

Marek Szydło

Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach wydobywczych oraz niektórych innych ustaw¹

Legal opinion on a bill to amend the Act on Extractive Waste and Some Other Acts:

The main purpose for submission of the above-mentioned bill is the need for full implementation by Poland of Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and to introduce into the Polish legal system some implementing decisions the European Commission adopted on the basis of Directive 2006/21/EC. In the author's view, there is need to insert a transitional provision under which administrative cases being the subject of administrative proceedings initiated on the basis of the Act on Extractive Waste, the Act – Environmental Protection Law and the Act on Waste, but not concluded before the day of entry into force of the bill would be heard and resolved on the basis of provisions existing to date (and also by the entities previously having jurisdiction in such cases). The author also offers proposals for legal solutions with a view to the future law.

Keywords: waste management | extractive industry | European Union
Słowa kluczowe: gospodarowanie odpadami | przemysł wydobywczy | Unia Europejska

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ekspert ds. legislacji BAS; m.szydlo@prawo.uni.wroc.pl.

Ogólna charakterystyka projektu ustawy

Przedmiot i powody przedłożenia projektu ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach wydobywczych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 717; dalej: projekt) zmierza do znówelizowania tytułowej ustawy z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. nr 138, poz. 865 ze zm.: dalej: u.o.w.), a także przepisów pięciu następujących

¹ Opinia sporządzona 12 października 2012 r. na zlecenie przewodniczącej podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach wydobywczych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 717.

ustaw odrębnych: ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.; dalej: u.p.o.ś.), ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243 ze zm.; dalej: u.o.), ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. nr 123, poz. 858 ze zm.; dalej: u.z.z.), ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r. nr 181, poz. 145; dalej: u.p.w.), a także ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. nr 75, poz. 493 ze zm.; dalej: u.z.s.). Zasadniczym powodem przedłożenia Sejmowi opiniowanego projektu jest przede wszystkim konieczność pełnego wdrożenia przez Polskę przepisów dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE (Dz.Urz. UE L 102/15 z 2006 r.; dalej: dyrektywa 2006/21/WE lub dyrektywa). Dyrektywa ta określa środki, procedury i wskazówki mające na celu zapobieganie lub zmniejszanie, w najszerszym możliwym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska, w szczególności wody, powietrza, gleby, fauny i flory oraz krajobrazu, oraz wszelkich wynikających z tego zagrożeń dla zdrowia ludzkiego, spowodowanych gospodarowaniem odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego (art. 1 dyrektywy). Ponieważ nie wszystkie postanowienia tej dyrektywy zostały przez Polskę prawidłowo i w pełni implementowane (co *nota bene* powinno było nastąpić jeszcze przed dniem 1 maja 2008 r.), Komisja Europejska wszczęła w październiku 2011 r. formalne postępowanie przeciwko Polsce (na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) o naruszenie przez nasz kraj w tym zakresie prawa unijnego (sprawa nr 2011/2001). Do chwili obecnej postępowanie to nie zostało wszakże jeszcze zakończone.

Innym ważnym powodem przedłożenia projektu jest konieczność uwzględnienia w prawie polskim kilku decyzji Komisji Europejskiej (o charakterze implementacyjnym), które zostały przez Komisję wydane na podstawie przepisów dyrektywy 2006/21/WE. Chodzi mianowicie: 1) decyzję Komisji 2009/337/WE z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie definicji kryteriów klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy 2006/21/WE (Dz.Urz. UE L 102/7 z 2009 r.); 2) decyzję Komisji 2009/360/WE z 30 kwietnia 2009 r. uzupełniającą wymogi techniczne w odniesieniu do charakterystyki odpadów ustanowionej dyrektywą 2006/21/WE (Dz.Urz. UE L 110/48 z 2009 r.); 3) decyzję Komisji 2009/359/WE z 30 kwietnia 2009 r. uzupełniającą definicję odpadów obojętnych w związku z wykonaniem przepisów art. 22 ust. 1 lit. f dyrektywy 2006/21/WE (Dz.Urz. UE L 110/46 z 2009 r.) oraz 4) decyzję Komisji 2009/358/WE z 29 kwietnia 2009 r. w sprawie harmonizacji, regularnego przekazywania informacji oraz kwestionariusza, o których mowa w art. 22 ust. 1 lit. a oraz art. 18 dyrektywy 2006/21/WE (Dz.Urz. UE L 110/39 z 2009 r.).

Kolejnym wreszcie powodem opracowania i przedłożenia projektu jest chęć generalnego usprawnienia i czynienia bardziej efektywnymi procedur w zakresie gospodarowania odpadami wydobywczymi.

