

Odmowa zezwolenia, czyli więcej złego niż dobrego



Odmowa wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami nie rozwiąże problemu niezgodnego z prawem postępowania z odpadami.

Katalog przesłanek odmowy wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest obecnie bardzo szeroki i nadal się zwiększa z uwagi na postępującą penalizację sfery administracyjnej i karnej w tym obszarze.

Poprzedni i obecny stan prawny

W obowiązującym do 2018 roku stanie prawnym w przypadku cofnięcia zezwolenia nie można było wydać nowego, jeśli wniosek dotyczył uprawnień wnioskodawcy objętych decyzją o cofnięciu zezwolenia, a nie minęły dwa lata od dnia, gdy decyzja o cofnięciu zezwolenia stała się ostateczna. Począwszy od 5 września 2018 roku nowelą ustawy o odpadach¹ powyższe dwa lata zmieniono na okres dekady przy zmianie przesłanek obligujących do cofnięcia takiego zezwolenia oraz rozszerzeniu zakresu osobowego, którego cofnięcie dotyczy.

Wśród wielu innych przesłanek odmowy wydania zezwolenia są te, że przedsiębiorca musi legitymować się niekaralnością w zakresie przestępstw środowiskowych (osoby fizyczne i podmioty zbiorowe) i niektórych wykroczeń oraz brakiem przekroczenia limitu kar administracyjnych nałożonych na podstawie art. 194 ustawy o odpadach w ciągu 10 ostatnich lat (przekroczenie limitu kar to co najmniej

tylko przedsiębiorców, którzy prowadzili taką działalność w przeszłości i chcą ją kontynuować. Są to przedsiębiorcy, którzy mają doświadczenie, zainwestowali w swoje miejsca prowadzenia działalności z uwagi na nowe wymogi infrastrukturalne i ponieśli koszty związane z udzieleniem obowiązkowych gwarancji. Nie mają przy tym znaczenia waga naruszenia, ewentualna wina, przyczynienie się ani usunięcie naruszeń, a rękojmia dotyczy także osób, które tej działalności prowadzić nie będą. Dodatkowo taki mechanizm, po pierwsze, różnicuje przedsiębiorców w sytuacji, gdy taka sama działalność może być prowadzona na podstawie zezwolenia (do 10 lat) oraz pozwolenia zintegrowanego (na czas nieokreślony), a po drugie, nierówno traktuje podmioty w sferze właścicielskiej, np. wspólnik spółki kapitałowej musi być niekarany, ale nie dotyczy to już akcjonariusza takiej spółki z akcjami imiennymi.

Odmowa prawa do kontynuowania działalności jest następstwem strategii punitywnej² wobec branży odpadowej, polegającej na ustanawianiu sankcji i surowym karaniu każdej, nawet błahej nieprawidłowości. Strategia ta, w porównaniu ze strategią liberalną, charakteryzuje się wysokimi kosztami i niską efektywnością oraz łatwo może prowadzić do eliminacji podmiotów legalnie działających z obrotu gospodarczego. Dodatkowo zwiększa obciążenie organów, bo każdy odpowiedzialny przedsiębiorca „zmuszony” jest zaskarżać każdą karę, aby bronić się przed możliwymi skutkami odmowy w przyszłości. Nie jest także skuteczna, albowiem przestępców nie interesują żadne zezwolenia, gdyż i tak działają poza prawem, a najskuteczniejszym narzędziem wobec nich jest szybka wykrywalność przestępstwa i nieuchronność kary. Osoby lub firmy, które łamią prawo lub chcą je łamać, mogą próbować działać „w ukryciu” lub przedstawiać się na inne formy działalności i żadne sankcje regulacyjne, określone w art. 46 ustawy o odpadach, im w tym nie przeszkodzą.

Rozważania na ten temat kontynuować będziemy w kolejnym numerze „Przeglądu Komunalnego”.

dr Joanna Dmowska

Polska Izba Gospodarki Odpadami

ŹRÓDŁA

1. Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2018 r. poz. 1592).
2. Jaroch W.: *Polityka karna – strategia punitywna czy liberalna*. „Studia Prawnoustrojowe”15/2012, s. 49-61.

Odmowa prawa do kontynuowania działalności to następstwo strategii, polegającej na surowym karaniu każdej, nawet błahej nieprawidłowości.

3 kary w wysokości łącznej przekraczającej 150 000 złotych). Wymóg niekaralności nie dotyczy tylko przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, ale także całego kręgu innych osób, np. wspólników, prokurentów, członków zarządu oraz rady nadzorczej tego przedsiębiorcy.

Rękojmia należytego wykonywania działalności

Kwestia badania uprzedniej karalności ma na celu sprawdzenie, czy przedsiębiorca daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności. W ustawie o odpadach jest ona jednak wybiórczo skonstruowana i zbyt szeroko ujęta. Weryfikacja uprzedniej karalności badana jest przy wniosku o wydanie nowego zezwolenia (jego zmianę), co dotyczy

Na celowniku: edukacja i sprawa domów letniskowych



Akcja edukacyjna dla mieszkańców oraz sprawy związane z odbiorem odpadów z domów letniskowych to jedno z licznych wyzwań, z którymi mierzy się Związek Międzygminny „Eko-Przyszłość”.

Związek z siedzibą w Nowej Soli zrzesza obecnie 14 gmin. Z powiatu nowosolskiego są to miasto Nowa Sól, gmina Nowa Sól, Otyń, Siedlisko, Kolsko, Nowe Miasteczko, Kożuchów i Bytom Odrzański, z powiatu wschowskiego: Szlichtyngowa, Sława i Wschowa, z zielonogórskiego: Kargowa i Bojadła, a z głogowskiego: gmina Głogów.

Tereny letniskowe

Specyfika terenu powoduje, że oprócz nieruchomości zamieszkałych i typowych niezamieszkałych (firmy, działalności, sklepy itp.) znajdują się tu również nieruchomości o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym. Na obszarze aż 5 gmin znajduje się ok. 2500 nieruchomości o takim charakterze.

Niestety, rokrocznie część właścicieli nieruchomości o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym nie składa w ogóle deklaracji na swoje nieruchomości lub też składają niewłaściwe deklaracje, które należy w prowadzonych postępowaniach wyjaśniać. Referat Ochrony Środowiska Związku Międzygminnego „Eko-Przyszłość”, który zajmuje się tego typu nieruchomościami, prowadzi postępowania, które mają na celu wyjaśnienie:

1. Czy nieruchomość była użytkowana, a tym samym czy były wytwarzane odpady komunalne?
2. Czy nieruchomość jest faktycznie zamieszkała, czy też wykorzystywana jedynie przez część roku jako letniskowa?

Brak złożenia deklaracji czy też złożenie deklaracji na nieruchomość zamieszkałą powoduje, że Referat prowadzi rocznie ok. 1000 postępowań wyjaśniających. Są to postępowania, które powodują, iż niezbędne są przeprowadzenie oględzin nieruchomości, przesłuchania w siedzibie Związku zarówno stron postępowania, jak i świadków, a także wezwania do złożenia rachunków bądź innych dokumentów.

Około połowa z tych postępowań kończy się wydaniem decyzji określającej wysokość opłaty, a z tego połowa właścicieli tych nieruchomości odwołuje się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Należy przyznać, że część spraw, które trafiają do SKO, jest rozpatrywana pozytywnie dla Związku, tj. decyzje utrzymywane są w mocy. Rzadko, ale zdarza się też, że właściciel nieruchomości – mając niekorzystny wyrok SKO – odwołuje się do WSA, a tam większość spraw jest rozstrzygnięta na korzyść Związku.

Należy dodać, że właściciele nieruchomości o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym są roszczeniowi w swoich żądaniach i często nieprzychylnie się nastawiają do pracowników prowadzących ich sprawy. W kilku przypadkach

właściciel takiej nieruchomości używał słów uznanych za obraźliwe – czy to telefonicznie, czy też podczas przeprowadzanych oględzin na nieruchomości, w związku z czym w kilku przypadkach skierowano sprawę na drogę sądową. Sąd – w przypadku udowodnienia niewłaściwego zachowania wobec pracownika samorządowego wykonującego swoje obowiązki służbowe – wydawał wyrok skazujący (kara grzywny bądź zadośćuczynienia dla osoby pokrzywdzonej).

Akcja edukacyjna

O wiele mniej uciążliwa, a wręcz wnosząca nieco optymizmu w serca naszych pracowników jest działalność edukacyjna. We wrześniu 2024 r. ruszyła kampania informacyjna edukacyjno-ekologiczna dla mieszkańców, dotycząca m.in. zbiórki odpadów wielkogabarytowych. Związek przygotował materiały informacyjne w postaci ulotek bezadresowych i plakatów dla mieszkańców nieruchomości zamieszkałych. Dodatkowo w kampanii kontynuowane jest udostępnianie mieszkańcom darmowej aplikacji na telefon. Aplikacja zawiera w swojej treści wszystkie ważne dla mieszkańca informacje w zakresie poprawnej gospodarki odpadami komunalnymi.

Z kolei w ramach prowadzonej w 2024 r. kampanii edukacyjnej na terenie 14 gmin należących do Związku przygotowane zostało słuchowisko edukacyjne dla dzieci uczęszczających do placówek przedszkolnych wraz z kartami pracy dla dzieci i konspektem dla nauczyciela. Słuchowisko zawiera elementy muzyczne w postaci piosenek i dźwięków, którego celami są m.in.:

- ▶ rozbudzenie wyobraźni, aktywności i inwencji twórczej słuchacza,
- ▶ nauczenie dzieci prawidłowej segregacji odpadów,
- ▶ rozpoznanie przez dzieci 5 frakcji odpadów komunalnych.

Związek stara się, by mieszkańcy byli na bieżąco informowani o prowadzonych kampaniach, i dlatego co roku zleca publikację artykułu tematycznego dotyczącego prowadzonych działań ekologiczno-edukacyjnych w gazetach lokalnych, obejmujących swym zasięgiem teren gmin należących do Związku, oraz przekazuje najistotniejsze informacje praktyczne dotyczące systemu.

Krzysztof Karpiński

kierownik Referatu Ochrony Środowiska Związku Międzygminnego „Eko-Przyszłość”

Sylwia Litka

kierownik Referatu Biura Obsługi Klienta Związku Międzygminnego „Eko-Przyszłość”