**UZASADNIENIE**

Projektowana w art. 1 zmiana w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.) 1597, 1688, 1852, 2029), zwanej dalej ,,ustawą o odpadach”, ma na celu wprowadzenie podstawy prawnej umożliwiającej przekazanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa, właściwym organom administracji samorządowej, w szczególności gminom, które borykają się z problemem nielegalnie nagromadzonych odpadów zagrażających życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku (w trybie art. 26a ustawy o odpadach). Projektowany przepis ma stanowić uzupełniające źródło finansowania zadania, o którym mowa w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, w przypadku dostępności środków z rezerwy celowej. Celem proponowanego przepisu jest zwiększenie wachlarza instrumentów służących usuwaniu skutków nielegalnego gospodarowania odpadami.

Dodatkowo aktualnie obowiązujące przepisy prawa, tj. art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych”, umożliwiają przekazanie środków z rezerwy celowej właściwym organom administracji samorządowej na ww. cel w wysokości do 80%, jednak pozostałe 20% środków musi pochodzić ze środków własnych samorządu. Dlatego też projektowany przepis umożliwia przekazanie środków z rezerwy celowej właściwym organom administracji samorządowej w wysokości ponad 80% i jednocześnie umożliwia ewentualne pozyskanie przez te organy środków z innych źródeł finansowania (w aktualnym brzmieniu obowiązujących przepisów prawa inne źródła finansowania nie stanowią środków własnych samorządu). Taki montaż finansowy ma na celu domknięcie luki finansowej, która może się pojawić przy finansowaniu działań prowadzonych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawa umożliwiają pozyskanie finansowania na zadanie, o którym mowa w art. 26a ustawy o odpadach. W 2019 r. w ramach nowelizacji przepisów ustawy o odpadach wprowadzono do ustawy art. 26a, zgodnie z którym w przypadku, gdy ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ administracji publicznej wykonuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. Równocześnie wprowadzono przepisy do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54), zwanej dalej „ustawą POŚ”, zwiększające możliwości dofinansowania usuwania odpadów ze środków NFOŚiGW (art. 400a ust. 1 pkt 8c ustawy POŚ). NFOŚiGW przygotował program priorytetowy „Usuwanie porzuconych odpadów”, dedykowany właściwym organom administracji**,** w celu wsparcia finansowego usunięcia odpadów prowadzonego w trybie art. 26a ustawy o odpadach. Pierwszy nabórw ramach programu priorytetowego „Usuwanie porzuconych odpadów” rozpoczął się w 2019 r. Od dnia utworzenia programu priorytetowego i rozpoczęcia naborów dofinansowanie było możliwe w formie dotacji w wysokości od 10 % do 80% kosztów kwalifikowanych i pożyczki w wysokości do 100% kosztów kwalifikowanych oraz od 11 sierpnia 2023 r. do końca roku również w formie dotacji w wysokości do 100% kosztów kwalifikowanych w przypadku przedsięwzięć stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, wskazanych przez ministra właściwego do spraw klimatu. Aktualnie do końca 2024 r. istnieje tylko jedna forma dofinansowania, tj. dofinasowanie w formie pożyczki - do 100% kosztów kwalifikowanych.

Jednym z głównych problemów wskazywanych przez organy samorządowe w realizacji usuwania odpadów są zbyt małe środki finansowe na przedsięwzięcia usuwania odpadów, pomimo utworzenia przez NFOŚiGW odpowiedniego programu. Niejednokrotnie organy samorządowe, w tym gminy występowały do Ministerstwa Klimatu i Środowiska o pomoc finansową w usunięciu zalegających nielegalnie odpadów w związku z posiadaniem niewystarczających środków na usunięcie odpadów.

