

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania aktu

Główne cele projektowanej ustawy obejmują dostosowanie systemu gospodarki odpadami do wymogów europejskich i oczekiwań społecznych. Odpowiedzią na potrzeby samorządów, mieszkańców oraz pozostałych interesariuszy jest stworzenie bardziej efektywnego, sprawiedliwego oraz proekologicznego systemu zarządzania odpadami komunalnymi.

Cele szczegółowe:

1. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) postulują zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), dalej jako „u.c.p.g.”, które umożliwiłyby skuteczniejsze zarządzanie gospodarką odpadami na poziomie lokalnym, w tym usprawnienia w zakresie egzekucji opłat i kontroli nad jakością segregacji.
2. Wzrost poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Przepisy Unii Europejskiej obligują Polskę do osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wynoszącego minimum 55% do 2025 r. i 60% do 2030 r., podczas gdy Polska za rok 2023 osiągnęła poziom 32% (wartość ta może ulec zmianie w związku weryfikacją danych ze sprawozdań komunalnych). Konieczne jest zwiększenie efektywności selektywnego zbierania i recyklingu odpadów komunalnych, aby móc osiągnąć wyznaczone cele.
3. Uwzględnienie zmian związanych z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta (ROP).

II. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Obecny stan prawny wymaga usprawnień, ponieważ gminy mają ograniczone narzędzia do nadzorowania selektywnego zbierania odpadów i skutecznego egzekwowania opłaty podwyższonej za brak segregacji. Przepisy nie regulują również wystarczająco katalogu usług świadczonych przez punkty selektywnego zbierania odpadów (PSZOK-i), które powinny lepiej odpowiadać potrzebom mieszkańców oraz przedsiębiorstw. Niedobór PSZOK utrudnia mieszkańcom korzystanie z takich miejsc. Należy uszczegółowić przepisy dotyczące raportowania odpadów, tak aby ulepszyć monitorowanie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, szczególnie istotne jest, to w przypadku odpadów zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (ZSEiE). Brak jednoznacznych przepisów określających skutki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powoduje niepewność co do dalszego obowiązywania poprzednich stawek oraz sposobu rozliczenia pobranych środków.

Nowe przepisy przewidują istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami na poziomie gminnym:

- 1) projektowana ustawa umożliwi różnicowanie opłat na podstawie masy i jakości segregacji, co zachęca mieszkańców do dokładniejszej segregacji odpadów, a także pozwala na sprawiedliwy podział kosztów zgodnie z rzeczywistą produkcją odpadów,
- 2) projektowane przepisy umożliwią JST obniżenie opłat w przypadku, gdy mieszkańcy

- budynków wielolokalowych kompostują bioodpady, z nałożeniem odpowiedzialności na zarządców budynków wielolokalowych za nadzór nad tymi kompostownikami,
- 3) przepisy ustawy umożliwiają gminom wprowadzenie bardziej elastycznego i sprawiedliwego systemu opłat za odpady, poszerzając katalog zwolnień z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o ulgi dla osób starszych, niepełnosprawnych, w trudnej sytuacji życiowej i materialnej a także dla drobnych przedsiębiorców, w szczególności rzemieślników działających lokalnie na małą skalę,
 - 4) wprowadzenie wymogu minimalnej liczby PSZOK-ów ma na celu ułatwienia mieszkańcom korzystania z tych punktów lub zapewnienie innego sposobu przyjmowania problematycznych odpadów,
 - 5) nałożenie na gminy obowiązku określenia warunków uznania, że odpady są zbierane w sposób selektywny, usprawni system kontroli i egzekwowania właściwej segregacji odpadów,
 - 6) ustawa zwiększa możliwości przyjmowania przez PSZOK- i odpadów innego rodzaju niż odpady komunalne,
 - 7) projekt ma na celu zapewnienie ciągłości systemu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sytuacji stwierdzenia nieważności uchwały określającej stawki opłat,
 - 8) ustawa wprowadza obowiązek raportowania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta przez instalacje przyjmujące odpady komunalne od podmiotów prowadzących nieprofesjonalne zbieranie odpadów (m.in. zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne oraz odpady wielkogabarytowe) informacji o ilości przyjętych od tych podmiotów odpadów pochodzących z terenu danej gminy, co pozwoli na uzyskanie pełnych danych o gospodarowaniu tymi frakcjami odpadów,
 - 9) umożliwienie gminom pozyskiwania danych o zużyciu wody z przedsiębiorstw wodociągowych w celu typowania nieruchomości do kontroli.

III. Przewidywane skutki prawne wejścia ustawy w życie

Fakultatywne zróżnicowanie opłat według jakości segregacji stworzy bardziej sprawiedliwy system płatności, zachęcając mieszkańców do dokładniejszej segregacji odpadów. Dzięki ułatwionemu dostępowi do PSZOK-ów oraz określeniu warunków selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ustawa powinna przyczynić się do zwiększenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, wspierając realizację celów unijnych. Obowiązek raportowania do gminy przez instalacje ilości odpadów przekazanych im do zagospodarowania przez podmioty zbierające odpady pozwoli JST na dokładne monitorowanie wyników w zakresie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, co jest kluczowe dla oceny skuteczności gospodarki odpadami. Nowe przepisy umożliwią gminom typowanie nieruchomości do kontroli na podstawie danych o zużyciu wody, co zwiększy skuteczność poboru opłat i uszczelni system. Konieczność zgłaszania zmiany właściciela nieruchomości zapobiegnie nieprawidłowościom w naliczaniu opłat i zapewni większą kontrolę nad systemem. Zmieniane przepisy zobowiążą JST do uwzględniania w dokumentach przetargowych kosztów odbioru i zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów, co wpłynie na transparentność systemu. Przedsiębiorstwa i mieszkańcy będą mieli możliwość oddawania szerszego zakresu odpadów do PSZOK, co zmniejszy ryzyko nielegalnego pozbywania się odpadów. Projektowane przepisy są zgodne z celami Kpgo 2028 który przewiduje poprawę infrastruktury gospodarki odpadami oraz wspieranie działań sprzyjających ochronie środowiska. Nowe przepisy są zbieżne z wytycznymi Komisji Europejskiej w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz celów recyklingu i minimalizacji odpadów komunalnych.

IV. Szczegółowy zakres zmian w art. 1 projektu – ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ucpg)

Zmiana art. 2a ust. 1 i ust. 3

Zaproponowana zmiana podyktowana jest koniecznością weryfikacji podejścia do kwestii odpowiedzialności za zapewnienie technicznych możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, które w obecnym brzmieniu stwarza problemy interpretacyjne i w związku z tym indywidualne rozliczanie opłat w zabudowie wielorodzinnej jest rzadko stosowanym rozwiązaniem. Intencją jest, aby techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych były zapewnione w uzgodnieniu między stronami, które w równoważny sposób będą za to odpowiadały. Jednocześnie nie jest istotne, czy taką możliwość zapewni gmina, właściciel nieruchomości, czy też podmiot odbierający odpady komunalne.

Zmiana art. 3 ust. 2d oraz dodanie ust. 2ba-2bc

Zgodnie z kierunkami działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, określonymi w Krajowym planie gospodarki odpadami 2028, zaproponowano zmiany zorientowane na zapewnienie odpowiedniej dostępności dla mieszkańców punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), przez wprowadzenie zmiany w art. 3 określając minimalną liczbę PSZOK-ów, które zobowiązana jest utworzyć gmina, różnicując liczbę obowiązkowych do utworzenia punktów w zależności od wielkości gminy, liczby mieszkańców oraz obsługiwanego obszaru. Liczbę mieszkańców na danym terenie gmina ustala na podstawie danych z GUS lub rejestrów własnych.

Proponowana regulacja uwzględnia zalecenia zawarte w ekspertyzach wykonanych przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB) na potrzeby aktualizacji Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (Kpgp 2028) oraz opracowania szacunków luki inwestycyjnej w zakresie punktów PSZOK z 2020 r.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w ekspertyzie IOŚ-PIB z 2020 r., na podstawie analizy dostępności infrastruktury PSZOK w gminach oraz danych ze sprawozdań marszałków województw, w 2018 r. funkcjonowało w Polsce ok. 1900 stacjonarnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Równocześnie 388 gmin (tj. 15,7%) zgłosiło brak PSZOK-ów, a od 201 gmin nie uzyskano danych. Taki stan świadczył o deficytach infrastrukturalnych, które wpływają na skuteczność systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz poziomu selektywnej zbiórki.

Instytut oszacował, że w chwili przygotowania ekspertyzy luka inwestycyjna w infrastrukturze PSZOK wynosiła około 800–900 obiektów. W kolejnych latach, dzięki wsparciu środków krajowych i unijnych, zrealizowano część inwestycji (w 2023 r. funkcjonowało już w Polsce 2217 PSZOK-ów), jednak skala potrzeb wciąż pozostaje znacząca — zwłaszcza w gminach wiejskich i małych gminach miejskich, gdzie dostępność do stacjonarnego PSZOK bywa ograniczona zarówno z przyczyn przestrzennych, jak i organizacyjnych.

Projektowany przepis przewiduje zróżnicowane obowiązki dla gmin w zależności od

ich wielkości oraz możliwości organizacyjnych:

- w gminach, gdzie liczba mieszkańców jest równa lub wyższa niż 50 tys. obowiązek tworzenia PSZOK w proporcji jeden punkt na 50 tys. mieszkańców lub zapewnienia dostępności w promieniu 5 km (samodzielnie, wspólnie inną gminą lub gminami lub wspólnie ze związkiem metropolitalnym);
- gminy o wielkości do 50 tys. mieszkańców mogą tworzyć PSZOK samodzielnie, wspólnie z inną gminą lub gminami, lub wspólnie ze związkiem metropolitalnym, zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami.

Jednocześnie dodany ust. 2bb umożliwi gminom, w sytuacjach braku warunków technicznych, organizacyjnych lub finansowych do utworzenia kolejnego PSZOK zgodnie z nowymi przepisami, zapewnienie mobilnych lub czasowych form zbierania odpadów raz w miesiącu, przy zachowaniu obowiązku ogłoszenia miejsca i terminu ich przyjmowania.

Proponowane wyżej regulacje stanowią realizację celu Kpgo 2028, jakim jest zapewnienie mieszkańcom realnego i łatwego dostępu do infrastruktury PSZOK, co z kolei służy zwiększeniu poziomu selektywnego zbierania odpadów, redukcji ilości odpadów zmieszanych oraz poprawie efektywności całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Przepisy te wpisują się również w szersze działania naprawcze ukierunkowane na likwidację barier infrastrukturalnych, zidentyfikowanych w toku prac nad luką inwestycyjną w gospodarce odpadami oraz w rekomendacjach pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

Projektowane zmiany przyczyniają się do usprawnienia funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na poziomie lokalnym, zwiększenia dostępności usług dla mieszkańców, w szczególności dla osób starszych, niepełnosprawnych, osób z ograniczoną możliwością dotarcia do PSZOK, a także poprawy poziomu selektywnego zbierania odpadów, zgodnie z celami Kpgo 2028 oraz dyrektywami unijnymi dotyczącymi gospodarki o obiegu zamkniętym.

Rozbudowano też brzmienie ust. 2d ze względu na wprowadzoną możliwość zwolnienia właścicieli nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe lub rodzinne ogrody działkowe z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na bioodpady w przypadku, gdy kompostują oni bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

W stosunku do takich nieruchomości gmina może nie zapewniać odbioru bioodpadów stanowiących odpady komunalne spod nieruchomości.

Zmiana art. 4 w ust. 2 i ust. 2a

W związku z fakultatywną możliwością określania przez gminy standardów jakości segregacji, niewiele gmin wprowadziło takie przepisy w swoich regulaminach, czego konsekwencją są trudności związane z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi o określenie opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rozwiązaniem tego problemu będzie nałożenie na gminy obowiązku określenia warunków uznania, że odpady są zbierane w sposób selektywny. Gminy dokonają odpowiednich zapisów biorąc pod uwagę uwarunkowania lokalne oraz możliwości techniczne gminy.

Zmiana w art. 4 w ust. 2a w punkcie 4 ma na celu usunięcie ograniczenia w zakresie typów nieruchomości, dla których rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach

przydomowych. Ważnym aspektem będącym przedmiotem uregulowania jest także możliwość zwolnienia dodatkowo właścicieli nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz rodzinne ogrody działkowe w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073) w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

Konsekwencją dodania do kwestii, które obligatoryjnie gmina uchwała w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, warunków uznania, że odpady są zbierane w sposób selektywny, jest uchylenie punktu 5 w ust. 2a.

Zmiany w art. 6c ust. 3a oraz ust. 3d

Specyfika użytkowania domków letniskowych wiąże się z sezonowością i nieregularnością pobytu, możliwość wyłączenia nieruchomości letniskowych z zorganizowanego przez gminę systemu odbioru odpadów komunalnych utrudnia gminom kontrolę nad całym systemem gospodarki odpadami, który powinien być jak najbardziej szczelny. Dodanie przepisu zapewniającego objęcie nieruchomości letniskowych gminnym systemem da narzędzie zabezpieczające gminy przed nieszczelnością systemów dla tego typu nieruchomości oraz pozwoli na lepsze zaplanowanie środków w budżecie. Wobec powyższego została zaproponowana zmiana brzmienia art. 6c ust. 3a.

Zmiana wprowadzona w ust. 3d wprowadza termin dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na zawiadomienie przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych, co jest odpowiedzią na postulaty przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Zmiany w art. 6d

Poprzez dodanie w ust. 4 punktu 8 wprowadzono obowiązek dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, wymagania w dokumentach dotyczących przetargu na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, podawania przez oferentów stawek za odbiór 1 Mg co najmniej frakcji odpadów komunalnych zbieranych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 4a ust. 1 oraz niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych. Przepis ten ma umożliwić pozyskanie danych o kosztach zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych.

Zmiany w art. 6f ust. 3 oraz ust. 4

Zmiany w art. 6f mają na celu pozyskanie danych o kosztach zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych dla celów związanych z systemem rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów podstawę ustalenia wynagrodzenia za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stanowi stawka za 1 Mg odebranych odpadów komunalnych bez podziału na frakcje, co często skutkuje określeniem jednej stawki niezależnie od rodzaju odbieranych odpadów komunalnych.

Dodanie w art. 6j ust. 2c i 2d

Rozszerzenie zastosowania systemu „płać za to, co wyrzucasz” zarówno dla gospodarstw domowych w budynkach jednorodzinnych, jak i wielolokalowych ma na celu stworzenie bardziej sprawiedliwego systemu opłat. Warunek technicznej możliwości przypisania masy odpadów do poszczególnych lokali zapobiega nieprawidłowościom i umożliwia sprawiedliwe obciążenie kosztami w oparciu o rzetelne i dokładne dane. System naliczania opłat według rzeczywistej produkcji odpadów zachęca do ich redukcji oraz zapewnia gminie osiągnięcie wyższych wskaźników wydzielenia frakcji nadających się do recyklingu przy jednoczesnym zmniejszeniu ilości odpadów resztkowych, co wpływa na poprawę wyników recyklingu.

Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem rada gminy może w drodze uchwały, wprowadzić opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi składającą się z części stałej obejmującej koszty stałe związane z funkcjonowaniem gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz części zmiennej zależnej od masy wytwarzanych odpadów komunalnych przez mieszkańców danej nieruchomości, ustalonej w oparciu o stawki jednostkowe wynikające z rozstrzygniętego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie odbierania lub zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów komunalnych. Uchwała może dotyczyć wszystkich albo niektórych nieruchomości, w zależności od zapewnienia technicznych możliwości identyfikacji wytwarzanych odpadów komunalnych. Łączna wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obliczona zgodnie z tą metodą nie mogą przekroczyć maksymalnej stawki opłaty, o której mowa w art. 6k ust. 2a pkt 4.

Jest to jedno z zaleceń Komisji Europejskiej z raportu w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącego Polski z 8 czerwca 2023 r.

Zmiany w art. 6k

Dodanie w art. 6k ust. 4aa umożliwia gminom udzielanie zwolnień z części opłat dla właścicieli nieruchomości, zabudowanych budynkami wielolokalowymi, właścicieli nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, a także rodzinnych ogrodów działkowych, posiadających przydomowe kompostowniki i kompostujących w nich bioodpady stanowiące odpady komunalne, co motywuje mieszkańców i właścicieli takich nieruchomości do działań proekologicznych.

Zmiany wprowadzone w ust. 4b i ust. 4c są konsekwencją dodania ust. 4aa. Podjęcie przez gminę fakultatywnej uchwały o zwolnieniu z części opłaty właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, właścicieli nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, a także rodzinnych ogrodów działkowych, posiadających przydomowe kompostowniki i kompostujących w nich bioodpady stanowiące odpady komunalne, musi się bowiem wiązać także z kontrolą takich nieruchomości i potwierdzeniem prawa do uzyskania częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stąd też w ust. 4b i ust. 4c wprowadzono zmianę, dzięki której ww. ustępy będą stosowane odpowiednio w przypadku podjęcia uchwały o zwolnieniu z części opłaty nieruchomości, o których mowa w ust. 4aa.

Dodanie ust. 4d umożliwi gminom elastyczne dostosowanie polityki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wspierając osoby starsze oraz niepełnosprawne.

Przepisy dodanego ust. 4e - 4f umożliwiają również gminom wsparcie osób w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej (np. w przypadku zdarzeń losowych typu powódź lub pożar), a także drobnych przedsiębiorców, w szczególności rzemieślników (przy wskazaniu kryterium dochodowego). Propozycja jest efektem zgłaszanych przez mieszkańców problemów związanych z ponoszeniem niewspółmiernych kosztów dot. wytwarzanych odpadów, w ramach dorywczej pracy rzemieślniczej (małe punkty napraw, krawiectwo, zegarmistrz). Działalność taka powinna być szczególnie promowana z uwagi na wkład w ograniczanie powstawania odpadów.

Zmiany w art. 6ka ust. 1-2

Zmiany w art. 6ka stanowią odpowiedź na postulaty gmin i ich mieszkańców. Celem projektowanej zmiany jest zastąpienie obecnie obowiązującego mechanizmu obligatoryjnego wszczynania postępowań administracyjnych, w przypadku każdego stwierdzenia naruszenia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, rozwiązaniem o charakterze fakultatywnym. Organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) będzie miał możliwość oceny, czy w danym przypadku zachodzą przesłanki do ustalenia podwyższonej opłaty. Rozwiązanie to przyczyni się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych po stronie gmin oraz ograniczy poczucie represyjności systemu po stronie mieszkańców, przy jednoczesnym zachowaniu wymogów wynikających z celów środowiskowych i porządku prawnego.

W obecnym stanie prawnym nie jest jednoznacznie określone, ile razy trzeba dopuścić się nieselektywnego zbierania odpadów komunalnych, aby otrzymać decyzję z podwyższoną stawką opłaty. W proponowanym przepisie określono, iż to gmina w regulaminie ustala sposób postępowania w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania danej frakcji odpadów komunalnych, nie zastosowanie się do postanowień regulaminu w tej kwestii może stanowić podstawę do określenia wysokości opłaty według stawki opłaty podwyższonej. Gmina może wskazać sposób postępowania, przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, przykładowo już obecnie część gmin stosuje naklejki informujące o konieczności właściwego posegregowania odpadów, i po naprawieniu ewentualnych błędów odpady odbierane są jako posegregowane.

