



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 20 lipca 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach**

(druk nr 445)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest poprawa funkcjonowania gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1275) podkreśla się, że proponowane zmiany są odpowiedzią na bieżące problemy i liczne postulaty zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzane zmiany w znacznej mierze polegają na doprecyzowaniu lub uszczegółowieniu rozwiązań dotychczas obowiązujących.

Omawiana ustawa nowelizująca obejmuje zmiany w następujących ustawach:

- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w szczególności przewidują:

- że, oddziaływanie przepisów ogólnych tej ustawy zostanie rozszerzone o wytwórców odpadów (dotąd odnosiły się one jedynie do właścicieli lokali). Rozwiązanie to pozwala na objęcie ustawą np. właścicieli lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych czy osób faktycznie zamieszkujących te lokale. Obowiązki określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będą zatem dotyczyły podmiotów wytwarzających odpady, niezależnie od tego, czy są właścicielami danej nieruchomości,

- umożliwienie związkowi metropolitalnemu realizacji niektórych, spoczywających dotąd na gminach, zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi,
- umożliwienie gminom indywidualnego rozliczania wytwórców odpadów z obowiązku selektywnego zbierania odpadów w lokalach budynków wielolokalowych (pod warunkiem zapewnienia przez właściciela nieruchomości w uzgodnieniu z gminą technicznych możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach),
- doprecyzowanie przepisów określających obowiązki gminy w zakresie odbierania od mieszkańców bioodpadów. Gmina będzie mogła nie odbierać tego rodzaju odpadów, jeśli mieszkańcy zagospodarowują je we własnym zakresie. Będą oni wtedy zwolnieni w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- dodanie przepisów umożliwiających oznakowanie pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, w celu identyfikacji gospodarstw domowych oraz sposobu realizacji przez nie obowiązków w zakresie selektywnego zbierania odpadów. Dzięki takiemu rozwiązaniu gmina może odejść od odpowiedzialności zbiorowej, w szczególności w zabudowie wielolokalowej, przez indywidualne rozliczanie poszczególnych lokali z selektywnego zbierania odpadów. Regulacja przewiduje także wprowadzenie możliwości indywidualnego oznakowania pojemników lub worków.
- zgodnie z postulatami jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzenie możliwości określenia przez ministra właściwego do spraw klimatu, w drodze decyzji, odstępstwa dla poszczególnych gmin, od selektywnego zbierania odpadów komunalnych zgodnie z przepisem art. 10 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów. Decyzja zezwalająca na odstępstwa ma mieć charakter wyjątkowy i nie może zagrażać osiągnięciu celów wynikających z dyrektywy 2008/98/WE. Przy określaniu odstępstwa w zakresie selektywnego zbierania odpadów organ będzie mógł m.in. wziąć pod uwagę, czy mimo odstępstwa od selektywnego zbierania odpadów gmina osiągnie poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu,
- wprowadzenie możliwości obligatoryjnego objęcia gminnym systemem odbioru odpadów tych właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Zamiast pisemnej zgody na przystąpienie do zorganizowanego przez gminę systemu (jak jest obecnie), właściciele nieruchomości

zostaną automatycznie objęci tym systemem, choć będą mogli złożyć oświadczenie o wyłączeniu się z tego systemu,

- modyfikację zasad naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym m.in. naliczania stawki opłaty w przypadku, gdy podstawą określania wysokości opłaty jest ilość zużytej wody, czy w przypadku określania wysokości opłaty dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy. Dla opłat uzależnionych od ilości zużytej wody wprowadzono górną ich granicę w wysokości 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za gospodarstwo domowe (ma to pozwolić na zmniejszenie obciążania mieszkańców opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Zmieniono też sposób naliczania maksymalnych stawek opłat dla nieruchomości niezamieszkałych w odniesieniu do wskaźnika przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem dla pojemnika lub worka o pojemności 120 l (zaproponowano ujednoliconą i zwiększoną stawkę; maksymalna stawka wzrośnie z 1% do 1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za worek; ma to w większym stopniu umożliwić pokrycie kosztów zagospodarowania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych), doprecyzowano sposób naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Zmieniono 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,
- uszczegółowienie przepisów dotyczących dysponowania środkami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W określonych sytuacjach rada gminy będzie mogła postanowić o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za odpady.

Zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Poś):

- w art. 115a Poś zaproponowano wykreślenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ), z katalogu podmiotów wykonujących pomiary hałasu – ze względu na znaczne obciążenie GIOŚ obowiązkami pomiarowymi prowadzonymi w ramach państwowego monitoringu środowiska oraz w ramach kontroli podmiotów korzystających ze środowiska oraz z uwagi na braki kadrowe w Centralnym Laboratorium Badawczym GIOŚ,

- zmiana w art. 183c ust. 1 Poś umożliwi natomiast kontrolę również części instalacji przed wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów (dotychczas w części mógł być kontrolowany wyłącznie obiekt budowlany). Proponowane rozwiązanie zmniejszy obciążenia zarówno dla Państwowej Straży Pożarnej, jak i przedsiębiorców, którzy podlegają kontroli.

Zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach przewidują m.in.:

- umożliwienie magazynowania wszystkich rodzajów odpadów przez okres 3 lat (o ile konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych). Przepis ten obejmie również odpady niebezpieczne, palne, niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady pochodzące z przetworzenia odpadów komunalnych, które obecnie mogą być magazynowane nie dłużej niż przez rok,
- zniesienie ograniczenia dotyczącego dopuszczalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych, oraz obowiązku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów dla wszystkich podmiotów gospodarujących odpadami niepalnymi niebędącymi odpadami niebezpiecznymi. Jednocześnie doprecyzowano przepis umożliwiający wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska weryfikację poprawności funkcjonowania wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów,
- wprowadzenie zmian w przepisach sankcyjnych za nieprzestrzeganie przepisów tej ustawy. Obejmują one m.in. wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej za brak ewidencji odpadów bądź prowadzenie tej ewidencji w sposób nieterminowy lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym, a także obniżenie dolnej granicy administracyjnej kary pieniężnej, wymierzanej np. za zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz depenalizację wykroczeń stypizowanych w art. 175 oraz 180 ust. 1.
- zwiększenie wysokości maksymalnych limitów wydatków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na cele związane z realizacją Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) w latach 2021–2028.

Co do zasady ustawa ma wejść w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) zmian obejmujących zwiększenie wysokości maksymalnych limitów wydatków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na cele związane m. in. z realizacją BDO, które wejdą w życie dniem następującym po dniu ogłoszenia, oraz
- 2) przepisów art. 1 pkt 1 lit. a, pkt 3, 6, 7 i 13 lit. f oraz pkt 21–24, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2022 r – w uzasadnieniu podkreśla się, że odłożenie w czasie wejścia w życie nowych rozwiązań proponowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, umożliwi gminom oraz pozostałym adresatom tych przepisów przygotowanie się do nowych regulacji.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1275) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt skierowano do I czytania w sejmowych: Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2021 r., Komisje wniosły o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1295). Komisje zaproponowały poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym oraz poprawki porządkujące i usuwające ewentualne wątpliwości, w tym o charakterze interpretacyjnym.

W trakcie drugiego czytania na 34. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lipca 2021 r. zgłoszono 42 poprawki. Komisja wniosła o przyjęcie 15 poprawek. Jedną najistotniejszych poprawek o charakterze merytorycznym była poprawka nr 2, przewidująca, że to nie gmina, lecz właściciel nieruchomości w uzgodnieniu z gminą, zapewni techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynku, co umożliwi następnie wprowadzenie indywidualnego rozliczania wytwórców odpadów z obowiązku selektywnego zbierania odpadów w lokalach budynków wielolokalowych. W pozostałym zakresie poprawki przyjęte w pierwszym oraz drugim czytaniu nie wpłynęły w sposób istotny na treść rozstrzygnięć merytorycznych przedłożenia rządowego zawartego w druku nr 1275.

