



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 9 grudnia 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 264)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem ustawy jest wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zidentyfikowanych problemów oraz poprawy sytuacji na krajowym rynku gospodarki odpadami komunalnymi, w szczególności:

- 1) zagwarantowanie osiągnięcia ustawowo nałożonych na gminy poziomów recyklingu oraz przygotowanie do ponownego użycia odpadów komunalnych;
- 2) obniżenie kosztów funkcjonowania i usprawnienie gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 3) ułatwienie dostępu do instalacji przetwarzających odpady komunalne.

Wsparcie to ma zapewnić zmiana:

- 1) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 2) ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- 3) ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw;
- 4) ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw;
- 5) ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 1 ustawy) mają

na celu umożliwienie osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. W art. 3aa nakłada się na gminy obowiązek osiągnięcia za rok 2020 poziomu:

- 1) przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów komunalnych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

W art. 3b nakłada się natomiast na gminy obowiązek osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, począwszy od roku 2021, wysokości od 20% wagowo za rok 2021 do 65% wagowo za rok 2035 i każdy kolejny rok. Zgodnie z art. 3b ust. 1a poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oblicza się jako stosunek masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do masy wytworzonych odpadów komunalnych. Przewiduje się również, że minister właściwy do spraw klimatu określi w drodze rozporządzenia sposób obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz warunki zaliczania masy odpadów komunalnych do masy odpadów przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi. Zmiany w art. 9g, art. 9q–9s, art. 9x–9z i art. 9zb są konsekwencją zmian dokonanych w art. 3b i dodania art. 3aa.

Zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 2 ustawy), polegające na uchyleniu art. 35b i art. 35c, skutkują odejściem od restrykcyjnych rozwiązań związanych z przekroczeniem limitu 30% termicznego przekształcania odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych. W dodawanym art. 227a zaproponowano przepis przesuwający terminy opracowania i przedłożenia sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2017–2019 oraz krajowego planu gospodarki odpadami za lata 2017–2019. W związku z wydłużonymi ze względu na pandemię terminami składania poszczególnych sprawozdań odpadowych może być utrudnione wypełnienie ustawowego obowiązku opracowania przez marszałków województw sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2017–2019 i ich przedłożenia sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Opóźnienie w przekazaniu do ministra właściwego do spraw klimatu sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami mogłoby natomiast wpłynąć na

niedotrzymanie, wynikającego z art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach, terminu przedłożenia przez ministra właściwego do spraw klimatu sprawozdania z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami Radzie Ministrów. W związku z tym wprowadza się przepis przesuwający termin przedłożenia przez zarząd województwa sprawozdania z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2017–2019 sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Termin ten ma być wydłużony o cztery miesiące w stosunku do obecnego terminu wynikającego z ustawy o odpadach. Zarząd województwa będzie zatem obowiązany do przedłożenia ww. sprawozdania w terminie 16 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego, tj. do dnia 30 kwietnia 2021 r., natomiast minister właściwy do spraw klimatu sprawozdanie z krajowego planu gospodarki odpadami za lata 2017–2019 przedłoży Radzie Ministrów w terminie do dnia 31 października 2021 r. (22 miesiące po upływie okresu sprawozdawczego).

Zmiany w ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (art. 3 ustawy) polegają na przesunięciu uruchomienia tzw. modułu potwierdzeń w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) z dnia 1 stycznia 2021 r. na dzień 1 stycznia 2022 r.

Zmiana ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (art. 4 ustawy), polegająca na uchyleniu art. 18 ust. 5, jest konsekwencją wprowadzanych zmian w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach polegających na uchyleniu art. 35b i art. 35c.

Zmiana ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (art. 5 ustawy), polegająca na uchyleniu art. 31zcc, jest konsekwencją uchylenia art. 35b w ustawie o odpadach.

Art. 6 ustawy przewiduje, że do obliczania poziomów, o których mowa w art. 3aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stosuje się sposób określony w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych. Jednocześnie, ze względu na zmiany w art. 9q i art. 9s ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dodano przepis, zgodnie z którym sprawozdania za rok 2020 będą składane na dotychczasowych zasadach.

Zgodnie z art. 8 ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 9 lit. b w zakresie art. 9z ust. 2a pkt 1, który wchodzi w życie z dniem

1 stycznia 2021 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 29 października 2019 r. (druk sejmowy nr 273). W tym samym dniu projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 3 listopada 2020 r., przyjęły projekt i wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 728).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 21. posiedzeniu Sejmu w dniu 18 listopada 2020 r. Projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu przedstawienia sprawozdania. W dniu 19 listopada 2020 r. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 728–A) wniosły o uchwalenie ustawy przez Sejm wraz z poprawkami.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na 21. posiedzeniu w dniu 19 listopada 2020 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 437 posłów, przy 8 głosach wstrzymujących się i 2 głosach przeciw.

