

UZASADNIENIE

1. Potrzeba wydania rozporządzenia

Konieczność wydania rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla poszczególnych typów podziemnych składowisk odpadów, a także zakresu, sposobu i warunków prowadzenia monitoringu tych składowisk wynika z czasowego obowiązywania rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie podziemnych składowisk odpadów (Dz. U. poz. 1771), zwanego dalej: „Rozporządzeniem PSO”, wydanego na podstawie art. 125 ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2026 r. poz. 69), zwaney dalej: „p.g.g.”.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284 z późn. zm.), zwana dalej: „Ustawą nowelizującą”, wprowadziła bezpośrednią zmianę przepisu upoważniającego art. 125 ust. 7 p.g.g. (na podstawie art. 72 pkt 4 Ustawy nowelizującej), rozszerzając go na dwa ustępy w sposób następujący:

„7. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania dla poszczególnych typów podziemnych składowisk odpadów, dotyczące lokalizacji, eksploatacji i zamknięcia, a także zakres, sposób i warunki prowadzenia monitoringu tych składowisk, kierując się potrzebami zapewnienia ochrony środowiska, bezpieczeństwa powszechnego oraz prawidłowego postępowania z odpadami, a także uwzględniając zjawiska przyrodnicze i uwarunkowania geologiczne.

8. Minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje odpadów, które mogą być składowane podziemnie w sposób nieselektywny oraz kryteria i procedury dopuszczenia odpadów na składowiska podziemne, kierując się potrzebami zapewnienia ochrony środowiska, bezpieczeństwa powszechnego oraz prawidłowego postępowania z odpadami, a także uwzględniając zjawiska przyrodnicze i uwarunkowania geologiczne.”.

Jednocześnie w Ustawie nowelizującej pojawił się przepis art. 111 ust. 2, który zawarł formułę utrzymującą czasowo w mocy akt wykonawczy wydany na podstawie art. 125 ust. 7 p.g.g. do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 125 ust. 7 i 8 p.g.g., w brzmieniu nadanym Ustawą nowelizującą.

Kolejna bezpośrednia zmiana przepisu upoważniającego art. 125 ust. 7 p.g.g. nastąpiła na podstawie art. 1 pkt 102 lit. d ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2029, z późn. zm.), wskutek czego otrzymał on brzmienie: *„7. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania dla poszczególnych typów podziemnych składowisk odpadów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 3, dotyczące lokalizacji, eksploatacji i zamknięcia, a także zakres, sposób i warunki prowadzenia monitoringu tych składowisk, kierując się potrzebami zapewnienia ochrony środowiska, bezpieczeństwa powszechnego oraz prawidłowego postępowania z odpadami, a także uwzględniając zjawiska przyrodnicze i uwarunkowania geologiczne, w tym warunki geologiczno-inżynierskie i hydrogeologiczne.”.* Z art. 75 ust. 1 tej nowelizacji p.g.g. wynika ponadto, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane m.in. na podstawie art. 125 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 125 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1, jednak nie dłużej niż

przez 36 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, i mogą być zmieniane na podstawie przepisów dotychczasowych.

Dodatkowo zachodzi konieczność wprowadzenia w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 125 ust. 7 p.g.g. regulacji dotyczących podziemnego składowania rtęci w celu dostosowania polskich przepisów do regulacji unijnych, wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/852 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie rtęci oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1102/2008 (Dz. Urz. UE L 137 z 24.05.2017, str. 1, z późn. zm.).

Zachodzi również konieczność doprecyzowania przepisów w przedmiocie zakresu, sposobu i warunków prowadzenia monitoringu podziemnych składowisk odpadów. Dotychczas obowiązujące regulacje w tym zakresie wymagają uaktualnienia i doprecyzowania.

W toku prac nad Rozporządzeniem PSO zdiagnozowano problem polegający na tym, że niektóre regulacje dotychczas zawarte w Rozporządzeniu PSO, które na skutek aktualnie prowadzonych prac legislacyjnych miały się znaleźć w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 125 ust. 7 p.g.g. i dotyczą obowiązków nakładanych na przedsiębiorców, stanowią materię ustawową i powinny zostać uregulowane w ustawie. Zaproponowano zamieszczenie tych przepisów w p.g.g. oraz w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.o.”.

Należy zaznaczyć, że projekt rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 125 ust. 7 p.g.g. dotyczy wyłącznie podziemnych składowisk odpadów, które są wskazane w art. 125 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 p.g.g. (podziemne składowisko odpadów niebezpiecznych, podziemne składowisko odpadów obojętnych, podziemne składowisko odpadów innych niż niebezpieczne, obojętne i promieniotwórcze), a zatem nie dotyczy podziemnych składowisk odpadów promieniotwórczych. Wymagania dotyczące podziemnych składowisk odpadów promieniotwórczych są regulowane w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 1) oraz aktach wykonawczych do tej ustawy.

