

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel projektowanej ustawy

W dniu 30 kwietnia 2024 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, dalej jako „UE”, opublikowano rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rada (UE) nr 2024/1157 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie przemieszczania odpadów, zmiany rozporządzeń (UE) nr 1257/2013 i (UE) 2020/1056 oraz uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 (Dz. Urz. UE L 2024/1157 z 30.04.2024, z późn. zm.), dalej jako „rozporządzenie 2024/1157”. Zgodnie z art. 85 tego rozporządzenia przepisy rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1, z późn. zm.), dalej jako „rozporządzenie 1013/2006”, z nielicznymi wyjątkami, stosuje się do dnia 21 maja 2026 r.

Rozporządzenie 1013/2006 było już wielokrotnie nowelizowane i wymagało dalszych istotnych zmian, aby zapewnić osiągnięcie celów polityki, określonych w Europejskim Zielonym Ładzie oraz w nowym planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. W związku z powyższym rozporządzenie 1013/2006 zostało uchylone i zastąpione nowym rozporządzeniem 2024/1157. Przepisy rozporządzenia 2024/1157 obowiązują wprawdzie wprost, jednakże niezbędne jest określenie na poziomie ustawowym ram instytucjonalnych i organizacyjnych do wykonywania zadań z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów. Dodatkowo należy zauważyć, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2024 r. poz. 746), dalej jako „ustawa mpo”, w obecnym kształcie częściowo powiela przepisy rozporządzenia 1013/2006. Z praktyki Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, dalej jako „GIOŚ”, wynika, że zastosowane w tej ustawie rozwiązania nie regulują wszystkich kwestii w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, co może powodować wątpliwości interpretacyjne, szczególnie w sytuacji jednoczesnego stosowania przepisów rozporządzenia 1013/2006 i ustawy mpo.

W związku z powyższym konieczna jest zmiana przepisów w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, a mając na uwadze planowany zakres zmian przepisów na poziomie krajowym, uzasadnione jest uchwalenie nowej ustawy, która w całości zastąpi ustawę mpo.

II. Projektowane przepisy

W projekcie proponuje się wprowadzenie przepisu umożliwiającego stosowanie przepisów rozporządzenia 2024/1157 w odniesieniu do wszystkich właściwych podmiotów. Rozporządzenie 2024/1157 stosuje podział na osoby fizyczne oraz osoby prawne. W polskim prawodawstwie przepisy szczególne przyznają zdolność prawną również jednostkom organizacyjnym takim jak fundacje, stowarzyszenia, gminy czy przedsiębiorstwa państwowe. W związku z powyższym, w celu uszczelnienia przepisów, w art. 3 projektowanej ustawy wskazano, że regulacje rozporządzenia 2024/1157 stosuje się także do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Przepis art. 3 ustawy należy zatem rozumieć w ten sposób, iż przepisy rozporządzenia 2024/1157 mają zastosowanie do osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (określonych w art. 33¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r, (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.) tzn. jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną).

Proponuje się wprowadzenie w projektowanej ustawie definicji pojęcia „instalacja”. Potrzeba powyższego wynika z faktu, iż normodawca unijny wielokrotnie się nim posługuje (przykładowo, w art. 6 ust. 3 lit. c, art. 6 ust. 4 lit. a, art. 9 ust. 5, art. 11 ust. 1 lit. c, art. 12 ust. 1 lit. g i wielu innych), bez wprowadzenia jego definicji. Jednocześnie analiza tekstu rozporządzenia wskazuje, że jako „instalację” rozumie się „podmiot prowadzący działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwienia”, co nie pokrywa się z definicją art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 i 1080) „dalej POŚ”. Ponadto, w angielskojęzycznej wersji rozporządzenia, stosowane jest określenie „facility” a nie „installation”. Tym samym, rozporządzenie nadaje pojęciu „instalacji” inne znaczenie, niż wynikające z ustawy POŚ. W projekcie stosuje się słowo „instalacja” w znaczeniu wynikającym z rozporządzenia 2024/1157, przy jednoczesnym wprowadzeniu jego definicji.

Art. 4 projektowanej ustawy służy wyznaczeniu języka akceptowanego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, jako organu właściwego, jak przewiduje art. 28 ust. 1 rozporządzenia 2025/1157.

W art. 5 ustawy dookreślono, że GIOŚ wykonuje zarówno obowiązki, które rozporządzenie 2024/1157 nakłada wprost na właściwe organy, ale także bardziej ogólne, które są przypisane państwom członkowskim. Ponadto uwzględniono, że GIOŚ wykonuje obowiązki wynikające z rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2025/1290 z dnia 2 lipca 2025 r.

ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1157 w odniesieniu do wymogów niezbędnych do zapewnienia interoperacyjności między systemem centralnym umożliwiającym elektroniczne przekazywanie i wymianę informacji i dokumentów dotyczących przemieszczania odpadów a innymi systemami lub oprogramowaniem, a także innych wymogów technicznych i organizacyjnych niezbędnych do praktycznego wdrożenia takiego elektronicznego przekazywania i wymiany informacji i dokumentów. Tu również uwzględniono zarówno obowiązki nałożone wprost na właściwe organy, jak i na państwa członkowskie. Instytucjonalne podstawy systemu kontroli w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów nie ulegną zmianie. Art. 5 ust. 2 ustawy określa podstawę współpracy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z innymi organami zaangażowanymi w inspekcje, tj. z Policją, organami Krajowej Administracji Skarbowej, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska. Jednocześnie, projektowana ustawa nie określa zadań ww. organów, te bowiem są uregulowane w przepisach odrębnych, tj.: w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2025 r. poz. 636 z późn. zm.), ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, z późn. zm.), ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 914, z późn. zm.), ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1490, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425 z późn. zm.).

Doświadczenia zgromadzone w ramach stosowania przepisów dotychczasowych wskazują, że powyższa organizacja krajowego systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów umożliwia właściwą współpracę pomiędzy zaangażowanymi organami kontrolnymi. Zdecydowano się więc na utrzymanie ww. rozwiązania, w celu egzekwowania przepisów rozporządzenia 2024/1157, w tym w szczególności jego art. 64. Zmianą w stosunku do przepisów dotychczasowych jest tu jedynie wymienienie wprost Policji w art. 5 ust. 2. Powyższe podyktowane jest tym, że Policja faktycznie od lat prowadzi regularną współpracę z organami Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie nadzoru nad przemieszczaniem odpadów. Ponadto Policja jest organem, który w ramach swojej podstawowej działalności wykonuje kontrole drogowe pojazdów, a takie kontrole mogą prowadzić do ujawnienia nielegalnego przemieszczenia odpadów, nawet jeżeli nie taki jest ich podstawowy cel. Należy zatem podkreślić, że wskazanie Policji w art. 5 ust. 3 projektowanej ustawy nie ma na celu zwiększenia ilości zadań ww. organu, a jedynie ujęcie w ramach ustawowych aktualnego stanu faktycznego. Dodatkowo, Policja już na etapie przed

wdrożeniem projektowanej ustawy wyraziła zainteresowanie dostępem do centralnego systemu, umożliwiającego elektroniczne przekazywanie i wymianę informacji i dokumentów, o którym mowa w art. 27 ust. 3 rozporządzenia 2024/1157. Udzielenie Policji dostępu do ww. systemu należy uznać za pożądane, w celu zwiększenia możliwości zwalczania przestępczości związanej z przemieszczaniem odpadów. Jednocześnie, aby taki dostęp mógł być udzielony, Policja powinna być uznana za „organ przeprowadzający inspekcje”, o którym mowa w art. 27 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia 2024/1157. Proponowane brzmienie art. 5 ust. 2 ustawy pozwoli na jednoznaczne uznanie Policji za „organ przeprowadzający inspekcje”, a tym samym udzielenie dostępu do systemu elektronicznego. Dodatkowo Policja jest wymieniona wprost w art. 24a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.), zgodnie z którym jeżeli w trakcie kontroli transportu odpadów ujawniono naruszenie przepisy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów – pojazd wraz z odpadami może zostać zatrzymany przez Krajową Administrację Skarbową, Straż Graniczną, Policję, Inspekcję Transportu Drogowego oraz organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Powyższe dodatkowo uzasadnia wskazanie Policji w art. 5 ust. 2 projektowanej ustawy.

Art. 46 ust. 3 rozporządzenia 2024/1157 reguluje kwestie audytu, jakim muszą być poddane określone instalacje przetwarzania odpadów. Przepis ten m.in. wskazuje, że osoba przeprowadzająca audyt powinna być upoważniona lub akredytowana do przeprowadzania audytu przez oficjalny organ krajowy. W związku z tym w art. 5 ust. 3 projektowanej ustawy proponuje się uregulowanie kwestii ww. organu krajowego poprzez wskazanie, że organem akredytującym osobę trzecią do przeprowadzenia audytu jest Polskie Centrum Akredytacji.

W dalszej części projektu ustawy określono administracyjne procedury krajowe dla instytucji prawnych przewidzianych wprost w przepisach UE. Obejmują one m.in. procedury dotyczące wydawania decyzji o wyrażeniu zgody na przemieszczanie odpadów lub jej cofania czy wnoszenie sprzeciwów, a także procedury w przypadku nielegalnego przemieszczania odpadów.

Rozporządzenie 2024/1157 wprowadza przepisy dotyczące centralnego systemu, określonego w art. 27 rozporządzenia 2024/1157, za pośrednictwem którego odbywać się będzie przekazywanie oraz wymiana informacji i dokumentów związanych z procesem uzyskania zgody na przemieszczanie odpadów oraz obieg dokumentacji związanej z realizacją przemieszczeń w ramach procedury informowania (art. 18 rozporządzenia 2024/1157). System ten będzie prowadzony przez Komisję Europejską i korzystać z niego będą wszystkie państwa członkowskie UE. W związku z tym w art. 6 projektowanej ustawy zastosowano wyłączenie stosowania ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026

r. poz. 3) w zakresie sporządzania, przekazywania, wymiany i doręczania dokumentów i informacji, o których mowa w art. 27 ust. 1 rozporządzenia 2024/1157.

