

Warszawa, dn. 13.06.2018

Fundacja Greenpeace Polska  
ul. Altowa 4, 02-386 Warszawa

Ministerstwo Środowiska  
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

Szanowni Państwo!

W związku z trwającymi konsultacjami projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw w imieniu niżej wskazanych organizacji przesyłam uwagi do ww. projektu.

Magdalena Figura



Fundacja Greenpeace Polska

W imieniu:

1. Joanna Furmaga, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć
2. Maria Huma, Fundacja Kupuj Odpowiedzialnie
3. Kamila Musiatowicz, Fundacja Alter eko
4. Agnieszka Sadowska-Konczal, Polskie Stowarzyszenie Zero Waste
5. Maria Staniszevska, Polski Klub Ekologiczny
6. Tobiasz Adamczewski, Fundacja WWF Polska
7. Piotr Barczak, European Environmental Bureau
8. Radosław Gawlik, Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA
9. Piotr Rymarowicz, Towarzystwo na rzecz Ziemi
10. Jacek Schindler, Stowarzyszenie Nowa Idea
11. Wioletta Nowak, Rudziane Razem
12. Małgorzata Grabowska-Snarska, Stowarzyszenie OKOLICA
13. Tomasz Wojciechowski, Instytut Gospodarki o Obiegu Zamkniętym

# Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw

## Spis treści

Podsumowanie.....	2
Uwaga ogólna.....	2
Uwagi do zmian w ustawie o odpadach.....	3
Uwagi ogólne .....	3
Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy .....	4
Uwagi do zmian w ustawie Kodeks karny .....	10
Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy .....	10
Uwagi do zmian w ustawie – Prawo ochrony środowiska .....	11
Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy .....	11
Przepisy przejściowe .....	11
Uwagi ogólne .....	11
Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy .....	12
Uwagi do przebiegu konsultacji publicznych dotyczących projektu ustawy.....	13

## Podsumowanie

7 czerwca 2018 r. zaprezentowano na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>. Jak wskazują autorzy uzasadnienia projektu ustawy zaproponowane w nim zmiany stanowią „realizację postulatów samorządów województw o rozwiązanie problemu porzucania odpadów, w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, jak również w miejscach, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w tym również nasilającego się zwłaszcza w maju 2018 r. zjawiska pożarów nagromadzonych odpadów”. Zmiany te „mają ograniczyć nieprawidłowości, a w szczególności doprecyzować przepisy w zakresie ochrony przeciwpożarowej, a także postępowania w przypadku wystąpienia pożarów”.

Projekt bez wątplenia zawiera szereg propozycji zmierzających w dobrym kierunku, które mogą pomóc w rozwiązaniu wspomnianych problemów. Jednocześnie jednak ma on charakter niezwykle kazuistyczny i koncentruje się niemal wyłącznie na kwestiach związanych z ochroną przeciwpożarową. W ten sposób autorzy projektu pomijają inne, znane od dawna, negatywne aspekty związane z gospodarką odpadami, co znacząco wpływa na brak jego uniwersalności i może prowadzić w niedalekiej przyszłości do potrzeby wprowadzania kolejnej nowelizacji.

Jednocześnie podkreślić należy, że analizowany projekt sprawia wrażenie przygotowywanego w wielkim pośpiechu, bez dochowania należytej staranności, co przejawia się przede wszystkim w niechlujności legislacyjnej (błędy językowe, powtórzenia, brakujące słowa, błędne numery przepisów). Błędy są również obecne w uzasadnieniu projektu ustawy, które posługuje się inną numeracją artykułów niż projekt ustawy, a także odwołuje się do przepisów, których próżno szukać w tekście normatywnym<sup>2</sup>. Z tych względów projektodawca powinien poświęcić więcej czasu na korektę tekstu ustawy i jego uzasadnienia, żeby uniknąć ewentualnego ryzyka stworzenia luk prawnych, związanych z wskazanymi błędami, a także odpowiednio zmienić bądź projekt, bądź jego uzasadnienia w taki sposób, żeby to drugie nie odwoływało się do nieistniejących przepisów.

## Uwaga ogólna

Jedną z istotnych przyczyn patologii w gospodarce odpadami w Polsce jest wprowadzony rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach zakaz składowania odpadów, których zawartość węgla organicznego oraz ciepło spalania przekraczają ustanowione wartości. W zamierzeniu zakaz ten miał spowodować zredukowanie masy odpadów składowanych na rzecz ich odzysku i recyklingu. W rzeczywistości rozporządzenie to tworzy jedynie zmagazynowaną górę odpadów, z którymi nie ma co zrobić, gdy nie można ich składować. Według sprawozdań Urzędów Marszałkowskich z wykonania WPGO za lata 2014-2016 ilość wytworzonych odpadów o kodzie 19 12 12 wyniosła 7 964 425 Mg w 2016 r. Dodatkowo w tym roku wytworzono 2 678 674 Mg odpadów o kodzie 19 12 10. Można zatem przypuszczać, że zmagazynowana ilość odpadów o kodzie 19 12 12 osiągnęła blisko 20 mln Mg do czerwca bieżącego roku. W zestawieniu z całkowitą wydajnością spalarni odpadów komunalnych oraz cementowni, wynoszącą nie więcej niż 2,1 ml Mg/r wyraźnie widać, że nie ma obecnie możliwości racjonalnego zagospodarowania przeważającej ilości tych odpadów niż poprzez dopuszczenie ich do składowania.

