Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Poznań, dnia 20 października 2026 r.

Stanowisko
Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
do projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o odpadach
projekt z 2 września 2026 r., nr w wykazie prac UD400

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej opiniuje projekt, w przedłożonym kształcie, negatywnie i wnosi o niedoprowadzanie projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w obecnym brzmieniu. Projekt jest formalnie zmianą porządkującą, przenoszącą przepisy wygasającego rozporządzenia o podziemnych składowiskach odpadów do rangi ustawowej. Przy tej okazji zmienia jednak stan prawny w sposób istotny dla gmin wiejskich: tworzy ścieżkę dopuszczenia odpadów niebezpiecznych do składowania podziemnego z pominięciem kryteriów przyjęcia, wydłuża monitoring do co najmniej trzydziestu lat, a jednocześnie nie przyznaje gminie żadnego instrumentu udziału w postępowaniu, dostępu do informacji ani rekompensaty finansowej. Projekt nie był przedmiotem pre-konsultacji, a ocena skutków regulacji stwierdza zerowy wpływ na jednostki samorządu terytorialnego – mimo że reguluje obiekty, które sam określa jako zakłady górnicze, trwale zlokalizowane w konkretnych gminach.

Uzasadnienie wniosku o niedoprowadzanie projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

1. Konieczności udzielenia odpowiedzi na zadane pytania.
Art. 125 ust. 5c (w tekście konsultowanym oznaczony jako ust. 5d) został zgłoszony jako wada zasadnicza w uwagach zgłoszonych w toku opiniowania. Resort nie zmienił w tym przepisie ani jednego wyrazu – przesunięto wyłącznie jego numerację. Nie odniesiono się również do zarzutu, że o dopuszczeniu odpadu niebezpiecznego decyduje dokumentacja geologiczna, geologiczno-inżynierska i hydrogeologiczna sporządzana na zlecenie inwestora przy jednoczesnym pominięciu kryteriów przyjęcia opartych na właściwościach odpadu i wynikach badań. Projekt, którego najistotniejszy przepis nie doczekał się odpowiedzi merytorycznej, nie powinien być kierowany pod obrady Rady Ministrów jako uzgodniony.

2. Sprzeczność wewnętrzna między konstrukcją przepisów a oceną skutków regulacji.
Projekt trzykrotnie posługuje się pojęciem zakończenia likwidacji zakładu górniczego jako momentem wyznaczającym granicę fazy eksploatacyjnej i początek fazy poeksploatacyjnej monitoringu (art. 125 ust. 4a pkt 2 i 3). Konstrukcja ta zakłada, że podziemne składowisko odpadów jest zakładem górniczym. Jednocześnie ocena skutków regulacji stwierdza brak wpływu na jednostki samorządu terytorialnego, obywateli i gospodarstwa domowe. Obie te tezy pochodzą z tego samego pakietu dokumentów i są wzajemnie sprzeczne. Stanowisko resortu, że projekt nie wprowadza nowych obowiązków, jest przy tym nieaktualne wobec art. 125 ust. 5a, który nakłada obowiązek pobierania, ewidencjonowania i przechowywania próbek odpadów – i który resort sam wydłużył z jednego do trzech miesięcy.

3. Milczenie projektu w przedmiocie lokalizacji i adresata skutków.
W tekście projektu nie występuje ani raz pojęcie kopalni zlikwidowanej, wyrobiska poeksploatacyjnego czy wyrobiska w likwidacji. Brak jest także jakiegokolwiek przepisu wskazującego gminę jako adresata obowiązków informacyjnych, organ opiniujący lub podmiot, na który regulacja oddziałuje. Jedynym adresatem wskazanym w projekcie jest przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie podziemnego składowania odpadów. Projekt, który pomija w swoim tekście zarówno miejsce, jak i podmiot ponoszący skutki, nie może zostać uznany za należycie przygotowany.

4. Zmiana organu właściwego w przedmiocie monitoringu poeksploatacyjnego.
W nowszej wersji projektu kompetencję do wydłużenia fazy poeksploatacyjnej monitoringu oraz do stwierdzenia ustania negatywnego oddziaływania przyznano właściwemu organowi koncesyjnemu (art. 125 ust. 4b i 4c). W wersji konsultowanej kompetencja ta należała do organu nadzoru górniczego. Organ koncesyjny jest tym samym organem, który udzielił koncesji, a więc uprzednio ocenił lokalizację jako bezpieczną. Połączenie funkcji decyzyjnej i kontrolnej po stronie jednego organu osłabia mechanizm nadzoru w zakresie dotyczącym trwałego bezpieczeństwa środowiska na terenie gminy.

5. Wyłączenie odpadów wydobywczych z obowiązków próbkowania i monitoringu.
Art. 127 ust. 2 wyłącza stosowanie rozdziału do odpadów obojętnych oraz odpadów wydobywczych, z wyjątkiem art. 125 ust. 2, 3, 4, 4a i 4b oraz przepisów wydanych na podstawie art. 125 ust. 7. Wyjątek nie obejmuje art. 125 ust. 5a–5c – przepisów o pobieraniu i przechowywaniu próbek oraz o dopuszczeniu odpadów niebezpiecznych – ani ust. 6a, dotyczącego monitoringu i przekazywania jego wyników. W efekcie do odpadów wydobywczych składowanych podziemnie nie stosuje się obowiązku próbkowania ani raportowania. Wyrobiska wydobywcze są przy tym typem lokalizacji dominującym na obszarach wiejskich.

6. Ryzyko luki prawnej w zakresie rodzajów odpadów.
Projekt uchyla art. 125 ust. 8 p.g.g. – upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia rodzajów odpadów, które mogą być składowane podziemnie w sposób nieselektywny, oraz kryteriów i procedur dopuszczenia odpadów na składowiska podziemne – i nie tworzy w zamian aktu wykonawczego dla tej materii. Odesłanie do rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 118 ustawy o odpadach dotyczy kryteriów przyjmowania odpadów na składowiska danego typu i nie wykazano w projekcie, że obejmuje również składowanie podziemne. Jednocześnie z projektu usunięto dotychczasowy przepis przejściowy utrzymujący w mocy obowiązujące przepisy wykonawcze. Powstaje zatem ryzyko okresu, w którym nie obowiązuje ani dotychczasowe rozporządzenie, ani nowe przepisy o rodzajach odpadów dopuszczonych do składowania podziemnego.

7. Brak podstawy prawnej dla udziału gminy i dla rekompensaty
Projekt nie przewiduje żadnej formy udziału gminy w postępowaniu koncesyjnym, żadnego obowiązku informowania gminy o stwierdzonych nieprawidłowościach ani o wynikach monitoringu, ani żadnego mechanizmu rekompensaty finansowej. Zakres zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 28 p.g.g., nie został powiązany z długością fazy poeksploatacyjnej monitoringu ani z jej przedłużeniem na podstawie art. 125 ust. 4b. Oznacza to, że w perspektywie kilkudziesięciu lat ciężar skutków może spaść na budżet gminy, która nie uczestniczyła w decyzji i nie ma instrumentu wpływu na jej wykonanie.

8. Prowadzenie dwóch wzajemnie zależnych postępowań bez wykazania ich spójności.
Projekt ustawy i projekt rozporządzenia wykonawczego w sprawie szczegółowych wymagań dla poszczególnych typów podziemnych składowisk odpadów, a także zakresu, sposobu i warunków prowadzenia monitoringu tych składowisk (poz. 1268 w wykazie prac legislacyjnych MKiŚ) są

wzajemnie zależne. Ustawa zmienia delegację z art. 125 ust. 7 p.g.g., na podstawie której rozporządzenie jest wydawane, a rozporządzenie ma uchylić akt, którego wygaśnięcie wskazano w uzasadnieniu jako przyczynę nowelizacji. Prowadzenie tych dwóch postępowań bez jednoczesnego uzgodnienia zakresu i kolejności wejścia w życie może prowadzić do niespójności stanu prawnego. Wnosimy o przekazanie obu projektów jednocześnie oraz o wskazanie planowanej kolejności ich wejścia w życie.

Zestawienie powyższych okoliczności prowadzi do wniosku, że projekt nie spełnia wymagań należytej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasady uczestnictwa samorządu terytorialnego w tworzeniu prawa dotyczącego jego zadań (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej P, art. 4 ust. 3 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego).

Skierowanie projektu pod obrady Rady Ministrów w obecnym kształcie oznaczałoby utrwalenie stanu prawnego, w którym gminy wiejskie ponoszą skutki regulacji, nie mając żadnego instrumentu udziału w niej ani rekompensaty.

Związek deklaruje gotowość zmiany stanowiska na pozytywne w razie uwzględnienia następujących warunków, wskazanych w kolejności odpowiadającej ich znaczeniu:

1. Wyłączenie odpadów niebezpiecznych ze ścieżki dopuszczenia bez spełnienia kryteriów z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 118 ustawy o odpadach (art. 125 ust. 5c) albo przywrócenie upoważnienia z art. 125 ust. 8 p.g.g.
2. Wprowadzenie obowiązku uzgodnienia z gminą – właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta oraz z właściwym wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska - dopuszczenia odpadów na podstawie art. 125 ust. 5c, z terminem 30 dni na zajęcie stanowiska i trybem zaskarżenia do sądu administracyjnego.
3. Uzależnienie wydania koncesji na podziemne składowanie odpadów od opinii wójta gminy, na której terenie ma być prowadzona działalność oraz gmin sąsiednich – wiążącej w zakresie zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.
4. Przywrócenie organu nadzoru górniczego jako organu właściwego do wydłużenia monitoringu w fazie poeksploatacyjnej oraz do stwierdzenia ustania negatywnego oddziaływania (art. 125 ust. 4b i 4c) wraz z określeniem maksymalnego okresu monitoringu.
5. Doprecyzowanie art. 28 p.g.g. przez wskazanie, że zabezpieczenie roszczeń obejmuje całą fazę poeksploatacyjną monitoringu, w tym jej przedłużenie na podstawie art. 125 ust. 4b oraz że podlega corocznemu wykazaniu w odniesieniu do przewidywanego okresu monitoringu.
6. Wskazanie gminy oraz właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jako bezpośrednich odbiorców wyników monitoringu w art. 125 ust. 6a, z obowiązkiem przekazania wyników w terminie 14 dni od stwierdzenia nieprawidłowości, a także obowiązkiem niezwłocznego – nie później niż w 24 godziny – zawiadamiania wójta o stwierdzeniu nieprawidłowości w procesie składowania lub migracji substancji niebezpiecznych.

