



Poznań, dnia 23 marca 2026 r.

Stanowisko

Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

w sprawie

projektu ustawy o transgranicznym przemieszczaniu odpadów (wdrażającej rozporządzenie (UE) 2024/1157), w kontekście ustaleń Najwyższej Izby Kontroli zawartych w raporcie pt. „Przeciwdziałanie nielegalnemu przemieszczaniu i składowaniu odpadów”

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP), odnosząc się do projektu ustawy o transgranicznym przemieszczaniu odpadów, wdrażającej rozporządzenie (UE) 2024/1157, wskazuje, iż projekt – mimo deklarowanego celu uszczelnienia systemu – nie realizuje kluczowych rekomendacji wynikających z raportu Najwyższej Izby Kontroli pt. „Przeciwdziałanie nielegalnemu przemieszczaniu i składowaniu odpadów”, a w wielu obszarach pogłębia zidentyfikowane przez NIK ryzyka systemowe.

Raport NIK jednoznacznie wskazał, że podstawowym problemem państwa w obszarze gospodarowania odpadami transgranicznymi jest rozproszenie odpowiedzialności, niewydolność egzekucyjna organów oraz faktyczne przerzucanie skutków nielegalnych działań na poziom lokalny – w szczególności na gminy. Projekt ustawy nie tylko nie eliminuje tych problemów, lecz utrzuca je poprzez konstrukcję przepisów i tak:

1. **Brak wpływu gmin na decyzje GIOŚ** – gmina nie uczestniczy w procedurach wydawania decyzji dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów, nie ma możliwości ich zablokowania ani konsultacji. W praktyce skutkuje to koniecznością natychmiastowego reagowania w sytuacjach kryzysowych (organizacja terenów, współpraca ze służbami, zabezpieczenie odpadów), co generuje ryzyko operacyjne, finansowe i wizerunkowe, mimo braku formalnej odpowiedzialności gminy.
2. W szczególności należy też wskazać, że zgodnie z art. 27 oraz art. 32 projektu, w sytuacji niewykonania obowiązków przez podmioty odpowiedzialne za nielegalne lub niezgodne z planem przemieszczanie odpadów, obowiązki te przejmuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska. **Jednak mechanizmy wykonawcze tych działań w praktyce opierają się na zasobach lokalnych**, co zostało dodatkowo wzmocnione przepisami art. 33 i art. 34 projektu.
3. Art. 34 ust. 1 wprowadza obowiązek nieodpłatnego udostępnienia nieruchomości przez władającego powierzchnią ziemi, natomiast ust. 3 wprost wyłącza jakiegokolwiek wynagrodzenie z tego tytułu. **W ocenie Związku oznacza to faktyczne przerzucenie ciężaru organizacyjnego i majątkowego na właścicieli nieruchomości, którymi bardzo często są jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty działające na ich obszarze.** Rozwiązanie to pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności oraz zasadą adekwatności finansowania zadań publicznych.
4. Jednocześnie art. 33 projektu nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania działań zabezpieczających odpady oraz dopuszcza możliwość ich czasowego przechowywania, co w praktyce – zgodnie z ustaleniami raportu NIK – **oznacza obciążenie gmin obowiązkami organizacyjnymi bez zapewnienia stabilnych mechanizmów finansowania.**

5. Należy również podkreślić, że choć art. 22–24 **projektu wprowadzają instytucję gwarancji finansowej**, to mechanizm jej wykorzystania jest ograniczony wyłącznie do sytuacji formalnie objętych procedurą zgłoszenia. Tymczasem raport NIK wskazał, że znaczna **część nielegalnych transportów odbywa się poza systemem**, co oznacza, że w praktyce koszty usuwania odpadów nadal będą ponoszone przez sektor publiczny – **w tym pośrednio przez gminy**.
6. Z perspektywy **systemowej szczególnie niepokojące jest także to, że decyzje nakładające obowiązki (art. 26, art. 28) mają charakter ostateczny (art. 29), natomiast egzekucja tych obowiązków – w przypadku niewypłacalności lub braku identyfikacji sprawcy – pozostaje iluzoryczna**. Raport NIK jednoznacznie wskazał, że jest to jeden z kluczowych problemów obecnego systemu, który projekt ustawy pozostawia bez skutecznego rozwiązania.
7. Dodatkowo należy wskazać, że projekt przewiduje bardzo wysokie kary administracyjne (art. 37 – 40), jednak – jak wynika z doświadczeń opisanych w raporcie NIK – sam poziom sankcji nie przekłada się na ich realną ścigalność. **W efekcie system nadal będzie generował koszty, które nie będą odzyskiwane od sprawców**.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na następujące kluczowe zagrożenia wynikające z projektu ustawy:

1. utrwalenie mechanizmu przerzucania odpowiedzialności operacyjnej i logistycznej na poziom lokalny,
2. brak realnych gwarancji finansowego zabezpieczenia kosztów usuwania odpadów w przypadkach nielegalnych,
3. wprowadzenie obowiązków o charakterze quasi-wyłączeniowym (art. 34) bez rekompensaty,
4. nieskuteczność mechanizmów egzekucyjnych wobec podmiotów odpowiedzialnych,
5. brak implementacji kluczowych rekomendacji NIK dotyczących centralizacji i skuteczności systemu.