---

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312419/katalog/12514885#12514885>

<sup>2</sup> Por. s. 9 i 10 uzasadnienia projektu ustawy oraz art. 6 – 11 projektu ustawy.

Organizacje pozarządowe zwracały uwagę na ten problem już w 7 grudnia 2015 r., przed wprowadzeniem rozporządzenia, w liście skierowanym do Pana Premiera Mateusza Morawieckiego ([http://www.otzo.most.org.pl/zwe/zakaz\\_skladowania\\_rozporzadzenie\\_MG\\_list.pdf](http://www.otzo.most.org.pl/zwe/zakaz_skladowania_rozporzadzenie_MG_list.pdf))

Niniejszym, po raz kolejny postulujemy o zmianę przywołanego rozporządzenia tak, aby uwzględniało realia, a nie było regulacją niemożliwą do spełnienia, nie tylko tworząc fikcję, ale powodując patologie. Jednocześnie konieczne są dalsze prace legislacyjne usprawniające system gospodarki odpadami tak, aby zmalała ilość odpadów zmieszanych, a wzrosła zbieranych selektywnie i poddawanych recyklingowi.

Jednym z najistotniejszych problemów związanych z gospodarką odpadami, w tym z magazynowaniem i przetwarzaniem odpadów, są powstające w związku z tymi procesami uciążliwości zapachowe. Wobec powyższego, w celu zapewnienia należytej ochrony środowiska i zdrowia ludzi, konieczne jest wydanie rozporządzenia określającego wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza, na podstawie art. 222 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska lub przyspieszenie prac legislacyjnych nad planowaną ustawą o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej i rozporządzeniami wykonawczymi do niej.

## Uwagi do zmian w ustawie o odpadach

### Uwagi ogólne

Wydawanie zezwoleń na wszelkie formy gospodarki odpadami powinno być uwarunkowane uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu lub zakończeniem postępowania w sprawie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Aktualnie<sup>3</sup> nie jest wymagane wykazanie pozwolenia na użytkowanie obiektu czy też zmiany sposobu użytkowania obiektu, w którym magazynuje się zbierane odpady, w zakresie warunków bezpieczeństwa: pożarowego, pracy, zdrowotnego, higieniczno-sanitarnego, ochrony środowiska bądź wielkości lub układu obciążeń. Analizowany projekt kładzie nacisk wyłącznie na bezpieczeństwo pożarowe, zapominając o pozostałych aspektach związanych z gospodarką odpadami, która może mieć w wpływ na środowisko, w tym zdrowie i życie ludzi.

Dodatkowo wydanie zezwoleń na gospodarkę odpadami powinno być poprzedzone odbiorem obiektu przez inspekcję ochrony środowiska, państwową straż pożarną, nadzór budowlany, inspekcję sanitarną i inspekcję pracy. Brak obowiązku dokonywania stosownych uzgodnień przed wydaniem pozwoleń sprawia, że inspekcje wszczynają postępowania wobec podmiotów naruszających zasady gospodarowania odpadami. Postępowania te toczą się latami, bowiem niesolidni przedsiębiorcy wykorzystują liczne możliwości prawne, aby przedłużyć czas rozstrzygnięcia sporu, czemu sprzyja fakt prowadzonych równolegle przez te inspekcje, postępowań. Projekt ponownie skupia się w tym zakresie wyłącznie na kwestiach przeciwpożarowych, co należałoby rozszerzyć w szczególności w świetle obowiązków zarządzającego składowiskiem odpadów (art. 135 ust. 2) i nałożonych na niego zakazów (art. 189 ust. 2 pkt 10).

Co więcej, właściwy organ powinien mieć obowiązek odmówienia wydania zezwolenia na gospodarowanie odpadami nie tylko w przypadku negatywnego postanowienia inspekcji ochrony środowiska lub państwowej straży pożarnej, ale także nadzoru budowlanego, inspekcji sanitarnej i inspekcji pracy.

Stąd też należy rozważyć dodanie do wszystkich tych przepisów projektu, które mówią o kontroli przeprowadzanej przez inspekcję ochrony środowiska oraz państwową straż pożarną analogicznych zapisów dotyczących kontroli wykonywanej przez nadzór budowlany (w postaci powiatowego inspektora nadzoru budowlanego), inspekcję sanitarną (w postaci państwowego powiatowego inspektora sanitarnego) oraz inspekcję pracy (w postaci okręgowego inspektora pracy).