Zasadnicze zmiany wprowadzane przez projekt

W ustawie o odpadach wydobywczych projekt przewiduje dokonanie zmian w takich m.in. kwestiach, jak: 1) niektóre wyłączenia z zakresu zastosowania ustawy (zmiana art. 2 u.o.w.); 2) legalne definicje niektórych pojęć (zmiany w art. 3 u.o.w.); 3) zasady gospodarowania odpadami wydobywczymi, w szczególności zaś określone obowiązki posiadaczy tych odpadów (zmiany w art. 4–7 u.o.w.); 4) opracowywanie, treść, zatwierdzanie oraz przegląd programów gospodarowania odpadami wydobywczymi, sporządzanych przez posiadaczy odpadów wydobywczych (zmiany w art. 8–12 u.o.w. oraz dodanie nowych przepisów); 5) różnego rodzaju kwestie związane z wydawaniem przez właściwe organy zezwoleń na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oraz dotyczące składania wniosków o udzielenie tych zezwoleń (zmiany art. 14–16 u.o.w. oraz dodanie pewnych nowych przepisów); 6) zasady prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w tym w szczególności obowiązki posiadaczy odpadów prowadzących obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (zmiany m.in. w art. 24–33 u.o.w.); 7) postępowanie w sprawie poważnych wypadków związanych z prowadzeniem obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (zmiany w art. 36 i 37 u.o.w.); 8) obowiązki związane z wypełnianiem wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi (zmiana w art. 39 u.o.w.); 9) podział właściwości pomiędzy organami administracji publicznej w sprawach odpadów wydobywczych oraz określone obowiązki (kompetencje) tych organów (zmiany w art. 40, 41 i 43 u.o.w.).

W ustawie – Prawo ochrony środowiska zasadnicze zmiany przewidziane w projekcie polegają na modyfikacjach w zakresie właściwości organów administracji publicznej upoważnionych do działania w sprawach mających związek z odpadami wydobywczymi (art. 377a oraz art. 378 u.p.o.ś.).

W ustawie o odpadach projekt, poza zmianami w zakresie właściwości organów administracji (zmiany w art. 19 i 24 u.o.), precyzuje niektóre obowiązki posiadaczy odpadów (zmiany w art. 25 i dodanie nowego art. 49b u.o.).

Z kolei w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz w ustawie – Prawo wodne projekt wprowadza zmianę w legalnej definicji ścieków zawartej w tych ustawach (art. 2 pkt 8 lit. d u.z.z. oraz art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. d u.p.w.). Wreszcie w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie projekt zmienia w określonym zakresie legalną definicję działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku (art. 3 ust. 1 pkt 7 u.z.s.).

W dalszej kolejności projekt zawiera określone przepisy przejściowe i dostosowujące oraz przepisy końcowe (art. 7–12 projektu).

Uwagi na temat stosowania do składowania odpadów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze

Obecna regulacja i zmiany przewidziane w projekcie

De lege lata art. 1 ust. 2 u.o.w. stanowi, że: *W sprawach dotyczących składowania odpadów wydobywczych w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, stosuje się przepisy ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.).* Ponieważ przywołana w powyższym przepisie ustawa z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze już nie obowiązuje (dalej: ustawa z 1994 r.), gdyż 1 stycznia 2012 r. została ona uchylona i zastąpiona przez ustawę z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 163, poz. 981 ze zm.; dalej: ustawa z 2011 r. lub u.p.g.g.), twórcy projektu postanowili zaktualizować treść powołanego wyżej art. 1 ust. 2 u.o.w. i występujące tam odesłanie do ustawy z 1994 r. zamierzają zastąpić odesłaniem do obecnie obowiązującej ustawy z 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Równocześnie całą pozostałą treść art. 1 ust. 2 u.o.w. pozostawiają bez żadnych modyfikacji.

Konieczność dostosowania treści art. 1 ust. 2 u.o.w. do treści obecnie obowiązującej ustawy z 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze

Tymczasem art. 1 ust. 2 u.o.w. wymaga znowelizowania go nie tylko w zakresie polegającym na aktualizacji zamieszczonego tam odesłania, ale również w zakresie *stricte* merytorycznym, przez dostosowanie jego treści do treści nowej ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Mówiąc zaś konkretniej, dostosowaniu do treści nowej ustawy musi podlegać określenie zakresu spraw, do których powinna być stosowana ustawa z 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze. Obecne bowiem określenie w art. 1 ust. 2 u.o.w. zakresu spraw, w których następuje odesłanie do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze jest ewidentnie dokonane w nawiązaniu do ustawy z 1994 r. i opiera się zarówno na zakresie zastosowania tej ostatniej ustawy (tak jak on był określony w jej treści), jak też na określonych pojęciach, którymi się ta ustawa posługiwała. Tymczasem wejście w życie 1 stycznia 2012 r. nowego prawa geologicznego i górniczego sprawia, że określenie w art. 1 ust. 2 u.o.w. zakresu spraw, w których powinna być stosowana ustawa z 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, powinno bezwzględnie nawiązywać zarówno do zakresu zastosowania obecnej ustawy (nie zaś do zakresu zastosowania ustawy z 1994 r.), jak też do tych pojęć i terminów, które są w niej zawarte (nie zaś w ustawie z 1994 r.).

