**Załącznik nr 1.**

**PROPOZYCJE ZMIAN W ZAKRESIE**

Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku

i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska

Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach

**przeciwdziałające przewlekłości postępowań i wprowadzające**

**instrumenty prawne służące usprawnieniu procedur**

**Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm.).**

1. **Zmiana właściwości i obowiązek dotyczący zasięgania opinii**
2. W art. 64 ust. 1 dodaje się pkt 5 w brzmieniu: „5) wójta, burmistrza, prezydenta miasta.”
3. W art. 64 dodaje się ust. 1aa w brzmieniu: „Opinii, o której mowa w art. 64 ust. 1 nie zasięga się jeżeli postanowienie, o którym mowa w art. 63 ust. 1 wydaje organ właściwy do wydania takiej opinii.”
4. Skreśla się art. 64 ust. 1d i ust. 2a.
5. W art. 64 ust. 4 dodaje się zdanie w brzmieniu:

„4. Niewydanie opinii lub uzgodnienia w terminie o którym mowa w zadaniu pierwszym uznaje się za stanowisko o braku obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.”

1. W art. 70 ust. 1 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) wójta, burmistrza, prezydenta miasta”.

1. W art. 70 dodaje się ust. 1aa w brzmieniu:

„1aa. Opinii, o której mowa w art. 70 ust. 1, nie zasięga się jeżeli postanowienie, o którym mowa w art. 69 ust. 3, wydaje organ właściwy do wydania takiej opinii.”

1. W art. 75 ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie: „4) marszałek województwa - w przypadku pozostałych przedsięwzięć.”
2. W art. 75 ust. 4 otrzymuje brzmienie

„4. W przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, wykraczającego poza obszar jednego województwa, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje Marszałek województwa, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa właściwego dla pozostałego terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie.”

1. W art. 75 ust. 5b termin 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie zastępuje się terminem 14 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie.
2. W art. 75 dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. W przypadku, gdy ocena oddziaływania na środowisko prowadzona jest przez organ właściwy także do wydania pozwolenia zintegrowanego na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, jeżeli planowane przedsięwzięcie kwalifikowane jest jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 tej ustawy, organ ten, na wniosek strony, może prowadzić oba postępowania równolegle i po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wydać najpierw decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach a następnie pozwolenie zintegrowane. Czynności organu wspólne dla obu postępowań mogą być wykonywane łącznie. Powyższe stosuje się odpowiednio do zmiany pozwolenia zintegrowanego. Powyższe nie uchybia możliwości uprzedniego wnioskowania oraz uzyskania promesy w zakresie wydania pozwolenia zintegrowanego.”

1. W art. 75 dodaje się ust. 9 i ust 10 w brzmieniu:

„9. W przypadku gdy planowane przedsięwzięcie wymaga wydania tylko jednego zezwolenia na inwestycję, o którym umowa w art. 86f ust. 5 lub wydania tylko pozwolenia zintegrowanego na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, jeżeli planowane przedsięwzięcie kwalifikowane jest jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 tej ustawy, a właściwość organu dla wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wydania zezwolenia na inwestycję lub pozwolenia zintegrowanego jest taka sama, to organ, na wniosek strony, przeprowadza postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postępowanie dotyczące zezwolenia na inwestycje lub pozwolenia zintegrowanego łącznie. Organ wydaje jedną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach z zezwoleniem na inwestycję lub pozwoleniem zintegrowanym. Powyższe stosuje się odpowiednio do zmiany tej decyzji. Przepisu art. 72 ust. 3 i 4 nie stosuje się z wyjątkiem prawa do przedstawienia tej decyzji jako decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku wniosku o wydanie decyzji z art. 72 ust. 1 pkt 6, jeżeli przedsięwzięcie takiego wymaga.

10. Za jedno zezwolenie na inwestycję, o którym mowa w ust. 9, wydawanych na podstawie art. 72 ust 1 pkt 21, uważa się zezwolenie na gospodarowanie odpadami tj. zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów i zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydawanych na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach niezależnie od tego czy zezwolenia te będą wydawane na podstawie jednej lub wielu decyzji.

1. W art. 77 ust. 1 dodaje się pkt. 5 w brzmieniu:

„5) zasięga opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta, chyba że - w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - organ ten wyraził opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.”

1. W art. 77 dodaje się ust. 2c w brzmieniu:

„2c. Uzupełnienia do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wnosi się oddzielnie od raportu i stanowią one kolejne załączniki do raportu, które mogą być sporządzane przez stronę składającą raport. W przypadku otrzymania uzupełnień po uzyskaniu opinii lub uzgodnienia, ponowne wystąpienie o opinię lub uzgodnienie uzupełniające jest wymagane tylko wtedy, gdy uzupełnienie dotyczy zakresu przedmiotowego organu opiniującego i jest istotne w świetle treści wydanej już opinii lub uzupełnienia. Organ opiniujący wydaje opinię uzupełniającą lub dokonuje uzgodnienia uzupełniającego w terminie 7 dni od daty wpływu wniosku organu prowadzącego sprawę lub w tym samym terminie zajmuje stanowisko o podtrzymaniu treści swojej opinii lub uzgodnienia.”

***Uzasadnienie:***

*Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach są bardzo specjalistyczne i wymagają rozbudowanych kadr o szerokim spektrum kompetencji. Poza tym ich prejudycjalne znaczenie powoduje, że są one bardzo ważne gdyż stanowią podstawę do ubiegania się o każdą następną decyzję w zakresie planowanego przedsięwzięcia. Dotyczą najczęściej przedsięwzięć, które mają znaczenie nie tylko dla danej gminy ale i całego regionu. Tym samym ich wydawanie powinno znajdować się w kompetencjach szczebla wojewódzkiego, aby w sposób optymalny wykorzystywać aparat administracyjny w zakresie ochrony środowiska oraz urzeczywistniać możliwość łączenia spraw w celu usprawnienia procesu wydawania decyzji w rozsądnych terminach. Rozproszenie kompetencji kłóci się z ekonomiką procesową, gdyż przedłuża postępowanie oraz uniemożliwia przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko w ramach danego postępowania o ile leży to w kompetencji tego samego organu specjalistycznego. Z tego względu powinno się dążyć do specjalizacji w tym zakresie i centralizacji, aby standaryzować procesy wydawania decyzji, a tym samym zapewnić efektywność formalnoprawną.*

*Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedzających uzyskanie pozwoleń zintegrowanych, jako tych o kompleksowym i przemysłowym charakterze powinny być co do zasady w gestii jednego organu, aby specjalizacja merytoryczna mogła zostać połączona z szybkością prowadzenia postępowania. Umożliwi to niepowtarzanie czynności w dwóch różnych postępowaniach, bowiem mimo tego, że mają inny cel, to coraz bardziej zbliżają się do siebie merytorycznie z uwagi na coraz większy stopień konkretyzowania się oraz detaliczności treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w celu umożliwienie ich późniejszej kontroli. Ten trend będzie ulegał wzmocnieniu dzięki zmianom w zakresie możliwości zaskarżania decyzji inwestycyjnych przez organizacje ekologiczne oraz strony, które brały udziały w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie zgodności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z decyzją inwestycyjną. Oznacza to dalsze pogłębianie się praktyki wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o wysokim stopniu szczegółowości, aby zakres zaskarżenia mógł być konkretnie zdefiniowany oraz następnie zweryfikowany przez organy odwoławcze lub sąd.*

*Kluczem do osiągnięcia większej efektywności jest większa elastyczność prowadzenia postępowań, w tym ich łączenie w całości lub w części, prowadzenie równoległe i niepowtarzanie tych samych czynności proceduralnych. Służy temu celowi ocena oddziaływania na środowiskowo, którą będzie można przeprowadzać w ramach danego zezwolenia na inwestycję (pozwolenia zintegrowanego), o ile jest to jedyna decyzja, którą inwestor musi uzyskać.*

*Wydawanie w tym zakresie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z zezwoleniem na inwestycję lub pozwoleniem zintegrowanym jest uproszczeniem procedur, które mogą zostać wprowadzone bez szkody dla środowiska i udziału społeczeństwa w tych postępowaniach.*

1. **Zmiany doprecyzowujące oraz w zakresie postępowania mające na celu ekonomikę procesową oraz przeciwdziałaniu przewlekłości prowadzenia postępowania dowodowego**
2. W art. 74 ust. 3b dodaje się zdanie w brzmieniu:

„3b. Za prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w rozumieniu tej ustawy uznaje się prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego.”

1. W art. 77 dodaje się ust. 10 w brzmieniu:

„10. Organ wzywa stronę do dokonania wszelkich braków i uzupełnień jednokrotnie w sposób zbiorczy w terminie 30 dni od daty wpłynięcia wniosku, z zastrzeżeniem art. 64§2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponowne wezwanie ze strony organu może być uzasadnione wyłącznie koniecznością wyjaśnień w związku z nieotrzymaniem pełnej odpowiedzi na wezwanie lub wątpliwościami związanymi z otrzymanymi opiniami organów opiniujących lub uzgadniających w trybie art. 77 i 78 lub wnioskami postępowania z udziałem społeczeństwa w zakresie ustosunkowania się do zastrzeżeń społeczeństwa w zakresie planowanego przedsięwzięcia.”