---

<sup>3</sup> Wymóg taki zawierała jednak poprzednia ustawa o odpadach z dnia 20 czerwca 2001 r. w swoim art. 28 ust. 10, który został uchylony w dniu 12 marca 2010 r.

## Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy

### Art. 4a

Należy usunąć pierwsze słowo „odpadów” we fragmencie (zbędne słowo przekreślone): „[...] oraz połowy określonej w decyzji masy ~~odpadów~~ wszystkich rodzajów odpadów, która może być magazynowana w okresie roku”.

### Art. 6a

Jeżeli wizyjny system kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów miałby obejmować utrwalanie wizerunków osób pracujących lub z innych względów przebywających na terenie takiego miejsca należy w tym przepisie uwzględnić wymagania związane z ochroną danych osobowych i regulacjami zawartymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

### Art. 32

Za nieuzasadnione należy uznać dodawanie nowego ustępu 1a w jego obecnie proponowanej formie i w konsekwencji zmienianie treści ust. 2 – 5. Treść tego ustępu powinna zostać zawarta w nowym art. 32 ust. 1 pkt 7. Art. 32 powinien w związku z tym otrzymać treść:

*Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku:*

- 1) *naruszenia hierarchii sposobów postępowania z odpadami, polegającego na niewysegregowaniu odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, wbrew art. 18 ust. 7;*
- 2) *naruszenia zakazu dotyczącego postępowania z odpadami niebezpiecznymi, o którym mowa w art. 21;*
- 3) *naruszenia zakazów określonych w art. 23 ust. 2;*
- 4) *naruszenia obowiązku określonego w art. 27 ust. 2;*
- 5) *naruszenia wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 29 ust. 2;*
- 6) *naruszenia zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o którym mowa w art. 30 ust. 1;*
- 7) *gdy ten sam posiadacz odpadów zostanie ukarany po raz drugi za czyn opisany w art. 194 ust. 1 pkt 4.*

Jednakże należy rozważyć dodanie nowego ustępu 1a i w konsekwencji odpowiednią zmianę ust. 2 – 5 w sytuacji zmiany obecnie proponowanej treści tego ustępu na: *Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, w przypadku gdy ten sam posiadacz odpadów zostanie ukarany po raz drugi za czyn opisany w art. 194 ust. 1 pkt 4.* Należy bowiem zauważyć, że dwukrotne łamanie zakazu zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowania odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie odpadów lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 41, jest na tyle doniosłym naruszeniem przepisów ustawy, że powinno skutkować wydaniem decyzji o wstrzymaniu działalności.

#### Art. 41

W uzasadnieniu ustawy próżno szukać przyczyny ustalenia właściwości marszałka województwa do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy całkowita pojemność instalacji lub innego miejsca magazynowania odpadów przekracza 3 000 Mg na rok. W Ocenie Skutków Regulacji liczba ta pojawia się co prawda dwukrotnie, jednak jedynie w kontekście dodatkowego obciążenia marszałków województw. Stąd za niezbędne należy uznać uzasadnienie wyboru akurat takiej pojemności, a nie mniejszej.

#### Art. 41a ust. 3a

Z obecnej treści proponowanego przepisu nie wynika, jaki organ ma wydać wspomniane w nim postanowienie. Co prawda z wykładni przepisu art. 41a ust. 4a wynika, że chodzi o odpowiedniego komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Niemniej omawiany przepis powinien zostać poprawiony, otrzymując np. następująca treść: *Po przeprowadzeniu kontroli komendant powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej wydaje postanowienie [...].*

#### Art. 41a ust. 4

Przepis ten w swojej obecnej formie zawiera dwa błędy – zbędne słowo „zezwolenie” oraz brakujące słowo „na” w zwrocie „zezwolenia na przetwarzanie odpadów”. W związku z tym powinien on otrzymać następującą treść (zbędne słowa przekreślone, słowa które należy dodać podkreślone):

*W przypadku postanowienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, ~~zezwolenie~~, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów.*

#### Art. 41a ust. 4a

W przepisie tym również należy usunąć jedno zbędne słowo „zezwolenie” (zbędne słowo przekreślone):

*W przypadku postanowienia komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, ~~zezwolenie~~, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów.*

#### Art. 41a ust. 8

Przepis ten zawiera powtórzony zwrot „o którym mowa”, który powinien zostać zastąpiony przyimkiem „w” (zbędne słowa przekreślone, słowa które należy dodać podkreślone):

*Przepisów dotyczących kontroli komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej oraz wykonania operatu przeciwpożarowego, o którym mowa ~~o którym mowa~~ w art. 42 ust. 4c, nie stosuje się w przypadku zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających przetwarzanie odpadów, które dotyczą wyłącznie odpadów niepalnych.*

#### Art. 42

Art. 1 pkt 6 lit. d ustawy zmieniającej powinien mieć treść „po ust. 4 dodaje się ust. 4a – 4c w brzmieniu”, nie zaś „po ust. 4 dodaje się ust. 4a i 4c w brzmieniu”.