Dodanie art. 6kb

Proponowany art. 6kb ma na celu doprecyzowanie skutków finansowych stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie wyboru metody oraz ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Obecnie brak jest w ustawie przepisu, który jednoznacznie regulowałby sposób postępowania z nadpłatami powstałymi w wyniku stwierdzenia nieważności uchwały określającej wysokość opłaty.

W praktyce prowadzi to do niejednolitego orzecznictwa organów gmin i organów nadzoru oraz sporów dotyczących konieczności zwrotu środków uiszczonych przez mieszkańców w okresie obowiązywania uchwały uznanej następnie za nieważną. Proponowana regulacja zapewnia spójność stosowania przepisów oraz ochronę stabilności finansowej gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi.

Nowy przepis wskazuje, że jeżeli w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w art. 6k ust. 1, środki pobrane na podstawie tej uchwały przewyższają wysokość należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obliczonej według stawek tej opłaty obowiązujących przed dniem wejścia w życie uchwały, której nieważność stwierdzono, różnicę zalicza się na poczet przyszłych zobowiązań z tytułu tej opłaty. Do

zaliczania ww. środków nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.) i następuje ono z urzędu bez odrębnego wniosku właściciela nieruchomości.

Rozwiązanie to zapewnia zgodność z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasadą zaufania do organów administracji publicznej, chroniąc zarówno interes mieszkańców (brak podwójnego naliczania i nadmiernej biurokracji), jak i interes gmin (brak konieczności zwrotu masowych nadpłat i zaburzenia płynności systemu odpadowego).

Przepis ten jest również zgodny z tezą wyrażoną w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 lipca 2024 r. (sygn. I SA/Gl 364/24), zgodnie z którą rada gminy, ustalając stawki opłat, zobowiązana jest do dokonania rzetelnej i aktualnej kalkulacji kosztów, a uchwała oparta na danych nieaktualnych narusza prawo. Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki ex tunc, a zatem jego skutkiem jest co do zasady obowiązywanie stawek określonych w uchwale poprzedzającej unieważnioną uchwałę.

Proponowany przepis ma zatem charakter porządkujący i doprecyzowujący, nie tworzy nowego obowiązku po stronie właścicieli nieruchomości, a jedynie określa sposób postępowania w sytuacji, która dotychczas nie była wprost uregulowana.

Zmiana w art. 6m

Zmiana polega na dodaniu w art. 6m w ust. 1b pkt 8, który nakłada na właścicieli nieruchomości, dokonujących ich zbycia, także przekazania jej w spadku lub w formie darowizny, obowiązek złożenia zmiany deklaracji poprzez wypełnienie rubryki z datą zmiany właściciela nieruchomości. Jest to odpowiedź na postulaty JST, które borykały się z trudnościami w rozliczaniu opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w sytuacjach, gdy nowy właściciel nieruchomości nie złożył nowej deklaracji, a właściciel który dokonał jej zbycia nie dokonał zmiany, co skutkowało ciągłością naliczania opłaty, a w dalszej kolejności wszczynaniem postępowań egzekucyjnych. Jasne określenie obowiązku złożenia tzw. „deklaracji zerowej” zapewni gminom narzędzie do dochodzenia opłaty w związku z gotowością przedsiębiorcy do odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości, na której deklaracja nie została zamknięta.

W konsekwencji zmiany wprowadzonej w ust. 1b, w ust. 2 należało ustalić także termin na dokonanie zmiany deklaracji z powodu zmiany właściciela nieruchomości.

Zmiana w art. 6o

Mając na uwadze postulaty jednostek samorządu terytorialnego w przedmiotowej ustawie zaproponowano przepisy umożliwiające weryfikację danych zawartych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminy przy użyciu danych pochodzących z rejestru przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych nie tylko będących gminnymi jednostkami organizacyjnymi.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta będzie mógł wystąpić z wnioskiem do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego o przekazanie informacji na temat ilości zużytej wody w poszczególnych lokalach mieszkalnych, adresu nieruchomości, której dotyczą dane oraz okresu rozliczeniowego. Przepisy te mają na celu uszczelnienie systemu gospodarki odpadami oraz zwiększenie efektywności dochodzenia należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zmiana art. 6q ust. 1¹

Zmiana brzmienia art. 6q ust. 1¹ zmierza do tego, aby w sposób niebudzący wątpliwości rozstrzygnąć, że zarząd związku międzygminnego realizującego zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach może upoważniać swoich członków lub pracowników biura związku do załatwiania wszystkich indywidualnych spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach. Pomoże to w sposób jednoznaczny zapewnić możliwość stosowania przedmiotowego upoważnienia także w przypadku innych niż związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi spraw indywidualnych załatwianych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zmiana art. 6ra

