

*Maciej Kielbus
Dr Krystian Ziemski & Partners
Kancelaria Prawna*

Najnowszy projekt nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach

Ministerstwo Klimatu i Środowiska 31 grudnia 2020r. przedstawiło długo oczekiwany projekt kolejnej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw będący odpowiedzią na część postulatów środowisk samorządowych

Niniejsze opracowanie zawiera wstępne omówienie przedłożonych propozycji zmian ustawowych w zakresie szeroko rozumianego prawa odpadowego. Z uwagi na czas jaki upłynął od opublikowania projektu nie możliwym było opracowanie szczegółowej i pogłębionej analizy wszystkich przedłożonych propozycji.

Spis treści

Zakres i cel nowelizacji	2
Zakres ustawy czystościowej	2
Zmiany w zabudowie wielorodzinnej	3
Zadania własne gmin	5
Odbiór bioodpadów	6
Zakres regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie	7
Szczególne zasady selektywnej zbiórki odpadów komunalnych	8
Obowiązki wytwórców odpadów komunalnych	10
Kolejne zmiany dotyczące nieruchomości niezamieszkałych	10
Zmiana zakresu dokumentacji zamówieniowej	12
Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	13
Zmiany w sprawozdawczości i analityce	17
Zmiany w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń	17
Zmiany w Prawie ochrony środowiska	18
Zmiany w ustawie o odpadach	18
Podsumowanie	23

Zakres i cel nowelizacji

W dniu 31 grudnia 2020 roku na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowano [projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw](#). Projekt ten zawiera kolejne rozwiązania zapowiadane przez p. Jacka Ozdobę – sekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w ramach tzw. pakietu *Czystość PLUS*.

Część zmian wchodzących w skład tego pakietu została uchwalona przez Sejm jeszcze w 2020 roku (por. [ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw](#)).

Najnowszy projekt zawiera propozycje zmian w:

- 1) ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 2) ustawie Kodeks wykroczeń,
- 3) ustawie Kodeks karny,
- 4) ustawie Prawo ochrony środowiska,
- 5) ustawie o odpadach.

Ustawa nowelizująca – jak wynika z jej uzasadnienia – ma na celu wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zidentyfikowanych problemów oraz poprawy sytuacji na krajowym rynku gospodarki odpadami komunalnymi, w szczególności przez:

- 1) obniżenie kosztów funkcjonowania i usprawnienia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2) ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gospodarki odpadami i tym samym poprawę dostępu do instalacji przetwarzających odpady komunalne.

Zakres ustawy czystościowej

Projektodawcy proponują zmianę zakresu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – co jest konsekwencją dalszych propozycji zawartych w ustawie nowelizującej – poprzez wskazanie, że ustawa określa nie tylko zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, ale także obowiązki osób wymienionych w nowododawanym art. 2a ust. 1 ustawy (tj. określonych osób w zabudowie wielorodzinnej). Zakres przedmiotowy ustawy obejmować ma także obowiązki wytwórców odpadów komunalnych w zakresie selektywnego zbierania odpadów. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej *„obowiązki określone w ustawie będą*

dotyczyły podmiotów wytwarzających odpady, niezależnie od tego, czy są właścicielami danej nieruchomości”.

Zmiany w zabudowie wielorodzinnej

Jedną z głównych zmian proponowanych w ustawie nowelizującej jest wprowadzenie nowej regulacji dotyczącej zabudowy wielorodzinnej. Zgodnie z projektem w przypadku **gdy gmina zapewni** techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach, rada gminy będzie mogła, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o składaniu deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ponoszeniu tej opłaty przez:

- 1) właściciela lokalu w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, lub osobę faktycznie zamieszkującą lub użytkującą ten lokal,
- 2) osobę, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osobę faktycznie zamieszkującą lub użytkującą lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej

– w stosunku do odpadów komunalnych powstających w tym lokalu.

Powyższa uchwała będzie mogła dotyczyć wszystkich lub określonych nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi.

W zamyśle projektodawców „dodanie przepisu ma na celu umożliwienie gminie odejścia od odpowiedzialności zbiorowej w szczególności w zabudowie wielolokalowej poprzez wprowadzenie rozliczania z obowiązku selektywnego zbierania odpadów mieszkańców wytwarzających odpady poszczególnych lokalach.”.

W przypadku podjęcia przez radę gminy powyższej uchwały do właściciela lokalu w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, osoby faktycznie zamieszkującej lub użytkującej ten lokal, osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoby faktycznie zamieszkującej lub użytkującej lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy art. 6h oraz art. 6i, (obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) art. 6m (obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) oraz art. 6o (decyzje w przypadku braku wątpliwości do deklaracji lub w przypadku jej niezłożenia).

W przypadku podjęcia powyższej uchwały wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia mieszkaniowa składają deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ponoszą tę opłatę w stosunku do odpadów komunalnych powstających

na nieruchomości, z wyłączeniem odpadów powstających w lokalach objętych przedmiotową uchwałą.

W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie powyższej uchwały osoby objęte jej zakresem, wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie mieszkaniowe składają (nową) deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podkreślić należy, iż z punktu widzenia gminy (odpowiednio związku międzygminnego) powyższa uchwała ma charakter fakultatywny. Jedyne od decyzji rady zależy czy uchwała ta zostanie podjęta oraz jaki zakres nieruchomości obejmie. Właściciele nieruchomości, w tym spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, nie mają żadnych instrumentów prawnych przymuszających radę gminy (zgromadzenie związku) do podjęcia takiej uchwały. Należy się jednak liczyć z niezwykle silnym lobbingsiem (presją) w tym zakresie w wielu miejscach kraju, zwłaszcza w dużych miejscowościach.

Uchwała będzie natomiast bezwzględnie wiążąca dla jej adresatów. Tym samym podmioty objęte zakresem podmiotowym uchwały nie będą miały wyboru co do sposobu rozliczeń w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z gminą (związkiem międzygminnym).

