

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel projektowanej ustawy

W dniu 30 kwietnia 2024 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowano rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (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 uchylenia 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 Unii Europejskiej (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 bezpośrednio, jednak niezbędne jest określenie na poziomie ustawowym ram instytucjonalnych i organizacyjnych do wykonywania zadań z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów. Należy ponadto 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, a jednocześnie, 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. Mając na uwadze planowany zakres zmian przepisów na poziomie krajowym, uzasadnione jest uchwalenie nowej ustawy, która w całości zastąpi ustawę mpo.

II. Projektowane przepisy

Projekt ustawy określa właściwe organy i ich zadania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, formę przekazywania i wymiany informacji, współpracę organów krajowych w zakresie egzekwowania przepisów oraz administracyjne kary pieniężne za naruszanie obowiązków wynikających z przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów. Zakres regulacji ustawy został określony w art. 1 projektu i odpowiada obszarowi pozostawionemu państwom członkowskim do uregulowania na poziomie krajowym w związku ze stosowaniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1157.

W toku prac nad projektem ustawy projektodawca wziął pod uwagę, że w przepisach rozporządzenia 2024/1157 normodawca unijny wielokrotnie posługuje się pojęciem „instalacja” (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), jednak bez wprowadzenia jego definicji. Jednocześnie analiza tekstu rozporządzenia nie wskazuje, aby jego przepisy odnosiły się wyłącznie do „instalacji” rozumianych zgodnie z art. 3 pkt 3 dyrektywy PEiR 2010/75/UE z dn. 24 listopada 2010 w sprawie emisji przemysłowych (...). Ponadto, w angielskojęzycznej wersji rozporządzenia, stosowane jest określenie „facility” a nie „installation”. Tym samym, „instalacja”, w kontekście rozporządzenia 2024/1157, powinna być rozumiana jako zakład prowadzący odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, co obejmuje nie tylko odzysk lub unieszkodliwienie w instalacjach, ale także poza instalacjami. W celu uniknięcia wątpliwości, czy wyraz „instalacja” należy interpretować w odniesieniu do rozporządzenia 2024/1157, czy w świetle art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 i 1080) wdrażającym dyrektywę 2010/75/UE, projekt ustawy celowo nie posługuje się ww. pojęciem, a zamiast tego odnosi się każdorazowo do „prowadzącego przetwarzanie odpadów”, „prowadzącego odzysk lub unieszkodliwienie”, „prowadzącego odzysk” itp. Intencją powyższego jest zapewnienie, że przepisy ustawy będą się odnosić zarówno do zakładów prowadzących przetwarzanie odpadów w „instalacjach”, jak i poza instalacjami.

W art. 2 projektu wprowadzono słownik ustawowy obejmujący pojęcia niezbędne dla prawidłowego stosowania ustawy. Zdefiniowano w szczególności pojęcia „rozporządzenia 1013/2006”, „rozporządzenia 2025/1290”, „dyrektywy 2008/98/WE”, „terytorium kraju”, „odbiorcy odpadów przemieszczonych nielegalnie” oraz „centralnego systemu”. Rozwiązanie to służy zapewnieniu jednoznaczności terminologicznej oraz uniknięciu wątpliwości

interpretacyjnych przy stosowaniu przepisów ustawy i przepisów unijnych. W definicji „odbiorcy odpadów przemieszczonych nielegalnie” zastosowano domniemanie, że władający powierzchnią ziemi jest uznawany za odbiorcę odpadów pochodzących z nielegalnego przemieszczania. Rozporządzenie nie przewiduje definicji odbiorcy odpadów przywiezionych nielegalnie. Definicja odbiorcy określona w rozporządzeniu 2024/1157 ma zastosowanie do procedur legalnego przemieszczania odpadów, na co wskazuje w szczególności zapis, z którego wynika, że odbiorca przyjmuje odpady w celu ich odzysku lub unieszkodliwienia. Tym samym definicja nie obejmuje podmiotów działających w złej wierze, odbierających odpady w celu innym niż właściwe zagospodarowanie odpadów, np. porzucenie odpadów. Przepisy art. 25 i 26 rozporządzenia przewidują odpowiedzialność odbiorcy za nielegalne przemieszczanie odpadów. Bazowanie tylko na definicji odbiorcy, określonej w rozporządzeniu 2024/1157, w sprawach z nielegalnego przemieszczania odpadów, rodziłoby ryzyko, że odbiorca, który odebrał odpady nielegalnie, nie jest ich odbiorcą, ponieważ jego celem nie był odzysk tych odpadów. Należy podkreślić, że domniemanie będzie miało zastosowanie tylko w sytuacjach wyjątkowych, po przeprowadzeniu pełnego postępowania dowodowego w każdej, indywidualnej sprawie. W pierwszej kolejności GIOŚ będzie stosował regulacje wynikające wprost z przepisów rozporządzenia 2024/1157. Podmioty odpowiedzialne za nielegalne przemieszczanie odpadów będą ustalane w toku postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 25 rozporządzenia 2024/1157 z zastosowaniem definicji poszczególnych podmiotów z art. 3 pkt 5-7 tego rozporządzenia. Dopiero po wyczerpaniu możliwości wyegzekwowania zagospodarowania odpadów przez podmiot bezpośrednio odpowiedzialny za nielegalne działania, będzie możliwe skorzystanie z instytucji domniemania. Domniemanie zatem ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz może być stosowane dopiero po podjęciu przez właściwy organ działań zmierzających do ustalenia rzeczywistego odbiorcy odpadów.