Sejm uchwalił ustawę na 34. posiedzeniu w dniu 8 lipca 2021 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisje, przy 382 głosach za, 47 głosach przeciw i 14 głosach wstrzymujących się.

III. Uwaga ogólna

W uzasadnieniu do projektowanej ustawy podkreśla się, że inicjatywa została podjęta na wniosek strony samorządowej, w wyniku zgłaszanych uwag dotyczących funkcjonowania systemu gospodarki odpadowej i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl uzasadnienia „(p)odjęcie prac nad ustawą, wynikało przede wszystkim z konieczności wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zidentyfikowanych problemów oraz poprawy sytuacji na krajowym rynku gospodarki odpadami komunalnymi, w szczególności przez:

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

Wątpliwości budzi rozszerzenie projektu o zmianę ustawy Poś. Zakres proponowanych zmian w Poś został szczegółowo opisany we wcześniejszej części opinii (str. 3 i 4). Mając na uwadze treść uzasadnienia do ustawy oraz charakter zmian wprowadzanych do Poś należy podnieść następujące wątpliwości.

W myśl § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie poszczególnych zmian. Odstąpienie od tej reguły 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.

Rozszerzenie zakresu zmian wprowadzanych ustawą nowelizującą o zmianę ustawy Poś w zakresie, który nie jest powiązany tematycznie z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadowej i ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej. Ponadto trudno znaleźć uzasadnienie dla konieczności wprowadzenia tego rodzaju zmian w Poś, niejako „przy okazji” pracy nad nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach.

IV. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 9 lit. c, w zakresie art. 6c ust. 3c i 3e.

Zgodnie z proponowanym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brzmieniem ust. 3c w art. 6c – wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest obowiązany do zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy, na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Natomiast w myśl ust. 3e w art. 6c – wójt jest obowiązany do zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o terminie obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Wydaje się, iż zasadnym jest ujednoczenie regulacji przepisów ust. 3c i 3e w art. 6c w kwestii „miejsce” i sposobów zamieszczania informacji w nich przewidzianych.

Mając powyższe na względzie proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 9 w lit. c, w ust. 3e w zdaniu drugim po wyrazach „urzędu gminy” dodaje się wyrazy „, na stronie internetowej urzędu gminy”;

2) art. 1 pkt 13 lit. d, w zakresie ust. 3 w art. 6j.

Nowelizacją proponuje się uzupełnienie ust. 3 w art. 6j o zdanie drugie, zgodnie z którym: „(p)rzez zadeklarowaną liczbę pojemników lub worków rozumie się iloczyn liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz liczby ich opróżnień wynikającej z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych określonych na podstawie art. 6r ust. 3 i 3b albo harmonogramu odbioru odpadów komunalnych dla danej nieruchomości”. Analizując przedmiotowy przepis nie można pominąć treści art. 6 ust. 7 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym: „(w)ójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w

której ustala, (...), sposób i terminy udostępniania pojemników lub zbiorników bezodpływowych, w celu ich opróżnienia, lub **worków w celu ich odebrania**”.

Mając na uwadze redakcję przepisu w art. 6 ust. 7 pkt 4, trzeba podnieść, iż zgodnie z terminologią przyjętą w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odniesieniu do worków należy posługiwać się zwrotami: „odebranie”, „odbiór”.

W związku z powyższym proponuje się poprawkę doprecyzowującą, usuwającą ewentualne wątpliwości interpretacyjne.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 13 w lit. d, w ust. 3 w zdaniu drugim po wyrazach „oraz liczby ich opróżnień” dodaje się wyrazy „lub odbiorów”;

3) art. 9 ustawy.

Zgodnie z art. 9 – w przypadku naruszenia w zakresie zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach, które zostało stwierdzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej, stosuje się przepisy art. 194 ust. 4, 6 i 6a ustawy o odpadach w brzmieniu dotychczasowym. Ustawa nowelizująca w zakresie art. 194 ustawy o odpadach przewiduje zmniejszenie, przewidzianej w ust. 4 art. 194, dolnej granicy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej ze 10 000 zł do 1000 zł. Proponowana redakcja przepisu przejściowego art. 9 spowoduje, że podmiot, któremu wymierzana będzie administracyjna kara pieniężna za delikt administracyjny w postaci zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów bez zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach, jeżeli stwierdzenie nastąpi przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, będzie w sytuacji gorszej niż podmioty odpowiedzialne za delikty administracyjne dokonane po dniu wejścia w życie ustawy. Tym samym redakcja przepisu art. 9 stoi w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 189c Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którą: „(j)żeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony”. Co prawda powyższy nakaz stosowania ustawy względniejszej może być uwzględniony przez organ, o ile w przepisach odrębnych kwestia ta nie została uregulowana inaczej, jednakże

mając na uwadze zasadę *lex mitior retro agit* (o której mowa w uwadze nr 4), proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 9;

4) art. 10 ustawy.

Zgodnie z art. 10 do wykroczeń, o których mowa w art. 175 i art. 180 ust. 1 ustawy o odpadach w brzmieniu dotychczasowym, popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej stosuje się przepisy dotychczasowe.

Podkreślenia wymaga, iż przedmiotową nowelizacją dokonuje się depenalizacji wykroczeń stypizowanych w art. 175 oraz 180 ust. 1 ustawy o odpadach. W takim przypadku zastosowanie powinna mieć zasada wstecznego działania ustawy względniejszej (*lex mitior retro agit*). Zasadę *lex mitior retro agit* przewiduje nie tylko art. 4 Kodeksu karnego na potrzeby procesu karnego, ale i art. 2 § 1 Kodeksu wykroczeń (odpowiednik art. 4 Kodeksu karnego) czy nawet przytaczany już art. 189c Kodeksu postępowania administracyjnego, który reguluje postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Zasada ta znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy pomiędzy momentem popełnienia czynu karalnego a momentem orzekania doszło do takiej zmiany regulacji prawnej, która może mieć wpływ na wysokość grożącej kary. Zgodnie z nią sąd lub organ powinien w takiej sytuacji orzekać w oparciu o tę regulację, która dla sprawcy będzie najkorzystniejsza. W praktyce może to oznaczać wymierzenie kary łagodniejszej albo jej brak, jeżeli doszło do depenalizacji zachowania.

Zasada *lex mitior retro agit* znajduje oparcie przede wszystkim w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. *Expressis verbis* przewidują ją natomiast Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 15) oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 49).

Mając powyższe na uwadze proponuje się rozważenie wprowadzenia poprawki skreślającej art. 10 ustawy nowelizującej.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 10;

5) art. 11 pkt 1 ustawy.

W art. 11 pkt 1 ustawy nowelizującej przewiduje, że przepisy przewidujące zwiększenie wysokości maksymalnych limitów wydatków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na cele związane z realizacją BDO – wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Odstąpienie od zasady co najmniej 14-dniowego okresu *vacatio legis* (ust. 2 w art. 4) jest dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna wartość konstytucyjna. Prawodawca ma ponadto obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu, wskazując jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania. Podkreślenia wymaga, iż przy skracaniu okresu *vacatio legis* wartość konstytucyjna związana z *vacatio legis* musi ustąpić innej, donioślejszej wartości konstytucyjnej. Wydaje się, że wymogowi temu nie czyni zadość wprowadzanie, w dniu następującym po dniu ogłoszenia, regulacji odnoszącej się do zwiększania maksymalnego limitu wydatków w danym roku, tym bardziej, że w uzasadnieniu do ustawy nie wskazano żadnych argumentów, które miałyby uzasadniać odstępstwo, w tym przypadku, od minimalnego okresu *vacatio legis*.

Propozycja poprawki:

– w art. 11 skreśla się pkt 1.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator