



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 13 stycznia 2020 r.

**Opinia o zmianie ustawy o odpadach
oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

(druk nr 33)

I. Cel i przedmiot ustawy

Od dnia 1 stycznia 2020 r. dokumenty ewidencji odpadów należy sporządzać w formie elektronicznej za pośrednictwem indywidualnego konta w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Ustawa dodaje przepisy regulujące sposób sporządzania dokumentów ewidencji odpadów w przypadku awarii BDO. W takim przypadku wprowadza się możliwość sporządzania dokumentów w formie papierowej lub formie elektronicznej prowadzonej poza BDO. W przypadku awarii BDO termin składania części sprawozdań zostanie przedłużony do czasu usunięcia awarii.

Ponadto ustawa wydłuża możliwość składania dokumentów ewidencji odpadów w formie papierowej do dnia 30 czerwca 2020 r.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z tym że większość jej przepisów będzie obowiązywała z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2020 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 3. posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2020 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 119). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, która wprowadziła do projektu poprawkę wyłączającą wsteczne działania przepisu wprowadzającego typ wykroczenia oraz poprawki technicznolegislacyjne.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawkę zgłoszoną w trakcie drugiego czytania, wyłączając sprawozdanie z działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z zasad składania sprawozdań w przypadku awarii systemu teleinformatycznego.

III. Uwagi szczegółowe

1. Na podstawie art. 67 ust. 7 ustawy o odpadach, w przypadku awarii systemu teleinformatycznego będzie dopuszczalne sporządzanie dokumentów ewidencji odpadów w formie papierowej lub elektronicznej poza tą BDO.

W przypadku awarii ustawa wprowadza dopuszczalność alternatywnej formy dokumentowania, a nie obowiązek jej stosowania. Treść ust. 9 (nakłada na kierowcę obowiązek posiadania pisemnej dokumentacji, o której mowa w ust. 7) oraz 10 (nakłada obowiązek wprowadzenia do BDO informacji sporządzonych w formie określonej w ust. 7, niezwłocznie po ustaniu awarii) może wskazywać na zamiar ustawodawcy wprowadzenia obowiązku sporządzania dokumentacji w formie pisemnej w przypadku awarii BDO. Jeżeli taki był zamysł ustawodawcy należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 1 w pkt 1, w ust. 7 wyrazy „dopuszcza się sporządzanie dokumentów” zastępuje się wyrazami „sporządza się dokumenty”;

2. Przepisy ustawy, z wyjątkiem przepisu określającego odpowiedzialność wykroczeniową za niewprowadzanie albo wprowadzanie po terminie informacji do BDO zawartych w dokumentach ewidencji odpadów sporządzonych w formie pisemnej, mają wejść w życie od dnia 1 stycznia 2020 r, a więc z mocą wsteczną.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zasada niedziałania prawa wstecz stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji). Treścią tej zasady jest zakaz nadawania mocy wstecznej, zwłaszcza przepisom normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Zasada nieretroaktywności prawa nie ma charakteru absolutnego i w szczególności

uzasadnionych przypadkach może być naruszona. Jej złamanie możliwe jest jedynie w sytuacjach wyjątkowych, a przemawiać za tym musi inna zasada prawnokonstytucyjna.¹

Jeżeli regulacja nie pogarsza sytuacji adresatów norm, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zbyt późne przyjęcie jej przepisów nie może być samoistną podstawą uznania, że stanowi ona niedopuszczalny wyjątek od zasady niedziałania prawa wstecz.²

Według uzasadnienia projektu ustawy stosowanie przepisów z mocą wsteczną pozwoli posiadaczom odpadów, którzy powinni prowadzić ewidencję odpadów od 1 stycznia 2020 r. wyłącznie za pośrednictwem BDO, na uzupełnienie tej ewidencji w sposób przewidziany niniejszą ustawą, co pozwoli na uniknięcie sankcji za nieprowadzenie ewidencji odpadów w przypadku posiadacza odpadów, który będzie miał problemy z wypełnieniem obowiązku prowadzenia ewidencji za pośrednictwem BDO.

Tego zasługującego na aprobatę założenia nie udało się w pełni zrealizować. Nie budzi wątpliwości utrzymanie z mocą wsteczną uprawnienia do prowadzenia dokumentacji papierowej do 30 czerwca 2020 r. W przypadku pozostałych przepisów ustawy retroaktywność przepisów może wiązać się z dolegliwościami dla adresatów.

Zmiana art. 67 ustawy o odpadach nakłada na Administratora BDO oraz na posiadaczy odpadów obowiązki, których niedopełnienie przed dniem wejścia w życie nie będzie zagrożone odpowiedzialnością o charakterze represyjnym. Jednak nie wolno zapominać, że naruszenie obowiązku wprowadzonego z mocą wsteczną może rodzić odpowiedzialność cywilną (deliktową lub kontraktową).

Wprowadzany ust. 2a w art. 76 nakłada obowiązek złożenia sprawozdania niezwłocznie po ustaniu awarii BDO. Niewykonanie tego obowiązku będzie zagrożone karą grzywny na podstawie art. 180a. Ukaranie za zachowanie penalizowane wykroczeniem z mocą wsteczną wydaje się niemożliwe ze względu na art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jednak i w tym przypadku możliwa jest odpowiedzialność cywilna.

Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach polega m.in. na wyłączeniu zasady, że za datę złożenia sprawozdania uważa się datę nadania go w polskiej

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01 oraz orzecznictwo w nim przytoczone.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08.

placówce pocztowej (art. 9ta ust. 1). Zamiast tej normy prawnej wprowadzono zasadę, że w przypadku awarii systemu teleinformatycznego, podmioty obowiązane składają sprawozdania niezwłocznie po ustaniu awarii (art. 9ta ust. 1). Wobec tego, jeżeli w okresie pomiędzy dniem 1 stycznia 2020 r., a dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy, podmiot nada sprawozdanie w placówce pocztowej w terminie, a poczta doręczy je po terminie, to gdyby ustawa nie zadziałała wstecz doszłoby do terminowego złożenia sprawozdania. Ponieważ ustawa zadziała wstecz, to dojdzie *post factum* do uznania, że termin nie zostanie zachowany.

Niezłożenie sprawozdań w terminie jest karane administracyjną karą pieniężną (art. 9x ust. 1 pkt 5, art. 9x pkt 3, art. 9xaa pkt 2 i art. 9z ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W przypadku administracyjnych kar pieniężnych nie ma przepisu analogicznego do art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń, który wyklucza ukaranie z mocą wsteczną, dlatego należy oczekiwać, że w opisanym stanie faktycznym podmioty mogą zostać ukarane.

Wobec powyższego proponuję następującą poprawkę:

w art. 3 wyrazy „art. 67 ust. 7-18, art. 76 ust. 2a i 2b i art. 236a ustawy zmienianej w art. 1 oraz art. 9ta ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” zastępuje się wyrazami „art. 236a ustawy zmienianej w art. 1”.

Michał Gil

Główny legislator