



Małgorzata Brzońska

 <http://orcid.org/0000-0002-0307-7578>

BBP Kancelaria

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.02>

Nowelizacja ustawy o odpadach: nowe obowiązki przedsiębiorców zbierających lub/i przetwarzających odpady — wybrane aspekty

Wstęp

W dniu 5 września 2018 r. weszła w życie, uchwalana w atmosferze pośpiechu i medialnego zainteresowania pozostającego w związku z licznymi pożarami instalacji do zagospodarowywania odpadów oraz tzw. dzikich wysypisk, ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹.

Sama intencja ustawodawcy, stanowiąca reakcję na nadużycia w sektorze gospodarki odpadami, zasadniczo nie budzi żadnych wątpliwości, jednak jej wykonanie oraz nowe wyzwania dla sektora gospodarki odpadami oraz wymogi, które należy spełnić do 5 września 2019 r., mogą być przedmiotem kontrowersji oraz poruszenia środowiska tzw. branży odpadowej. Wskazać bowiem wypada, że nowelizacja u.o.o. zobowiązuje przedsiębiorców do zaktualizowania posiadanych zezwoleń — przedsiębiorcy mają jedynie 12 miesięcy na opracowanie wniosków o zmianę posiadanych decyzji administracyjnych oraz uzyskanie nowych dokumentów, takich jak m.in. operaty przeciwpożarowe

¹ Dz.U. 2018, poz. 1592, dalej: nowelizacja u.o.o.

ustalone z komendantami powiatowymi Państwowej Straży Pożarnej, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: WZiZT), zaświadczenia i oświadczenia o niekaralności, pozyskania zabezpieczeń roszczeń oraz ewentualne zmiany tytułów prawnych do nieruchomości. W praktyce należy spodziewać się, że większość wniosków o zmianę decyzji wpłynie do organów z końcem sierpnia i początkiem września 2019 r., z uwagi na brak obowiązujących przepisów dotyczących stawek za zabezpieczenie roszczeń, co może wywołać opóźnienia w pracy organów. Konsekwencją nieterminowego złożenia wniosków lub niekompletnego wniosku do 5 września 2019 r. będzie utrata posiadanych uprawnień, tj. wygaśnięcie dotychczas posiadanych decyzji na zbieranie czy przetwarzanie odpadów.

Należy przytoczyć definicje zbierania i przetwarzania odpadów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach², ilekroć w ustawie jest mowa o przetwarzaniu, rozumie się przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie³. Z kolei przez zbieranie odpadów rozumie się gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o którym mowa w pkt 5 lit. b u.o.⁴.

Analiza wprowadzonych zmian

W treści uzasadnienia projektu nowelizacji u.o.o.⁵ wskazano, że zaproponowane zmiany legislacyjne stanowią realizację postulatów samorządów województw dotyczących rozwiązania 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 odpadów⁶.

² Dz.U. 2018, poz. 992, dalej: u.o.

³ K. KORKOWSKA-KROKOS: *Zezwolenia i pozwolenia na prowadzenie gospodarki odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019, s. 253. Zob. także: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. A. MOSTOWSKA. Warszawa 2014.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Druk sejmowy nr 2661, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/29154E125531957CC12582B40050A1B5/%24File/2661.pdf> [dostęp: 29.01.2019], s. 30.

⁶ Na temat pożarów składowisk zob. więcej m.in.: *Požary składowisk — stop patologiom w gospodarce odpadami*, <https://www.gov.pl/web/srodowisko/pozary-skladowisk-stop-patolo>

Z pozorów niewielka nowelizacja ustawy — zarówno co do objętości, jak i jej zakresu merytorycznego — po zaledwie kilku miesiącach obowiązywania sprawia w praktyce nie tylko problemy interpretacyjne (a nawet budzi zasadnicze wątpliwości co do swojej zgodności z Konstytucją), ale powoduje trudne do oszacowania konsekwencje finansowe, m.in. dla przedsiębiorców związanych węzłami obligacyjnymi z zamawiającymi, jakimi są gminy w postępowaniach przetargowych na odbiór i transport odpadów komunalnych oraz na odbiór i zagospodarowanie takich odpadów. Spora część wprowadzonych zmian dotyczy procedury udzielania zezwoleń na gospodarowanie odpadami oraz wymogów odnośnie składanych wniosków⁷.