1. W art. 77 dodaje się ust. 11 w brzmieniu:

„11. Postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach winno być zakończone w terminie do 6 miesięcy od daty wpływu wniosku. Postępowania łączne lub równoległe, o którym mowa w art. 75 ust. 8 i 9 nie mogą przekroczyć 9 miesięcy. Przepisy art. 35-38 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.”

1. W art. 80 ust. 2 w drugim zdaniu kropkę zamienia się na przecinek i dodaje się zdanie w brzmieniu:

„, dla pozwolenia zintegrowanego, na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska w okresie ważności promesy, o której mowa w art. 219a tej ustawy.”

1. W art. 86fg w ust. 3 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) dowody na spełnienie przez organizację ekologiczną przesłanek podmiotowych o których mowa w ust. 1.”

***Uzasadnienie:***

*Przedłużanie postępowań ciągłymi wezwaniami jest normą w postępowaniu tak skomplikowanym i szerokim co do materii, jak decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Praktyka ta powinna być ukrócona, czemu przysłuży się centralizacja kompetencji oraz zmiana właściwości co do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla pozostałych przedsięwzięć (patrz punkt I). Konsekwencją i usprawnieniem postępowań powinna być także prerogatywa pewnej dyscypliny w prowadzeniu sprawy i wzywaniu do kolejnych uzupełnień. Powinna temu przeciwdziałać* ***zasada koncentracji materiału dowodowego*** *w ujęciu jego pozyskiwania czyli instytucja kompleksowych wezwań zamiast wezwań cząstkowych, które często są używane jak powód sam w sobie do przedłużania postępowania ponad miarę. Zdyscyplinowanie co do terminów oraz ilości wezwań jest więc niezbędne do osiągnięcia większej efektywności w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.*

*W pkt 17 wskazano, że nie stanowi przeszkody do wydania pozwolenia zintegrowanego zmiana lub uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż informację o promesie jednostka samorządu terytorialnego może pozyskać z rejestru. Natomiast kwestia praw nabytych oraz promesy co do zasady powinna być gwarantem uzyskania takiego pozwolenia zintegrowanego, gdyż inwestycja taka to najczęściej bardzo duże i finansowo kosztowne przedsięwzięcie, które wymaga odpowiednich przygotowań aby można było uprzednio uzyskać lub zapewnić odpowiednie zaplecze kredytowo-inwestycyjne i zaplanować to przedsięwzięcie w budżecie.*

*W pkt 14 oraz 18 propozycja przepisów doprecyzowujących.*

1. **Przeciwdziałanie obstrukcji postępowania przez organizacje ekologiczne oraz strony postępowania, inne niż inwestor, wnoszące środki zaskarżenia (nadużywanie praw procesowych i oczywista ich bezzasadność).**
2. Dodaje się art. 86i w brzmieniu:

„Art. 86i. 1. Organizacja ekologiczna lub strona postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które mają prawo do wniesienia odwołania lub skargi do sądu na podstawie art. 86g ust. 1 i ust. 5 na zezwolenie na inwestycję nie mogą czynić ze swojego prawa użytku niezgodnego z celem dla którego je ustanowiono (nadużycie prawa procesowego). Za nadużycie prawa procesowego organ odwoławczy lub sąd może uznać w szczególności wnoszenie odwołania lub skargi oczywiście bezzasadnej lub poza zakresem zaskarżenia określonego art. 86g ust. 2 i ust. 5 lub inne działanie mające na celu przedłużanie postępowania, a w przypadku organizacji ekologicznych dodatkowo działanie z naruszeniem zasad bezstronności lub interesem społecznym.

2. Ilekroć działanie organizacji ekologicznej lub działanie strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które mają prawo do wniesienia odwołania lub skargi do sądu na podstawie art. 86g ust. 1 i ust. 5 na zezwolenie na inwestycję, w świetle okoliczności sprawy wskazuje na nadużycie przez nią prawa procesowego, organ odwoławczy poucza ją o możliwości zastosowania wobec niej środków, o których mowa w art. 86i ust. 3.

3. W przypadku gdy organ odwoławczy lub sąd stwierdzi nadużycie prawa procesowego przez organizację ekologiczną lub przez stronę postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o których mowa w ust. 86i ust. 1, może postanowieniem:

1) nałożyć na organizację ekologiczną lub stronę dopuszczającą się nadużycia grzywnę do 2000 zł; lub

2) niezależnie od wyniku sprawy, nałożyć na organizację ekologiczną lub stronę dopuszczającą się nadużycia obowiązek zwrotu kosztów postępowania w całości albo w części, z zastrzeżeniem ust. 6.

4. Jeżeli z treści odwołania lub skargi, o której mowa w art. 86g ust. 1 i ust. 5 oraz okoliczności dotyczących sprawy, a także faktów znanych powszechnie lub urzędowo wynika oczywista bezzasadność odwołania lub skargi od zezwolenia na inwestycję stosuje się ust 5-6 poniżej.

5. Gdyby czynności, które ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nakazuje podjąć w następstwie wniesienia odwołania lub skargi, o której mowa w art. 86g ust. 1 i ust. 5, miałyby być oczywiście niecelowe, mogą zostać pominięte lub pozostawione bez rozpoznania. W sytuacji pozostawienia sprawy bez rozpoznania lub pominięcia czynności, organ lub sąd w szczególności może nie wzywać organizacji ekologicznej lub strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do usunięcia braków, uiszczenia opłaty, ani nie rozpatrywać wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonych zezwoleń inwestycyjnych. Organ odwoławczy lub sąd stwierdzając bezzasadność odwołania lub skargi może, na posiedzeniu niejawnym, w drodze postanowienia stwierdzić niedopuszczalność odwołania lub skargi oraz nie rozpoznać wniosków składanych razem z odwołaniem lub skargą. Uzasadnienie organu lub sądu sprowadza się wyłącznie do wyjaśnienia dlaczego odwołanie lub skarga zostały uznane za oczywiście bezzasadne. Postanowienie organu odwoławczego w tej sprawie jest ostateczne.

6. W przypadku stwierdzenia przez organ odwoławczy lub sąd nadużycia prawa procesowego w postaci oczywistej bezzasadności o której mowa w ust. 4, organ odwoławczy lub sąd przyznaje stronie na wniosek której wszczęto postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję od organizacji ekologicznej lub strony nadużywającej prawa procesowego zwrot całości kosztów postępowania według spisu lub według norm przepisanych podwyższając ich przepisaną wysokość ale nie więcej niż trzykrotnie. Organ lub sąd może także przyznać stronie odszkodowanie tytułem naprawienia szkody spowodowanej zwłoką w rozpoznaniu sprawy, wynikłą z nadużycia prawa procesowego, o ile zostanie ona wykazana przed organem odwoławczym lub sądem. Powyższe nie uchybia prawom strony, która wszczęła postępowanie w zakresie wydanie zezwolenia na inwestycję żądania dochodzenia naprawienia szkody w postępowaniu cywilnym a ustalenie wydanego w postępowaniu prawomocnego postanowienia stwierdzającego bezzasadność odwołania lub skargi od zezwolenia na inwestycję, o których mowa w art. 86g ust. 1 i ust. 5 wiąże sąd w postępowaniu cywilnym.

7. Organ lub sąd pomija, w drodze postanowienia, wnioski dowodowe organizacji ekologicznej lub strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o których mowa w ust. 86i ust. 1, jeśli są powoływane na fakty powszechnie znane lub stwierdzone urzędowo, nieprzydatne do wykazania danych faktów, niemożliwe do przeprowadzenia lub zmierzające wyłącznie do przedłużenia postępowania. Na postanowienie o pominięciu wniosków dowodowych nie przysługuje zażalenie.

8. Na postanowienia, o których mowa w ust. 3 i ust. 6 przysługuje zażalenie, które może wnieść organizacja ekologiczna lub strona, która nadużyła prawa procesowego. Nie uchybia to możliwości zajęcia stanowiska pozostałym stronom w zakresie wniesionego zażalenia.”

