



Druk nr 2141

Warszawa, 30 września 2003 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IV kadencja
Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów
Naturalnych i Leśnictwa
OSZ-020-1-03

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wnosi projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o odpadach.

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem ustawy został upoważniony poseł Jan Chojnacki.

Zastępca
Przewodniczącego Komisji

(-) Władysław Stępień

USTAWA

z dnia 2003 r.
o zmianie ustawy o odpadach

Art.1. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628, z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 113, poz. 984 i Nr 199, poz. 1671 oraz z 2003 r. nr 7 poz.78) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art.25 po ust.2 dodaje się ust.2a w brzmieniu:

„2a. Przekazanie odpadów może się odbyć wyłącznie na podstawie karty przekazania odpadów, wystawionej przez posiadacza przekazującego odpady i potwierdzonej przez posiadacza przejmującego. Obowiązek wystawienia karty nie dotyczy posiadacza, będącego wytwórcą odpadów komunalnych, przekazującego te odpady podmiotom, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 60, poz. 369 i Nr 121, poz. 770, z 2000 r. Nr 22, poz. 272, z 2001 r. nr .100.1085, nr 154 poz. 1800, z 2002 r. nr 113 poz. 984, z 2003 r. nr 7 poz. 78).”;

2) w art.27 po ust.2 dodaje się ust.2a w brzmieniu:

„2a. Ustalenie dodatkowych warunków, o których mowa w ust.2 pkt.3, może obejmować obowiązek okresowego, nie częściej niż raz na kwartał, przekazywania organowi wydającemu zezwolenie informacji wskazujących posiadaczy, od których posiadacz prowadzący odzysk lub unieszkodliwianie odpadów przejął określone przez organ rodzaje odpadów.”;

3) w art.28 po ust.5 dodaje się ust.5a w brzmieniu:

„5a. Ustalenie dodatkowych warunków, o których mowa w ust.5 pkt.5, może obejmować obowiązek okresowego, nie częściej niż raz na kwartał, przekazywania organowi wydającemu zezwolenie informacji wskazujących posiadaczy, od których posiadacz prowadzący zbieranie lub transport odpadów przejął określone przez organ rodzaje odpadów.”;

4) w art.36 po ust.6 dodaje się ust.6a w brzmieniu:

„6a. W przypadku, gdy posiadaczem przekazującym odpady jest osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, w karcie przekazania odpadu, w części dotyczącej imienia i nazwiska, powinien być też umieszczony numer dowodu osobistego, paszportu albo innego dokumentu stwierdzającego tożsamość tej osoby.”.

Art.2. Organy właściwe do wydania zezwoleń, o których mowa w art.26 i 28 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 oraz z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 113, poz. 984 i Nr 199, poz. 1671), uznając potrzebę uzupełnienia obowiązujących decyzji w sposób określony w art.27 ust.2a lub w art.28 ust.5a tej ustawy, dokonają z urzędu odpowiednich zmian w zezwoleniach, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia życie niniejszej ustawy.

Art.3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Przyczyną nowelizacji są wątpliwości, dotyczące możliwości nakładania na niektórych posiadaczy odpadów dodatkowych obowiązków, mających na celu ograniczenie zjawiska kradzieży niektórych elementów i części wyposażenia sieci wodociągowych i kanalizacyjnych (takich jak pokrywy włazów wodociągowych i kanalizacyjnych czy kratki ściekowe) czy też urządzeń energetycznych, trakcyjnych, zabezpieczenia ruchu kolejowego. Skradzione elementy są sprzedawane jako odpady w punktach skupu surowców wtórnych, co powoduje próby przeciwdziałania temu zjawisku poprzez wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania w punktach skupu osób takie odpady dostarczających. Obowiązek taki próbuje się najczęściej wprowadzać w drodze uchwały rady gminy, wydawanej w oparciu o uprawnienie do stanowienia tzw. przepisów porządkowych. Praktyka taka została zakwestionowana przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Dla ustalenia możliwości rozwiązania problemu należy przede wszystkim podkreślić, że elementy i części wyposażenia sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, takie jak w szczególności pokrywy włazów, kratki ściekowe, czy też inne wskazane przedmioty, które przestają pełnić przypisaną im funkcję - niezależnie od sposobu pozbawienia ich tej funkcji, mają w rozumieniu art.3 ust.1 ustawy o odpadach charakter odpadów, zaś ich przekazanie do punktu skupu złomu (surowców wtórnych) czy podobnej firmy jest w rozumieniu wskazanego przepisu pozbyciem się danego przedmiotu. Odpady takie w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie katalogu odpadów¹ powinny być klasyfikowane jako „odpady i złomy metaliczne oraz stopów metali”, czyli w kodzie 17 04; odpady te nie mają charakteru odpadów niebezpiecznych. W konsekwencji podmioty wchodzące w posiadanie tego rodzaju przedmiotów są w rozumieniu art.3 ust.2 pkt.13 **posiadaczami odpadów**, zaś podmiot pozyskujący taki przedmiot jest równocześnie **wytwórcą odpadu** w rozumieniu art.3 ust.3 pkt.22. Wobec powyższego podmioty te są obciążone określonymi obowiązkami wynikającymi z ustawy o odpadach, opisanymi zwłaszcza w rozdz.2 i 4 ustawy. Należałoby więc przede wszystkim zadbać o polepszenie możliwości wyegzekwowania tych obowiązków. Z punktu widzenia proponowanej nowelizacji istotne są zwłaszcza obowiązki związane z uzyskaniem zgody na wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi oraz obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów.

Podkreślić także należy, że z punktu widzenia definicji ustawy posiadaczem (a tym samym i wytwórcą odpadów) może być każdy podmiot, który je właśnie posiada (czy wytwarza i przez to wytworzenie wchodzi w posiadanie) – osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej. Obowiązki związane z postępowaniem z odpadami obciążają, w zakresie ustalonym ustawą, **każdego** posiadacza odpadów.

Obowiązki wytwórcy odpadów związane z koniecznością uzyskania zgody na ich wytwarzanie określa przede wszystkim art.17 ustawy. Z przepisu wynika, że w odniesieniu do wskazanych odpadów podstawową formułą uzyskania zgody będzie z reguły tzw. zgoda domyślna, wyrażana milczeniem organu po złożeniu odpowiedniej informacji o rodzaju wytwarzanych odpadów i sposobach gospodarowania nimi. Złożenie informacji jest wymagane, jeżeli wytwórca zamierza wytwarzać powyżej 5 ton odpadów rocznie, w przypadku ich mniejszej ilości ustawa dopuszcza wytwarzanie odpadów wyłącznie w oparciu o jej przepisy ogólne, bez konieczności uzyskiwania zgody. Nie oznacza to działania w sposób niczym nie ograniczonego, wyłączenie obowiązku uzyskania zgody nie wyłącza

¹ - rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów - Dz.U. nr 112 poz. 1206

innych obowiązków z ustawy wynikających, w szczególności obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów.

Prowadzenie działalności bez uprzedniego złożenia wymaganej informacji jest wykroczeniem (art.76 pkt.2). Wobec powyższego wprowadzenie rozwiązań prawnych ułatwiających ustalenie podmiotów prowadzących taką działalność bez uzyskania wymaganej zgody służyłoby skuteczniejszej egzekucji obowiązujących wymagań, pozwałoby bowiem na podjęcie odpowiednich działań egzekucyjnych.

Natomiast obowiązki posiadacza odpadów w sposób ogólny określa rozdz.2 ustawy, w szczególności art.7 i 8. Posiadacz odpadów prowadzi gospodarowanie odpadami w rozumieniu art.3 ust.3 pkt.1. Gospodarowanie odpadami przez ich posiadacza to zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów. Analizując te przepisy w związku z postanowieniami przepisów zawartych w rozdz.4 należy zwrócić uwagę na jedno z ogólnych założeń ustawy, istotne dla proponowanej nowelizacji – co do zasady gospodarowanie odpadami także wymaga zgody właściwego organu, udzielanej głównie w postaci zezwolenia. Wyjątki od tej zasady muszą wynikać z wyraźnego zwolnienia zawartego w określonym przepisie.

Podmiot odbierający złom staje się posiadaczem odpadu, wobec czego musi nim dalej gospodarować w zgodzie z prawem. Z reguły podmiot taki w rozumieniu ustawy zajmuje się „zbieraniem odpadów”, czyli według art.3 ust.3 pkt. takimi działaniami, które polegają w szczególności na umieszczaniu odpadów w pojemnikach, segregowaniu i magazynowaniu odpadów, mającymi na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania. Zgodnie z art.28 ust.1 na prowadzenie takiej działalności wymagane jest uzyskanie zezwolenia starosty właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności, chyba że przepisy wydane na podstawie art.33 ust.4 ustawy z tego obowiązku zwalniają. Analiza postanowień odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego² wskazuje, że odpady o kodzie 17 04 nie znalazły się na liście odpadów, których zbieranie lub transport są zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia. Wobec powyższego każdy posiadacz zajmujący się tego rodzaju gospodarowaniem odpadami musi posiadać odpowiednie zezwolenie starosty. Prowadzenie działalności bez wymaganego zezwolenia jest wykroczeniem (art.70 pkt.6).

Zasady wydawania oraz wymaganą treść zezwolenia ustala wskazany art.28 i ogólne przepisy ustawy – zezwolenie wydaje się na wniosek, wniosek musi zostać złożony przed rozpoczęciem działalności, nie wolno takiej działalności prowadzić bez stosownego zezwolenia. Istotne są postanowienia zawarte w art.28 ust.5, ustalające wymagania dotyczące treści decyzji zezwalającej na prowadzenie zbierania odpadów. Lista ma charakter zamknięty co oznacza, że żadnych innych wymagań do treści decyzji wprowadzać nie można, nie wszystkie jednak punkty tej listy zostały sformułowane w sposób sztywny. Warto w szczególności zwrócić uwagę na art.28 ust.5 pkt.5, pozwalający na wprowadzenie do treści zezwolenia dodatkowych warunków prowadzenia działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów, jeżeli wymaga tego specyfika odpadów, w szczególności niebezpiecznych, lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia, zdrowia ludzi lub ochrony środowiska. Przepis nie precyzuje zakresu takich dodatkowych warunków, muszą być one jednak uzasadnione specyfiką odpadów oraz koniecznością zachowania wymagań ochrony ludzi lub środowiska. Należałoby to rozumieć w ten sposób, że specyficzny charakter odpadów może powodować zagrożenia ludzi bądź środowiska.

Pojawia się pytanie, czy ten specyficzny charakter musi być związany wyłącznie ze

² - rozporządzenie MŚ z 28 października 2002 r. w sprawie rodzajów odpadów, których zbieranie lub transport nie wymagają zezwolenia na prowadzenie działalności, oraz podstawowe wymagania dla zbierania i transportu tych odpadów - Dz.U.02.188.1575

składem lub oddziaływaniem odpadów, czy też może np. polegać na powodowaniu takich zagrożeń wskutek niekontrolowanego „pozyskiwania” takich odpadów? Przepis wprost na takie pytanie nie odpowiada, jego *ratio legis* leży niewątpliwie w ochronie dóbr nadrzędnych, jakim są życie i zdrowie ludzi czy stan środowiska. Wobec powyższego można byłoby uznać, że wszelkie zagrożenia dotyczące tych dóbr, a powstające w związku z postępowaniem z odpadami, powinny być brane tu pod uwagę, i mogą stanowić podstawę do wprowadzania określonych dodatkowych obowiązków adresowanych do posiadaczy odpadów. Celem wprowadzenia tych obowiązków musi być jednak zawsze co najmniej ograniczanie powstawania takich zagrożeń.

Podkreślić też warto, że przepis o podobnej konstrukcji dotyczy także zezwolenia na prowadzenie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, jest to art.27 ust.2 pkt.3. Ma on zastosowanie wówczas, gdy podmiot odbierający odpady prowadzi równocześnie ich odzysk lub unieszkodliwienie.

W odniesieniu do odpadów, z których powodu pojawiły się wskazane problemy, można w sposób oczywisty wykazać, że niekontrolowane ich pozyskiwanie (faktycznie kradzież) może powodować zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, powstające ze względu na stwarzanie niebezpiecznych sytuacji na drogach i ulicach czy w ruchu kolejowym, także zagrożenie porażenia prądem z uszkodzonych linii energetycznych. Wobec powyższego wprowadzanie obowiązków, które mogą takie niebezpieczeństwa ograniczyć, jest uzasadnione i mieści się w zakresie upoważnienia ustanowionego we wskazanych przepisach.

Wskazane przepisy nie precyzują jednak zakresu wprowadzanych dodatkowych obowiązków, co jest podstawą do zaproponowania ich uzupełnienia o postanowienia usuwające tego rodzaju wątpliwości. Propozycja nowelizacji pozwala na zobowiązanie posiadacza odpadów w kierowanym do niego zezwoleniu do informowania organów administracji o źródłach pozyskiwania określonych rodzajów, jeżeli istnieje uzasadnienie wskazane wyżej, już określone obowiązującym przepisem. Pozyskanie takich informacji powinno pozwolić na przeprowadzenie kontroli sprawdzającej, czy dostarczający odpady spełniają wymagania wynikające z ustawy, związane z koniecznością uzyskania zgody na wytwarzanie odpadów, obowiązkiem prowadzenia ewidencji odpadów, a także obowiązki wynikające z przepisów o prowadzeniu działalności gospodarczej i podatkowych.

Wszyscy posiadacze odpadów są także, co do zasady, obciążeni obowiązkiem prowadzenia ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów, co wynika z art.36 ust.1 ustawy. Wyłączenie obowiązku może wynikać wyłącznie z wyraźnego przepisu, taki charakter mają ust.2 i ust.3 tego samego artykułu – żaden z tych przepisów nie wyłącza obowiązku ewidencji w stosunku do odpadów będących powodem nowelizacji, czyli odpadów o kodzie 17 04. Ustawa przewiduje też możliwość prowadzenia ewidencji uproszczonej, której zasady i zakres ustala rozporządzenie wykonawcze³. Z przepisów tych wynika, że uproszczenie dotyczy wytwórców odpadów, i ono nie obejmuje jednak odpadów o kodzie 17 04.

Tak więc należałoby stwierdzić, że ewidencję musi prowadzić i wytwórca takich odpadów, nawet nie mający obowiązku uzyskania zgody na ich wytworzenie, jak i posiadacz zajmujący się gospodarowaniem tymi odpadami, w tym oczywiście i zbieraniem. Uchylenie się od obowiązku prowadzenia ewidencji, wykonywanie go nieterminowo lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym, podlega karze grzywny (jest wykroczeniem).

Zgodnie z art.36 ust.4 ewidencja ma być prowadzona z zastosowaniem takich dokumentów ewidencyjnych, jak karta ewidencji odpadu, prowadzonej dla każdego rodzaju odpadu odrębnie, oraz karta przekazania odpadu. Dokumenty ewidencyjne służą m.in. dla

³ - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów odpadów lub ich ilości, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów, oraz kategorii małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą prowadzić uproszczoną ewidencję odpadów - Dz.U.2001.152.1735

kontroli prawidłowości (zgodności z wymaganiami ustawy) działań podejmowanych przez posiadaczy odpadów, ich wzory ustala rozporządzenie wykonawcze⁴.

Dla potrzeb nowelizacji istotna jest przede wszystkim karta przekazania odpadu, bowiem dokumentuje ona m.in. źródło pochodzenia odpadów, znajdujących się u danego posiadacza. Zgodnie z wzorem w karcie tej powinny znaleźć się dane dotyczące posiadacza (wytwórcy) przekazującego odpad – imię i nazwisko (lub nazwa firmy), adres, a także dane dotyczące kodu i rodzaju odpadów. Dla polepszenia skuteczności kontroli proponowane jest poszerzenie obowiązków posiadacza przekazującego odpady o obowiązek umieszczenia w karcie przekazania odpadu pewnych dodatkowych informacji, identyfikujących bliżej przekazującego odpady. Informacje te to numer dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość osoby fizycznej przekazującej odpad (w rubryce karty przeznaczonej na imię i nazwisko).