Zaproponowano również zmiany w art. 6ra przez dodanie ust. 1a umożliwiającego podjęcie przez radę gminy decyzji o przyjmowaniu do punktów selektywnego zebrania odpadów komunalnych odpadów, które nie są objęte zwolnieniem, o którym mowa w art. 45 ust. 1 pkt. 11 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, odpadów nie tylko z działalności rolniczej, ale również odpadów pochodzących z innych działalności. Przyjmowanie ww. odpadów jest odpłatne, a należność ta stanowi cenę (należność o charakterze cywilnoprawnym, a nie opłatę o charakterze publiczno-prawnym). Ponadto przekazywanie do PSZOK ww. odpadów jest dobrowolne, przedsiębiorcy mogą wytworzone przez siebie odpady przekazywać również do innych zbierających lub zakładów przetwarzania.

Dodany ust. 1b umożliwia odpłatne przyjmowanie przez PSZOK odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, którzy nie są objęci gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Dzięki powyższej zmianie właściciele takich nieruchomości nie będą pozbawieni możliwości pozbycia się odpadów komunalnych w sposób zgodny z prawem w sytuacji, gdy są to frakcje, których nie obejmuje umowa na odbiór odpadów komunalnych.

Zmiana w ust. 2 jest konsekwencją dodania w art. 6ra ust. 1b, czyli zwiększenie dostępności PSZOK-ów także dla właścicieli nieruchomości nie zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy.

Zmiany w art. 9n, art. 9na, art. 9nb

Proponowane zmiany mają na celu doprecyzowanie i rozdzielenie informacji składanych w sprawozdaniach, co ułatwi późniejsze obliczanie poziomu składowania zgodnie z art. 9q ust. 4 pkt 5) lit d). Wskazane wyróżnienie poszczególnych mas odpadów pozwoli uniknąć wliczania mas odpadów powstałych przy innych niż składowanie procesach unieszkodliwiania i pozwoli na rzetelne realizowanie obowiązku sprawozdawania poziomu składowania odpadów.

Dodatkowo zmiana w artykule 9nb ust. 2a ma na celu doprecyzowanie, że obowiązek składania sprawozdania odnośnie zebranych odpadów komunalnych dotyczy odpadów zebranych z terenu danej gminy. Ma to na celu umożliwienie gminom właściwego obliczenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, poziomu składowania oraz stosunku masy odpadów przekazanych do termicznego przekształcania do masy odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gminy.

Zmiana art. 9oa

Aktualnie brak jest przepisów, które zobligowałyby wszystkich prowadzących przetwarzanie odpadów komunalnych do przekazywania pełnych informacji na temat zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odpadów powstałych w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych. Podanie takich informacji jest niezbędne w celu właściwego obliczenia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, poziomu składowania oraz stosunku masy odpadów przekazanych do termicznego przekształcania do masy odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gminy. Istnieją w tym zakresie różne interpretacje prawne, w związku z czym należy wprowadzić przepisy doprecyzowujące, co pozwoli na usunięcie wątpliwości interpretacyjnych. Jest to też odpowiedź na postulaty samorządów i przedsiębiorców zobligowanych do obliczania ww. poziomów ponieważ ze względu na różnice interpretacyjne nie mieli możliwości pełnego i rzetelnego obliczenia tychże poziomów.

W szczególności dotyczy to odpadów, które ostatecznie trafiają na składowisko do procesów składowania i odzysku. Obecnie obowiązujące przepisy nie nakładają na przedsiębiorców obowiązku przekazania ww. informacji. Dane te są niezbędne do zbierania w celu przekazania corocznego sprawozdania do Komisji Europejskiej (art. 5 ust. 5 dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów).

Brak też było przepisów dotyczących informacji o masie odpadów pochodzących od podmiotów prowadzących nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o odpadach. Jeżeli odpady komunalne od takich podmiotów są przyjmowane przez podmioty prowadzące zbieranie odpadów komunalnych, są wykazywane w sprawozdaniu o którym mowa w art. 9nb u.c.p.g. Jeżeli jednak są przyjmowane bezpośrednio przez podmiot przetwarzający odpady komunalne, to dotychczas nie było przepisów obligujących takie podmioty do przekazywania gminom informacji o masie przyjętych od tych podmiotów odpadów. Stąd należało taki obowiązek określić w przepisach u.c.p.g.

Dodatkowo zastąpiono dotychczasowy zapis o możliwości określenia przez ministra właściwego do spraw klimatu wzoru informacji o odpadach obowiązkiem wydania rozporządzenia, które ten wzór określi, o co wносиły instalacje komunalne.

Zmiana w art. 9q

W art. 9q w ust. 3 zaproponowano modyfikację brzmienia punktu 7, który obecnie sugeruje, że w obliczeniach należy uwzględniać jedynie odpady komunalne, podczas gdy w obliczeniach uwzględnia się też odpady powstałe z przetwarzania odpadów komunalnych.