Podejmując przedmiotową uchwałę gminy (związki międzygminne) muszą brać pod uwagę zdecydowanie wyższe koszty obsługi administracyjnej systemu związane z istotnym wzrostem ilości podmiotów zobowiązanych do składania deklaracji i uiszczania opłaty. Przykładowo w przypadku bloku będącego odrębną własnością (np. wspólnota mieszkaniowa) składającego się z trzech klatek schodowych, w których znajduje się po 10 mieszkań w każdej do gminy trafi 30 deklaracji zamiast jednej oraz 30 płatności zamiast jednej. W przypadku zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zobowiązana będzie wysłać 30 zawiadomień zamiast jednego. Konsekwencji technicznych powyższej zmiany można wskazywać wiele.

Należy także pamiętać o konieczności zmiany wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób umożliwiający złożenie deklaracji przez nowy krąg osób.

Jednocześnie istotne wątpliwości budzi określenie zawarte w projektowanych przepisach, że to „gmina **pewni** techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych

wytwarzanych w poszczególnych lokalach”. Należy przypomnieć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami – w tym zakresie brak jest propozycji zmian – to właściciel nieruchomości zobowiązany jest zapewnić odpowiednie miejsce gromadzenia odpadów. Wszelkie rozwiązania techniczne muszą zatem wymagać współpracy pomiędzy organizatorem systemu a właścicielem nieruchomości wielorodzinnej (spółdzielnią mieszkaniową, wspólnotą mieszkaniową). O ile koszty organizacyjne spoczywać będą na gminie o tyle koszty inwestycyjne nie mogą być przez gminę pokrywane.

Wprowadzenie powyższego rozwiązania wymaga dalej idących zmian w ustawie aniżeli te zaproponowane w projekcie ustawy nowelizującej. Spośród obecnie przewidzianych ustawą czystością czterech metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jedynie dwie pozwalają na bezproblemowe wdrożenie zaproponowanego rozwiązania (metoda powierzchniowa oraz metoda od gospodarstwa domowego). W przypadku metody pogłównej oraz metody wodnej ustawa nakazuje brać pod uwagę liczbę mieszkańców / ilość zużytej wody z danej nieruchomości rozumianej jako całość, nie zaś z poszczególnych lokali mieszkalnych. W przypadku metody wodnej prowadzi to do wniosku, że miarodajne winny być wskazania licznika głównego przypisanego do danej nieruchomości, nie zaś podliczników lokalowych. Brak uwzględnienia powyższych kwestii skutkować będzie dalszymi wątpliwościami interpretacyjnymi i sporami przed sądami administracyjnymi.

Podobnie należy rozważyć zmianę przepisów dotyczących zasad określania wysokości opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku naruszenia obowiązku selektywnej zbiórki. Znowelizowane przepisy powinny wyraźnie wskazywać, że zawiadomienie od podmiotu odbierającego odpady nie jest jedyną podstawą wszczęcia postępowania w sprawie opłaty podwyższonej.

Zadania własne gmin

Projektodawcy proponują zmianę w art. 3 ust. 2 ustawy czystościowej określającym szczegółowe zadania gmin służące zapewnieniu utrzymania czystości i porządku poprzez dodanie punktu zgodnie z którym gminy zapewniają w pierwszej kolejności przygotowanie do ponownego użycia lub recykling odpadów zebranych selektywnie oraz odpadów powstających w procesie sortowania w celu doczyszczania selektywnie zebranych odpadów komunalnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że *„wprowadzenie tego przepisu nie wiąże się z dodatkowymi obciążeniami dla gmin, ma na celu podkreślenie znaczenia hierarchii sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w ustawie o odpadach”*.

Skoro przepis ten wprost nawiązuje do europejskiej i krajowej hierarchii postępowania z odpadami uznać go należy za zbędne powtórzenie obowiązujących już regulacji. Należy przypomnieć, że zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej w ustawie nie można zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych, jak również w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Odbiór bioodpadów

Zgodnie z zapowiedziami przedstawicieli Ministerstwa projekt ustawy nowelizującej ma doprecyzować obecne regulacje dotyczące obowiązków gmin związanych z odbiorem bioodpadów od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w zabudowie jednorodzinnej prowadzących przydomowe kompostowniki. Zgodnie z projektem gmina będzie mogła nie zapewniać odbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości zabudowanej jednorodzinny domem mieszkalnym poda w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi informacje, o których mowa w art. 6m ust. 1b pkt 7 (informacje dotyczące posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne), oraz będzie korzystał ze zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6k ust. 4a (tzw. zwolnienie kompostownikowe), a regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przewiduje zwolnienie w całości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Należy przyjąć, iż powyższa propozycja stanowi doprecyzowanie dotychczasowych przepisów celem uniknięcia ewentualnych sporów interpretacyjnych, nie zaś wprowadzenie nowego rozwiązania. Wynika to wprost z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, w którym powyższe propozycje określane są jako „doprecyzowanie”, nie zaś jako zmiana. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę, że zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o **innej treści lub brzmieniu** lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Tym samym wyraźnie odróżnia się zmianę treści przepisu od zmiany brzmienia przepisu. W doktrynie wskazuje się, że „oznacza to, że przepis taki dopuszcza zarówno taką zmianę tekstu przepisu, która prowadzi do zmiany normy w nim wyrażonej, jak i taką, która nie prowadzi do zmiany normy.” (G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016*).

Zaproponowane rozwiązania zdają się wskazywać, że korzystanie ze zwolnienia kompostownikowego nie wyłącza możliwości oddawania bioodpadów do PSZOK. Warto rozważyć wyraźne rozstrzygnięcie tej kwestii przy okazji prac nad ustawą nowelizującą.

Zakres regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie

Ministerstwo proponuje także poszerzenie zakresu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach poprzez określenie dodatkowych spraw, które rada gminy (zgromadzenie związku) będzie mogło fakultatywnie regulować.