Dla usunięcia ewentualnych wątpliwości zaproponowano także uzupełnienie art.25 ustawy, dopuszczającego przekazywanie odpadów, o przepis wyraźnie stwierdzający, że nie wolno przyjmować odpadów bez karty przekazania, chociaż taki obowiązek można wyinterpretować z już obowiązujących przepisów ustawy. Naruszenie tego obowiązku byłoby naruszeniem przepisów o obowiązku ewidencji odpadów, a więc z punktu widzenia art.76 pkt.6 wykroczeniem.

Wprowadzenie wskazanych dodatkowych obowiązków byłoby możliwe w przypadku wydawania decyzji zezwalającej na określony sposób gospodarowania odpadami, wydawanej po wejściu w życie nowelizacji. Dla zapewnienia możliwości wprowadzenia tego postanowienia do decyzji już obowiązującej zaproponowano przepis, upoważniający właściwe organy administracji do wprowadzenia takich zmian w drodze decyzji wydawanej z urzędu.

Proponowana nowelizacja wykorzystuje więc obowiązujące konstrukcje, w stosunkowo nieznacznym sposób je rozwijając i rozbudowując, nie wprowadzając nowych obowiązków ale pozwalając na lepsze egzekwowanie istniejących.

Ustawa nie spowoduje wydatków z budżetu państwa. Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

⁴ - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów - Dz.U.2001.152.1736

Warszawa, 24 października 2003 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
o zgodności przedstawionego komisyjnego projektu ustawy o zmianie
ustawy o odpadach z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach ma na celu doprecyzowanie przepisów dotyczących nakładania na posiadaczy odpadów dodatkowych obowiązków w zezwoleniach na prowadzenie działalności związanej obrotem odpadami.

II. Stan prawa wspólnotowego materii objętej projektem ustawy

Prawo wspólnotowe reguluje kwestie związane z odpadami w bardzo licznych aktach prawnych. Przykładowo można tu wymienić:

- rozporządzenie Rady 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli transportu odpadów wewnątrz, do i ze Wspólnoty Europejskiej;
- dyrektywa Rady 75/442/EWG o odpadach;
- dyrektywa Rady 91/689/EWG o niebezpiecznych odpadach;
- dyrektywa Rady 99/31/WE w sprawie składowania odpadów;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/EWG o opakowaniach i odpadach opakowaniowych.

III. Układ Europejski

Układ Europejski w art. 68 nakłada na Polskę ogólny obowiązek zbliżania polskiego prawa do prawa wspólnotowego, natomiast przepis art. 69 Układu wprost wymienia środowisko naturalne jako jedną z dziedzin objętych obowiązkiem dostosowawczym.

Ponadto, art. 80 Układu (Środowisko naturalne) przewiduje współpracę, która powinna koncentrować się m.in. na zmniejszaniu ilości odpadów, ich utylizacji i bezpiecznym dla środowiska odprowadzaniu. Współpraca ma polegać m.in. zbliżaniu przepisów prawnych.

IV. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego i postanowień Układu Europejskiego

Dyrektywa 75/442/EWG w art. 9 ust. 2 przewiduje, że zezwolenia na działalność związaną z unieszkodliwianiem odpadów mogą zostać wydane pod pewnymi warunkami lub z nałożeniem na wnioskodawcę dodatkowych obowiązków.

Odpowiada temu przepis art. 27 ust. 2 pkt. 3 ustawy o odpadach. Proponowany przepis art. 27 ust. 2a stanowi rozwinięcie tej regulacji, gdyż wymienia przykładowo, jakie dodatkowe obowiązki mogą być nałożone w zezwoleniu.

Pozostałe przepisy projektu nie są objęte przepisami prawa wspólnotowego.

V. Konkluzje

Przedstawiony komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej oraz z obowiązkiem dostosowawczym wynikającym z Układu Europejskiego.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Lech Czapla