### *Art. 43*

Art. 1 pkt 7 lit. c ustawy zmieniającej powinien mieć treść „po ust. 6 dodaje się ust. 7 – 9 w brzmieniu”, nie zaś „dodaje się ust. 7 i 8 w brzmieniu”.

### *Art. 46 ust. 1b*

Przepis ten przewiduje brak możliwości wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w określonych przypadkach, jeżeli wniosek został złożony przez przedsiębiorcę będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną. Pominięto w nim sytuację, w której wniosek zostaje złożony przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną. W zakresie tym przepis wymaga uzupełnienia.

### *Art. 46 ust. 1e*

Przepis ten przewiduje obowiązek odmówienia wydania zezwolenia na odpowiednią formę gospodarowania odpadami przedsiębiorcom, którzy pięciokrotnie zostali ukarani za naruszenia zakazów, objętych sankcjami karnymi *sensu largo* lub administracyjnymi karami pieniężnymi. Uzasadnienie projektu nie zawiera informacji, w jaki sposób ustalono liczbę niezbędnych ukarań do wydania takiej decyzji odmownej. Należy w związku z tym zastanowić się nad ujednoczeniem tej liczby w stosunku do innych przepisów zawierających podobne rozwiązania, tj. art. 32 ust. 1a oraz art. 46 ust. 1g. Proponowana w omawianym przepisie liczba pięciu ukarań wydaje się w oczywisty sposób zbyt wysoka i powinna zostać zmniejszona do liczby dwóch lub maksymalnie trzech ukarań, zgodnie z zasadą *three strikes and you're out*. Nie można bowiem zezwalać na dalsze prowadzenie działalności przedsiębiorcy, który notorycznie dopuszcza się naruszeń prawa i mimo nakładanych na niego kar nie zmienia swojego postępowania.

### *Art. 47 ust. 1*

Przepis ten nakłada na właściwy organ obowiązek wezwania posiadacza odpadów do niezwłocznego zaniechania naruszeń przepisów ustawy. W jego nowym brzmieniu proponuje się wskazanie przykładu takiego naruszenia poprzez dodanie zwrotu „w szczególności gdy w sposób istotny narusza warunki przeciwpożarowe, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 6a oraz ust. 2 pkt 7b oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 43 ust. 9”. Propozycję tę należy skrytykować z uwagi na posłużenie się nieostrym i ocennym sformułowaniem „istotny sposób”, które z jednej strony może spowodować, że różne organy będą go w różny sposób interpretować, a ponadto, że będą rzadziej sięgać po nałożony na nie obowiązek, wskazując że dane naruszenie nie miało charakteru istotnego. W obecnym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, że organ ma obowiązek wezwać posiadacza odpadów do zaniechania jakiegokolwiek naruszenia przepisów ustawy, w tym przepisów przeciwpożarowych. W proponowanym rozwiązaniu takie wątpliwości mogą się pojawić, co może w konsekwencji prowadzić do braku podstaw do wydania decyzji o cofnięciu odpowiedniego zezwolenia.

Dlatego z treści art. 47 ust. 1 należy albo usunąć cały zwrot „w szczególności gdy w sposób istotny narusza warunki przeciwpożarowe, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 6a oraz ust. 2 pkt 7b oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 43 ust. 9” (gdyż jego treść jest już zawarta w obecnie obowiązującej wersji przepisu) albo w ostateczności usunąć tylko słowa „w sposób istotny”.

#### *Art. 47 ust. 5*

O ile zrozumiąły i poprawny językowo wydaje się być zwrot „negatywny skutek w środowisku prowadzonej działalności”, o tyle takiego przymiotu nie ma zwrot „szkoda w środowisku prowadzonej działalności”. Dlatego też przepis ten należy przeformułować np. w następujący sposób (podkreślono dodane i zmienione słowa):

*Posiadacz odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, jest obowiązany do usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie powstałych w związku z prowadzoną działalnością, objętą tym zezwoleniem, na własny koszt, w terminie wskazanym w decyzji, o której mowa w ust. 2. Przepisy art. 26 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.*

#### *Art. 48a ust. 1*

Z tych samych względów należy poprawić treść art. 48a ust. 1 nadając jego ostatniej części treść (podkreślono dodane i zmienione słowa):

*[...] w celu pokrycia kosztów usunięcia odpadów i ich zagospodarowania, w szczególności odpadów stanowiących pozostałości z akcji gaśniczej oraz negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie powstałych w związku z prowadzoną działalnością polegającą na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów.*