Projektodawcy proponują, aby w regulaminie możliwym było wprowadzenie obowiązku stosowania indywidualnego oznakowania worków przeznaczonych do zbierania odpadów w sposób, który pozwoli na identyfikację: (a) właściciela nieruchomości, na której powstały odpady komunalne, lub (b) właściciela lokalu w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, lub osoby faktycznie zamieszkującej lub użytkującej ten lokal, lub osoby, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoby faktycznie zamieszkującej lub użytkującej lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w proponowanym do dodania art. 2a ust. 1 (por. wcześniejsze uwagi).

Rozwiązanie to zdaniem projektodawców ma pozwolić na odejście *„od odpowiedzialności zbiorowej, w szczególności w zabudowie wielolokalowej, poprzez indywidualne rozliczanie poszczególnych lokali z selektywnego zbierania odpadów.”*

Powyższe rozwiązanie jest fakultatywne z punktu widzenia gminy. Jego wprowadzenie oznacza jednakże nałożenie nowych obowiązków na właścicieli nieruchomości objętych systemem workowym.

Jednocześnie należy przypomnieć, iż zgodnie z obowiązującą obecnie ustawą kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny.

Zdziwienie może budzić w tym zakresie pominięcie pojemników w przypadku nowododawanego przepisu co może skutkować interpretacjami, iż oznakowanie pojemników w ten sposób nie jest prawnie dopuszczalne. Jest to tym bardziej zaskakujące, że w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej mowa jest także o pojemnikach (*„w artykule dodano możliwości indywidualnego oznakowania **pojemników** Jak już wspomniano powyżej, stosowana dotychczas odpowiedzialność zbiorowa powodowała niską motywację do właściwego segregowania odpadów.”*).

Propozycje zmian dotyczące zakresu regulaminu mają charakter minimalistyczny i nie odnoszą się do coraz liczniejszych orzeczeń sądów administracyjnych i rozstrzygnięć

organów nadzoru dotyczących tej najtrudniejszej spośród uchwał odpadowych. Rozważyć należy szczegółową analizę najnowszych orzeczeń celem zdiagnozowania przyczyn kwestionowania podejmowanych uchwał i próby ich wyeliminowania.

Szczególne zasady selektywnej zbiórki odpadów komunalnych

Spośród dotychczasowych zapowiedzi zmian najwięcej dyskusji wzbudziły pomysły dotyczące umożliwienia gminom na zasadzie wyjątku odstępienia od pięciopojemnikowego systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Zgodnie z projektem ustawy nowelizującej minister właściwy do spraw klimatu będzie mógł zezwolić gminie, w drodze decyzji, na odstępstwo, w całości lub w części, w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli zostanie spełniony **co najmniej jeden poniższych warunków**:

- 1) łączne zbieranie pewnych rodzajów odpadów nie wpłynie na możliwość poddania ich przygotowaniu do ponownego użycia, recyklingowi lub innym procesom odzysku zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, a uzyskiwany materiał wyjściowy z tych procesów będzie miał jakość porównywalną do jakości uzyskiwanej przez selektywne zbieranie;
- 2) selektywne zbieranie nie będzie przynosić wyniku najlepszego dla środowiska, jeśli wziąć pod uwagę całkowity wpływ na środowisko gospodarowania odpowiednimi strumieniami odpadów;
- 3) selektywne zbieranie nie będzie technicznie wykonalne, jeśli wziąć pod uwagę dobre praktyki w zakresie zbierania odpadów;
- 4) selektywne zbieranie będzie pociągać za sobą nieproporcjonalnie wysokie koszty ekonomiczne, przy uwzględnieniu kosztów negatywnego wpływu zbierania i przetwarzania odpadów zmieszanych na środowisko i zdrowie ludzi, możliwości poprawy efektywności zbierania i przetwarzania odpadów, dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych oraz zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci” i rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Decyzja administracyjna w przedmiotowym zakresie ma być wydawana na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (odpowiednio zarządu związku międzygminnego) zawierający:

- 1) wykazanie, że został spełniony co najmniej jeden z ww. warunków;

- 2) wykazanie możliwości osiągnięcia w czasie trwania odstępstwa wymaganych w tym czasie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych określonych w art. 3b ust. 1 oraz wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3c ust. 1 pkt 2;
- 3) wskazanie, czy odstępstwo ma dotyczyć obszaru całej gminy czy jej określonej części;
- 4) czas trwania odstępstwa.

Decyzja wydawana przez Ministra ma określać:

- 1) czas trwania, zakres oraz warunki odstępstwa;
- 2) obszar gminy, którego odstępstwo dotyczy.

Powyższe rozwiązanie uznać należy za niezwykle interesujące pomimo ich wyjątkowego charakteru (w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wprost wskazuje się, że „*decyzja zezwalająca na odstępstwa ma mieć **charakter wyjątkowy** i nie może zagrażać osiągnięciu celów wynikających z dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów*”). Nie należy spodziewać się powszechnego wykorzystywania powyższego trybu. Jednocześnie odmowa wyrażenia zgody Ministra w drodze decyzji administracyjnej otwiera możliwość jej weryfikacji na drodze postępowania sądowoadministracyjnego.

Na uwagę zasługuje w tym kontekście fragment uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, w którym wskazano, iż „*w związku z tym decyzja ta ma charakter dyskrecjonalny, a nie związany. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych swoboda organu administracji publicznej przy podejmowaniu tej decyzji nie oznacza, że organ może odmówić wydania tej decyzji w sposób zupełnie dowolny, ponieważ powinien ważyć słuszny interes strony z interesem społecznym*”.

Nie ulega przy tym wątpliwości, iż sposób rozpatrzenia wniosku w zdecydowanej mierze zależeć będzie od jego jakości oraz załączonych do niego materiałów. Niezwykle istotną będzie w tym zakresie prawidłowa współpraca pomiędzy wnioskującą gminą a współpracującą z nią instalacją.

