

UZASADNIENIE

Podjęcie prac nad ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej „ustawą”, wynika 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 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.

Proces legislacyjny skutkuje zmianami w następujących ustawach:

- 1) ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439);
- 2) ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 poz. 821, z późn. zm.);
- 3) ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. 1950 i 2128 oraz z 2020 r. poz. 568 i 875);
- 4) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219);
- 5) ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 i 875).

Art. 1 projektu zawiera zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Obecnie wszystkie obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi dotyczą właścicieli nieruchomości. W związku z sygnałami przekazywanymi do Ministerstwa Klimatu i Środowiska zdecydowano się wprowadzić uszczegółowienie polegające na wskazaniu, że wytwórcy odpadów również posiadają określone obowiązki w tym zakresie. W art. 1 pkt 1 dokonano rozszerzenia oddziaływania przepisów ogólnych ustawy o wytwórców odpadów. W dotychczasowym rozumieniu przepisu zadania własne gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku dotyczyły wyłącznie właścicieli nieruchomości (zamieszkałych i niezamieszkałych), przy czym pojęcia „właściciela nieruchomości” i „nieruchomości” na gruncie zmienianej ustawy nie są tożsame z tymi pojęciami na gruncie Kodeksu cywilnego. Tym samym pojęcia te nie obejmowały np. właścicieli lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych czy osób faktycznie zamieszkujących te lokale.

W wyniku wprowadzonej zmiany obowiązki określone w ustawie będą dotyczyły podmiotów wytwarzających odpady, niezależnie od tego, czy są właścicielami danej nieruchomości.

Aby odejść od odpowiedzialności grupowej, która (zgodnie z sygnałami przekazywanymi od mieszkańców do Ministerstwa Klimatu i Środowiska) skutkowałą małą motywacją do właściwej segregacji odpadów, i w związku z ww. zmianą w art. 1 dodano również pkt 4, w którym wskazano, że ustawa określa obowiązki wytwórców odpadów w zakresie selektywnego zbierania odpadów.

Dodano art. 2a, który umożliwia po zapewnieniu technicznych możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach, postanowienie przez radę gminy, w drodze uchwały, 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 lokalu, 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 wszystkich odpadów komunalnych powstających w tym lokalu.

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 w poszczególnych lokalach.

W art. 3 ust. 2 dodano pkt 6b, w którym wskazano, że gminy powinny zapewnić w pierwszej kolejności przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów zebranych selektywnie oraz odpadów powstających w procesie sortowania w celu doczyszczenia selektywnie zebranych odpadów komunalnych. 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. W efekcie mniej odpadów powinno trafiać na składowiska, co zmniejszy koszty gminy związane z zagospodarowaniem odebranych odpadów.

W art. 3 dodano ust. 2d, w którym doprecyzowano obowiązki gminy w zakresie odbierania bioodpadów w gminie. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w ustawie możliwe jest zwolnienie z opłaty mieszkańców, którzy kompostują bioodpady. W związku z powyższym należy umożliwić gminie podjęcie decyzji o nieodbieraniu bioodpadów w przypadkach gdy są

one w całości zagospodarowane we własnym zakresie przez właścicieli nieruchomości (całościowe zwolnienie z opłaty za odbiór tych odpadów. Powyższe rozwiązanie jest możliwe, jeżeli łącznie zostaną spełnione trzy warunki: właściciele nieruchomości zadeklaruje kompostowanie wytworzonych bioodpadów, rada gminy podejmie decyzję o zwolnienie z obowiązku posiadania pojemnika lub worka do zbierania bioodpadów oraz zwolni w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mieszkańców kompostujących bioodpady.

W art. 4 dodano przepisy umożliwiające oznakowania 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, poprzez indywidualne rozliczanie poszczególnych lokali z selektywnego zbierania odpadów. W artykule dodano możliwości indywidualnego oznakowania pojemników. Jak już wspomniano powyżej, stosowana dotychczas odpowiedzialność zbiorowa powodowała niską motywację do właściwego segregowania odpadów.

