Minister
Klimatu i Środowiska

Anita Sowińska

DGO-OK.050.22.2025.KI
3935951.15853550.12775314
Warszawa, 28-08-2025

Magdalena Biejat
Wicemarszałek Senatu RP
Kancelaria Senatu RP

Dotyczy: udzielenia odpowiedzi na oświadczenie senatorskie Pana Jerzego Chróścikowskiego (znak: BPS/043-39-960/25).

Temat: przepisy prawne dot. utrzymania czystości i porządku w gminach oraz procedury uzyskiwania zezwoleń na zbieranie odpadów w punktach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych PSZOK.

Szanowna Pani Marszałek,

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senatora Jerzego Chróścikowskiego na 39. posiedzeniu Senatu w dniu 31 lipca 2025 r., *w sprawie regulacji prawnych zobowiązujących gminy do osiągania określonych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz wymogów związanych z tworzeniem PSZOK-ów*, chciałabym zapewnić, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska dostrzega problem opisany w oświadczeniu senatora Jerzego Chróścikowskiego oraz piśmie pana Pawła Maja, prezydenta miasta Puławy i podejmuje działania mające na celu umożliwienie gminom osiągania w przyszłości wyższych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz stworzenie bardziej sprawiedliwego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Na skutek braków systemowych Polska nie osiągnęła celu określonego dla 2020 r. (50%), również wyniki osiągane w następnych latach wskazują na ryzyko nieosiągnięcia celów wyznaczonych na następne lata. Potrzebna jest przebudowa systemu gospodarowania odpadami w Polsce, tak aby umożliwić realizację przepisów UE, jak również zapewnić stabilizację cen i wymagań nakładanych na podmioty gospodarujące odpadami.

MKiŚ prowadzi szereg prac mających na celu wsparcie gmin w procesie podnoszenia poziomów recyklingu

Prowadzone są prace legislacyjne (w kraju i na forum unijnym oraz międzynarodowym), przygotowywanie dokumentów strategicznych, działania edukacyjno-informacyjne, współpraca z jednostkami odpowiedzialnymi za finansowanie gospodarowania odpadami (wraz z zapobieganiem powstawaniu odpadów) jak również współpraca z jednostkami badawczymi.

Obecnie w Ministerstwie trwają prace nad zmianami w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – projekt uzyskał wpis do wykazu prac Rady Ministrów pod numerem UD 252. Projekt ten zakłada doprecyzowanie przepisów, uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz wprowadzenie możliwości dla samorządów stworzenia bardziej optymalnego systemu gospodarowania tymi odpadami, dostosowanego do lokalnych warunków.

Samorządy są bardzo ważnymi interesariuszami podejmowanych zmian legislacyjnych – dlatego, oprócz możliwości konsultacji, mają również możliwość podejmowania dialogu w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ponadto Ministerstwo podejmowało działania legislacyjne, które sprzyjają realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami i zwiększeniu poziomów recyklingu, tj.:

- ustawa SUP – ustawa wdrażająca tzw. Dyrektywę Plastikową w Polsce to ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw[1] (ustawa ma na celu zapobieganie powstawaniu odpadów z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko),

- ustawa kaucyjna – ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw[2] (nowelizacja ustawy w zakresie systemu kaucyjnego, promowanie recyklingu i ponownego wykorzystania opakowań),

- ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[3] (dotyczy selektywnego zbierania odpadów budowlano rozbiórkowych),

- zmienione wysokości stawki opłaty produktowej, aby promować stosowanie opakowań szklanych wielokrotnego użytku w systemie kaucyjnym – rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 grudnia 2023 r.[4]

Obecnie Ministerstwo podejmuje również nowe inicjatywy nad kolejnymi rozwiązaniami, tj.:

- projekt ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta uwzględniający przepisy służące stosowaniu rozporządzenia 2025/40[5] (PPWR), projekt uzyskał wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UC100,

- zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (uszczelniająca system gospodarowania odpadami komunalnymi) (UD 252),

- uszczegółowienie przepisów dot. składowania odpadów,

---

[1] Dz.U. 2023 poz. 877
[2] Dz. U. z 2024 r. poz. 1911
[3] Dz. U. z 2024 r. poz. 1834
[4] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 988
[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE (rozporządzenie 2025/40)

- udział w wypracowywaniu rozwiązań dot. gospodarowania odpadami na forum UE (tj. rozwiązania dla tekstyliów, ograniczania odpadów żywności).

Ministerstwo jest również odpowiedzialne za przygotowywanie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami oraz jego regularną aktualizację, jak również realizuje działania określone w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami (KPGO) 2028[6], mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i wspieranie realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami.

Ponadto jednym z działań, mającym na celu wsparcie gmin w wykazywaniu wyższych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych jest zrealizowana przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, a sfinansowana przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ekspertyza pn. „Bioodpady komunalne posegregowane i poddawane recyklingowi u źródła w Polsce 2024". Wyniki tej ekspertyzy mogą być wykorzystywane do obliczania ilości bioodpadów komunalnych posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła za rok 2024 i lata kolejne. Szczegóły można znaleźć w komunikacie: https://www.gov.pl/web/klimat/komunikat-w-sprawie-ekspertyzy-bioodpady-komunalne-posegregowane-i-poddawane-recyklingowi-u-zrodla-w-polsce-2024.

Wprowadzanie ewentualnych zmian wymaga uwzględnienia całego otoczenia prawnego

W całej Polsce stosujemy jednolite przepisy umożliwiające obliczanie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych – pozwalają one wdrożyć przepisy unijne i nie możemy ich dowolnie kształtować.

Aby obliczyć poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych określony w art. 3b ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy zastosować przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 3b ust. 3 tej ustawy. Obecnie w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych[7].

Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce powinna być oparta przede wszystkim na realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Oznacza to, że priorytetem w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jest zagospodarowanie jak największej ilości odpadów przez recykling. Termiczne przekształcanie odpadów należy zatem traktować jako uzupełnienie systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Niemniej wykorzystanie termicznego przekształcania odpadów pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych (z których wydzielono frakcje nadające się do recyklingu) przyczynia się do realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami przez ograniczenie masy składowanych odpadów.

Do odpadów poddanych recyklingowi nie możemy zaliczyć odpadów poddanych odzyskowi energii

---

[6] Krajowy Plan Gospodarowania Odpadami 2028 (M.P. poz. 702)

[7] Wdraża ono przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (dalej dyrektywa 2008/98) oraz Decyzji wykonawczej 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r. określającej zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów, zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji C(2012) 2384 (dalej: decyzja 2019/1004).

Odnosząc się do procesu odzysku R1 należy odnieść się definicji recyklingu. Jest ona zawarta w ustawie o odpadach: „rozumie się przez to odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych". Odzysk energii również jest zdefiniowany w tej ustawie: „rozumie się przez to termiczne przekształcanie odpadów w celu odzyskania energii". Czyli dotyczy to również biomasy zawartej w odpadach paliwa alternatywnego oraz odpadów spalanych w spalarniach.

Organizowanie PSZOKów a wymagania przeciwpożarowe

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[8] określają obowiązki i wymagania w zakresie gospodarowania odpadami. Ma to na celu ograniczenie występowania zagrożeń, które może powodować gospodarka odpadami. Jednocześnie jedną z podstawowych zasad dotyczących zbierania odpadów jest konieczność uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów (art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach). W związku z tym, każdy kto chce rozpocząć działalność polegającą na zbieraniu odpadów w pierwszej kolejności ma obowiązek uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów. Brak zezwolenia jest deliktem prawnym – wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakłada na podmiot administracyjną karę pieniężną za prowadzenie działalności bez wymaganego zezwolenia (art. 194 ust. 4 ustawy o odpadach).

W tym miejscu należy podkreślić, że w 2018 r. zostały podjęte działania legislacyjne, które miały na celu ograniczenie przypadków porzucania odpadów oraz zmniejszenie liczby pożarów w miejscach nagromadzenia odpadów, powodujących zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Wprowadzono bardziej restrykcyjne, systemowe zmiany dla gospodarujących odpadami (m.in. przepisy dotyczące wymagań ppoż, warunków magazynowania odpadów oraz wymagań dla prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów, konieczność ustanowienia zabezpieczenia roszczeń). W związku z wprowadzeniem ww. przepisów zaistniał obowiązek dostosowania posiadanych przez posiadaczy odpadów decyzji administracyjnych (m.in. zezwolenia na zbieranie odpadów). Aktualnie nadal prowadzony jest proces dostosowania decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami do przepisów ustawy o odpadach wprowadzonych w 2018 r. Niemniej jednak zauważa się spadek liczby pożarów odpadów, a co wskazuje na pozytywne skutki wprowadzonych w 2018 r. zmian w ustawie o odpadach.

Wprowadzone przepisy w 2018 r. są istotne względem ograniczania nieprawidłowego postępowania z odpadami. Dlatego też w chwili obecnej nie są rozważane zmiany w kontekście łagodzenia przepisów dotyczących uzyskiwania m.in. zezwoleń na zbieranie odpadów, w tym uzyskiwania zezwoleń przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK).

Niemniej jednak ustawa o odpadach wskazuje na wyjątki konieczności uzyskiwania zezwolenia na zbieranie odpadów. Zgodnie z ustawą o odpadach[9] **PSZOK prowadzony samodzielnie przez** gminę lub wspólnie z inną gminą lub gminami lub przez związek metropolitalny bezpośrednio przez urząd obsługujący wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, gminną jednostkę budżetową lub gminny zakład budżetowy lub urząd obsługujący związek metropolitalny **zwolnione są z obowiązku uzyskania odpowiednio zezwolenia na**

[8] Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm.