Zarówno z aktualnego brzmienia art. 1 ust. 2 u.o.w., jak też z brzmienia tego przepisu proponowanego w projekcie wynika, że ustawę – Prawo geologiczne i górnicze (tę z 1994 r. oraz tę z 2011 r.) stosuje się: *w sprawach dotyczących składowania odpadów wydobywczych w górotworze, w tym w podziemnych wy-*

robiskach górniczych. Takie określenie zakresu spraw, w których stosuje się ustawę – Prawo geologiczne i górnicze było w pełni prawidłowe pod rządami ustawy z 1994 r., jako że w art. 1 pkt 2a stanowiła ona, że określa zasady i warunki (a więc, że stosuje się ją do): *składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, z wyjątkiem składowania odpadów w odkrywkowych wyrobiskach górniczych.* Skoro więc sama ustawa z 1994 r. *expressis verbis* stanowiła, że stosuje się ją do składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, to tym samym było zupełnie zrozumiałe, że tego rodzaju rozstrzygnięcie prawodawcze powinno było być – i rzeczywiście było – w pełni respektowane również na gruncie ustawy o odpadach wydobywczych i że ta ostatnia ustawa powinna odsyłać do prawa geologicznego i górniczego właśnie w tak określonym zakresie, wynikającym z literalnego brzmienia art. 1 pkt 2a ustawy z 1994 r. Ideę tę realizował powołany wyżej art. 1 ust. 2 u.o.w.

Tymczasem w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r. jej zakres zastosowania związany z odpadami, w tym z odpadami wydobywczymi, został określony nieco inaczej i z użyciem odmiennych pojęć niż miało to miejsce na gruncie ustawy z 1994 r. Mianowicie, zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 4 ustawa z 2011 r. określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie „podziemnego składowania odpadów”. W rezultacie ustawę tę stosuje się do „podziemnego składowania odpadów”, nie zaś, jak to miało miejsce na gruncie ustawy z 1994 r., do „składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych”. W ustawie z 1994 r. znajdowała się przy tym legalna definicja pojęcia „składowiska podziemnego”. W myśl tej definicji „składowiskiem podziemnym” był: *górotwór, w tym podziemne wyrobisko górnicze, w którym odpady są unieszkodliwiane przez ich składowanie, z wyjątkiem składowania odpadów w odkrywkowych wyrobiskach górniczych* (art. 6 pkt 15 ustawy z 1994 r.). Natomiast ustawa z 2011 r. zawiera definicję „podziemnego składowiska odpadów”, zgodnie z którą takim „podziemnym składowiskiem odpadów” jest: *część górotworu, w tym podziemne wyrobisko górnicze, wykorzystywana w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie* (art. 6 ust. 1 pkt 6). Najważniejsze zatem zmiany merytoryczne w porównaniu z ustawą z 1994 r. polegają na ograniczeniu zakresu podziemnego składowiska odpadów do (jedynie) części górotworu oraz na włączeniu w ramy tej definicji również odkrywkowych (podziemnych) wyrobisk górniczych, które to odkrywkowe wyrobiska były wyraźnie wyłączone z zakresu pojęcia składowiska podziemnego w rozumieniu ustawy z 1994 r. Również zresztą opis zakresu zastosowania ustawy z 1994 r. wyraźnie wyłączał z tego zakresu składowanie odpadów w odkrywkowych wyrobiskach górniczych. Ustawa z 2011 r. takiego wyłączenia nie zawiera.

Należy uznać, że zakres odesłania zamieszczonego w art. 1 ust. 2 u.o.w. powinien być obecnie dopasowany do nowego zakresu zastosowania ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r. oraz do tej stylizacji, która jest zawarta w przepisach ustawy opisujących ramy jej zastosowania. Zapewni to większą czytelność obu ustaw oraz wyraźniej ukaże wzajemne powiązania treściowe między nimi, ułatwiając ich stosowanie. Stąd też *de lege ferenda* określenia w art. 1 ust. 2 u.o.w. zakresu spraw, w których powinna być stosowana ustawa – Prawo geologiczne i górnicze, należałoby dokonać w następujący sposób: „W sprawach dotyczących podziemnego składowania odpadów stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 163, poz. 981)”.

Konieczność stosowania ustawy o odpadach wydobywczych do podziemnego składowania odpadów

To, że w sprawach dotyczących składowania odpadów wydobywczych w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych (jak stanowi art. 1 ust. 2 u.o.w. w brzmieniu obecnym i w brzmieniu proponowanym w projekcie), czy też w sprawach dotyczących podziemnego składowania odpadów (jak to jest proponowane w niniejszej opinii) powinna być stosowana ustawa – Prawo geologiczne i górnicze (zob. zwłaszcza jej art. 125–127) nie oznacza bynajmniej, że w sprawach tych nie ma już (czy też nie powinna mieć) zastosowania sama ustawa o odpadach wydobywczych. Ta ostatnia ustawa nadal ma wówczas pełne zastosowanie, gdyż konstrukcja art. 1 ust. 2 u.o.w. nie jest równoznaczna z wprowadzeniem określonej w tym względzie jakiegokolwiek derogacji. Wyłączenia z zakresu zastosowania omawianej ustawy zawiera jej art. 2, nie zaś jej art. 1. Ponadto, zgodnie z ustawą – Prawo geologiczne i górnicze, zamieszczonych w niej szczególnych przepisów dotyczących podziemnego składowania odpadów nie stosuje się do pewnych rodzajów odpadów, jeżeli stanowią one odpady wydobywcze w rozumieniu ustawy o odpadach wydobywczych (zob. art. 127 ust. 2 u.p.g.g.). W tym ostatnim przypadku tym bardziej więc powinna być stosowana ustawa o odpadach wydobywczych.