Zgodnie z postulatami jednostek samorządu terytorialnego dodano art. 4b, który wprowadza możliwość 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 2008/98 w sprawie odpadów. Należy zaznaczyć, że decyzja zezwalająca na odstępstwa ma mieć charakter wyjątkowy i nie może zagrażać osiągnięciu celów wynikających z dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów. W związku z tym decyzja ta ma charakter dyskrejonalny, a nie związany. Zgodnie z orzecnictwem 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. 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. Zaproponowano również, jakie informacje powinien zawierać wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta starającego się uzyskanie powyższej decyzji.

Dodanie Rozdziału 2a: Obowiązki wytwórców odpadów komunalnych, ma na celu jasne wskazanie, że wszyscy wytwórcy odpadów komunalnych są obowiązani do zbierania

w sposób selektywny odpadów komunalnych, zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie.

W art. 6c zostały zaproponowane zmiany pozwalające w przypadku podjęcia uchwały rady gminy o objęciu nieruchomości niezamieszkałych systemem odbierania odpadów zorganizowanym przez gminę na wyłączenie się przez właściciela nieruchomości z tego systemu. Powyższe rozwiązanie ma na celu umożliwienie właściwego zaplanowania zamówienia publicznego na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów, gdyż znana będzie liczba podmiotów, które zostaną w systemie. Jeżeli gmina zamierza objąć takie nieruchomości, uchwała powoduje obligatoryjne objęcie właścicieli nieruchomości, chyba że w ciągu 30 dni od dnia publikacji uchwały właściciel nieruchomości złoży oświadczenie o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę i pozbywaniu się odpadów na podstawie umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1. 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. Przepis wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia, a jego zastosowanie będzie możliwe w przypadku podjęcia nowej uchwały rady gminy lub podpisania nowej umowy w ww. zakresie.

Aby zapewnić stabilność systemu, rezygnacja z wyłączenia się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę lub wyłączenie się właściciela nieruchomości będzie ponownie możliwe po upływie okresu, na jaki została zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, przystępując do przeprowadzenia następnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych, będzie obowiązany zamieścić na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informację o tym zamiarze oraz o terminie, nie krótszym niż 30 dni od zamieszczenia informacji na stronie internetowej urzędu gminy, składania oświadczeń o:

- 1) rezygnacji z wyłączenia się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, jeżeli właściciel nieruchomości dokonał poprzednio zawiadomienia o wyłączeniu się;
- 2) wyłączeniu się właściciela nieruchomości z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, jeżeli właściciel nieruchomości jest objęty tym systemem.

W art. 6d w ust. 4 dodano pkt 7, w którym uszczegółowiono, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia powinien zawrzeć obowiązek przekazywania odpadów selektywnie zebranych oraz odpadów powstających w procesie sortowania w celu doczyszczczenia selektywnie zebranych odpadów komunalnych w pierwszej kolejności do instalacji zapewniających przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu. Przepis ten ma 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.

W celu doprecyzowania sposobu naliczania opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi wprowadzono szereg zmian w art. 6j.

Doprecyzowano sposób naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określony w art. 6j ust. 1 pkt 3, w przypadku naliczania jej od powierzchni lokalu mieszkalnego. Brak zapisu, jakiego rodzaju powierzchnia lokalu stanowi podstawę naliczania opłaty, budził problem interpretacyjny dla gmin (uszczegółowiono, że opłata powinna być ponoszona od powierzchni użytkowej).

Konsekwentnie, dokonano analogicznego doprecyzowania w art. 6j ust. 2a. Ponadto dodano możliwość różnicowania stawki w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym, dostosowując przepisy do możliwości rozliczania właścicieli nieruchomości.

W art. 6j ust. 3 doprecyzowano sposób naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. 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.

W art. 6j ust. 3b, 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. Opłata powinna być naliczana za rok od każdego domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W art. 6j dodano ust. 3ba oraz 3bb, dzięki którym gminy będą miały możliwość, w drodze uchwały, określić ponoszenie przez właścicieli nieruchomości, na której znajdują się

domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z ust. 3 (czyli zgodnie z ogólnymi zasadami przewidzianymi dla nieruchomości niezamieszkałych), tak aby ponoszona opłata wyliczana była proporcjonalnie do okresu korzystania z nieruchomości. W przypadku, gdy deklaracja zawiera wskazanie okresów korzystania z tych nieruchomości, właściciel nieruchomości ponosi opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiące, w których zostały wskazane okresy korzystania z nieruchomości.