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że przepis ten będący odpowiednikiem art. 125, który dotyczy zarządzających składowiskiem odpadów, ma znacznie węższy zakres zastosowania – ograniczający się do dwóch przypadków (wykonania zastępczego decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, o której mowa w art. 26 oraz obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 5) – w stosunku do swojego pierwowzoru, co nie znajduje uzasadnienia. W związku z tym należy przepis ten przeformułować nadając mu następującą treść:

*Posiadacz odpadów obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, z wyłączeniem zarządzającego składowiskiem odpadów, jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w odpowiedniej wysokości z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w związku z prowadzoną działalnością polegającą na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów.*

#### *Art. 48a ust. 4*

W związku z tym, że zabezpieczenie roszczeń może zostać wykorzystane również po cofnięciu odpowiedniego zezwolenia na gospodarowanie odpadami przepis art. 48a ust. 4 powinien otrzymać treść (podkreślono dodane słowa):

*Właściwy organ przechowuje złożone przez posiadacza odpadów, o którym mowa w ust. 1 dokumenty potwierdzające wniesienie zabezpieczenia roszczeń przez cały okres obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów i po zakończeniu obowiązywania tego zezwolenia, do czasu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń, o której mowa w ust. 13.*



#### *Art. 48a ust. 5*

Ze względu na fakt, że art. 48a jest wzorowany na art. 125 powinien on konsekwentnie używać tych samych pojęć dla zachowania wewnętrznej spójności aktu prawnego. Stąd w art. 48a ust. 5 i wszystkich innych przepisach, w których pojawia się słowa „umowa ubezpieczenia” zwrot ten powinien zostać zastąpiony słowami „polisa ubezpieczeniowa”.

#### *Art. 48a ust. 7*

Przepis ten w stosunku do gwarancji z art. 125 zawiera bardzo daleko idące zawężenie, zgodnie z którym zabezpieczenie roszczeń może zostać wykorzystane wyłącznie „w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie powstałych w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w ustawie o odpadach”. Zawężenie takie nie znajduje żadnego uzasadnienia. Z tego względu przepisowi temu powinno się nadać treść odpowiadającą treści art. 125 ust. 4 w zw. z art. 131 ust. 4 i art. 129 ust. 1, np.:

*Gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub polisa ubezpieczeniowa stwierdza, że w dowolnym czasie, do wydania ostatecznej decyzji o zwrocie depozytu lub o zwrocie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej, o którym mowa w ust. 13, w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie powstałych w związku z prowadzoną przez podmiot działalnością związaną z gospodarowaniem odpadami bank lub zakład ubezpieczeniowy uregulują zobowiązania na rzecz organu prowadzącego egzekucję tych obowiązków.*

#### *Art. 48a ust. 8 pkt 2*

Słowniczek ustawy o odpadach nie zawiera definicji państwa członkowskiego. Jedynie art. 49 ust. 8 stanowi, że „rejestr zawiera linki do rejestrów prowadzonych w innych niż Rzeczpospolita Polska państwach członkowskich w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym w celu ułatwienia rejestracji w nich”, jednakże z uwagi na zupełnie inny cel tego przepisu niż art. 48a nie sposób wprost zastosować zawartej w nim definicji, zgodnie z którą państwem członkowskim jest państwo członkowskie Unii Europejskiej, państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacja Szwajcarska. Stąd istnieje potrzeba dodania odpowiedniej definicji do słowniczka lub też doprecyzowania treści art. 48a ust. 8 pkt 2 na analogicznej zasadzie jak w przypadku art. 49 ust. 8.

#### *Art. 48 ust. 9*

W treści tego przepisu dwukrotnie pominięto słowo „odpadów”. Jego treść powinna brzmieć następująco (podkreślono dodane słowa):

*Posiadacz odpadów, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany utrzymywać ustanowione zabezpieczenie roszczeń przez okres obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów i po zakończeniu obowiązywania tego zezwolenia, do czasu uzyskania ostatecznej decyzji o zwrocie zabezpieczenia roszczeń, o której mowa w ust. 13.*

#### *Art. 48 ust. 9*

Przepis ten zawiera nie potrzebne powtórzenie, które należy wykreślić (skreślono zbędne słowa):

*W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, organ prowadzący egzekucję, orzeka, w drodze decyzji, o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie odpadów i ich zagospodarowanie oraz na usunięcie tych skutków, o ile wszystkich tych działań nie wykonał w całości i ~~nie wykonał ich~~ na własny koszt posiadacz odpadów.*

#### *Art. 48 ust. 13 pkt 3*

Przepis ten zawiera wskazywany już wcześniej błąd językowy, który należy wyeliminować np. w poniższy sposób (podkreślono dodane i zmienione słowa):

*wykonania przez posiadacza odpadów wszystkich obowiązków związanych z usunięciem odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie powstałych w związku z prowadzoną działalnością.*

Analogiczną zmianę należy wprowadzić w art. 47 ust. 14 pkt 2.

