POLSKA AKADEMIA NAUK ODDZIAŁ W ŁODZI
KOMISJA OCHRONY ŚRODOWISKA

Piotr Korzeniowski

MODEL PRAWNY SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI STUDIUM ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

POLSKA AKADEMIA NAUK ODDZIAŁ W ŁODZI
KOMISJA OCHRONY ŚRODOWISKA

Piotr Korzeniowski

MODEL PRAWNY SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI STUDIUM ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2014

PAN

Piotr Korzeniowski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT
Marek Górski

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Ewa Siwińska

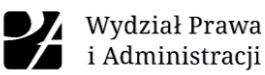
SKŁAD I ŁAMANIE
Oficyna Wydawnicza Edytor.org
Lidia Ciecierska

PROJEKT OKŁADKI
Piotr Korzeniowski

Na okładce znajduje się drzeworyt sztorcowy z 1903 r. autorstwa E. Blaira Leightona pt. *Ritterschlag*, zamieszczony w: *Moderne Kunst in Meistern-Holzschnitten nach Gemälden und Skulpturen berühmter Meister der Gegenwart*, VII B, Berlin 1903

Publikacja rekomendowana przez Komisję Ochrony Środowiska PAN Oddział w Łodzi

Publikacja dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz Wydziału Prawa i Administracji UŁ



© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06676.14.0.M

Ark. wyd. 38,5; ark. druk. 35,75

ISBN 978-83-7969-457-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Druk i oprawa: Quick Druk

Rządy prawa oczywiście ściśle wiążą się z wolnością. Możemy to dostrzec rozważając pojęcie systemu prawnego i jego ścisły związek z nakazami sprawiedliwości jako regularności i prawidłowości postępowania. System prawny jest uporządkowanym zbiorem publicznych reguł, sankcjonowanych przymusem, adresowanych do racjonalnych osób, mającym na celu uregulowanie ich postępowania i stworzenie ram społecznej kooperacji. Gdy reguły te są sprawiedliwe, stanowią podstawę uprawnionych oczekiwań. Na ich podstawie ludzie mogą wzajemnie na sobie polegać i słusznie występować ze sprzeciwem, gdy ich oczekiwania nie zostają spełnione.

John Rawls, *Teoria sprawiedliwości*

Książkę dedykuję mojej żonie Monice
oraz synom Konradowi i Arturowi

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów 13
Wprowadzenie 17

Część I. Założenia i podstawy systemu prawa gospodarki odpadami

Rozdział 1. Geneza i podstawy modelu regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami 25
1.1. Regulacje prawne w dawnej gospodarce odpadami 25
1.2. Gospodarowanie odpadami jako element regulacji gospodarki komunalnej 29
1.3. Rozwój regulacji prawnych dotyczących utrzymania czystości i porządku w prawie polskim 34
1.4. Pierwsze kompleksowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami w prawie polskim 38

Rozdział 2. Założenia koncepcyjne modelu systemu prawa gospodarki odpadami 43
2.1. Główna problematyka w badaniu modelu systemu prawa gospodarki odpadami 43
2.2. Założenia szczegółowe konstrukcji modelu systemu prawa gospodarki odpadami 51
2.3. Funkcje i cele modelu systemu prawa gospodarki odpadami 57
2.4. Struktura modelu systemu prawa gospodarki odpadami 63
2.5. Kodyfikacja jako model docelowy prawa gospodarki odpadami 66

Rozdział 3. Prawo gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska 73
3.1. Dynamika rozwoju systemu prawa ochrony środowiska 73
3.2. Struktura i właściwości systemu prawa gospodarki odpadami 80
3.3. Model gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska w Niemczech 87
3.4. Model regulacji gospodarki odpadami we „włoskim kodeksie środowiskowym" 90

Rozdział 4. Przedmiot prawa gospodarki odpadami 103
4.1. Naukowe badanie przedmiotu prawa ochrony środowiska 103
4.2. Cechy przedmiotu prawa gospodarki odpadami 112

Rozdział 5. Regulacje gospodarki odpadami w prawie Unii Europejskiej 119
5.1. Założenia systemu regulacji 119
5.2. Źródła unijnego prawa i polityki gospodarki odpadami 120

Rozdział 6. Koncepcja „społeczeństwa recyklingu" jako podstawa aksjologiczna i polityczna systemu prawa gospodarki odpadami 129
6.1. Założenia i podstawy aksjologiczne koncepcji „społeczeństwa recyklingu" 129
6.2. Cele gospodarki odpadami w koncepcji „społeczeństwa recyklingu" 135
6.3. Koncepcja „społeczeństwa recyklingu" w polityce Unii Europejskiej 141

Rozdział 7. Metodologia badań systemu prawa gospodarki odpadami 147
7.1. Podstawowe problemy metodologiczne w badaniach systemu prawa gospodarki odpadami 147
7.2. Metoda systemowa badań prawa gospodarki odpadami 152
Rozdział 8. Podstawowe pojęcia prawa gospodarki odpadami 159
8.1. Cele i funkcje definiowania podstawowych pojęć prawnych gospodarki odpadami 159
8.2. Odpady oraz ich rodzaje 178
8.3. Podmioty uczestniczące w gospodarce odpadami 197
8.4. Obowiązki i uprawnienia podmiotów w prawie gospodarki odpadami 199
8.5. Gospodarka i gospodarowanie odpadami 207

Część II. Ogólne instytucje systemu prawa gospodarki odpadami

Rozdział 9. Zasady ogólne 223
9.1. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska jako podstawa zasad ogólnych gospodarki odpadami 223
9.2. Zasady ogólne gospodarki odpadami 228
9.2.1. Zasada kompleksowości 229
9.2.2. Zasada zapobiegania powstawaniu odpadów 230
9.2.3. Zasada przezorności 235
9.2.4. Zasada likwidacji odpadów u źródła 238
9.2.5. Zasada bliskości 239
9.2.6. Zasada postępowania z odpadami niebezpiecznymi 246
9.2.7. Zasada ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami 249
9.2.8. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta 255
9.2.9. Zasady dotyczące zbierania i transportu odpadów 257
9.2.10. Zasada magazynowania odpadów 259
9.2.11. Zasada usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania 260
9.2.12. Zasada przekazywania odpadów i przenoszenia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami 266
9.2.13. Zasada obowiązkowego przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach 267
9.2.14. Wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów 268

Rozdział 10. Plany gospodarki odpadami 269

Rozdział 11. Reglamentacja w gospodarowaniu odpadami oraz prowadzenie rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami 287

Rozdział 12. Ewidencja i sprawozdawczość w gospodarce odpadami 301
12.1. Ewidencja odpadów 301
12.2. Sprawozdawczość w zakresie produktów, opakowań oraz gospodarki odpadami 303

Rozdział 13. Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami 305

Rozdział 14. Szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów 309

Rozdział 15. Wymagania dotyczące prowadzenia procesów przetwarzania odpadów 319
15.1. Składowanie odpadów 319

15.2. Termiczne przekształcanie odpadów ... 338
15.3. Kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami ... 343

Rozdział 16. Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd województwa i przepisy szczególne w postępowaniu o wydanie decyzji z zakresu gospodarki odpadami ... 345
16.1. Zadanie prawne w ujęciu teoretycznym ... 345
16.2. Zadania administracji w ochronie środowiska ... 347
16.3. Zadania samorządu województwa z zakresu gospodarki odpadami w ustawie o odpadach ... 351

Rozdział 17. Przepisy karne i administracyjne – kary pieniężne w ustawie o odpadach ... 357
17.1. Przepisy karne w ustawie o odpadach ... 357
17.2. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o odpadach ... 360

Część III. Zasady postępowania z niektórymi rodzajami odpadów

Rozdział 18. Gospodarka opakowaniami i odpadami opakowaniowymi ... 371
18.1. Ogólne założenia modelu systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi ... 371
18.2. Obowiązki przedsiębiorców w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi ... 374
18.3. Opłata produktowa ... 381

Rozdział 19. Obowiązki przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz dotyczące opłaty produktowej ... 387
19.1. Ogólne założenia systemu obowiązków przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz opłaty produktowej ... 387
19.2. Obowiązki przedsiębiorców ... 389
19.3. Opłata produktowa ... 392

Rozdział 20. Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji ... 397
20.1. Ogólne założenia systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji ... 397
20.2. Obowiązki podmiotów uczestniczących w systemie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji ... 399

Rozdział 21. Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny ... 407
21.1. Zasady postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym ... 407
21.2. Obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym ... 410

Rozdział 22. Zużyte baterie i akumulatory ... 419
22.1. Ogólne założenia systemu postępowania z bateriami i akumulatorami ... 419
22.2. Obowiązki podmiotów uczestniczących w systemie postępowania z bateriami i akumulatorami ... 423

Rozdział 23. Odpady wydobywcze ... 429
23.1. Ogólne założenia systemu postępowania z odpadami wydobywczymi ... 429
23.2. Obowiązki i uprawnienia wytwórcy oraz posiadacza odpadów wydobywczych ... 431

Rozdział 24. Postępowanie z odpadami komunalnymi ... 441
24.1. Postępowanie z odpadami komunalnymi jako element zadania gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku ... 441

24.2. Władztwo zadaniowe gminy w postępowaniu z odpadami komunalnymi 449
24.3. Regulacja systemu gospodarki odpadami komunalnymi 453
24.4. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie 461
24.5. Obowiązki i uprawnienia w systemie gospodarki odpadami komunalnymi 463
Rozdział 25. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów 479
25.1. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów w prawie Unii Europejskiej 479
25.2. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów w prawie polskim 483

Rozdział 26. Odpady promieniotwórcze i wypalone paliwo jądrowe 497

Rozdział 27. Pozostałości ładunkowe ze statków oraz zatapianie odpadów i innych substancji 507
27.1. Zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska morskiego w prawie międzynarodowym 507
27.2. Obowiązki podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską 512
27.3. Informacje przekazywane armatorom, kapitanom statków lub agentom reprezentującym armatora 515
27.4. Obowiązek opracowania planu gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków 516
27.5. Ponoszenie kosztów odbioru i gospodarowania pozostałościami ładunkowymi 518
27.6. Zatapianie ze statków odpadów i innych substancji 520

Rozdział 28. Podziemne składowanie odpadów 523
28.1. Podziemne składowisko odpadów jako miejsce unieszkodliwiania odpadów 523
28.2. Zakazy związane z podziemnym składowaniem odpadów 526
28.3. Koncesja na podziemne składowanie odpadów 528

Zakończenie 535

Bibliografia 539

Legal model of the waste management system. Legal and administrative study (Summary) 569

Rechtsmodell des Systems von der Abfallwirtschafts. Rechts-Verwaltungsstudie (Zusammenfassen) 571

Wykaz ważniejszych skrótów

AUL	–	„Acta Universitatis Lodziensis”
AUMCS	–	„Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”
AUW	–	„Acta Universitatis Wratislaviensis”
BGBI	–	„Bundesgesetzblatt” („Dziennik Ustaw Federacji”)
COM	–	Komunikat Komisji Europejskiej
DVBI	–	„Deutsches Verwaltungggsblatt”
Dz.P.P.P.	–	„Dziennik Praw Państwa Polskiego”
Dz.U.	–	„Dziennik Ustaw”
Dz.U.Kraj.	–	„Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim”
Dz.U.R.P.	–	„Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”
Dz.Urz.UE	–	„Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”
ECR	–	„European court Reports” („Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”)
EMAS	–	Eco-Management and Audit Scheme (Wspólnotowy System Ekozarządzania i Audytu)
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GBI DDR	–	„Gesgesetzblatt Deutschen Demokratischen Republik” („Dziennik Ustaw Niemieckiej Republiki Demokratycznej”)
GP	–	„Gazeta Prawna”
JAE	–	Jednolity Akt Europejski przyjęty w 1986 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/5 ze zm.)
JZ	–	„Juristenzeitung”
k.c.	–	ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U., nr 16, poz. 93 ze zm.)
k.k.	–	ustawa z 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz.U., nr 88, poz. 553 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.)
KSP	–	„Krakowskie Studia Prawnicze”
LOP	–	Liga Ochrony Przyrody
M.P.	–	„Monitor Polski”
MOŚZNiL	–	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

MP	–	„Monitor Prawniczy”
NFOŚiGW	–	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NP	–	„Nowe Prawo”
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	–	Najwyższy Trybunał Administracyjny
OiŚ	–	„Odpady i Środowisko”
OJ	–	„Official Journal of the European Communities” („Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”)
OMT	–	„Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej”
ONSA	–	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OP	–	„Ochrona Przyrody”
OSNC	–	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna”
OSPiKA	–	„Orzecznictwo Sądów Polskich Komisji Arbitrażowych”
OŚP	–	„Ochrona Środowiska. Przegląd”
OŚPiP	–	„Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”
OTK	–	„Orzecznictwo trybunału Konstytucyjnego”
p.o.ś.	–	ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.)
PiP	–	„Państwo i Prawo”
PiŚ	–	„Prawo i Środowisko”
PK	–	„Przegląd Komunalny”
PNiL	–	„Przewodnik Naukowy i Literacki”
p.w.	–	ustawa z 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne* (tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 145 ze zm.)
PROP	–	Państwowa Rada Ochrony Przyrody
PUG	–	„Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”
RDW	–	ramowa dyrektywa wodna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. L 327, 22 grudnia 2000, s. 1, ze zm.)
RM	–	Rada Ministrów
RPEiS	–	„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
SN	–	Sąd Najwyższy
SP	–	„Studia Prawnicze”
SPP	–	„Studia Prawa Prywatnego”
ST	–	„Samorząd Terytorialny”
St.Pr.-Ek	–	„Studia Prawno-Ekonomiczne”
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst wersji skonsolidowanej opublikowany w Dz.Urz.UE, wydanie polskie C 15, 9 maja 2008

TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Stanu
TWE	–	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2– tekst pierwotny)
u.cz.p.	–	ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.).
u.o.	–	ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013, poz. 21.)
u.o.k.ś.	–	ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.)
u.o.p.	–	ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.)
u.o.s.d.g.	–	ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst. jedn.: Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.)
u.u.i.ś.	–	ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.)
u.z.k.	–	ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1166)
u.z.sz.ś.n.	–	ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U., nr 75, poz. 493 ze zm.)
UE	–	Unia Europejska
UNEP	–	United Nations Environmental Programme (Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych)
WE	–	Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZNUJ	–	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”
ZNUŁ	–	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”
ZNUW	–	„Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”

Wprowadzenie

W ostatnich latach nasze wyobrażenie o regulacjach prawnych dotyczących gospodarki odpadami uległo znacznemu wzbogaceniu. Obecnie tym zagadnieniem interesują się nie tylko prawnicy, lecz również przedstawiciele innych pozornie nie związanych ze sobą, gałęzi wiedzy: ekonomiści, inżynierowie i biologowie, a także przedsiębiorcy. Dyskusja na temat tego, czym jest gospodarka odpadami, czy kategorią ekonomiczną, czy prawną, nie jest zakończona. Polemika naukowa przesunęła się w sferę zagadnień związanych z kształtem przyszłych regulacji prawnych. Przedwcześnie jednak byłoby sądzić, iż osiągnięto porozumienie co do istoty i zasad organizacji systemu prawa gospodarki odpadami.

Przed badaczami prawa ochrony środowiska otworzył się nowych obszar zainteresowań, nazywany ogólnie „gospodarczym prawem środowiska". Praca na tym kierunku aktywności naukowej jest nadal kroczeniem nie przetartymi jeszcze ścieżkami i wyznaczaniem nowych dziedzin poznania na pograniczu co najmniej trzech dyscyplin, w naszym przypadku: prawa administracyjnego, prawa gospodarczego i prawa ochrony środowiska. W zaistniałej sytuacji nawet błędy w badaniach mogą okazać się cenne do weryfikacji przyszłych hipotez dotyczących modelu prawnego gospodarki odpadami. Pomimo uchwalenia ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 r., ustawy z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz wprowadzeniu licznych zmian m.in. w ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku nadal aktualne pozostaje pytanie o docelowy model systemu prawa gospodarki odpadami.

W tym stanie rzeczy nietrudno wytłumaczyć zainteresowanie poszukiwaniem propozycji związanych z kształtem modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Próba jego zbudowania jest jednym ze sposobów szerokiej analizy segmentów systemu prawa ochrony środowiska. Wydaje się też zasadne stosowanie w tym badaniu metod analogicznych do tych, jakie są wykorzystywane w prawie ochrony środowiska, prawie administracyjnym oraz prawie gospodarczym. Wówczas przy rozważeniu wielu problemów granicznych można analizować odpowiednie hipotezy, porównując je z realnie obserwowalnymi zjawiskami w sferze gospodarki odpadami.

Aby uniknąć możliwych nieporozumień, chcielibyśmy dokonać wstępnych wyjaśnień dotyczących koncepcji i celów, jakie sobie stawiamy, pisząc tę książkę. Nie ulega chyba wątpliwości, że tworzenie modelu prawnego jest autentycznym problemem nauki prawa szczególnie w okolicznościach dynamicznego poszerzania się obszaru regulacji prawnych chroniących środowisko. Co więcej, wydaje się,

że merytoryczne rozstrzygnięcie zagadnienia konstrukcji modelu systemu prawa gospodarki odpadami może mieć duże znaczenie praktyczne do stosowania prawa oraz procesu legislacyjnego. Postulat rozpatrywania problemów wynikających z badania prawa gospodarki odpadami w kontekście szerszych struktur systemu prawa ochrony środowiska jest żądaniem metodologicznym zgodnym z założeniem celów tej książki. Ważną częścią składową zagadnienia doskonalenia systemu prawa gospodarki odpadami jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć wszystkie części składowe tego systemu w całość. Jego doskonalenie jest oczywiście zadaniem wielowymiarowymi i wymaga podejścia kompleksowego uwzględniającego zwłaszcza położenie wewnątrz systemu prawa ochrony środowiska.

Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Nie obejmuje ona wszystkich stron i tak złożonego bardzo problemu, co oczywiście trudno jest zrealizować w ramach jednej pracy. Koncepcji modelu systemu prawa gospodarki odpadami, wysuwanej w tej książce, nie można uważać za bezsporną, ale wydaje się, że jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do dalszych rozmyślań.

Zadaniem wprowadzenia nie jest ocena wszystkich zalet książki i wskazanie jej braków – zrobią to bowiem recenzenci. Często stawiane jest pytanie, dlaczego regulacje prawne stają się w coraz większym stopniu sprzeczne i niezrozumiałe także dla prawników. Szczegółowa odpowiedź na to pytanie jest bardzo trudna. W każdej pracy prawniczej, w której pojawi się takie stwierdzenie, nabiera ono – ze względu na zainteresowanie autorów i przyjęty tam punkt widzenia – innego sensu. Zagadnienia gospodarki odpadami, którymi chcemy się tutaj zająć, mają długą tradycję w historii prawa. Rozwój systemu prawa ochrony środowiska spowodował nagromadzenie nowych metod i technik prawodawczych oraz wzrost liczby regulacji prawnych.

Konieczność usystematyzowania skumulowanej uzyskanej tą drogą wiedzy dała nowy impuls teorii prawa ochrony środowiska w kierunku podjęcia próby zbudowania modelu prawnego systemu gospodarki odpadami. Choć sytuacja nie jest w pełni zadowalająca, to możemy stwierdzić, że prawo gospodarki odpadami jest jednym z najszybciej rozwijających się obecnie dziedzin systemu prawa ochrony środowiska. Wszelka zatem próba podsumowania istniejącego dorobku wynikającego z badania systemu prawa gospodarki odpadami na tym etapie musi dość szybko tracić na aktualności. Możemy tylko wyrazić nadzieję, że przynajmniej w ogólnych zarysach teoretycznych próba przedstawienia założeń i podstaw systemu prawa gospodarki odpadami, podjęta w pierwszej części pracy, zachowa walor pewnej trwałości.