W art. 6j ust. 3bb. uszczegółowiono, że w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 3ba, przepisu ust. 3b nie stosuje się.

W art. 6j ust. 3e doprecyzowano, że w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od zużycia wody również w przypadku nieruchomości, o której mowa w ust. 3, na której są świadczone usługi hotelarskie, rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 6k ust. 1, określa zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W art. 6k ust. 2a dokonano zmiany w konsekwencji doprecyzowania art. 6j ust. 1 pkt 3

W art. 6k ust. 2a pkt 5 zmieniono 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. Aktualnie w przepisach wskazane są dwie stawki opłaty: 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik o pojemności 1100 litrów lub 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za 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. Przedstawiciele JST zgłaszali uwagi, że koszty zagospodarowania odpadów znacząco wzrosły i wyżej wymienione stawki są zbyt niskie i nie pokrywają kosztów obsługi ww. nieruchomości. W przekazywanych uwagach wskazywano również, że ww. stawki uniemożliwiają objęcie systemem gminnym nieruchomości niezamieszkałych.

Ministerstwo Klimatu w wyniku zgłaszanych uwag wysłało do gmin pytania ankietowe dotyczące stawek opłat dla nieruchomości niezamieszkałych (odpowiedź uzyskano od ok. 300 gmin), jednakże rozpiętość wskazywanych stawek była bardzo duża, w związku z tym analizie poddano również stawki wskazywane w uchwałach. Ponadto analizie poddano wnioski z „Raportu z badania rynku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w gminach miejskich w latach 2014-2019”, wydanego w sierpniu 2019 r. przez Urząd Ochrony

Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Raport Urzędu pokazuje, że koszty funkcjonowania instalacji wzrosły o ponad 30% w latach 2015-2018. Z raportu wynika, że duże znaczenie dla wzrostu cen ma możliwość wpływania samorządu na ceny oferowane przez przedsiębiorców oraz struktura właścicielska. Tam, gdzie samorzady są właścicielami instalacji i mają większy wpływ na ich działanie, ceny są znacząco niższe. Ceny oferowane przez instalacje za zagospodarowanie tony odpadów zmieszanych są zróżnicowane (zgodnie z danymi omawianego raportu) 24 instalacje oferują cenę poniżej 300 zł, 63 instalacje – 300–400 zł, 22 instalacje powyżej 400 zł z czego 7 instalacje powyżej 500 zł. 6 instalacji z 7, które oferują najwyższą cenę jest położone w województwie mazowieckim. Ponadto istotny wpływ nie tylko w Polsce, ale w całej Europie, na znaczny wzrost kosztów zagospodarowania odpadów miał jeszcze jeden czynnik – zakaz importu odpadów wprowadzony przez Chiny, które wcześniej były największym światowym odbiorcą odpadów z papieru i plastiku.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania oraz analizę składowych kosztotwórczych zaproponowano stawkę maksymalną 1,3% (ok. 23 zł) przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik lub worek, o pojemności 120 litrów, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. 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. Należy tutaj również mieć na uwadze zmiany jakie nastąpiły w ostatnim czasie spowodowane rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 – nastąpił wzrost ilości odpadów zmieszanych w związku z tym, że wszystkie środki ochrony osobistej – zarówno używane przez osoby prywatne jak i pracowników firm – są wyrzucane do odpadów zmieszanych. Koszt zagospodarowania odpadów zmieszanych jest wyższy niż odpadów zebranych selektywnie. 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.

W art. 9q ust. 5 dodano uszczegółowienie, że sprawozdanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi jest przekazywane do marszałka województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Stanowi to doszczegółowienie obowiązku określonego w art. 9q ust. 2 ustawy, zgodnie z którym sprawozdanie przekazywane jest do właściwego marszałka województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

W art. 9tb wprowadzono zmiany dotyczące monitorowania przez gminy: uzyskanych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, masy odpadów komunalnych przekazanych do termicznego przekształcania oraz udziału przekazanych do termicznego przekształcania odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych na terenie gminy. Umożliwi to właściwe planowanie inwestycji i przedsięwzięć związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, ułatwiając uzyskiwanie wymaganych prawem poziomów. Dane te będą publikowane co roku przez gminy w analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

W związku z rozszerzeniem w art. 4c obowiązku selektywnego zbierania na wytwórców odpadów w art. 10 w ust. 2aa rozszerzono również sankcją karną w stosunku do tej kategorii podmiotów.”.