W celu wykonania obowiązków państwa członkowskiego wynikających z art. 9 rozporządzenia 2025/1290, w art. 7 projektowanej ustawy określono, w jaki sposób podmioty zaangażowane w transgraniczne przemieszczanie odpadów posiadające siedzibę na terytorium RP, będą identyfikowane przez systemy i oprogramowanie. Z uwagi na definicje zgłaszającego i osoby, która organizuje przemieszczenie, zawarte – odpowiednio – w art. 3 pkt 6 i 7 rozporządzenia (UE) 2024/1157, a także zgodnie z motywem 9 rozporządzenia (UE) 2025/1290, w art. 7 uwzględniono osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej.

Zgodnie z wymogami art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2025/1290 określono, że głównym numerem identyfikacyjnym jest europejski numer identyfikacji podatkowej EORI, zdefiniowany w art. 1 pkt 18 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446, o ile został nadany. Dla podmiotów nieposiadających numeru EORI, głównym numerem identyfikacyjnym jest numer identyfikacji podatkowej (NIP), a w przypadku osób fizycznych, nieprowadzących działalności gospodarczej, numer PESEL.

W art. 7 ust. 5 określono, jakie numery rejestracyjne, w rozumieniu art. 9 ust. 3 rozporządzenia 2025/1290, będą wymagane do celów rejestracji w systemach i oprogramowaniu. Zakłada się, że podanie wszystkich trzech numerów wymienionych w art. 7 ust. 5 (NIP, REGON i BDO) będzie obowiązkowe.

Jednocześnie, w art. 7 ust. 4 zawarto wyłączenie dla osób nieobowiązanych do posiadania NIP, zgodnie z którym osoby te będą zwolnione z obowiązku wskazywania numerów rejestracyjnych wymienionych w ust. 5. W rezultacie, ww. osoby będą identyfikowane wyłącznie za pomocą głównego numeru identyfikacyjnego PESEL, jeżeli EORI nie został nadany i nie będą posługiwać się numerami rejestracyjnymi.

Numer NIP uwzględniono w art. 7, zarówno w ust. 3, jaki i w ust. 5. Intencją powyższego jest zapewnienie, że każdy podmiot, inny niż osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej i mający siedzibę na terytorium Polski będzie identyfikowany za pośrednictwem tego numeru. Numer NIP będzie głównym numerem identyfikacyjnym dla przedsiębiorców nieposiadających numeru EORI. Natomiast dla przedsiębiorców posiadających numer EORI, numer NIP będzie numerem rejestracyjnym zgodnie z art. 7 ust. 4 projektowanej ustawy.

Dalsze przepisy odnoszą się do postępowania w zakresie wydawania zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Art. 9 projektowanej ustawy przewiduje możliwość wystąpienia GIOŚ, przed wydaniem decyzji w sprawie przemieszczania odpadów

do Polski, do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, do organu właściwego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów oraz do komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej (PSP) o udzielenie informacji dotyczących przestrzegania przez odbiorcę i instalację odzysku lub unieszkodliwiania odpadów przepisów o ochronie środowiska. Negatywna opinia organu na temat danego zakładu przetwarzania odpadów będzie mogła przełożyć się na wyrażenie sprzeciwu wobec planowanego przywozu odpadów do danej instalacji, w sytuacji kiedy planowane przemieszczanie lub odzysk odpadów nie byłyby zgodne z przepisami krajowymi w zakresie ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia. Z uwagi na konieczność dochowania terminów określonych w przepisach UE, 14-dniowy termin na przekazanie informacji pozostał niezmieniony. Jednocześnie, wystąpienie GIOŚ do ww. organów nie jest obligatoryjne. Z uwagi na powyższe, art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „Kpa” nie będzie miał zastosowania do informacji przekazywanych w trybie art. 8 projektowanej ustawy.

Rozporządzenie 2024/1157 dopuszcza możliwość dokonania zmian w wydanej zgodzie, jeżeli wszystkie zainteresowane właściwe organy uznają, że nie jest wymagane nowe zgłoszenie. Dotychczasowa praktyka pokazuje natomiast, że zawężanie możliwości zmiany zezwolenia tylko do przewoźników stanowi utrudnienie dla przedsiębiorców w zakresie możliwości realizacji przemieszczeń. Zwłaszcza dotkliwie odczuwalny jest brak możliwości zmiany trasy przewozu odpadów, gdy ta wskazana w decyzji została czasowo zamknięta lub zablokowana (np. z uwagi na kolejki na przejściach granicznych). Również brak możliwości zmiany lub dodania rodzaju opakowania narażał przedsiębiorców na niepotrzebne koszty lub uniemożliwiał realizację przemieszczeń zgodnie z posiadaną decyzją GIOŚ. W związku z tym w art. 10 ust. 2 projektowanej ustawy określono, że zmiany w zgłoszeniu, na które udzielono zgody, dotyczące przewoźnika, rodzaju transportu, rodzaj opakowania i trasy przewozu odpadów na terytorium kraju oraz rodzaju opakowania odpadów, następują w drodze zmiany decyzji. Jednocześnie, zmiany pozostałych obligatoryjnych elementów decyzji określonych w art. 10 ust.1 wymagają dokonania nowego zgłoszenia, tj. uzyskania nowego zezwolenia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia (UE) 2024/1157.