W związku z powyższym, w celu jeszcze bardziej jednoznacznego zaakcentowania tej kwestii w ustawie o odpadach wydobywczych, w art. 1 ust. 2 u.o.w. można by jednoznacznie zapisać, że stosowanie w określonym tam zakresie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze nie uchybia w niczym stosowaniu wówczas samej ustawy o odpadach wydobywczych. Ostatecznie więc art. 1 ust. 2 u.o.w. mógłby otrzymać następujące brzmienie: „W sprawach dotyczących podziemnego składowania odpadów stosuje się przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981), co nie uchybia obowiązkowi stosowania niniejszej ustawy”.

Uwagi na temat niezgodności wyłączeń z zakresu zastosowania ustawy o odpadach wydobywczych z przepisami dyrektywy 2006/21/WE

Niezgodność z dyrektywą 2006/21/WE wyłączenia odpadów powstałych pośrednio w wyniku magazynowania złóż kopalin

Artykuł 2 ust. 1 pkt 1 u.o.w. stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do: *odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz ich magazynowania i przeróbki, które nie są bezpośrednio związane z tymi działaniami*. Z przepisu tego wynika, że z zakresu zastosowania ustawy o odpadach wydobywczych zostały wyłączone m.in. odpady powstałe w wyniku magazynowania kopalin, których powstanie nie ma bezpośredniego związku z samym magazynowaniem. Tymczasem tego rodzaju działalność nie jest bynajmniej wyłączona z zakresu zastosowania dyrektywy 2006/21/WE. Przeciwnie, art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/21/WE jak najbardziej poddaje gospodarowanie odpadami pochodzącymi z magazynowania surowców mineralnych (których legalna definicja w dyrektywie odpowiada w zasadzie pojęciu złóż kopalin w rozumieniu polskiej ustawy – Prawo geologiczne i górnicze – zob. art. 3 pkt 5 dyrektywy 2006/21/WE oraz art. 6 ust. 1 pkt 19 u.p.g.g.) przepisom dyrektywy 2006/21/WE. Wprawdzie art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/21/WE wyłącza z zakresu jej zastosowania odpady powstałe w wyniku pewnych procesów, których przedmiotem są surowce mineralne, a które to odpady nie pochodzą bezpośrednio z tych właśnie procesów (co może dotyczyć np. odpadów spożywczych, olejów odpadowych, złomowanych pojazdów, zużytych baterii i akumulatorów), niemniej wśród owych procesów wymienionych w art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/21/WE nie zostało wcale wymienione magazynowanie odpadów. Jest to zaś wyraźna wskazówka co do tego, że wszelkie odpady powstałe w wyniku magazynowania surowców mineralnych i pochodzące z tych procesów, choćby pochodzące z nich jedynie pośrednio, podlegają przepisom dyrektywy 2006/21/WE i nie są objęte derogacją z art. 2 ust. 2 lit. a tej dyrektywy (chyba że są objęte derogacjami zamieszczonymi w innych jej przepisach, z uwagi na zupełnie inne powody). Powyższe twierdzenie jest tym bardziej zasadne, że prawodawca unijny w dyrektywie 2006/21/WE precyzyjnie odróżnia przecież „magazynowanie” surowców mineralnych (z którego to procesu mogą pochodzić pewne odpady) od innych procesów mających za przedmiot surowce mineralne (zob. np. art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/21/WE), lecz pomimo takiego odrębnego wyróżnienia procesu magazynowania nie wymienił go w ogóle w art. 2 ust. 2 lit. a tej dyrektywy. Co ciekawe, „magazynowanie” surowców mineralnych jest *explicite* wymienione w art. 2 ust. 3 dyrektywy 2006/21/WE, który zawiera dalsze jeszcze wyłączenia z zakresu tej dyrektywy. Pokazuje to, że brak wymienienia „magazynowania” surowców mineralnych w art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/21/WE nie jest

bynajmniej żadnym przypadkiem, lecz jest ze strony prawodawcy unijnego celowym zabiegiem. Nawet, zatem jeżeli zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/21/WE odpady powstałe w wyniku poszukiwania, wydobywania i przeróbki surowców mineralnych oraz z działalności odkrywkowej, które nie pochodzą jednak bezpośrednio z takich prac, nie podlegają przepisom dyrektywy 2006/21/WE, to analogiczne wyłączenie nie ma zastosowania do odpadów, które powstały w wyniku magazynowania surowców mineralnych i pochodzą z tego magazynowania jedynie w sposób pośredni (nie mówiąc już o sytuacji, w której odpady te pochodzą z magazynowania surowców mineralnych bezpośrednio). Te ostatnie odpady podlegają więc dyrektywie 2006/21/WE oraz powinny też podlegać polskiej ustawie o odpadach wydobywczych. W rezultacie nie mogą być one objęte wyłączeniem zawartym w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.w, jak to ma miejsce obecnie. Projekt nie przewiduje przy tym w swojej treści zmiany obecnego art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.w.

