

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 17 stycznia 2020 r.

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

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2020 r. ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w tytule ustawy w ogólnym określeniu przedmiotu ustawy wyrazy „ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” zastępuje się wyrazami „niektórych innych ustaw”;
- 2) w art. 1 w pkt 1, w ust. 7 wyrazy „dopuszcza się sporządzanie dokumentów” zastępuje się wyrazami „sporządza się dokumenty”;
- 3) w art. 1 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:  
„3a) w dziale XI w tytule rozdziału 2 po wyrazie „Przepisy” dodaje się wyraz „epizodyczne.”;
- 4) w art. 1 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:  
„4a) po art. 237e dodaje się art. 237ea w brzmieniu:  
„Art. 237ea. Podmioty obowiązane do sporządzenia za 2019 r. sprawozdań, o których mowa w art. 73, art. 74a i art. 75, składają je w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r.”;
- 5) w art. 2 po wyrazach „(Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 i 2020)” dodaje się wyrazy „wprowadza się następujące zmiany:”, pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 oraz dodaje się pkt 2 i 3 w brzmieniu:
  - „2) w tytule rozdziału 6 po wyrazie „obowiązujących” dodaje się wyrazy „przepisy epizodyczne”;
  - 3) po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu:  
„Art. 12a. 1. Sprawozdania za 2019 r., o których mowa w art. 9n ust. 1,

art. 9na ust. 1 i art. 9nb ust. 1, przekazuje się w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r.

2. Sprawozdania za 2019 r., o których mowa w art. 9q, przekazuje się w terminie do dnia 31 sierpnia 2020 r.

3. Sprawozdania za 2019 r., o których mowa w art. 9s, przekazuje się w terminie do dnia 31 października 2020 r.”.”;

6) dodaje się art. 2a i art. 2b w brzmieniu:

„Art. 2a. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2019 r. poz. 521 i 1403) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w tytule rozdziału 15 po wyrazie „Przepisy” dodaje się wyraz „epizodyczne,”;
- 2) w rozdziale 15 po art. 114 dodaje się art. 114a w brzmieniu:

„Art. 114a. Roczny raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, w tym informacje na temat osiągniętych poziomów zbierania oraz recyklingu, o którym mowa w art. 72 ust. 2, za 2019 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska sporządza i przedkłada ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do dnia 30 listopada 2020 r.”.

Art. 2b. W ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1895) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w tytule rozdziału 16 po wyrazie „Przepisy” dodaje się wyraz „epizodyczne,”;
- 2) po art. 139 dodaje się art. 139a w brzmieniu:

„Art. 139a. Roczny raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem, o którym mowa w art. 88 ust. 1, za 2019 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do dnia 30 listopada 2020 r.”.”;

7) 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”.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2020 r. ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, postanowił wprowadzić do niej 7 poprawek.

Senat wprowadzając poprawki nr 1 oraz 3–6 uwzględnił wnioski zgłaszane przez przedsiębiorców w zakresie wydłużenia czasu na dostosowanie się do nowego sposobu sporządzania sprawozdań w wersji elektronicznej oraz postulatów dotyczących opracowania modułu integracyjnego oprogramowania zewnętrznego z Bazą danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

W przypadku awarii BDO ustawa nie wprowadza obowiązku stosowania alternatywnych form dokumentowania, a jedynie dopuszczalność ich stosowania (art. 67 ust. 7 ustawy o odpadach). Senat uznał, że treść art. 67 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) wskazuje na konieczność wprowadzenia obowiązku sporządzania dokumentacji w formie pisemnej w przypadku awarii BDO. Wobec powyższego Senat uchwalił poprawkę nr 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 szczególnie uzasadnionych przypadkach może być naruszona. Jej złamanie możliwe jest jedynie w sytuacjach wyjątkowych, a przemawiać za tym musi inna zasada prawnokonstytucyjna.<sup>1</sup>

---

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

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.<sup>2</sup>

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.

W świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości utrzymanie z mocą wsteczną uprawnienia do prowadzenia dokumentacji papierowej do 30 czerwca 2020 r. Jednak w ocenie Senatu retroaktywność pozostałych przepisów ustawy może wiązać się z dolegliwościami dla adresatów, a przez to być niedopuszczalna.

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. Senat zwraca uwagę, że naruszenie obowiązku wprowadzonego z mocą wsteczną może rodzić odpowiedzialność cywilną (deliktową lub kontraktową).

Wprowadzany ust. 2a w art. 76 ustawy o odpadach 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 treść 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 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,

---

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

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. Biorąc powyższe pod uwagę Senat wprowadził poprawkę nr 7.