Jednocześnie należy przyjąć, iż odstępstwo na które wyrażać ma zgodę Minister dotyczyć będzie mogło zarówno ilości frakcji, jak i sposobu ich gromadzenia.

Należy także przypuszczać, iż przynajmniej w pierwszym okresie obowiązywania nowych przepisów – o ile zostaną uchwalone w przedłożonej formie – decyzje będą wydawane na relatywnie krótkie okresy celem weryfikacji osiągania przez wnioskujące gminy nowych, coraz wyższych, poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu

Obowiązki wytwórców odpadów komunalnych

Projekt ustawy nowelizującej zakłada również wprowadzenia nowego rozdziału dotyczącego obowiązków wytwórców odpadów komunalnych. Zgodnie z nowymi przepisami wytwórcy odpadów komunalnych będą obowiązani do zbierania w sposób selektywny wytworzonych przez siebie odpadów komunalnych, zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1.

Jest to szczególnie istotna zmiana w kontekście zabudowy wielorodzinnej w przypadku której istniała wątpliwość czy obowiązek selektywnej zbiórki odnosić należy wyłącznie do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych czy także do ich mieszkańców.

Za naruszenie nowych przepisów ustawodawca przewiduje karę grzywny analogicznie jak w przypadku właścicieli nieruchomości nierealizujących ciążących na nich obowiązków.

Kolejne zmiany dotyczące nieruchomości niezamieszkałych

Projektodawcy proponują kolejne zmiany dotyczące nieruchomości, na których nie zamieszkuje mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (nieruchomości niezamieszkałe), nawiązujące do odrzuconych przez Sejm propozycji ministerialnych z 2019 roku. Zmiany w tym zakresie mają na celu „*umożliwienie właściwego zaplanowania zamówienia publicznego na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów, gdyż znana będzie liczba podmiotów, które zostaną w systemie.*”.

Po pierwsze Ministerstwo proponuje odejście od obecnego mechanizmu dobrowolności wprowadzonego w art. 6c ust. 2c ustawy czystościowej (zakładającego możliwość przystępowania i występowania ze zorganizowanego przez gminę systemu odpadowego w każdym czasie).

Po drugie właściciel nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, będzie mógł w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia uchwały o objęciu nieruchomości niezamieszkanym zorganizowanym przez gminę systemem odbioru odpadów komunalnych złożyć wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta pisemne oświadczenie o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę na podstawie tej uchwały (na uznanie zasługuje odejście posługiwania się w tym zakresie pojęciem wyłączenia z systemu gospodarowania odpadami, którym niestety posługuje się obecna ustawa). W oświadczeniu właściciel nieruchomości będzie zobowiązany wskazać gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę, z którymi zawarł umowę, o której mowa w art. 6 ust. 1, pod rygorem nieskuteczności oświadczenia. Oświadczenie będzie skuteczne od dnia wejścia w życie uchwały dotyczącej nieruchomości niezamieszkanym (podjętej na podstawie art. 6c ust. 2 ustawy czystościowej), i nie będzie mogło być odwołane przez okres obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, zawartej po dniu ogłoszenia tej uchwały.

Dzięki takiemu rozwiązaniu zdaniem projektodawców „gmina, organizując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych z tych nieruchomości, dysponuje danymi, z ilu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, będą odbierane odpady przez przedsiębiorcę wyłonionego w tym postępowaniu.”.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta będzie zobowiązany zamieścić na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informację o przystąpieniu do przeprowadzenia następnego postępowania w celu udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wyznaczając jednocześnie termin, nie krótszy niż 30 dni od dnia zamieszczenia tej informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy, na:

- 1) odwołanie przez właściciela nieruchomości oświadczenia o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, jeżeli nieruchomość jest wyłączona z tego systemu na podstawie tego oświadczenia
- 2) złożenie przez właściciela nieruchomości oświadczenia spełniającego wymagania, o których mowa w ust. 3a, o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, jeżeli właściciel nieruchomości jest objęty tym systemem.

Odwołanie oświadczenia oraz oświadczenie o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, będą skuteczne od dnia, w którym zacznie obowiązywać następna umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, i nie będzie mogła być odwołana przez okres obowiązywania tej umowy. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest będzie zobowiązany zamieścić na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informację o terminie obowiązywania następnej umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Powyższe propozycje służyć mają „stabilności systemu”.

Należy przypomnieć, iż tego typu rozwiązanie – proponowane w [rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw](#) – zostało odrzucone w 2019 roku przez sprawującą obecnie władzę większość parlamentarną na skutek poprawek zasugerowanych w Sejmie przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który nadal sprawuje swój urząd. Może to oznaczać opór wobec proponowanych w tym zakresie zmian.

Obecny projekt – podobnie jak projekt z 2019 roku – nie odpowiada wprost na pytanie dotyczące nowych nieruchomości niezamieszkałych pojawiających się w systemie w trakcie obowiązywania umowy na odbiór odpadów komunalnych. Mając na uwadze motywy proponowanych zmian zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zasadna wydaje się teza, że tego typu nieruchomości „wyjściowo” pozostają poza gminnym systemem odbiorowym. Kwestia ta powinna zostać jednakże wprost uregulowana przez ustawodawcę w nowoprojektowanych przepisach. Pożądanym kierunkiem zmian powinno być umożliwienie objęcia tych nieruchomości systemem gminnym.

Istotne są również zmiany dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszczanych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

Zmiana zakresu dokumentacji zamówieniowej

Projekt ustawy nowelizującej zakłada rozszerzenie zakresu dokumentacji zamówieniowej poprzez obligatoryjne określenie w niej obowiązku przekazywania odpadów selektywnie zebranych oraz odpadów powstających w procesie sortowania w celu doczyszczania selektywnie zebranych odpadów komunalnych w pierwszej kolejności do instalacji zapewniających przygotowanie do ponownego użycia lub recyklingu.