[9] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.)

zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów[10]. W związku z powyższym PSZOK pod ww. wskazanymi warunkami ma ułatwienia pod względem prowadzenia takiej działalności.

Ponadto w ramach projektów deregulacyjnych – pod numerem UDER81 – uzyskał wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu usprawnienia działań Inspekcji Ochrony Środowiska, mający na celu między innymi usprawnienie procesu wydawania zezwoleń i pozwoleń związanych ze zbieraniem i przetwarzaniem odpadów.

Kwestia zaliczania popiołów do poziomów recyklingu

Brak możliwości wliczenia popiołów do poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych wprost wynika z decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej.[11]

Zgodnie z ww. decyzją, jeżeli materiały zawarte w odpadach komunalnych wprowadza się do procesów odzysku, w których wykorzystuje się je głównie jako paliwo lub w inny sposób, w celu wytwarzania energii, to materiału wyjściowego takich procesów (np. frakcji mineralnej popiołu dennego lub klinkieru powstałego ze współspalania) nie uwzględnia się w ilości odpadów komunalnych poddanych recyklingowi. Wyjątkiem są metale wydzielone i poddane recyklingowi, po spaleniu odpadów komunalnych.

Należy jednak mieć na uwadze, że Komisja planuje dokonanie przeglądu celu dotyczącego przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych wyznaczonego na rok 2035. W ramach tego przeglądu (lub w ramach innych, prowadzonych równolegle prac): „Komisja oceni technologię wspólnego przetwarzania umożliwiającą wbudowywanie minerałów w procesie współspalania odpadów komunalnych. Jeżeli przegląd ten pozwoli wskazać niezawodną metodę, Komisja rozważy możliwość zaliczenia tych minerałów na poczet celów dotyczących recyklingu”[12].

Biorąc pod uwagę powyższe, temat ten zostanie poruszony na forum europejskim i postulaty dotyczące zaliczania przetworzonych odpadów komunalnych do odpadów poddanych recyklingowi zostaną poddane analizie w kierunku wykorzystania ich w ramach ww. przeglądu lub innych prac Komisji.

Ministerstwo uczestniczy w pracach organów i służb Unii Europejskiej, również w ramach prowadzonych tam procesów legislacyjnych. Mając na uwadze interes Polski, jej mieszkańców i naszego unikalnego środowiska naturalnego, Ministerstwo zawsze podkreśla potrzebę realistycznego wyznaczania celów na poziomie Unii Europejskiej.

Kwestia kar

Kary nie są jedynym narzędziem pozwalającym osiągnąć wymagane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Ministerstwo przygotowuje otoczenie prawne i dokumenty strategiczne wspierające gminy w osiąganiu wyższych poziomów, co zostało opisane we wstępie do odpowiedzi.

Zwracam uwagę, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska, biorąc pod uwagę skutki powodzi oraz postulaty samorządów, w ustawie z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy

---

[10] Art. 45 ust. 1 pkt 11 ustawy o odpadach.

[11] Art. 3 ust. 7 decyzji 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r. określającą zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów

[12] Art. 11 ust. 7 dyrektywy 2008/98 o odpadach

o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1717) wprowadziło zmiany dotyczące złagodzenia kar za ewentualne nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu (za rok 2024 i 2025) oraz składowania (za rok 2025) przez gminy i inne podmioty odbierające odpady komunalne. W stosunku do podmiotów oraz gmin z obszaru objętego klęską żywiołową wprowadzono zwolnienie z kar, natomiast w przypadku gmin i podmiotów z pozostałych obszarów kraju zmniejszono kary o połowę.

Zgodnie z art. 9ze ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawieszenie przez wojewódzki inspektorat ochrony środowiska (WIOŚ) zapłaty kary pieniężnej może nastąpić na okres konieczny do podjęcia działań naprawczych, w przypadku przedstawienia przez gminę udokumentowanego wniosku dotyczącego podjętych działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyny nałożenia tej kary. Po usunięciu przyczyn nałożenia kary pieniężnej, kara ta podlega umorzeniu przez WIOŚ w drodze decyzji. Należy tutaj podkreślić, że postępowanie jest prowadzone przez WIOŚ i opinia Ministerstwa nie wpływa na postępowanie prowadzone przed innym organem.

Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo realizuje szereg działań mających na celu ułatwienie samorządom osiągania wyznaczonych poziomów recyklingu, a co za tym idzie, osiągnięcie wymaganych poziomów w ujęciu ogólnokrajowym. Jesteśmy otwarci na uwagi i współpracę przy wypracowywaniu najlepszych możliwych rozwiązań w szczególności w zakresie nowych skuteczniejszych narzędzi egzekucji obowiązku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:
Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM