



L.dz. ZPGO 54/02/07/2018

Warszawa, dnia 2 lipca 2018 roku



Szanowna Pani

Anna Paluch

**Wiceprzewodnicząca Komisja Ochrony Środowiska,
Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
Sejm RP**

**Dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 2661);**

Szanowna Pani Przewodnicząca,

W związku z trwającymi pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2661), Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami skupiający małych i średnich, polskich, rodzinnych przedsiębiorców z branży gospodarki odpadami, przekazuje cztery najważniejsze kwestie dotyczące w/w projektu wymagające interwencji na etapie prac parlamentarnych. Ich implementacja nie wypaczy celu rządowego projektu ustawy, który jest istotnym krokiem do walki z patologią w systemie gospodarki odpadami, a przy tym spowoduje, iż reforma systemu nie przyniesie negatywnych skutków dla przedsiębiorców działających uczciwie.

Bardzo prosimy o przekazanie materiału Państwu Posłom- członkom Komisji.

1. **Zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów tylko dla podmiotów zlokalizowanych na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (Art. 1 pkt 8 lit. b).**

Nowelizacja zakłada dodanie ust. 1f w art. 46 ustawy o odpadach, zgodnie z którym właściwy organ odmówi wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów m.in. w przypadku gdy dla terenu, którego dotyczy wniosek nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Art. 16 projektu ustawy nowelizującej przewiduje wprawdzie, że przepis ten nie będzie miał zastosowania do instalacji istniejących w dniu wejścia w życie nowelizacji (przepis wymaga także korekty redakcyjnej, gdyż zawiera błąd), ale w dalszym ciągu zagraża możliwości działania na rynku przedsiębiorców prywatnych (zbierających, przetwarzających i recyklerów).



Pamiętać należy, że za przygotowanie i uchwalenie mpzp odpowiada samorząd gminny. Procesy planistyczne są długotrwałe i kosztowne. Z tych m.in. względów większość gmin w Polsce posiada jedynie częściowe (ok. 20%) pokrycie mpzp. Nowelizacja nałoży zatem wymóg na przedsiębiorcę, na którego spełnienie przedsiębiorca nie ma żadnego wpływu. Powstaje także pytanie jak interpretować przepis w przypadku, gdy dany przedsiębiorca posiada już na terenie nie objętym mpzp instalację i będąc właścicielem gruntu zamierza rozwijać działalność zakładu poprzez rozbudowę istniejącej lub budowę nowej instalacji w sąsiedztwie już istniejącej, na terenie zakładu. Wydaje się, że po wejściu w życie tego przepisu nie będzie to możliwe.

Podkreślamy także, iż ewentualne zastąpienie projektowanego wymogu koniecznością uzyskania przez podmiot decyzji o warunkach zabudowy nie rozwiąże problemu. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy wiązać się tu będzie bowiem z koniecznością uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, co jest procesem wieloletnim wobec wielości podmiotów mogących brać udział w postępowaniu (liczne organizacje społeczne na prawach strony kierujące uwagi i hamujące proces wydawania decyzji). Presja lokalnej opinii społecznej (zawsze niechętna jakimkolwiek lokalizacjom przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami) może także powodować, iż organ (wójt, burmistrz, prezydent) określać będzie w decyzji, w ramach uznania administracyjnego, zaporowe warunki zabudowy oraz przewlekać procedurę administracyjną. Podsumowując, zapewne *ratio legis* wprowadzenia tej regulacji jest zapobieżenie niekontrolowanego powstawania zakładów prowadzących gospodarkę odpadami na terenie gmin. Projektodawca sięgnął tu jednak po narzędzie nieproporcjonalne do potrzeb w zakresie unormowania tej kwestii. Postulujemy wykreślenie tego wymogu z projektu ustawy uznając, iż przepis projektowanego art. 48a ustawy o odpadach (zabezpieczenie roszczeń) stanowi wystarczającą formę zabezpieczenia przed nadużyciami.

2. Obowiązek własności terenu przez posiadacza odpadów (Art. 1 pkt 5).

Nowelizacja zakłada dodanie art. 41b do ustawy o odpadach, w myśl którego gospodarka odpadami odbywać się będzie mogła wyłącznie na terenie, którego właścicielem lub użytkownikiem wieczystym jest posiadacz odpadów nimi gospodarujący. Nasze uwagi w tym zakresie przedstawiliśmy w trakcie spotkania w dniu 29 czerwca 2018 r. w Ministerstwie Środowiska, poniżej jedynie skrótowo przedstawiamy problem.