W art. 2 wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń.

Wprowadzono zmianę w art. 145, która podwyższa karę grzywny za zaśmiecanie miejsc publicznych z aktualnie obowiązującej do 500zł na od 300zł do 5000 zł. Analogicznie, wprowadzono zmianę w art. 154 § 2 podwyższającą karę grzywny za zaśmiecanie gruntów polnych. Ww. zmiana ma na celu zmniejszenie zaśmiecania miejsc publicznych i wynika z napływających sygnałów o zwiększonej liczbie zaśmiecania miejsc publicznych.

W art. 3 wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks karny.

Wprowadzono zmianę w art. 183, dodając nową sankcję karną dotyczącą najczęściej ujawnianych przypadków nieodpowiedniego gospodarowania odpadami niebezpiecznymi. Zaostrzenie sankcji karnych w gospodarce odpadami jest konieczne w sytuacji wzrastającej liczby wykrywanych tego typu przypadków, które stwarzają poważne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. W ostatnich dwóch latach Inspekcja Ochrony Środowiska wspólnie z innymi organami wykryła ponad 200 miejsc porzucenia odpadów niebezpiecznych na terenie kraju. Niezależnie od proponowanych w projekcie zmian zastosowanie będą miały

nadal przepisy dotyczące obowiązku usunięcia odpadów (na własny koszt) przez posiadacza odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania (art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach) oraz w przypadku niewywiązania się z ww. obowiązku zwrotu poniesionych przez organ kosztów tzw. wykonania zastępczego.

W art. 4 wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, dalej jako „Poś”.

W art. 115a Poś zaproponowano wykreślenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, dalej jako „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 i braki kadrowe w Centralnym Laboratorium Badawczym GIOŚ (CLB GIOŚ). Jednocześnie należy zwrócić uwagę na możliwość wykonywania pomiarów, o których mowa w art. 115a Poś, przez organy ochrony środowiska z wykorzystaniem własnych akredytowanych laboratoriów lub zlecenia przez te organy wykonania takich pomiarów innym zewnętrznym laboratorium wykonującym tego rodzaju pomiary.

Analiza wydawanych decyzji określających dopuszczalne poziomy hałasu, wykazała że prawie wszystkie decyzje wydawane są na podstawie pomiarów wykonywanych przez CLB GIOŚ, w ramach kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, wykonywanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, lub w nielicznych przypadkach przez GIOŚ. Zatem powszechną praktyką samorządowych organów ochrony środowiska stało się przekazywanie wszystkich spraw z zakresu uciążliwości hałasowej, wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska w celu realizacji, poprzez przeprowadzenie kontroli, w ramach których CLB GIOŚ wykonuje pomiary hałasu. W sytuacji, gdy CLB GIOŚ nie posiada akredytacji na wykonanie specjalistycznych pomiarów hałasu (np. hałasu impulsowego środowiska), zachodzi konieczność zlecenia wykonania tych pomiarów, zewnętrznemu akredytowanemu laboratorium. Należy podkreślić, że taki stan faktyczny w znacznym stopniu obciąża zarówno organy IOŚ, jak i CLB GIOŚ, oraz faktycznie przyczynia się do wydłużenia postępowań prowadzonych przez organy ochrony środowiska, które oczekują na wyniki pomiarów hałasu. Dlatego należy uznać, że proponowana zmiana art. 115a Poś wskazująca, że podmiotami właściwymi do wykonywania pomiarów hałasu przed wydaniem decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu są organy ochrony środowiska lub podmiot obowiązany do prowadzenia pomiarów hałasu, skróci czas wydawania decyzji przez organy ochrony środowiska.

Jednocześnie należy podkreślić, że proponowana zmiana zwiększy również efektywność organów IOŚ w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania poziomów hałasu

określonych w decyzjach dla danego podmiotu, w ramach których CLB GIOŚ wykona pomiary kontrolne hałasu. Dzięki temu możliwe będzie wzmocnienie nadzoru nad podmiotami nieprzestrzegającymi warunków decyzji w omawianym zakresie.