Praca dzieli się na trzy większe części.

W pierwszej rozpatrujemy zagadnienia najbardziej ogólne, wynikające z teorii i metod badań prawa gospodarki odpadami. W tej części pracy zarysowane zostaną także tezy strukturalne dotyczące systemu prawa gospodarki odpadami

jako przyczynek do pogłębienia teorii prawa ochrony środowiska, będącej dziś w dużym rozkwicie.

W drugiej części pracy został podjęty temat ogólnych instytucji systemu prawa gospodarki odpadami. W części tej przedstawione zostaną podstawowe instytucje prawne systemu gospodarki odpadami. Problemem zasadniczym jest tu – jak sądzimy – stabilność celów i konstrukcji tych instytucji prawnych. Pojawia się pytanie: na ile instytucje te służą realizacji zasad postępowania z niektórymi rodzajami odpadów. Zagadnieniom tym poświęcona jest trzecia część pracy. W zakończeniu podjęta została krótka próba syntetycznej oceny modelu systemu prawa gospodarki odpadami.

W książce skupiliśmy także naszą uwagę na zasadniczych problemach systemu prawa gospodarki odpadami, w którym osadzona jest główna konstrukcja normatywna naszego modelu. Staraliśmy się także określić metodę badania prawa gospodarki odpadami w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Licząc się z koniecznością ograniczenia objętości pracy, zastosowane zostały w niej pewne skróty. Unikaliśmy z tego powodu rozwijania zwłaszcza takich zagadnień, które już wcześniej omawiane były w innych opracowaniach, przeważnie odsyłając Czytelnika do tych publikacji. W pracy przy analizowaniu niektórych kwestii o charakterze kontrowersyjnym wyraziliśmy postulaty, które chcielibyśmy, aby zostały poddane pod szerszą dyskusję. Dotychczasowe uregulowania prawne gospodarki odpadami w prawie ochrony środowiska nie są w naszej ocenie zadowalające.

Jak z tego widać, przyświecała nam generalna myśl o konieczności wypracowania modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Nie chcemy i nie możemy oczywiście pretendować do tego, że stworzyliśmy taki model. Być może udało się nam przynajmniej zgromadzić najważniejsze elementy takiego modelu w gąszczu problemów, jakie znajdują się w prawie gospodarki odpadami. Czyniąc to, staraliśmy się nawiązać do zasadniczego nurtu myśli prawniczej, który polega na szukaniu odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób są tworzone modele prawne i jakie zadania one realizują. Ongiś, próbując znaleźć odpowiedzi na takie pytania, zajmowano się wybranym obszarem regulacji prawnej o dość jednorodnym charakterze.

Obecnie prawnicy częściej niż kiedyś spotykają się z modelami o niejednorodnym (kompleksowym) charakterze. Funkcjonują one najczęściej na pograniczu dziedzin prawa. Powstaje więc pytanie, czy model systemu prawa gospodarki odpadami ma jednorodny charakter, skoro osadzony jest na pograniczu kilku dziedzin prawa? Oczywiście, macierzystym obszarem regulacji prawnej dla prawa gospodarki odpadami jest prawo ochrony środowiska. Struktura tego prawa pokazuje jednak bardzo złożony charakter wielu instytucji prawnych wchodzących w jego skład. Wynika on z pewnej specyfiki prawa ochrony środowiska. To niewątpliwie nie sprzyja ustaleniu wyraźnego zakresu i granic modelu systemu

prawa gospodarki odpadami. Czy mamy więc jakiś stały punkt odniesienia w badaniu tego prawa? Sądzimy, że tak. Jest nim system prawa ochrony środowiska funkcjonujący w ramach szerokiego systemu prawa administracyjnego.

Potrzeby związane z rozwojem prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza patrzenia na te sprawy w kontekście prawa administracyjnego i gospodarczego, pokazują wyzwania, przed którymi staje współczesna refleksja prawnicza. Są to problemy badawcze jak najbardziej współczesne i można powiedzieć nadal nie rozwiązane w sposób skuteczny, zwłaszcza w ustawodawstwie polskim. Praktyczna rola nauki prawa administracyjnego polegać musi na identyfikowaniu takich wyzwań oraz formułowaniu postulatów de lege ferenda pod adresem wypracowania modeli prawnych. Praca ta nie pretenduje do roli ustalenia ostatecznego kształtu modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Zawiera jedynie wstępnie zarysowane poglądy, wnioski i propozycje, które mogą posłużyć jako punkt wyjścia do rozpoczęcia dyskusji na temat prawnego uregulowania zagadnień związanych tym systemem. Jeśli jednak zaprezentowany w tej książce wynik badań przyczyni się do rozwoju myśli naukowej i do ustalenia słusznych rozwiązań, nie tylko przez aprobatę, ale i przez skorygowanie niektórych poglądów, które wyraziliśmy, to będzie można uznać, że spełniła ona swoją rolę.

W systemie prawa ochrony środowiska mamy do czynienia z ciągłym procesem zmian i przekształceń, jakie obserwuje się w strukturze i funkcjach różnych dziedzin prawa, które oddziałują na prawo gospodarki odpadami. Przekształcenia te dokonują się najczęściej pod wpływem zmian w systemie gospodarczym, społecznym i politycznym. Obszar zainteresowań teorii prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego obejmuje bardzo szeroki wachlarz zagadnień. Przedstawiciele nauki prawa zajmują się m.in. takimi problemami, jak: zadania administracji w ochronie środowiska, instrumenty prawne ochrony środowiska czy kwestie dotyczące odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Spośród tej bogatej problematyki na czoło wysuwa się zagadnienie badania systemu prawa gospodarki odpadami.

W związku z tym procesem jesteśmy świadkami definiowania nowych zadań dla administracji publicznej w ochronie środowiska oraz wyodrębniania nowych obszarów regulacji prawnej w systemie prawa ochrony środowiska. Niezwykle ważne z punktu widzenia dalszego rozwoju tego prawa jest stworzenie prawidłowego modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Być może, według niektórych teoretyków prawa ochrony środowiska, zbudowanie takiego modelu jest rzeczą niemożliwą. Twierdzenie takie jest w naszej ocenie niesłuszne. Wiele państw jest w przededniu wprowadzenia nowego systemu prawa gospodarki odpadami lub jego istotnej przebudowy. Wszystkie napotykają podobne problemy w podejmowanych próbach zapewnienia optymalnego poziomu racjonalnej gospodarki odpadami realizowanej w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Wynika to bezpośrednio z oczekiwań społecznych, a także pośrednio z licznych

zagrożeń, jakie przynosi rozwój cywilizacyjny, który nie jest zharmonizowany w dostatecznym stopniu z wymaganiami ochrony środowiska.

Problemy gospodarki odpadami znajdują się aktualnie w centrum uwagi toczących się debat społecznych, politycznych i ekonomicznych. Zintegrowany charakter regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami, który dotyka wielu dziedzin prawa, powoduje, że tą problematyką zainteresowane są środowiska naukowe reprezentujące różne obszary badań systemu prawa. Przedstawione w pracy podejście z punktu widzenia nauk administracyjno-prawnych jest jedynie wąskim wycinkiem obszernej problematyki związanej z gospodarką odpadami.

Badanie istoty systemu prawa gospodarki odpadami na podstawie dogmatycznej analizy tekstów prawnych jest uzasadnione zakreślonym tematem rozprawy. Nie musi to wcale oznaczać istotnego zawężenia problematyki naukowej. Wręcz przeciwnie, w celu uniknięcia tych zagrożeń obok aspektów prawnych modelu systemu prawa gospodarki odpadami uwzględniono w książce aspekt historyczny, filozoficzny oraz socjologiczny. Ograniczenie analiz wyłącznie do obszaru prawa prowadziłoby do przedstawienia modelu systemu prawa gospodarki odpadami w ujęciu zbyt formalistycznym i oderwanym od praktyki jego funkcjonowania.

Kompleksowe ujęcie modelu systemu prawa gospodarki odpadami zakłada potrzebę pogłębiania dalszych badań w tym obszarze. Wiele zagadnień związanych z prawem gospodarki odpadami wymaga prowadzenia analiz szczegółowych. W ich rozwiązywaniu ciągle aktualna pozostaje sprawa równowagi między potrzebami korzystania ze środowiska a dostępnymi zasobami. Realizacja zapotrzebowania na zasoby naturalne napotyka na trudności na wskutek ograniczanego dostępu do nich. W tych warunkach przed władzami publicznymi stoi zadanie optymalnego wykorzystania zasobów środowiska, którymi aktualnie dysponujemy, ale jednocześnie obowiązek racjonalnej gospodarki nimi.

Podstawowym instrumentem gospodarki odpadami jest prawo. Można postawić pytanie. Który z modeli systemów prawa gospodarki odpadami można uznać za najlepszy? Które z instytucji prawnych są najważniejsze? W tej pracy nie wyznaczamy sobie celu w postaci udzielenia ostatecznej odpowiedzi na te pytania i wskazania sposobu rozwiązania wszystkich problemów. Celem książki jest naświetlenie pewnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Potrzeby wynikające z gospodarki odpadami wymagają zastąpienia obecnego często nieuporządkowanego systemu prawa systemem kompleksowym oraz zintegrowanym z innymi obszarami regulacji prawnej.

Praca obejmuje rozważania na temat pewnych głównych problemów istniejącego systemu prawa gospodarki odpadami. Przede wszystkim chcemy wyjaśnić, co mamy na myśli, mówiąc o modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Obecnie jest to zagadnienie skomplikowane, a nazwa jego wieloznaczna. Tak przedstawia się sprawa obiektywnie. Cóż dopiero, gdy idzie o nakreślenie modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Celem pracy jest także próba syntezy do-

tychczasowego dorobku nauki prawa ochrony środowiska w zakresie problematyki w niej poruszanej. Chcielibyśmy przedstawić pewne propozycje do prowadzenia dalszych przemyśleń, ustaleń i dyskusji. Opracowanie to nie dostarcza doskonałych i ostatecznych rozwiązań. Zaprezentowane zostały tu stanowiska, wnioski oraz propozycje, które mogą być ocenione jako kontrowersyjne. Nie oczekujemy w związku z tym całkowitej aprobaty dla prezentowanych w tej książce poglądów.

Chcemy w ten sposób zwrócić uwagę na pewne obszary szczególnie ważne do nakreślenia całościowej problematyki prawa gospodarki odpadami. Praca jest przeznaczona nie tylko dla Czytelników, którzy znają prawo gospodarki odpadami i pragną swe wiadomości w tej dziedzinie nadal poszerzać, ale także dla wszystkich zainteresowanych problematyką współczesnej ochrony prawnej środowiska. Przedmiot badań, których odzwierciedleniem jest treść tej pracy, jest dość skomplikowany i nader rozległy. Do jego wszechstronnego (interdyscyplinarnego) przedstawienia potrzebne są kompetencje i wiedza, której nie posiadamy. Z tego powodu świadomie ograniczyliśmy zagadnienia systemu prawa gospodarki odpadami do problematyki prawnej. Nie wiemy, czy cele z tym związane udało się nam choćby w zadowalającym stopniu osiągnąć. Sprawą Czytelnika będzie rozstrzygnięcie, czy i w jakim stopniu udało się nam z tego zadania wywiązać.

Jeśli praca przyczyni się choćby w jakimś stopniu do rozpoczęcia dyskusji naukowej i do ustalenia właściwych rozwiązań, nie tylko przez aprobatę, ale także przez skorygowanie pewnych zaprezentowanych tu poglądów, to znaczy, że spełni ona swoje przeznaczenie i oczekiwania. Chcielibyśmy podkreślić, że książka przedstawia jedynie pewien zarys modelu systemu prawa gospodarki odpadami, otwarty na prowadzenie dalszych badań. Nie może ona być traktowana jako w pełni systematyczne i ostateczne przedstawienie modelu prawnego. Czytelnik oceni, na ile wybór i sposób opracowania tematu pracy był słuszny i na ile pomógł w poznaniu niezwykle złożonej problematyki systemu prawa gospodarki odpadami. W opracowaniu uwzględniono stan prawa i literatury na dzień 31 grudnia 2013 r.

Część I

Założenia i podstawy systemu prawa gospodarki odpadami

Rozdział 1. Geneza i podstawy modelu regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami

1.1. Regulacje prawne w dawnej gospodarce odpadami

Aby zrozumieć współczesny system prawa gospodarki odpadami i próbować stworzyć jego model, trzeba przeanalizować na początku regulacje prawne, które obowiązywały w przeszłości. Warto poznać, jaka była ich geneza, treść i forma prawna oraz jak funkcjonowała dawna infrastruktura techniczna związana z postępowaniem z odpadami (nieczystościami)[1]. Śledzenie tych zjawisk w ujęciu historycznym na podłożu ewolucyjnym stwarza możliwość trafnego ukazania i należytego zrozumienia istoty treści współczesnych norm prawnych regulujących gospodarkę odpadami. Niekiedy sądzi się, że regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami powstały niedawno, w rzeczywistości przepisy te różnie nazywane istniały od stuleci.

Rozwój cywilizacji oraz wzrost liczby ludności przyniósł powstanie pierwszych ośrodków miejskich w Europie, w których jednym z istotnych problemów było gospodarowanie odpadami. Cechą charakterystyczną sytuacji społeczno-gospodarczej był zwłaszcza stan dużego zagęszczenia liczby mieszkańców oraz dokuczliwy brak powszechnie dostępnych usług komunalnych i sanitarnych związanych z usuwaniem nieczystości. W starożytności odpady były zbierane w glinianych naczyniach przeznaczonych do wywiezienia poza teren zamieszkania ludności[2]. Do gromadzenia nieczystości stałych i ciekłych służyły specjalnie wykopane doły, które w zależności od potrzeb i możliwości technicznych zasypywano lub oczyszczano w miejscu ich występowania.

Elementy struktury organizacyjnej dawnej gospodarki odpadami istniały w Atenach w IV w. p.n.e. Powoływano tam specjalnych dozorców, których zadaniem było m.in. pilnowanie, aby odpady i nieczystości ciekłe były usuwane nie bliżej niż w odległości 2 km od murów miasta. Rynny spustowe dachów musiały być tak położone, aby nie powodowały zalania ulic wodą deszczową[3]. Mieszkańcy

---

[1] W pierwszych regulacjach prawnych związanych z gospodarką odpadami używano określenia „nieczystości", które później zastąpiono nazwą „odpady".

[2] Por. J. Kolendo, *Człowiek a środowisko na terenie europejskich prowincji imperium rzymskiego*, [w:] J.K. Kozłowski, S.K. Kozłowski, *Człowiek i środowisko w pradziejach*, Warszawa 1983, s. 309 i n.

[3] W. Szumowski, *Historia medycyny*, Warszawa 1961, s. 55.

miast najczęściej korzystali z usług studniarza, którego okres urzędowania trwał 4 lata. Do obowiązków dozorców targowych należało m.in. utrzymanie właściwego stanu sanitarnego żywności oraz zapobieganie fałszowaniu jej jakości[4].

W Atenach w 320 r. p.n.e. wydano przepisy dotyczące codziennego oczyszczania ulic przez mieszkańców[5]. Sposoby utrzymania czystości i porządku na terenie miast antycznych powiązane były z ich naturalnymi warunkami lokalizacyjnymi. Zwraca uwagę na to J. Regulski. Lokalizacja miasta była wynikiem równoczesnego oddziaływania następujących czynników: 1) odpowiedniego poziomu rozwoju społecznego i stabilizacji politycznej; 2) atrakcyjności położenia z punktu widzenia wymiany handlowej, dostępu do surowców, wymiany towarowej (np. produkty rolne na przemysłowe), wykształcenia się specjalnej atrakcyjnej produkcji; 3) łatwości zaopatrzenia ludności w wodę i żywność oraz 4) warowności umożliwiającej obronę przy małym nakładzie pracy na umocnienia[6].

Warto przypomnieć niektóre sposoby rozwiązywania zwłaszcza problemów higieniczno-sanitarnych w starożytnym Rzymie. Były one zbliżone do współczesnych rozwiązań organizacyjno-prawnych gospodarowania odpadami. Istotne znaczenie dla tworzenia podstaw prawnych gospodarki odpadami miały takie kwestie techniczno-sanitarne, jak: metody zaopatrzenia w wodę, powstrzymanie skażenia powietrza atmosferycznego oraz sprawy związane z utrzymaniem odpowiednich warunków sanitarnych miejsc, w których gromadzone były odpady[7]. W. Szumowski, badając historię medycyny, stwierdza, że „Rzymianie przywiązywali wielką wagę do spraw higienicznych i można by u nich mówić już nawet o pewnych zalążkach organizacji prawno-sanitarnej"[8]. Mieszkańcy często wyrzucali odpady wprost na ulicę. Zwyczaj ten przetrwał w Rzymie prawie do końca XVIII w.

W prawie rzymskim rozpowszechniona była skarga (*actio de effusis vel deiectis*), co spowodowane było m.in. tym, że często miało miejsce wyrzucenie lub wylanie czegoś z budynku na ulicę i wyrządzenie tym czynem szkody w postaci zranienia lub spowodowania śmierci przechodnia. Przeciw domownikowi, z którego mieszkania coś usunięto w ten sposób (choćby to uczynił nie on sam, ale osoba trzecia) ze szkodliwym skutkiem dla kogoś lub rzeczy, przysługiwała pretorska *actio mixta* o podwójne odszkodowanie[9]. Na ulicach starożytnego Rzymu zalegało wiele odpadów komunalnych. J. Carcopino twierdzi, że „Dlatego trudno je było oczyścić z brudu i odpadków wyrzucanych codziennie z okolicznych domów; nigdy też nie były tak dobrze utrzymane, jak to zalecał Cezar w swym

[4] *Ibidem*.

[5] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2003, s. 1.

[6] J. Regulski, *Planowanie miast*, Warszawa 1986, s. 74–75.

[7] J. Carcopino, *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, przeł. M. Pąkcińska, Warszawa 1960, s. 56.

[8] W. Szumowski, *Historia*…, s. 70.

[9] R. Taubenschlag, *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1955, s. 242.

prawie pośmiertnym, i nie zawsze wyposażone w chodniki i bruk, jak to w tymże prawie nakazywał dyktator”[10].

Na właścicieli nieruchomości, których budynki były położone wzdłuż drogi publicznej, nałożony był obowiązek oczyszczenia ulicy przed swymi bramami i murami. Później na podstawie umów zajmowały się tym wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, które wyłaniano w trybie przetargów publicznych. W tym celu w miastach Cesarstwa Rzymskiego rozwinięta była sieć urządzeń miejskich przeznaczonych do utrzymania czystości.

W sposób szczególny w miastach starożytnych dbano o stan sanitarno-porządkowy. Utworzono w tym celu odrębny organ administrujący tymi sprawami. Na edylów nałożony był obowiązek zapewniania właściwej eksploatacji urządzeń miejskich wykorzystywanych w gospodarowaniu odpadami i przeznaczonych do utrzymania należytego stanu sanitarnego miasta[11]. Ochrona stanu sanitarnego zależała od dostępu do wody. Zagadnienia te były powiązane ze sobą w sposób kompleksowy. Zwraca na to uwagę m.in. F. Longchamps, który uważa, że „gospodarka wodna wzięta jako całość stanowi obszerny splot zadań, działań i urządzeń gospodarczych; ta jej, jak się mówi, kompleksowość wynika przede wszystkim stąd, że te same zasoby wody, o określonych właściwościach przyrodniczych służą jednocześnie różnym celom; żegludze, melioracjom rolnym, zaopatrzeniu ludności i przemysłu w wodę, odprowadzaniu ścieków, wytwarzaniu energii elektrycznej”[12].