#### *Art. 129 ust. 4 pkt 16*

Przepis ten jest kolejnym przejawem zbytnio kazuistycznego podejścia autorów omawianego projektu ustawy. Należy się w związku z tym zastanowić nad zmianą jego treści w sposób, który ujmowałby problem systemowo, a nie tylko ograniczał się do występującego w maju i czerwcu 2018 r. zjawiska pożarów składowisk i magazynów odpadów. W związku z tym warto rozważyć wprowadzenie następującej treści tego przepisu (podkreślono dodane słowo):

*określenie planu awaryjnego, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych, gleby i powietrza z powodu emisji substancji ze składowiska odpadów, a także na wypadek wystąpienia pożaru.*

#### *Art. 194*

Art. 1 pkt 15 lit. b ustawy zmieniającej powinien mieć treść „po ust. 4 dodaje się ust. 4 – 7 w brzmieniu”, nie zaś „po ust. 4 dodaje się 4 i 7 w brzmieniu”.

#### *Art. 194 ust. 1 pkt 4*

Za niezrozumiałą należy uznać propozycję zmiany tego przepisu i zastąpienie jego dotychczasowej treści „zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie odpadów lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 41” nowym brzmieniem „nieutrzymywanie zabezpieczenia roszczeń wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 48a ust. 9”. Treść obu tych przepisów dotyczy zupełnie innych sytuacji i nie ma między nimi adekwatnego związku, uprawniającego do zastępowania jednego przepisu drugim.

Co więcej zmiana taka automatycznie oznacza, że tracą sens projektowane przepisy art. 194 ust. 4 i 5, które odwołują się do obecnego brzmienia art. 194 ust. 1 pkt 4, który to przepis w takim brzmieniu ma przestać obowiązywać.

Dlatego też należy uznać, że przepis art. 194 ust. 1 pkt 4 powinien pozostać niezmieniony, zaś jego proponowana w omawianej ustawie treść powinna znaleźć się w innym punkcie art. 194 ust. 1 – np. pkt 4a lub 9.

## Art. 194 ust. 7

Przepis ten ma być częścią ustawy o odpadach, dlatego też błędne jest dodawanie na jego końcu słów „zmienianej w pkt 1”, które należy z projektu wykreślić.

## Uwagi do zmian w ustawie Kodeks karny

### Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy

#### Art. 183 § 1

Omawiany projekt ustawy jest próbą reakcji na powtarzające się nadużycia w gospodarce odpadami, w szczególności występujące w magazynach odpadów. Proponowana nowa treść art. 183 § 3 k.k. nie zawiera jednak odwołań do tej formy gospodarowania odpadami, która – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpadach – nie może być zaliczona do żadnych z form czynności wykonawczej tego typu czynu zabronionego. Magazynowanie odpadów nie jest bowiem ich składowaniem, usuwaniem, przetwarzaniem, zbieraniem, dokonywaniem ich odzysku, unieszkodliwianiem ani transportowaniem. Z tego względu do przepisu tego – poza słusznie proponowanym przez autorów projektu zbieraniem – należy dodać również magazynowanie, nadając mu następującą treść (podkreślono dodane słowa):

*Kto wbrew przepisom składowuje, usuwa, przetwarza, zbiera, magazynuje, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrazić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.*

#### Art. 183a

Uwaga poczyniona przy art. 183 § 1 k.k. pozostaje aktualna również w wypadku art. 183a.

Jednocześnie jednak należy zauważyć trzy bardzo istotne problemy dotyczące tego nowego typu czynu zabronionego, a związane z:

1. nieproporcjonalnością grożącej za niego kary;
2. powstającym między nim a typami czynów zabronionych zawartych w ustawie o odpadach zbiegiem przepisów;
3. wątpliwe umieszczenie tego przepisu w odrębnym artykule.

#### Ad. 1

Co prawda w doktrynie prawa karnego przyjmuje się, że art. 183 § 1 k.k. opisuje typ abstrakcyjnego narażenia dobra prawnego na niebezpieczeństwo, zatem typ do realizacji znamion którego niepotrzebne jest spowodowanie skutku (typ formalny) to jednak zawiera on dodatkowe znamiona bez wypełnienia, których nie można mówić o odpowiedzialności karnej. Znamieniem tym jest takie zachowanie sprawy, które może potencjalnie zagrazić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach.