Dodać należy, iż obecne ukierunkowanie IOŚ w większości przypadków, wyłącznie na wykonywanie kontroli wraz z pomiarami hałasu, w celu wydania przez organy ochrony środowiska decyzji określającej dopuszczalne poziomy hałasu dla danego podmiotu, faktycznie nie skutkuje ograniczeniem tej uciążliwości. Z doświadczeń IOŚ wynika bowiem że dopiero nakładane na podmioty korzystające ze środowiska administracyjne kary pieniężne, obligują je do podjęcia działań mających na celu ograniczenie ponadnormatywnej emisji hałasu. Takie działania sankcyjne IOŚ może podjąć, gdy podmiot posiada już decyzję właściwego organu określającą dopuszczalne poziomy hałasu.

Zmiana zawarta w art. 183c ust. 1 umożliwi kontrolę części instalacji (a nie tak jak w chwili obecnej w części mógł być kontrolowany wyłącznie obiekt budowlany). Propozycja byłaby zmniejszeniem obciążenia zarówno dla Państwowej Straży Pożarnej, jak i przedsiębiorców, którzy podlegają kontroli.

W art. 5 przedstawiono szczegółowo proponowane zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o odpadach w dotychczas obowiązującym brzmieniu magazynowanie niektórych kategorii odpadów (odpadów niebezpiecznych, odpadów palnych, niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych) nie może przekroczyć łącznie 1 roku, podczas gdy dla pozostałych odpadów dopuszczalne jest ich magazynowanie do 3 lat. Projektowany przepis daje możliwość magazynowania odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych, paliwa alternatywnego oraz odpadów przeznaczonych bezpośrednio do produkcji takiego paliwa przez okres 3 lat. Umożliwienie magazynowania odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych, paliwa alternatywnego oraz odpadów przeznaczonych bezpośrednio do produkcji takiego paliwa przez okres 3 lat pozwoli na sukcesywne spalanie tych odpadów wraz z rozwojem instalacji do termicznego przekształcania odpadów. 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. W związku ze zmianą dla niektórych odpadów maksymalnego czasu magazynowania odpadów z jednego roku do trzech lat został dodany przepis dostosowujący, zgodnie z którym do czasu magazynowania

wynikającego z nowego brzmienia art. 25 ust. 4 wlicza się dotychczasowy czas magazynowania odpadów.

W art. 25 ust. 4a ustawy o odpadach zostały wprowadzone zmiany porządkujące – ograniczenie maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które w tym samym czasie mogą być magazynowane, do połowy maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w okresie roku, dotyczy wyłącznie magazynowania w ramach zbierania odpadów i w tym przepisie powinny być wskazane wyłącznie decyzje dotyczące zbierania odpadów, a nie przetwarzania odpadów.

W art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach doprecyzowano przepis dotyczący zwolnienia z obowiązku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów w zakresie wstępnego magazynowania odpadów prowadzonego wyłącznie przez pierwotnego wytwórcę odpadów. Poprawka ta ma na celu zapewnienie równego traktowania podmiotów gospodarujących odpadami, w szczególności palnymi, które stanowią największe zagrożenie dla środowiska w kontekście pojawiających się pożarów odpadów.

W art. 25 ust. 6h ustawy o odpadach doprecyzowano przepis w zakresie umożliwienia wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (WIOŚ) sprawdzenia, czy przekazane przez podmioty informacje do logowania do wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów (np. login i hasło) umożliwiają faktyczny dostęp do obrazu z systemu wizyjnego w czasie rzeczywistym. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w których przekazane przez przedsiębiorcę informacje zawierać będą braki utrudniające lub uniemożliwiające zalogowanie do systemu, a WIOŚ nie będzie miał możliwości sprawdzenia poprawności i skuteczności działania systemu (tj. jednoznacznego ustalenia, że istnieje, możliwość zalogowania się i oceny stanu w czasie rzeczywistym), poza formalnym prowadzeniem kontroli u podmiotu, w ramach art. 9 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska czy wykonywania czynności w ramach art. 10b tej ustawy.