Obecnie jednym ze znaczących problemów jest fakt, że prowadzenie działalności związanej z gospodarowaniem odpadami może odbywać się wyłącznie na nieruchomości, która stanowi własność, przedmiot użytkowania wieczystego lub dzierżawy posiadacza odpadów, czego dotyczy nowo dodany ust. 4a w art. 42 u.o. Oznacza to, że podmioty prowadzące do tej pory legalną działalność gospodarczą, tyle że na nieruchomości, do której posiadali tytuł prawny na podstawie umowy najmu, użyczenia czy trwałego zarządu, będą musiały albo zmienić profil działania, albo wymóc na właścicielach/użytkownikach wieczystych nieruchomości zmianę przyznanego im tytułu do nieruchomości.

Co więcej, umowa dzierżawy oraz oświadczenie o ustanowieniu użytkowania wymagają formy aktu notarialnego oraz wskazania masy i rodzaju odpadów, które mogą być zbierane lub przetwarzane w okresie roku na nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania oraz dzierżawy (art. 42 ust. 2 pkt 5 u.o.). Ustanawiający użytkowanie oraz dzierżawca są obowiązani zawrzeć, odpowiednio w oświadczeniu o ustanowieniu użytkowania lub w umowie dzierżawy, oświadczenie, że są świadomi odpowiedzialności solidarnej, o której mowa w art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁸ (art. 41b ust. 4 u.o.).

Dodatkowo nieruchomości te powinny być objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub powinna w stosunku do nich zostać wydana decyzja o warunkach zabudowy (art. 42 ust. 3c u.o.o.). W tej sytuacji pojawia się pytanie praktyczne — co zrobić z nieruchomościami, które nie są objęte planem miejscowym oraz nie wydano dla nich decyzji WZiZT)? Sama nowelizacja u.o.o. nie daje w tym zakresie jednoznacznej odpowiedzi. Pewne rozwiązanie zaproponowało Ministerstwo Środowiska w interpretacji zawartej w piś-

giom-w-gospodarce-odpadami [dostęp: 29.01.2019]; *Požary składowisk odpadów. Dlaczego płoną śmieci w całej Polsce?*, <https://smoglab.pl/pozary-skladowisk-odpadow-dlaczego-plona-smieci-w-calej-polsce/> [dostęp: 29.01.2019].

⁷ Zob. więcej na temat dotychczas obowiązujących regulacji: A. KIEPAS-KOKOT: *Odpady. Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie. Komentarz*. System Informacji Prawnej Legalis 2017; K. KARPUS w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013, s. 135—180.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 954.

mie z dnia 25 września 2018 r.⁹, przy czym pamiętać należy, że stanowisko to nie ma charakteru wiążącego. Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Środowiska brak jest wymogu załączenia do wniosku o wydanie stosownych zezwoleń w zakresie gospodarowania odpadami stanowiska właściwego organu, że decyzja WZiZT nie jest wymagana — organ nie może zatem żądać takiego załącznika. W takim przypadku ewentualna weryfikacja oceny, że jest to przypadek niewymagający dołączenia decyzji WZiZT, może nastąpić w ramach toczącego się postępowania administracyjnego¹⁰.

Wymóg dołączenia decyzji WZiZT stosuje się do pozwoleń uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów (wnioski o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów spełnia wymagania dla zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów — art. 45 ust. 5 u.o.). Z kolei art. 208 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska¹¹ wymaga, aby wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego spełniał wymagania określone dla pozwoleń sektorowych, czyli również uwzględniał wymagania dla wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów¹².

Ministerstwo Środowiska wskazało również, że w związku z wątpliwościami dotyczącymi dołączania załączników do wniosku o wydanie pozwolenia uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów, w projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (obecnie na etapie konsultacji publicznych) dokonuje się zmiany art. 45 ust. 5 u.o. przez uzupełnienie go wprost o ten wymóg.

Kolejna istotna zmiana wprowadzona nowelizacją u.o.o. dotyczy magazynowania odpadów. Dopuszczalny dotychczas trzyletni okres magazynowania odpadów został skrócony do roku¹³ (art. 25 ust. 4 u.o.), za wyjątkiem niezanieczyszczonej gleby lub ziemi, wydobytych w trakcie robót budowlanych, stanowiących odpady przeznaczone do wykorzystania do celów budowlanych w związku z budową obiektów liniowych w rozumieniu art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane¹⁴, które to odpady mogą być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez 3 lata. Przy czym przez niezanieczyszczoną glebę lub ziemię rozumie się glebę lub ziemię, niezawiera-

⁹ Stanowisko Ministerstwa Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami z dnia 25 września 2018 roku, znak DGO.VI.022.21.2018.MD, http://odpady.net.pl/wp-content/uploads/2018/10/Szereg_pytan_do_nowelizacji_ustawy_o_odpadach.pdf [dostęp: 29.01.2019].

¹⁰ Ibidem, s. 2.

¹¹ Dz.U. 2018, poz. 799, ze zm.

¹² Stanowisko Ministerstwa Środowiska..., s. 2.

¹³ Do czasu wejścia w życie nowelizacji okres ten wynosił 3 lata. Zob. więcej: A. PACEK-ŁOPALEWSKA: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Wrocław 2013, s. 115—116.

¹⁴ Dz.U. 2018, poz. 1202 i 1276.

jące substancji powodujących ryzyko w ilościach przekraczających dopuszczalne zawartości tych substancji, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 101a ust. 5 pr.o.ś. (art. 25 ust. 4b u.o.).

Co więcej, okresy magazynowania odpadów są liczone łącznie dla wszystkich kolejnych posiadaczy tych odpadów, co wymagać będzie od przedsiębiorców szczególnej skrupulatności w pozyskiwaniu wiedzy na temat dotychczasowego sposobu postępowania z odpadami, w tym szczególnie informacji co do dotychczasowego okresu magazynowania ich u wszystkich poprzedników (art. 25 ust. 6 u.o.). Takie rozwiązanie w praktyce może wymusić na przedsiębiorcach szybką rotację odpadów, a przez to ich krótkie zaleganie na placach czy halach magazynowych, co faktycznie powinno przyczynić się do spadku liczby pożarów.

Warto przypomnieć, czym jest magazynowanie odpadów. Definicja legalna magazynowania znajduje się w art. 3 ust.1 pkt 5 u.o., zgodnie z którą **magazynowanie odpadów** — to czasowe przechowywanie odpadów obejmujące:

- wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę,
- tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów,
- magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów¹⁵.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, magazynowanie nie jest „[...] autonomiczną formą gospodarowania odpadami i zawsze stanowi część większego procesu — wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów”¹⁶.

Warto pamiętać także o tych rodzajach odpadów, dla których ustawodawca przewidział szczegółowe warunki ich magazynowania czy wręcz zakazy magazynowania, które niejednokrotnie będą różniły się od zasady wprowadzonej przez nowelizację u.o.o. Tytułem przykładu są to:

- oleje odpadowe, dla których warunki magazynowania określa odrębne rozporządzenie¹⁷,
- odpady medyczne, które magazynuje się m.in. w odpowiednio opisanych workach i pojemnikach o odpowiednich kolorach, we właściwej temperaturze i przed przekazaniem do unieszkodliwiania nie dłużej niż 30 dni, a w niektórych przypadkach 72 godziny¹⁸,
- pozostałości po termicznym przekształcaniu odpadów, które magazynuje się w taki sposób, aby zapobiec niedozwolonemu lub przypadkowemu uwolnieniu substancji zanieczyszczających do gleby i ziemi, wód powierzchniowych

¹⁵ *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. A. MOSTOWSKA..., s. 20—21.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 748/16, System Informacji Prawnej Legalis nr 1542968.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi. Dz.U. 2015, poz. 1694.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi. Dz.U. 2017, poz. 1975.

- i wód podziemnych, a według art. 160 ust. 5 pkt 2 u.o. odpady w postaci pylistej magazynuje się w zamkniętych pojemnikach¹⁹,
- wycofane z eksploatacji pojazdy przekazane do stacji demontażu oraz odpady z ich demontażu, dla których warunki magazynowania określa rozporządzenie²⁰,
 - odpady zawierające azbest, które magazynuje się zgodnie z rozporządzeniem²¹.

Niezależnie od powyższego, nowelizacja u.o.o. wprowadzała wymóg wskazania w treści wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które w tym samym czasie mogą być magazynowane. Masa ta nie może przekroczyć połowy maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w okresie roku, określonej w zezwoleniu na zbieranie odpadów lub zezwoleniu na przetwarzanie odpadów lub pozwoleniu na wytwarzanie odpadów uwzględniającym zbieranie lub przetwarzanie odpadów (art. 25 ust. 4a u.o.).

Następna zmiana wprowadzona nowelizacją u.o.o. dotyczy wprowadzenia obligatoryjnego monitoringu wizyjnego wszystkich miejsc magazynowania i składowania odpadów (art. 25 ust. 6a—8a u.o.). Jednakże pomimo wejścia w życie nowelizacji u.o.o. do dziś nie weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska określające wymagania dotyczące prowadzenia monitoringu, minimalne wymagania dla urządzeń technicznych wizyjnego systemu kontroli oraz wymogi przechowywania i udostępniania zapisanego obrazu. Niemniej na stronie rządowego centrum legislacji pojawiło się już kilka kolejnych projektów tego rozporządzenia, z czego dwa ostatnie projekty wzbudzają największe kontrowersje ze względu na przewidzianą w nich konieczność zapewnienia połączenia systemu monitoringu, w trybie online, z wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska²². Trudno przewidzieć, w jakiej finalnej wersji rozporządzenie faktycznie wejdzie w życie.

Nowelizacja u.o.o. wprowadza także nowe narzędzie, mające w teorii służyć zabezpieczeniu interesu publicznego w postaci pokrycia kosztów wykonania za-

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu. Dz.U. 2016, poz. 108.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dz.U. 2005, nr 143, poz. 1206.

²¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest. Dz.U. 2004, nr 71, poz. 649.

²² Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315902/katalog/12533575#12533575> [dostęp: 29.01.2019].

stępczego, w sytuacji wydania decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania oraz wykonania obowiązku polegającego m.in. na usunięciu odpadów i ich zagospodarowaniu łącznie z odpadami stanowiącymi pozostałości z akcji gaśniczej lub usunięciu negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom w ramach prowadzonej działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów. Narzędziem tym jest zabezpieczenie roszczeń (art. 48a u.o.). Pomimo że podobne rozwiązanie prawne stosowane jest od lat w przypadku składowisk odpadów, z uwagi na jego obowiązkowy charakter oraz prognozowane koszty uzyskania takiego zabezpieczenia, jest to jeden z tych elementów nowelizacji, który w branży odpadowej budzi największe kontrowersje. Z dniem 12 lutego 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń²³, które określa wysokość stawek zabezpieczenia roszczeń za megagram magazynowanych odpadów, pomimo ukazania się już trzech jego projektów. Zakłada ono podział stawek zabezpieczenia roszczeń na 11 grup, w wysokości od 1500 zł za 1 Mg odpadów do 1 zł za 1 Mg odpadów.

Dotatkowo wspomniane rozporządzenie wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym stawki zabezpieczenia roszczeń wynoszą 35% stawek określonych w projekcie w przypadku odpadów magazynowanych w regionalnej lub ponadregionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 35 ust. 6 i 6a u.o.o. lub punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w rozumieniu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴.

W przypadku odpadów należących jednocześnie do więcej niż jednej kategorii, przyjmuje się najwyższą stawkę spośród tych kategorii. Z kolei w przypadku jednoczesnego magazynowania odpadów należących do różnych kategorii, jeżeli suma maksymalnych mas odpadów jest mniejsza lub równa największej masie odpadów oraz jeżeli spośród tych kategorii magazynowane są odpady należące do kategorii, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lub 2 omawianego rozporządzenia, przyjmuje się najwyższą stawkę spośród tych kategorii.

W przypadku jednoczesnego magazynowania odpadów należących do różnych kategorii, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 3—II omawianego rozporządzenia, jeżeli suma maksymalnych mas odpadów jest mniejsza lub równa największej masie odpadów, stawkę przyjmuje się zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do projektu rozporządzenia.

Na marginesie, w celu uporządkowania należy nadmienić, że z uwagi na fakt, że obowiązkiem ustanowienia zabezpieczeń roszczeń nie zostały objęte

²³ Dz.U. 2019, poz. 256.

²⁴ Dz.U. 2018, poz. 1454.

odpady obojętne, omawiane rozporządzenie nie podaje stawek zabezpieczenia takich odpadów.

Kolejna zmiana wprowadzona nowelizacją u.o.o., która rodzi niepokój w sektorze gospodarki odpadami, to oświadczenia o niekaralności, które, jako załączniki do wniosku o wydanie zezwoleń, składać muszą przedsiębiorcy (art. 42 ust. 3a u.o.).