Co jest przy tym ciekawe, twórcy projektu zdają się w pełni dostrzegać fakt, że magazynowanie surowców mineralnych jest traktowane przez dyrektywę 2006/21/WE jako swoisty i odrębny proces, którego realizowanie może potencjalnie powodować powstawanie odpadów podlegających dyrektywie 2006/21/WE. Przejawem dostrzeżenia przez twórców projektu tego faktu jest chociażby proponowana przez nich zmiana w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.w. Mianowicie, przepis ten *de lege lata* stanowi, że unormowań ustawy nie stosuje się do odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz ich magazynowania i przeróbki z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy 2006/21/WE wyłącza wprawdzie z zakresu zastosowania tej dyrektywy odpady pochodzące z morskiego poszukiwania, wydobywania i przeróbki surowców mineralnych, ale wyłączenie to nie dotyczy odpadów pochodzących z morskiego magazynowania surowców mineralnych (bo po prostu magazynowania surowców mineralnych nie wymieniono w ogóle w powołanym art. 2 ust. 2 lit. b). Twórcy projektu dostrzegli tę ostatnią okoliczność i proponują w związku z tym, by wyłączenie zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.w. nie dotyczyło w przyszłości odpadów powstałych w wyniku magazynowania złóż kopalin w obszarach morskich Rzeczypospolitej (zob. art. 1 pkt 2 projektu, nadający nowe brzmienie m.in. art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.w.). Innymi słowy, odpady powstałe w wyniku magazynowania złóż kopalin w obszarach morskich Rzeczypospolitej mają odtąd podlegać ustawie o odpadach wydobywczych, tak jak podlegają one dyrektywie 2006/21/WE. W tym więc wypadku twórcy projektu dostrzegli i właściwie ocenili fakt odrębności na gruncie dyrektywy 2006/21/WE reżimu prawnego magazynowania surowców mineralnych (złóż kopalin) oraz jego znaczenia dla gospodarowania odpadami wydobywczymi. Natomiast analogicznej odrębności i analogicznego znaczenia wciąż nie dostrzegają oni w kontekście art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.w., gdzie pojęcie „magazynowania” kopalin ze złóż nie powinno

w ogóle występować, tak jak wzmiankowanego pojęcia brak jest w unijnym odpowiedniku tego przepisu, czyli w art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2006/21/WE.

Stąd też *de lege ferenda* art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.w. powinien otrzymać następującą brzmienie: „Przepisów ustawy nie stosuje się do: 1) odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz ich przeróbki, które nie są bezpośrednio związane z tymi działaniami”.

Wątpliwości co do wyłączenia zamieszczonego w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.w.

Artykuł 2 ust. 1 pkt 4 u.o.w. stanowi, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do: *mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż udzielona na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określa warunki i sposób ich zagospodarowania*. Projekt zmienia powyższy przepis o tyle, że w miejsce odwołania się do ustawy z 1994 r. ma się pojawić odwołanie do ustawy z 2011 r. (zob. art. 1 pkt 2 projektu w zakresie odnoszącym się do art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.w.).

Tymczasem tego rodzaju wyłączenie zamieszczone w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.w. budzi określone wątpliwości z punktu widzenia jego zgodności z przepisami dyrektywy 2006/21/WE. Nie wyłącza ona z zakresu jej zastosowania odpadów, w tym mas ziemnych lub skalnych, powstałych lub przemieszczanych w związku z wydobywaniem surowców mineralnych z tego tylko powodu, że warunki i sposób zagospodarowania tych odpadów są określone w koncesji na wydobywanie surowców mineralnych lub w określonych szczególnych przepisach prawa krajowego (takich jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Ilekroć w związku z wydobywaniem surowców mineralnych powstają pewne masy ziemne lub skalne będące odpadami w rozumieniu dyrektywy 2006/21/WE, tylekroć masy te podlegają normalnie wszystkim wymogom zawartym w tej dyrektywie, także podczas ich przemieszczania (chyba że w danym wypadku aktualne są szczególne derogacje zamieszczone w art. 2 ust. 1–3 dyrektywy 2006/21/WE). Wymogi, jakim powinny wówczas podlegać wspomniane wyżej masy ziemne lub skalne, mogą być oczywiście określone w koncesji na wydobywanie surowców mineralnych (kopalin ze złóż) lub też w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tak jak te akty prawne są definiowane w przepisach prawa polskiego), z tym wszakże zastrzeżeniem, że dana koncesja lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinny wówczas zapewniać, by wspomniane masy ziemne lub skalne (będące odpadami i przemieszczane w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż) były zagospodarowywane w pełnej zgodności ze wszystkimi wymogami zawartymi w dyrektywie 2006/21/WE. Z punktu widzenia skutecznej i zgodnej z prawem unijnym implementacji w prawie polskim dyrektywy 2006/21/WE istotne jest nie formalne źródło, z którego będą w pol-

skim porządku prawnym wynikały obowiązki posiadaczy odpadów określone w tej dyrektywie, ale raczej to, by wspomniani posiadacze odpadów zostali rzeczywiście w prawie polskim poddani tym wszystkim obowiązkom, które kreuje ona w omawianym zakresie (tj. w odniesieniu do gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego). Powyższe dotyczy również posiadaczy takich odpadów, które są masami ziemnymi lub skalnymi przemieszczanymi w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż. Dlatego też należałoby zapewnić, aby warunki i sposób zagospodarowania tych ostatnio wymienionych odpadów (obciążające posiadaczy wzmiankowanych odpadów) były w pełni zgodne z postanowieniami dyrektywy 2006/21/WE, nawet jeżeli określenie tych warunków będzie następowało w koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż lub w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy niestosowaniu wówczas samej ustawy o odpadach wydobywczych.