Dodanie w ust. 3 punktów 8 i 9, ma na celu zobligowanie wójtów, burmistrzów, prezydentów miast do zawierania w sprawozdaniach z realizacji obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi informacji na temat obowiązujących na koniec danego roku sprawozdawczego stawek za odbiór oraz zagospodarowanie poszczególnych frakcji odpadów (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, bioodpady, odpady niesegregowane) odbieranych z terenów nieruchomości objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi oraz całkowitych poniesionych w danym roku kosztów z tego tytułu. Celem tej zmiany jest pozyskanie danych do analiz, monitorowania funkcjonowania systemów gminnych.

Zmiana w art. 9s

W art. 9s w ust. 3 zaproponowano modyfikację brzmienia punktu 7, który obecnie sugeruje, że w obliczeniach należy uwzględniać jedynie odpady komunalne, podczas gdy w obliczeniach uwzględnia się też odpady powstałe z przetwarzania odpadów komunalnych.

Uznano także za zasadne dodanie w ust. 3 punktu 8, który wprowadza obowiązek dla marszałków województw, aby w sprawozdaniach komunalnych przedstawiali informację o całkowitych poniesionych w danym roku przez gminy z terenu danego województwa kosztach z tytułu odbioru i zagospodarowania określonych frakcji odpadów. Celem tej zmiany jest pozyskanie danych do analiz, monitorowania kosztów funkcjonowania systemów gminnych.

Zmiany w art. 9x ust. 1 pkt 5, art. 9xa pkt 3, art. 9xaa pkt 2, art. 9y ust. 1 pkt 5, art. 9z ust. 1 pkt 1

Niezłożenie w terminie sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi jest objęte automatyzmem stosowania kary pieniężnej w sztywnej wysokości. Proponowanym rozwiązaniem jest wskazanie zakresu wysokości kary pieniężnej za opóźnienie w złożeniu sprawozdania w wysokości od 50,00 zł do 300,00 zł.

Dodanie art. 9zaa

Wprowadzenie kary za nieprzekazanie informacji, o której mowa w art. 9oa ma na celu uszczelnienie systemu monitorowania gospodarowania odpadami komunalnymi oraz umożliwienie składania rzetelnych sprawozdań przed podmioty do tego zobowiązane. Informacje dotyczące sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych są bowiem niezbędne do właściwego obliczenia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz składowania odpadów komunalnych. Uzyskiwane poziomy rzutują na ewentualne kary płacone przez samorządy oraz podmioty, zgodnie z art. 3b zmienianej ustawy. Dodatkowo, mają wpływ na poziomy wykazywane przez Polskę, w związku z celami określonymi w art. 11 dyrektywy 2008/98 oraz dyrektywy 1999/31. Brak osiągnięcia celów określonych w przepisach Unii Europejskiej naraża Polskę na zarzut niewłaściwego wdrożenia przepisów Unii Europejskiej, a w konsekwencji – na kary finansowe.

Zmiana w art. 9zb ust. 2

W konsekwencji dodania art. 9 zaa należało dodać informacje o podmiocie nakładającym kary w art. 9zb.

Zmiana w art. 9zc ust. 1

Zmiana powyższego artykułu jest konsekwencją wprowadzenia zakresu wysokości kary pieniężnej za przekazanie sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi po terminie określonym w ustawie. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5, art. 9xa pkt 3, art. 9xaa pkt 2, art. 9y ust. 1 pkt 5, właściwy organ powinien zatem także wziąć pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu.

Przepisy przejściowe i dostosowujące

W art. 2 projektu ustawy zakłada się umożliwienie gminom stopniowego dostosowania się do nowych wymagań określonych w art. 3 ust. 2b ustawy, dotyczących ewentualnego tworzenia dodatkowych, punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia odbierania problematycznych odpadów w inny sposób (mobilne PSZOKi, podstawianie kontenerów, tworzenie sezonowych zbiórek).

Z tego względu projekt przewiduje 2 letni okres przejściowy, który stanowi uzasadniony i adekwatny horyzont czasowy pozwalający gminom na zaplanowanie, sfinansowanie i realizację wymaganych działań, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości odbioru odpadów od mieszkańców.

W art. 3 projektu ustawy zakłada się, że właściciele nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, którzy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy złożyli wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta pisemne oświadczenie o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę, mają obowiązek w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy złożyć deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i tym samym ponownie włączyć się do systemu zorganizowanego przez gminę.

W art. 4 celem zapewnienia gminom czasu na niezbędne dostosowanie regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy do nowych przepisów, ustalono maksymalny termin na uchwalenie nowych regulaminów, który wynosi 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

W art. 5. Wskazano, że do postępowań w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ponadto w przypadku umów w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, obowiązujących w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W art. 6 wskazano przepisy dot. sprawozdawczości, pierwsze sprawozdania dot. odpadów komunalnych z danymi wynikającymi z ustawy zostaną przekazane za rok 2027 (sprawozdania składane w 2028).