Jednym z priorytetowych zadań obecnego Rządu jest zajęcie się zjawiskiem miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, co znalazło odzwierciedlenie w umowie koalicyjnej –
w pierwszych dniach swojego funkcjonowania Rząd dodatkowo zaplanował środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa działania związane z usuwaniem odpadów z tych miejsc i ich zagospodarowywaniem. Z punktu widzenia administracji samorządowej finansowanie ze środków publicznych usuwania nielegalnie zdeponowanych odpadów powinno zostać zwiększone, niemniej jednak istotne jest, aby proces ten odbywał się stopniowo, z uwzględnieniem nie tylko możliwości finansowych budżetu państwa, ale również mocy przerobowych krajowych instalacji do przetwarzania odpadów. Szczególnie istotną kwestią jest również udzielenie wsparcia, które nie będzie dodatkową ,,motywacją” dla tzw. szarej strefy do kontynuacji nielegalnego procederu.

Niemniej jednak projektowany przepis wprowadzający możliwość przekazania środków z rezerwy celowej właściwym organom administracji samorządowej ma być uzupełniającym źródłem finansowania zadania, o którym mowa w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że docelowym źródłem finansowania ww. zadania powinno być dofinansowanie ze środków NFOŚiGW.

Środki z budżetu państwa powinny być przeznaczane na usuwanie nielegalnie nagromadzonych odpadów o najwyższym ryzyku zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska z uwzględnieniem kluczowej przy dysponowaniu środkami z rezerwy budżetowej wykonalności projektów w stosunkowo krótkim czasie (tj. wykonanie przedsięwzięcia usunięcia odpadów musi zostać wykonane w tym samym roku, w którym zostały przeznaczone środki rezerwy budżetowej na ten cel), ale również operatywności organów administracji pod względem formalnym, ilości i rodzajów odpadów, gotowości organu do realizacji takiego przedsięwzięcia w bardzo krótkim czasie, a przede wszystkim ograniczonych środków finansowych budżetu państwa.

Zaproponowane w art. 2 projektowanej regulacji – w ustawie z dnia 17 listopada
2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2151 oraz 2022 r. poz. 2687) – nowe brzmienie przepisu art. 101a ustawy o odpadach ma na celu wprowadzenie zmian w zakresie organizacji systemu sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Przewiduje się, że projektowana regulacja wpłynie na zwiększenie ilości odpadów selektywnie zbieranych, przez co poprawi się ich jakość, co następnie przełoży się na większe możliwości ich zagospodarowania w procesach odzysku, a w szczególności recyklingu. Skutkiem tego powinno być zmniejszenie ilości przesłanek dla pozbywania się odpadów budowlanych i rozbiórkowych w sposób niezgodny z przepisami obowiązującego prawa (nielegalnie nagromadzone odpady).

Dodatkowo należy wskazać, że dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 109), zwaną dalej ,,dyrektywą w sprawie odpadów”, na państwa członkowskie został nałożony obowiązek ustanowienia systemów sortowania dla odpadów budowlanych i rozbiórkowych przynajmniej dla drewna, frakcji mineralnych (beton, cegły, płytki i materiały ceramiczne, kamienie), metalu, szkła, tworzyw sztucznych i gipsu.
Art. 11 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpadów został transponowany do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z dodanym tą nowelizacją art. 101a ustawy o odpadach system sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych co do zasady opiera się na segregacji tych odpadów w miejscu ich wytworzenia. Jednakże przedstawiciele branży budowlanej oraz branży gospodarki odpadami przedstawili postulaty złagodzenia wymogu zbierania i odbierania selektywnego w miejscu wytworzenia odpadów, opierając się na trudnościach, jakie w praktyce powstają w związku z koniecznością dostosowania się do tego wymogu. W związku z tym niniejszy projekt stanowi kompromis pomiędzy wymogiem zapewnienia, aby wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych był zobligowany do wysegregowania wytworzonych odpadów, a zapewnieniem dalszego zagospodarowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, zgodnie z celami ustanowienia systemu selektywnej segregacji w dyrektywie w sprawie odpadów, a możliwością przekazania wykonania tego obowiązku innym podmiotom.

