



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 9 lipca 2019 r.

**Opinia o ustawie o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 1230)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa wprowadza następujące rozwiązania:

- 1) wzmocnienie kontroli gmin nad systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym nadzór nad firmami dobierającymi odpady komunalne;
- 2) zmiana stawki opłaty za odbieranie odpadów nieposegregowanych odpadów;
- 4) zmiany w zakresie zasad ustalania ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe;
- 5) uelastycznienie możliwości korzystania z kryteriów różnicujących stawki opłat;
- 6) wprowadzenie możliwości zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości posiadających kompostownik przydomowy;
- 7) dodanie przepisu regulującego kwestie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku śmierci właściciela nieruchomości;
- 8) doprecyzowanie w przepisach ustawy czasu na składanie korekt do sprawozdań i określenie terminu złożenia końcowego sprawozdania przez podmiot odbierający odpady komunalne do gminy, przez gminę do urzędu marszałkowskiego i przez urząd marszałkowski do Ministra Środowiska;
- 9) dodanie przepisu w zakresie 3-letniego okresu niedokonywania wpisywania do rejestru przedsiębiorców wykreślonych z rejestru działalności regulowanej;

- 10) wprowadzenie sankcji za składanie nieprawdziwych oświadczeń o spełnianiu warunków prowadzenia działalności przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli w momencie składania wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej;
- 11) wprowadzenie obowiązku aktualizacji danych w deklaracji tylko raz w miesiącu;
- 12) doprecyzowanie obowiązków organów gmin dotyczących przedstawienia wyników finansowych gospodarki odpadami komunalnymi, a także określenie zasad rozliczania środków uzyskanych z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 13) wprowadzenie możliwości podjęcia przez radę gminy uchwały o dopłacie do stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 14) wprowadzenie sankcji w przypadku niezarejestrowania lub wyrejestrowania pojazdu w wysokości do 1000 zł; kara będzie niższa od obecnie obowiązującej, którą przewiduje art. 97 Kodeksu wykroczeń; wprowadzane przepisy obniżą sankcję z 3000 zł do 1000 zł i zarazem obejmą sankcją podmioty gospodarcze, które dotychczas takiej sankcji nie podlegały, w odróżnieniu od osób fizycznych podlegających ww. grzywnie;
- 15) w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wprowadzono zmianę, zgodnie z którą opłatą objęto opłatą recyklingową wszystkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego, bez względu na ich grubość.

Ustawa co do zasady ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 83. posiedzeniu w dniu 4 lipca 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3495). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które wprowadziły do projektu poprawki.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki, które nie zyskały aprobaty Sejmu, wobec czego Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.) dodawany jest ust. 4, który przyznaje kompetencję radom gmin i właściwym organom związków międzygminnych w zakresie zapewnienia instalacji do przetwarzania odpadów.

Na podstawie art. 69 ustawy o samorządzie gminnym, zgromadzenie związku międzygminnego w zakresie zadań zleconych związkowi posiada kompetencje rady gminy. Dlatego nie ma potrzeby podkreślenia w u.c.p.g. kompetencji zgromadzenia związku międzygminnego w zakresie instalacji do przetwarzania odpadów.

Na uwagę zasługuje okoliczność, że w innych przepisach ustawy (np. art. 3 ust. 2a, art. 6j ust. 2a) ustawodawca ogranicza się do określenia jedynie kompetencji rady gminy. Pozostawienie art. 3 ust. 4 w uchwalonym brzmieniu rodziłoby argument za twierdzeniem, że w innych przypadkach organy związków międzygminnych nie mają kompetencji do działania, co jak się wydaje nie było zamiarem ustawodawcy.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 w lit. d, w ust. 4 skreśla się wyrazy „albo właściwy organ związku międzygminnego”;

2. W art. 5 ust. 1a u.c.p.g. postanowiono, że właściciele nieruchomości są obowiązani pozbywać się niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, przekazując je gminnej jednostce organizacyjnej lub przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne wpisanemu do rejestru działalności regulowanej. Cytowany przepis, poprzez wprowadzenie obowiązku pozbywania się odpadów w stanie zmieszonym, jest sprzeczny z innymi przepisami u.c.p.g. (np. art. 6ka ust. 1), które zmierzają do ograniczenia ilości niesegregowanych odpadów.

Prawdopodobnie jest to błąd ustawodawcy, a celem przepisu miało być jedynie określenie sposobu postępowania z tymi odpadami, które są zmieszane.

Jeżeli powyższe założenie jest prawdziwe należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 1 w pkt 6 w lit. b, w ust. 1a wyrazy „Właściciele nieruchomości są obowiązani pozbywać się niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, przekazując je” zastępuje się wyrazami „Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne są przekazywane przez właścicieli nieruchomości”;

3. Nowelizacja art. 9ja u.c.p.g. polega na wprowadzeniu zakazu wpisu przedsiębiorcy do rejestru w tym samym zakresie działalności gospodarczej nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wykreślenia z rejestru z powodu, wydania prawomocnego orzeczenia zakazującego przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem. W istocie chodzi tu o zastosowanie środka karnego przewidzianego w art. 41 § 2 Kodeksu karnego w razie skazania przedsiębiorcy za przestępstwo¹.