W art. 7 projektu ustawy zakłada się, że projektowana ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., w celu zapewnienia odpowiedniego czasu na wdrożenie proponowanych rozwiązań.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach 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.).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia projektu. W szczególności, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku

Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. WE L 189 z 03.07.1998, str. 42), projekt ustawy nie podlega konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Nie jest możliwe osiągnięcie celów za pomocą innych środków, ze względu na wynikającą z przepisów prawa obligatoryjność wydania ustawy.

Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy będzie miał wpływ na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, obywateli, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych poprzez wprowadzenie bardziej sprawiedliwego systemu opłat za gospodarowanie odpadami, uwzględniającego ulgi dla osób w trudnej sytuacji materialnej oraz możliwość zwolnienia z części opłat w przypadku kompostowania bioodpadów. Wprowadzone zmiany zmniejszą obciążenia finansowe gospodarstw domowych, szczególnie tych, które podejmują działania proekologiczne, takie jak selektywna zbiórka odpadów i ograniczanie produkcji odpadów resztkowych. Jednocześnie poprawiona organizacja systemu selektywnej zbiórki oraz większa dostępność Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) ułatwi mieszkańcom prawidłowe gospodarowanie odpadami i przyczyni się do poprawy jakości życia w gminach.

Projekt ustawy wpływa pozytywnie na przedsiębiorstwa zajmujące się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów poprzez zwiększenie przejrzystości systemu gospodarowania odpadami oraz ujednolicenie zasad raportowania, co pozwoli na lepsze planowanie działalności i bardziej efektywne zarządzanie zasobami. Wprowadzenie obowiązku podawania stawek za odbiór i zagospodarowanie poszczególnych frakcji odpadów w przetargach umożliwi uzyskanie rzetelnych danych o kosztach systemu, co pozwoli na jego optymalizację i większą konkurencyjność na rynku. Wprowadzenie ulg dla drobnych przedsiębiorców rzemieślniczych ograniczy ich obciążenia finansowe, co może przełożyć się na ich większą konkurencyjność i stabilność działalności.

W odniesieniu do projektowanych regulacji, obejmujących zarówno możliwość pozyskiwania danych o zużyciu wody od przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w celu weryfikacji poprawności deklaracji, jak i przyznawania zwolnień lub ulg w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla osób starszych, osób niepełnosprawnych oraz osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej, przeprowadzono ocenę skutków dla ochrony danych osobowych, zgodnie z art. 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

Ocena ta wykazała, że planowane przetwarzanie danych osobowych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta posiada wyraźną podstawę prawną w projektowanej ustawie i służy realizacji ważnych celów publicznych, jakimi są: uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewnienie skutecznej weryfikacji danych wykorzystywanych do ustalania wysokości opłat oraz wsparcie grup społecznych wymagających szczególnej ochrony.

Zakres przetwarzanych danych został ograniczony do minimum niezbędnego dla realizacji wskazanych celów. W przypadku weryfikacji deklaracji są to dane o zużyciu wody, adresie nieruchomości i okresie rozliczeniowym – bez przetwarzania danych szczególnych

kategori. Zużycie wody stanowi wyłącznie wskaźnik pomocniczy pozwalający typować nieruchomości do kontroli w sytuacjach, w których istnieje uzasadnione podejrzenie zaniżania liczby mieszkańców. W przypadku stosowania ulg i zwolnień są to dane potwierdzające wiek, posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności lub dokumenty dotyczące sytuacji materialnej, które mogą należeć do szczególnych kategorii danych w rozumieniu art. 9 RODO. Dane te będą przetwarzane wyłącznie w związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych oraz wydawaniem decyzji w sprawie ulg i zwolnień.

Potencjalne ryzyka dla praw lub wolności osób fizycznych obejmują w szczególności możliwość nieuprawnionego dostępu do danych, ich wykorzystania w celach innych niż ustawowe, nadmiernego gromadzenia oraz zbyt długiego przechowywania. W celu ich ograniczenia projektowane przepisy nakładają na administratora obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, takich jak: ograniczenie dostępu wyłącznie do upoważnionych pracowników, stosowanie procedur minimalizacji danych, szyfrowanie danych w systemach teleinformatycznych, przechowywanie dokumentów w warunkach zapewniających bezpieczeństwo fizyczne, prowadzenie rejestru czynności przetwarzania, okresowa weryfikacja uprawnień pracowników oraz ograniczenie czasu przechowywania danych wyłącznie do okresu niezbędnego do zakończenia postępowania administracyjnego.

Biorąc pod uwagę ograniczony zakres i cel przetwarzania, sposób pozyskiwania danych oraz planowane środki zabezpieczające, nie stwierdzono wysokiego ryzyka naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, które uzasadniałoby konieczność przeprowadzenia uprzednich konsultacji z Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych, o których mowa w art. 36 RODO. Projektowane rozwiązania są zgodne z zasadami ochrony danych osobowych określonymi w art. 5 i 6 RODO oraz realizują zasadę proporcjonalności i minimalizacji danych.