Zgodnie ze znowelizowanym art. 42 ust. 3a pkt 4 u.o.o. do wniosku o wydanie zezwolenia załącza się oświadczenie, że w stosunku do posiadacza odpadów, będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, oraz w stosunku do posiadacza odpadów, będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, albo wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej tego posiadacza odpadów prowadzącego działalność gospodarczą jako osoba fizyczna — w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 u.o.

Dyspozycja powyższego przepisu powoduje powstanie pytania o jego zgodność z zakazem retroaktywności. Czy zakresem powyższego zakazu nie jest niemożność ustanawiania przepisów prawnych, które wiążą skutki prawne ze zdarzeniami prawnymi mającymi miejsce w przeszłości? Czy możliwe jest wyciąganie negatywnych konsekwencji wobec podmiotów prawa, które niejednokrotnie godziły się na wymierzanie im administracyjnych kar pieniężnych i nie składały odwołań do organów wyższej instancji, ufając, że zapłata kary jest jedynym i ostatnim elementem odpowiedzialności administracyjnej, skutkującej wygaśnięciem zobowiązania publicznoprawnego?

Zasada niedziałania prawa wstecz, jak przypomniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 marca 1998 r., polega na tym, „aby nie stanowić prawa, które nakazywałoby stosowanie nowo ustanowionych norm do sytuacji zaistniałych przed wejściem ich w życie”²⁵.

W wyroku z 14 czerwca 2000 r. Trybunał stwierdził, że „zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”²⁶.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10 kwietnia 2006 r. stwierdził, że zasada nieretroaktywności „jest jednym z istotnych samodziel-

²⁵ K 24/97, System Informacji Prawnej Legalis nr 10426.

²⁶ P 3/00, System Informacji Prawnej Legalis nr 47993.

nych elementów państwa prawnego. Stanowi ona podstawową zasadę porządku prawnego w państwie opartym na założeniu, że każdy przepis normuje przyszłość nie zaś przeszłość²⁷.

Co więcej, przedmiotowe oświadczenie oderwane jest od odpowiedzialności osób pełniących funkcje decyzyjne w podmiocie ubiegającym o wydanie zezwolenia w kontekście chwili powstania podstaw odpowiedzialności, o której mowa w art. 194 ustawy o odpadach. Jak wyjaśnia ustawodawca w uzasadnieniu projektu nowelizacji u.o.o., jednym z celów nowelizacji jest ograniczenie przypadków tzw. recydywy stwierdzanych przez WIOŚ naruszeń w trakcie kontroli tych samych podmiotów. Jeżeli tak, to oświadczenie o niekaralności powinno odnosić się każdorazowo do okresu, w którym powstała przyczyna, której efektem było wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej.

W cytowanym oświadczeniu brak także odniesienia się do minimalnego progu wymierzonej kary. Nie sposób sobie wyobrazić, by w zakładanym przez ustawodawcę 10-letnim okresie, za które składane jest oświadczenie, nawet najlepiej funkcjonujący przedsiębiorca nie otrzymał kilkakrotnie kar w najniższej możliwej wysokości.

Tożsame uwagi dotyczą wprowadzonego nowelizacją art. 42 ust. 3a pkt 5 u.o.o., na mocy którego wnioskodawca zobowiązany jest załączyć do wniosku oświadczenie, że wspólnik, prokurent, członek zarządu lub członek rady nadzorczej posiadacza odpadów nie jest lub nie był wspólnikiem, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub członkiem zarządu innego przedsiębiorcy, w stosunku do którego w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 u.o.o.

Zakończenie

Z uwagi na przepisy intertemporalne nowelizacji u.o.o. przedsiębiorcy obawiają się także udziałów w nowych postępowaniach przetargowych, w szczególności tych dotyczących tworzenia i prowadzenia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) ze względu na brak na dzień dzisiejszy przepisów wykonawczych do wyżej wymienionej ustawy odnoszących się do technicznych wymogów monitoringu wizyjnego, wysokości zabezpieczenia roszczeń oraz ochrony przeciwpożarowej.

²⁷ I OPS 1/06, System Informacji Prawnej Legalis nr 75154.