Wątpliwości może budzić w tym zakresie objęcie zakresem tego przepisu odpadów powstających w procesie sortowania w celu doczyszczenia selektywnie zebranych odpadów komunalnych. Sposób postępowania z tym odpadami może być poza zakresem działania gminy, podobnie jak ma to miejsce z pozostałościami z sortowania przeznaczonych do składowania.

Propozycje w tym zakresie zdaniem projektodawców mają „na celu zapewnienie, żeby odpady były zagospodarowane zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Ponadto celem jest również wzmocnienie działań gmin na rzecz osiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.”.

Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Szereg proponowanych zmian dotyczy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Po pierwsze projektodawcy proponują doprecyzowanie przepisów dotyczących ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego poprzez dookreślenie, że chodzi w tym przypadku o powierzchnię użytkową. Zdaniem projektodawców powyższa zmiana ma charakter doprecyzowujący i zmierzać ma do zakończenia sporów interpretacyjnych w tym zakresie.

Po drugie w przypadku nieruchomości niezamieszkanym projektodawcy proponują **doprecyzować** (nie zmienić!) obecnie obowiązujące przepisy poprzez ich uzupełnienie o przepis jednoznacznie określający, że przez zadeklarowaną liczbę pojemników rozumie się iloczyn liczby pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz liczby ich opróżnień w okresie miesiąca wynikającej z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych określonych na podstawie art. 6r ust. 3 i 3b albo harmonogramu odbioru odpadów komunalnych dla danej nieruchomości. Już dziś tego typu interpretacje słusznie prezentowane są przez niektóre Regionalne Izby Obrachunkowe (por. [stanowisko RIO w Szczecinie](#) wyrażone w piśmie z dnia 16 stycznia 2020 roku, znak: K.0542.P.64.KG.2020).

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej jednoznacznie wskazano, iż propozycje zmian w tym zakresie mają na celu **doprecyzowanie sposobu naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których nie zamieszkuje mieszkańcy**. Zdaniem projektodawców „wynika to z możliwości kilkukrotnego odbierania odpadów z tego samego pojemnika na odpady komunalne w ciągu miesiąca. Dlatego konieczne było doprecyzowanie podstawy naliczenia opłaty poprzez

dodanie dodatkowego czynnika, jakim jest liczba opróżnień danego pojemnika w ciągu miesiąca.”.

Po trzecie w przypadku nieruchomości letniskowych projektodawcy proponują powrócić do wcześniejszych rozwiązań – realizując w tym zakresie m.in. postulaty Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych – i określić, iż roczna opłata ryczałtowa ma być naliczana od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Niestety maksymalna stawka opłaty rocznej nadal ma pozostać na poziomie 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem, co zdaniem wielu samorządowców jest opłatą zbyt niską. Problem ten jest szczególnie istotny w przypadku gmin turystycznych.

Na uwagę zasługuje fragment uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, w którym wskazuje się, że *„doprecyzowano sposób naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w przypadku objęcia ich gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi”*. Tym samym Ministerstwo Klimatu i Środowiska raz jeszcze wskazało – co uprzednio czyniło w swoich interpretacjach (por. [Nieruchomości mieszane i letniskowe w stanowiska Ministerstwa](#), Portal Prawo Dla Samorządu) – że objęcie nieruchomości letniskowo-wypoczynkowych zorganizowanym przez gminę systemem odbioru odpadów komunalnych nie jest obowiązkowe i zależne jest (podobnie jak w przypadku innych nieruchomości niezamieszkanymi) od decyzji rady gminy.

Jednocześnie projektodawcy proponują, aby rada gminy (zgromadzenie związku), mogła w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, nałożyć obowiązek ponoszenia przez właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjnowypoczynkowe, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach przewidzianych dla innych nieruchomości niezamieszkanymi (od ilości pojemników lub worków), z tym, że w przypadku gdy deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawierać będzie wskazanie okresów korzystania z tych nieruchomości, właściciel nieruchomości będzie ponosił opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, w których zostały wskazane okresy korzystania z nieruchomości. W takim przypadku nie będzie miał zastosowania przepis o rocznej opłacie ryczałtowej.

Po czwarte projekt przewiduje doprecyzowanie, że określone przez radę gminy (zgromadzenie związku) zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczyć mają zarówno nieruchomości zamieszkałych, dla których wybrano „metodę wodną”, jak i nieruchomości na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, jeżeli wybrano dla nich tą metodę.

Po piąte zaproponowano – realizując tym samym zarówno postulaty środowisk samorządowych i KR RIO – podniesienie maksymalnej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosowanej w przypadku nieruchomości niezamieszkałych. Zgodnie z projektem ustawy nowelizującej opłata ta nie będzie mogła być wyższa niż 1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik lub worek, o pojemności 120 litrów, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.

Oznacza to, że w przypadku pojemnika 120 litrowego, przy obecnym dochodzie rozporządzalnym w wysokości 1819 zł, maksymalna opłata wzrośnie z 6,35 zł do 23,65 zł **za jednokrotny odbiór danego pojemnika**, przy czym opłata ta będzie nalicza za pojemnik (worek) z każdej z frakcji odpadów (nie tylko za tzw. odpady resztkowe).

Jest to opłata maksymalna, która nie zwalnia gminy z obowiązku konkretnej kalkulacji wysokości stawek. Należy jednak rozważyć czy przy stale rosnących kosztach systemów odpadowych maksymalna stawka nie powinna być na jeszcze wyższym poziomie. Ostateczna propozycja rządowa w tym zakresie powinna być oparta na konkretnych i weryfikowalnych obliczeniach.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że „1,3% dochodu rozporządzalnego po przeliczeniu na pojemnik 1100 l daje maksymalną stawkę opłaty 216,76 zł, co przy gęstości 200kg/m³ daje ok. 985 zł za tonę, przy gęstości 250kg/m³ ok. 788 zł za tonę, a przy gęstości 300kg/m³ ok. 657 zł za tonę. Zmiana jest podyktowana analizą danych dotyczących wzrostu kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami zarówno na etapie odbioru, transportu jak i przetwarzania oraz weryfikacją sygnałów napływających od JST w tym zakresie. Zmiana miała również na celu ujednoczenie stawki opłaty za określoną pojemność, niezależnie od tego czy odpady są odbierane w workach czy w pojemnikach. Podwyższenie maksymalnych stawek opłat dla nieruchomości niezamieszkałych ma **na celu umożliwienie pokrycia kosztów związanych**

z zagospodarowaniem odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, które często wytwarzane są w większych ilościach niż w gospodarstwach domowych, a także zapewnienia adekwatnego partycypowania w kosztach związanych z zagospodarowaniem tych odpadów.”.