Jednym z podstawowych założeń przedmiotowej regulacji z zakresu gospodarki odpadami jest fakt, że to wytwórca odpadów jest obowiązany do zagospodarowania wytworzonych przez siebie odpadów. Odzwierciedleniem tego założenia w kontekście ustanowionego systemu segregacji odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest art. 101a ust. 1 ustawy o odpadach, w którym jako pierwotny podmiot obowiązany do zapewnienia wysegregowania tych odpadów wskazano ich wytwórcę. Projektowana regulacja zakłada jedynie złagodzenie wymogu, aby segregacja była prowadzona „u źródła”, czyli w miejscu wytworzenia. W związku z powyższym w ust. 3 projektowanej regulacji wprowadzono przepisy umożliwiające przekazanie odpadów innemu uprawnionemu podmiotowi, który przejmie obowiązek zapewnienia ich wysegregowania.

Jednocześnie w ust. 2 projektowanej regulacji utrzymano zasadę, zgodnie z którą obowiązek określony w ust. 1 nie dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej (przy czym, aby uniknąć trudności przy określaniu i rozumieniu podmiotów objętych zakresem sformułowania „gospodarstwa domowe”, w projekcie ustawy użyto pojęcia „osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami”). Z uwagi na fakt, iż osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami mogą mieć trudności w zakresie sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych na poszczególne frakcje, jak również z zamiarem zwiększenia prawidłowego wykonania obowiązku sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w projekcie ustawy wskazano, że obowiązek zapewnienia wysegregowania będzie wykonywał inny podmiot. Za osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wykonanie obowiązku przejmie podmiot profesjonalny, np. PSZOK lub zleceniobiorca usługi budowlano-rozbiórkowej, przy czym PSZOK lub zleceniobiorca usługi budowlano-rozbiórkowej nie muszą wówczas samodzielnie przeprowadzać wysegregowania odpadów, ale mogą skorzystać z rozwiązania zawartego w ust. 3.

Prawidłowa segregacja odpadów budowlanych i rozbiórkowych powinna mieć wpływ na zwiększenie przydatności odpadów wytworzonych na budowach i remontach do odzysku, poprawę dostępności surowców na rynku oraz ułatwić ich dalsze wykorzystanie. Odnosząc się do kwestii segregacji odpadów, projektowany przepis nie zmienia frakcji odpadów, które powinna obejmować ich segregacja, w dalszym ciągu są to: drewno, metale, szkło, tworzywa sztuczne, gips, odpady mineralne (beton, cegła, płytki i materiały ceramiczne, kamienie). Należy zaznaczyć, że w sytuacji, gdy istnieje możliwość wysortowania z materiałów powstających na budowie lub podczas remontu (o ile takie materiały powstają), to należy wydzielić co najmniej strumienie odpadów wskazane w tym przepisie. Natomiast mając na uwadze cel segregacji, czyli zwiększenia przydatności do dalszego zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, możliwe jest wyodrębnienie również innych strumieni odpadów. W ust. 1 zaproponowano określenie wprost celu prowadzenia obowiązkowej segregacji odpadów budowlanych i rozbiórkowych w zakresie wyżej wspomnianego dalszego postępowania z wysegregowanymi odpadami. Segregacja nie jest celem samym w sobie, ale ma zapewnić przydatność do przygotowania do ponownego użycia, recyklingu oraz innego odzysku. Do sposobu dalszego zagospodarowania (po wysegregowaniu) odpadów odnosi się również projektowany ust. 4, który przez odniesienie do art. 18 ustawy o odpadach wskazuje, że wysegregowane odpady powinny zostać poddane odzyskowi - w pierwszej kolejności przygotowaniu odpadów do ponownego użycia lub recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych innym procesom odzysku. Unieszkodliwieniu powinny zostać poddane wyłącznie odpady, których poddanie odzyskowi nie jest możliwe.

Wprowadzając złagodzenie obecnego brzmienia art. 101a ustawy o odpadach przez zniesienie obowiązku selektywnego zbierania u źródła, w art. 101a ust. 3 zaproponowano również mechanizm mający na celu zabezpieczenie wykonania tego obowiązku. W pierwszej

kolejności za wysegregowanie i właściwe zagospodarowanie odpadów odpowiada wytwórca.