W tym kontekście należałoby przypomnieć, że każda koncesja na wykonywanie działalności regulowanej ustawą – Prawo geologiczne i górnicze, w tym koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż, może określać m.in. stosowne, ustalone przez organ koncesyjny, wymagania dotyczące wykonywania działalności objętej koncesją, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (art. 30 ust. 2 u.p.g.g.). Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze zawiera też szczególne przepisy dotyczące dopuszczalnej treści koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (art. 32 ust. 1–5 u.p.g.g.). Przepisy te w swoim obecnym brzmieniu milczą wszakże na temat konkretnych ustalanych przez organ koncesyjny wymogów, którym ma podlegać zagospodarowanie przez posiadacza koncesji odpadów wydobywczych. W tym kontekście w art. 32 ust. 4 u.p.g.g. warto byłoby wyraźnie zapisać, że koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża może określać m.in. warunki i sposoby zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku tej działalności, ustalone zgodnie z przepisami ustawy o odpadach wydobywczych. W takim układzie ustawa o odpadach wydobywczych rzeczywiście mogłaby nie być stosowana (a przynajmniej nie być stosowana bezpośrednio) do mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż udzielona na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze określa warunki i sposób ich zagospodarowania (tak jak to postanawia art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.w.), z tym wszakże zastrzeżeniem, że mielibyśmy wówczas w polskim porządku prawnym gwarancję, że określenie w koncesji warunków i sposób zagospodarowania wspomnianych wyżej mas ziemnych lub skalnych będzie następowało w pełnej zgodności z ustawą o odpadach wydobywczych. Tego rodzaju rozwiązanie prawne byłoby przy tym w pełni uzasadnione z uwagi na treść dyrektywy 2006/21/WE.

Żadne natomiast zmiany w omawianym tutaj kontekście nie są wymagane w przepisach ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej: u.p.z.p.). W tej ustawie wy-

rażnie się bowiem stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (a konkretnie jego projekt) powinien być sporządzony: *zgodnie (...) z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem* (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.). Jeżeli więc obszarem objętym planem miejscowym jest obszar i teren górniczy, w których obrębie będą wydobywane kopaliny ze złóż, to wówczas ów plan miejscowy powinien zawierać m.in. sposoby zagospodarowania tego obszaru i terenu górniczego (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.), przy czym określenie tych sposobów musi nastąpić, tak jak wymaga tego art. 15 u.p.z.p., *zgodnie (...) z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*, w tym również zgodnie z przepisami ustawy o odpadach wydobywczych. Tym samym w polskim porządku prawnym istnieje jednoznaczna gwarancja dotycząca tego, że ilekroć warunki i sposoby zagospodarowania mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopaliny ze złóż będą dla danego terenu górniczego określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (co pozwoli wówczas na niestosowanie ustawy o odpadach wydobywczych zgodnie z jej art. 2 ust. 1 pkt 4), tylekroć określenie tych warunków oraz sposobów będzie musiało nastąpić w planie miejscowym w pełnej zgodności z przepisami ustawy o odpadach wydobywczych, tak jak tego zresztą wymaga dyrektywa 2006/21/WE.

Uwagi na temat definicji legalnej „zainteresowanej społeczności”

Projekt dokonuje pewnych zmian w zamieszczonej w ustawie o odpadach wydobywczych legalnej definicji pojęcia „zainteresowanej społeczności” (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.w. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 lit. d projektu). Treść tej definicji nadal jednak nie w pełni odpowiada definicji tego pojęcia zamieszczonej w dyrektywie 2006/21/WE. Mianowicie, w prawie polskim nie przesądza się w sposób jednoznaczny, że „zainteresowaną społecznością” są z mocy prawa wszystkie organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska, o ile spełniają stosowne wymogi określone dla takich organizacji w prawie krajowym (art. 3 pkt 23 dyrektywy 2006/21/WE). W swoim obecnym brzmieniu art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.w. stanowi, że do organizacji pozarządowych ma zastosowanie przepis art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Oznacza to, że m.in. organizacja pozarządowa, w tym organizacja zajmująca się sprawami ochrony środowiska, może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, w szczególności w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. O dopuszczeniu w tym celu organizacji do postępowania na

prawach strony decyduje organ administracji (zob. art. 31 k.p.a.). To zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.w. zastrzeżenie o konieczności stosowania do organizacji pozarządowych art. 31 k.p.a. ma być przez projekt skreślone, ale samo w sobie nie spowoduje, że organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska (i spełniające wymogi właściwe dla organizacji pozarządowych zgodnie z przepisami ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm.) będą odtąd z mocy prawa uznawane za „zainteresowaną społeczność” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.w., tak jak wymaga tego art. 3 pkt 23 dyrektywy 2006/21/WE. Organizacje takie nadal będą musiały wykazywać przed właściwym organem administracji, że są lub mogą być dotknięte skutkami wydania zezwolenia lub mają interes w procesie jego wydania lub w procesie ustalania procedur związanych z zapobieganiem poważnym wypadkom w obiektach unieszkodliwiania odpadów wydobywczych kategorii A. Tymczasem w świetle art. 3 pkt 23 dyrektywy 2006/21/WE wspomniane wyżej organizacje, działające na rzecz ochrony środowiska, powinny być *eo ipso* uznawane za mające stosowny interes i za objęte w związku z tym definicją „zainteresowanej społeczności”.

Naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku przez przepisy przejściowe zawarte w projekcie

Zawarta w przepisach przejściowych projektu regulacja dotycząca spraw administracyjnych będących w toku

Z zamieszczonych w projekcie przepisów przejściowych wynika, że sprawy administracyjne będące przedmiotem postępowań administracyjnych wszczętych na podstawie ustawy o odpadach wydobywczych, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektu będą musiały być rozstrzygane zgodnie z nowym stanem prawnym stworzonym przez projekt. Taka właśnie reguła międzyczasowa nie została wprawdzie wyrażona w projekcie *expressis verbis*, ale wynika ona z przepisów przejściowych projektu co najmniej pośrednio. I tak, po pierwsze, zgodnie z art. 7 ust. 1 projektu: *Sprawy wszczęte, na podstawie przepisów ustaw zmienianych w art. 1–3 [czyli na podstawie przepisów ustawy o odpadach wydobywczych, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach – przyp. M.S.], a niezakończone przed dniem wejścia w życia ustawy, przejmują organy właściwe do ich rozpatrzenia na podstawie niniejszej ustawy*. Nastąpi tutaj zatem obligatoryjna zmiana właściwości organów. Po drugie, zgodnie z art. 7 ust. 2 projektu, jeżeli właściwy organ, tzn. organ właściwy zgodnie z nowymi przepisami, stwierdzi, że wniosek o wydanie decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi lub wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, złożony

przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, nie spełnia wymagań ustalonych w przepisach ustawy o odpadach wydobywczyc w brzmieniu nadanym przez projekt, to wówczas będzie on miał obowiązek wezwania wnoszącego do usunięcia braków w terminie miesiąca z pouczeniem, iż nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Po trzecie, zgodnie z art. 7 ust. 3 projektu, organy właściwe na podstawie dotychczasowych przepisów w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie projektu będą miały obowiązek przekazania organom, które staną się właściwe w tych sprawach na podstawie projektu, akt spraw w toczących się postępowaniach administracyjnych niezwłocznie po dniu wejścia w życie projektu. Z powołanych wyżej przepisów jednoznacznie wynika, że sprawy administracyjne będące przedmiotem takich postępowania administracyjnych, które zostały wszczęte na podstawie ustawy o odpadach wydobywczyc, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach i które przed dniem wejścia w życie projektu nie zostały jeszcze zakończone, będą musiały być rozstrzygane zgodnie z nowym stanem prawnym stworzonym przez projekt.

Implikacje płynące dla ustawodawcy z konstytucyjnej zasady ochrony interesów w toku

Trzeba w tym kontekście przyznać, że zasada, zgodnie z którą orzekanie w sprawach administracyjnych powinno następować na podstawie stanu prawnego istniejącego w chwili orzekania, jest uznawana za ogólną zasadę w prawie administracyjnym. Stwierdza się mianowicie, że: *na gruncie prawa administracyjnego obowiązuje zasada, w myśl której wszelkie rozstrzygnięcia powinny być podejmowane w oparciu o stan faktyczny i prawny istniejący w chwili orzekania, co oznacza, że przed tą chwilą elementy konstytutywne sprawy kształtują się również w sensie obiektywnym, a zachodzące w nich zmiany muszą być przez organ orzekający wzięte pod uwagę*². Zauważa się też, że: *Moment pełnego ukształtowania się granic sprawy administracyjnej następuje więc dopiero przed wydaniem decyzji, a po zamknięciu postępowania wyjaśniającego. Sprawa ma wtedy kształt obiektywny, który jest dany organowi administracyjnemu i na podstawie którego organ wydaje rozstrzygnięcie*³. Przemawiałoby to za koniecznością orzekania przez organ administracji zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym.

W tym względzie pojawia się wszakże pytanie, czy aby przypadkiem w świetle przepisów Konstytucji RP ustawodawca nie jest zobligowany do tego, by wyraźnie brzmiącym przepisem wprowadzić wyjątek od wspomnianej wy-

² T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 59.

³ J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 5, s. 64–65.