W prawie rzymskim obywatel miał prawo korzystać z wód płynących w sposób swobodny pod warunkiem, że użytek był zgodny z naturalnym ich przeznaczeniem. Wody publiczne nie były własnością prywatną i posiadały charakter *rei publice*. Przyjęto do nich cywilistyczną konstrukcję ochrony własności. Rozwiązanie takie spowodowało, że użytek publiczny pojmowano jako obciążenie rzeczy. W późniejszym okresie dopuszczono istnienie własności prywatnej w odniesieniu do mniejszych wód płynących[13]. Każdy obywatel miał prawo korzystać z wód płynących, byle korzystanie takie było zgodne z naturalnym ich przeznaczeniem. Ochrona prawna korzystania z wody publicznej nie wynikała z cywilnych praw podmiotowych, ale miała charakter administracyjny. Była realizowana na podstawie tzw. interdyktów, „a mianowicie interdyktów prywatnych w interesie pokrzywdzonego (np. *interdictum ne quid in loco publico fiat*) oraz tzw. *interdicta popularia*, w interesie dobra publicznego (np. *interdictum de loco publico*)”[14].

---

[10] *Ibidem*, s. 61.

[11] A. Ginsbert-Gebert, *Ekonomika gospodarki komunalnej*, *część I*, Warszawa 1955, s. 24.

[12] F. Longchamps, *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957, s. 24.

[13] S.M. Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, [w:] T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 25.

[14] *Ibidem*, s. 24.

Po upadku cesarstwa rzymskiego na obszarze północnej części Europy wystąpił proces tworzenia regulacji prawnych związanych z ochroną stanu sanitarnego miast[15]. Jednocześnie wraz z upadkiem dawnego imperium wypracowane wcześniej rozwiązania organizacyjno-prawne dotyczące gospodarki komunalnej zostały porzucone. Ten stan opisuje W. Szumowski następującymi słowami: „W czasie wędrówek narodów, częstych wojen i powszechnego zniszczenia urządzenia kanalizacyjne, nie odnawiane i nie odświeżane, uległy ruinie, a gdy wodociągi rzymskie, które szły nad ziemią, zepsuto (w V i VI w.) z pozostałych otwartych koryt długi czas swobodnie ciekła woda, która tworzyła kałuże i jeziorka. W ten sposób w okolicach Rzymu i dalej powstały warunki jak najpomyślniejsze do rozwijania się komarów i nagminnego szerzenia się ciężkiej choroby. Był to nowy czynnik upadku kultury i cofania się człowieka z zamieszkałych dotąd okolic”[16]. Jak zauważa cytowany autor, potężnym, choć pomijanym przez historyków czynnikiem upadku i wyludnienia Italii, była w tym czasie choroba o nazwie zimnica (malaria)[17].

Od VII do XIII w. na południu Europy wpływ na normowanie spraw dotyczących gospodarki komunalnej miała kultura arabska. W ocenie W. Szumowskiego, poziom cywilizacji i oświaty w krajach pod panowaniem arabskim niesłychanie się podniósł. „Dobre drogi, mosty, oberże, studnie, karawany – wszystko to ułatwiało podróże w celu zdobycia wiedzy, zgodnie z nauką Mahometa”[18]. Przemiany społeczno-gospodarcze i położenie przestrzenne miast w dobie lokacji uwidoczniły na nowo potrzebę rozwiązania wielu spraw związanych z utrzymaniem odpowiedniego stanu czystości[19]. Pojawienie się polityki związanej z gospodarką komunalną i utworzenie organów administracji samorządowej odpowiedzialnych za jej realizację przyczyniło się tego, że „Miasto roztoczyło opiekę nad całością swego obszaru: zabudową, stanem ulic i placów, urządzeniami użyteczności publicznej”[20]. W 1273 r. w Anglii została uchwalona ustawa, której celem była ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem (Smoke Abatement Act). Wprowadziła zakazy w szczególności dotyczące spalania w miastach węgla[21]. Stanowiły one ważny czynnik decydujący o rozwoju miast. T. Tołwiński wyróżnia kilka czynników mających wpływ na powstanie w Europie miast: 1) warunki przyrodnicze, 2) rozwój gospodarczy i społeczny, 3) możliwość warowności, 4) komunikacja,

---

[15] P. George, *Miasto*, przeł. S. Berezowski, Warszawa 1956, s. 15 i n.

[16] W. Szumowski, *Historia*…, s. 99.

[17] *Ibidem*. Zimnica (malaria) spowodowała poważne trudności przy budowie Kanału Panamskiego.

[18] *Ibidem*, s. 108.

[19] B. Zientara, *Przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne miast w dobie lokacji*, [w:] A. Gieysztor, T. Rosłanowski (red.), *Miasta doby feudalnej w Europie środkowo-wschodniej*, Warszawa, Poznań, Toruń 1976, s. 67 i n.

[20] *Ibidem*, s. 92.

[21] J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ) Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997, s. 8.

5) uwarunkowania obyczajowo-prawne oraz 6) układ kompozycji urbanistycznej, czyli planowania przestrzennego[22]. W miastach realizowane były inwestycje związane z gospodarką komunalną, takie jak: kanały doprowadzające wodę pitną, kanały prowadzące wodę do kół napędowych (młyny, folusze, papiernie), wodociągi drewniane i studnie, rowy ściekowe dla nieczystości, ubikacje publiczne[23].

Zwyczaj w postaci wylewania z domów nieczystości wprost na ulicę rozpowszechniony był poza cesarstwem rzymskim także w innych państwach Europy[24]. Aby ograniczyć jego funkcjonowanie, w XIV w. w Paryżu wydano zarządzenie, którego przepisy zabraniały wylewania nieczystości przez okna, bez uprzedzenia o tym za pomocą pukania. W XV w. prawo zezwalało na wylewanie nieczystości tylko przez drzwi[25].

Jeden z pierwszych systemów użytkowania ścieków w Europie wprowadzono w 1539 r. w Siegen na terenie Westfalii[26]. Zastosowano tam układ nawadniania łąk nadrzecznych wodą z rzeki, do której odprowadzane były ścieki miejskie. Od 1559 r. na terenie miasta Bolesławiec zaczęto odprowadzać ścieki na podmiejskie łąki i pola przy wykorzystaniu kanałów wykładanych piaskowcem[27]. Przykłady te wskazują na istnienie w XV w. zorganizowanego systemu odprowadzania ścieków bytowych na terenie niektórych miast Europy oraz zaopatrzenia w wodę mieszkańców.

1.2. Gospodarowanie odpadami jako element regulacji gospodarki komunalnej

Wraz z powstaniem gospodarki komunalnej gospodarowanie odpadami stało się jednym z ważniejszych zadań władz samorządowych. Tworzone były w tym celu urządzenia infrastruktury technicznej przeznaczone dla wszystkich mieszkańców. W wielu metropoliach średniowiecznej Europy odpady gromadzono najczęściej poza murami obronnymi. W Polsce miejsca gromadzenia odpadów komunalnych nazywane były gnojną górą[28]. Funkcjonowała też służba oczyszczenia

[22] T. Tołwiński, *Urbanistyka*, t. 1, Warszawa 1948, s. 17.

[23] T. Zagrodzki, *Regularny plan miasta średniowiecznego a limitacja miernicza*. Wrocław 1962, s. 17 i n.

[24] Por. F. Studnicki, *Różnice między zwyczajem a prawem zwyczajowym*, [w:] A. Kojder, E. Łojko, W. Staśkiewicz, A. Turska (red.), *Elementy socjologii prawa*, t. 5, *Prawo zwyczajowe. Wybór tekstów*, Warszawa 1993, s. 79 i n.

[25] B.B. Wiesiołowski, *Ekonomika i organizacja gospodarki komunalnej*, Warszawa 1954, s. 32.

[26] J. Zakrzewski, J. Żabkowski, *Gospodarcze wykorzystanie ścieków miejskich*, Warszawa 1963, s. 9.

[27] *Ibidem*.

[28] L. Sieciechowiczowa, *Życie codzienne w renesansowym Poznaniu 1518–1619*, Warszawa 1974, s. 106–108.

miasta (*circulatores*), której zadaniem było m.in. usuwanie z ulic martwych zwierząt, oczyszczanie dróg z odpadów. Podobnie jak w starożytnym Rzymie oczyszczanie ulic na odcinkach wzdłuż budynków należało do obowiązków właściciela nieruchomości. Do jego zakresu zadań należało ponadto dwukrotne w ciągu roku oczyszczanie prywatnego śmietnika i kloaki. Ścieki miejskie odprowadzane były z domów rynsztokami biegnącymi środkiem ulicy. Zanieczyszczały one najczęściej wodę w rzece lub fosie. Szlamowaniem i oczyszczaniem fosy zajmowali się m.in. więźniowie i najemnicy[29]. Urządzenia przeznaczone do gospodarowania odpadami w miastach średniowiecznych znajdowały się na znacznie niższym poziomie niż w miastach starożytnych[30].

Wodociągi na terenie polskich miast rozpoczęto budować od wieku XIV. W XVI w. instalacje takie posiadały prawie wszystkie większe miasta. Wykonane były one najczęściej z drewnianych rur (dębowych, sosnowych lub świerkowych). W niektórych sytuacjach na koszt prywatny były zakładane rury miedziane lub rzadziej ołowiane. W Krakowie w XV w. większość posesji korzystała z wodociągów. Największymi odbiorcami wody byli browarnicy, łaziebnicy wykorzystujący w swojej działalności duże ilości czystej wody. Prawo do publicznego i bezpłatnego korzystania z wodociągu mieli wszyscy. Woda była gromadzona w tzw. rząpiach (beczkach napełniających się wodą z rury)[31].

Wiek XVI przyniósł w miastach europejskich duże zmiany w istniejących stosunkach gospodarczych i społecznych. Równocześnie następowały przemiany w zakresie stosowanych technik produkcji. W tym okresie widoczne stawały się również procesy urbanizacji Europy. Liczba mieszkańców w takich miastach, jak: Amsterdam, Lizbona, Londyn, Paryż, Wenecja, wynosiła 100 tys. Dużo więcej było natomiast miast kilkudziesięciotysięcznych, kilkunastotysięcznych i kilkutysięcznych[32]. Na przełomie XVI i XVII w. źle przedstawiał się stan sanitarny miast w Polsce. J.S. Bystroń w taki sposób rysuje obraz ówczesnych miast w Polsce i panujących tam zwyczajów. „W ogólnym obrazie wpada w oczy przede wszystkim nieporządek uliczny. O ulice nikt nie dbał; właściciele domów utrzymywali porządek w obrębie domostwa, zarząd miasta pilnował ratusza; ulice były bezpańskie, w zimie pokryte śniegiem i lodem, w lecie pełne kurzu, najczęściej zaś błotniste, pełne wybojów, niebezpieczne dla pieszego, który nie znał tajemnic lokalnych lub nie bardzo był trzeźwy, a także i dla pojazdów nie zawsze pewne”[33].

---

[29] Zob. H. Grajewski, *Kara śmierci w prawie polskim do połowy XIV wieku*, Warszawa 1956, s. 238–241.

[30] E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne gospodarki komunalnej*, Poznań 1967, s. 9.

[31] Z. Kuchowicz, *Woda jako podstawowy składnik konsumpcji*, [w:] *Pamiętnik XII Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich*, *17–20 września 1979*, cz. I, Katowice 1979, s. 259 i n.

[32] A. Wyczański, *Historia powszechna wiek XVI*, Warszawa 1987, s. 38.

[33] J.S. Bystroń, *Dzieje obyczajów w dawnej Polsce*, *wiek XVI–XVIII*, t. 1, Warszawa 1976, s. 202–203.

Z dalszego opisu tego autora dowiadujemy się, że „Nie tylko błoto znajdowało się na ulicach; służyły one również jako ścieki, a także jako śmietnisko, na które wyrzucano wszystko, co się trafiło; tak było do samego końca XVIII wieku, i to nawet w większych miastach”[34].

Rozwojowi miast sprzyjały nowe technologie w budownictwie wykorzystujące powszechnie takie materiały jak cement i stal[35]. Nadal istotnym problemem sanitarnym było zaopatrzenie w wodę. Brak czystej wody odczuwali mieszkańcy wielu miast ówczesnej Europy. Problem ten w Paryżu bezskutecznie starał się rozwiązać za czasów Ludwika Filipa prefekt Paryża. Mimo jego wysiłków ulice miasta wciąż objeżdżało 20 tys. woziwodów dostarczających beczkowozami wodę z Sekwany[36].

Gwałtowny w tym czasie wzrost produkcji przemysłowej na zachodzie Europy spowodował podwyższenie się poziomu szkodliwych substancji w powietrzu atmosferycznym. Starania o poprawę stanu sanitarnego atmosfery były motywem wydania dekretu Napoleona z 15 października 1810 r.[37] Akt ten obowiązywał równocześnie na terenie Francji, Belgii i Holandii. Regulacja ta w historii prawnej ochrony środowiska w Europie ma znaczenie przełomowe. Przepisy w nim zawarte regulowały stan emitowania do atmosfery szkodliwych substancji chemicznych. Dekret dzielił uciążliwości dla ludzi i ich otoczenia (środowiska) na trzy rodzaje: 1) wymagające oddalenia od siedzib ludzkich, 2) dopuszczalne na obrzeżach miast, 3) tolerowane ewentualnie nawet w pobliżu siedzib ludzkich z uwzględnieniem wagi tej działalności, charakteru oraz układu terenu i przeznaczenia budowli, które stanowiły otoczenie urbanistyczne[38]. Istotne było to, że po raz pierwszy w Europie zakres terytorialny tego rodzaju przepisów formalnie wykraczał poza granice jednego państwa. Okazało się, że problemu zanieczyszczeń nie da się ocenić w skali lokalnej. Skutki zanieczyszczenia stały się problemem międzynarodowym. Na obszarach zurbanizowanych funkcjonowały strefy przemysłowe. Dawne ośrodki gospodarcze przestały się rozwijać. W Europie powstały jednocześnie nowe duże pod względem obszaru miasta takie jak: np. Manchester i Birmingham.

Wraz z rozwojem nauk medycznych pojawiło się wiele krytycznych uwag kierowanych pod adresem stanu sanitarnego miast w Europie[39]. To spowodowało podjęcie przez organy władzy samorządowej działań organizacyjno-prawnych zmierzających do polepszania stanu sanitarnego oraz czystości środowiska. Wraz

---

[34] *Ibidem*, s. 203.

[35] S. Giedion, *Przestrzeń*, *czas i architektura. Narodziny nowej tradycji*, przeł. J. Olkiewicz, Warszawa 1968, s. 680.

[36] Por. T. Richta, *Cywilizacja na rozdrożu*, Warszawa 1971, s. 201.

[37] A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 9.

[38] J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko*…, s. 13.

[39] Zob. też H. Konica, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim. W porównaniu z innemi krajami europejskimi*, Warszawa 1906, s. 198–199.

z rozwojem przemysłu oraz nasileniem się jego szkodliwego oddziaływania możliwości asymilacyjne środowiska systematycznie się zmniejszały[40]. Reakcją na ten stan było wydanie aktów normatywnych ograniczających wielkości zanieczyszczeń emitowanych do powietrza przez przemysł oraz związanych ze zdrowiem i bezpieczeństwem ludzi.

W XIX w. uchwalono wiele przepisów regulujących np. kwestie techniczne i organizacyjne związane z prowadzeniem robót budowlanych i korzystaniem z zasobów przyrody. W Anglii w tym okresie stworzony został pakiet ustaw normujących sprawy dotyczące melioracji gruntów, wodociągów, kanalizacji, ochrony wód przed zanieczyszczeniem (Rivers Pollution Prevention Act 1876 r.). W 1908 r. uchwalono ustawę o ochronie powietrza (Alcali Act)[41]. W Austrii ustawa wodna z 1869 r. miała formę kodyfikacji prawa wodnego. Na jej zasadach wzorowana była m.in. polska ustawa wodna z 1922 r. W 1875 r. w Holandii wprowadzona została ustawa o ograniczeniu wpływu zanieczyszczeń przemysłowych na otoczenie. We Włoszech tego rodzaju akty normatywne uchwalone zostały w latach 1865 i 1888.

Instrumenty reglamentacji w postaci licencji określających wielkości dopuszczalnych zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska zaczęto stosować w Niemczech od 1869 r., a następnie w Luksemburgu od 1872 r. W 1886 r. opublikowane zostały normy ustalające podstawy bezpiecznych stężeń niektórych substancji toksycznych występujących w przemyśle[42]. Według K. Krassowskiego, „Pierwsze formy zorganizowanej działalności w gospodarce miejskiej wystąpiły z chwilą osiągnięcia odpowiedniego poziomu technicznego urządzeń lokalnej infrastruktury technicznej (komunalnej) oraz przejmowania przez władze terenowe ich eksploatacji”[43]. Obowiązywanie przepisów dotyczących zdrowia mieszkańców oraz stanu sanitarnego miast doprowadziło do uruchomienia w 1875 r. w Meanwood na terenie Anglii pierwszej spalarni odpadów komunalnych[44]. Senat hamburski w 1893 r. podjął decyzję o wybudowaniu podobnego obiektu na terenie Rzeszy Niemieckiej[45]. Spowodowane to było wydarzeniami, które miały miejsce w Hamburgu w 1892 r. w związku z epidemią cholery, w wyniku której zmarło 9 tys. osób[46].

W 1897 r. na terenie Anglii wykorzystano po raz pierwszy ciepło ze spalania odpadów przy produkcji energii elektrycznej oraz do ogrzewania mieszkań[47]. Kolejne spalarnie odpadów powstały m.in. w Kolonii w 1906 r., we Frankfurcie w 1909 r. oraz Zurychu w 1929 r. S. Piątek twierdzi, że „Idea municypalizmu za-

[40] Zob. też S. Różański, *Osadnictwo a środowisko Polski*, Warszawa 1979, s. 11 i n.

[41] R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 10.

[42] S. Czerczek, *Rys historyczny i stan aktualny*, „Medycyna Pracy” 1994, nr 32, Suplement 2, s. 8.

[43] K. Krassowski, *Elementy techniczne gospodarki miejskiej (technika komunalna*), część III, *Zarządzanie i organizacja eksploatacji budynków mieszkalnych i urządzeń lokalnej infrastruktury technicznej*, Łódź 1989, s. 50.

[44] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2008, s. 194.

[45] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki*…, s. 2.

[46] *Ibidem*.

[47] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki*…, s. 194.

częła na przełomie XIX i XX w. nadawać ton całej działalności władz lokalnych. Pojawienie się powszechnych potrzeb bytowych związanych z dostarczaniem wody, odprowadzaniem ścieków, usuwaniem nieczystości […], stawiało władze lokalne przed trudnymi rozstrzygnięciami”[48].

Niektóre zadania w ramach gospodarki komunalnej, jak np. usuwanie odpadów, realizowane były głównie z wykorzystaniem środków samorządu. Spowodowało to sytuację, w której władze lokalne musiały prowadzić działalność gospodarczą w tym zakresie już od momentu pojawienia się masowego zapotrzebowania na tego rodzaju świadczenia[49]. Jednocześnie zaspokajanie potrzeb mieszkańców związane z gospodarczym wykorzystaniem środowiska było ograniczane z uwagi na zmniejszającą się ilość zasobów naturalnych[50]. Cele związane z ochroną sanitarną ludności były przyczyną przyjęcia zwłaszcza regulacji dotyczących funkcjonowania wodociągów. Ten problem analizuje J. Buzek i zwraca uwagę, że jest „w myśl ustawy przemysłowej instalacja wodociągów przemysłem koncesjonowanym, wymagającym dowodu uzdolnienia. Zresztą obowiązują w poszczególnych gminach, posiadających wodociągi, osobne regulaminy, przez gminę uchwalone, a przez wydział krajowy, wzgl. Namiestnictwo potwierdzone, zawierające przepisy o materiale, z jakiego rury wodociągowe mają być zrobione, dalej przepisy o prowadzeniu rur itp. W miastach posiadających miejskie zakłady wodociągowe, obowiązują ponadto osobne ustawy krajowe (np. w Krakowie ustawa z 12. lipca 1899 r.), obowiązujące właścicieli domów (nawet tych, którzy mają już własne studnie, jeżeli woda z tych studni nie jest zdrową) do połączenia swego domu z wodociągiem miejskim i do opłacenia pewnych opłat za używanie wody”[51].

W latach trzydziestych w Polsce duże znaczenie w procesie realizacji zadań dotyczących spraw sanitarnych, zdrowia publicznego i zaopatrzenia w wodę miała administracja socjalno-gospodarcza[52]. Jej celem było najbardziej wszechstronne i wyczerpujące zaspokojenie potrzeb kolektywnych[53]. W ramach administracji socjalno-gospodarczej zajmującej się także gospodarowaniem odpadami funkcjonowały podmioty nazywane przedsiębiorstwami użyteczności publicznej. Były one określane jako jednostki gospodarcze, samodzielne i samowystarczalne, nie nastawione na osiąganie zysku oraz nie zaliczane do komunalnych źródeł dochodów[54].

---

[48] S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 71.

[49] *Ibidem*.

[50] K. Gide, *Zasady ekonomii społecznej*, Kraków 1900, s. 49.

[51] J. Buzek, *Administracya gospodarstwa społecznego. Wykłady z zakresu nauki administracyi i austryackiego prawa administracyjnego*, Lwów, Warszawa 1913, s. 348.

[52] Zob. H. Jasieński, *Stosunek techniki do ochrony przyrody*, [w:] W. Szafer (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932, s. 56 i n.

[53] H. Dembiński, *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, ST 1930, nr 3–4, s. 468.

[54] S. Włoszczowski, *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, ST 1938, nr 3, s. 283.

Początkowo gospodarka odpadami, realizowana była w sferze usług wykonywanych w ramach gospodarki komunalnej w miastach. E. Ochendowski gospodarkę komunalną określa jako zorganizowaną działalność mającą na celu zaspokajanie wspólnych potrzeb ludności jakiegoś osiedla. W państwie współczesnym jest to obszar realizacji zadań przez administrację publiczną (państwową i samorządową), która te właśnie cele realizuje[55].

Gospodarka odpadami jest związana ze świadczeniem szeregu usług wykonywanych na rzecz wielu podmiotów. Wyjaśnienie znaczenia pojęcia usług jest potrzebne do prowadzenia dalszych rozważań związanych z pokazaniem rozwoju regulacji prawnych dotyczących utrzymania czystości i porządku. W. Krzyżanowski uważa, że „wytwarzanie usług jest pewną czynnością, pewnym działaniem, dzięki któremu zmniejsza się stan nienasycenia pewnych potrzeb u odbiorców tych usług. Istota ich polega na wydatkowaniu pewnej ilości pracy, pewnego efektu zaspokajającego potrzeby”[56]. T. Kuta przez usługi rozumie rozmaitego rodzaju korzyści (materialne lub niematerialne), które administracja daje na rzecz ogółu czy to w postaci bezpośredniej (świadczenia usług), czy też pośrednio przez stworzenie warunków do świadczenia usług (działania organizacyjne)[57]. Takie rozdzielenie pojecie „usługa” miało i nadal ma swoje odzwierciedlenie w treści przepisów prawa administracyjnego.

1.3. Rozwój regulacji prawnych dotyczących utrzymania czystości i porządku w prawie polskim

W okresie międzywojennym w Europie ogólna liczba przepisów zawartych w ustawach reglamentacyjno-ochronnych dotyczących usuwania nieczystości była duża. Doprowadziło to do sytuacji, w której w Polsce w latach dwudziestych podejmowane były udane próby, mające na celu ich skonsolidowanie. Pierwsze akty prawne dotyczące utrzymania czystości i porządku oraz stanu sanitarnego obowiązujące w Polsce w okresie międzywojennym i po drugiej wojnie światowej były regulacjami o charakterze ramowym. Przykładem może być Państwowa zasadnicza ustawa sanitarna z 8 lutego 1919 r.[58] Regulacja ta została zastąpiona później Zasadniczą ustawą sanitarną z 19 lipca 1919 r.[59] Wprowadziła ona zasady ogólne ochrony sanitarnej, określiła sprawy należące do kompetencji Minister-

[55] E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne gospodarki*…, s. 3.

[56] W. Krzyżanowski, *Teoria produkcji usług*, Warszawa 1947, s. 73.

[57] T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizacji usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A nr 132, Wrocław 1969, s. 27.

[58] „Dziennik Praw”, nr 15, poz. 207.

[59] Dz.P.P.P., nr 63, poz. 371.

stwa Zdrowia Publicznego oraz obowiązki organów samorządowych w zakresie: pieczy nad czystością powietrza, gleby i wody, zaopatrzeniem ludności w wodę zdatną do picia i potrzeb gospodarczych, należytym usuwaniem wód zużytych i nieczystości i odprowadzeniem wód ściekowych (art. 3). Piecza nad zdrowiem ludności i bezpośrednie wykonawstwo należało do obowiązków organów samorządowych pod nadzorem i opieką władz państwowych. W ocenie Sz. Wachholza, prawo zdrowia publicznego (sanitarne) obejmuje przepisy, które ujęte, jako całość, mają na celu ochronę zdrowotności publicznej. Normy tego rodzaju można, jego zdaniem, podzielić na pewne grupy obejmujące: 1) regulowanie działalności, której celem jest zapobieganie chorobom; 2) regulowanie działalności, nastawionej na zwalczanie chorób istniejących, szczególnie zakaźnych oraz 3) przepisy stwarzające ogólne ramy organizacyjne względnie ogólne warunki do zaistnienia instytucji zdolnych do podjęcia zadań grup poprzednio opisanych[60]. Do zakresu prawa zdrowia publicznego należały przepisy normujące zagadnienia higieny otoczenia. W okresie międzywojennym w prawie polskim sprawy ochrony sanitarnej były bezpośrednio powiązane z ochroną prawną przyrody.

W latach 1926–1934 w polskiej literaturze została przedstawiona opracowana przez J.G. Pawlikowskiego pierwsza bardzo ważna koncepcja ochrony prawnej przyrody. Stworzyła ona solidne pod względem merytorycznym podstawy do przyszłych kompleksowych aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska. Zasadnicza część prac nad przygotowaniem projektu ustawy o ochronie przyrody prowadzona była w latach 1926–1934. Po wieloletnich staraniach 10 marca 1934 r.[61] została uchwalona ustawa o ochronie przyrody[62]. Ukształtowane w tym czasie podstawy teoretyczne ochrony przyrody stanowiły fundament dla regulacji prawnych związanych z utrzymaniem czystości i porządku[63].

Zadania administracji związane z usuwaniem nieczystości były w szczególności przedmiotem rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych[64]. W akcie tym przyjęto zasadę, według której piecza nad należytym usuwaniem nieczystości i wód opadowych należała do obowiązków gmin. Na gminy przepisy tego aktu nakładały szereg zadań.

---

[60] Sz. Wachholz, *Zdrowie publiczne*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju*, *postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków, Warszawa 1939, s. 470.

[61] Dz.U., nr 31, poz. 274.

[62] Dane dotyczące ostatniego etapu uchwalenia ustawy opublikowane zostały w „Kwartalnym Biuletynie Informacyjnym Delegata Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody", kwiecień 1934, nr 2, s. 1.

[63] Na początku lat trzydziestych pojawiło się nowe podejście do tych zagadnień. Przedstawicielem owego nurtu w nauce ochrony przyrody był A. Wodziczko (1887–1948), poznański biolog i działacz ochrony przyrody. W artykule dotyczącym zieleni miejskiej przedstawił on nowy pogląd, według którego ochrona przyrody stała się zagadnieniem polityki w zakresie miejskiej i podmiejskiej zieleni zdrowotnej.

[64] Tekst jedn.: Dz.U. 1939, nr 90, poz. 581.

Istotne znaczenie dla realizacji obowiązków miała definicja legalna pojęcia „nieczystości". Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia, nieczystościami były wydaliny ludzkie i zwierzęce, ścieki, śmieci i odpadki gospodarcze. Piecza nad należytym usuwaniem nieczystości i wód opadowych należała do obowiązku gmin. W wykonaniu tego obowiązku gminy: 1) czuwały nad tym, aby istniejące w ich obrębie na terenie zaludnionym publiczne i prywatne urządzenia do usuwania nieczystości i wód opadowych odpowiadały przepisom niniejszego rozporządzenia i rozporządzeń, wydanych na jego podstawie, i w ogóle przepisom obowiązującym; 2) w miejscowościach, liczących powyżej 25 000 mieszkańców, zakładały urządzenia kanalizacyjne do odprowadzania nieczystości i wód opadowych z całego terenu gminy oraz prowadziły oczyszczanie ścieków w ten sposób, aby w razie wpuszczania ich do wód powierzchniowych lub gruntowych nie wpływały na skład tych wód pod względem fizycznym, chemicznym i biologicznym w sposób szkodliwy lub mogący być szkodliwym dla zdrowia; 3) w miejscowościach, liczących poniżej 25 000 mieszkańców, realizowały takie sposoby i urządzenia zbierania, przechowywania i usuwania nieczystości oraz usuwania wód opadowych, które by zapewniały utrzymanie czystości gleby, wód i powietrza w gminie; 4) czuwały, aby były stosowane w dostatecznej liczbie publiczne i prywatne urządzenia do zbierania śmieci i odpadków gospodarczych oraz 5) wyznaczały tereny, na które powinny być usuwane nieczystości i śmiecie, oraz określały sposób ich usuwania.

Do obowiązków właściciela nieruchomości lub osób, reprezentujących prawa właściciela w stosunku do danej nieruchomości lub też sprawujących jej zarząd należało utrzymywanie porządku i czystości w miejscach prywatnych, służących do ogólnego użytku ludności, w miejscach zabudowań prywatnych, przeznaczonych do wspólnego użytku mieszkańców i na placach nie zabudowanych, jak również usuwanie zebranych z tych miejsc nieczystości.

Utrzymywanie porządku i czystości w innych miejscach publicznych było zadaniem gminy. Prawo regulowało także obowiązki: polewania jezdni i chodników, usuwania z nich błota, śniegu i lodu oraz posypywania chodników szorstkimi materiałami w czasie gołoledzi. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 marca 1928 r. obowiązywało do lat pięćdziesiątych, kiedy zostało zastąpione przez ustawę z 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach[65].

Ustawa z 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu[66] uregulowała generalny obowiązek niezwłocznego zgłoszenia do zarządu gminnego każdego przypadku zachorowania lub śmierci na jedną z wymienionych w art. 2 tej ustawy chorób zakaźnych, jak również zgłoszenia każdego przypadku,

[65] Dz.U., nr 27, poz. 167 ze zm.
[66] Dz.U., nr 27, poz. 198 ze zm.

który wzbudzał podejrzenie co do jednej z tych chorób. Obowiązek zgłoszenia obciążał wymienione w art. 4 ustawy podmioty. Należeli do nich w szczególności: 1) lekarz badający chorego, 2) kierownicy zakładów leczniczych lub zapobiegawczych oraz 3) organy policji państwowej, jeżeli w czasie lub w związku z wykonywaniem czynności służbowych dowiedzieli się o przypadku zachorowania na jedną z chorób zakaźnych, podlegających zgłoszeniu. Zgłoszenia można było dokonać: pisemnie, bezpośrednio ustnie lub telefonicznie.

Istotne znaczenie dla przyszłej regulacji zagadnień dotyczących postępowania z odpadami miały przepisy rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z 26 września 1935 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miejscach publicznych i niektórych miejscach prywatnych[67]. Zgodnie z § 1 tego aktu w gminach miejskich i w miejscowościach, zamieszczonych w załączonym do rozporządzenia spisie miejsca publiczne, miejsca prywatne, służące do ogólnego użytku ludności, miejsca w zabudowaniach prywatnych, służące do wspólnego użytku najemców, oraz wszelkie place niezabudowane musiały być stale utrzymywane w porządku i czystości.

W latach pięćdziesiątych zagadnienia dotyczące postępowania z nieczystościami regulowała ustawa z 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach[68]. Nieczystościami w rozumieniu tej ustawy były odpadki domowe, zmiotki uliczne, wydaliny ludzkie i zwierzęce oraz ścieki miejskie i wody opadowe na ulicach, placach i innych miejscach przeznaczonych do publicznego użytku. Przepisy szczególne, a w razie ich braku, przepisy wydane przez wojewódzkie rady narodowe (rady narodowe miast wyłączonych z województw) regulowały sposób postępowania z odpadkami powstającymi w wyniku działalności produkcyjnej (np. przemysłowej, budowlanej), zepsutymi artykułami żywnościowymi i użytkowymi nie pochodzącymi z gospodarstw domowych oraz szlaką i popiołem z kotłowni centralnego ogrzewania.

Ustawa z 24 października 1974 r. *Prawo wodne* normowała zagadnienia dotyczące zaopatrzenia w wodę[69]. Należy podkreślić, że po raz pierwszy w prawie wodnym rozwiązano zagadnienia zaopatrzenia w wodę i kanalizacji miast i wsi łącznie. Sprawy te dotychczas były regulowane odrębnymi ustawami[70]. Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (u.o.k.ś.)[71] uchyliła ustawę z 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach. W dniu 30 września 1980 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz

[67] Dz.U., nr 76, poz. 476.

[68] Dz.U., nr 27, poz. 167 ze zm.

[69] Dz.U., nr 38, poz. 230 ze zm.

[70] Zob. szerzej W. Tarasiewicz, *Zaopatrzenie w wodę*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981, s. 162; por. K. Podgórski, *Ochrona środowiska w PRL i sąsiednich krajach socjalistycznych – Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1977, s. 62.

[71] Tekst jedn.: Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.

utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach[72]. W rozporządzeniu tym znalazły się m.in. definicję takich pojęć, jak: „gospodarcze wykorzystanie odpadów" oraz „unieszkodliwianie odpadów" i „gromadzenie odpadów".

1.4. Pierwsze kompleksowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami w prawie polskim

W procesie wyodrębnienia się kompleksowych regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska bardzo duże znaczenie miało uchwalenie u.o.k.ś. Prace nad projektem tej ustawy zostały zapoczątkowane w uchwale nr 46 RM z 8 lutego 1974 r. w sprawie programu doskonalenia prawa na lata 1974–1980 wymieniającej projekt ustawy o ochronie środowiska, który miał być wniesiony pod obrady Sejmu w 1975 r. Na potrzebę uchwalenia takiego aktu zwracano uwagę w literaturze i podczas prac zespołu ekspertów do opracowania kompleksowego programu ochrony środowiska w 1973 r. W *Programie ochrony środowiska w Polsce do roku 1990* podstawowym założeniem koncepcji ochrony i kształtowania środowiska było uznanie, że ochrona i kształtowanie środowiska jako jedna z podstawowych funkcji państwa wymaga: 1) zasad prawnych, 2) odpowiedniego systemu instytucjonalnego, 3) wyspecjalizowanej państwowej służby oraz 4) centralnego kierowania i zarządzania, który będzie realizowany m.in. przez integrację planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego wraz z planowaniem ochrony i kształtowania środowiska[73]. Były to najważniejsze założenia u.o.k.ś.[74] Przy wyborze kryterium koncepcji przyszłej regulacji prawnej zwrócono szczególną uwagę na osiągnięcie jednolitości systemu prawa i ujednolicenia procesu stosowania prawa. W toku dyskusji nad koncepcjami ustawy z przyczyn legislacyjno-technicznych zrezygnowano z próby pełnej kodyfikacji prawa o ochronie środowiska polegającej na zastąpieniu wszystkich obowiązujących przepisów jedną regulacją ustawową. Szukając rozwiązania dotyczącego stworzenie konstrukcji u.o.k.ś., zwrócono uwagę na to, że sprawy szczegółowe związane z ochroną pojedynczych elementów środowiska posiadały odrębne regulacje. Rozważana była również koncepcja pełnej kodyfikacji przepisów ochrony środowiska. W konsekwencji przyjęta została konstrukcja

[72] Dz.U., nr 24, poz. 91 ze zm.

[73] W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975, z. 5, s. 3. Na zagadnienia te autor zwrócił uwagę w swoim referacie wstępnym na sesji naukowej zorganizowanej 15 marca 1971 r. w Warszawie przez Komitet Nauk Prawnych PAN, Komitet Naukowy *Człowiek i środowisko* przy prezydium PAN oraz Komitecie Naukowym Ochrony Przyrody i jej Zasobów PAN.

[74] M. Kulesza, *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP 1988, nr 18, s. 11.

tzw. częściowej kodyfikacji oparta na ustawie ogólno-szczegółowej z aktami wykonawczymi. Analizowana ustawa na długie lata stała się jedyną i najważniejszą podstawą prawną rangi ustawowej w regulacji gospodarki odpadami.

W przepisach u.o.k.ś. znalazł się rozdział 8. *Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami*. Zgodnie z art. 53 u.o.k.ś. jednostki organizacyjne były obowiązane chronić środowisko przed zanieczyszczeniem, niszczeniem lub innym ujemnym oddziaływaniem tych odpadów oraz postępować w sposób zapewniający ochronę środowiska przed odpadami, uwzględniając w pierwszej kolejności ich gospodarcze wykorzystanie. Zdaniem E. Radziszewskiego, obowiązek ochrony środowiska przed odpadami ogólnie określony w art. 53 znajdował odbicie w obowiązkach szczegółowych podmiotów prowadzących działalność związaną z wykorzystaniem środowiska, wynikających z art. 66 pkt 4 i 8 oraz art. 68 u.o.k.ś.[75] Według J. Jerzmańskiego, treścią obowiązku wynikającego z art. 53 było takie postępowanie z odpadami, aby wyeliminować szkodliwe oddziaływanie ich organicznej cechy, a więc „uciążliwości dla środowiska"[76]. Ustawodawca położył tu główny akcent na obowiązek gospodarczego wykorzystania odpadów. Na podstawie art. 53a ustawa uregulowała zakaz sprowadzania z zagranicy odpadów niebezpiecznych. Wywożenie za granicę odpadów niebezpiecznych oraz tranzyt odpadów niebezpiecznych przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej było dozwolone wyłącznie za zezwoleniem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne wytwarzające opakowania oraz inne wyroby, które po wykorzystaniu lub zużyciu zagrażałyby środowisku, były obowiązane określić sposób ich powtórnego wykorzystania, a w razie braku takich możliwości – sposób gromadzenia lub likwidacji zapewniający ochronę środowiska. Organy gmin zobowiązane zostały do zapewnienia warunków organizacyjnych i technicznych niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbania o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością. Przedmiot prawnej ochrony środowiska przed odpadami wynikał bezpośrednio z zakresu definicji odpadów, która znajdowała się w art. 3 pkt 4 u.o.k.ś.

Przepisy zarządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 28 lutego 1982 r. regulowały zakres obowiązków dozorców domów[77]. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 58 u.o.k.ś. oraz § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania porządku i czystości w miastach i wsiach. Do obowiązków dozorców domów należało

[75] E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 114.

[76] J. Jerzmański, *Rozdział 8. Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami*, [w] J. Sommer (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Warszawa 1995, s. 197.

[77] M.P., nr 9, poz. 62.

m.in. usuwanie odpadów i innych zanieczyszczeń z niezabudowanej części nieruchomości, tj. z podwórza, przejść, bram, z chodnika i połowy szerokości jezdni na odcinku ulicy położonej wzdłuż terenu objętego obowiązkami dozorcy, a jeżeli teren przylega do placu lub jezdni o szerokości powyżej 20 m – z chodnika i 5-metrowego pasa wzdłuż chodnika lub tylko z chodnika, gdy jego szerokość przekracza 10 m.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym[78] do zadań własnych gminy zaliczyła w szczególności sprawy utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energią elektryczną i cieplną. W rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[79], znalazły się przepisy dotyczące miejsca gromadzenia odpadów stałych, a także zbiorników na nieczystości ciekłe.

W dniu 13 września 1996 r. uchwalona została ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.cz.p.)[80]. Regulacja ta weszła w życie 1 stycznia 1997 r. Pierwotnie liczyła ona tylko 14 artykułów usystematyzowanych w 6 rozdziałach. Stała się ona podstawowym aktem prawnym normującym zasady postępowania z odpadami komunalnymi oraz zadania gminy i obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym ustawą. Przepisy u.cz.p. wprowadziły zmiany m.in. w: ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

W dniu 27 czerwca 1997 r. została uchwalona pierwsza kompleksowa ustawa o odpadach[81]. Określała ona zasady postępowania z odpadami, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub minimalizacji ich ilości, usuwania odpadów z miejsc powstawania, a także wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska. Regulacja ta nie wprowadziła zmian do u.cz.p. Pomimo stosunkowo krótkiego czasu obowiązywania ustawy z 1997 r. rozpoczęto prace związane z przygotowaniem projektu nowej ustawy o odpadach. Jej celem miała być pełna transpozycja prawa UE w zakresie odpadów. Pierwsza ustawa o odpadach jedynie w części uwzględniała wymagania prawa UE dotyczące postępowania z odpadami.

W wyniku uchwalenia ustawy o odpadach z 1997 r. w u.o.k.ś. został skreślony rozdział 8 (art. 53–58). W. Radecki na gruncie przepisów u.o. wyraził pogląd, według którego regulacje dotyczące postępowania z odpadami jawią się jako część prawa ochrony środowiska, aczkolwiek nader ściśle związane: z prawem gospodarczym w odniesieniu do odpadów produkcyjnych oraz z prawem gospo-

[78] Dz.U., nr 16, poz. 95 ze zm.
[79] Tekst jedn.: Dz.U. 1999, nr 15, poz. 140 ze zm.
[80] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.
[81] Dz.U., nr 96, poz. 592 ze zm.

darki komunalnej w odniesieniu do odpadów komunalnych. Ten akt prawny został stworzony na podstawie kryterium przedmiotowego[82].

Kolejnym kompleksowym aktem prawnym, który miał wpływ na kształt obecnego systemu prawa gospodarki odpadami komunalnymi stała się ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[83]. W pierwotnym założeniu, ustawa miała regulować zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady ustalania taryf za usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków pozwalające na zwiększenie inwestycji w tym sektorze.

Aktem prawnym o charakterze szczególnym w systemie prawa gospodarki odpadami jest ustawa *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r. (p.o.ś.)[84]. Rolę tego aktu prawnego podkreśla również sam jego tytuł. Podstawowym celem wydania tej ustawy było przede wszystkim określenie zadań organów administracji publicznej oraz metod realizacji zadań i funkcji państwa w dziedzinie ochrony środowiska. Taki sposób wyznaczenia zadań dla administracji publicznej w ochronie środowiska odpowiada postanowieniom aktów prawnych i dokumentów z zakresu ochrony środowiska w prawie polskim, jak również w prawie UE oraz w prawie wewnętrznym większości państw członkowskich. Ostateczny kształt ustawy p.o.ś. był efektem wieloletnich prac i analiz związanych z doświadczeniami w stosowaniu u.o.k.ś. i aktualnymi wówczas potrzebami dostosowania naszego prawa do wymogów prawa wspólnotowego. Potrzebę wprowadzenia zmian do ustawodawstwa chroniącego środowisko potwierdzały również wcześniejsze liczne nowelizacje cząstkowe u.o.k.ś. Zgodnie z założeniami prac legislacyjnych, nowa regulacja ustawowa miała zapewnić spójność i uporządkowanie przepisów prawnych w zakresie ochrony środowiska. Nie wchodząc w szczegółowe rozwiązania tej ustawy, chcielibyśmy wskazać na rolę i znaczenie tej regulacji prawnej dla systemu prawa gospodarki odpadami. Na samym początku należy podkreślić, że jest to akt prawny posiadający bardzo duże znaczenie dla całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska, w tym również dla systemu prawa gospodarki odpadami. Ustawa ta wprowadziła do systemu prawa ochrony środowiska postulowaną od dawna konstrukcję kompleksowej ochrony prawnej środowiska. Miało to i nadal ma szczególny walor, jeżeli uznamy omawianą regulację, jako jedną z najważniejszych podstaw systemu prawa gospodarki odpadami. Za pomocą tego aktu prawnego nastąpiła istotna systematyzacja w strukturze norm prawnych chroniących środowisko. Projekt ustawy p.o.ś. wzorowany był na ustawie

[82] W. Radecki, *Miejsce regulacji postępowania z odpadami w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 12.

[83] Tekst jedn.: Dz.U. 2006, nr 123, poz. 858 ze zm.

[84] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

Prawo budowlane z 1994 r. Zgodnie z przyjętym założeniami postanowiono „wyłączyć przed nawias" te normy, które posiadały charakter wspólny dla całości prawa ochrony środowiska. Zawarte w tej ustawie zasady mają zastosowanie do wszystkich ustaw systemu prawa ochrony środowiska.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pojawiła się także konieczność dostosowania istniejących regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska do zmian w systemie ustrojowym administracji publicznej oraz przemian społeczno-ekonomicznych państwa. W latach 1994–1995 r. nastąpiła też ważna modyfikacja przepisów regulujących proces inwestycyjny w związku z wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym[85]. Istotne zdynamizowanie procesu zmian w przepisach prawnych regulujących ochronę środowiska nastąpiło pod koniec lat dziewięćdziesiątych w związku z procesem akcesji do UE i potrzebą dostosowania naszego prawa do standardów prawa wspólnotowego.

Uchwalenie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r.[86] stanowiło podsumowanie trwającego prawie 80 lat okresu tworzenia podstaw systemu prawa gospodarki odpadami i zapoczątkowało nowy kierunek rozwoju przyszłego modelu systemu prawa gospodarki odpadami opartego głównie na przepisach prawa UE.

[85] Tekst jedn.: Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.

[86] Tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 185, poz. 1243 ze zm.

Rozdział 2. Założenia koncepcyjne modelu systemu prawa gospodarki odpadami

2.1. Główna problematyka w badaniu modelu systemu prawa gospodarki odpadami

Przedstawienie założeń konstrukcji modelu systemu prawa gospodarki odpadami jest niezbędne przede wszystkim dlatego, że zaprezentowana w tej książce koncepcja teoretyczno-praktyczna wynika z przyjętych i wzajemnie powiązanych hipotez badawczych opartych na wiedzy i doświadczeniu[1]. Proces tworzenia prawa musi opierać się na modelach realizujących określone wartości i wynikających z nich założeniach regulacji prawnych. Dla przykładu, chcąc poprawić poziom ochrony środowiska w gospodarce odpadami, możemy zbudować określony model prawny gospodarki odpadami oparty na pewnych kryteriach realizujących cele gospodarki odpadami w ochronie środowiska. Model taki powinien posiadać także uzasadnienie naukowe.

Nauka prawa czyni więc nieustanne wysiłki na rzecz konstruowania coraz doskonalszych niż dotąd modeli prawnych. A. Peczenik, badając modele ich funkcje i rodzaje, podnosi, że pojęcie modelu „wiąże się z analogią, ponieważ model danego przedmiotu jest do niego podobny. Ponadto użycie wspomnianego pojęcia zbliża nas do głównego nurtu współczesnej nauki, którą modele interesują daleko częściej niż analogia w ogóle”[2].

W budowaniu modelu obok czynników natury prawnej należy uwzględniać uwarunkowania gospodarcze, techniczne, społeczne i polityczne. Szczególnie duże znaczenie mają one w gospodarce odpadami. Posuwając się dalej w kierunku współpracy oraz integracji z innymi dyscyplinami, trzeba stwierdzić, że założenia modelu prawnego stanowią syntezę tez postawionych w obszarach badań realizowanych także w naukach ekonomicznych i technicznych[3].

Aby zatem sensownie przedstawić założenia analizowanego modelu, powinniśmy zrobić na początku pewne zastrzeżenia wstępne dotyczące obszaru podjętych w książce analiz: 1) zakres tego, co składa się na model systemu prawa gospodarki

---

[1] K.J. Arrow, *The Economic Implications of Learning by Doing*, „Review of Economic Studies” 1962, no. 6, s. 115 i n.

[2] A. Peczenik, *Wartość naukowa dogmatyki prawa*, ZNUJ CXXXVII, 1966, Prace Prawnicze, z. 26, s. 16.

[3] Zob. M. Nowakowska, *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977, s. 48 i n.

odpadami jest tak szeroki, że wyczerpuje w pewnym sensie nieomal całokształt prawa gospodarki odpadami; 2) dla uniknięcia niejasności tak często towarzyszących przedstawianiu modeli prawnych zamierzamy się koncentrować na interpretacji zasadniczych podstaw normatywnych gospodarki odpadami; 3) wszystko, co zostanie tu zaprezentowane, będzie miało charakter informacyjny i w pewnym stopniu porządkujący, 4) system prawa gospodarki odpadami stanowi centralny problem naukowy w naszych rozważaniach.

J. Pieter twierdzi, że „Każdy problem naukowy oparty jest na pewnych założeniach: mianowicie na tym, co w danej sprawie już wiadome, lecz czego się w danej pracy nie uzasadnia i co uzasadnia lub sprawdzenia nie wymaga, czego się po większej części wcale nie wyłuszcza, oraz na tym, co się o niej mniema”[4]. Obecność założeń w problemie, konsekwentnie również w całej pracy naukowej, spełnia, zdaniem cytowanego autora, zasadniczo taką samą rolę, jak obecność pewnej wiedzy wstępnej, domyślnie mieszczącej się w pytaniu, które stawiamy na początku sprecyzowania hipotezy głównej[5].

Podstawowym zadaniem, jakie sobie tutaj stawiamy, jest przedstawienie założeń odzwierciedlających zarówno logiczną strukturę, jak i złożoność regulacji prawnych wchodzących w skład systemu prawa gospodarki odpadami. W naszych badaniach charakterystyczna jest także wyraźnie nakreślona postawa metodologiczna. Wyraża ona stosunek podmiotu do działań poznawczych związanych z charakterystyką modelu prawnego. Zagadnienia te są analizowane w rozdziale 7 książki.

Do kluczowych problemów badania każdego modelu prawnego należy określenie zestawu niezbędnych założeń cząstkowych i powiązań między nimi, według których następuje grupowanie konstrukcji teoretyczno-prawnych. Tworzą one strukturę modelu. Słowo „problem” w naszych złożeniach koncepcyjnych oznacza przede wszystkim wskazanie w analizie na istotne zagadnienie prawne dla kształtu systemu gospodarki odpadami. Wymagają one rozstrzygnięcia i zaproponowania pewnych teoretycznych i praktycznych rozwiązań możliwych do zastosowania m.in. w procesie legislacyjnym, np. w zakresie kodyfikacji prawa gospodarki odpadami. Głównym zadaniem opracowania założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami ma być nie tylko uporządkowanie systemu regulacji prawnych, ale także odtworzenie obiektywnego obrazu wyłaniającego się nowego obszaru regulacji w systemie prawa ochrony środowiska i przedstawienie postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie.

Prawnicze badanie naukowe powinno być z założenia problemowe. W ramach ustalenia założeń koncepcyjnych naszego modelu powinniśmy się zajmować najważniejszymi problemami, które dotąd nie były rozstrzygnięte w teorii prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. F. Ochimowski, charak-

[4] J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967, s. 80.
[5] *Ibidem*, s. 80.

teryzując stan prawa administracyjnego, podnosi, że „W biegu dziesiątków lat, szereg ustaw ulega częściowym lub zupełnym zmianom pod wpływem rozmaitego rodzaju przyczyn i pobudek. Materiał norm obowiązujących ogół obywateli wzrósł do olbrzymich rozmiarów. Zdarza się spór, czy dana norma jeszcze istnieje, czy została uchylona”[6].

Wyjaśnienie wielu kwestii związanych z funkcjonowaniem nowych obszarów prawa administracyjnego, biorąc pod uwagę brak wiedzy teoretycznej w tym zakresie, stanowi rzeczywisty problem naukowy w ukazaniu założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Studia nad rozległą materią prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska utwierdziły nas w przekonaniu, że zagadnienie wypracowania modelu systemu prawa gospodarki odpadami jest problemem rzeczywistym, istotnym teoretycznie i praktycznie, a przede wszystkim wciąż aktualnym. Prezentowana praca ma to w jakimś stopniu wykazać. Pojmujemy ją jako studium teoretyczne z zakresu prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska.

W naszych założeniach przyjmujemy, że modele mogą obejmować całość systemu prawa, ale również wybrane jego części składowe. Częściej są tworzone modele cząstkowe. Przedmiotem badań są wówczas poszczególne instytucje prawne oraz wybrane funkcje regulacji prawnych. Większość modeli prawnych powstało w wyniku stopniowego integrowania regulacji prawnych w ramach pewnej gałęzi prawa. Nasz model osadzony jest wyraźnie w systemie prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. J. O’Shaughnessy, uważa, że „Jest dziś modne definiować model tak szeroko, by obejmował każdą fizyczną lub abstrakcyjną reprezentację problemu”[7]. Model „można określić jako sztucznie stworzony przedmiot, który będąc identyczny z przedmiotem badanym odzwierciedla i w sposób uproszczony odtwarza strukturę, właściwości, związki wzajemne i stosunki między elementami badanego przedmiotu, którego bezpośrednie badanie jest utrudnione lub nie jest dostępne”[8].

Każdy model prawny spełnia funkcję objaśniającą i posiada element prognostyczny. Oznacza to, że w założeniach modelu prawnego zawarta jest również np. wypowiedź o możliwych sposobach uregulowania określonych zagadnień w przyszłości.

Nie istnieje ogólnie przyjęta teoria modeli prawnych. W. Lang uważa, że „Model teoretyczny to zespół twierdzeń odzwierciedlających i wyodrębniających istotne cechy strukturalne i dynamiczne badanego zjawiska. Model teoretyczny stanowi konstrukt myślowy, któremu w rzeczywistości nie odpowiada żadne konkretnie istniejące zjawisko lub przedmiot, model bowiem nie zawiera opisu żadnego konkretnego (historycznie) istniejącego zjawiska lub przedmiotu.

---

[6] F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. I, Warszawa 1923, s. 5.

[7] J. O’Shaughnessy, *Metodologia decyzji*, przeł. T. Mroczkowski, Warszawa 1975, s. 204.

[8] W.N. Kudriawcew, *Przyczyny naruszeń prawa*, przeł. L. Hochberg, Warszawa 1978, s. 211.

Konstrukcja modelu opiera się w znacznej mierze na konwencji”[9]. Mimo jednak tego podstawowego braku oraz apologetycznego nastawienia nauki prawa, rozmaite modele prawne na ogół sporządza się z uwzględnieniem założeń teorii i filozofii prawa. Wyjaśnienie określonych procesów korzystania z zasobów środowiska może wynikać także z tych założeń. Model prawny powinien funkcjonować w praktyce jako obiektywnie istniejąca konstrukcja normatywna, która może być przez badacza poznana i skierowana na ustalenie prawidłowości występujących w procesach tworzenia i stosowania prawa.

Opierając się na przyjętych tezach, powinniśmy lepiej zrozumieć istotę prawa gospodarki odpadami, jego źródła, cechy oraz podstawowe funkcje. Solidne opracowanie modelu prawnego może przyczynić się do ukształtowania racjonalnego procesu legislacyjnego. Model prawny systemu gospodarki odpadami powinien też przewidywać przyszłe tendencje rozwojowe systemu prawa ochrony środowiska w ich wzajemnym powiązaniu zwłaszcza z prawem administracyjnym, gospodarczym czy z unijnym. Model taki może stworzyć odpowiednie podstawy oddziaływania prawa na procesy społeczne, ekonomiczne i techniczne powiązane z gospodarką odpadami.

Podstawowym założeniem w konstrukcji prezentowanego modelu jest to, że system gospodarki odpadami jest i musi pozostać jego bazową częścią[10], bo stanowi węższe od systemu prawa ochrony środowiska otoczenie normatywne systemu gospodarki odpadami. Określamy go mianem subsystemu. Niewątpliwie interesujące są próby zmierzające w kierunku sprowadzenia na jednolitą płaszczyznę dziedzin prawa ochrony środowiska pozornie tak od siebie odległych jak prawo gospodarcze i prawo ochrony środowiska. Słuszne jednak wydaje się nam, w aktualnym stanie badań, wstępne dla celów roboczych rozbicie systemu prawa administracyjnego na poszczególne subsystemy, zamiast nieustannego rozszerzania go i naginania jego granic w zależności od zagadnień, jakie on reguluje. Założenie to skłoniło nas do zaproponowania wyodrębnienia w systemie prawa ochrony środowiska obszaru umownie nazwanego „prawem gospodarki odpadami”.

Czy można więc w ten sposób próbować znaleźć jakiś wspólny mianownik dla coraz bardziej rozbudowanej materii prawa administracyjnego? Musimy też pamiętać, że słowo „gospodarka” jest niejasne i posiada całą gamę znaczeń, poczynając od tych, które zawierają ocenę wartościującą, aż do tych, które pojawiają się wraz z powstaniem kierunku badań nazwanym „gospodarczym prawem śro-

[9] W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych PRL*, Kraków 1963, s. 18.

[10] Podstawowe elementy treści tej części książki były także publikowane we wcześniejszych monografiach: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012 oraz w książce: *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012. W tej pracy przedmiot wcześniejszych analiz poszerzony został o nowe obszary badań związane z systemem prawa gospodarki odpadami, które w takim zakresie nie były przedmiotem poprzednich monografii.

dowiska". Czy słowo „gospodarka" w wyrażeniu „prawo gospodarki odpadami" znaczy „to, co dotyczy gospodarki", czy też to, co ma charakter gospodarczy w obszarze prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego. Wyrażenie „prawo gospodarki odpadami" zawiera trzy terminy. Jeżeli zastanawiamy się nad dwoma ostatnimi słowami, czyli „gospodarka" i „odpady", nieuchronnie przychodzą na myśl różne nauki, które w odmienny sposób mogą zajmować się ochroną środowiska przed odpadami, jak np. ekonomia, technika, inżynieria środowiska, polityka i socjologia. Dlaczego uprzywilejowany ma być pierwszy człon wyrażenia, czyli „prawo", kosztem dwóch pozostałych? Czyż to nie dwa pozostałe nadają sens pierwszemu słowu i bliżej go określają?

Warto podkreślić, że poza terminologią w nazwie „prawo gospodarki odpadami" kryje się niezależność różnych nauk o środowisku, z ich własnymi metodami, spojrzeniem na badane problemy oraz z właściwym im sposobem tworzenia pojęć teoretycznych i nazw obszarów badawczych. Nie możemy o tym fakcie zapominać, przyjmując założenia teoretyczne modelu prawnego. Wielu gałęziom wiedzy teoretycznej związanym z gospodarką odpadami odpowiadają nauki praktyczne, które odzwierciedlają techniczne znaczenie słów użytych w nazwie, jaką jest „prawo gospodarki odpadami". Należy jednak pamiętać, że potoczne znaczenie słów jest najczęściej pierwszą i podstawową formą interpretacji treści norm prawnych. Problematyka omawiana w tej części pracy była także wcześniej analizowana w innych publikacjach dotyczących systemu prawa ochrony środowiska[11]. W tym miejscu nie tworzymy więc od początku niczego nowego, lecz tylko poszerzamy obszar dotychczasowych badań nad strukturą systemu prawa ochrony środowiska o zagadnienia dotyczące systemu prawa gospodarki odpadami. Nazwa „prawo gospodarki odpadami" wskazuje na powiązania prawa ochrony środowiska z prawem dotyczącym odpadów, prawem gospodarczym i prawem administracyjnym. Na tego rodzaju łączność przedmiotową w prawie ochrony środowiska zwraca uwagę zwłaszcza J. Ciechanowicz-McLean[12]. Autorka analizuje m.in. funkcję gospodarczo-organizatorską państwa w zakresie ochrony środowiska. Funkcja ta oznacza wpływ różnych dziedzin gospodarki na środowisko i łączy się z odpowiednim organizowaniem funduszy na przebudowę tych dziedzin gospodarki, które w sposób ewidentny zagrażają środowisku[13].

Zasadniczym problemem do rozwiązania w celu osiągnięcia harmonijnego rozwoju gospodarki jest uwzględnienie wszystkich czynników i uwarunkowań środowiskowych mających wpływ na szeroko rozumiane otoczenie człowieka.

---

[11] Zob. też. P. Korzeniowski, *Otoczenie systemowe modelu regulacji procesu inwestycyjnego w sektorze odnawialnych źródeł energii*, [w:] P. Korzeniowski, L. Karski, *Model prawny regulacji odnawialnych źródeł energii*, Łódź 2012, s. 20–31.

[12] J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13–16 i n.

[13] J. Ciechanowicz, *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995, s. 61.

Jednym z nich jest gospodarka odpadami[14]. Wydaje się, że współczesna forma prawna organizacji systemu gospodarki odpadami nie nadaje się do rozwiązania licznych problemów związanych z zapewnieniem kompleksowej ochrony środowiska przed zagrożeniami wywołanymi przez odpady. Analiza badań systemu prawa ochrony środowiska wykazuje pewne zróżnicowanie w zakresie organizacji i celów kompleksowej ochrony środowiska. Nauka prawa ochrony środowiska ma trudności z opracowaniem pełnej podbudowy teoretycznej dla różnorodnych problemów, które łączą się z funkcjonowaniem systemu prawa gospodarki odpadami. Myślenie i działanie na rzecz tworzenia założeń modelu prawnego gospodarki odpadami powinno przyczynić się do realizacji kompleksowych celów ochrony środowiska w powiązaniu z prawem gospodarczym i prawem administracyjnym. Jak widać, wstępne założenia modelu prawnego możemy uzasadniać w bardzo zróżnicowany sposób. Istotne, jak się wydaje, jest to, że muszą one uwzględniać bardzo złożony charakter norm prawnych regulujących gospodarkę odpadami[15].

W naszych rozważaniach przyjmujemy, że system prawa gospodarki odpadami oraz jego instytucje prawne są z uwagi na swoje funkcje jedną z najważniejszych części systemu prawa ochrony środowiska. Możemy je badać oddzielnie, albo jako element systemu prawa ochrony środowiska, albo wewnętrznie w ramach systemu prawa gospodarki odpadami. W tej pracy zastosowano w dużej mierze to drugie podejście. Przy systematycznym kształtowaniu się instytucji prawnych w regulacjach sektorowych ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (p.o.ś.)[16] powinna być punktem wyjścia oraz wskazaniem orientacyjnym dla otoczenia normatywnego tych instytucji. Badając te instytucje prawne, nie możemy przecież pominąć ich wielopłaszczyznowych powiązań z instytucjami ogólnymi systemu prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego. Są to zagadnienia o charakterze nadrzędnym dla problematyki poruszanej w tej książce. S. Ritterman w swoich rozważaniach na temat formalizmu i jego przezwyciężania w wykładni i naukowej systematyce prawa podnosi, że „obok systemu formalnego należy budować system materialny, gdyż każdy z tych systemów ma swoje zadania i nie wydaje się możliwe połączenie jednego z drugim z zatarciem ich zróżnicowania"[17]. Autor ten stoi na stanowisku, że system materialny należy budować na systemie formalnym, ponieważ celem systemu materialnego jest danie syntezy idei prawnych tkwiących w poszczególnych prawnych instytucjach i wyższych prawnych kategoriach systemu formalnego[18]. W jego ocenie, „sys-

[14] S. Biedugnis, J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki odpadami*, Warszawa 1992, s. 9.

[15] J. Śmiałowski, *Teorie dotyczące struktury normy prawnej*, [w:] J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961, s. 109.

[16] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

[17] S. Ritterman, *Formalizm i jego przezwyciężenie w wykładni i naukowej systematyce prawa*, [w:] M. Cieślak, *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa*, Warszawa 1959, s. 157.

[18] *Ibidem*.

temu prawnego, który ma służyć naukowemu poznaniu, żadną miarą nie można budować za pomocą samych tylko elementów tekstu prawa"[19]. Budowa takiego systemu musi uwzględniać elementy spoza tekstu prawnego zaczerpnięte z treści zasad prawnych odzwierciedlających regulowane przez prawo zjawiska społeczne, ich prawidłowość, w szczególności prawidłowość zjawisk gospodarczych[20].

System prawa gospodarki odpadami osadzony jest na fundamencie systemu prawa ochrony środowiska wynikającym z prawa administracyjnego. Zaprezentowana analiza pokazuje także ewolucję systemu prawa ochrony środowiska w kierunku tworzenia się podsystemów. Wyraźnie widoczne jest to zwłaszcza w obszarze regulacji dotyczącej gospodarki odpadami. Nie można nie zauważyć we współczesnych badaniach systemu prawa ochrony środowiska takiego podejścia w analizie podstawowych zagadnień teoretyczno-prawnych[21]. Podejście systemowe w badaniu prawa ochrony środowiska otwiera równocześnie drogę do stworzenia podstaw zintegrowanej ochrony środowiska. W ten sposób prawidłowo powiązane (systemowo) regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska nie będą wyłącznie sektorowymi aktami prawnymi, lecz staną się systemem prawa ochrony środowiska. Bardzo ważnym czynnikiem przesądzającym o skuteczności prawa gospodarki odpadami lub jej braku jest zintegrowane powiązanie wszystkich norm prawnych chroniących środowisko. Przedstawiony przez nas model systemu gospodarki odpadami powinien być pomocny w przewidywaniu tendencji rozwojowych systemu prawa ochrony środowiska.

W ten sposób chcielibyśmy także zwrócić uwagę, że nazwa „prawo gospodarki odpadami" będzie miała w najbliższej przyszłości w pewnych obszarach prawa publicznego coraz większe zastosowanie zarówno w teorii, jak i w praktyce. Jest to oczywistą konsekwencją ciągłego rozwoju systemu prawa ochrony środowiska i jego licznych powiązań w szczególności z prawem gospodarczym i prawem administracyjnym. Również badania prowadzone na płaszczyźnie ogólnej teorii państwa i prawa powinny dostarczyć potrzebnych uogólnień, a zarazem założeń dla dalszych prac badawczych prowadzonych przez przedstawicieli szczegółowych dyscyplin prawniczych. W ocenie K. Dziewońskiego, W. Michajłowa i T. Skrzyńskiej, „Przedmiotem tych badań będą: ochrona i racjonalne kształtowanie środowiska jako nowa funkcja współczesnego państwa, prawo o ochronie środowiska jako forma polityki państwa oraz analiza systemu tego prawa, metodologia badań porównawczo-prawnych »modele« nadmiaru ochrony prawnej środowiska i ich uwarunkowanie społeczno-gospodarcze i polityczne), metodologia badań socjologiczno-prawnych nad funkcjonowaniem prawa o ochronie środowiska"[22].

---

[19] *Ibidem*, s. 159.

[20] *Ibidem*.

[21] Zob. J. Rotko, *Ramowa Dyrektywa Wodna. Analiza prawna*, Poznań 2013, s. 75 i n.

[22] K. Dziewoński, W. Michajłow, T. Skrzyńska, *Zadania nauki w dziedzinie racjonalnego kształtowania środowiska człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974, s. 81.

Badając prawo gospodarki odpadami, wyraźnie widać, jak prawo ochrony środowiska wkracza zdecydowanie i dynamicznie w nowe i wielopłaszczyznowe powiązania z innymi dziedzinami prawa np. prawa gospodarczego. Hermetyczne traktowanie prawa ochrony środowiska bez dostrzegania tego wpływu nie jest możliwe. Należy pamiętać także, że prawo ochrony środowiska od samego początku powstawało w dużej mierze jako reakcja prawodawcy na gospodarcze korzystanie z zasobów środowiska. Koncepcję współczesnego prawa ochrony środowiska ze wskazaniem na zachodzące w tej dyscyplinie dynamiczne zmiany analizuje B. Rakoczy[23].

Odkrywanie wzajemnych związków prawa ochrony środowiska z prawem gospodarczym w dziedzinie gospodarki odpadami nie jest niczym nowym, lecz tylko pokazaniem pewnego ujęcia fragmentu systemu prawa ochrony środowiska i zastosowania dla niego nazwy „prawo gospodarki odpadami".

Chcielibyśmy też wyraźnie zaznaczyć, że nazwa „prawo gospodarki odpadami" nie jest związana tylko tematem przewodnim tej publikacji. Zwrócono na to uwagę już wcześniej w książce pt. *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium administracyjno-prawne* (Warszawa 2012), że w systemie prawa ochrony środowiska wyodrębniają się podsystemy dziedzin. W tym procesie jesteśmy świadkami wyłaniania się nowych struktur funkcjonalnych systemu prawa ochrony środowiska. Badając wymagania ochrony środowiska w gospodarowaniu odpadami stanowiącego część procesów gospodarczych, należy znaleźć tzw. wspólny mianownik dla całości zagadnień gospodarki odpadami. Taką integracyjną płaszczyzną jest właśnie system prawa gospodarki odpadami. Jest to tendencja we współczesnych badaniach wyraźnie już zarysowana i która jest równocześnie częścią składową dziedziny, jaką nazywamy za J. Ciechanowicz-McLean „gospodarczym prawem środowiska". Według tej autorki, „Gospodarcze prawo środowiska to termin badawczy, który wyłonił się, jako naturalna konsekwencja pracy naukowej i dydaktycznej pracowników Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego. Problematyka wspólna i graniczna dla prawa gospodarczego publicznego i prawa ochrony środowiska to też duża część prawa administracyjnego materialnego i prawa finansowego i możemy ją określić, co śmiem zaproponować, jako gospodarcze prawo środowiska"[24]. Zdaniem cytowanej autorki, „W tym stanie rzeczy gospodarcze prawo środowiska zdaje się być tym obszarem badawczym prawa publicznego, który łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym publicznym przez liczne zagadnienia, wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza przedsiębiorców, ale i państwo, i wykorzystywanych

[23] B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 2, s. 57 i n.

[24] J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Gdańsk 2009, s. 7.

przez nie elementów środowiska i środowiska, jako całości za pomocą instrumentów prawno-ekonomicznych, zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego, finansowego oraz międzynarodowego"[25].

Jednym z takich zagadnień jest w naszej ocenie prawo gospodarki odpadami. Teoria związana z tym prawem, jak to się zwykle dzieje, została wyprzedzona przez praktykę, która rozwija się równolegle ze stosunkami gospodarczymi, doskonaląc stopniowo instrumenty prawne oraz własną metodą, zanim się dokonało teoretyczne ujęcie przedmiotu tego prawa. Przykładem może być obszar prawa administracyjnego gospodarczego[26].

Zbiór regulacji dotyczących gospodarki odpadami to nie zwykły konglomerat aktów prawnych, lecz w dużej mierze kompleksowy i zespolony wspólnością przedmiotu system prawa. Zastanawiając się nad istotą przedmiotu tego prawa, dochodzimy do wniosku, że jest on bardzo złożony. Może on być badany z różnych punktów widzenia (prawniczego, ekonomicznego oraz społecznego). Widzimy to zwłaszcza, analizując zróżnicowaną treść aktów prawnych dotyczących postępowania z odpadami. Zagadnienia te są omawiane w rozdziale 4 książki.

2.2. Założenia szczegółowe konstrukcji modelu systemu prawa gospodarki odpadami

Opierając się na tych dociekaniach ogólnych (wstępnych), spróbujemy nakreślić założenia szczegółowe konstrukcji modelu. Modelem nazywa się bądź zbiór założeń upraszczających, bądź też sam przedmiot lub zbiór przedmiotów spełniających takie założenia[27]. W. Sztoff twierdzi, że „Przez model rozumie się taki dający się pomyśleć lub materialnie zrealizować układ, który odzwierciedlając lub odtwarzając przedmiot badania, zdolny jest zastępować go tak, że jego badanie dostarcza nam nowej informacji o tym przedmiocie"[28]. W naukach społecznych funkcjonują najczęściej modele symboliczne[29]. Konstrukcje te nie nawiązują wprost do oryginału (obiektu modelowanego), ale opierają się na wiedzy twórcy modelu o modelowanym obiekcie tzn. na jego kopii, która została utrwalona w świadomości podmiotu tworzącego model[30]. Model naukowy uwzględnia

[25] *Ibidem*, s. 8.

[26] C. Banasiński, *Istota prawa administracyjnego gospodarczego*, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003, s. 21 i n.

[27] W. Marciszewski, *Model*, [w:] W. Marciszewski (red.), *Mała encyklopedia logiki*, wyd. 2 zm., Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 128.

[28] W. Sztoff, *Modelowanie i filozofia*, przeł. S. Jędrzejewski, Warszawa 1966, s. 21.

[29] M. Ossowska, *Główne modele systemów etycznych*, „Studia Filozoficzne" 1959, nr 4, s. 3.

[30] Por. J. Maynard Smith, *Models in Ecology*, Cambridge 1974, s. 11–14.

konieczność harmonizowania oraz systematyzowania różnych rodzajów twierdzeń (sformułowań, ustaleń i tez)[31]. Według W. Pytkowskiego, „Model (*modelus* – miara) to podobizna rzeczywistości możliwej i od nas zależnej"[32]. W naukach technicznych E.S. Kempa, analizując model potrzeb w gospodarce odpadami komunalnymi, stawia zasadne pytanie dotyczące tego, jakie istnieją możliwości i perspektywy unieszkodliwiania odpadów w sytuacji, w której masa odpadów stale rośnie? Pytanie to formułują jednocześnie projektujący system prawa gospodarki odpadami oraz podmioty uczestniczące w gospodarowaniu odpadami. Autor stwierdza, że odpowiedź jest złożona, podobnie jak cały system gospodarki odpadami[33]. Jego zdaniem, przy wyborze rozwiązania trzeba uwzględnić czynniki techniczne i ekonomiczne. Występują w jego ocenie także czynniki pozaekonomiczne, które należy rozpatrywać w odmienny sposób. „Cały system powinien być optymalizowany różnymi metodami matematycznymi tak, aby najlepsze efekty można było osiągnąć przy najniższych nakładach finansowych. Przez najlepsze efekty należy tu rozumieć nie tylko najdokładniejszy rozkład unieszkodliwianych odpadów, ale również zminimalizowanie ich niekorzystnego wpływu na środowisko naturalne"[34]. Według tego autora, model potrzeb wymaga wnikliwej analizy i opracowania w celu podania możliwie optymalnego modelu prognostycznego, etapów planowania i praktycznej realizacji[35]. System gospodarki odpadami definiowany jest jako zbiór elementów (obiektów, procesów) powiązanych różnymi relacjami.

Modelowanie systemów gospodarki odpadami związane jest z symulacją rzeczywistych procesów elementarnych składających się na funkcjonowanie gospodarki odpadami[36]. Jak zauważa K. Gaska, modelowanie zintegrowanych systemów gospodarki odpadami obejmuje następujące zagadnienia: 1) planowanie wariantów realizacji systemów gospodarki odpadami wszystkich grup; 2) zarządzanie procesami, systemami, subsystemami; 3) analizę procesów składowych systemów; 4) optymalizację procesów elementarnych systemu gospodarki odpadami; 5) sterowanie procesami; 6) szeregowanie zadań; 7) badania korelacji między poszczególnymi elementami i procesami systemu; 8) identyfikację struktur danych wyróżniających elementy systemu lub procesów; 9) klasyfikację danych, procesów, zagrożeń środowiska, skażeń wywołanych emisją substancji chemicznych i biologicznych; 10) predykcyjne (prognozowanie zmian przebiegu procesów, prognozowanie zmian parametrów procesów, prognozowanie zmian

[31] I. Szaniawski, *Model i metoda*, Warszawa 1965, s. 17.

[32] W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Warszawa 1981, s. 172.

[33] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 206.

[34] *Ibidem*.

[35] *Ibidem*, s. 207.

[36] K. Gaska, *Modelowanie zintegrowanych systemów gospodarki odpadami w wykorzystaniem metodologii zorientowanej obiektowo*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 491.

w wytwarzaniu odpadów); 11) analizy migracji zanieczyszczeń z procesów technologicznych przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów; 12) analizy zagrożeń środowiskowych; 13) identyfikację zagrożeń; 14) klasyfikację zagrożeń elementów środowiska przyrodniczego; 15) modelowanie procesów, obiektów elementarnych oraz 16) modelowanie danych geośrodowiskowych[37].

W.J. Mołoniewicz w modelu kompleksowej gospodarki odpadami wyodrębnia następujące modele cząstkowe: 1) modele powstawania pierwotnych odpadów-materiałowych, energetycznych z wyłączeniem analizy kosztów; 2) modele przekształcania odpadów, odzysku surowców, oczyszczania i unieszkodliwiania odpadów; 3) modele kształtowania elementów środowiska dla zwiększenia ich chłonności i odporności na zanieczyszczenia wraz z analizą kosztów; 4) modele elementów środowiska przyrodniczego uwzględniające specyfikę poszczególnych ekosystemów oraz 5) strategię działań obejmującą szereg alternatywnych metod działania oraz ich ocenę z punktu widzenia interesów społeczeństwa[38].

W modelu systemu gospodarki odpadami uwzględniającym podział odpadów na pierwotne i wtórne jako źródła powstawania odpadów przyjmuje się dwa podstawowe typy działalności ludzkiej. Pierwszy to działalności egzogeniczne – zewnętrzne w stosunku do modelu. Dane dotyczące tej grupy działalności są informacjami wejściowymi do modelu, a ich rodzaj, wielkość i lokalizacja są w zasadzie niezależne od modelu. Do drugiej grupy, traktowanej jako działalność endogeniczna w stosunku do modelu, zaliczane są te działania, których poziom, rodzaj i lokalizacja zależne są od modelu[39].

W nauce prawa ochrony środowiska występuje tendencja do tworzenia szczegółowych modeli prawnych, zdolnych wchłonąć teorie wypracowane wcześniej m.in. w nauce prawa administracyjnego oraz w teorii i filozofii prawa w celu nadania im nowego znaczenia i wyjaśnienia specyfiki warunków rozwoju prawa ochrony środowiska. W analizie prawa o złożonej strukturze bardzo przydatne jest tworzenie modeli prawnych. W badaniu teoretycznym prawa możemy stworzyć sztucznie skonstruowany model, który będzie posiadał właściwości np. rzeczywiście istniejącego systemu prawa. Dyskusja nad kształtem modelu prawnego systemu gospodarki odpadami, do której przystępujemy, nie będzie celem samym w sobie. Chcemy podjąć się realizacji jednego z zadań teorii prawa ochrony środowiska, jakim jest próba stworzenia modelu prawnego systemu gospodarki odpadami.

Model ten jest z założenia konstrukcją teoretyczną ukazującą relacje między aktami prawnymi systemu gospodarki odpadami. Złożoność struktury systemu prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska powoduje często konieczność

[37] *Ibidem*, s. 492.

[38] W.J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 15–16.

[39] *Ibidem*.

budowy modeli podsystemów tego prawa. Model prawny może być także podstawą polityki gospodarowania odpadami będącej częścią polityki ochrony środowiska. Podstawy normatywne naszego modelu prawnego powinny w założeniu tworzyć spójną i funkcjonalną całość. J. Kurczewski w analizie modeli systemu prawnego wyróżnia trzy wersje zasadnicze w zależności od tego, jak przeprowadzony jest podział zbiorowości na kontrolujących i regulujących zachowania oraz podległych kontroli i regulacji[40].

Szeroki zakres zastosowań modelu systemu prawa gospodarki odpadami powinien umożliwić zdobycie nowych doświadczeń metodologicznych do badania zwłaszcza systemu prawa ochrony środowiska. Kompleksowa metoda budowania modelu może być jednocześnie płaszczyzną integracji wewnętrznej systemu prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. S. Biedugnis i J. Cholewiński, analizując problem optymalizacji gospodarki odpadami, twierdzą, że „Model systemu jest przybliżonym odzwierciedleniem rzeczywistości, odtwarzającym istotne jego cechy i zależności w postaci ikonograficznej, analogowej lub symbolicznej (zapis matematyczny), a także w postaci opisowej, podającej fakty i zależności oraz modele normatywne, ustalające zasady poprawności lub zasady i reguły zapewniające realizację określonego celu (model optymalizacji)”[41].

Tworzenie modeli prawnych stanowi także szczególną cechę badania naukowego systemu prawa ochrony środowiska. Badanie poprzez konstruowanie modeli prawnych jest przykładem myślenia abstrakcyjnego o systemie prawa ochrony środowiska. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że źródłem modeli prawnych jest także praktyka tworzenia i stosowania prawa. O tyle, o ile rozszerza się nasza wiedza o systemie prawa ochrony środowiska, rozwija się też poznanie naukowe dziedzin, które go tworzą. Podstawowym źródłem myślenia o strukturze systemu prawa ochrony środowiska i w konsekwencji przechodzenia od zewnętrznych do wewnętrznych jego form są właśnie modele prawne. W procesie ich tworzenia stale porównujemy ze sobą różne przedmioty naszych badań. Model systemu prawa gospodarki odpadami powinien pozwolić na przeprowadzenie logicznej selekcji tych elementów systemu prawa ochrony środowiska, które krępują możliwości realizacji celów gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska. Z tego powodu tak ważna jest analiza struktury modelu systemu prawa gospodarki odpadami w powiązaniu z analizą struktury systemu prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego i prawa unijnego. T. Ladra twierdzi, że „Oceniając filozofię zmian wnoszonych do naszego ustawodawstwa ekologicznego przez nowe ustawy odpadowe wynikające z potrzeb integracji Polski z UE, należy stwierdzić ich zasadniczo odmienny charakter od dotąd realizowanej w naszym kraju praktyki. Trzeba mieć świadomość zasadniczego przełomu, jaki nas czeka w modelu gospodarki odpadowej, która traci swój do-

[40] J. Kurczewski, *O badaniu prawa w naukach społecznych*, Warszawa 1977, s. 110.

[41] S. Biedugnis, J. Cholewiński, *Optymalizacja*…, s. 40.

tychczas dość luźny i mało skuteczny charakter na rzecz modelu zrównoważonego rozwoju koegzystencji z przyrodą"[42]. W ocenie tego autora, podstawową cechą charakterystyczną nowego schematu postępowania z odpadami jest zamykanie obiegów materiałowych z ich równoczesnym rozdzieleniem poprzez selektywną zbiórkę i sortowanie na poszczególne strumienie podlegające recyklingowi w całym cyklu życia wyrobu[43].

W konstruowaniu założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami powinniśmy odróżnić również to co przypadkowe od tego co konieczne. Potężnym bodźcem, który umożliwia tworzenie założeń naszego modelu prawnego, jest rosnące zróżnicowanie prawa regulującego gospodarkę odpadami, proces rozszerzania się jego zakresu oraz ciągły i czasami mało skoordynowany rozwój prawa. Zjawiska te nakładają się na rozpad wąskiego myślenia o systemie prawa ochrony środowiska na rzecz coraz bardziej rozszerzonego (systemowego) podejścia uwzględniającego jego liczne powiązania z innymi obszarami systemu prawa. Warto wskazać, że problemy teorii prawa ochrony środowiska są ważne nie tylko dla osób specjalizujących się w tej dziedzinie prawa. Posiadają one szczególne znaczenie dla innych specjalności prawniczych. Możemy posługiwać się takim modelami w procesie stosowania prawa, możemy się opierać na rezultatach naszego badania w oddziaływaniu na proces legislacyjny, o tyle właśnie, o ile modele mogą nam dostarczyć wiedzy teoretycznej o tej rzeczywistości. F. Studnicki uważa, że podczas konstruowania modelu prawnego „zamierzamy sformułować pewną ilość przypuszczeń dotyczących mechanizmu oddziaływań wywieranych przez przepis prawny na ludzi, do których jest on skierowany"[44].

Tworzenie i stosowanie prawa ochrony środowiska wymaga często wiedzy jak najbardziej rzetelnej, sprawdzonej, a w szczególności specjalistycznej. Wtedy to również proces prawotwórczy będzie najbardziej skuteczny, kiedy będzie opierał się na solidnych podstawach teorii prawa ochrony środowiska. Ideałem nauk praktycznych jest skuteczność działania. A. Podgórecki przez skuteczność działania rozumie równoważność, jaka zachodzi między stanem rzeczy postulowanym przez postępowanie celowościowe a skutkiem tego postępowania[45]. Na skuteczność regulacji administracyjnoprawnej zwraca uwagę Z. Kmieciak. Autor ten przyjmuje, że „skuteczność prawa (w znaczeniu ogólnym) należy utożsamiać z wywołaniem przez prawo skutków zgodnych w dostatecznie wysokim stopniu z założonym celem. Pojęcie to jest kategorią złożoną, dającą się przedstawić w postaci kilku powiązanych ze sobą rodzajów (odmian) skuteczności norm

[42] T. Ladra, *Czystsza produkcja jako podstawa zarządzania środowiskiem naturalnym i produktem*, [w:] *IV Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Techniczna. Czystsze technologie – powłoki malarskie*, Łódź–Rogów 2002, s. 16.

[43] *Ibidem*.

[44] F. Studnicki, *Działanie przepisu prawa. Model teoretyczny*, „Studia Socjologiczne" 1962, nr 2(5), s. 104.

[45] A. Podgórecki, *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962, s. 129.

prawnych"[46]. W badaniu skuteczności prawa ochrony środowiska J. Sommer wychodzi z rozróżnienia między skutecznością normy prawnej a skutecznością działania normy prawnej (skutecznością realną). Za podstawę analiz przyjmuje koncepcję skuteczności normy prawnej, tj. odniesienia treści normy prawnej do określonej wiedzy teoretycznej, pozwalającej orzec, czy norma ta może zrealizować założony cel[47].

Model systemu prawa gospodarki odpadami może być przeznaczony do analizowania i planowania procesu legislacyjnego obejmującego gospodarkę odpadami. Pomijając specyfikę modeli prawnych w systemie prawa ochrony środowiska, łączy je nie tylko wspólna formalna zasada budowy i wspólny system wartości, lecz także wspólne instytucje prawne. Pozwala to badać treść, strukturę i założenia systemu prawa ochrony środowiska na przykładzie modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Model ten wyraża złożoną i rozbudowaną strukturę systemu prawa gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska oraz jego powiązania z innymi obszarami systemu prawa. Model zaprezentowany w tej pracy, jeżeli zostanie uznany przez środowisko naukowe, to być może będzie wstępnym przyczynkiem w rozwoju dalszych badań nad systemem prawa gospodarki odpadami.

Przedstawiony model prawny powinien dostarczyć użyteczny instrument klasyfikacji oraz interpretacji prawa gospodarki odpadami. Wewnętrzna logika regulacji prawnych dotyczących postępowania z odpadami pozwala wprowadzić pojęcie systemu prawa gospodarki odpadami jako kategorię konkretyzującą podstawy analizowanego w tej pracy modelu prawnego. W tym badaniu należy wskazać na następujące cechy: 1) traktowanie prawa gospodarki odpadami jako systemu, 2) postrzeganie systemu prawa gospodarki odpadami jako najbardziej złożonego systemu prawa ochrony środowiska oraz 3) świadome posługiwanie modelem systemu prawa gospodarki odpadami do rozwiązywania problemów związanych z tworzeniem i stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Cele naszego modelu powinny koncentrować się na: 1) ograniczeniu konsumpcji i swobodnego dysponowania zasobami środowiska (nieracjonalna konsumpcja zwiększa ilość odpadów) oraz 2) efektywności gospodarowania odpadami. Stawiamy jednocześnie tezę, według której kompleksowa gospodarka odpadami nie może być całkowicie podporządkowana regułom rynkowym z wyłączeniem mechanizmów stabilizująco-kontrolnych podejmowanych ze strony organów administracji.

Zadaniem tej pracy jest dostarczenie pewnej metody, za pomocą której można projektować budowę systemu prawa gospodarki odpadami. Model prawny może pomóc w zaprojektowaniu struktury systemu gospodarki odpadami w sposób,

[46] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 27–28.

[47] J. Sommer, *Wstęp*, [w:] J. Sommer (red.), *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1990, s. 8.

który zapewni efektywną realizację zasad, celów i wartości prawa ochrony środowiska. Ogólny wyjściowy model teoretyczny posiada przede wszystkim walory poglądowe i metodologiczne. Powinien pozwolić na wypracowanie zwłaszcza optymalnych rozwiązań prawnych w gospodarce odpadami. S. Biedugnis, J. Cholewiński, uważają, że „Efektywne wykorzystanie środków na ochronę i kształtowanie środowiska w zakresie gospodarki odpadami jest możliwe tylko poprzez rozwiązania systemowe, skuteczne pod względem technicznym, a jednocześnie optymalne pod względem nakładów”[48]. Należy zatem, ich zdaniem, wszechstronnie podejść do zagadnienia i uwzględnić: 1) złożoność problemu, wynikającą z różnorodności czynników wymagających uwzględnienia oraz ich wzajemnego wpływu na siebie i oddziaływania na otoczenie; 2) konieczność oszczędnej gospodarki surowcami naturalnymi, energią oraz zasobami ziemi, wody i powietrza; 3) rozwój technik i technologii unieszkodliwiania i utylizacji odpadów nie powodujących degradacji środowiska i nie będących zagrożeniem dla zdrowia; 4) nowoczesne metody badań operacyjnych w celu rozwiązywania zagadnień organizacyjnych gospodarki odpadami z uwzględnieniem lokalnych różnic stopnia urbanizacji terenu oraz w celu rozwiązywania fizycznych i logicznych problemów gromadzenia, transportu i przeróbki odpadów oraz 5) zagadnienia koordynacji działań wszystkich gałęzi gospodarki narodowej w celu efektywnego wdrożenia opracowanych koncepcji gospodarki odpadami w zakresie planowania inwestycyjnego, finansowania i gospodarki komunalnej[49]. Wraz ze zmianą modelu systemu prawa gospodarki odpadami, zmieniają się funkcje prawa, które go tworzy. Nowe funkcje i cele prawa ochrony środowiska powinny zainicjować w przyszłości dalszy proces rozwoju systemu prawa gospodarki odpadami.

2.3. Funkcje i cele modelu systemu prawa gospodarki odpadami

Założenia modelu musimy powiązać z funkcjami regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska. Może to dotyczyć także sytuacji, w których, tworząc założenia modelu docelowego, będziemy opierać się na funkcjach prawa gospodarki odpadami wynikających z ogólnych funkcji prawa ochrony środowiska. Niekiedy obszerny i logicznie poprawny tekst prawny nie wystarcza do zrozumienia jego podstawowych funkcji, które założył prawodawca. Nie dysponujemy często tym zbiorem znaczeń, na których można zbudować określone funkcje i cele modelu prawnego regulacji. Wtedy nie tylko nie jesteśmy w stanie zrozumieć, nie potrafimy nawet uchwycić ogólnych zarysów naszego modelu, jeśli nie jest z nim związana jakaś aprioryczna funkcja prawa. Logicznie poprawne

[48] S. Biedugnis, J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki*…, s. 9–10.
[49] *Ibidem*.

używanie tekstu prawnego nie ujawni jeszcze jego sensu wynikającego z przyjętych przez prawodawcę funkcji. Analizowany w pracy model systemu prawa gospodarki odpadami powinien być oparty na pewnych funkcjach, które mają swoje odzwierciedlenie w założeniach i podstawach prawa ochrony środowiska. Stanowią one rozwinięcie zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Cel pokazania funkcji modelu systemu prawa gospodarki odpadami jest podwójny; pierwszy – informacyjno-porządkujący; drugi – postulatywno-inspirujący. A. Peczenik uważa, że przy badaniu analogii dogmatyki do „nauk wzorowych" pragniemy wykorzystać pojęcie modelu – i to w takiej wersji, która ma szansę powszechnej akceptacji, a przynajmniej nie wzbudzi sprzeciwów. Przydać się tu może analiza funkcji modeli – m.in. dlatego, że wskazana wyżej wieloznaczność pojęcia modelu może się okazać w znacznej części pozorna: np. że mamy nie tyle wiele sposobów pojmowania modelu, ile wiele sposobów korzystania z mniej lub więcej jednoznacznego jego pojęcia[50].

Z tych powodów chcielibyśmy najpierw przedstawić w sposób zwięzły założenia koncepcyjne modelu, następnie w drugiej części książki zamierzamy pokazać, jaka jest użyteczność z posługiwania się tym modelem w stosowaniu zasad postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów. Funkcja modelu jawi się więc jako zagadnienie kluczowe dla dalszych analiz. Kiedy zastanawiamy się nad funkcją modelu prawnego systemu gospodarki odpadami czy określonego jego elementu koncentrujemy uwagę na roli, jaką dany system pełni w szerszym systemie prawa ochrony środowiska lub jaką rolę odgrywa w nim jako element składowy. Nie jest to oczywiście jedyne możliwe rozumienie funkcji modelu prawnego. Częste jest także rozumienie przez funkcje rodzaju działań, czynności lub zadania. Zaprezentowane w książce ujęcie funkcji modelu prawnego systemu gospodarki odpadami jest wyczerpujące, jeśli założyć, że koncentrujemy się na funkcjach bezpośrednich, a nie na wszelkich możliwych funkcjach (zwłaszcza na pośrednich i ubocznych). Pojęcie „funkcja" oznacza czynność, wykonywanie. Jest to zespół działań realizowanych zgodnie z jakąś metodą, która przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonego celu[51]. A.R. Radcliffe-Brown w swojej wypowiedzi na temat pojęcia funkcji w naukach społecznych uznaje, że ono „stanowi roboczą hipotezę, dzięki której formułuje się szereg problemów badawczych"[52]. Dla tego autora funkcja dowolnej powtarzającej się czynności to rola, którą pełni w całości życia społecznego, a więc jej wkład do utrzymania ciągłości strukturalnej[53].

---

[50] A. Peczenik, *Wartość naukowa…*, s. 18.

[51] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1978, s. 70.

[52] A.R. Radcliffe-Brown, *O pojęciu funkcji w naukach społecznych*, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 195.

[53] *Ibidem*, s. 192.

Zagadnienia celu i funkcji prawa są ze sobą ściśle związane[54]. Niektórzy autorzy używają tych pojęć wymiennie, definiując jedno pojęcie za pomocą drugiego. J. Jellinek uważa, że „Podobnie jak fakt, że jako prawo uważać należy tylko to, co istotnie obowiązuje, tak też konkretnym, a tym samym względnym celem państwa jest tylko cel, który odzwierciedlają państwowe urządzenia i funkcje"[55]. Badając pojęcie społecznej funkcji prawa, Cz. Znamierowski twierdzi, że jeżeli czynność rzeczy pociąga za sobą przyczynowo stan rzeczy lub zdarzenie, to mówimy, że ze względu na tę swoją czynność spełnia taką funkcję[56]. W jego ocenie, „rzecz spełnia pewną funkcję czy pewne zadanie przez to, iż dokonuje się w niej pewna czynność o pewnym wyniku końcowym"[57]. Czasem mówimy o samej czynności, że posiada daną funkcję czy dane zadanie. Oznacza to, że ma określony pewien stały skutek[58]. Zdaniem Z. Ziembińskiego, „jeśli mówi się o społecznej funkcji prawa, to znaczy jakiegoś systemu prawnego jako całości lub poszczególnych instytucji prawnych (odpowiednio *mutatis mutandis* – o funkcji społecznej jakiegoś systemu norm moralnych, religijnych, obyczajowych itp.), to ma się na myśli ten zespół różnorodnych skutków społecznych, jakie stale w danej społeczności państwowej czy społeczności innego rodzaju wywoływane są przez ustanowienie czy uznanie ze strony organizacji państwowej takiego właśnie zespołu norm jako norm prawnych"[59]. Autor ten uważa ponadto, że nieporozumienia powstają często stąd, iż utożsamia się faktyczną funkcję określonej normy, pewnej instytucji prawnej czy danego systemu prawa jako całości z zadaniami, które z czyjejś woli mają być realizowane przez prawodawstwo[60]. I. Bogucka dokonała analizy pojęcia funkcji z uwzględnieniem sposobów rozumienia tego pojęcia na gruncie języka naturalnego i znaczenia występującego w literaturze prawniczej[61]. Autorka uważa, że „w poszukiwaniach własnej, wewnętrznej funkcji całego prawa dostrzec się da przede wszystkim aksjologiczny charakter prawa i chodzi w nich raczej o cele (funkcje złożone) prawa"[62]. W jej ocenie, należy w sposób odrębny rozpatrywać sytuacje, w których normatywne funkcje prawa są wyprowadzane i uzasadniane normatywną „naturą" prawa[63]. Różnorodność problematyki badawczej związanej z funkcjami prawa dostrzegamy w szczególności w konstrukcji modelu systemu prawa gospodarki odpadami. B. Zdzieniecki

---

[54] Zob. też, T. Gizbert-Studnicki, A. Dyrda, *Teoria wykładni celowościowej Marka Smolaka*, PiP 2012, z. 12, s. 41.

[55] J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, *księga II*, Warszawa 1924, s. 120.

[56] Cz. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 94–95.

[57] *Ibidem*, s. 95.

[58] *Ibidem*.

[59] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 481.

[60] *Ibidem*.

[61] I. Bogucka, *Funkcje prawa*, Zakamycze 2000, s. 94 i n.

[62] *Ibidem*, s. 103.

[63] *Ibidem*.

podnosi, że „Do stwierdzeń na temat funkcji »prawa w ogóle« powinno się dochodzić poprzez syntezę uprzednio zbadanych funkcji poszczególnych instytucji prawnych”[64]. Rozważania nad funkcjami prawa, w ocenie tego autora, z zasady operują najszerszymi kategoriami jedności, jakimi są „prawo w ogóle” czy jego poszczególne gałęzie prawa. Funkcje mogą mieć (o ile są poprawnie logiczne i należycie zweryfikowane empirycznie) walor poznawczy w wyjaśnianiu generalnej roli jurydycznych wzorów zachowań w utrzymywaniu jednolitości i spoistości państwa[65].

