

DGO-I.0521.21.2018.AT

Warszawa, dnia 17-01-2019 r.

784672.2276719.1724893

Pan

Szanowny Panie,

odpowiadając na pismo z dnia 8 października 2018 r. w sprawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Poz. 1592), przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Ad 1. Zgodnie z art. 32 ust.1b ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach podstawą wstrzymania działalności posiadacza odpadów jest wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie polegające na gospodarowaniu odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów. Wystarczającym dla stwierdzenia spełnienia tej przesłanki jest dopuszczenie się opisanego naruszenia po raz drugi w okresie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za pierwsze naruszenie stała się ostateczna. Tożsamość naruszenia polega na gospodarowaniu odpadami niezgodnie z warunkami zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów – czyli za każdym razem może to być naruszenie innego warunku tego samego zezwolenia (lub kolejnego zezwolenia będącego kontynuacją dotychczasowego, dotyczącego tego samego zakresu działalności). Językowa wykładnia tego przepisu nie przemawia za przyjęciem, że musi to być dokładnie takie samo naruszenie.

Należy także zaznaczyć, iż ww. przepis celowo nie przewiduje dodatkowych dyrektyw dla organu prowadzącego postępowanie z uwzględnieniem stopnia zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi. Podstawową przesłanką jest dopuszczenie się opisanego naruszenia po raz drugi w okresie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za pierwsze naruszenie stała się ostateczna.

Odnosząc się do kwestii wprowadzenia minimalnych progów administracyjnych kar pieniężnych, powyżej których byłaby stosowana procedura wstrzymania działalności, należy jednak zauważyć, że przy tej podstawie wstrzymania działalności możliwe jest zastosowanie procedury naprawczej (wyznaczenie na wniosek podmiotu terminu do usunięcia naruszeń) – wówczas postępowanie w przedmiocie wstrzymania działalności jest zawieszane. Ponadto po wstrzymaniu działalności możliwa jest zgoda na podjęcie wstrzymanej działalności - w przypadku usunięcia naruszeń.

Ad 2. Na wstępie należy zauważyć, że wymóg przedkładania zaświadczeń o niekaralności dotyczy wspólników (czyli ze spółek kapitałowych dotyczy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), nie dotyczy natomiast akcjonariuszy. Wymóg obejmuje wspólników będących osobami fizycznymi (którzy mogą być skazani za przestępstwa przeciwko środowisku jak i za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu publicznemu) oraz wspólników będących osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej. W przeciwieństwie do wykroczeń, za które mogą być ukarane wyłącznie osoby fizyczne, za niektóre przestępstwa – w tym za przestępstwa przeciwko środowisku – na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2018 r. poz. 703 i 1277) mogą być ukarane osoby prawne i jednostki organizacyjne. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 tej ustawy podmiotem zbiorowym w rozumieniu ustawy jest osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Podmiotem zbiorowym w rozumieniu ustawy jest również spółka handlowa z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółka kapitałowa w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną, a także zagraniczna jednostka organizacyjna. Skoro podmioty te podlegają odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku, celowe jest objęcie ich obowiązkiem składania zaświadczeń o niekaralności. Ponieważ gmina nie podlega odpowiedzialności na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, w przypadku gdy wspólnikiem jest gmina należy przyjąć interpretację, że nie dotyczy jej obowiązek przedłożenia zaświadczenia.

Ad 3 i 4. Zgodnie z art. 202 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Oznacza to zastosowanie art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (przedawnienie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej) oraz art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym zobowiązanie do zapłaty administracyjnej kary pieniężnej przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności kary (przedawnienie egzekwowania). Termin uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej został określony w art. 201 ust. 1 ustawy o odpadach (w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej stała się ostateczna). Wprowadzenie wymogu oświadczenia o nieukaraniu administracyjną karą pieniężną, o której mowa w art. 194 ustawy o odpadach, w okresie ostatnich 10 lat nie koliduje w żaden sposób z przepisami dotyczącymi terminów przedawnienia wymierzania i egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych. Nie można też mówić tu o działaniu prawa wstecz, bowiem trzykrotne ukaranie administracyjną karą pieniężną w okresie ostatnich 10 lat jest podstawą odmowy wydania

zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, która nie stanowi sankcji.

Powrót do 2 lat karencji w przypadku cofnięcia zezwolenia jest sprzeczny z ideą zmian wprowadzonych w ustawie z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

Natomiast w przypadku wymierzania administracyjnych kar pieniężnych – propozycja zarówno dotycząca wprowadzenia dolnej wysokości wymierzonych kar jako podstawy odmowy wydania zezwolenia jak i w przypadku pozostałych zawartych w pkt 3 oraz 4 propozycji uprzejmie informuję, że będą one przedmiotem analizy w ramach przyszłych prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o odpadach.

Ad 5 i 6. Odnosząc się do kwestii powrotu do 2 lat karencji w przypadku cofnięcia zezwolenia uprzejmie informuję, że byłoby to jest sprzeczne z ideą zmian wprowadzonych w ustawie z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

Ad 7. Nawiązując do propozycji dotyczącej art. 46 ust. 1e pkt 1, w którym w zakresie wykroczeń nie został wskazany okres, za jaki składa się oświadczenie uprzejmie informuję, że w tym przypadku funkcjonuje instytucja zatarcia ukarania. Zgodnie z art. 46 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2015 r. poz. 1094, z późn. zm.) ukaranie uważa się za niebyłe po upływie 2 lat od wykonania, darowania lub przedawnienia wykonania kary. Przedłużenie terminu zatarcia ukarania następuje, jeżeli ukarany przed upływem okresu przewidzianego w § 1 popełnił nowe wykroczenie, za które wymierzono mu karę aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny, ukaranie za oba wykroczenia uważa się za niebyłe po upływie 2 lat od wykonania, darowania albo od przedawnienia wykonania kary za nowe wykroczenie (art. 46 § 2).

Dodatkowo należy również zauważyć, że przedłożone propozycje wprowadzenia progów minimalnej wysokości grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia, o których mowa w art. 175, art. 183, art. 189 ust. 2 pkt 6 lub art. 191 ustawy o odpadach (w wysokości co najmniej 25 000 zł lub 10% rocznego przychodu przedsiębiorcy ukaranego) jako podstawy do odmowy wydania zezwolenia są całkowicie oderwane od wysokości kar za wykroczenia. Zgodnie z art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej, natomiast w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a w przypadku, o którym mowa w art. 9 § 1 Kodeksu wykroczeń (tj. jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy) – do 1000 zł (art. 96 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018 r. poz. 475, z późn. zm.)).

Ad 8. Odnosząc się do propozycji zawartych w pkt 8 uprzejmie informuję, że wymagania dotyczące załączników do wniosku o zmianę zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów (tak samo pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego te działania) są spójne z wymaganiami dotyczącymi wniosków o wydanie nowych decyzji w tym zakresie, również w zakresie przedkładanych załączników. Te same wymagania odnoszą się również do spraw w toku. Odniesienie się do oceny regulacji jako stanowiącej działanie prawa wstecz zostało zawarte w odpowiedzi dot. pkt. 3 petycji.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że niniejsze pismo stanowi opinię i nie jest prawnie wiążące dla podmiotów oraz organów administracji orzekających w sprawach indywidualnych.

Z poważaniem

Magda Gosk

Dyrektor

Departament Gospodarki Odpadami

/ – podpisany cyfrowo/