***Uzasadnienie:***

*Uchwalenie w dniu 30 marca 2021. Ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 784) wprowadziło szereg zmian. Które są konsekwencją zarzutów KE, że RP nie zapewniła organizacjom pozarządowym możliwości wniesienia odwołania i skargi do sądu od decyzji w sprawie zezwolenia na inwestycję, dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na budowę oraz koncesji geologicznych, w zakresie ich zgodności z przepisami dyrektywy EIA, lub ograniczając taką możliwość, naruszyła art. 11 ust. 1 i 3 tej dyrektywy. Nowelizacja czyni więc zadość m.in. tym zarzutom dając możliwość organizacjom ekologicznym oraz stronom zaskarżenie decyzji na zezwolenia inwestycyjne.*

*W celu znalezienia balansu i kompromisu między tymi nowymi prawami tj. prawem do zaskarżania a prawem inwestora do uzyskania decyzji inwestycyjnej w rozsądnym terminie i pewności prawnego obrotu gospodarczego ważne jest aby te prawo do skarżenia decyzji inwestycyjnych nie było traktowane instrumentalnie i nie wprowadzało lub nie promowało praktyki hamującej inwestycje dla samego celu zaskarżenia bez merytorycznych argumentów i w sposób oczywiście bezzasadny. Instytucja nadużycia prawa procesowego powinna zostać wprowadzona, nie tylko w zakresie tego postępowania ale jako instytucja ogólna chroniąca postępowanie w kodeksie postępowania administracyjnego przeciwko praktykom przewlekania tego postępowania a tym samym działania na szkodę inwestora (postulat de lege ferenda). Każde postępowanie narażone jest na tego typu nadużycia i ustawodawca powinien takim działaniom przeciwdziałać.*

*Zaproponowane rozwiązanie wprowadza instytucję* ***nadużycia prawa procesowego*** *oraz* ***oczywistą bezzasadność środków zaskarżenia*** *gwarantowanych organizacji ekologicznej oraz stronie biorącej udział w postępowaniu środowiskowym w zakresie ich zgodności z przepisami dyrektywy EIA. Powyższa propozycja wychodzi naprzeciw ewentualnym próbom intencjonalnego wstrzymania procesu inwestycyjnego bez merytorycznych argumentów i wbrew interesowi gospodarczemu a tym samym społecznemu.*

*Taka instytucja jest szczególnie ważna w przypadku postępowań, które zapewniają udział społeczeństwa, gdyż tautologią byłoby twierdzić, że ilość stron nie zwiększa prawdopodobieństwa działania niezgodnego z celem prawa, dla którego je ustanowiono.*

**Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska**

**(t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).**

1. **Przyrzeczenie wydania pozwolenia zintegrowanego**
2. W art. 212 zmienia się ust 1, który otrzymuje brzmienie:

„1. Minister właściwy do spraw klimatu prowadzi rejestr wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego, wydanych promes oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych.”

1. Dodaje się art. 219a w brzmieniu :

„Art. 219a. 1. Przed uzyskaniem pozwolenia zintegrowanego można ubiegać się o przyrzeczenie wydania pozwolenia zintegrowanego zwane dalej "promesą". W promesie uzależnia się udzielenie pozwolenia zintegrowanego od spełnienia warunków wydania tego pozwolenia, a w szczególności od spełnienia warunków wynikających z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o ile będzie wymagana.

1. W postępowaniu o udzielenie promesy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wydania pozwolenia zintegrowanego z wyłączeniem postanowień:
2. które są związane lub będą wynikiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz
3. art. 208 ust. 4 pkt 4 i ust. 6 pkt 3 i ust. 8, art. 209 ust. 2 i art. 210 ust. 3 i 3a oraz art. 41a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
4. Wydanie promesy powinno nastąpić w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku; przepis art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.
5. Opłata rejestracyjna od wydania promesy wynosi 10% opłaty rejestracyjnej, która byłaby wymagana w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla tej instalacji. Opłata rejestracyjna dla przedłużenia promesy wynosi 25% opłaty rejestracyjnej od wydania promesy.
6. Promesę można wydać mimo:
	1. postępowań w toku na podstawie art. 75 ust 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm.).
	2. braku tytułu prawnego do instalacji na dzień wydania promesy.
7. W promesie ustala się okres jej ważności, z tym że nie może on być krótszy niż 18 miesięcy od jej wydania. Promesa może być przedłużona na kolejny okres do 12 miesięcy na wniosek strony której udzielono promesy, złożony przed upływem ważności promesy; przedłużenie można ponowić, ale okres obowiązywania promesy nie może przekroczyć łącznie 36 miesięcy. Każde przedłużenie promesy liczy się od dnia upływu ważności poprzedniej promesy.
8. W okresie ważności promesy nie można odmówić wydania pozwolenia zintegrowanego określonego w promesie, chyba że:
9. nastąpiła istotna zmiana danych w stosunku do wniosku o udzielenie promesy; za istotną zmianę nie uważa się zmian, które zostały określone w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia na środowisko;
10. nie zostały spełnione wszystkie warunki określone w promesie;,
11. instalacja nie spełnia wymagania ochrony środowiska wynikającej z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności powoduje przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych, chyba że organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego zezwoli na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych,
12. w przypadku pozwolenia zintegrowanego dla instalacji w gospodarce odpadami w okresie od wydania promesy zaistniały przesłanki do odmowy wydania pozwolenia na podstawie art. 186 ust. 7- ust. 10,
13. po wydaniu promesy zachodzą przesłanki do odmowy wydania pozwolenia na podstawie art. 186 ust. 5,
14. wydanie pozwolenia zintegrowanego na eksploatację instalacji stwarzałoby zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znaczących rozmiarach lub zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi.
15. Promesa, wydana przed uzyskaniem decyzji o której mowa w art. 71 ust. 1 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w której przewidziano możliwość przeprowadzenia określonych prac przygotowawczych, stanowi podstawę do wykonania tych prac w zakresie określonym w promesie, w tym prowadzenia badań nad nową techniką lub przeprowadzenia rozruchu instalacji, o ile nie wiąże się to z pracami budowlanymi wymagającymi decyzji o których mowa w art. 72 ust 1 pkt 1-2 powyższej ustawy. W przypadku badań na nową techniką organ właściwy do wydania pozwolenia może, na wniosek wnioskującego o udzielnie promesy, określić w promesie tymczasowe dopuszczalne wielkości emisji przekraczające graniczne wielkości emisyjne oraz zezwolić na odstąpienie od wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik, na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy.
16. Przepisy dotyczące przyrzeczenia wydania pozwolenia zintegrowanego stosuje się odpowiednio do:
17. wydania decyzji dotyczącej istotnej zmiany instalacji;
18. wydania pozwolenia z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2, lub jego zmiany polegająca na udzieleniu takiego odstępstwa;
19. wydania decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego wynikającej z analizy, o której mowa w art. 216 ust. 1 pkt 2.”

***Uzasadnienie:***

*Przyrzeczenie udzielanie pozwolenia zintegrowanego jest od dawna postulowane, gdyż służy pewności obrotu prawnego i wspiera proces inwestycyjny bez szkody dla wymaganych*

*procedur w zakresie uwarunkowań środowiskowych i społecznych. Decyzja o środowiskowych*

*uwarunkowaniach jest z założenia decyzją deklaratoryjną wskazując na warunki środowiskowe dotyczące takiego przedsięwzięcia. Nie powinna zatem stanowić bariery inwestycji jako decyzja, na którą czeka się wiele miesięcy lub nawet lat, w sytuacji gdy zostaje zaskarżona do sądu administracyjnego. Przedsięwzięcie wymagające pozwolenia zintegrowanego wymaga najczęściej przygotowania zaplecza finansowego (kredyty i inne źródła finansowania) oraz pewnej stabilności prawa i warunków formalnych z tym związanych przejawiających się min. w tym że jeśli w trakcie jej procedowania zmieni się np. plan zagospodarowania przestrzennego to inwestor otrzyma taką decyzję, o ile spełni warunki z promesy, w tym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.*

*Instytucja promesy w tak zaproponowanej formie nie obniża żadnych standardów środowiskowych ani nie wprowadza warunków szczególnych czy uprzywilejowanych. Promesa weryfikuje przesłanki negatywne na początku procesu inwestycyjnego i wskazuje na przeszkody, które uniemożliwiają uzyskanie takiej decyzji już na starcie. Jest to instytucja niezwykle potrzebna, szczególnie w zakresie instalacji gospodarki odpadami, gdyż wiele gmin uchwala lub zmienia plany zagospodarowania przestrzennego wprowadzając zakaz prowadzenia na ich terenie takiej działalności lub interpretuje plany poprzez wyłączenia prowadzenia takiej działalności, gdy tylko rozpoczyna się procedowanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w tym zakresie. Tymczasem, właśnie z uwagi na względy środowiskowe oraz z tego powodu, że są to inwestycje wrażliwe społecznie to powinny to być inwestycje o charakterze strategicznym, które wpisują się w politykę wprowadzania zielonego ładu i oszczędności zasobów naturalnych, dla których każda gmina lub związek gmin obowiązkowo powinien przeznaczać tereny w uchwalanych planach zagospodarowania przestrzennego (postulat de lege ferenda). Dopóty tego obowiązku nie będzie po stronie gminy, póty władze gminy nie będą zainteresowane w lokowaniu takich przedsięwzięć na swoim terenie. Gospodarka odpadami jest bowiem postrzegana przez wiele gmin jako kłopot., Podczas, gdy dla innych przedsiębiorców (czasami często bardziej emisyjnych) tworzone są parki przemysłowe i strefy ekonomiczne. Nie zważa się przy tym na fakt notoryjny i następczy, że parki te i strefy przyciągają inwestorów, ale ich działalność generuje duże ilości odpadów, które wymagają odpowiedniego zagospodarowania.*