2. Uzasadnienie brzmienia poszczególnych przepisów

Projektowane rozporządzenie nie tworzy nowych obowiązków, a jedynie doprecyzowuje i uaktualnia istniejące aktualnie regulacje. Co do zasady brzmienie przepisów obowiązujących dotychczas pozostaje bez zmian, z uwzględnieniem koniecznych zmian redakcyjnych związanych z rozdzieleniem delegacji ustawowej do wydania tego rozporządzenia na 2 odrębne akty prawne.

Zmodyfikowano dotychczasową treść § 2 Rozporządzenia PSO poprzez wykluczenie lokalizowania podziemnych składowisk odpadów:

- 1) na obszarach ustanowionych stref ochronnych ujęć wody i na ustanowionych obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych, w tym głównych zbiorników wód podziemnych, jeżeli akt prawa miejscowego wydany na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne, ustanawiający strefę ochronną ujęcia wody lub obszar ochronny zbiornika wód śródlądowych, przewiduje zakaz lub ograniczenie lokalizowania składowisk odpadów niebezpiecznych oraz innych niż niebezpieczne, obojętne i promieniotwórcze – w zakresie objętym tym zakazem lub ograniczeniem;
- 2) na obszarach górniczych utworzonych dla kopalin leczniczych - jeżeli przewiduje się negatywny wpływ podziemnego składowiska odpadów na te obszary;
- 3) na obszarach:
 - a) występowania lub zagrożonych oddziaływaniem gwałtownych zjawisk, mogących uniemożliwić bezpieczną eksploatację składowisk, w tym:
 - zwiększoną aktywnością sejsmiczną naturalną lub wzbudzoną działalnością człowieka,
 - zwiększoną aktywnością tektoniczną oraz na przebiegu strefy uskokowej,

- ruchami masowymi ziemi;
- b) występowania:
 - zjawisk krasowych lub sufozcyjnych,
 - intensywnej erozji wgłębnej lub denudacji, których tempo wskazuje, że podziemne składowisko odpadów odsłoni się na powierzchni ziemi przed upływem 10 000 lat
 - jeżeli nie mogą być skompensowane konstrukcyjnie.
- 4) na obszarach, na których prowadzenie działalności polegającej na podziemnym składowaniu odpadów narusza zasadę racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, ze szczególnym uwzględnieniem złóż strategicznych;
- 5) na obszarach o szczególnej wartości kulturowej, rekreacyjnej lub zdrowotnej oraz na obszarach, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13, z późn. zm.).

Dotychczas Rozporządzenie PSO zawsze wykluczało lokalizowanie podziemnego składowiska odpadów na takich obszarach, niezależnie od tego, czy składowisko faktycznie mogło mieć na nie negatywny wpływ. Aktualnie wymogi te zostały złagodzone, bowiem występowanie ustanowionych stref ochronnych ujęć wód podziemnych oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych będzie wykluczało lokalizowanie podziemnego składowiska odpadów wyłącznie w sytuacji, gdy akty prawa miejscowego ustanawiające tereny ochrony pośredniej ujęć i obszary ochronne zbiorników będą przewidywać zakazy lub ograniczenia w tym zakresie. Należy bowiem pamiętać, że podziemne składowisko odpadów lokalizowane jest głęboko pod powierzchnią ziemi i niejednokrotnie jego lokalizacja – z uwagi na dobre warunki izolacyjne panujące w górotworze – nie będzie miała wpływu na ujęcie wód podziemnych z płytszego poziomu wodonośnego lub na obszar ochronny danego zbiornika wód podziemnych. Dlatego też przy ocenie lokalizacji składowiska będzie trzeba brać pod uwagę zakazy i ograniczenia wynikające z aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem.

Strefy ochrony obejmujące wyłącznie teren ochrony bezpośredniej nie zostaną uwzględnione w rozporządzeniu. W przypadku gdy została ustanowiona strefa ochronna obejmująca wyłącznie teren ochrony bezpośredniej, zakaz dotyczy wyłącznie użytkowania gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody (art. 127 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz. U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.). Strefy takie są ustanawiane z urzędu i ograniczają się do konkretnych działek, na których zlokalizowane jest ujęcie.

Strefę ochrony bezpośredniej ustanawia się w celu bezpośredniego zabezpieczenia ujęcia wody przed zanieczyszczeniem oraz ochrony urządzeń służących do jej poboru. Jest ona obligatoryjna dla każdego ujęcia wody (z wyjątkiem ujęć służących do zwykłego korzystania z wód).

Strefę ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych ustanawia się przede wszystkim w celu ochrony jakości ujmowanej wody oraz ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem, które mogłoby przedostać się do warstwy wodonośnej z obszaru zasilania ujęcia.

Teren ochrony pośredniej obejmuje obszar zasilania ujęcia wód podziemnych, czyli teren, z którego wody infiltrują do warstwy wodonośnej i ostatecznie dopływają do ujęcia. Na tym obszarze mogą zostać wprowadzone określone nakazy, zakazy i ograniczenia dotyczące użytkowania gruntów i korzystania z wód, aby zapobiec pogorszeniu jakości ujmowanej wody.

W odróżnieniu od strefy ochrony pośredniej, która chroni cały obszar zasilania ujęcia, strefa ochrony bezpośredniej obejmuje teren najbliższy związany z ujęciem (np. studnię, zespół studni, komory ujmujące i urządzenia techniczne). Zatem teren ochrony bezpośredniej chroni samo ujęcie i jego urządzenia przed natychmiastowym lub przypadkowym zanieczyszczeniem, zaś teren ochrony pośredniej chroni zasoby

wodne dopływające do ujęcia z obszaru jego zasilania przed zanieczyszczeniami mogącymi dotrzeć do warstwy wodonośnej w dłuższym okresie.

W przypadku gdy strefa ochronna obejmuje zarówno teren ochrony bezpośredniej, jak i teren ochrony pośredniej, wydawany jest akt prawa miejscowego, w którym określone zostają konkretne zakazy i ograniczenia, w tym dotyczące lokalizowania składowisk odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz obojętnych.

Podobnie Rozporządzenie PSO zawsze wykluczało lokalizowanie podziemnego składowiska odpadów na obszarach górniczych utworzonych dla kopalin leczniczych, niezależnie od tego, czy podziemne składowisko odpadów może mieć wpływ na takie obszary (np. z powodu ich płytkiego występowania). Nowe rozporządzenie przewiduje natomiast, że będzie to uzależnione od tego, czy przewiduje się negatywny wpływ podziemnego składowiska odpadów na te obszary, co będzie można ocenić m.in. na podstawie dokumentacji hydrogeologicznej i geologiczno-inżynierskiej sporządzonej na potrzeby podziemnego składowania odpadów.

Jeśli chodzi o obszary, na których występują zagrożenia geologiczne, dotychczas Rozporządzenie PSO przewidywało zawsze zakaz lokalizacji podziemnego składowiska odpadów. Nowe rozporządzenie przewiduje natomiast, że będzie to uzależnione od tego, czy te zagrożenia mogą być skompensowane konstrukcyjnie, co można będzie ocenić na podstawie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej.

Do rozporządzenia dodano natomiast postanowienie, zgodnie z którym podziemnego składowiska odpadów nie lokalizuje się na obszarach, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z uwagi na ich cenne wartości przyrodnicze.

Nowością w stosunku do aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2011 r. w *sprawie podziemnych składowisk odpadów* są regulacje dotyczące podziemnego składowania rtęci – polegające na dodaniu przepisu określającego, gdzie może zostać zlokalizowane podziemne składowisko odpadów, w którym będą składowane odpady zawierające rtęć poddane konwersji.

Przepisy stanowiące materię ustawową, zostaną przeniesione do ustawy (projekt UD400). Dotyczy to materii uregulowanej w: § 6 pkt 1, 11 i 12, § 14 ust. 3 i 4 Rozporządzenia PSO.

Jeśli chodzi o doprecyzowanie przepisów w zakresie sposobu i warunków prowadzenia monitoringu podziemnych składowisk odpadów, zmieniono brzmienie § 12, z uwagi na to, że wywoływało ono wątpliwości interpretacyjne.

3. Wejście w życie

Projektowane rozporządzenie wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Z uwagi na ważny interes publiczny polegający na opisanej wyżej konieczności dostosowania polskich przepisów do regulacji unijnych oraz z uwagi na ww. termin wygaśnięcia dotychczas obowiązującego rozporządzenia, zasadne jest odstąpienie od zasady określonej w § 1 ust. 1 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).

4. Zgodność z innymi przepisami

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji technicznej.

Projekt nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projektowane rozporządzenie jest zgodne z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.). Akt ten co do zasady nie będzie mieć wpływu na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ specyfika działalności polegającej na podziemnym składowaniu odpadów (w tym rtęci) i jej wysokospecjalistyczny charakter sprawiają, że jest ona podejmowana przez dużych przedsiębiorców, mających bogate doświadczenie w prowadzeniu działalności regulowanej p.g.g.

Należy jednak zaznaczyć, że w tych jednostkowych przypadkach, w których przedsiębiorca zaliczany do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw uzyska koncesję na podziemne składowanie odpadów, będzie obowiązany stosować się do przepisów tego rozporządzenia w takim samym stopniu, w jakim będzie to miało miejsce w przypadku dużych przedsiębiorców. Wymóg zapewnienia ochrony środowiska i bezpieczeństwa powszechnego przy prowadzeniu tej działalności bezwzględnie przeważa w tym wypadku nad indywidualnym interesem przedsiębiorcy i przesądza o braku możliwości proporcjonalnego ograniczenia obowiązków administracyjnych nakładanych w projektowanym akcie wykonawczym w przypadku przedsiębiorcy, którego przedsiębiorstwo zaliczane jest do grupy mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw.

5. Publikacja w BIP RCL i RPL

Projekt rozporządzenia zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2026 r. poz. 404, z późn. zm.), w celu udostępnienia go wszystkim zainteresowanym podmiotom oraz umożliwienia zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem w trybie art. 7 tej ustawy.