Zdaniem projektodawców „podwyższenie maksymalnej stawki opłaty umożliwi gminom bardziej elastyczne dostosowywanie się do zmieniającej się sytuacji, ale nie spowoduje nadmiernego obciążenia przedsiębiorców, jeśli uznają że stawka opłaty proponowana przez gminę jest zbyt wysoka, będą mogli wyłączyć się z systemu gminnego.”.

Niestety wśród licznych zmian dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi Ministerstwo nie zaproponowało doprecyzowania przepisów dotyczących możliwości różnicowania stawki opłaty przy metodzie od gospodarstwa domowego, co od dawna budzi kontrowersje w orzecznictwie organów nadzoru i sądów administracyjnych. Budzi to tym większe zdziwienie biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, w którym wskazano „*dodano możliwość różnicowania stawki w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym, dostosowując przepisy do możliwości rozliczania właścicieli nieruchomości.*”

Zabrakło także przepisu wprost wyrażającego zasadę samobilansowania się systemu odpadowego zakazującą pokrywania kosztów jego funkcjonowania – poza wyraźnie wskazanymi wyjątkami – z innych źródeł aniżeli opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ustawie nowelizującej zaproponowano przepis przejściowy zgodnie z którym w przypadku obowiązywania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami w wysokości wyższej niż maksymalna stawka opłaty, o której mowa w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy czystościowej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą (opłata za pojemnik / worek), rada gminy będzie obowiązana dostosować dotychczasową uchwałę do wysokości nowej stawki maksymalnej, w terminie do dnia 31 grudnia 2021 r. Biorąc pod uwagę, że projekt zakłada podwyższenie stawek maksymalnych przepis ten uznać należy za zbędny.

Jednocześnie w ustawie zabrakło szeregu innych i niezwykle potrzebnych przepisów przejściowych pozwalających na płynne wdrożenie proponowanych zmian do funkcjonujących gminnych systemów odpadowych.

Należy także postulować, aby ustawodawca nowelizując w szerokim zakresie przepisy dotyczące nieruchomości niezamieszkałych rozstrzygnął jednoznacznie kwestię możliwości dostarczania przez właścicieli tych nieruchomości odpadów na PSZOK w zamian za uiszczaną przez nich opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata ta bowiem dotyczy ilości pojemników lub worków, a tym samym nie obejmuje strumieni

kierowanych na PSZOK, których co do zasady nie można limitować uchwałami rady gminy. Rozważyć należy w tym zakresie wprowadzenie dodatkowych opłat za przyjmowanie tych odpadów na PSZOKu.

Zmiany w sprawozdawczości i analityce

Projekt przewiduje uzupełnienie przepisów dotyczących rocznych sprawozdań składanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poprzez określenie, że sprawozdanie będzie przekazywane do marszałka województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (obecnie przepis ten odnosi się wyłącznie do sprawozdań przedkładanych marszałkowi).

Ministerstwo proponuje także poszerzenie zakresu rocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi poprzez zawarcie w niej informacji o uzyskanych poziomach przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz o macie odpadów komunalnych z terenu gminy przekazanych do termicznego przekształcania oraz udziale przekazanych do termicznego przekształcania odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych na terenie gminy.

Zdaniem projektodawców powyższe zmiany umożliwią „właściwe planowanie inwestycji i przedsięwzięć związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, ułatwiając uzyskiwanie wymaganych prawem poziomów”.

Zmiany w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami projekt ustawy nowelizującej przewiduje także zastrzeżenie przepisów karnych. Poza wprowadzeniem odpowiedzialności wykroczeniowej dla wytwórców odpadów w zakresie naruszenia obowiązku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, projekt przewiduje także zmiany w Kodeksie karnym i Kodeksie wykroczeń.

W Kodeksie karnym proponuje się nowelizację art. 183 dotyczącego niewłaściwego postępowania z odpadami poprzez dodanie nowego paragrafu, zgodnie z którym kto pozostawia odpady niebezpieczne w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Jeżeli sprawca tego czynu działał nieumyślnie, podlegać będzie grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

W Kodeksie wykroczeń natomiast proponuje się zaostrzenie odpowiedzialności za zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności

dróg, ulic, placów, ogrodów, trawników lub zieleńców, z kary grzywny do 500 złotych albo kary nagany na karę grzywny od 300 złotych do 5000 zł albo karę nagany.

Dodatkowo projekt zakłada wprowadzenie odpowiedzialności za wyrzucanie na nienależący do niego grunt polny kamieni, śmieci, padliny lub innych nieczystości. Sprawca tego wykroczenia podlegać ma karze grzywny od 300 złotych do 5000 złotych albo karze nagany.

Wprowadzenie do projektu ustawy nowelizującej propozycji zmian w dwóch kodeksach może przedłużyć procedurę ustawodawczą z uwagi na szczególny reżim postępowania z przepisami zmieniającymi kodeksy (por. art. 87-95 Regulaminu Sejmu).

Zmiany w Prawie ochrony środowiska

Mając na względzie przedmiot nowelizacji oraz wytyczne płynące z Zasad techniki prawodawczej (jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Odstąpienie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach) dziwić może propozycja zmiany art. 115a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska dotyczącego przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu. Propozycja zmian w tym zakresie sprawia wrażenie „wrzutki” mającej na celu wprowadzenie potrzebnej w ocenie Ministerstwa zmiany przy okazji prac nad całkowicie inną tematycznie nowelizacją.