*Promesa, w sposób obiektywny powinna zapobiegać praktykom stawiania barier przez gminy przedsiębiorcom chcącym inwestować w gospodarkę odpadami, która jest kwestią społecznie wrażliwą. Zastosowanie instytucji promesy pozwoli na uzyskanie potrzebnej inwestorom pewności, że po spełnieniu warunków od nich zależnych będą mogli uzyskać takie pozwolenie i inwestycja jest możliwa w określonym czasie do uruchomienia. To ułatwi przedsiębiorcom także zagwarantowanie źródeł finansowania takiej inwestycji, jej planowanie i zweryfikuje przesłanki negatywne eliminujące uzyskanie takiej decyzji już na wstępnym etapie planowania inwestycji.*

*Warto zauważyć, że generowanie odpadów towarzyszy nieodłącznie życiu mieszkańców i każdej działalności gospodarczej. Powstają więc nowe inwestycje budowlane w tym parki przemysłowe bez uwzględnienia zaplecza w zakresie możliwości przerobowych instalacji*

*odpadowych[[1]](#footnote-1), które są niezbędne do ich funkcjonowania w sferze środowiskowej i ogólnospołecznej. Przedsięwzięcia dotyczące gospodarki odpadami winny więc mieć odpowiednio ważny status instalacji strategicznych, których procedowanie począwszy od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poprzez promesę po decyzję inwestycyjną nie powinno być w gestii samorządów ale gestii władz szczebla wojewódzkiego.*

1. **Przeciwdziałanie przewlekłości postępowania dowodowego oraz ujednolicenie właściwości**
2. Art. 189 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonej części. Powyższe dotyczy także odpowiednich zezwoleń na zbieranie odpadów lub zezwoleń na przetwarzanie odpadów lub zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku niezależnie od tego czy są związane z przejęciem instalacji lub jej oznaczonej części i niezależnie od tego czy zostały one objęte jedną decyzją pozwolenia na wytwarzanie odpadów czy też są odrębnym decyzjami funkcjonalnie związanymi z pozwoleniem na wytwarzanie.”

LUB

Dodaje się art. 189a ust. 1-6, który otrzymuje brzmienie:

1. Organ właściwy w sprawach zezwoleń na gospodarowanie odpadami, który wydał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów, jest obowiązany, za zgodą strony, na której rzecz wydano zezwolenie, do przeniesienia zezwolenia na rzecz innego podmiotu, jeżeli ten podmiot przyjmuje wszystkie warunki określone w tym zezwoleniu oraz spełnia warunki do jego uzyskania.

2. Przeniesienie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji.

3. Stronami postępowania o przeniesienie zezwolenia są podmiot, na którego rzecz wydano zezwolenie, oraz podmiot zainteresowany nabyciem praw i obowiązków wynikających z tego zezwolenia.

4. Decyzję, o której mowa w ust. 1, wydaje się na wniosek podmiotu, na rzecz którego przenoszone jest zezwolenie.

5. Do wniosku, o którym mowa w ust. 4, dołącza się oświadczenie podmiotu, na rzecz którego przenoszone jest zezwolenie, o przyjęciu wszystkich warunków określonych tym zezwoleniem oraz oświadczenia i zaświadczenia o których mowa w art. 42 ust. 3a.

6. Przeniesienia zezwolenia, o którym mowa w ust. 4, odmawia się, jeżeli podmiot, na który ma nastąpić to przeniesienie, nie spełnia warunków do uzyskania takiego zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1a-1e.

7. Przeniesienie zezwolenia może mieć miejsce przed uzyskaniem tytułu prawnego do terenu pod warunkiem przejęcia tytułu prawnego do terenu w terminie do 1 roku od daty uzyskania decyzji, o której mowa w ust. 4.

1. W art. 209 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W postępowaniu organ wzywa stronę do dokonania wszelkich braków i uzupełnień jednokrotnie w sposób zbiorczy w terminie 30 dni od wpłynięcia wniosku, z zastrzeżeniem art. 64§2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponowne wezwanie ze strony organu może być uzasadnione wyłącznie koniecznością wyjaśnień w związku z nieotrzymaniem pełnej odpowiedzi na wezwanie lub przesłankami określonymi w art. 77 ust. 10 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, o ile postępowania zostały połączone w rozumieniu art. 75 ust. 8 tej ustawy.”

1. W art. 378 zmienia się ust. 2a pkt 3, który otrzymuje brzmienie:

„3) pozwolenia na wytwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego dla instalacji w gospodarce odpadami, w tym dla instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.”

***Uzasadnienie:***

*Możliwość przenoszenia pozwoleń na inny podmiot np. pozwolenia na wytwarzanie nie uwzględnia zezwoleń z ustawy o odpadach, mimo że najczęściej jest z nim powiązana. W konsekwencji dochodzi do częstych paradoksów, że można przenieść pozwolenie na wytwarzanie odpadów ale nie można przenieść wydanych odrębną decyzją zezwoleń odpadowych, gdyż nie są one pozwoleniami wydanymi na gruncie Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. Do przejścia praw dochodzi bowiem tylko wtedy, gdy pozwolenie na wytwarzanie będzie ujmowało zezwolenie na przetwarzanie lub zezwolenie na zbieranie (zbieranie też może się wiązać z instalacją), choć zgodnie z art. 45 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach pozwolenie na wytwarzanie uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie jest jednocześnie odpowiednio zezwoleniem na zbieranie lub zezwoleniem na przetwarzanie. Tym samym konstrukcja art. 189 uzależniająca przeniesienie od formy wydania decyzji (łącznie z pozwoleniem lub oddzielnie) jest wadliwa prawnie oraz nieuzasadniona merytorycznie i z tego względu powinna zostać dostosowana, tak aby spełnić swój podstawowy cel, co czyni pkt 22 powyżej. Alternatywnie zaproponowano konstrukcję przeniesienia zezwoleń z ustawy o odpadach na wniosek podmiotu, który przejmuje wszystkie warunki określone w tym zezwoleniu oraz spełnia warunki do jego uzyskania. Przeniesienie zezwolenia na podstawie decyzji jest uproszczeniem procedury i umożliwia przeniesienie każdego zezwolenia dotyczącego gospodarowania odpadami, niezależnie do tego czy jest ono związane z instalacją i pozwoleniem na wytwarzanie bez uszczerbku dla formalnoprawnych wymogów podmiotowo-przedmiotowych związanych z prowadzeniem takiej działalności. Proponowana zmiana została umieszczona przy materii przenoszenia praw z pozwoleń w ustawie Prawo Ochrony Środowiska, ale w wersji alternatywnej może także stanowić samodzielną regulację w ustawie o odpadach.*

*Zmiana proponowana w pkt 24 dokonuje zmiany właściwość organów dla pozwolenia zintegrowanego w określonym zakresie na organ wyspecjalizowany w wydawaniu decyzji dla przedsiębiorców z zakresu gospodarki odpadami w zakresie największych przedsięwzięć przemysłowych. Centralizacja właściwości ma także szczególne znaczenie w kontekście ekonomiki prowadzenia postępowań o wydanie pozwoleń zintegrowanych, o czym b-yła mowa wyżej.*

*W pkt 23 proponuje się zasadę koncentracji materiału dowodowego poprzez zwiększenie dyscypliny w zakresie wezwań w celu eliminowania przedłużania postępowania.*

**Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach**

**(t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.).**

1. **Zmiana terminów obowiązywania decyzji**
2. Art. 23 ust. 4 – ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„4. Jeżeli ze względów bezpieczeństwa lub w celu zapewnienia ciągłości odbioru zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych, zbieranie tych odpadów jest konieczne, marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zbierania odpadów może zezwolić, w drodze decyzji, na ich zbieranie.

5. W przypadku zbierania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych na terenach zamkniętych zezwolenie, o którym mowa w ust. 4, wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce zbierania tych odpadów.

6. Zezwolenie, o którym mowa w ust. 4 i 5, może być wydane na okres nie dłuższy niż 5 lat.”

1. Art. 41 ust 3 otrzymuje brzmienie:
2. Organem właściwym jest
	1. marszałek województwa dla:

a) dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,

b) dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg,

c) dla instalacji komunalnych,

d) do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w przypadku zbieranie lub przetwarzania w okresie roku przekracza 3000 Mg.

1. Zmienia się ust 4 oraz ust 6 oraz dodaje się ust. 10-11 do art. 41a w brzmieniu:

„4. Właściwy organ, mimo postanowienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub postanowienia komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska lub odpowiednio ochrony przeciwpożarowej, może wydać zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, jeżeli stwierdzi, że niespełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska lub ochrony przeciwpożarowej nie spowoduje powstania zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska.

6.W przypadku istotnej zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów stosuje się przepisy ust. 1-5a, z zastrzeżeniem. że w przypadku kontynuacji działalności istotną zmianą jest tylko ustanowienie nowych miejsc magazynowania odpadów, które przedtem temu celowi nie służyły.