Oznacza to, że główną różnicą między obowiązującym art. 183 § 1 k.k. a proponowanym nowym art. 183a k.k. jest wyłącznie to dodatkowe znamię opisujące potencjalne konsekwencje zachowania sprawy. Oznacza to, że do odpowiedzialności za przestępstwo z art. 183a k.k. nie będzie potrzeby wykazywania istnienia możliwości zagrożenia życiu lub zdrowiu człowieka itd. Prowadzi to do wniosku, że czyn taki będzie czynem mniej karygodnym niż opisany w art. 183 § 1 k.k., co oznacza że możliwa

do wymierzenia za jego popełnienie kara powinna być odpowiednio mniejsza, nie zaś – jak proponują autorzy projektu – taka sama.

Z tego względu należy wskazać, że sankcja karna w tym przepisie powinna zostać zmieniona na karę pozbawienia wolności do lat 3.

Ad. 2

W pewnym uproszczeniu przepis ten ma kryminalizować niezgodną z przepisami ustawy gospodarkę odpadami. Porządek prawny zna już szereg przepisów, które penalizują takie zachowania – są to art. 171 – 192 ustawy o odpadach, które zawierają opisy czynów zabronionych, będących wykroczeniami. Proponowane dodanie art. 183a do kodeksu karnego doprowadzi do sytuacji, w której umyślny czyn niezgodny z przepisami ustawy, polegający na składowaniu, usuwaniu, przetwarzaniu, zbieraniu, dokonywaniu odzysku, unieszkodliwianiu albo transporcie odpadów będzie jednocześnie przestępstwem opisanym w kodeksie karnym i wykroczeniem opisanym w ustawie o odpadach. O ile nie jest to zjawisko obce prawu karnemu *sensu largo*, które zawiera w tym zakresie odpowiedni mechanizm wyłączenia wielości ocen zawarty w art. 10 kodeksu wykroczeń, o tyle wątpliwym jest czy taka intencja przyświeca autorom projektu<sup>4</sup>. Z tego też względu projektodawcy muszą się zastanowić nad wzajemnymi relacjami art. 183a k.k. i art. 171 – 192 ustawy o odpadach i wprowadzeniu między nimi choćby odpowiedniej subsydiarności ustawowej, wskazując, który z przepisów do jakich zachowań powinien znaleźć zastosowanie.

Ad. 3

Z uwagi na identyczne dobro prawne chronione przez art. 183 i proponowany art. 183a, a także bardzo zbliżone brzmienie art. 183 § 1 i art. 183a należy wskazać, że miejsce tego ostatniego typu czynu zabronionego jest w art. 183, nie zaś w odrębnym artykule. Z tego względu należy zastanowić się nad dodaniem do art. 183 przepisu § 1a, który będzie odpowiadał treścią proponowanemu art. 183a.

## Uwagi do zmian w ustawie – Prawo ochrony środowiska

Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy

*Art. 183c ust. 3*

Z obecnej treści proponowanego przepisu nie wynika, jaki organ ma wydać wspomniane w nim postanowienie. Co prawda z wykładni przepisu art. 183c ust. 4 wynika, że chodzi o odpowiedniego komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Niemniej omawiany przepis powinien zostać poprawiony, otrzymując np. następująca treść: *Po przeprowadzeniu kontroli komendant powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej wydaje postanowienie [...].*

## Przepisy przejściowe

Uwagi ogólne

Za wątpliwe należy uznać zachowanie ważności przez decyzje, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2 po upływie 12 miesięcy od wejścia w życie przepisów, o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. c i d oraz pkt 7 lit. c, których *vacatio legis* zostało określone na 12 miesięcy od ogłoszenia ustawy. Oznacza to, że decyzje te będą ważne przez 24 miesiące od dnia ogłoszenia ustawy. Okres ten jest stanowczo zbyt długi, a

---

<sup>4</sup> Na marginesie należy wskazać, że nie sposób zdekodować tę intencję na podstawie uzasadnienia projektu ustawy, którego odpowiedni fragment zawarty na stronie 9 uzasadnienia, nijak się ma do zaproponowanej treści przepisów kodeksu karnego.

treść art. 1 pkt 1 lit. c i d oraz pkt 7 lit. c, które dotyczą m.in. wymogu prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, nie uzasadnia tak długiego utrzymywania ważności ww. decyzji. W związku z tym należy rozważyć skrócenie tego okresu do 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

## Uwagi do poszczególnych artykułów ustawy

### *Art. 9 ust. 1*

Przepis ten zawiera powtórzenie, które należy wykreślić, a także jeden błąd związany z odmianą słowa (skreślono zbędne słowa, podkreślono zmienione słowa):

*Do postępowań w sprawach o wydanie zezwoleń ~~zezwolenia~~ na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających wymagania przewidziane dla zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy nowe.*

### *Art. 9 ust. 2*

W związku z proponowaną zmianą art. 11 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, zgodnie z którą zakazany będzie przywóz na teren kraju odpadów w celu unieszkodliwiania w procesach określonych jako D1 do D15 w załączniku I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, nie znajduje uzasadnienia zasada wyrażona w art. 9 ust. 2, zgodnie z którą „do postępowań w sprawach o wydanie zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju, o których mowa w art. 4 ustawy zmienianej w art. 3, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Z uwagi na *ratio legis* omawianego projektu ustawy, a także dla zachowania jego spójności (w tym wypadku między art. 9 ust. 1 i 2) należy postulować stosowanie przepisów nowych również do postępowań, o których mowa w art. 9 ust. 2.