Mając powyższe na uwadze, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, że projekt ustawy w obecnym kształcie nie tylko nie rozwiązuje problemów wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, lecz w istotnym zakresie pogłębia ryzyka systemowe dla gmin wiejskich, narażając je na nieproporcjonalne obciążenia finansowe i organizacyjne.

Proponowane zmiany legislacyjne

W celu dostosowania projektu do wniosków wynikających z raportu Najwyższej Izby Kontroli oraz zapewnienia realnej skuteczności systemu, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej postuluje wprowadzenie następujących zmian:

1. Obowiązek konsultacji z gminą przed wydaniem decyzji

Dodanie przepisu, że przed wydaniem decyzji dotyczącej transgranicznego przemieszczania odpadów, organ centralny (GIOŚ) zobowiązany jest do poinformowania i konsultacji z gminą, na której terenie mogą się znaleźć odpady. To gmina zna plany, może zgłosić uwagi dotyczące lokalnych warunków, infrastruktury, ochrony środowiska.

Propozycja przepisu:

„Główny Inspektor Ochrony Środowiska przed wydaniem decyzji dotyczącej transgranicznego przemieszczania odpadów zobowiązany jest do poinformowania właściwego organu gminy oraz umożliwienia zgłoszenia uwag dotyczących lokalizacji i organizacji przyjęcia lub przechowywania odpadów.”

2. Wprowadzenie centralnego funduszu zabezpieczającego koszty usuwania odpadów

Należy dodać przepis ustanawiający państwowy fundusz celowy, finansowany m.in. z administracyjnych kar pieniężnych (art. 37–40), gwarancji finansowych oraz środków publicznych, przeznaczony wyłącznie na pokrycie kosztów:

- usuwania odpadów nielegalnie przemieszczonych,
- zagospodarowania odpadów w przypadku niewykonania obowiązków przez podmiot odpowiedzialny.

Propozycja przepisu:

„W przypadku, gdy podmiot odpowiedzialny nie wykonuje obowiązków lub nie można ustalić sprawcy, koszty działań operacyjnych ponosi fundusz celowy Skarbu Państwa, z prawem regresu wobec podmiotu odpowiedzialnego.”

3. Zmiana art. 34 – wprowadzenie obowiązkowego odszkodowania

Obowiązek nieodpłatnego udostępnienia nieruchomości powinien zostać zastąpiony mechanizmem rekompensaty.

Propozycja zmiany art. 34 ust. 3:

„Władającemu powierzchnią ziemi przysługuje odszkodowanie za udostępnienie nieruchomości, odpowiadające poniesionym stratom oraz utraconym korzyściom.”

4. Rozszerzenie zakresu gwarancji finansowej

Należy rozszerzyć system zabezpieczeń finansowych na podmioty uczestniczące w obrocie odpadami (np. importerów, pośredników), niezależnie od trybu przemieszczania.

Propozycja:

wprowadzenie obowiązkowego zabezpieczenia finansowego jako warunku prowadzenia działalności w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów.

5. Wzmocnienie egzekucji i odpowiedzialności majątkowej

Należy uzupełnić przepisy o:

- solidarną odpowiedzialność wszystkich uczestników łańcucha (zgłaszający, transportujący, odbiorca),
- możliwość zabezpieczenia majątku podmiotu na poczet przyszłych kosztów (np. poprzez wpis hipoteki przymusowej lub zajęcie środków).

6. Wprowadzenie mechanizmu prefinansowania działań przez Skarb Państwa

W sytuacjach nagłych działania nie mogą być uzależnione od dostępności środków lokalnych.

Propozycja:

„W przypadku konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów, koszty działań ponosi tymczasowo Skarb Państwa, z prawem regresu wobec podmiotu odpowiedzialnego.”

7. Doprecyzowanie roli gmin – wyłączenie odpowiedzialności finansowej.

Należy jednoznacznie wskazać, że gminy nie ponoszą kosztów działań związanych z odpadami przemieszczanymi nielegalnie lub niezgodnie z planem.

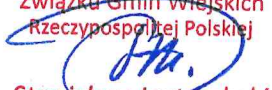
8. Realna implementacja wniosków NIK

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje jednoznacznie jednocześnie warunkując pozytywną opinię koniecznością uzupełnienia o:

- centralny system koordynacji działań,
- stały monitoring przepływu odpadów,
- obowiązkową wymianę danych między służbami.

W ocenie Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy w obecnym kształcie nie realizuje podstawowego celu, jakim jest skuteczne przeciwdziałanie nielegalnemu przemieszczaniu odpadów, a jednocześnie naraża gminy na nieproporcjonalne obciążenia.

Bez wprowadzenia wskazanych powyżej zmian legislacyjnych projekt będzie powielał mechanizmy, które – jak wykazał raport Najwyższej Izby Kontroli – okazały się nieskuteczne, a ich dalsze utrzymywanie doprowadzi do pogłębiania problemu oraz wzrostu kosztów ponoszonych przez sektor publiczny.

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Jastrzębski