żej zasady, zgodnie z którą orzekanie w sprawie administracyjnej ma zawsze następować na podstawie stanu prawnego istniejącego w chwili orzekania (tj. w chwili wydania decyzji administracyjnej)? W tym kontekście zwraca się bowiem uwagę na fakt, że bezwzględne kierowanie się powyższą zasadą (iż mianowicie obowiązuje stan prawny z chwili orzekania) jest być może korzystne dla samej administracji, ale dla poszczególnych jednostek (adresatów działań administracji) zasada ta może wywoływać konsekwencje analogiczne do tych, które następują wskutek wstecznego działania prawa⁴. Chodzi bowiem o to, że chwila wydawania decyzji przez organ administracji nie jest bynajmniej tożsama z chwilą, w której adresat działań jurysdykcyjnych administracji podejmował stosowne zachowanie, przewidując określone skutki prawne na gruncie wówczas (tj. wcześniej) obowiązującej regulacji prawnej. Dlatego też w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na potrzebę wprowadzania mechanizmów ukierunkowanych na ochronę spraw będących w toku, a także na konieczność wprowadzania wyjątków od zasady nakazującej administracji automatycznie stosować prawo nowe. *Zmiana stanu prawnego, która nastąpiła po zawiązaniu stosunku administracyjnoprawnego, powinna być tedy uwzględniana tylko o tyle, o ile nie pogarsza sytuacji adresata działań jurysdykcyjnych; w przeciwnym razie dochodzić może do naruszenia norm konstytucyjnych, a także do wydatnego osłabienia funkcji predyktywnej prawa. W związku z tą tezą narzuca się skojarzenie z regulami intertemporalnymi wykształconymi na gruncie prawa karnego*⁵.

Obowiązek ochrony spraw będących w toku, implikujący m.in. konieczność odstąpienia od orzekania przez organy administracji zawsze na podstawie nowego stanu prawnego (z chwili orzekania), jest obowiązkiem konstytucyjnym. Naruszenie takiego obowiązku Trybunał Konstytucyjny traktuje jako naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, która to zasada jest jednym z podstawowych składników wyrażonych w art. 2 Konstytucji. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istnieją trzy przesłanki, przy spełnieniu

⁴ Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z 28 września 1999 r., I SA/Wr 926/98*, OSP 2000, nr 5, poz. 83, s. 277; S. Wojtczak, *Glosa do wyroku NSA z 28 września 1999 r., I SA/Wr 926/98*, OSP 2000, nr 5, poz. 83, s. 279.

⁵ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, op. cit., s. 60–61; zob. też uwagi E. Smoktunowicza, który, analizując wpływ zmian przepisów na sprawy będące w toku, stwierdza co następuje: *W obecnej sytuacji, dopóki nie mamy ustawy ogólnej o prawie międzyczasowym, jeżeli ustawodawca zapomni ustanowić takie przepisy w ustawie zwykłej, należy kwestie te rozstrzygać w oparciu o zasadę lex retro non agit. Od zasady tej można odstąpić tylko wówczas, gdy zastosowanie nowych przepisów do spraw będących w toku jest dla zainteresowanych korzystniejsze niż prowadzenie ich dalej według prawa dotychczasowego, idem, Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 45.

których powstaje po stronie ustawodawcy obowiązek poszanowania „interesów w toku”. Po pierwsze, przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć. Po drugie, przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie. Po trzecie wreszcie, obywatel musi faktycznie rozpocząć konkretne przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów⁶. W takiej sytuacji jest obowiązkiem ustawodawcy ustanowienie takich przepisów przejściowych, by umożliwić dokończenie owych przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania, albo by stworzyć inne możliwości dostosowania się podatnika do zmienionej sytuacji prawnej. Naruszenie – tak rozumianego – obowiązku poszanowania „interesów w toku” (a najczęstszą postacią takiego naruszenia jest brak jakichkolwiek przepisów przejściowych) można zaś traktować jako naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, która to zasada była i jest jednym z podstawowych składników wyrażonych w art. 2 Konstytucji⁷.

Jak się wydaje, obecne przepisy przejściowe zamieszczone w projekcie naruszają zasadę ochrony interesów w toku w sposób sprzeczny z Konstytucją. Trzeba zauważyć, że w wypadku wszczęcia określonego postępowania administracyjnego przed wejściem w życie projektu dany posiadacz odpadów ma już bardzo często wyznaczony przez ustawodawcę lub przez działającą z jego upoważnienia administrację czasowy horyzont na realizowanie określonych przedsięwzięć związanych z odpadami wydobywczymi. Horyzont ten może wynikać m.in. z decyzji koncesyjnych lub z decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi. Przedsięwzięcie związane z gospodarowaniem takimi odpadami ma z istoty rzeczy charakter rozłożony w czasie i nie wyczerpuje się ani też nie kończy wraz z dokonaniem jakiejś jednorazowej czynności. Przy czym, jeżeli dany posiadacz odpadów wszczął już stosowne postępowanie administracyjne pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów, oznacza to, że rozpoczął on już realizowanie określonych gospodarczych procesów związanych z odpadami, poniósł na to określone nakłady oraz dostosował swoje przyszłe postępowanie do treści tych przepisów związanych z gospodarowaniem odpadami wydobywczymi, które obowiązują aktualnie. Dlatego też w świetle przepisów Konstytucji taki posiadacz odpadów ma pełne prawo do tego, by postępowanie wszczęte na podstawie przepisów dotychczasowych było też na podstawie tych ostatnich przepisów zakończone, także po wejściu w życie projektu.

W związku z powyższym należałoby postulować zamieszczenie w projekcie przepisu przejściowego, zgodnie z którym sprawy administracyjne będące przedmiotem postępowań administracyjnych wszczętych na podstawie ustawy

⁶ Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 64.

⁷ Wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 1.

o odpadach wydobywczym, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektu były rozpatrywane i rozstrzygane na podstawie przepisów dotychczasowych (w tym przez organy dotychczas właściwe w tych sprawach).