Zastrzeżenie to nie dotyczy natomiast proponowanej zmiany art. 183c ust. 1 tejże ustawy dotyczącego kontroli komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej poprzedzającej wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Zmiana ma doprecyzować, że kontrola dotyczyć może tylko części instalacji, a nie zawsze jej całości. Zdaniem autorów projektu nowelizacji *„propozycja byłaby zmniejszeniem obciążenia zarówno dla Państwowej Straży Pożarnej, jak i przedsiębiorców, którzy podlegają kontroli.”*

Zmiany w ustawie o odpadach

Projekt ustawy nowelizującej zawiera szereg zmian w ustawie o odpadach.

Po pierwsze zmianie ulec mają okresy magazynowania odpadów. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami odpady będą mogły być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych

i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez:

- 1) 1 rok - w przypadku magazynowania odpadów:
 - a. niebezpiecznych,
 - b. palnych, o których mowa w ust. 6f pkt 2 – 6 (papier oraz tektura, tekstylia, odpady, wielkogabarytowe, z wyłączeniem odpadów metali, tworzywa sztuczne, w tym folia, oraz opony i inne odpady z gumy, drewno i odpady drewnopochodne,) i 8 (odpady wielomateriałowe złożone z materiałów, o których mowa w pkt 2, 3, 5 lub 6);
 - c. niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych;
- 2) 3 lata – w przypadku magazynowania pozostałych odpadów oraz paliwa alternatywnego i odpadów przeznaczonych bezpośrednio do produkcji takiego paliwa.

Do ww. okresów magazynowania odpadów wliczać się będzie okres magazynowania tych odpadów rozpoczęty przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Zdaniem projektodawców „będzie to czasowe - częściowe rozwiązanie problemu z częścią nagromadzonej już frakcji palnej, które umożliwi ich dłuższe legalne magazynowanie. Proponowana zmiana będzie również istotnym udogodnieniem w przypadku problemów ze znalezieniem odbiorcy dla wytworzonych lub zebranych odpadów.”

Po drugie w ramach zbierania odpadów maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów, które w tym samym czasie będą mogły być magazynowane, nie będzie mogła przekroczyć połowy maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w okresie roku, określonej w zezwoleniu na zbieranie odpadów lub pozwoleniu na wytwarzanie odpadów uwzględniającym zbieranie odpadów.

Po trzecie posiadacz odpadów obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów, z wyjątkiem wstępnego magazynowania odpadów, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a, **prowadzonego przez pierwotnego wytwórcę odpadów** lub zarządzający składowiskiem odpadów będzie zobowiązany do prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, zgodnie z ust. 6b–6f, 6h i 6i oraz przepisami wydanymi na podstawie ust. 8a.

Po czwarte projekt przewiduje, że przekazane WIOŚ informacje umożliwiające logowanie do wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów w sposób zapewniający zachowanie tych informacji w poufności będą mogły podlegać weryfikacji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Po piąte – podobnie jak na gruncie POŚ – kontrole poprzedzające wydanie określonych decyzji będą mogły ograniczyć się do części instalacji. Co więcej w określonych przypadkach zawężony zostanie zakres kontroli.

Po szóste projekt zmierza do doprecyzowania wyłączenia z obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów PSZOKów prowadzonych przez gminę. Po nowelizacji z ustawy o odpadach ma wprost wynikać, że zwolnienie dotyczy punktów prowadzonych bezpośrednio przez urząd obsługujący wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jednostkę budżetową lub zakład budżetowy. Pozwoli to na zakończenie dyskusji dotyczących objęcia tym wyłączeniem spółek komunalnych, które nie będą mogły z niego korzystać. Warto jednak rozważyć czy wyłączenie nie powinni dotyczyć spółek in houseowych, które nie konkurują na rynku z innymi podmiotami, lecz służą – podobnie jak jednostki czy zakłady budżetowe – realizacji zadań gminy, która je utworzyła.

Po siódme proponuje się skrócenie terminów, w których nie podjęcie lub nieprowadzenie działalności skutkuje wygaśnięciem zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów – z 2 lat na 1 rok.

Do wygaśnięcia zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów z ww. powodów, wydanego przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, stosować się będzie przepisy dotychczasowe.

Zdaniem Ministerstwa „powyższe pozwoli na wyeliminowanie tzw. „miejsc słupów”, które często wskazywane są w kartach przekazania odpadów jako miejsce docelowe, a tymczasem żadne odpady tam nie trafiają. Wydaje się zatem, że ustanowienie rocznego limitu czasowego na rozpoczęcie działalności bądź brak aktywności w ramach jej prowadzenia, jest wystarczające dla samego przedsiębiorcy, a z drugiej strony pozwoli na dodatkowe uszczelnienie systemu gospodarki odpadami.”.

Po ósme – aczkolwiek projekt ustawy nowelizującej zawiera w tym zakresie błędne oznaczenie nowelizowanych jednostek redakcyjnych – ministerstwo proponuje zobowiązanie marszałków województw do przesyłania do ministra właściwego do spraw

klimatu, w terminie do końca czerwca każdego roku, za rok poprzedni, informacji o masie odpadów komunalnych wytworzonych na terenie województwa, które zostały przekazane do termicznego przekształcania odpadów oraz informacji o udziale przekazanych do termicznego przekształcania odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych na terenie województwa.

Po dziewiąte projekt zakłada zmiany w zakresie przepisów sankcyjnych znacząco rozbudowywanych na przestrzeni ostatnich lat. W projekcie zaproponowano, aby dotychczasowe wykroczenie penalizowane w art. 175 (kto, będąc posiadaczem odpadów, zleca, wbrew przepisowi art. 27 ust. 2, gospodarowanie odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru podlega karze aresztu albo grzywny) zastąpić administracyjną karą pieniężną, o której mowa w art. 194 ustawy. Kara ta wynosi obecnie nie mniej niż 5000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł (nowelizacja zakłada zaostrzenie kar w tym zakresie). To samo dotyczy wykroczenia w postaci nie prowadzenia wbrew obowiązkowi ewidencji odpadów albo prowadzenia tej ewidencji w sposób nieterminowy lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym.