Dopuszczając możliwość zlecenia wykonania obowiązków, które ciążą na wytwórcy, innemu podmiotowi wprowadzono ograniczenie, że umowa w tym przedmiocie, pod rygorem nieważności, musi być zawarta w formie pisemnej oraz zawierać postanowienia dotyczące dalszego zagospodarowania. Zapewni to przejrzystość oraz transparentność transakcji związanych z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi, co ułatwi przeprowadzanie kontroli oraz zwiększy poprawność wykonania tych obowiązków.

Ze względu na cele, jakie przyświecają regulacji dotyczącej systemu segregacji odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz fakt, by wytwórcy odpadów przekazując obowiązek wysegregowania nie delegowali również odpowiedzialności za dalsze poprawne zagospodarowanie odpadów, wprowadzono wymóg, aby umowa w tym przedmiocie zawierała postanowienia w zakresie dalszego zagospodarowania wysegregowanych odpadów. Należy zaznaczyć, że pomimo tego, że nie wprowadzono zakazu dalszego przekazywania odpadów przez kolejne uprawnione podmioty, to wytwórca odpadów musi mieć na uwadze, że zlecając wykonanie obowiązku musi posiadać wiedzę w zakresie dalszego zagospodarowania odpadów po ich wysegregowaniu. Ograniczy to praktyczną możliwość dalszego zlecania segregowania odpadów kolejnym podmiotom.

Z uwagi na powyższe modyfikacje, zmianie uległ również przepis art. 194 ust. 1 pkt 6a

ustawy o odpadach. W zależności od zaistniałych okoliczności, odpowiedzialności za niewykonanie obowiązku wysegregowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych podlegać

będą:

1. wytwórca odpadów (art. 101a ust. 1) albo
2. podmiot na którym z mocy prawa przeszedł obowiązek segregacji (art. 101a ust. 1 w zw. z ust. 2) albo
3. podmiot, na któremu obowiązek został przekazany na podstawie zawartej umowy (art. 101a ust. 1 w zw. z ust. 3).

Projekt nie zawiera przepisów technicznych 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.) i nie podlega notyfikacji technicznej Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie

stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 2192, z późn. zm.) określony został w ocenie skutków regulacji (OSR) i dotyczy potencjalnego rozwoju nowych przedsiębiorstw lokalnych lub poszerzenia zakresu dotychczasowych usług, w związku z możliwością przekazywania odpadów innemu uprawnionemu podmiotowi. Zaproponowane instrumenty prawno-administracyjne zapewnią większą elastyczność w związku z możliwością przekazywania odpadów budowlanych i rozbiórkowych innym uprawnionym podmiotom, w następstwie czego będą mogły przyczyniać się do ograniczenia rozwoju tzw. szarej strefy w zakresie zagospodarowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Planuje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., z wyjątkiem art. 1 projektowanej ustawy, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Proponowany termin wejścia w życie przepisów zmieniających art. 26a ustawy o odpadach w dniu następującym po dniu ogłoszenia wynika z potrzeby wydatkowania jeszcze w 2024 r. środków już zabezpieczonych w ramach rezerwy celowej na cele związane z gospodarką odpadami – w przedmiotowym przypadku na cele związane z usuwaniem nielegalnie nagromadzonych odpadów. Środki te nie mogą być wydatkowane bez wprowadzenia nowej podstawy prawnej, która umożliwi uniknięcie zarówno w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego jak i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wątpliwości w kontekście zgodności z przepisami o finansach publicznych. Z kolei art. 101a ustawy o odpadach, wprowadzony ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, który w obecnym brzmieniu zobowiązuje podmioty gospodarcze do segregowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych w miejscu wytworzenia, wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Jednakże z uwagi na zgłaszane przez przedstawicieli branży budowlanej oraz branży gospodarki odpadami wątpliwości interpretacyjne dotyczące brzmienia art. 101a ustawy o odpadach, konieczna jest zmiana tego przepisu w okresie *vacatio legis* tak, aby zaczął on obowiązywać w nowym brzmieniu już od dnia 1 stycznia 2025 r.