10.Wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub komendant powiatowy (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej maja prawo zrezygnować z kontroli, o której mowa odpowiednio w ust. 1 lub ust. 1b, szczególnie gdy dotyczy to kontynuowania działalności na terenie do którego posiadacz ma tytuł prawny lub kontrola działalności miała miejsce u tego posiadacza w ciągu minionego roku.

11.Kontrola wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej powinna być dokonana w terminie do 14 dni od daty otrzymania wezwania do jej przeprowadzenia pod rygorem uznania przez organ właściwy do wydania zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów rezygnacji z przeprowadzenia tej kontroli na podstawie ust. 5 powyżej. Postanowienie, o którym mowa w ust. 3 i ust. 3a powinno być dostarczone organowi w terminie do 7 dni od daty kontroli, pod rygorem uznania spełnienia wymagań.”

1. Do art. 45 ust. 1 dodaje się pkt. 12 w brzmieniu:

„12) posiadacza odpadów prowadzącego działalność w zakresie unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych, prowadzącego zbieranie odpadów zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych w miejscu prowadzenia działalności związanej z termicznym przekształcaniem w spalarni odpadów niebezpiecznych.”

1. Art. 44 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na czas nieoznaczony, chyba ze wnioskodawca wnosi o wydanie zezwolenia na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat.”

1. Do art. 44 dodaje się ust 1a-1e w brzmieniu:

„1a. W przypadku zezwoleń wydanych na czas nieokreślony organ właściwy do wydania zezwolenia dokonuje analizy zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie:

* 1. co najmniej raz na 5 lat lub
	2. jeżeli oddziaływanie takiej działalności na środowisko zmieniło się w stopniu wskazującym na konieczność zmiany zezwolenia w części dotyczącej określonych w nim warunków, zagrożeń i wymagań przeciwpożarowych lub wielkości emisji z danej działalności, lub
	3. w przypadku zezwolenia na przetwarzanie jeżeli nastąpiła standaryzacja w metodzie przetwarzania odpadów, pozwalająca na znaczne zmniejszenie wielkości emisji i ilości wytwarzanych odpadów bez powodowania nadmiernych kosztów, lub wynika to z potrzeby dostosowania eksploatacji instalacji do zmian przepisów o odpadach lub o ochronie środowiska.

1b. Organ dokonuje analizy o której mowa w ust. 1a w oparciu o spełnienie wymogów do uzyskania zezwolenia na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 4-6 i pkt 8-10, ust. 2 pkt 5-7 i pkt 9-13a oraz ust. 3a-3b., ust. 5-6a.

1c. W przypadku gdy analiza wykazała konieczność zmiany zezwolenia, organ właściwy do wydania zezwolenia wzywa prowadzącego działalność w zakresie zbierania lub przetwarzania do wystąpienia z wnioskiem o zmianę zezwolenia w terminie 3 miesięcy od dnia wezwania, określając zakres tego wniosku mający związek ze zmianami wynikającymi z dokonanej analizy. Organ właściwy do wydania zezwolenia dokonuje analizy warunków zezwolenia w terminie do 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Wniosek taki jest zwolniony z opłaty rejestracyjnej.

1d. W przypadku gdy analiza wykazała konieczność zmiany operatu przeciwpożarowego, o którym mowa w ust. 4b pkt 1, Organ właściwy do wydania zezwolenia wzywa posiadacza do przedstawienia operatu przeciwpożarowego wraz z postanowieniem o którym mowa w ust 4c w terminie do 3 miesięcy od dnia wezwania organu. Organ właściwy do wydania zezwolenia dokonuje analizy przedstawionego operatu wraz z kontrolą, o której mowa w art. 41b ust. 1a. w terminie do 2 miesięcy od dnia złożenia operatu przeciwpożarowego wraz z postanowieniem o którym mowa w ust 4c.

1e. Analizy, o której mowa w ust. 1a pkt a) nie przeprowadza się jeżeli jest ona przeprowadzana w ramach pozwolenia zintegrowanego.”

1. Do art. 44 dodaje się ust. 4-7 w brzmieniu:

„4. Organ właściwy do wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie może, na wniosek prowadzącego działalność lub z urzędu za jego zgodą, wydać nowe zezwolenie w celu ujednolicenia tekstu obowiązującego zezwolenia, z uwzględnieniem wszystkich zmian wprowadzonych do tego zezwolenia od dnia jego wydania.

* + 1. W zezwoleniu, o którym mowa w ust. 4, organ właściwy do wydania zezwolenia:

1) ujednolica tekst zezwolenia;

2) stwierdza wygaśnięcie dotychczasowego zezwolenia.

6. Do zezwolenia, o którym mowa w ust. 4, nie stosuje się przepisów art. 41a, art. 41b, art. 42, art. 46. Zabezpieczenie roszczeń o którym mowa w art. 48a pozostaje w mocy w stosunku do zezwolenia z ujednoliconym tekstem.

7. Do zezwolenia, o którym mowa w ust. 4 nie stosuje się opłaty rejestracyjnej.”

Przepisy przejściowe:

„Zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie lub zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie lub pozwolenia na wytwarzanie uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie, które były obowiązujące w dniu wejścia w życie nowych przepisów organ właściwy do ich wydania:

1) zmienia z urzędu, w zakresie czasu, na jaki zostały wydane, na czas nieokreślony oraz

2) analizuje, i jeżeli to konieczne, zmienia z urzędu, w celu dostosowania do wymagań wynikających z przepisów art. 44 ust. 1a-1e ustawy, o której mowa w art. \_\_\_\_ w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą

- w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W zakresie spraw wszczętych a niezakończonych stosuje się przepisy niniejszej ustawy.”

***Uzasadnienie:***

*Zgodnie z art. 23 ust 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy zezwolenia na przetwarzanie odpadów mogą być udzielane na czas określony i mogą być odnawialne. Oznacza to, że ustawodawca unijny dopuszcza wydawanie decyzji zarówno na czas określony jak i nieokreślony, przy czym decyzje na czas określony są wyjątkiem od zasady decyzji bezterminowych, skoro takie decyzje mogą (ale nie muszą) być udzielane czasowo. Taka sama zasada została przyjęta w przypadku pozwoleń zintegrowanych, które dotyczą także instalacji w gospodarce odpadami, w tym instalacji m.in. służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę, termicznego przekształcania odpadów czy do magazynowania odpadów niebezpiecznych, w oczekiwaniu na określone działania o całkowitej pojemności ponad 50 ton, z wyłączeniem wstępnego magazynowania odpadów przez ich wytwórcę w miejscu ich wytworzenia, czy do magazynowania odpadów niebezpiecznych, w oczekiwaniu na określone działania o całkowitej pojemności ponad 50 ton, z wyłączeniem wstępnego magazynowania odpadów przez ich wytwórcę w miejscu ich wytworzenia.*

*Zgodnie z art. 45 ust. 9 ustawy o odpadach, jeżeli pozwolenie zintegrowane obejmuje zbieranie odpadów lub ich przetwarzanie to stosuje się ust. 8 tej ustawy czyli pozwolenie zintegrowane jest jednocześnie odpowiednio zezwoleniem na zbieranie lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów. W związku z powyższym powstaje nieuzasadniony dualizm decyzji w różny sposób pozycjonujący posiadacza odpadów na rynku odpadowym w zakresie jego prawa do prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na gospodarowaniu odpadami. Albowiem posiadacz, który ma pozwolenie zintegrowane, które jest zgodnie z art. 45 ust. 8 i ust. 9 ustawy o odpadach jednocześnie zezwoleniem na zbieranie lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów ma prawo do decyzji na czas nieokreślony, podczas gdy posiadacz, który ma zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów ma prawo do uzyskania decyzji na okres maksymalnie 10 lat, mimo że jego zezwolenie na zbieranie czy przetwarzanie nie różni się w zakresie wymagań i prowadzenia tej działalności od tego, które jest wymagane przy pozwoleniu zintegrowanym. Powyższej tezie nie uchybia bynajmniej wymóg stosowania najlepszych dostępnych technik BAT przy pozwoleniu zintegrowanym, gdyż wymóg ten przy działalności z zakresu przetwarzania odpadów dotyczy instalacji a nie samej działalności dotyczącej zbierania czy przetwarzania odpadów[[2]](#footnote-2).*

*Ponadto zgodnie z argumentacją logiczną* oraz zasadami wykładni prawa *a fortiorii, jeśli komuś wolno więcej, to tym bardziej wolno jest mu mniej (a maiori ad minus). Przekładając powyższe a simile na hierarchię reglamentacji w działalności odpadowej to skoro pozwolenie zintegrowane uwzględniające zbieranie i przetwarzanie odpadów może być wydawane na czas nieokreślony jako decyzja kompleksowa o najwyższym stopniu ochrony i skomplikowania to tym bardziej może to dotyczyć zezwolenia sektorowego, którego nadzór i kontrola może być zbudowana analogicznie tj. weryfikowana cyklicznie w ramach analizy dokonywanej przez organ właściwy do wydania takiego zezwolenia.*