W art. 41a ustawy o odpadach dokonano zmiany brzmienia ust. 1 i 1a oraz dodano ust. 2a, w celu usprawnienia realizacji działań kontrolnych, będących elementem postępowania prowadzonego przez organ ochrony środowiska w sprawie wydania decyzji w zakresie gospodarki odpadami. W związku z powyższym możliwe będzie dokonywanie kontroli części instalacji. Natomiast w ust. 2a wyłączono z zakresu kontroli oraz postanowienia WIOŚ zagadnienia dotyczące oceny wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik, o których mowa w art. 204 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, ponieważ ocena tych wymagań należy do wyłącznej kompetencji organu właściwego do wydania pozwolenia

zintegrowanego, a niespełnienie tych wymagań stanowi samoistną przesłankę do odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego (art. 186 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska).

W art. 45 ust. 1 pkt 11 doprecyzowano wskazanie, że punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzony bezpośrednio przez urząd obsługujący wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jednostkę budżetową lub zakład budżetowy jest zwolniony z obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

W art. 48 w pkt 4 i 5 dokonano skrócenia czasu z dwóch lat do roku na podjęcie działalności objętej zezwoleniem. Powyższe pozwole 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 pozwole na dodatkowe uszczelnienie systemu gospodarki odpadami.

Zaproponowane zmiany w art. 158 mają na celu zapewnienie monitorowania przez Marszałków województw masy odpadów komunalnych wytworzonych na terenie województwa, które zostały przekazane do termicznego przekształcania.

Uchylenie art. 175 oraz zmiany w art. 180 wynikają ze zmian, w zakresie zaostrożenia kar zaproponowanych w art.194.

W art. 194 ust. 1 pkt 3a ustawy o odpadach wprowadzono sankcję w postaci administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie polegające na wykonywaniu obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru. Dotychczasowy przepis art. 175, który przewidywał sankcję w postaci grzywny za to naruszenie został z kolei uchylony. Wzmocnienie sankcji w tym zakresie (zamiana kary grzywny na karę pieniężną w zakresie – 5 tys. zł do 5 mln zł) pozwoli na skuteczniejsze działania Inspekcji Ochrony Środowiska w obszarze zwalczania nielegalnych działań w gospodarce odpadami i będzie miało wymiar dyscyplinujący dla podmiotów działających w tej branży.

Ponadto dodano w art. 194 ust. 1 pkt 5b sankcję w postaci kary administracyjnej za nieprowadzenie ewidencji odpadów albo prowadzenia tej ewidencji w sposób nieterminowy lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym. Obecna sankcja jest zbyt łagodna, gdyż w znacznej części przypadków dokumentacja ewidencji stanowi główne źródło informacji na temat rodzajów i masy przyjmowanych do odzysku (zbieranych) odpadów. Często spotykaną patologią jest umyślne nieprowadzenie ewidencji lub prowadzenie jej w sposób niezgodny ze

stanem faktycznym. Takie działanie prowadzi do nielegalnych form zagospodarowania odpadów, których ujawnienie i kontrola jest często niemożliwa, zaś podmioty dopuszczające się takich procederów uzyskują dochody poza systemem, co oznacza również straty dla budżetu państwa z tytułu nieodprowadzonych podatków czy opłat za korzystanie ze środowiska. Nierzetelne prowadzenie ewidencji odpadów prowadzi do wystąpienia zjawiska tzw. „kreatywnej ewidencji”, czyli wykazywania w dokumentacji tylko takich rodzajów i ilości odpadów, które „mieszczą się” w ramach decyzji regulujących gospodarkę odpadami przez dany podmiot i mogą być wykorzystywane w sprawozdawczości rocznej, również sporządzanej przez gminy w ramach systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Art. 194 przewiduje zmianę sposobu ustalania wysokości administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 194 ust. 4 o odpadach, tj. za zbieranie lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia. Aktualnie wymiar kary jest ustalany na podstawie wzoru określonego w załączniku nr 6 do ustawy o odpadach, co w efekcie może powodować wymierzanie kar w nieadekwatnie (zdaniem organów IOŚ) wysokich kwotach. Przykładowo w przypadku zebrania znacznych mas odpadów urobku ziemnego bez stosownego zezwolenia, kary takie sięgają nawet 1 mln zł – czyli najwyższej przewidzianej ustawą o odpadach kwoty, przy znikomej szkodliwości czynu dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. Ponadto w wielu sytuacjach niemożliwe jest zmierzenie ilości odpadów z uwagi na ich zakopanie, nagromadzenie na terenie odpadów w kilku czy kilkunastu stosach o nieregularnych kształtach, co uniemożliwia zastosowania wzoru, określonego w załączniku nr 6 do ustawy. W związku z tym proponuje się wyliczanie administracyjnej kary pieniężnej w sposób określony w art. 199 przy doprecyzowaniu przesłanek, które mają być uwzględnione przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, rezygnując tym samym z obliczania wysokości kary pieniężnej w oparciu o wzór z zał. nr 6 do ustawy.