7. Objęcie wyjątkiem z art. 127 ust. 2 także art. 125 ust. 5a–5c oraz ust. 6a albo jednoznaczne wyjaśnienie, że ich pominięcie było niezamierzone.

8. Przywrócenie przepisu przejściowego utrzymującego w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych oraz wydłużenie vacatio legis do co najmniej 3 miesięcy od dnia ogłoszenia – łącznie, ponieważ samo wydłużenie okresu nie chroni przed luką w zakresie rodzajów odpadów.

9. Uzupełnienie oceny skutków regulacji o rzetelną analizę wpływu na jednostki samorządu terytorialnego, w tym na dochody i wydatki gmin wiejskich, wraz z analizą wariantową i wskaźnikami ewaluacji.

10. Warunek rekompensaty finansowej dla gminy.

Wprowadzenie do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze – przepisu, zgodnie z którym gminie, na której terenie położone jest podziemne składowisko odpadów, przysługuje opłata stanowiąca dochód własny gminy, należna za każdy megagram odpadów przyjętych do składowania podziemnego. Wnosimy, aby wysokość tej opłaty została ustalona co najmniej na poziomie opłaty eksploatacyjnej przewidzianej dla gmin górniczych, a ze względu na charakter deponowanego materiału – odpady niebezpieczne składowane na czas nieoznaczony, z monitoringiem sięgającym kilku dekad – na poziomie wyższym niż opłata eksploatacyjna. Opłata powinna być waloryzowana, a jej należność zabezpieczona niezależnie od sytuacji finansowej przedsiębiorcy.

Uzasadnienie. Podziemne składowisko odpadów jest zakładem górniczym i korzysta z terenu gminy w takim samym zakresie jak zakład górniczy prowadzący wydobycie. Gmina ponosi przy tym obciążenia, których działalność wydobywcza nie generuje: trwałe zajęcie przestrzeni podpowierzchniowej, ryzyko dla wód podziemnych i ujęć wody pitnej, ograniczenia w planowaniu przestrzennym, obciążenie dróg transportem odpadów oraz trwałe obniżenie wartości nieruchomości. Mechanizm opłaty stanowiącej dochód własny gminy, na której terenie prowadzona jest działalność górnicza, funkcjonuje już w Prawie geologicznym i górniczym – projektowane rozwiązanie byłoby jego konsekwentnym rozszerzeniem, a nie wprowadzeniem nowej instytucji. Rozwiązanie realizuje zasadę rekompensaty wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadę uczestnictwa i partycypacji z art. 4 ust. 3 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

11. Wykreślenie albo jednoznaczne doprecyzowanie zmiany w art. 126 ust. 1 pkt 7 p.g.g. – przepis w brzmieniu „7) komunalnych." nie wskazuje, czy odpady komunalne są objęte zakazem, czy od zakazu wyłączone, a uzasadnienie projektu nie odnosi się do tej zmiany.

12. Wskazanie w projekcie aktu wykonawczego, w którym uregulowana zostanie materia dotychczas objęta art. 125 ust. 8 p.g.g. w zakresie odpadów promieniotwórczych oraz szczególnych grup odpadów – odesłanie do art. 17 i art. 18 ust. 5–7 ustawy o odpadach tego zakresu nie obejmuje.

13. Przekazanie projektów rozporządzeń wykonawczych – projektu z poz. 1268 oraz projektu wydawanego na podstawie art. 125 ust. 7 p.g.g. – do konsultacji z gminami, których terenu dotyczą, z zachowaniem co najmniej 21 dni na zajęcie stanowiska. Uzyskanie opinii Komisji Wspólnej nie zastępuje konsultacji z gminą, na której terenie ma być zlokalizowany obiekt.

14. Uzupełnienie uzasadnienia projektu o wykaz działających oraz planowanych podziemnych składowisk odpadów wraz ze wskazaniem gminy, na której terenie są lub mają być zlokalizowane.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej podtrzymuje opinię negatywną wobec projektu. W konsekwencji wnosi, aby projekt nie był kierowany pod rozpatrzenie Rady Ministrów w obecnym kształcie, do czasu uwzględnienia warunków wskazanych w punktach 1–14. Związek deklaruje gotowość do zmiany stanowiska na pozytywne w razie uwzględnienia wskazanych warunków i podjęcia dalszej pracy nad projektem. Wobec braku uwzględnienia warunków wskazanych w punktach 1–10, w szczególności warunku rekompensaty finansowej, wnosimy o przyjęcie przez Komisję Wspólną stanowiska nieuzgadniającego projektu i o odnotowanie niniejszego stanowiska w protokole rozbieżności dołączanym do wniosku o rozpatrzenie projektu.

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej
Stanisław Jastrzębski