### *Art. 10 ust. 1 i 2*

Przepisy te zawierają błędne odwołanie do art. 1 – zamiast do „art. 1 pkt 7 lit. c i d oraz pkt 7 lit. c” powinny odsyłać do „art. 1 pkt 1 lit. c i d oraz pkt 7 lit. c”.

### *Art. 10 ust. 2*

W przepisie tym brakuje słów „niż przez” (podkreślono dodane lub zmienione słowa):

*Decyzje, o których mowa w art. 45 ust.6 zachowują ważność w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów o których mowa w art. 1 pkt 1 lit. c i d oraz pkt 7 lit. c.*

### *Art. 11 ust. 1*

Ustęp ten wymaga dwóch zmian dla zachowania spójności z pozostałymi przepisami (podkreślono zmienione lub dodane słowa, przekreślono słowa usunięte):

*Posiadacz odpadów, który w dniu wejścia w życie ustawy posiada zezwolenie na zbieranie lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń i dokonania odpowiadająco wpłaty na rachunek, o którym mowa w art. 48a ust. 6, lub złożenia zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia do organu właściwego do wydania zezwolenia w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ~~przepisów~~ niniejszej ustawy. W*

*przypadku gdy posiadacz odpadów nie dopełnił tego obowiązku wygasa jego zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów.*

## **Uwagi do przebiegu konsultacji publicznych dotyczących projektu ustawy**

Negatywnie należy odnieść się do pośpiechu towarzyszącemu przeprowadzanym konsultacjom publicznym, który uniemożliwia uczestnikom konsultacji odpowiednią analizę projektu ustawy i obniża jakość całego procesu legislacyjnego. Zawarte w Regulaminie pracy Rady Ministrów i w wytycznych dotyczących przeprowadzania konsultacji społecznych terminy przy niniejszym projekcie ustawy nie zostały dotrzymane. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zalecenie stosowania 7 dniowego terminu podjęcia działań informacyjnych przed rozpoczęciem samego etapu zasięgania opinii, bądź w przypadku gdy informowanie o konsultacjach zaczyna się równoległe z samym zgłaszaniem opinii o ich szczególnej intensywności, a także na termin wyznaczony w par. 40 ust. 3 Regulaminu, tj. nie krótszy niż 14 (a zalecany 21) dniowy termin przeprowadzania konsultacji publicznych, który w wypadku przedmiotowego projektu wynosił niespełna 7 dni, w tym zaledwie niespełna 5 dni roboczych.

Naruszono również "Siedem Zasad Konsultacji", w szczególności w zakresie dobrej wiary, poprzez niedanie zainteresowanym obywatelom odpowiedniego czasu na zebranie argumentów oraz przewidywalności, gdyż "nie można nazwać konsultacjami zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni".

Za nieprzekonującą należy także uznać lakoniczną argumentację zawartą w piśmie informującym o przekazaniu projektu ustawy do konsultacji, gdzie jako przyczynę skrócenia przebiegu konsultacji publicznych podaje się "konieczność pilnego wdrożenia powyższych rozwiązań". Należy bowiem podkreślić, że skrócenie terminu może się odbyć jedynie po podaniu szczegółowego uzasadnienia, którego w tym piśmie brak. Jednocześnie podana wyżej przyczyna nie znajduje potwierdzenia w treści przepisów intertemporalnych, które zakładają w wielu przypadkach wejście w życie ustawy lub nałożenie obowiązków na podmioty gospodarujące odpadami, po 12, a nawet 24 miesiącach od dnia ogłoszenia ustawy lub wejścia w życie jej określonych przepisów. Tak odległe terminy oznaczają, że przedłużenie konsultacji publicznych przynajmniej do wymaganych prawem 14 dni nie miałyby istotnego znaczenia dla wejście w życie proponowanych przepisów, a bez wątpienia przyczyniłoby się do wzrostu ilości i jakości przedstawionych w ramach konsultacji stanowisk.

Daleko idące wątpiwości wzbudza jednocześnie bardzo wąski katalog podmiotów, do których zaadresowano informację o rozpoczęciu procesu konsultacji publicznej. Wśród 9 podmiotów znajdują się 3 reprezentujące interesy samorządów oraz 6 reprezentujących interesy przedsiębiorców, zajmujących się gospodarką odpadami. Informacji nie przekazano m.in. żadnej organizacji ekologicznej, co należy podać daleko idącej krytyce w związku ze znaczeniem tego projektu dla ochrony środowiska.