



L.dz. ZPGO 50/29/06/2018

Warszawa, dnia 29 czerwca 2018r



**Szanowna Pani
Jadwiga Emilewicz
Minister Przedsiębiorczości i Technologii**

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

Szanowna Pani Minister,

W związku z przekazaniem w dniu 22 czerwca 2018 r. Panu Marszałkowi przez Prezesa Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2661), Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami przekazuje uwagi do tego projektu. Są to uwagi, których implementacja nie zachwieje skutecznością i doniosłością nowelizacji, lecz wyeliminuje zapisy, które- jeśli zostaną przyjęte w obecnym kształcie - uniemożliwią działanie na rynku uczciwym, polskim rodzinnym, małym i średnim przedsiębiorcom.

Poniżej wskazujemy kwestie wymagające interwencji na etapie prac parlamentarnych.

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 wprowadzenie, 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.

Postulujemy wykreślenie przepisu z projektu nowelizacji.

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.

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.

Postulujemy wykreślenie przepisu z projektu nowelizacji.

3. Odmowa wydania i 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.

Podobnie, projektowany w art. 46 i 47 ustawy o odpadach okres 10 lat karencji, po którym przedsiębiorca, któremu cofnięto zezwolenie może ubiegać się o nowe, wydaje się zbyt długi. Postulujemy zmianę przepisu poprzez skrócenie okresu karencji do 3 lat.

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.

5. Termin dostosowania do przepisów nowelizacji i złożenia wniosku o zmianę decyzji (art. 10 i art. 14).

a) Wymogi wobec podmiotów posiadających pozwolenie zintegrowane (Art. 10)

W art. 10 projektu ustawy nowelizującej nakłada się na podmioty posiadające pozwolenie zintegrowane w zakresie gospodarki odpadami obowiązek złożenia w ciągu 1 roku od dnia wejścia w życie nowelizacji, wniosku o zmianę pozwolenia w celu dostosowania go do nowych przepisów.

Wątpliwości budzi w związku z tym obowiązek dostosowania pozwolenia zintegrowanego, skoro znakomita większość tych decyzji wydana została przedsiębiorcom gospodarującym odpadami w ciągu minionych dwóch lat i była poprzedzona długotrwałym postępowaniem organu ją wydającego. Instalacje, których posiadaczami są podmioty dysponujące

pozwoleniem zintegrowanym posiadają wszelkie zezwolenia na użytkowanie, poprzedzone procedurą odbiorową Państwowej Straży Pożarnej.

W tej sytuacji właściwym było by sformułowanie wymagań wobec podmiotów posiadających prawomocne pozwolenie zintegrowane, które nakazują im w określonym terminie zrealizować obowiązki określone nowelizacją (operat przeciwpożarowy, zabezpieczenie roszczeń), bez potrzeby zmiany pozwolenia zintegrowanego.

Postulujemy wykreślenie przepisu z projektu nowelizacji.

b) Wymogi wobec podmiotów zbierających, przetwarzających i wytwarzających odpady (Art. 14)

Zbyt krótki termin dla złożenia wniosków o zmianę zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie lub wytwarzanie odpadów (12 miesięcy) przewiduje także art. 14 projektu nowelizacji. W ust. 2 sformułowany jest wymóg załączenia do wniosku o zmianę zezwolenia m.in. operatu przeciwpożarowego.

Tymczasem art. 1 pkt 7 lit. c projektu nowelizacji przewiduje dodanie ust. 8 w art. 43, który nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek wydania rozporządzenia określającego wymagania z zakresu bezpieczeństwa pożarowego.

Zarówno w odniesieniu do przedsiębiorców, o których mowa w art. 10 jak i 14 formułuje się wymóg podjęcia działań na rzecz ochrony przeciwpożarowej i wystąpienia w ciągu 12 miesięcy o zmianę decyzji, podczas gdy powinno to być poprzedzone wydaniem rozporządzenia, które w sposób jasny te wymogi określi. Niewykluczone także, że będą one bardzo restrykcyjne i wymagające podjęcia szeregu działań przez przedsiębiorców.