Będzie to przepis, który, podobnie jak wymóg prowadzenia działalności na terenie objętym mpzp zamknie drogę przedsiębiorcom prywatnym do realizacji zamówień na rynku, na którym nie posiadają własnej infrastruktury, czyli na terenie innych, oddalonych od siedziby firmy, gmin. Przedsiębiorcy ci nie będą w stanie spełnić warunku (określonego w ustawie) posiadania bazy magazynowo-transportowej. Do tej pory dzierżawili teren od innych podmiotów na czas realizacji zamówienia. Wymóg posiadania tytułu własności albo użytkowania wieczystego jest warunkiem zaporowym. Trudno bowiem, by przedsiębiorca obejmujący wykonawstwo usługi odbioru odpadów z gminy, w której nie ma swojej siedziby na ten czas (zazwyczaj 2-3 lata) kupował teren celem lokalizacji bazy magazynowo-



transportowej. Jest to ekonomicznie nieuzasadnione. W ten sposób zatem wyrugowana zostanie konkurencja na rynku odbioru odpadów komunalnych.

Wejście w życie tego przepisu w sposób oczywisty będzie uderzało w ochronę praw nabytych. Jednocześnie ust. 2 projektowanego art. 41b ustawy o odpadach przewiduje, że ograniczenie to nie będzie dotyczyło jednostek budżetowych. Takie wyłączenie jest przejawem dyskryminacji przedsiębiorców prywatnych i kolejnym narzędziem do odbierania im rynku przez samorządy.

Postulujemy wykreślenie tego wymogu z projektu ustawy uznając, iż przepis projektowanego art. 48a ustawy o odpadach (zabezpieczenie roszczeń) stanowi wystarczającą formę zabezpieczenia przed nadużyciami, a wymóg określony w projektowanym art. 41b jest nieproporcjonalny do potrzeb.

3. Wstrzymanie działalności posiadacza odpadów oraz cofnięcie zezwolenia za naruszenie przepisów (Art. 1 pkt 2 i pkt 8).

a) Wstrzymanie działalności posiadacza odpadów (Art. 1 pkt 2)

Nowelizacja zakłada dodanie ust. 1b w art. 32 ustawy o odpadach przewidującego obligatoryjne wstrzymanie, w drodze decyzji, przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, działalności posiadacza odpadów, w przypadku gdy po raz drugi została wymierzona wobec niego administracyjna kara pieniężna. ZPGO co do zasady popiera zaostrzenie przepisów karnych, sygnalizujemy jednak, iż tak rygorystyczne ujęcie spowodować może wyeliminowanie z rynku każdego przedsiębiorcy za błahe przewinienia. Katalog kar administracyjnych zawarty w art. 194 ustawy o odpadach jest bardzo szeroki (przewiduje np. karę za nieumieszczenie numeru rejestrowego na dokumentach sporządzanych w związku z prowadzoną działalnością), a restrykcje przewidziane w nowelizacji są niewspółmierne do wagi niektórych przewinień. Skutkiem takiego ujęcia ust. 1 b w art. 32 ustawy o odpadach będzie surowe karanie przedsiębiorców za przewinienia błahe oraz uruchamianie aparatu administracyjnego do postępowań w sprawach drobnych przewinień.

Postulujemy wprowadzenie ograniczenia czasowego do 1 roku w zakresie wymienionych naruszeń oraz doprecyzowanie, iż nie chodzi o wszelkie naruszenia wymienione w art. 194 ustawy o odpadach, a jedynie te o znacznej wadze, wymienione w tym artykule w ust. 1 pkt 1,5,6,7.

Zgodnie z projektowanym ust. 3 art. 32 ustawy o odpadach, w przypadku, o którym mowa powyżej, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może określić termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości jednocześnie zawieszając postępowanie w sprawie. W trakcie posiedzenia Komisji Pan Minister informował, iż rozważy zmianę brzmienia tego przepisu w projekcie ustawy, tak by działanie wojewódzkiego inspektora było w tym zakresie obligatoryjne po złożeniu wniosku przez przedsiębiorcę, a nie jak w obecnym brzmieniu, fakultatywne. W pełni popieramy taką zmianę.



b) Cofnięcie zezwolenia za naruszenie przepisów (Art. 1 pkt 8)

Nowelizacja zakłada dodanie ust. 1e w art. 46 ustawy o odpadach, który nakłada na organ obowiązek odmowy wydania zezwolenia w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa wskazanych w tym przepisie.