Z katalogu organów, którym GIOŚ przekazywał kopie wydanych decyzji o wyrażeniu zgody lub sprzeciwu usunięto Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego, z uwagi na przewidziany dostęp tych organów do centralnego systemu,

określonego w art. 27 rozporządzenia 2024/1157, w którym będzie zawarta cała dokumentacja dotycząca legalnego przemieszczania odpadów.

Ustawa określa również organ właściwy do wydawania decyzji o zatwierdzeniu lub odrzuceniu wniosku o wydanie zezwolenia wstępnego. Decyzje te wydawać będzie, jak dotychczas, GIOŚ. Tak jak dotychczas również wydane zezwolenie wstępne może zostać przez GIOŚ cofnięte bez odszkodowania.

W art. 19 projektowanej ustawy proponuje się utrzymanie dotychczasowego obowiązku pozyskania przez GIOŚ opinii właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, organu właściwego do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów oraz komendanta powiatowego (miejskiego) PSP na temat funkcjonowania instalacji przed wydaniem zezwolenia wstępnego. Negatywna opinia ww. organów dotycząca instalacji odzysku odpadów będzie mogła przełożyć się na odmowę wydania zezwolenia wstępnego dla danej instalacji, na podstawie art. 14 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1157. Jednocześnie do postępowań w sprawach zezwoleń wstępnych przepis art. 106 Kpa stosuje się odpowiednio.

Projektodawca przewiduje, że Polska, tak jak dotychczas, będzie korzystać z wynikającego z art. 4 ust. 1 Konwencji bazylejskiej prawa do zakazu importu odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów w celu ich unieszkodliwienia. Zgodnie z powyższym, w art. 15 projektowanej ustawy utrzymano całkowity zakaz przywozu do Polski odpadów w celu unieszkodliwiania. Umożliwi to wykorzystanie istniejących instalacji unieszkodliwiania do procesów związanych z odpadami powstającymi w kraju. Jest to również realizacja obowiązującej w Unii Europejskiej zasady samowystarczalności na poziomie krajowym. Nie ma merytorycznych podstaw, dla których krajowe instalacje unieszkodliwiania miałyby optymalizować koszty funkcjonowania przez przetwarzanie odpadów z zagranicy.

Podobnie proponuje się, w art. 16 projektu, utrzymanie zakazu przywozu do Polski odpadów komunalnych oraz odpadów powstających z przetwarzania odpadów komunalnych, z wyjątkiem przywozu odpadów zebranych selektywnie do recyklingu. W Uchwale nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M. P. poz. 702, dalej: KPGO) określono niezbędne moce przerobowe instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych do 2034 r. na 4,2 mln Mg rocznie. Oznacza to, że brakująca wydajność tych instalacji, po uwzględnieniu instalacji, które są aktualnie w fazie eksploatacji, o wydajności łącznej 1,435 mln Mg/rok, wyniesie około 2,765 mln Mg/rok. Nie ma zatem uzasadnienia dla usunięcia zakazu przywozu tego strumienia odpadów

przeznaczonych do spalania, zarówno bezpośrednio, jak i do procesów przejściowych, które poprzedzają spalanie. W odniesieniu do instalacji typu MBP, zgodnie z KPGO ich moce przerobowe w skali kraju określone są jako wystarczające. Jednocześnie, treść KPGO nie wskazuje na istniejące wolne moce przerobowe ww. instalacji, ani na potrzebę zasilania ww. instalacji odpadami pochodzącymi z zagranicy. To samo dotyczy innych sposobów przetwarzania odpadów komunalnych przewidzianych w KPGO.

Istotne jest również, że jednym z zasadniczych celów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, jakie zakłada KPGO, jest minimalizacja ilości składowanych odpadów, do 30 % w roku 2025, do 20 % w 2030 r. oraz do 10 % w 2035 r. Jednocześnie, według danych zawartych w ww. dokumencie, ilość odpadów komunalnych poddanych składowaniu w 2020 r. kształtowała się na poziomie 39,8 %. Biorąc pod uwagę powyższe, dla osiągnięcia założonych celów kluczowe jest, aby moce przerobowe wszystkich instalacji krajowych przetwarzających odpady w procesach innych niż składowanie, były wykorzystane na zagospodarowanie odpadów pochodzenia krajowego.