Projektowany przepis przewiduje także obniżenie dolnej granicy administracyjnej kary pieniężnej, wymierzonej w stosunku do naruszeń, o których mowa art. 194 ust. 1 pkt 5-5a. Obserwacje z praktyki pokazują, że adresatami takich kar są mali przedsiębiorcy lub instytucje pożytku publicznego, dla których nawet minimalna kwota kary przewidzianej tym przepisem (tj. 5 000 zł), jest znaczącym obciążeniem, przyczyniającym się do pogłębienia kryzysowej sytuacji wywołanej wirusem SARS-CoV-2. g

Z uwagi na znaczną skalę nieprawidłowości w zakresie zagospodarowania odpadów niebezpiecznych, zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych, a także odpadów palnych, powodującą duże

zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska zaproponowano podwyższenie górnej granicy kary pieniężnej dla tych odpadów do 5 mln zł.

W związku z wprowadzeniem nowych sankcji określonych w art. 194 ust. 4a, uwzględniono je również w art. 194a, celem umożliwienia stosowania sankcji w dwukrotnej wysokości wobec pierwszej wymierzonej kary, analogicznie do kar wymierzanych na podstawie art. 194 ust. 4 i 5 w brzmieniu dotychczas obowiązującym.

W art. 6 projektu ustawy wskazano, że 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 (dla nieruchomości niezamieszkałej) ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, rada gminy jest obowiązana dostosować uchwałę, do wysokości stawki, o której mowa w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie do dnia 31 grudnia 2020 r.

W art. 7 wskazano, że do okresu magazynowania odpadów, o którym mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o odpadach wlicza się okres magazynowania tych odpadów rozpoczęty przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

W art. 8 zaproponowano przepis przejściowy, zgodnie z którym 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 niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 194 ust. 4 tej ustawy w brzmieniu dotychczasowym.

W związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, zarówno przez WIOŚ – jako organ I instancji, jak i GIOŚ – jako organ odwoławczy, dotyczącymi wymierzania sankcji za zbieranie lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia, o czym mowa w art. 194 ust. 4 ustawy o odpadach, niezbędne jest wdrożenie również przepisu przejściowego, umożliwiającego przeprowadzenie tych postępowań w jednolitym porządku prawnym, tj. wydanie decyzji według przepisu, na podstawie którego postępowanie zostało wszczęte bądź przepisu, który obowiązywał w dacie naruszenia prawa, stwierdzonego przez WIOŚ w trakcie kontroli. Pozwoli to na uniknięcie komplikacji interpretacyjnych oraz stawiania szeregu zarzutów przez stronę postępowania, zarówno na poziomie postępowań administracyjnych przed organami Inspekcji Ochrony Środowiska, jak i przed sądami administracyjnymi. Przepis ten pozwoli uniknąć wystąpienia sytuacji braku możliwości wymierzenia kary na podstawie nowego brzmienia przepisów oraz utrzymywania w mocy decyzji, które są rozpatrywane w GIOŚ w ramach postępowań odwoławczych.

Zgodnie z projektowanym art. 10 ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (będzie to wystarczający okres do dostosowania się do nowych przepisów), z wyjątkiem art. 1 pkt 1 lit. a, pkt 2, pkt 5 lit. a i c, pkt. 6 oraz pkt 11 lit. e, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Proponowane rozwiązania pozytywnie wpłyną na działalność sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. przez obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami niepalnymi oraz pozwoli przedsiębiorcom usunąć braki stwierdzone podczas kontroli i jednocześnie umożliwi dalsze prowadzenie działalności.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Ustawa nie zawiera przepisów technicznych wymagających notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).