Wprowadzana zasada jest niespójna z treścią art. 43 § 1 Kodeksu karnego, który przyznaje sądowi prawo orzeczenia zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej w wymiarze od roku do lat 15.

Teoretycznie w tej sytuacji można byłoby albo skreślić omawianą zmianę, albo wprowadzić wyraźne odrębne zagrożenie omawianym środkiem karnym, w przypadku przedsiębiorców działającym w zakresie gospodarki odpadami. Ponieważ trudno wskazać relewantną cechę wyróżniającą takich przedsiębiorców spośród innych przedsiębiorców, lepszym rozwiązaniem jest pozostawienie zasad ogólnych.

Propozycja poprawki:

w art. 1 skreśla się pkt 25;

4. Na podstawie art. 9m u.c.p.g., prowadzący instalację komunalną będzie obowiązany, na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawić szczegółową kalkulację kosztów zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

Użycie wyrazów „na wniosek” jest nieadekwatne do kontekstu. Wyrazy te oznaczają akt zmierzający do wszczęcia postępowania i zwykle wiążą się z władczością podmiotu, do którego są kierowane (sąd, organ administracji). W tym przypadku lepiej użyć wyrazu „wzywać”, dla podkreślenia obowiązku zastosowania się do tego wezwania.

Propozycja poprawki:

¹ Patrz: W. Radecki, Komentarz do art.9(j) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Program informatyczny LEX.

w art. 1 w pkt 28, w art. 9m wyraz „wniosek” zastępuje się wyrazem „wezwanie”;

5. Zgodnie z art. 24a ust. 2a ustawy o odpadach (dalej: u.o.) skierowanie zatrzymanego pojazdu wraz z odpadami do najbliższego dostępnego miejsca magazynowania odpadów może polegać na nadzorowaniu przejazdu tego pojazdu przez określonych w ustawie funkcjonariuszy lub inspektorów albo usunięciu pojazdu przez jego przewiezienie lub holowanie.

Koszty usunięcia pojazdu będą uwzględniane w opłacie, którą poniesie podmiot wykonujący transport odpadów (art. 24a ust. 6 u.o.). Natomiast analogicznego składnika opłaty nie będzie pobierać się za nadzorowanie przejazdu pojazdu przez funkcjonariuszy lub inspektorów.

Ponieważ ustawa nie wskazuje kryteriów, które należy brać pod uwagę przy wyborze sposobu skierowania pojazdu do miejsca magazynowania odpadów, a w konsekwencji obowiązku poniesienia wyższej opłaty, istnieje ryzyko naruszenia art. 217 Konstytucji, który stanowi, że daniny publiczne – a opłata określona w art. 24a stanowi taką daninę – są nakładane w drodze ustawy.

Sformułowanie poprawki jest uzależnione od wskazania kryteriów wyboru sposobu skierowania pojazdu do miejsca magazynowania odpadów.

6. W dodawanym do art. 25 u.o. ust. 6f na posiadaczy odpadów nakłada się obowiązek zapewnienia wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska dostępności obrazu z wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów w czasie rzeczywistym przez system teleinformatyczny.

Posiadaczami odpadów są m.in. osoby fizyczne wytwarzające odpady w gospodarstwach domowych (art. art. 3 ust. 1 pkt 19 w zw. z pkt 32 u.o.). Magazynowanie odpadów dotyczy m.in. czasowego przechowywanie odpadów przez ich wytwórcę (art. art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o.).

Dlatego wykładnia językowa art. 25 ust. 6f u.o. prowadzi do wniosku, że m.in. należy zapewnić wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska stały monitoring śmieci w gospodarstwach domowych.

Powyższą wykładnię należy uzupełnić o porównanie brzmienia omawianego przepisu z brzmieniem ust. 6c i 6e w tym samym artykule, które to przepisy wyraźnie ograniczają zakres swojego stosowania do posiadaczy odpadów prowadzących profesjonalną działalność w zakresie gospodarki odpadami. Zgodnie z powszechnymi regułami wykładni, ta różnica w sposobie określenia podmiotów musi znaleźć odzwierciedlenie w odczytaniu różnych desygnatów tych określeń². Uwagę należy odpowiednio odnieść do art. 25a ust. 6h.

Zakładając, że celem art. 25 ust. 6f i 6h u.o. jest odniesienie się do profesjonalnych posiadaczy odpadów należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 6 w pkt 8 w lit. d:

- a) w ust. 6f w części wspólnej wyliczenia po wyrazach „posiadacz odpadów” dodaje się wyrazy „obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów lub zarządzający składowiskiem odpadów”,*
- b) w ust. 6h po wyrazach „Posiadacz odpadów” dodaje się wyrazy „obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów lub zarządzający składowiskiem odpadów”;*

7. Poprawka redakcyjna:

w art. 6 w pkt 15, w art. 35c w ust. 5 wyraz „uwzględnione” zastępuje się wyrazem „wpisane”;

8. Poprawka redakcyjna:

² Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń (art. 10 zasad techniki prawodawczej).

w art. 6 w pkt 17, wart. 38b ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Marszałek województwa wykreśla, w drodze decyzji, z listy instalację komunalną, o której mowa w ust. 1 pkt 1:

- 1) jeżeli instalacja przestała spełniać wymagania dla instalacji komunalnej lub*
- 2) jeżeli wojewódzki inspektor ochrony środowiska wstrzymał działalność posiadacza odpadów w zakresie przetwarzania odpadów, lub*
- 3) jeżeli prowadzący instalację komunalną nie ma wymaganej decyzji w zakresie przetwarzania odpadów, lub*
- 4) jeżeli instalacja komunalna przestała funkcjonować z innych przyczyn;*
- 5) na wniosek prowadzącego instalację komunalną.”;*

9. Poprawka redakcyjna:

w art. 7 w pkt 6 w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „wprowadza się następujące zmiany”;

10. W art. 18 ust. 5 opiniowanej ustawy znajduje się przepis przejściowy, który nakazuje aby minister właściwy do spraw środowiska, wydając po raz pierwszy rozporządzenie, uwzględnił wykazy instalacji przygotowane przez marszałków województwa.

Jedyną dopuszczalną formą współdziałania przy wydaniu rozporządzenia podmiotu, któremu Konstytucja nie przyznała kompetencji do wydania rozporządzenia, jest opiniowanie rozporządzenia. Wskazana w art. 18 aktywność marszałków województwa wykracza poza tę możliwość.

Wobec powyższego omawiany przepis należy skreślić albo określić wytyczne do wydania rozporządzenia w sposób nienaruszający art. 92 Konstytucji.

Propozycja poprawki:

w art. 18 skreśla się ust. 5;

11. Art. 35b ust. 2 u.o. zezwala na przekształcanie termiczne odpadów wyłącznie w instalacjach określonych w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw środowiska. Przepis wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Jednocześnie, na podstawie art. 18 ust. 6, minister będzie mógł wstrzymać się z wydaniem rozporządzenia do dnia 31 lipca 2020 r. To oznacza, że ustawa nie będzie właściwie funkcjonowała do czasu wydania rozporządzenia. W szczególności brak będzie podstawy do działania instalacji termicznego przekształcania odpadów.

Wobec powyższego należy zapewnić, by rozporządzenie weszło w życie od dnia wejścia w życie odpowiednich przepisów ustawy.

Propozycja poprawki (alternatywnie można rozważyć zmianę terminu wejścia w życie odpowiednich przepisów ustawy):

w art. 18 skreśla się ust. 6;

12. W art. 20 opiniowanej ustawy zawarto przepis przejściowy nakazujący aby do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, dotyczących wymierzenia kar pieniężnych stosować przepisy dotychczasowe, chyba że przepisy nowe są względniejsze dla strony.

Przytoczony przepis nawiązuje do art. 189c Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

- 1) przepis kodeksu nakazuje w zasadzie stosować ustawę nową, chyba, że ustawa dotychczasowa jest względniejsza dla sprawcy – różnica w tym zakresie jest raczej tylko teoretyczna, gdyż w praktyce stosowanie przepisów powinno doprowadzić do tych samych rezultatów;
- 2) zakres stosowania art. 189c Kodeksu postępowania administracyjnego jest szerszy, gdyż dotyczy wszystkich przypadków, gdy stan prawny w trakcie orzekania różni się od stanu prawnego w czasie popełnienia deliktu administracyjnego, a art. 20 ustawy dotyczy tylko spraw, które zostały wszczęte, a pomija pozostałe.

Powyższe, w przypadku braku szczególnych powodów, powinno uzasadniać zastosowanie normy kodeksowej.

Propozycja poprawki:

skreśla się art. 20;

13. W przepisie dostosowującym zawartym w art. 22 ust. 4 nałożono na posiadaczy odpadów prowadzących odzysk obowiązek złożenia wniosku o wydanie postanowienia określającego formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń z tytułu prowadzonej działalności. Przepisy nie określają skutku niewypelnienia tego obowiązku. Biorąc pod uwagę analogiczny przepis zawarty w art. 48 ust. 14 u.o. rygorem takiego naruszenia mogłaby być decyzja o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności.

Propozycja poprawki:

w art. 22 w ust. 4 w części wspólnej wyliczenia po wyrazach „niniejszej ustawy” dodaje się wyrazy „pod rygorem cofnięcia zezwolenia”.

Michał Gil

Główny legislator