W projekcie proponuje się wprowadzenie przepisu umożliwiającego stosowanie przepisów rozporządzenia 2024/1157 w odniesieniu do wszystkich podmiotów, które potencjalnie mogą uczestniczyć w transgranicznym przemieszczaniu odpadów. Rozporządzenie 2024/1157 wprowadza podział na osoby fizyczne oraz osoby prawne. W polskim prawie przepisy szczególne przyznają zdolność prawną również jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. W związku z powyższym w art. 3 projektowanej ustawy wskazano, że regulacje rozporządzenia 2024/1157 stosuje się także do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym przepisy szczególne przyznają zdolność prawną.

W art. 4 projektowanej ustawy uregulowano, że językiem akceptowanym, w rozumieniu art. 28 rozporządzenia 2024/1157, jest język polski. Rozwiązanie to zapewnia jednoznaczne ustalenie wymagań językowych w postępowaniach dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów.

W art. 5 projektu ustawy dookreślono, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska wykonuje zarówno obowiązki właściwego organu, jak i obowiązki państwa członkowskiego wynikające z rozporządzenia 2024/1157 oraz z rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2025/1290. Jednocześnie art. 5 ust. 2 stanowi podstawę współpracy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z organami Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego oraz wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska w zakresie nadzoru nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów oraz zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów. Instytucjonalne podstawy systemu kontroli nie ulegają zatem zasadniczej zmianie względem stanu dotychczasowego. Jednocześnie, projektowana ustawa nie określa zadań ww. organów, te bowiem są uregulowane w przepisach odrębnych, tj.: ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, 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 istniejąca organizacja krajowego systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów umożliwia właściwą współpracę pomiędzy zaangażowanymi organami kontrolnymi.

Rozdział 3 projektu dotyczy elektronicznego przekazywania i wymiany informacji. W art. 6 przewidziano, że wnoszenie, sporządzanie, przekazywanie, wymiana i doręczanie dokumentów oraz informacji, o których mowa w art. 27 ust. 1 rozporządzenia 2024/1157, odbywa się za pośrednictwem centralnego systemu, a w tym zakresie przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych nie stosuje się. 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 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. Jednocześnie wskazano moment doręczenia informacji i dokumentów oraz sposób postępowania wobec organów administracji publicznej nieposiadających dostępu do centralnego systemu. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednolitego, unijnego modelu elektronicznej wymiany dokumentów i informacji.

W celu wykonania obowiązków państwa członkowskiego wynikających z art. 9 rozporządzenia 2025/1290 w art. 7 projektu 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. Podkreślić przy tym należy, że wskazanie ww. numerów będzie dla przedsiębiorcy jednorazowym działaniem, koniecznym jedynie do rejestracji podmiotu w systemie centralnym. Późniejsze użytkowanie systemu, w celu dokonywania zgłoszeń w rozumieniu tytułu II rozporządzenia 2024/1157 bądź wypełniania dokumentów towarzyszących transportom nie będzie wymagało ponownego uzupełniania danych (budowa systemu elektronicznego zakłada, że wprowadzanie danych podmiotów uczestniczących w przemieszczaniu odpadów do poszczególnych pól formularzy będzie polegało na ich wyborze z listy rozwijanej, a nie ręcznym wpisywaniu.)

Jednocześnie, w art. 7 ust. 4 zawarto wyłączenie dla osób fizycznych nieobowiązanych do posiadania NIP. Na podstawie ww. wyłączenia osoby te będą identyfikowane wyłącznie za pomocą numeru PESEL, który w ich przypadku będzie służył jako główny numer identyfikacyjny, i nie będą posługiwać się numerami rejestracyjnymi. Nie uwzględniono ewentualności nieposiadania przez osobę fizyczną numeru PESEL, przyjmując założenie, że takie osoby nie będą rejestrowane w systemie elektronicznym do czasu uzyskania takiego numeru. Należy tu wyjaśnić, że czynności wymagające rejestracji w systemie elektronicznym co do zasady są wykonywane w ramach działalności gospodarczej, natomiast rejestracja osób fizycznych, nieobowiązanych do posiadania numerów NIP, REGON i BDO powinna być

ograniczona do bardzo specyficznych, jednostkowych przypadków. Zatem nie ma uzasadnienia do rejestracji osób, których identyfikacja może być utrudniona lub niemożliwa, ze względu na brak numeru PESEL.

Numer NIP uwzględniono zarówno w art. 7 w ust. 3, jak i art. 7 ust. 5 projektu ustawy. 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. 5 projektowanej ustawy. Celem tych rozwiązań jest jednoznaczna identyfikacja uczestników przemieszczania odpadów w systemie elektronicznym oraz zapewnienie interoperacyjności z rozwiązaniami przewidzianymi w prawie Unii Europejskiej.

Rozdział 4 projektu określa zasady wydawania decyzji dotyczących przemieszczania odpadów. W art. 8 wskazano, że decyzje, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. a–d rozporządzenia 2024/1157, wydaje Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Decyzje w zakresie zgody bezwarunkowej, zgody z określonymi warunkami, sprzeciwu oraz decyzje o niewyrażeniu zgody, przewidziane w art. 9 ust. 1 lit. a-d rozporządzenia 2024/1157, będą miały formę pisemnych decyzji administracyjnych. Uwzględniono również możliwość wydania zgody milczącej, o której mowa w art. 9 ust. 1 akapit czwarty rozporządzenia 2024/1157, w tym przedmiot i podstawę prawną jej wydania. Z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 27 ust. 1 lit. a ppkt v rozporządzenia 2024/1157, informacje o decyzjach będą przekazywane za pośrednictwem systemu centralnego, co obejmować będzie również zgody milczące, wyłączono art. 122f Kodeksu postępowania administracyjnego, co jest uzasadnione specyfiką elektronicznego obiegu dokumentów i informacji w centralnym systemie.

Art. 9 projektu ustawy przewiduje możliwość wnioskowania przez GIOŚ, przed wydaniem decyzji w sprawie przemieszczania odpadów do Polski, do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, do organu właściwego do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów, o udzielenie informacji dotyczących przestrzegania przez odbiorcę i prowadzącego przetwarzanie odpadów przepisów o ochronie środowiska. Ponadto, GIOŚ będzie miał możliwość wnioskowania do komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej (PSP) o przedstawienie informacji w zakresie przestrzegania przez prowadzącego

przetwarzanie odpadów przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej. W przypadku nieprzestrzegania przez odbiorcę lub prowadzącego przetwarzanie odpadów ww. przepisów, informacje ww. organów będą mogły przełożyć się na wyrażenie sprzeciwu wobec planowanego przywozu odpadów do danego zakładu, 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 niezmienny w stosunku do przepisów dotychczasowych. 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. 9 projektowanej ustawy.

W art. 10 projektu określono elementy decyzji, o których mowa w art. 9 ust. 1 lit. a i b rozporządzenia 2024/1157 oraz określono elementy decyzji, których zmiana nie wymaga dokonania nowego zgłoszenia. Rozporządzenie 2024/1157 dopuszcza możliwość dokonania zmian w wydanej zgodzie na planowane przemieszczenie odpadów, jeżeli wszystkie zainteresowane właściwe organy uznają, że nie jest wymagane nowe zgłoszenie. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że zawężanie możliwości zmiany zezwolenia tylko do przewoźników (jak przewidywał art. 6 ust. 5 ustawy o mpo) 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, środków transportu, rodzaju 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 2024/1157.

W art. 11 projektu określono tryb wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zgody na przemieszczanie odpadów. Ww. przepis, analogicznie do art. 9 ust. 7 rozporządzenia 2024/1157, obejmuje zarówno cofnięcie zgody pisemnej, jak i milczącej.

Art. 12 projektu zakłada informowanie zainteresowanych organów o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub art. 11 projektu. Rozwiązanie to służy zapewnieniu właściwej koordynacji działań organów krajowych związanych z przemieszczaniem odpadów i nadzorem nad odzyskiem, przetwarzaniem oraz trasą przemieszczania odpadów. Przepis nie uwzględnia organów kontrolnych, ponieważ organy te zbędą miały bieżący dostęp do decyzji GIOŚ za pośrednictwem centralnego systemu.

Art. 13 projektu reguluje przypadki, w których Główny Inspektor Ochrony Środowiska pozostawia zgłoszenie bez rozpoznania, zgodnie z przesłankami wynikającymi z art. 8 ust. 5 akapit drugi i ust. 10 akapit drugi rozporządzenia 2024/1157. Jednocześnie wyłączono stosowanie art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozwiązanie to ma dostosować procedurę krajową do mechanizmu wynikającego bezpośrednio z prawa Unii Europejskiej.

W art. 14 projektu utrzymano zakaz przemieszczania na terytorium kraju odpadów w celu unieszkodliwiania w procesach D1–D15. 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 unieszkodliwiania. Zgodnie z powyższym, w art. 14 projektowanej ustawy utrzymano całkowity zakaz przywozu do Polski odpadów w celu unieszkodliwiania. Umożliwi to wykorzystanie istniejących instalacji unieszkodliwiania do przetwarzania odpadów powstających 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. Rozwiązanie to pozostaje spójne z dotychczasowym podejściem krajowym oraz służy ochronie krajowego systemu gospodarowania odpadami i realizacji zasady samowystarczalności.

W art. 15 projektu przewidziano utrzymanie zakazu przywozu na terytorium kraju odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych, z wyjątkiem odpadów zebranych selektywnie przeznaczonych do recyklingu. Rozwiązanie to ma na celu ochronę krajowych mocy przerobowych oraz zapewnienie priorytetowego zagospodarowania odpadów pochodzenia krajowego. 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 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 z Polski odpadów w postaci paliwa alternatywnego, w tym wytworzonego z odpadów komunalnych, a masa tych odpadów faktycznie wywożona z Polski z roku na rok stale rośnie.

Odpady komunalne są również przedmiotem działań nielegalnych, w tym nielegalnego obrotu i porzucania w miejscach do tego nieprzeznaczonych. 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.

Art. 16 projektu stanowi, że zakazy określone w art. 14 i art. 15 nie mają zastosowania do odpadów podlegających obowiązkowi odbioru na podstawie przepisów rozdziału 7. Przepis ten zapewnia spójność projektu z mechanizmami dotyczącymi odpadów przemieszczanych nielegalnie albo przemieszczanych w sposób, który nie może zostać zrealizowany zgodnie z planem, oraz umożliwia wykonanie obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej.

W art. 17 projektu przewidziano możliwość ograniczenia przemieszczania na terytorium kraju odpadów w celu odzysku innego niż recykling lub przygotowanie do ponownego użycia, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony krajowego systemu gospodarowania odpadami. Przepis zawiera również upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw klimatu do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów odpadów oraz procesów odzysku objętych takimi ograniczeniami. Rozwiązanie to ma charakter elastycznego instrumentu ochrony krajowego systemu gospodarowania odpadami.

Rozdział 5 projektu reguluje zezwolenia wstępne. Art. 18 określa, że udzielenie albo odmowa udzielenia zezwolenia wstępnego następuje w drodze decyzji administracyjnej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a kopia decyzji jest przekazywana właściwym organom krajowym. Rozwiązanie to odpowiada dotychczasowemu modelowi kompetencyjnemu.

Art. 19 projektu przewiduje obowiązek pozyskania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska informacji od właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, właściwego organu wydającego decyzje odpadowe oraz właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej przed wydaniem zezwolenia wstępnego. Jednocześnie określono zakres tych informacji, w tym dane o karach, cofnięciach zezwoleń, wstrzymaniu działalności oraz toczących się postępowaniach. Informacje ww. organów dotyczące prowadzącego odzysk odpadów będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie zezwolenia wstępnego.

W art. 19 ust. 4 projektu określono obowiązkowe elementy zezwolenia wstępnego, obejmujące numer rejestracji, dane prowadzącego odzysk i miejsca prowadzenia odzysku, opis technologii, kody odpadów, ilość odpadów oraz okres ważności zezwolenia. Rozwiązanie to zapewnia jednolitość i przejrzystość dokumentowania zezwoleń wstępnych.

Art. 20 projektu nakłada na Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązek publikowania listy zezwoleń wstępnych na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu oraz określa zakres danych ujawnianych na tej liście. Przepis ten służy przejrzystości działania organu oraz ułatwia weryfikację aktualnych zezwoleń wstępnych przez zainteresowane podmioty i organy.

W art. 21 projektu przewidziano możliwość cofnięcia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zezwolenia wstępnego w przypadkach przewidzianych w art. 14 ust. 10

rozporządzenia 2024/1157. Jednocześnie uregulowano obowiązki informacyjne związane z cofnięciem zezwolenia oraz jego ujawnieniem na liście zezwoleń wstępnych.

W rozdziale 6 projektu uregulowano zagadnienia związane z gwarancjami finansowymi wymaganymi na podstawie art. 7 rozporządzenia 2024/1157. W art. 22 określono dopuszczalne formy gwarancji finansowej, wskazano podmioty uprawnione do udzielania gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych, zasady składania gwarancji i depozytu oraz elementy, które powinny wynikać z treści gwarancji. Jednocześnie przyjęto, że gwarancja finansowa zatwierdzana jest w zgodzie na przemieszczanie odpadów. Rozwiązania te zachowują podstawowy model przyjęty w przepisach dotychczasowych, przy dostosowaniu go do nowego rozporządzenia unijnego. W projekcie ustawy zachowano te same formy gwarancji finansowej, które były akceptowane na gruncie przepisów dotychczasowych, tj. gwarancję bankową, gwarancję ubezpieczeniową oraz depozyt sumy pieniężnej na wydzielonym rachunku bankowym. Projektodawca zdecydował się na pozostanie przy ww. formach gwarancji oceniając, że w najlepszy sposób zabezpieczają one interesy Skarbu Państwa. W szczególności, projektodawca nie zdecydował się na rozszerzenie katalogu akceptowanych form gwarancji finansowej o instrumenty ubezpieczeniowe, z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, przez działalność ubezpieczeniową rozumie się wykonywanie czynności ubezpieczeniowych związanych z oferowaniem i udzielaniem ochrony na wypadek ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych. Tymczasem art. 7 ust. 2 nie jest ograniczony do zdarzeń losowych, czy też niezawinionych przez zgłaszającego. W związku z tym projektodawca ocenił, że produkty ubezpieczeniowe mogłyby nie gwarantować wypłaty środków we wszystkich okolicznościach przewidzianych w art. 7 ust. 2 rozporządzenia 2024/1157, np. wtedy, kiedy przemieszczanie zostałoby uznane za nielegalne. Ponadto wprowadzono ograniczenie, zgodnie z którym gwarancje bankowe i ubezpieczeniowe będą mogły być udzielane jedynie przez unijne instytucje finansowe. Jednocześnie, wszystkie dopuszczone ustawą formy gwarancji będą na równi akceptowalne przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Wybór formy gwarancji, w ramach określonych ustawą, będzie należał do przedsiębiorcy.

W projekcie nie przewidziano analogicznej do art. 20 ust. 6 ustawy mpo delegacji do wydania rozporządzenia wykonawczego w sprawie określenia wzorów formularzy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej. Jednocześnie, w art. 22 ust. 7 projektu określono obowiązkowe elementy, które powinny zawierać gwarancje. Wskazać należy, że są to zasadniczo te same elementy, które do tej pory były zalecane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w

drodze nieformalnych wytycznych i były powszechnie stosowane przez instytucje finansowe udzielające gwarancji na potrzeby transgranicznego przemieszczania odpadów.

Gwarancje finansowe, tak jak do tej pory, będą zatwierdzane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w decyzji zezwalającej na przemieszczanie odpadów. W ocenie projektodawcy, każdy inny potencjalny sposób zatwierdzania gwarancji, który odbywałby się niezależnie od wydania zezwolenia, generowałby dodatkowe etapy postępowania i dodatkowe czynności po stronie organu, co wpłynęłoby negatywnie na sprawność postępowań administracyjnych w sprawie legalnego przemieszczania odpadów. Biorąc pod uwagę, że projekt nie zakłada zwiększenia stanu zatrudnienia GIOŚ, konieczne jest, aby tego unikać.

Art. 23 projektu reguluje zwolnienie gwarancji finansowej po dokonaniu transgranicznego przemieszczania odpadów oraz po przedstawieniu stosownych zaświadczeń. Przepis ten określa także sposób postępowania w przypadku przeznaczenia środków z gwarancji na transport, odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, gdy zgłaszający albo odbiorca odpadów nie wykonał nałożonych na niego obowiązków. Inaczej niż w dotychczasowej ustawie określono, że o przeznaczeniu środków z gwarancji na realizację obowiązków związanych ze zwrotem lub zagospodarowaniem odpadów, GIOŚ będzie informował podmiot, który ustanowił gwarancję, a nie orzekał w drodze decyzji administracyjnej. W ocenie projektodawcy, przepisy rozdziału 7 zapewniają wystarczające środki odwoławcze od decyzji GIOŚ zobowiązujących do zwrotu odpadów, natomiast w przypadku przeznaczenia środków z gwarancji na ww. cel istotne jest, aby GIOŚ mógł działać możliwie sprawnie, w celu dochowania terminów wynikających z rozporządzenia 2024/1157.

Z kolei art. 24 projektu określa sposób obliczania wysokości gwarancji finansowej oraz zawiera upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia wykonawczego w sprawie sposobu obliczania kosztów.

Rozdział 7 projektu dotyczy przemieszczania odpadów, które nie może zostać zrealizowane zgodnie z planem, oraz przemieszczania nielegalnego. W art. 25 przewidziano, że w przypadku gdy przemieszczanie odpadów nie może zakończyć się zgodnie z planem lub dokumentami przewidzianymi w rozporządzeniu 2024/1157, Główny Inspektor Ochrony Środowiska kieruje do właściwego podmiotu wezwaniem określającym sposób dalszego postępowania z odpadami. Rozwiązanie to ma umożliwić szybką reakcję organu bez

konieczności niezwłocznego wszczynania postępowania administracyjnego w każdym przypadku.

W art. 26 projektu przewidziano, że dopiero w razie niewykonania wezwania, o którym mowa w art. 25, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne i wydaje decyzję zobowiązującą do odbioru lub zagospodarowania odpadów. Rozwiązanie to ma służyć przyspieszeniu praktycznego usuwania sytuacji niezgodnych z prawem oraz ograniczeniu ryzyka środowiskowego. Takie rozwiązanie jest zgodne z przepisami rozporządzenia 2024/1157.

Art. 27 projektu reguluje zasady wykonania obowiązków, o których mowa w art. 22 i 23 rozporządzenia 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 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 przemieszczanie odpadów. Powyższe zwiększy możliwości skutecznej realizacji obowiązków wynikających z art. 22 i 23 rozporządzenia 2024/1157 i zapewni przejrzystość dalszego sposobu postępowania z odpadami, pochodzącymi z nieudanego przemieszczania odpadów. Rozwiązanie to zapewnia możliwość realnego wykonania obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej.

W art. 28 projektu uregulowano podstawowy tryb postępowania w razie stwierdzenia nielegalnego przemieszczania odpadów. Przepis rozróżnia sytuację, w której odpowiedzialność ponosi podmiot podlegający jurysdykcji krajowej Rzeczypospolitej Polskiej, od sytuacji, w której odpowiedzialność ponosi podmiot podlegający jurysdykcji innego państwa. W pierwszym przypadku Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję zobowiązującą do odbioru lub zagospodarowania odpadów, a w drugim zawiadamia organ, który ujawnił nielegalne przemieszczanie, o uzgodnionym sposobie dalszego postępowania.

Art. 29 projektu przewiduje ostateczność decyzji wydawanych na podstawie art. 26 i art. 28 ust. 1 projektu. Rozwiązanie to ma na celu przyspieszenie wykonywania obowiązków

związanych z odbiorem lub zagospodarowaniem odpadów i ograniczenie ryzyka ich negatywnego oddziaływania na środowisko. Jednocześnie jest zgodne z art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. 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 wskazuje 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, skutkujące szybszym wykonaniem decyzji i zmniejszeniem ryzyka zanieczyszczenia środowiska przyczyni się do zwiększenia wiarygodności 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. 30 projektu uregulowano szczególnie przypadek odpadów w postaci uszkodzonych pojazdów znajdujących się na terytorium kraju. Przepis przewiduje, że art. 28 nie stosuje się, jeżeli pojazd został zarejestrowany zgodnie z ustawą – Prawo o ruchu drogowym. Rozwiązanie to ma zapobiegać kierowaniu do systemu gospodarki odpadami pojazdów, które po naprawie i rejestracji mogą być ponownie wykorzystywane zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem. 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 użytkowania 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. 31 projektu określa katalog podmiotów i organów, które należy poinformować o wszczęciu postępowania administracyjnego i wydaniu decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 1 projektu. Przepis ten zapewnia odpowiedni obieg informacji między organami krajowymi i właściwymi organami innych państw uczestniczących w transgranicznym przemieszczaniu odpadów.

W art. 32 projektu uregulowano kwestię wykonania obowiązków przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w sytuacji kiedy odbiór odpadów i ich zagospodarowanie przez zobowiązane podmioty odpowiedzialne za nielegalne przemieszczania odpadów są niewykonalne, jak przewidziano w art. 25 ust. 2 lit. c, oraz art. 25 ust. 8 lit. b rozporządzenia 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 przemieszczania, które nie może 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 odpadów lub odbiorcę. Powyższe zwiększy możliwości skutecznej realizacji obowiązków wynikających z art. 25 i 26 rozporządzenia 2024/1157 i zapewni przejrzystość dalszego sposobu postępowania z odpadami, pochodzącymi z nielegalnego przemieszczania odpadów. Rozwiązanie to zapewnia wykonanie obowiązków państwa członkowskiego przewidzianych w prawie Unii Europejskiej również wtedy, gdy decyzja administracyjna nie może zostać skutecznie wykonana. W projekcie nie uregulowano natomiast kwestii kosztów, ponieważ rozporządzenie 2024/1157 określa podmioty, które ponoszą koszty za działania wynikające z nielegalnego przemieszczania odpadów (m.in. koszty zagospodarowania, transportu, przechowywania). Zgodnie z art. 26 rozporządzenia 2024/1157, w pierwszej kolejności koszty te pokrywa podmiot ponoszący odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie odpadów, ustaloną zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia. Jeżeli poniesienie kosztów przez ten podmiot będzie niewykonalne, wówczas koszty poniesie GIOŚ. Rozporządzenie 2024/1157 przewiduje analogiczne rozwiązanie w odniesieniu do przemieszczeń realizowanych niezgodnie z planem (art. 24 rozporządzenia 2024/1157).

Art. 33 projektu reguluje obowiązki organu administracji publicznej, który ujawnił nielegalne przemieszczanie odpadów albo przemieszczanie odpadów, które nie mogło zostać zrealizowane zgodnie z planem. Organ taki podejmuje działania mające na celu bezpieczne przechowywanie odpadów, przekazuje zawiadomienie wraz z dokumentacją do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz może wezwać określone podmioty do przedstawienia dowodów, dokumentów i informacji. Rozwiązanie to porządkuje działania organów ujawniających naruszenia oraz dostosowuje terminologię do przepisów o odpadach.

W art. 34 projektu uregulowano obowiązki władającego powierzchnią ziemi, na której znajdują się odpady przemieszczone nielegalnie albo odpady, których przemieszczanie nie mogło zostać zrealizowane zgodnie z planem. W przypadku niewykonania obowiązku udostępnienia nieruchomości Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję określającą zakres i termin udostępnienia powierzchni ziemi oraz sposób i terminy podjęcia działań w celu usunięcia odpadów. Uregulowano również natychmiastową wykonalność takiej decyzji, przypadki niemożności ustalenia władającego powierzchnią ziemi oraz brak prawa do wynagrodzenia w razie wykonywania obowiązków przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Przepis ten ma zapewnić realną możliwość dostępu do miejsc, w których znajdują się odpady, oraz skutecznego wykonania obowiązków wynikających z prawa unijnego.

Art. 35 projektu stanowi podstawę dochodzenia zwrotu kosztów poniesionych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w związku z wykonaniem obowiązków dotyczących przemieszczania odpadów niezgodnego z planem albo nielegalnego przemieszczania odpadów. Należności z tego tytułu mają stanowić przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Rozwiązanie to porządkuje kwestie finansowe i zapewnia możliwość odzyskania środków publicznych przeznaczonych na wykonanie obowiązków zastępczych. 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 należności z tytułu zwrotu kosztów przysługujące w tym wypadku GIOŚ będzie odbywać się względem podmiotu odpowiedzialnego za przemieszczanie odpadów niezgodnie z planem lub nielegalne przemieszczanie odpadów i stanowić przychód NFOŚiGW.

W art. 36 projektu przewidziano, że wyznaczone zostaną właściwe przejścia graniczne, którym realizowane będzie transgraniczne przemieszczenie odpadów z i do krajów trzecich. Wyznaczenie właściwych przejść granicznych na zewnętrznej granicy UE jest uzasadnione potrzebą zapewnienia skutecznej kontroli nad przemieszczaniem odpadów, w szczególności z uwagi na to, że rozporządzenie 2024/1157 kładzie szczególny nacisk na zapobieganie eksportowi odpadów z UE z naruszeniem wprowadzonych zakazów lub z pominięciem warunków określonych w tym rozporządzeniu. Projekt zakłada, że ministrem upoważnionym do wydania rozporządzenia będzie minister właściwy do spraw klimatu, z uwagi na fakt, że to on odpowiada za kwestie związane z transgranicznym przemieszczaniem odpadów, działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, któremu z kolei podlega służba celno-skarbowa, w praktyce będąca organem najbardziej zaangażowanym w kontrolę odpadów na przejściach granicznych. Rozwiązanie to służy zapewnieniu skutecznej

kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia 2024/1157 na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Rozdział 9 projektu określa administracyjne kary pieniężne. Art. 37 przewiduje karę za niewykonanie decyzji zobowiązującej do odbioru lub zagospodarowania odpadów. Art. 38 reguluje sankcje za nielegalne przemieszczanie odpadów przez zgłaszającego albo osobę uznaną za zgłaszającego, osobę organizującą przemieszczanie odpadów oraz odbiorcę odpadów przemieszczonych nielegalnie. Art. 39 określa sankcje za dalsze naruszenia obowiązków proceduralnych i materialnych związanych z transgranicznym przemieszczaniem odpadów, w tym po stronie zgłaszającego, odbiorcy, prowadzącego przetwarzanie odpadów, oraz przewoźnika. Rozwiązania te mają zapewnić skuteczny, proporcjonalny i odstraszający system sankcji, wymagany przez art. 63 rozporządzenia 2024/1157. 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 przemieszczania 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 przemieszczania 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. Ten sam mechanizm będzie obowiązywał przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych, na podstawie art. 38 ust. 3

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

Art. 40 projektu wskazuje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jako organ właściwy do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Art. 41 określa przesłanki ustalania wysokości tych kar, odwołując się do art. 63 ust. 2 rozporządzenia 2024/1157. Art. 42 reguluje zasady wykonania administracyjnych kar pieniężnych i przekazywania wpływów z tych kar, natomiast art. 43 wyłącza stosowanie działu III Ordynacji podatkowej w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Rozwiązania te porządkują procedurę sankcyjną i mają na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, wynikających z niejednoznacznego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie przepisów jakie mają zastosowanie do przedawnień czy ulg w spłacie kary pieniężnej, nakładanej za naruszenia w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów, gdzie sądy w części wyroków wskazują na konieczność stosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (wyrok NSA z 24 listopada 2015 r., II OSK 740/14, wyrok NSA z 9 października 2018 r., II OSK 2473/16, wyrok NSA z 17 stycznia 2023 r., III OSK 1580/21, wyrok NSA z 13 września 2024 r., III OSK 2920/22), a w części wyroków orzekają, że przepisy kpa mają zastosowanie (wyrok NSA z 25 maja 2022 r., III OSK 1158/21, wyrok NSA z 11 grudnia 2019 r., II OSK 3106/18, wyrok NSA z 19 września 2019 r., II OSK 2551/17, wyrok NSA z 23 października 2018 r., I GSK 1945/18) należało tę kwestię uregulować. Zatem w celu ujednoczenia tych zagadnień dla kar pieniężnych, nakładanych za naruszenia w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów, w art. 43 projektu zaproponowano, że w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa nie stosuje się.

III. Zmiany w przepisach obowiązujących

Art. 44 projektu wprowadza zmianę w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, polegającą na dostosowaniu katalogu zadań Inspekcji do nowej ustawy o transgranicznym przemieszczaniu odpadów. Zmiana ma charakter dostosowujący i porządkujący. Należy zwrócić uwagę na niejednoznaczne orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie przepisów jakie mają zastosowanie do przedawnień czy ulg w spłacie kary pieniężnej, nakładanej za naruszenia w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów, gdzie sądy w części wyroków wskazują na konieczność stosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (wyrok NSA z 24 listopada 2015 r., II OSK 740/14, wyrok NSA z 9 października

2018 r., II OSK 2473/16, wyrok NSA z 17 stycznia 2023 r., III OSK 1580/21, wyrok NSA z 13 września 2024 r., III OSK 2920/22), a w części wyroków orzekają, że przepisy kpa mają zastosowanie (wyrok NSA z 25 maja 2022 r., III OSK 1158/21, wyrok NSA z 11 grudnia 2019 r., II OSK 3106/18, wyrok NSA z 19 września 2019 r., II OSK 2551/17, wyrok NSA z 23 października 2018 r., I GSK 1945/18). W celu ujednoczenia tych zagadnień dla kar pieniężnych, nakładanych za naruszenia w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów, w art. 43 projektu zaproponowano, że w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa nie stosuje się.

Art. 45 projektu wprowadza zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Zmiany te dotyczą przede wszystkim finansowania działań związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów w przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu 2024/1157, określenia wpływów z administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych na podstawie projektowanej ustawy oraz wpływów z tytułu należności, o których mowa w art. 35 ust. 1 projektu. Zmiany te służą zapewnieniu spójności systemu finansowania zadań realizowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Art. 46 projektu wprowadza zmiany w ustawie o transporcie drogowym. Obejmują one dostosowanie odesłań do nowego rozporządzenia 2024/1157 i projektowanej ustawy oraz dodanie naruszenia polegającego na wykonywaniu przewozu drogowego odpadów z naruszeniem obowiązku wynikającego z rozporządzenia 2024/1157 w zakresie uprzedniego zarejestrowania przemieszczania w centralnym systemie. Rozwiązanie to służy zapewnieniu skuteczności kontroli transportu drogowego odpadów.

Art. 47 projektu przewiduje zmianę w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, polegającą na dostosowaniu obowiązków przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu do nowych mechanizmów wezwania albo decyzji wydawanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie projektowanej ustawy. Zmiana ta ma zapewnić funkcjonalną spójność pomiędzy projektowaną ustawą a przepisami regulującymi postępowanie z pojazdami wycofanymi z eksploatacji.

Art. 48 projektu wprowadza zmianę w ustawie o opłacie skarbowej, polegającą na określeniu opłaty skarbowej za decyzje wydawane na podstawie projektowanej ustawy w

sprawie zgody na przemieszczanie odpadów oraz zezwolenia wstępnego. Rozwiązanie to utrzymuje zasadniczo dotychczasowy poziom opłat skarbowych.

Art. 49 projektu wprowadza zmiany w ustawie o odpadach. Oprócz zmian porządkowych polegających na zastąpieniu odniesień do rozporządzenia 1013/2006 odniesieniami do rozporządzenia 2024/1157 oraz zastąpieniu określenia „międzynarodowe przemieszczanie odpadów” określeniem „transgraniczne przemieszczanie odpadów”, projekt przewiduje także zmianę art. 47 tej ustawy. Zmiana ta umożliwi cofnąć zezwolenie na zbieranie odpadów albo przetwarzanie odpadów również w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/1157 w zakresie działalności objętej zezwoleniem. Rozwiązanie to ma zapewnić zgodność z art. 63 ust. 3 lit. b rozporządzenia 2024/1157. Wprowadzenie tego przepisu nie powoduje zwiększenia obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców, w związku z tym nie ma zastosowania przesłanka zawarta w art. 68b ustawy z dnia 6 marca 2018 r. -Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn.zm.).

Art. 50 projektu wprowadza zmianę w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, polegającą na zastąpieniu dotychczasowych odesłań do rozporządzenia 1013/2006 odniesieniami do rozporządzenia 2024/1157. Zmiana ta ma charakter dostosowujący.

Art. 51 projektu przewiduje zmiany w ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Zmiany te dostosowują przepisy dotyczące wywozu odpadów powstałych ze zużytego sprzętu oraz nielegalnego przemieszczania używanego sprzętu do nowego rozporządzenia 2024/1157 i projektowanej ustawy. Rozwiązanie to ma charakter dostosowujący i zapewnia spójność regulacji sektorowych z projektowaną ustawą.

IV. Przepisy przejściowe i końcowe

W art. 52 projektu uregulowano przepisy przejściowe dotyczące spraw wszczętych na podstawie rozporządzenia 1013/2006. Rozróznilo sytuację spraw, w których przed dniem 21 maja 2026 r. właściwy organ miejsca przeznaczenia wydał potwierdzenie zgodnie z art. 8 rozporządzenia 1013/2006, od spraw, w których takie potwierdzenie nie zostało wydane. Jednocześnie przewidziano, że do spraw dotyczących nielegalnego przemieszczania odpadów wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Ponadto w art. 52 ust. 4–6 uregulowano szczególnie mechanizm dochodzenia przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zwrotu

kosztów pokrytych przed wejściem w życie projektowanej ustawy. Rozwiązania te mają zapewnić ciągłość postępowań oraz ochronę interesów finansowych państwa.

Art. 53 projektu zawiera regulacje przejściowe dotyczące wpływów z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy dotychczasowej. Przepis ten zapewnia ciągłość zasad gospodarowania wpływami z tych kar oraz ich przeznaczania.

W art. 54 projektu przewidziano przepis przejściowy, zgodnie z którym nie wymierza się administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne przemieszczenia odpadów dokonane w okresie od 21 maja do 31 grudnia 2026 r., zrealizowane w procedurze informowania opisanej w art. 18 rozporządzenia 2024/1157, o ile nielegalność tych przemieszczeń polega jedynie na niezapewnieniu dostępności informacji i dokumentów za pośrednictwem systemu centralnego. Tłem wprowadzenia ww. przepisu są ustalenia wynikające ze spotkania Grupy Ekspertów ds. Odpadów, które odbyło się 27 marca 2026 r. w Brukseli. Na ww. spotkaniu, biorąc pod uwagę zgłaszane przez niektóre Państwa Członkowskie trudności związane z wdrożeniem połączenia pomiędzy systemem centralnym, a systemami lokalnymi i oprogramowaniem, Komisja Europejska zaproponowała odroczenie stosowania systemu elektronicznego. Rozwiązanie polegać ma na okresowym (do 31 grudnia 2026 r.) nieegzekwowaniu przez Państwa Członkowskie wymogu stosowania systemu elektronicznego w odniesieniu do przemieszczeń w procedurze informowania. Ustalenia w ww. zakresie zawarte są w aneksie do raportu ze spotkania, opublikowanym na stronach internetowych Komisji Europejskiej, pod adresem: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=68995&fromExpertGroups=3343>.

Art. 55 projektu uchyla ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, która zostaje w całości zastąpiona nową regulacją.

Art. 56 projektu przewiduje standardowy 14-dniowy termin wejścia w życie ustawy od dnia ogłoszenia. Rozwiązania te zamykają proces zastąpienia dotychczasowej regulacji nową ustawą dostosowaną do rozporządzenia 2024/1157.

V. 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 lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677, z późn. zm.) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) 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 2025 r. poz. 1480, 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 ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M. P. poz. 205).