*Pozwoli to na odpowiednią kontrolę nad wydawanymi zezwoleniami w perspektywie kolejnych dekad oraz ograniczy pracę dla organów związanych z ich procedowaniem i wydawaniem. Obecna ustawa o odpadach z 14 grudnia 2012 roku wprowadziła wymóg uzyskania nowych decyzji, co sprawiło, że co 10 lat liczonych od 2013 roku następuje kumulacja wniosków i postępowań w tym zakresie, co obciąża organy i budżet państwa w sposób nieuzasadniony. Jest to szczególnie ważne w kontekście wymogu aktualizacji decyzji na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku[[3]](#footnote-3) i okresu pandemii, który to proces nadal trwa i wykazuje bardzo duże problemy z uzyskaniem decyzji aktualizacyjnych, na co nałoży się także fala wniosków o uzyskanie decyzji na kolejny 10-letni okres obowiązywania decyzji, składanych bardzo wcześnie z uwagi na minimalizację ryzyka przerwania ciągłości w prawie do prowadzenia działalności z uwagi na ogromne opóźnienia w procedurach administracyjnych, które w tej chwili są udziałem przedsiębiorców gospodarujących odpadami i organów na których zostało nałożonych bardzo dużo nowych obowiązków nie tylko związanych z nowelizacjami ale także pandemią.*

*Co warto podkreślić, postulowana zmiana nie wpłynie w żaden sposób na mechanizmy kontrolno-dyscyplinujące w zakresie reglamentacji tej działalności i nadzoru organów wydających te decyzje, gdyż analiza wymogów takiego oddzielnego zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie nie musi różnić się niczym od analizy dokonywanej przy okazji starania się o nowe zezwolenie, co pozwoli na weryfikację a także aktualizację wymogów posiadacza do prowadzenia tej działalności bez ryzyka przerw z tym związanych wynikających z opóźnień i przeciążenia aparatu administracyjnego i kontrolnego w zakresie wydawania nowych zezwoleń.*

*Powyższe argumenty ekonomiki administracyjnej bez uszczerbku dla ochrony środowiska, życia i zdrowia ludzkiego przemawiają także za tym, aby odpowiednio wydłużyć termin obowiązywania decyzji na zbieranie odpadów medycznych i zakaźnych. Z uwagi na ich charakterystykę czasowe zezwolenie jest uzasadnione, ale termin obowiązywania 1 roku jest zbyt krótki bo czas ich wydawania powoduje, że przedsiębiorca po uzyskaniu takiej decyzji, od razu musi wnosić o kolejną, co jest nadmiernym obciążeniem administracyjnym dla każdej ze stron i nie sprzyja rozwojowi tej działalności i podnoszeniu standardów operacyjnych.*

*Pierwotnym uzasadnieniem dla wprowadzenia ograniczenia dotyczącego okresu, na który udzielane jest zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych była chęć zachowania ścisłej kontroli nad warunkami magazynowania i zbierania odpadów zakaźnych, przy tym ten cel został osiągnięty dzięki kolejnym nowelizacjom ustawy, które nałożyły na podmioty ubiegające się o wydanie zezwolenia w zakresie zbierania odpadów, szereg nowych obowiązków w zakresie m.in. konieczności ustanowienia zabezpieczenia ewentualnych roszczeń finansowych, zapewnienia wizyjnego monitoringu miejsc magazynowania odpadów, konieczność opracowania operatów przeciwpożarowych zawierających warunki ochrony obiektów i miejsc magazynowania odpadów, konieczności uzyskania postanowień właściwych powiatowych (miejskich) komendantów PSP w zakresie uzgodnienia warunków ochrony określonych w operatach przeciwpożarowych.*

*Aktualnie, średni czas oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej w zakresie zbierania odpadów medycznych i zakaźnych wynosi ok. 6 miesięcy, co jest nieproporcjonalnie długim okresem w stosunku do maksymalnego okresu (1 rok), na który zezwolenie może zostać wydane.*

*Po pierwsze spowodowane to jest ilością wniosków i nadmiernym obciążeniem organów administracyjnych (w tym w zakresie konieczność odnawiania wydanych zezwoleń), o czym była mowa także wyżej. Po drugie wynika to z konieczności dokonywania dodatkowych uzgodnień oraz spełnienia wymogów kontroli planowanych miejsc zbierania przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska oraz jednostki Państwowej Straży Pożarnej.*

*W zakresie postulowanej zmiany dotyczącej zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia instalacji termicznego przekształcenia na środowisko to należy podkreślić że jest ona uzasadniona. Instalacje prowadzące unieszkodliwianie odpadów wymagają okresowych przestojów technologicznych, które wynikają zarówno z zaplanowanych prac serwisowych, jak również nieplanowanych awarii technologicznych. W przypadku takich przestojów, celem dochowania maksymalnych okresów unieszkodliwiania tych odpadów jak również ze względu na ich właściwości biologiczno – fizyczne może istnieć konieczność przekazania odebranych i zmagazynowanych odpadów celem ich unieszkodliwienia do innych instalacji termicznego unieszkodliwiania odpadów. W tym zakresie działalność polegająca na odbiorze odpadów kwalifikowana jest wówczas przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska jak działalność polegająca na zbieraniu odpadów, przy czym uznać należy, że proces zbierania jest procesem towarzyszącym normalnej działalności polegającej na magazynowaniu i przetwarzaniu odpadów. Następuje więc w tym zakresie dublowanie się decyzji, które powinno zostać wyeliminowane postulowanym zwolnieniem.*

*Niezbędne jest uproszczenie kwestii właściwości organu, które w wyniku zmiany art. 41 ust 3 ustawą o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 lipca 2018 było różnie interpretowane przez organy i orzecznictwo[[4]](#footnote-4) i spowodowało liczne spory kompetencyjne pomiędzy marszałkiem województwa a starostą przyczyniając się do przedłużania postępowań. Ponadto kwestia właściwości jest przesłanką bezwzględną stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 §1 pkt 1) k.p.a. a więc jednoznaczność ustawodawcy w tym zakresie winna być priorytetem. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego[[5]](#footnote-5), regulacja zawarta w art. 41 ust. 6 ustawy o odpadach miała zapewnić kompleksową kontrolę marszałka województwa nad przedsięwzięciami, ale w związku z wybiórczością przedsięwzięć na podstawie art. 41 ust 3 pkt 1 lit. a) oraz wątpliwościami w zakresie właściwości organu przy zbieraniu (art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. d) połączonym z innymi procesami w ramach jednej decyzji w związku z art. 45 ust. 5 i 7, ta kompleksowa kontrola jest kwestionowana i różnie rozumiana. Istnieje więc pilna potrzeba legislacyjna aby właściwość marszałka województwa została określona zarówno kompleksowo jak i jednoznacznie. Oznacza to, że powinna być ona odpowiednio rozszerzona na przedsięwzięcia, które znacząco oddziałują na środowisko kontynuując zasadę z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a). Koresponduje to z zasadą koncentracji postępowań, proponowaną w niniejszym opracowaniu w zakresie oceny oddziaływania na środowisko aby zoptymalizować procesy wydawania decyzji z gospodarki odpadami w zakresie szybkości postępowań oraz ich komplementarności i standaryzacji na poziomie marszałka województwa.*

*Bardzo poważnym problemem jest brak elastyczności procedury administracyjnej przejawiający się między innymi w obowiązku uprzedniej kontroli niezależnie od okoliczności, a szczególnie faktu, że taka kontrola miała już miejsce przy okazji innego (często równoległego) postępowania lub w ramach innych kontroli (szczególnie przy kontynuowaniu działalności). Prowadzi to niejednokrotnie do powtarzania procedury kontrolnej w bardzo krótkim czasie u tego samego przedsiębiorcy i w tym samym miejscu działalności tylko po to, aby, spełnić warunek formalny określony art. 41a ust. 1 lub ust. 1b Ustawy o odpadach. Niepotrzebnie obciąża to organy kontrolne oraz wpływa bardzo istotnie na przewlekłość w postępowaniach w sprawie wydawania decyzji z zakresu gospodarowania odpadami. Proponowania zmiana ma temu zapobiegać poprzez przyznanie organom kontrolnym prawo do rezygnacji z takiej obligatoryjnej kontroli, szczególnie gdy dotyczy to kontynuacji działalności na terenie do którego posiadacz ma tytuł prawny lub kontrola działalności miała miejsce u tego posiadacza w ciągu minionego roku.*

*Istotna jest także dyscyplina w zakresie przestrzegania terminów przez organy kontrolne, gdyż czas oczekiwania na taką kontrolę, szczególnie w warunkach pandemii i w związku z obligatoryjną zmianą wszystkich decyzji jest obecnie liczony w miesiącach, co stanowi główną przyczynę przedłużających się postępowań. Należy więc wprowadzić instytucję przeprowadzania kontroli w tym trybie w określonym terminie pod rygorem uznania, że organ rezygnuje z przeprowadzenia takiej kontroli. Warto zauważyć, że nawet po wydaniu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów wojewódzki organ ochrony może wydać decyzję o wstrzymaniu takiej działalności na podstawie odpowiedniej decyzji, która jest natychmiast wykonalna i w stosunku do której nie stosuje się przepisów* [*art. 61 § 3*](https://sip.lex.pl/#/document/16982717?unitId=art(61)par(3)&cm=DOCUMENT) *i* [*4*](https://sip.lex.pl/#/document/16982717?unitId=art(61)par(4)&cm=DOCUMENT) *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[[6]](#footnote-6)*.