Ponadto można zauważyć, że w statystykach GIOŚ dotyczących przemieszczania odpadów utrzymuje się duża liczba wniosków o wydanie zezwolenia na wywóz odpadów w postaci paliwa alternatywnego z odpadów komunalnych z Polski, a masa tych odpadów wywożona z Polski z roku na rok stale rośnie. Odpady komunalne są również przedmiotem działań nielegalnych, w tym nielegalnego obrotu i porzucania w miejscach nielegalnego nagromadzenia. Oznacza to również, że zrezygnowanie z zakazu przywozu wiązałoby się z koniecznością zwiększonych nakładów i większego zaangażowania organów kontrolnych w zapewnienie nadzoru nad realizacją zgód wydanych przez GIOŚ na przywóz tych odpadów do Polski.

W przypadkach braku realizacji przemieszczania odpadów zgodnie z planem, dotychczasowa ustawa o mpo przewiduje obligatoryjne wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej. Konieczność prowadzenia postępowania administracyjnego w każdym przypadku sprawia, że odpady nie mogą być zwrócone niezwłocznie po odmowie ich przyjęcia przez instalację przetwarzania. Oczekiwanie na przeprowadzenie postępowania administracyjnego nie ma w takich przypadkach uzasadnienia, z uwagi na potencjalny negatywny wpływ odpadów na środowisko. Z uwagi na powyższe w projekcie ustawy, w art. 26 proponuje się wszczęcie postępowania administracyjnego dopiero w sytuacji, gdy dany podmiot nie zrealizuje w określonym terminie uzgodnionego pomiędzy właściwymi organami dalszego trybu postępowania z odpadami (art. 25 projektu). Takie rozwiązanie jest zgodne z przepisami rozporządzenia 2024/1157.

Ponadto w projektowanej ustawie uregulowano zasady wykonania obowiązków, o których mowa w art. 22 i 23 rozporządzenia (UE) 2024/1157 przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, działającego w charakterze właściwego organu wysyłki, w sytuacji gdy decyzja administracyjna w przedmiocie odbioru i zagospodarowania odpadów jest niewykonalna. Takie rozwiązanie będzie miało miejsce przede wszystkim w przypadku nieskuteczności postępowania egzekucyjnego mającego za przedmiot doprowadzenie do przymusowego wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym. Służyć to będzie pełnemu wdrożeniu procedur dotyczących zwrotu i zagospodarowania odpadów, określonych w art. 22 i 23 rozporządzenia (UE) 2024/1157. W art. 27 proponuje się, aby ww. przejęcie obowiązków w zakresie zwrotu odpadów przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska odbywało się po pisemnym poinformowaniu pozostałych zainteresowanych właściwych organów oraz zgłaszającego lub osoby, która organizuje przemieszczenie. Powyższe zwiększy możliwości skutecznej realizacji obowiązków wynikających z art. 22 i 23 rozporządzenia (UE) 2024/1157 i zapewni przejrzystość dalszego sposobu postępowania z odpadami, pochodzącymi z nieudanego przemieszczania.

W obszarze nielegalnego przemieszczania odpadów GIOŚ dotychczas wszczynął postępowanie administracyjne oraz, w drodze decyzji, zobowiązywał podmiot odpowiedzialny za nielegalne przemieszczanie odpadów, do ich zagospodarowania, określając sposób i termin realizacji. Takie rozwiązanie zaproponowano również w art. 28 ust. 1 projektowanej ustawy. Należy jednak wskazać, że czas wydawania decyzji i narażenie na prowadzenia długiego postępowania są niewspółmierne do zamierzonych celów i prowadzą do wydłużenia czasu zagospodarowania odpadów, narażając tym samym środowisko na potencjalny negatywny wpływ przechowywania odpadów. Z uwagi na powyższe, w projektowanym art. 28 ust. 2 wskazano alternatywne rozwiązanie w postaci fakultatywnego wezwania podmiotu, któremu można przypisać odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie odpadów, do zwrotu lub zagospodarowania tych odpadów, które będzie kierowane przez GIOŚ już na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego. Natomiast, w celu zapewnienia przestrzegania przepisów projektowanej ustawy, w przypadku realizacji wezwania, o którym mowa w art. 28 ust. 2 projektowanej regulacji niezgodnie z jego treścią, projekt ustawy w art. 36 ust. 2 przewiduje karę pieniężną, którą na adresata wezwania nakłada wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Uwzględniając przedmiot regulacji oraz sposób jej ukształtowania przez unijnego ustawodawcę w rozporządzeniu 2024/1157, art. 29 projektowanej ustawy przewiduje jednoinstancyjność postępowania administracyjnego prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w sprawach dotyczących zobowiązania do odbioru i

zagospodarowania odpadów w przypadku braku realizacji przemieszczenia odpadów zgodnie z planem, albo w przypadku nielegalnego przemieszczenia odpadów.

Za wprowadzeniem takiego rozwiązania przemawia w szczególności ustalenie w rozporządzeniu 2024/1157 konkretnych, krótkich terminów na dokonanie zwrotu oraz odzysku lub unieszkodliwienia odpadów będących przedmiotem wspomnianych przemieszczeń. Zamierzeniem ustawodawcy jest doprowadzenie do maksymalnie szybkiego działania organów w tego rodzaju sprawach, aby zapobiegać ewentualnemu powstaniu szkód w środowisku. Powyższe może odbyć się przede wszystkim poprzez skrócenie postępowania administracyjnego i wyłączenie możliwości złożenia przez Stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, co doprowadzi do przyspieszenia uzyskania ostateczności oraz prawomocności decyzji w tym zakresie. Dotychczasowa praktyka działania organu obrazuje też, że czas prowadzenia dwuinstancyjnych postępowań administracyjnych w tego rodzaju sprawach znacznie przekraczał 90-dniowy lub 30-dniowy termin wynikający z przepisów unijnych. Było to niejednokrotnie niezależne od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Dotychczasowe doświadczenie wskazuje także, iż przypadki całkowitego uchylania decyzji zapadłych w pierwszej instancji oraz umorzenia postępowań należą do rzadkości i są w głównej mierze następstwem wykonania obowiązków przez Stronę w toku trwającego postępowania, a nie błędów natury merytorycznej. Powyższe potwierdza również fakt niskiego stopnia uchylania decyzji przez Sąd w tym przedmiocie. Skrócenie postępowań, powodujące zarazem możliwość szybszego wykonania decyzji i zmniejszenie ryzyka zanieczyszczenia środowiska zwiększy wiarygodność Rzeczypospolitej Polskiej i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na arenie międzynarodowej, w relacjach z innymi państwami. Zaproponowane rozwiązanie jest zgodne z Konstytucją RP, która przewiduje dwuinstancyjność postępowania sądowego, a także z art. 15 Kpa.

W art. 32 projektu, uregulowano również kwestię wykonania obowiązków za podmiot odpowiedzialny za nielegalne przemieszczania odpadów – przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w sytuacji kiedy odbiór odpadów i ich zagospodarowanie przez zobowiązane podmioty jest niewykonalne, jak przewidziano w art. 25 ust. 2 lit. c, oraz art. 25 ust. 8 lit. b rozporządzenia (UE) 2024/1157. Dotyczy to sytuacji, gdy decyzja administracyjna w przedmiocie odbioru i zagospodarowania odpadów jest niewykonalna. Takie rozwiązanie będzie miało miejsce przede wszystkim w przypadku nieskuteczności postępowania egzekucyjnego mającego za przedmiot doprowadzenie do przymusowego wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym. Podobnie, jak w przypadku działań dotyczących odpadów pochodzących z przemieszczenia, które nie mogą być zakończone zgodnie z planem,

proponuje się, żeby powyższe następowało po poinformowaniu pozostałych zainteresowanych właściwych organów oraz zgłaszającego lub osobę uznaną za zgłaszającego lub osobę, która zorganizowała przemieszczanie lub odbiorcę. Powyższe zwiększy możliwości skutecznej realizacji obowiązków wynikających z art. 25 i 26 rozporządzenia (UE) 2024/1157 i zapewni przejrzystość dalszego sposobu postępowania z odpadami, pochodzącymi z nielegalnego przemieszczania.

Ponadto w art. 30 projektowanej regulacji, proponuje się wyodrębnienie w przepisach projektowanej ustawy odpadów w postaci pojazdów, które w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie nielegalnego przemieszczania odpadów zostały naprawione i zarejestrowane. Pojazdy to szczególnie strumień odpadów wymagający zapewnienia szczegółowych regulacji. Brak regulacji w tym zakresie skutkowałby kierowaniem już naprawionych i sprawnych pojazdów do stacji demontażu pojazdów. W konsekwencji dochodziłoby do sytuacji, w której przedmiot nadający się do wykorzystania zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem, jest wprowadzany do systemu gospodarki odpadami wbrew zasadom gospodarki o obiegu zamkniętym. Wyraźne wskazanie w przepisach, że taki pojazd zarejestrowany nie jest kierowany do systemu gospodarowania odpadami przyczyni się do realizacji jednego z celów określonych w ramowej dyrektywie 2008/98/WE w sprawie odpadów, tj. do zmniejszenia ilości odpadów oraz negatywnych skutków dla środowiska, zapewniając ponowne wykorzystanie pojazdów, które nadają się do wykorzystania zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem. Proponowane rozwiązanie przyczyni się tym samym do wsparcia gospodarki w obiegu zamkniętym, zmierzającej do racjonalnego wykorzystania zasobów i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów, które – podobnie jak materiały oraz surowce – powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane. Proponowane rozwiązanie nie eliminuje konieczności zastosowania sankcji administracyjnych, tj. nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, w sytuacji, gdy pojazd, jako przedmiot nielegalnego międzynarodowego przemieszczania, stanowił odpad w dacie jego przemieszczania.

Art. 24 ust. 1 i art. 26 ust. 1 rozporządzenia 2024/1157 wskazują jednostki zobowiązane do ponoszenia kosztów wynikających odpowiednio z przemieszczania odpadów, które nie może zostać zrealizowane zgodnie z planem oraz z nielegalnego przemieszczania. W każdym z tych przypadków odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów i tym samym pokrycie kosztów takiego zagospodarowania może przejść właściwy organ, a więc na gruncie polskich przepisów GIOŚ. Zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 6 ustawy POŚ działania z zakresu

zagospodarowania odpadów nielegalnie przemieszczonych są finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dalej jako „NFOŚiGW”. Aktualnie obowiązujące przepisy nie regulują kwestii dochodzenia przez GIOŚ od podmiotu zobowiązanego zwrotu poniesionych kosztów zagospodarowania odpadów. Właściwym w wymiarze społecznym, jak i finansowym jest uregulowanie tej kwestii w projektowanej ustawie (art. 35 projektowanej ustawy). Prawo do roszczenia zwrotnego przysługujące w tym wypadku GIOŚ będzie odbywać się względem podmiotu odpowiedzialnego za przemieszczenie odpadów niezgodnie z planem lub nielegalne przemieszczenie odpadów i stanowić przychód NFOŚiGW. Proponuje się ponadto, w art. 52 ust. 4, wprowadzenie przepisu przejściowego, który uprawnia GIOŚ do dochodzenia zwrotu kosztów poniesionych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. GIOŚ otrzymał z NFOŚiGW dofinansowanie na realizację zagospodarowania odpadów pochodzących z nielegalnego przemieszczania. Zostaną one wykorzystane w sytuacji, gdy GIOŚ pokryje koszty zagospodarowania odpadów, również w przypadkach, gdy podmioty odpowiedzialne za nielegalne przemieszczanie odpadów istnieją i będzie możliwe wyegzekwowania od nich w przyszłości zwrotu poniesionych kosztów. Z uwagi jednak na przedłużające się procedury egzekucji w administracji i tym samym przekroczenie terminu na zwrot odpadów i ich zagospodarowanie, określonego w przepisach unijnych, GIOŚ być może pokryje koszty zagospodarowania odpadów jeszcze przed wejściem w życie przepisów projektowanej ustawy. Z uwagi na brak uregulowania tej kwestii w przepisach aktualnie obowiązujących, uzasadnione jest wprowadzenie przepisu przejściowego umożliwiającego GIOŚ dochodzenia zwrotu kosztów poniesionych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, jeżeli nie upłynęły 3 lata od ich pokrycia.

Odnosząc się do obowiązku zapewnienia bezpiecznego przechowywania odpadów w przypadku ujawnienia ich nielegalnego przemieszczania, w obowiązującej ustawie o mpo funkcjonuje przepis (art. 27 ust. 1) zobowiązujący organy, które ujawniły nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów, do podjęcia niezwłocznie działań mających na celu zabezpieczenie przed oddziaływaniem odpadów na środowisko, w tym szczególnie życie i zdrowie ludzi. W projektowanej regulacji (art. 33) zaproponowano zmianę sformułowania o zabezpieczeniu odpadów (stosowanego w przepisach dotychczasowych) na ich przechowywanie, co zapewni zgodność działań w tym zakresie z treścią art. 24a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587., z późn. zm.). Ponadto, z uwagi na niewystarczającą liczbę miejsc parkingowych zapewnionych przez starostów, taka regulacja pośrednio rozszerzy katalog miejsc bezpiecznego przechowywania odpadów, gdyż w sytuacji braku miejsca na parkingu zwiększy możliwości działania służb względem podmiotów

zaangażowanych w przemieszczanie odpadów w działania na rzecz ich dalszego bezpiecznego przechowywania. Taka zmiana przede wszystkim usunie wątpliwości odnośnie do przechowywania odpadów na określony czas, również u przedsiębiorców zapewniających odpowiednie warunki tego przechowywania, w tym oddziaływania na środowisko (art. 33 ust. 2).

Ponadto, w art. 33 ust. 7 projektu ustawy określono tryb kierowania wezwania do podmiotów zaangażowanych w przemieszczanie odpadów do przedstawienia dowodów, dokumentów i informacji w określonym terminie w celu ustalenia, czy substancja lub przedmioty przemieszczane są odpadami, zgodnie z art. 61 ust. 4 rozporządzenia 2024/1157. Umożliwi to GIOŚ oraz organom uprawnionym do kontroli przemieszczania odpadów wezwania każdego podmiotu uczestniczącego w międzynarodowym przemieszczaniu towarów do udowodnienia, że przewożone materiały nie stanowią odpadów lub przemieszczanie odpadów nie jest nielegalne.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 2024/1157 państwa członkowskie UE ustanawiają przepisy przewidujące sankcje za naruszanie przepisów tego rozporządzenia oraz podejmują wszelkie niezbędne środki, by zapewnić ich stosowanie. Ustanowione sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Co w powyższym kontekście istotne, przepisy rozporządzenia 2024/1157 przewidują dwie procedury przemieszczania odpadów: informowania (z wykorzystaniem załącznika VII) oraz uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody. Odpady podlegające procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, co do zasady stanowią odpady, które ze względu na swoje właściwości, stanowią większe zagrożenie dla środowiska niż te, które klasyfikuje się jako odpady wymagające informowania. Zaznaczyć przy tym należy, że wydanie zezwolenia na transgraniczne przemieszczanie odpadów, zarówno jednorazowe, jak i wielokrotne, wiąże się z opłatą skarbową w wysokości 14 000 zł. Z kolei przemieszczanie odpadów w ramach procedury informowania nie jest obciążone opłatami administracyjnymi. Wysokość kary za nielegalne przemieszczanie odpadów należy zatem uzależnić także od procedury, jaka powinna objąć przemieszczane odpady. Dodatkowo przepisy powinny zakładać miarkowanie kary pieniężnej. Minimalna kara pieniężna za przemieszczenie w sposób nielegalny odpadów objętych procedurą uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody powinna być zatem wyższa niż koszty administracyjne związane z uzyskaniem stosownej decyzji. Ponadto, biorąc pod uwagę utrzymującą się liczbę przypadków nielegalnego przemieszczania odpadów, a przede wszystkim rosnące koszty zagospodarowania odpadów, uzasadnione jest podniesienie minimalnych kwot kar za naruszenia w obszarze przemieszczania odpadów i pozostawienie

górnej ich granicy w wysokości 1 000 000 zł. Kary pieniężne stanowią przychód NFOŚiGW, który udziela dofinansowania GIOŚ na zagospodarowanie odpadów. Potencjalnie w każdym ujawnionym przypadku nielegalnego przemieszczania istnieje ryzyko przejścia przez GIOŚ odpowiedzialności za zwrot lub zagospodarowanie odpadów oraz poniesienia kosztów z tym związanych. W 2025 r. GIOŚ prowadził postępowanie przetargowe w kierunku zagospodarowania odpadów, ze środków NFOŚiGW, pochodzących z nielegalnego przemieszczania. Koszt zagospodarowania 1 tony odpadów (o kodzie 19 12 12) był oszacowany na ok. 2500 zł, co oznacza, że zagospodarowanie 1 transportu odpadów załadowanych na ciężarówkę (ok. 24 tony) wynosi 60 000 zł. W związku z tym projekt zakłada podniesienie minimalnej kwoty kary za dokonanie nielegalnego przemieszczenia odpadów objętych procedurą zgłoszenia i zgody oraz wysłanych wbrew zakazowi (art. 38 ust. 1) z aktualnie obowiązujących 10 000 zł do 50 000 zł. Z kolei za dokonanie nielegalnego przemieszczenia odpadów podlegających przepisom w zakresie informowania proponuje się karę w wysokości co najmniej 30 000 zł (art. 38 ust. 2). Odpady z tzw. „zielonej listy” co do zasady stanowią mniejsze zagrożenie dla środowiska, a ich przemieszczanie nie wymaga uzyskania zezwolenia GIOŚ, dlatego minimalna kwota kary pieniężnej w wysokości 30 000 zł, o której mowa w art. 38 ust. 2 projektowanej ustawy będzie adekwatna przy pozostawieniu możliwości nałożenia kary w maksymalnej wysokości 1 000 000 zł. Projektowana regulacja zakłada podniesienie również minimalnych kar za naruszenia obowiązujących procedur w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów.

Niezmieniony zaś pozostał 14-dniowy termin na uiszczenie kary pieniężnej liczony od dnia, w którym decyzja nakładająca karę pieniężną stała się prawomocna.

III. Zmiany w przepisach obowiązujących

Projekt wprowadza zmiany w przepisach obowiązujących głównie o charakterze porządkowym. Dodatkowo projekt wprowadza zmiany do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, określając, że roszczenia zwrotne za zagospodarowanie przez GIOŚ odpadów pochodzących z nielegalnego przemieszczania stanowią przychód NFOŚiGW.

Ponadto, w celu zapewnienia zgodności przepisów ustawy z art. 63 ust. 3 lit. b rozporządzenia 2024/1157, projekt ustawy przewiduje zmianę art. 47 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach poprzez wprowadzenie możliwości cofnięcia zezwolenia z uwagi na naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1157.

Większość przepisów rozporządzenia 2024/1157 będzie miała zastosowanie od 21 maja 2026 r., w związku z tym projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 21 maja 2026 r.

IV. Pozostałe informacje

Projekt ustawy zawiera upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią 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.), w związku z czym nie podlegają notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w tych przepisach.

Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.) określony został w ocenie skutków regulacji (OSR).

Projekt nie zawiera przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej, w związku z powyższym nie ma konieczności stosowania przepisów uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M. P. poz. 205).