W niniejszym artykule opisane zostały tylko wybrane aspekty nowelizacji u.o.o.²⁸. Ustawa nowelizująca wprowadza również szereg innych ograniczeń i obowiązków dla gospodarujących odpadami, jak obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów oraz dodatkowe obostrzenia w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.

Literatura

- KIEPAS-KOKOT A.: *Odpady. Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie. Komentarz*. System Informatyki Prawnej Legalis, 2017.
- KORKOWSKA-KROKOS K.: *Zezwolenia i pozwolenia na prowadzenie gospodarki odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019.
- PACEK-ŁOPALEWSKA A.: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Wrocław 2013.
- SOBOCIŃSKI D.: *Organy administracji publicznej właściwe w sprawach gospodarowania odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. A. MOSTOWSKA. Warszawa 2014.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- WEREŚNIAK-MASRI I.: *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*. Warszawa 2019.

Źródła internetowe

- Druk sejmowy nr 2661, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/29154E125531957CC12582B40050A1B5/%24File/2661.pdf> [dostęp: 29.01.2019].
- Pożary składowisk — stop patologiom w gospodarce odpadami*, <https://www.gov.pl/web/srodowisko/pozary-skladowisk-stop-patologiom-w-gospodarce-odpadami> [dostęp: 29.01.2019].
- Pożary składowisk odpadów. Dlaczego płoną śmieci w całej Polsce?*, <https://smoglab.pl/pozary-skladowisk-odpadow-dlaczego-plona-smieci-w-calej-polsce/> [dostęp: 29.01.2019].
- Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315902/katalog/12533575#12533575> [dostęp: 29.01.2019].
- Stanowisko Ministerstwa Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami z dnia 25 września 2018 roku, znak DGO.VI.022.21.2018.MD, http://odpady.net.pl/wp-content/uploads/2018/10/Szereg_pytan_do_nowelizacji_ustawy_o_odpadach.pdf [dostęp: 29.01.2019].

²⁸ Na temat innych zmian wprowadzonych nowelizacją zob. m.in. D. SOBOCIŃSKI: *Organy administracji publicznej właściwe w sprawach gospodarowania odpadami*. W: B. RAKOCZY: *Prawo...*, s. 87—114; I. WEREŚNIAK-MASRI: *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*. W: B. RAKOCZY: *Prawo o odpadach...*, s. 217—249.

Małgorzata Brzóska

**The amendment to the Waste Act:
new obligations of the entrepreneurs collecting
and / or processing waste — selected aspects**

Summary

The aim of this study is to present doubts related to the new legal instruments introduced by the Act of 20 July 2018 amending the Act on Waste and some other acts, which entered into force on September 5, 2018. The Amendment to the Act on Waste, adopted at the time when fires of installations for waste management and the so-called wild dumps were sweeping through Poland in the period June — July 2018, was supposed to be an antidote to the problems of excessive accumulation of waste in waste collection areas and in places not provided for such a purpose. Not exactly precise redaction of the provisions led to a situation in which, after several months from the date when the amendment came into force, there are still many questions requiring deeper analysis or amendment of the amended provisions.

The main changes concern the shortening of the waste storage period, the introduction of mandatory video monitoring of storage and waste storage, change of the competent authority for issuing permits for collecting and processing waste, limiting the list of legal titles to real properties on which waste management can be carried out, introduction of competences to the Waste Act granted to the city (powiat) commander of the State Fire Service at the stage of applying for a permit and at the stage of control, introducing the need to lodge security for claims or new grounds for refusal of related permits, including the punishment of partners and members of company bodies.

Due to the fact that the intertemporal regulations require entrepreneurs conducting economic activity in the waste management sector to submit applications for the change of existing permits — under pain of their expiry — within 12 months from the date of the entry into force of the amendment to the Waste Act (i.e. until 5 September 2019), it seems necessary to urgently focus on this topic.

Key words: waste, waste storage, refusal to issue a permit, video monitoring, security of claims, administrative monetary penalties, penalties of members of corporate bodies, change of administrative decision

Малгожата Бжуска

**Новая редакция закона об отходах:
новые обязанности предпринимателей, собирающих
и/или перерабатывающих отходы
Избранные аспекты**

Резюме

В настоящей статье представлены сомнения, вызванные новыми инструментами правового регулирования, введенными законом об отходах от 20 июля 2018 года, а также рядом других законов (Законодательный вестник РП за 2018 год, запись 1952), которые

вступили в силу 5 сентября 2018 года. Новая редакция закона об отходах, принимаемая на волне охвативших Польшу в июне-июле 2018 года пожаров сооружений, предназначенных для управления отходами, а также несанкционированных свалок, должна была стать ключом к решению проблемы избыточного складирования отходов как в предназначенных для этого местах, так и в местах, не предназначенных для свалок. Не вполне четкие формулировки закона, а также отсутствие конкретной даты, с которой вступают в силу некоторые положения закона, привело к тому, что через несколько месяцев после вступления в силу новой редакции число возникающих вокруг нее вопросов стало так велико, что новая редакция требует особых разъяснений или же внесения в нее очередных изменений.

Ключевые изменения касаются сокращения времени складирования отходов, введения обязательного видеомониторинга в местах складирования и хранения отходов, смены инстанции, выдающей разрешение на сбор и переработку отходов. Введено также ограничение правовых титулов на участки недвижимости, на которой может осуществляться управление отходами. В новой редакции закона предусмотрены новые полномочия городского (районного) коменданта Государственной пожарной охраны, которые распространяются на этап подачи заявки на выдачу разрешения, а также на этап контроля. Вводится необходимость внесения средств для обеспечения исковых требований, оговариваются новые основания для отказа в выдаче разрешения, предусматривающие в том числе уголовную ответственность для партнеров или членов правления компаний.

В связи с тем, что интертемпоральное право обязывает предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере управления отходами, подать заявления о внесении изменений в действующие разрешения — в противном случае разрешения могут быть аннулированы — в течение 12 месяцев с момента вступления в силу новой редакции закона об отходах (то есть до 5 сентября 2019 года), этот вопрос требует немедленного и внимательного рассмотрения.

Ключевые слова: отходы, хранение отходов, отказ в выдаче разрешения, видеомониторинг, обеспечения исковых требований, административные денежные штрафы, уголовная ответственность для членов правления компаний, изменение административного решения

Małgorzata Brzóska

Modifica della legge sui rifiuti: nuovi obblighi degli imprenditori che raccolgono e / o trattano i rifiuti — aspetti selezionati

Sommario

L'oggetto di questo articolo è la presentazione dei dubbi relativi a nuovi strumenti giuridici introdotti dalla legge del 20 luglio 2018 riguardante una modifica della legge sui rifiuti e altre leggi (GU n. 2018 punto 1592), che è entrata in vigore il 5 settembre 2018. Questa modifica della legge sui rifiuti, adottata nel periodo degli incendi delle installazioni per la gestione dei rifiuti e cosiddette 'discariche selvagge' in Polonia tra giugno e luglio 2018, avrebbe dovuto essere un rimedio ai problemi di eccessivo accumulo di rifiuti nelle aree di raccolta dei rifiuti e in luoghi non adattati. La redazione di norme non precisa ha portato a una situazione in cui dopo diversi mesi dalla data di entrata in vigore della modifica ci sono molte questioni che richiedono l'analisi o il cambiamento delle disposizioni modificate.

La principale modifica riguarda riduzione del periodo di deposito dei rifiuti, introduzione del monitoraggio obbligatorio delle aree di deposito e scarico, cambio dell'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione per la raccolta e il trattamento dei rifiuti, limitazione del catalogo dei titoli di beni immobili, su cui è possibile effettuare la gestione dei rifiuti, introduzione alla legge sui rifiuti delle competenze concesse al comandante cittadino (powiat) del Corpo dei vigili del fuoco dello Stato nella fase di richiesta di un permesso e nella fase di controllo, introduzione della necessità di depositare la sicurezza per i reclami o introduzione dei motivi di rifiuto del rilascio delle autorizzazioni correlati tra l'altro con la punizione dei partner e dei membri degli organi aziendali.

A causa del fatto che i regolamenti intertemporali impongono agli imprenditori, che svolgono attività economiche nel settore della gestione dei rifiuti, di presentare domande di modifica delle autorizzazioni esistenti — pena la loro scadenza — entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della modifica della legge sui rifiuti (ossia fino al 5 settembre 2019), un'analisi urgente dell'argomento sembra necessaria.

Parole chiave: rifiuti, deposito dei rifiuti, rifiuto di autorizzazione, monitoraggio video, sicurezza per i reclami, sanzioni amministrative, punizione dei membri degli organi aziendali, rettifica di una decisione amministrativa