. d, skreśla się ust. 6a,
- w art. 1 w pkt 17 w lit. d, w ust. 6b wyrazy "niedotrzymania terminu, o którym mowa w ust. 6 ," zastępuje się wyrazami "niewydania opinii w terminie";

(W proponowanym brzmieniu art. 26 ust. 6b ustawy o odpadach, występuje nieprawidłowe odesłanie. Termin do wydania, przez odpowiedni organ, opinii określony został w ust. 6a, nie zaś jak przyjęto w ust. 6.)

- 5) art. 1 pkt 12, art. 21a ust. 4 – w ust. 4 art. 21a ustawy o odpadach zbędne jest zdanie drugie. W przepisie tym nie występuje wymóg przekazania prezydentowi miasta kopii wydanej przez starostę decyzji.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 12, w art. 21a w ust. 4 skreśla się zdanie drugie.
- 6) art. 1 pkt 19 lit. a, art. 28 ust. 3 ustawy o odpadach – mając na względzie poprawność gramatyczną przepisu proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 19 w lit. a, w ust. 3 we wstępie do wyliczenia wyraz "których" zastępuje się wyrazem "którym";
- 7) art. 1 pkt 38 lit. b, art. 55 ust. 3a ustawy o odpadach – wprowadzenie do ustawy przepisu art. 55 ust. 3a jest sprzeczne z dyrektywą wynikającą z Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą wyrażanie wszystkich elementów upoważnienia powinno następować w jednym artykule, jako podstawowej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego. Ułatwia to bowiem powoływanie w rozporządzeniu podstawy prawnej jego wydania, jak również pozwoli wyeliminować ewentualne komplikacje w przypadku nowelizacji rozporządzenia. Należy ponadto podkreślić, iż w konsekwencji dodania do ustawy omawianego przepisu w proponowanym brzmieniu jest konieczność zachowania w mocy, w przepisie przejściowym, aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 55 ust. 3 ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 wyrazy "Przepisy wykonawcze wydane na podstawie upoważnień określonych w art. 33 ust. 4 i 4a, art. 36 ust. 14, art. 42 ust. 3" zastępuje się wyrazami "Przepisy wykonawcze wydane na podstawie upoważnień określonych w art. 33 ust. 4 i 4a, art. 36 ust. 14, art. 42 ust. 3, art. 55 ust. 3".

Mirosław Reszczyński

legislator