*Zmiana art. 41a ust. 4 umożliwi organom ochrony środowiska dokonania całościowej oceny własnej, w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego i wydania decyzji w zakresie udzielenia bądź odmowy udzielenia zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami. Dotyczy to zarówno kwestii środowiskowych jak i przeciwpożarowych. W zakresie środowiskowym, w ocenie GIOŚ takie rozwiązanie nie doprowadzi do znacznych opóźnień w wydawanych przez marszałków województw/ starostów, jakie z wysokim prawdopodobieństwem miałyby miejsce w przypadku prowadzenia ścieżki odwoławczej od postanowień WIOŚ (tj. zażalenie do GIOŚ, skarga do WSA i NSA)[[7]](#footnote-7).*

V**. Rejestr BDO i kary administracyjne**

1. Dodaje się ust. 10-11 do art. 49 w brzmieniu:

„10. Domniemywa się, że dane wpisane do rejestru są prawdziwe. Jeżeli dane wpisano do rejestru niezgodnie z wnioskiem podmiotu lub bez takiego wniosku, podmiot ten nie może zasłaniać się wobec osoby trzeciej działającej w dobrej wierze zarzutem, że dane te nie są prawdziwe, jeżeli zaniedbał wystąpić niezwłocznie z wnioskiem o sprostowanie, uzupełnienie lub wykreślenie wpisu.

11.Jeżeli dokonanie wpisu następuje z urzędu, to nikt nie może zasłaniać się nieznajomością treści wpisu w rejestrze, chyba że mimo zachowania należytej staranności nie mógł wiedzieć o wpisie.”

1. Dodaje się zdanie do art. 51 ust. 1 w brzmieniu: „Wpisu do rejestru z urzędu Marszałek województwa dokonuje niezwłocznie po uzyskaniu przez posiadacza pozwolenia, zezwolenia lub koncesji, o których mowa w zdaniu poprzednim.”
2. Dodaje się do art. 67 ust. 3a pkt 4) w brzmieniu:
3. Informację o przekazaniu odpadu do ostatecznego procesu odzysku lub ostatecznego procesu unieszkodliwiania w rozumieniu w art. 27 ust. 3b.”

35) W art. 194:

a) w ust. 1:

– po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) zlecanie wykonywania obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom, które nie widnieją w rejestrze w zakresie uzyskania wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru, wbrew przepisom art. 27 ust. 2;”

– po pkt 5a dodaje się pkt 5b w brzmieniu:

„5b) nieprowadzenie ewidencji odpadów w BDO albo prowadzenie jej niezgodnie ze stanem rzeczywistym;”

- po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a) Kar administracyjnych, o których mowa w ust. 1 pkt 2c, pkt 3a, pkt 4-5b nie wlicza się do administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 ust. 1b, art. 42 ust. 3a pkt 4-5 oraz art. 46 ust. 1e.”

36) Art. 199 otrzymuje brzmienie:

„1. Przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia.

2. Jeżeli naruszenie zostało w całości usunięte dobrowolnie lub szkoda została w całości dobrowolnie naprawiona to wojewódzki inspektor ochrony środowiska odstępuje od wymierzenia kary administracyjnej.

3. Nie podlega administracyjnej karze pieniężnej podmiot, który po popełnieniu naruszenia określonego w art. 194 zawiadomił o tym wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub organ określony w art. 197 pkt 3), ujawniając istotne okoliczności tego naruszenia ze zobowiązaniem się do jego usunięcia i naprawienia szkody.”

***Uzasadnienie:***

*Rejestr prowadzony przez Marszałka Województwa ma z założenia stanowić bazę podmiotów ze wskazaniem ich statusu uprawnień i decyzji. Jest to narzędzie, które służyć winno do weryfikacji kontrahenta pod kątem wymagań określonych w art. 27 ust. 2 Ustawy o odpadach w sposób prawny i automatyczny pozwalający na weryfikację bieżącą przy każdym przekazaniu. Winien to więc być rejestr, który wprowadza określone domniemania prawne dochowania należytej staranności przy kierowaniu się jego wpisami, szczególnie gdy wprowadza się w tym zakresie administracyjną karę pieniężną zamiast wykroczenia, gdzie badana była wina ewentualnego sprawcy oraz jego zachowanie w danych okolicznościach sprawy.*

*Uzasadnione jest zatem wprowadzenie odpowiedniego domniemania prawnego w tym zakresie, aby każdy wytwórca oraz dalszy posiadacz mogli zweryfikować aktualność decyzji oraz posiadanego statusu w sposób nie budzący wątpliwości nie będąc narażonym na ryzyko popełnienia deliktu administracyjnego w tym zakresie. Obecnie, nawet jeśli posiadacz przekaże swoją decyzję to nie ma się pewności, czy jest ona aktualna na dany dzień przekazania, gdyż jest to możliwe tylko post factum na podstawie wniosku w zakresie udzielenia informacji o środowisku.*

*Wytwórca, w tym dalszy posiadacz, nie ma więc możliwości weryfikowania statusu przedsiębiorcy na bieżąco przy przekazywaniu odpadów, gdyż nawet oświadczenie takiego podmiotu o aktualności posiadanej decyzji nie zwalnia przekazującego z odpowiedzialności administracyjnej, jeżeli takie oświadczenie okaże się nieprawdziwe. Obecnie rejestr, nie spełnia zatem swojej podstawowej funkcji ewidencyjno-kontrolno-rejestrowej. Proponujemy więc, aby wprowadzić domniemanie wzruszalne o prawdziwości danych wpisanych w rejestrze, i odpowiednią zmianę art. 27 ust. 2 w tym zakresie, aby na bieżąco można było sprawdzać status takiego przedsiębiorcy w przekonaniu, że obowiązek prawny z tym związany jest w ten sposób realizowany najpełniej i najoptymalniej. Postulowana zmiana jest wypadkową zasady jawności wpisu oraz wiarygodności danych w nim zawartych i chroni osoby działające w zaufaniu do tego rejestru.*

*Ustawodawca wprowadził w art. 27 ust. 3b zasadę rozszerzonej odpowiedzialności wytwórcy za odzysk lub unieszkodliwianie odpadu niebezpiecznego zgodnie art. 15 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów 2008/98/WE z wyłączeniem określonych grup odpadów niebezpiecznych. Wytwórca jest zwolniony za gospodarowanie takim odpadami z chwilą przekazania ich do ostatecznego odzysku lub ostatecznego unieszkodliwiania. W praktyce decyduje moment przekazania odpadów podmiotowi, który ma odpowiednie decyzje na ostateczny proces odzysku R1-R11 lub proces unieszkodliwiania D1-D12. Zdarza się jednak często, że taki recykler ma jednocześnie decyzje na wiele innych procesów np. zbieranie dotyczących tego samego kodu i następczo sam decyduje o takim procesie. Powstaje więc wątpliwość czy takie przekazanie do ostatecznego odzysku czy ostatecznego unieszkodliwiania faktycznie miało miejsce. Proponujemy więc dookreślenie przy przekazaniu odpadu niebezpiecznego w KPO do jakiego procesu odpad ten jest przyjmowany przez recyklera ostatecznego aby nie było wątpliwości że przekazanie do ostatecznego odzysku lub ostatecznego unieszkodliwiania miało miejsce i to już recykler jest wyłącznie odpowiedzialny za zagospodarowanie tego odpadu w tym właśnie procesie.*

*Kary administracyjne winny podlegać gradacji jako te, które mają wpływ na środowisko oraz ochronę i życia i zdrowia oraz te, które są naruszeniami formalnymi o charakterze administracyjnym. Wymóg ilościowy oraz kwotowy kar pieniężnych na podstawie art. 194 Ustawy powoduje niemożność uzyskania lub zmiany zezwolenia przy przekroczeniu limitu 150.000 złotych, co przy karach pieniężnych za np. ‘pomyłki’ w BDO nawet w kwocie 1000 złotych lub wprowadzenie przedsiębiorcy w błąd w zakresie posiadanych decyzji przez następnego posiadacza (przy rejestrze BDO, który nie daje pewności co charakteru i prawdziwości wpisów tam wskazanych) liczy się już do ogólnej liczby tych kar w sposób nieproporcjonalny zwiększając ryzyko prowadzenia takiej działalności.*

*Bez uszczerbku dla funkcji kar administracyjnych i potrzeby doraźnej walki i zlikwidowania szarej strefy w tym obszarze uzasadnione jest podzielenie skutków tych kar w sferze możliwości prowadzenia działalności przez posiadacza i dywersyfikacja co do wagi takiego naruszenia. Skutkiem kar, które nie oddziaływają bezpośrednio na środowisko, życie lub zdrowie ludzi nie powinno być zamykanie przedsiębiorcom drogi do uzyskania zezwolenia w perspektywie 10 lat. Ryzyko naruszeń formalnych wzrasta wraz ze skalą przedsięwzięcia a nawet wielokrotne ukaranie administracyjną karą pieniężną za takie przewinienia nie musi oznaczać, że działalność ta jest zagrożeniem dla życia i zdrowia ludzi czy też środowiska. Albowiem katalog kar administracyjnych jest obecnie tak szeroki, że nietrudno o szereg małych kar za choćby ‘drobne uchybienia’, które kumulują i wpływają na ich ogólne saldo. W konsekwencji przy jednym poważnym przewinieniu może to spowodować zamknięcie działalności, gdyż spełniona będzie przesłanka kumulacji ilościowej przy kumulacji wysokości kar, gdzie kara 150.000 złotych przy zagrożeniu za każdy jeden delikt od 1.000 do 1.000.000 zł jest wielkością niewysoką bo stanowi tylko 15% zagrożenia górnego jedną administracyjną karą pieniężną. W przypadku instytucji wstrzymania takiej działalności wystarczą ponadto dwie administracyjne kary pieniężne w odstępie 3 lat o co przy bardzo szerokiej i z rozbudowanej działalności nietrudno, nawet przy zachowywaniu wysokich standardów prowadzenia działalności. Niezamierzony błąd ludzki w sferze administracyjno-formalnej nie powinien być zrównany z sankcją z nieprawnym działaniem mającym negatywne skutki dla środowiska, zdrowia czy też życia ludzkiego. Gradacja kar co do skutku naruszenia winna więc zostać wprowadzona i jest uzasadniona, gdyż instrument dyrektyw co do wysokości kary określony w art. 199 Ustawy jest dalece niewystarczający w tym zakresie i wpływa na wysokość kary ale nie jego byt i skutek z tym związany. Podobnie z art. 189f k.p.a., który jest instytucją ogólną i kwestia usunięcie naruszenia prawa może być ale nie musi być taką przesłanką odstąpienia od wymierzenia kary pod warunkiem że pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna który to warunek ocenia i interpretuje organ. Biorąc pod uwagę uznaniowość oraz cel prewencyjno-sankcyjny kar w gospodarce odpadami można przyjąć, że takie spełnienie celów raczej nie będzie miało miejsca w przypadku kar pieniężnych za niezamierzone błędy w ewidencji przy dużej skali działalności.*

*Jak wskazuje się w uzasadnieniach do kolejnych nowelizacji np. w zakresie przestępstw środowiskowych[[8]](#footnote-8) ważna jest trafna reakcja karna, której elementem jest penalizacja zachowań nieakceptowanych społecznie i środowiskowo. Do takich środków sankcyjnych należą także administracyjne kary pieniężne[[9]](#footnote-9), choć nie stosuje się do nich zasad karnych sensu stricte i kwestii indywidualizacji kary (jak przy wykroczeniach i przestępstwach). Aktualny jednak pozostaje cel ich nakładania, który sprowadza się w istocie do wymogu respektowania nakazu i aby nikt kto deliktu nie popełnił nie poniósł odpowiedzialności, a kara nie była ani większą ani mniejszą niż ta, na którą przedsiębiorca zasłużył i aby nikt kto takiego deliktu się dopuszcza tej karze nie uszedł[[10]](#footnote-10) (). Kara ma więc odzwierciedlać walor sprawiedliwości społecznej, być nieuchronna ale przede wszystkim adekwatna.*

*Ponadto zmiana charakteru kary za naruszenia ewidencyjno-formalne z wykroczenia na kary administracyjne, których ilość oraz wysokość liczona w długim okresie czasu (10 lat) łącznie prowadzi lub może prowadzić do nieuchronnego do skutku odwrotnego niż zamierzony przez ustawodawcę. Albowiem tak wysokie ryzyko niemożności kontynuowania prowadzenia działalności hamuje inwestycje długoterminowe w zieloną gospodarkę w tej dziedzinie, w której występuje wysoka kapitałochłonność środków i nakładów na prowadzenie gospodarki odpadami zgodnie z najlepszym standardami. Tymczasem nowoczesne technologie w tym zakresie są kluczem do wdrożenia gospodarki obiegu zamkniętego. Jeśli zatem ta gospodarka ma spełniać najwyższe standardy to winna się ona charakteryzować pewną dozą pewności prawnej przejawiającej się w prawie do prowadzenia takiej działalności bez względu na drobne błędy o charakterze formalnym i ewidencyjnym, które mogą być i są udziałem każdego innego przedsiębiorcy, któremu jednak nie grozi za to zamknięcie drogi do uzyskania zezwolenia na jej dalsze prowadzenie.*

*Jeśli sprawca usunie naruszenie lub dobrowolnie naprawi szkodę to WIOŚ powinien promować takie pozytywne zachowania i nie wymierzać kary administracyjnej. Takie analogiczne rozwiązania są udziałem prawa statuującego penalizację określonych zachowań np. w prawie karnym sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpić od jej wymierzenia wzorem np. polskiego, niemieckiego czy austriackiego kodeksu karnego. W judykaturze prawa karnego trafnie podkreśla się, iż dla zastosowania tej instytucji. nie ma znaczenia fakt, kiedy sprawca naprawił szkodę – jeszcze przed wszczęciem postępowania czy też dopiero w czasie jego trwania (nawet w toku rozprawy głównej), natomiast jest istotne, że uczynił to „dobrowolnie”, czyli w wyniku własnej swobodnej decyzji (patrz: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2002 r., WA 6/02, OSNKW 2002, z. 7-8, poz. 57). Instytucja obligatoryjnego odstąpienia od wymierzenia kary w przypadku usunięcia naruszenia lub naprawienia szkody w całości winny być analogicznie rozumiane w przypadku administracyjnych kar pieniężnych bo ich funkcja i cel są zbliżone do funkcji kary w prawie karnym a według niektórych komentatorów kary pieniężne są trzecią (obok odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia) postacią odpowiedzialności karnej lub odpowiedzialnością o charakterze penalnym bardziej zbliżoną do odpowiedzialności karnej niż odpowiedzialności administracyjnej[[11]](#footnote-11). W związku z takim quasi karnym charakterem administracyjnych kar pieniężnych proponujemy wprowadzenie instytucji czynnego żalu połączonej ze zobowiązaniem się do usunięcia naruszenia oraz naprawienia szkody.*

Przygotowała

dr Joanna Dmowska – Komisja prawna PIGO

Michał Dąbrowski

Przewodniczący Rady

Polskiej Izby Gospodarki Odpadami

1. Moce przerobowe instalacji zob. Ochrona środowiska 2020 – analizy statystyczne

[https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2020,1,21.html](https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2020%2C1%2C21.html) [↑](#footnote-ref-1)
2. Zob. Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (notyfikowana jako dokument nr C(2018) 5070). [↑](#footnote-ref-2)
3. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-3)
4. Zob. np. postanowienie NSA z dnia 14 marca 2019 roku (sygn. II OW 233/18) oraz z 29 stycznia 2019 roku (sygn. II OW 187/18) biorących pod uwagę już nowy stan prawny po 20 lipca 2018 roku; Postanowienie NSA z 17.06.2021 r., I OW 2/21, LEX nr 3193533; Postanowienie NSA z 13.11.2020 r., II OW 105/20, LEX nr 3089554; Postanowienie NSA z 13.11.2020 r., II OW 112/20, LEX nr 3152505; Postanowienie NSA z 13.11.2020 r., II OW 134/20, LEX nr 3124823; Postanowienie NSA z 13.11.2020 r., II OW 113/20, LEX nr 3124683; Postanowienie NSA z 13.11.2020 r., II OW 141/20, LEX nr 3124672. [↑](#footnote-ref-4)
5. Postanowienie NSA z 24.02.2021 r., III OW 5/21, LEX nr 3172931. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zob. także art. 12 ust. 4 Ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1070). [↑](#footnote-ref-6)
7. Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (nr druku UD163). [↑](#footnote-ref-7)
8. Zob. projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej

https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r211936175,Projekt-ustawy-o-zmianie-niektorych-ustaw-w-celu-przeciwdzialania-przestepczosci.html [↑](#footnote-ref-8)
9. Problematyka charakteru kar administracyjnych zobacz np. K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002; W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009; J. Dmowska, *Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie odpadami* [w:] *Prawo o odpadach*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019 s. 47-75 i literatura tam wskazana, I. Wereśniak-Masri, *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, [w:] *Prawo o odpadach*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019, s. 217-247. [↑](#footnote-ref-9)
10. Por. analogia do M. Cieślak: *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 213-214), zob. także Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt III KK 245/08. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zob. np. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 79; *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 35. [↑](#footnote-ref-11)