Przepis art. 46 ust. 1e zawiera zbyt szeroki katalog naruszeń, które w przypadku trzykrotnego wystąpienia (w nieokreślonym przedziale czasowym) skutkują odmową udzielenia zezwolenia. Jakkolwiek koncepcja zaostrzenia sankcji za naruszenia w gospodarce odpadami jest słuszna, to jednak i w tym zakresie muszą istnieć proporcje - sankcja musi być adekwatna do skali naruszenia, zastosowane środki proporcjonalne i adekwatne do potrzeby ochrony naruszanego dobra.

Tymczasem przepis wskazuje, że obok naruszenia przepisów o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska, organ obowiązany jest też odmówić wydania zezwolenia w przypadku trzykrotnego wymierzenia przedsiębiorcy administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 ustawy o odpadach. Przepis art. 194 ustawy zawiera bardzo szeroki katalog kar, w tym za przewinienia błahe. Przy dużej skali prowadzonej przez przedsiębiorców działalności w praktyce bardzo często dochodzi do nakładania tych kar w wyniku kontroli przeprowadzanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który- zgodnie z art. 196 ustawy o odpadach- jest tu organem właściwym. **Stosowanie przepisu w brzmieniu zawartym w projekcie nowelizacji przy jednoczesnym braku określenia przedziału czasowego, w którym doszło do naruszeń, może wyeliminować niemal każdego przedsiębiorcę działającego w obszarze gospodarki odpadami.**

Postulujemy wprowadzenie ograniczenia czasowego do 1 roku w zakresie wymienionych naruszeń oraz doprecyzowanie, iż nie chodzi o wszelkie naruszenia wymienione w art. 194 ustawy o odpadach, a jedynie te o znacznej wadze, wymienione w tym artykule w ust. 1 pkt 1,5,6,7.

4. Opinia organu wykonawczego gminy w procedurze wydawania zezwolenia (Art. 1 pkt 3).

Nowelizacja przewiduje dodanie ust. 6a do art. 41 ustawy o odpadach, w myśl którego organ wydaje zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce prowadzenia zbierania lub przetwarzania odpadów.

Wydaje się, że ratio legis tego przepisu jest zwiększenie kontroli gmin nad działalnością związaną z gospodarką odpadami prowadzoną na ich terenie. Przepis ten jednak będzie używany przez władze gmin jako narzędzie polityczne do walki z prywatnymi przedsiębiorcami poprzez przedłużanie postępowań w zakresie wydawania zezwoleń.

Organ wydający zezwolenie (marszałek województwa, starosta) w zasadzie pozbawiony jest tu tzw. uznania administracyjnego i w ramach prowadzonego postępowania w sprawie wydania zezwolenia powinien on dokonać wszelkich niezbędnych ustaleń i w przypadku braku przesłanek uzasadniających odmowę wydania zezwolenia określonych wprost w przepisach ustawy, takie zezwolenie wydać. Opinia organu wykonawczego gminy, pozytywna bądź negatywna, również nie może być oparta na subiektywnych odczuciach, lecz



na przepisach prawa - pozytywna stwierdzać, że wydanie zezwolenia przepisów nie narusza, negatywna zaś wskazywać przepisy prawa, które stoją na przeszkodzie wydaniu zezwolenia. Powyższych ustaleń i tak obowiązany jest dokonać organ właściwy do wydania zezwolenia w ramach postępowania administracyjnego w tej sprawie, zbytecznym zatem, niepotrzebnie biurokratyzującym i wydłużającym postępowanie jest w tej sprawie zasięganie opinii organu wykonawczego gminy. Przepis, jeśli wejdzie w życie, nie doprowadzi do realizacji celu jaki w tym zakresie przyświeca projektodawcy.

Ponadto, jak pokazuje praktyka, wszelka działalność związana z gospodarką odpadami napotyka na opór lokalnej społeczności już na samym starcie i to bez względu na to, czy działalność ta prowadzona jest w sposób profesjonalny, czy też rzeczywiście powodujący szkody w środowisku. Istnieje uzasadniona obawa, że wójt (burmistrz, prezydent) pod presją lokalnej opinii społecznej zawsze negatywnie zaopiniuje lokalizację przedsiębiorstwa działającego w branży, z przyczyn politycznych, a nie prawnych. A zatem narzędzie, w które projektodawca chce wyposażać wójta będzie dla niego raczej kłopotem niż uprawnieniem pozwalającym na rzeczywisty i obiektywny monitoring działań związanych z gospodarką odpadami na terenie gminy.

Postulujemy wykreślenie przepisu z projektu nowelizacji.

Z wyrazami szacunku,

Sławomir Rudowicz
Przewodniczący ZPGO