Postulujemy zmianę przepisu - termin na dostosowanie do nowych przepisów jak też termin złożenia wniosku o zmianę decyzji winny być wydłużone do 60 miesięcy.

6. Brak ścieżki odwoławczej od postanowienia komendanta PSP (Art. 1 pkt 4 lit. d).

Nowelizacja zakłada dodanie ust. 3a w art. 41a ustawy o odpadach, w myśl którego komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia przez przedsiębiorcę wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej. Od tego postanowienia nie służy zażalenie.

Z uwagi na doniosłość skutków postanowienia powinna tu bezwzględnie zostać dopuszczona ścieżka odwoławcza.

Postulujemy zmianę przepisu poprzez wskazanie, że na postanowienie przysługuje zażalenie.

7. Narzucenie decyzji organu co do formy zabezpieczenia roszczeń (Art. 1 pkt 11).

Nowelizacja przewiduje dodanie art. 48a do ustawy o odpadach, zgodnie z którym wprowadzony zostaje obowiązek wobec przedsiębiorcy ustanowienia zabezpieczenia roszczeń związanych z usunięciem szkód. Ust. 6 tego artykułu przewiduje, że to organ



określa formę i wysokość zabezpieczenia, które uprzednio proponuje we wniosku przedsiębiorca. Wydaje się, że uznaniowość przyznana organowi jest niecelowa i może być przez organ nadużywana. To przepisy powszechnie obowiązującego prawa (ustawa, rozporządzenie) powinny wskazywać przedsiębiorcy formy zabezpieczenia pomiędzy którymi może on wybierać oraz określać zasadę obliczania wysokości zabezpieczenia. Obecnie proponowany kształt przepisu zbyt daleko ingeruje w tym zakresie w swobodę działalności przedsiębiorców, nieproporcjonalnie do zamierzonego celu.

Postulujemy zmianę przepisu poprzez wskazanie, że właściwy organ określa formę zabezpieczenia według określonej we wniosku oraz wprowadzenie przepisu, który będzie podstawą do określenia wysokości zabezpieczenia.

8. Uwagi o charakterze formalnym (redakcyjnym)

a) Art. 6

W art. 6 projektu nowelizacji proponuje się zmianę ustawy Prawo ochrony środowiska. W punkcie 5 *in fine* i w punkcie 6 należy dokonać zmiany redakcyjnej, żeby przepis był zrozumiały.

b) Art. 10

Ostatnie zdanie art. 10 projektu nowelizacji wskazuje odpowiednie stosowanie ust. 1-7 art. 16 ustawy, podczas, gdy takie przepisy nie istnieją.

c) Art. 16

Art. 16 projektu nowelizacji powołuje się na art. 46 ust. 1f lit. b, podczas, gdy taka jednostka redakcyjna nie istnieje.

d) Art. 18

Art. 18 projektu nowelizacji powołuje się na przepis art. 1 pkt 8 lit. c, podczas gdy taki przepis nie istnieje.

Konkludując, powyższe uwagi zostały wypracowane na bazie doświadczeń przedsiębiorców, którzy od lat uczciwie działają na polskim rynku gospodarki odpadami. Sformułowaliśmy je w taki sposób, by – jeśli zostaną przyjęte – nie wypaczały rządowego projektu ustawy, który jest istotnym krokiem do walki z patologią w systemie gospodarki odpadami. Jako Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami popieramy te cele. Mamy nadzieję, że powyższe uwagi zostaną przyjęte z życzliwością i zrozumieniem, bo w takim duchu i my kierujemy je do Parlamentarzystów, na których spoczywa ogromna odpowiedzialność stanowienia dobrego prawa.

Z wyrazami szacunku

Sławomir Rudowicz
Przewodniczący ZPGO