Jednocześnie projektodawcy proponują, aby górną wysokość niektórych kar administracyjnych podnieść z 1 000 000 zł do 5 000 000 zł (np. za transport odpadów niezgodnie z wymaganiami, o których mowa w art. 24 ustawy, magazynowanie odpadów niezgodnie z wymaganiami, o których mowa w art. 25 ust. 1-6 ustawy; nieprowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów albo prowadzenie tego systemu niezgodnie z przepisami art. 25 ust. 6a ustawy; nieutrzymywanie zabezpieczenia roszczeń wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 48a ust. 11 ustawy, lub niezłożenie wniosku o zmianę formy lub wysokości zabezpieczenia roszczeń zgodnie z art. 48a ust. 8 ustawy).

W kilku przypadkach zaproponowano również obniżenie dolnej wysokości kary z 5 000 zł do 1 000 zł (np. za nieumieszczanie numeru rejestrowego na dokumentach sporządzanych w związku z prowadzoną działalnością, wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 63 ustawy).

W przypadku zbierania odpadów niebezpiecznych, zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych, a także odpadów palnych, o których mowa w art. 25 ust. 6f, jak również w przypadku przetwarzania odpadów niebezpiecznych, zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych, a także odpadów palnych, o których mowa w art. 25 ust. 6f – bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy – dolna granica kary administracyjnej ma być podniesiona z 1 000 zł na 10 000 zł, zaś górna granica

kary z 1 000 000 zł na 5 000 000 zł. Za zbieranie lub przetwarzanie bez zezwolenia innych odpadów kara ma być wymierzana od 1 000 zł do 1 000 000 zł.

W przypadku gdy powyższa kara będzie wymierzana po raz drugi lub kolejny jej wysokość ma być podwojona.

Zmianie ulec mają także przesłanki wymiaru określonych kar administracyjnych.

W sprawach dotyczących naruszeń w zakresie zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach, stwierdzonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, zastosowanie mają znaleźć dotychczasowe przepisy sankcyjne.

Od kiedy zmiany?

Zasadniczo ustawa nowelizująca ma wejść w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

Kilka zmian ma jednak wejść w życie dopiero 1 stycznia 2022 roku – ma to dotyczyć m.in.:

- 1) obowiązków wytwórców odpadów komunalnych;
- 2) nowych zasad rozliczeń w budynkach wielorodzinnych

Należy jednakże zastrzec, iż w przepisie końcowym jest błąd uniemożliwiający ostateczne rozstrzygnięcie, które dokładnie przepisy mają wejść w życie w terminie późniejszym (w art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej nie ma lit. a) i c), zaś w art. 1 pkt 11 nie ma lit. e)). Można jedynie przypuszczać, że zmiany te miały odnosić się do nieruchomości letniskowo-wypoczynkowych.

Podsumowanie

Projekt ustawy nowelizującej wychodzi naprzeciw licznym postulatom środowisk samorządowych i branżowych, które wyrażały potrzebę ich jak najszybszego wprowadzenia. Niestety opóźniające się prace nad ustawą nowelizującą sprawiły, że niektóre zmiany będą istotnie spóźnione i nie uchronią gmin od licznych problemów (np. w zakresie nieruchomości letniskowo-wypoczynkowych).

W projekcie nie udało się uniknąć pewnych pomyłek, które z pewnością zostaną usunięte na dalszych etapach prac legislacyjnych.

W ustawie nowelizującej brakuje także kilku przepisów, które pozwolą na dopełnienia proponowanych rozwiązań i pozwolą na uniknięcie przyszłych sporów interpretacyjnych.

W ustawie nowelizującej brak jest także przepisów umożliwiających uelastyczenie zakresu usług świadczonych przez gminę w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym pozwalających na odejście od ogólnie narzuconej częstotliwości odbioru niektórych frakcji odpadów. Postulaty w tym zakresie konsekwentnie zgłaszają np. gminy wiejskie.

Zdecydowanej poprawy i przemyślenia wymagają przepisy przejściowe, które w przypadku większości kolejnych nowelizacji stanowią słabą stronę uchwalanych rozwiązań.

Mając na względzie przebieg prac nad wcześniejszymi nowelizacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w tym nowelizacją z 2020 roku – należy spodziewać się licznych propozycji dalszych zmian od różnych interesariuszy systemu, zarówno w zakresie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i ustawy o odpadach. Należy także liczyć się, że w przypadku niektórych rozwiązań (np. mechanizm dobrowolności w przypadku nieruchomości niezamieszkałych) prezentowane będą skrajne rozbieżne stanowiska wobec których konkretne opowiedzieć będzie musiało się Ministerstwo. Należy mieć nadzieję, że stanowisko Ministerialne zajęte na etapie prac rządowych będzie później konsekwentnie prezentowane na dalszych etapach procesu ustawodawczego.

Przedstawiony projekt ustawy nowelizującej nie dezaktualizuje przy tym postulatów dotyczących rozpoczęcia prac nad całkowicie nową ustawą czystościową, która wprowadzałaby kompleksowe zmiany w analizowanym zakresie.

Z punktu widzenia całego systemu odpadowego równie istotne są propozycje rozwiązań dotyczące Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, które mogą w różnym stopniu ingerować w materię będącą przedmiotem ustawy nowelizującej.

Podsumowując przedłożony projekt stanowi dobry punkt wyjścia do pogłębionej dyskusji nad najpilniejszymi zmianami, które mogą poprawić funkcjonowanie systemu odpadowego, zwłaszcza na poziomie gminy. Zmiany te jednak ze swej istoty mieć będą charakter punktu.