III. Uwagi szczegółowe

1. Art. 1 pkt 2 lit. d, art. 3b ust. 3 – przepis art. 3b ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje, że minister właściwy do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, m.in. warunki zaliczania masy **odpadów komunalnych** do masy **odpadów** przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi. Przepis ten, jako upoważnienie ustawowe, ma zapewnić wykonanie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie art. 3b ust. 1a, który stanowi, że poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu **odpadów komunalnych** oblicza się jako stosunek **masy odpadów komunalnych** (nie zaś masy odpadów jako takich) przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do **masy**

wytworzonych odpadów komunalnych. Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że omawiane upoważnienie ustawowe powinno określać warunki zaliczania odpadów komunalnych nie do masy odpadów, lecz do masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi. W związku z tym, jeżeli art. 3b ust. 3 dotyczy **masy odpadów komunalnych** przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi wymaga on zmiany przyjętej w nim terminologii, zapewniającej jego zgodność z przepisami materialnymi ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawą o odpadach (zawierającą definicję dwóch różnych merytorycznie określeń „odpady” i „odpady komunalne”), a także z postanowieniami § 9 i § 10 Zasad techniki prawodawczej (przewidującymi odpowiednio, że w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw oraz, że do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 w lit. d, w ust. 3 użyte dwukrotnie wyrazy „masy odpadów przygotowanych” zastępuje się wyrazami „masy odpadów komunalnych przygotowanych”.

2. Art. 1 pkt 9 lit. a oraz b, art. 9z ust. 2 i 2a – opiniowana ustawa zmienia art. 9z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w ten sposób, że obecną regulację tego przepisu (określającą karę pieniężną za naruszenie przez gminę obowiązku osiągnięcia wymaganego w poszczególnych latach poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych oraz obowiązku ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania), dzieli na dwa odrębne przepisy – ust. 2 i 2a. Dotychczasowa regulacja przepisu art. 9z ust. 2 została ograniczona do określenia kary pieniężnej dla gminy za naruszenie przewidzianego w nowym art. 3aa obowiązku osiągnięcia wymaganego poziomu gospodarowania odpadami komunalnymi za roku 2020. Dodawany w art. 9z przepis ust. 2a określa natomiast karę pieniężną dla gminy, która nie osiągnie wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w poszczególnych latach, począwszy od roku 2021 (art. 3b) oraz nie ograniczy masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania zgodnie z wymogami wskazanymi w art. 3c. W związku z tym wątpliwości budzi

nieobjęcie zakresem regulacji opiniowanej ustawy przepisu art. 9ze ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta może złożyć wniosek do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zawieszenie zapłaty kary pieniężnej, o której mowa w **art. 9z ust. 2**, przed upływem terminu, w którym kara ma być uiszczona. Brak zmiany tego przepisu wyłączy bowiem możliwość jego zastosowania do kary pieniężnej, o której mowa w dodawanym przepisie art. 9z ust. 2a. W związku z tym, jeżeli przepis art. 9ze ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma mieć zastosowanie, podobnie jak obecnie również do kary pieniężnej, o której mowa w art. 9z ust. 2a, proponuje się przyjęcie poniższej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 1 dodaje się pkt 11 w brzmieniu:

„11) w art. 9ze w ust. 1 wyrazy „art. 9z ust. 2” zastępuje się wyrazami „art. 9z ust. 2 i 2a”.”.

3. Art. 8 – Mając na uwadze etap prac legislacyjnych, na którym znajduje się opiniowana ustawa, w tym przewidziany w Konstytucji dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej okres na podpisanie ustawy, oraz zakres i cel proponowanych przepisów, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z proponowanym w art. 8 terminem wejścia w życie ustawy. Po pierwsze wątpliwości budzi, czy art. 1 pkt 9 lit. b w zakresie art. 9z ust. 2a pkt 1, faktycznie będzie mógł wejść w życie **z dniem 1 stycznia 2021 r.** Po drugie, proponowane przepisy art. 3aa, art. 9g, art. 9x ust. 2 pkt 1 i ust. 3, art. 9y ust. 2 pkt 1, art. 9z ust. 2, 2a, 3 i 5 oraz art. 9zb ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwagi na zakres spraw, których dotyczą **powinny wejść w życie najpóźniej z dniem 1 stycznia 2021 r.** W przeciwnym razie nie zostanie osiągnięty główny cel ustawy, ponieważ gminy oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem z dniem 1 stycznia 2021 r. będą obowiązane do osiągnięcia za rok 2020 poziomów określonych dla nich w obowiązujących obecnie przepisach art. 3b i art. 9g ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Naruszenie tego obowiązku będzie skutkowało karą pieniężną przewidzianą odpowiednio w art. 9x ust. 2 (dla przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne) oraz w art. 9z ust. 2 (dla gminy). Po trzecie podobnie rzecz się ma z terminem wejścia w życie zmienianych w art. 3 ustawy przepisów art. 15–18 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r.

o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, z uwagi na to, że ustawa zmienia termin wejścia w życie tych przepisów z dnia 1 stycznia 2021 r. na dzień 1 stycznia 2022 r. W związku z tym wydaje się, że proponowany w art. 8 termin wejścia w życie ustawy wymaga odpowiedniej zmiany. Stosowana prawka w tym zakresie będzie mogła być zaproponowana po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela wnioskodawcy, z zastrzeżeniem, że w rozpatrywanej sytuacji może dojść do naruszenia nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Sławomir Szczepański

Główny legislator