Badanie modelu prawnego pełni dwie zasadnicze funkcje: 1) opisową oraz 2) wyjaśniającą. W funkcji opisowej przypisujemy konkretnym regulacjom oraz instytucjom prawnym pewne cechy i odwzorowujemy je w konstrukcji naszego modelu. Za pomocą funkcji wyjaśniającej przechodzimy od zagadnień ogólnych prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska do problemów szczegółowych związanych z postępowaniem z odpadami.

J. Bafia uważa, że dokonując jakichkolwiek działań legislacyjnych (kodyfikacji ustaw, nowelizacji tych aktów czy wydania aktów wykonawczych do nich), musimy brać pod uwagę wielofunkcyjność prawa i różnorodność form prawnych[66]. Autor ten wyróżnia następujące funkcje prawa: 1) regulacyjną (normatywną) bezpośrednią – związaną z kształtowaniem wymaganego prawem zachowania w stosunkach między ludźmi, jednostkowego rozdzielenia uprawnień i obowiązków; 2) organizacyjno-kompetencyjną – obejmującą inspirowanie działań, które są zadaniem globalnym lub ciągłym i mają charakter służby społecznej. Prawo za pomocą tej funkcji chroni działania organów państwa i społeczeństwa umożliwiające rozwój i realizację celów społecznych i gospodarczych; 3) społeczną – tworzącą ważne złożenie działań prawotwórczych. Mogą one występować, jako działania wielokierunkowe, całościowe, jako główne i jednocześnie jako wtórne i uboczne; 4) kształtowania kultury prawnej społeczeństwa, która zmierza do urzeczywistnienia ideału społecznego modelu, dobrego i zgodnego współżycia ludzi. Funkcja ta utrwala poczucie pewności prawnej i sprawiedliwości; 5) doskonalenia systemu prawa – jest związana z wydawaniem aktów prawnych całościowych lub fragmentarycznych dla danej dziedziny prawa. Wskazane przez tego autora funkcje prawa są związane z wyjaśnieniem modelu prawa i zakładają operowanie posiadanym już materiałem normatywnym, tzn. funkcje te związane są przeszłością i teraźniejszością. W funkcjach prawa ochrony środowiska spodziewany w przyszłości kształt modelu systemu prawa gospodarki odpadami zdeterminowany zostanie przez treść nowych regulacji prawnych.

---

[64] B. Zdzieniecki, *Rozwój funkcji i struktur prawnych związanych z procesami gospodarczymi*, [w:] A. Kojder, E. Łojko, W. Staśkiewicz, A. Turska (wybór tekstów), *Elementy socjologii prawa*, t. 2, Warszawa 1990, s. 143.

[65] *Ibidem*.

[66] J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 65.

Według J. Sibigi, w ochronie środowiska istotne są dwie funkcje gospodarowania odpadami: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów, 2) ochrona przed wpływem odpadów na środowisko. Funkcja zapobiegania powstawaniu odpadów sprowadza się do rozwijania technologii bezodpadowych lub niskoodpadowych oraz zagospodarowywania odpadów poprzez: a) wykorzystanie odpadów jako surowców zastępczych w produkcji przemysłowej lub w działalności budowlanej, b) wykorzystanie dla celów rekultywacji terenów i planowego ich ukształtowania[67]. Zdaniem cytowanego autora, zadania związane z realizacją funkcji zapobiegania powstawaniu odpadów są wykonywane poza ochroną środowiska, a „jedynym zadaniem ochrony środowiska w tym zakresie może być kreowanie bodźców, stymulujących jak najszersze stosowanie technologii bezodpadowych i nisko odpadowych oraz jak najszersze gospodarcze wykorzystanie odpadów"[68].

W modelu systemu prawa gospodarki odpadami istotne znaczenie ma funkcja prewencyjna prawa. Jest ona związana z przewidywaniem negatywnych następstw postępowania z odpadami dla środowiska. Funkcja ta zwrócona jest ku przyszłości zwłaszcza w przewidywaniu celów, które powinno realizować prawo. Jest to zwłaszcza ważny element oddziaływania prawa na zachowania podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami. Jedną z funkcji modelu prawnego jest przekazanie wiedzy o prawie. R. Piotrowski, dokonując przeglądu charakteryzowanych głównych zagadnień legislacji podejmowanych w historii doktryn politycznych i filozofii prawa, dostrzega potrzebę traktowania prawotwórstwa jako struktury, na którą składają się różne modele normatywne: 1) model aksjologiczny i ideologiczny obejmujący podstawowe wyobrażenia dotyczące wartości, które powinny znajdować wyraz w prawie i sposobie jego ustanawiania; 2) model prawny, obejmujący przepisy, które dotyczą legislacji oraz 3) model polityczny zawierający podstawowe, nie pisane reguły w systemie politycznym, w mechanizmie kierowania państwem oraz polityczne wyznaczniki treści prawa[69].

Konstruowanie modelu możemy też rozpatrywać w kategorii metody stosowanej w naukach prawnych w celu uproszczenia problemów i zwiększenia szans ich rozwiązania. E. Kustra, analizując model procesu podejmowania racjonalnych decyzji związanych z uchwalaniem ustaw, zwraca uwagę na problemy prakseologiczne, których rozwiązanie optymalizuje proces podejmowania racjonalnych decyzji prawodawczych[70]. R. Piotrowski, opierając się na badaniu zasad tworzenia prawa, wyodrębnia dwa pokrewne modele legislacji: 1) cybernetyczny oraz 2) systemowy. Model cybernetyczny zakłada, że „prawodawca przekształca

[67] J. Sibiga, *Problemy prawne gospodarki odpadami przemysłowymi w systemie ochrony środowiska*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 329.

[68] *Ibidem*.

[69] R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, s. 90–91.

[70] E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*, Toruń 1980, s. 184 i n.

informacje pochodzące od społeczeństwa wedle zasad tworzenia prawa; zasady te można zrekonstruować, poszukując odpowiedzi na pytanie, jak powinien działać prawodawca, by w danych warunkach osiągnąć największą skuteczność, przy czym za skuteczne uważa się w tym rozumieniu działania racjonalne"[71]. W ocenie Z. Wojnickiego, „Jedną z podstawowych metod badawczych stosowanych w cybernetyce jest modelowanie. […]. Modelowanie cybernetyczne charakteryzuje się wysokim stopniem abstrakcji i dalece posuniętą idealizacją w stosunku do modelowanego oryginału"[72]. W modelu systemowym w prawotwórstwie, zdaniem R. Piotrowskiego, „dadzą się wyróżnić reguły, które odzwierciedlają prawidłowości rządzące rozwojem społecznym i rozwojem prawa. Odpowiadające tym prawidłowościom działanie prawodawcy będzie skuteczne, przy czym przyjmuje się, że miarą skuteczności jest rozwój społeczny"[73]. W ocenie cytowanego autora, oba modele pozwalają na wyróżnienie i zestawienie normatywnych zasad tworzenia prawa[74]. J. Wróblewski do rozważań nad prawodawstwem wprowadza trzy zasadnicze przeciwstawienia modeli, które mogą się krzyżować, ponieważ opierają się na odrębnych kryteriach[75]. Modele teoretyczne, według J. Wróblewskiego, stanowią bądź opis generalizujący tworzenia prawa, w którym abstrahuje się od tego, co z punktu widzenia modelowania uważa się za nieistotne (modele generalizująco-opisowe), bądź też rozpatruje się tworzenie prawa jako element funkcjonującego systemu, czy też jako typ procesów decyzyjno-informacyjnych (modele teoretyczne *sensu stricto*)[76]. Model opisowy „to taki model, który podaje adekwatny opis badanego zjawiska, ale nie usiłuje opisać jego przyczyn. Najważniejszymi modelami opisowymi są modele teorii prawdopodobieństwa"[77]. Według J. Wróblewskiego, modele normatywne natomiast wskazują, jak powinno się tworzyć prawo z punktu widzenia określonych wartości i reguł[78]. W ocenie tego autora, „Wartości te i reguły mogą być zawarte np. w przepisach prawa obowiązującego (normatywny model prawny), w określonej ideologii politycznej (normatywny model polityczny), czy też formułowane przez doktrynę (normatywny model doktrynalny)"[79].

Pod względem ogólnego układu, charakterystyki i zależności treściowych norm prawnych chroniących środowisko, założenia ogólne modelu oraz funkcji systemu prawa gospodarki odpadami nie różnią się w sposób istotny od ogólnych

---

[71] R. Piotrowski, *Spór o model*…, s. 158.

[72] Z. Wojnicki, *Systemy i przebiegi informacyjno-energetyczne*, [w:] J. Wróblewski, *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985, s. 19.

[73] R. Piotrowski, *Spór o model*…, s. 158.

[74] *Ibidem*.

[75] J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 66.

[76] *Ibidem*, s. 66.

[77] R. Hooke, D. Shaffer, *Modele matematyczne a rzeczywistość*, przeł. L. Kubik, Warszawa 1969, s. 25.

[78] J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego…*, s. 66.

[79] *Ibidem*, s. 67.

założeń modelu systemu prawa ochrony środowiska, lecz dodatkowo posiadają pewne cechy szczególne. W odróżnieniu od całości systemu prawa ochrony środowiska, w systemie prawa gospodarki odpadami mogą występować znaczne rozbieżności między treścią nom prawnych regulujących postępowanie z poszczególnymi rodzajami odpadów. Okoliczność tę należy uwzględnić przy tworzeniu założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami oraz wyznaczeniu jego funkcji.

2.4. Struktura modelu systemu prawa gospodarki odpadami

Model nasz musi uwzględniać dość zróżnicowaną pod względem przedmiotowym strukturę aktów prawnych regulujących zasady postępowania z odpadami. Trudność precyzyjnego wytyczenia założeń takiego modelu jest spowodowana m.in. tym, że strukturę jego tworzy wiele złożonych przedmiotowo aktów prawnych o zróżnicowanych zakresach regulacji. Mamy tu akty o charakterze ogólnym, takie jak: ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*[80], ustawa o odpadach z 14 grudnia 2012 r. (u.o.)[81], oraz regulacje dotyczące zasad postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów, takie jak: ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi[82]. Na system prawa gospodarki odpadami składają się zatem regulacje o charakterze ogólnym i szczegółowym. W strukturze tego systemu występują instytucje prawne oraz narzędzia prawne jako odpowiednio zhierarchizowane ogniwa sterowania uprawnieniami i obowiązkami podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami. System prawa gospodarki odpadami możemy rozpatrywać w układzie horyzontalnym bądź w układzie wertykalnym, a także w obu jednocześnie.

Aby stworzyć model fragmentu systemu prawa ochrony środowiska, trzeba wybrać jakąś część tego systemu, by w ten sposób dostarczyć wskazówek i zaproponować postulaty *de lege ferenda* wyznaczające kierunki rozwoju danego obszaru prawa. Konfiguracja elementów modelu systemu prawa gospodarki odpadami może być przedstawiona w specyficznym znaczeniu celów i funkcji regulacji prawnych. Powinna ona także uwzględniać strukturalne prawidłowości budowy systemu prawa. Integrująca funkcja prawa ochrony środowiska działa jednocześnie jako wymóg strukturalny budowy naszego modelu. Analizując zjawisko wzajemnego powiązania różnych elementów struktury sytemu prawa gospodarki odpadami, powinniśmy używać takich określeń, jak: „współzależność elementów struktury naszego modelu" lub „zintegrowany zbiór elementów". W tym przejawia się istota i cele modelu systemu prawa gospodarki odpadami w powiązaniu z prawem ochrony środowiska.

[80] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.
[81] Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm.
[82] Dz.U. 2013, poz. 888.

W systemie prawa ochrony środowiska procesy integracyjne dokonują się na płaszczyźnie dziedzin prawa, które go tworzą, np. prawo gospodarki odpadami, prawo gospodarki wodnej prawo geologiczne i górnicze czy prawo ochrony przyrody. W systemie prawa ochrony środowiska działają zarówno mechanizmy integrujące, jak również siły im przeciwstawne, które powodują dezintegrację wewnętrzną systemu prawa ochrony środowiska[83]. Zwraca na to słusznie uwagę A. Lipiński, podnosząc jednocześnie, że „Możliwość dokonywania znaczącej przebudowy rozwiązań ustawowych jest wprawdzie suwerennym prawem ustawodawcy, tyle że w demokratycznym państwie prawnym nie ma wątpliwości co do tego, że zasadą jest, iż adresat normy prawnej nie może być zaskakiwany zmianami stanu normatywnego”[84]. Jego zdaniem, sposób wprowadzenia zmian często prowadzi do zasadniczej przebudowy dotychczasowego modelu ochrony środowiska w sposób destabilizujący stan prawny, co znowu podważa zaufanie do państwa i jego organów[85].

Budowanie założeń modelu systemu jakiejś dziedziny prawa stanowi formę integracji porządkującej[86]. W systemie prawa ochrony środowiska istnieje bowiem wiele różnorodnych aktów prawnych. Pytanie, co należy zrobić, by te części ułożyć i dopasować do siebie, żeby stanowiły całość, nurtuje od dawna przedstawicieli teorii i praktyki. Praktyczne znaczenie badania naukowego w obszarze prawa ochrony środowiska domaga się także od nauki określeń teoretycznych oraz definicyjnych, które będą miały swoje zastosowanie w procesie legislacyjnym. Poszukiwanie założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami prowadzi nas do celu w postaci integrowania systemu prawa ochrony środowiska z innymi dziedzinami prawa. Pojmowanie tworzenia się systemu prawa gospodarki odpadami, jako mechanizmu rozwoju prawa ochrony środowiska, nadaje temu zjawisku właściwość procesu celowego (teleologicznego). Dyferencjacja i integracja w ramach systemu prawa gospodarki odpadami charakteryzują nie tylko rezultat konstruowania modelu, ale występują też równocześnie w poszczególnych etapach prowadzących do stworzenia jego założeń.

Założenia te pozwalają ustalić charakterystykę zależności i wzajemnych uwarunkowań aktów prawnych dotyczących postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów. Mimo, że cele przedstawionego w tej pracy modelu mogą pretendować tylko do mniej lub bardziej uproszczonego odbicia pożądanych kierunków rozwoju systemu prawa gospodarki odpadami, to zapewniają one badanie tego prawa z uwzględnieniem pewnych wartości. Dowiadujemy się dzięki nim,

---

[83] Por. J. Jodłowski, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dziedzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973, z. 2, s. 11.

[84] A. Lipiński, *Konstytucyjność nowego prawa ochrony środowiska*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe 23–25 września 2002*, Warszawa 2003, s. 189.

[85] *Ibidem*.

[86] Por. E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 27 i n.

czy badana zależność rzeczywiście występuje i w jakiej postaci przejawia się ona w treści aktów prawnych. Uznajemy, że istnieje dziedzina prawa gospodarki odpadami, choć w obecnym stanie prawa ścisła definicja jej przedmiotu może być trudna do uchwycenia. Otóż kłopoty definicyjne na tym się nie kończą. W szczególności pojawia się zatem pytanie: Jakie dokładnie miejsce w systemie prawa ochrony środowiska zajmuje system prawa gospodarki odpadami?

Można model systemu prawa gospodarki odpadami traktować jako pochodną struktury prawa gospodarki odpadami. Jest to, ogólnie biorąc, punkt widzenia teorii prawa ochrony środowiska. O systematyce prawa gospodarki odpadami mówi się dość często i dużo, przeciwstawiając ją tendencjom dezintegrującym system prawa ochrony środowiska. Rzadko natomiast próbuje się ją zdefiniować. Tworzenie założeń modelu prawa gospodarki odpadami jest próbą zbudowania takiej definicji poprzez szeregowanie związków pokrewieństwa i podobieństwa w regulacjach prawa ochrony środowiska. Systematyka prawa gospodarki odpadami w ramach modelu stanowi wstępne stadium w naszej pracy badawczej. Model prawny pozwala nam na dokonanie klasyfikacji regulacji prawnych ze wskazaniem ich cech istotnych.

Skoro przyjmiemy taki sposób widzenia modelu, to z góry przesądzamy o możliwości zbadania prawa gospodarki odpadami jako swoistej struktury systemu prawa ochrony środowiska. Wynik, do którego dochodzimy przy tworzeniu założeń naszego modelu, jest oczywiście niczym więcej jak zespołem hipotez teoretycznych opartych na teorii prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Naukowy rozwój badań nad prawem ochrony środowiska wymaga zatem uzupełnienia tez dotychczas stawianych w doktrynie. Rozczłonkowanie badań systemu prawa ochrony środowiska dokonywane może być za pośrednictwem modeli podsystemów. Wytyczenie granicy między systemem prawa ochrony środowiska a systemem prawa gospodarki odpadami może stwarzać już pewne problemy teoretyczne i praktyczne. Jest to konsekwencją m.in. tego, że system prawa gospodarki odpadami jest otwarty, podobnie jak system prawa ochrony środowiska. Poznawanie i tworzenie modelu prawnego może sprowadzać się m.in. do dążenia do stworzenia całości regulacji prawnej. Osiągnięcie tego celu może oznaczać zamknięcie wszystkich jednorodnych regulacji prawnych w granicach systemu prawa opartego na wspólnych założeniach.

Najważniejszym celem zbudowania modelu prawnego systemu gospodarki odpadami jest zawarcie całości regulacji prawnych dotyczących odpadów w jednym systemie o zarysowanych granicach. Głównym rezultatem naszych poszukiwań dotyczących kształtu modelu może być osiągnięcie przedmiotowej jedności regulacji prawnych dotyczących odpadów. W prawie gospodarki odpadami obserwujemy wzrastającą specjalizację dziedzin szczegółowych takich jak np. prawo gospodarki opakowaniami. Wynika z tego konieczność tworzenia coraz bardziej specjalistycznych regulacji prawnych. Często powoduje to sytuacje, w których

przepisy formułowane w jednym akcie prawnym stają się niezrozumiałe przy interpretowaniu innych regulacji. Z tego powodu szczególnie ważny w budowaniu modelu prawnego jest postulat unifikacji norm prawnych wchodzących w skład systemu prawa gospodarki odpadami oraz siatki pojęciowej. B. Poskrobko, W. Piontek, E. Sidorczuk-Pietraszko podnoszą, że negatywne procesy i zachowania w obszarze gospodarki odpadami są efektem co najmniej kilku wzajemnie powiązanych oddziałujących na siebie czynników. W sposób szczególny, ich zdaniem, na istniejący stan rzeczy wpływają: 1) niskie ceny za składowanie odpadów na składowiskach; 2) sektorowe spojrzenie na problem gospodarki odpadami skutkujące wysoce zawężonymi analizami kosztów i efektów; 3) brak skutecznej kontroli nad systemem; 4) brak egzekucji przepisów prawa współistniejący z jego częstymi zmianami; 5) rozwiązania prawne pozwalające potwierdzać realizację obowiązku odzysku i recyklingu fałszowanymi dokumentami oraz 6) niska świadomość ekologiczna społeczeństwa, współistniejąca z upowszechnianiem się konsumpcyjnego stylu życia. Ich zdaniem[87], „Najskuteczniejszymi instrumentami motywowania do przyjmowania pożądanych postaw ekologicznych są instrumenty ekonomiczne określające efektywność ekonomiczną określonych zachowań. Przeniesienie powyższej zasady na płaszczyznę gospodarki odpadami wymaga, aby metody najbardziej pożądane były najtańszymi, a metody najmniej pożądane najdroższymi”[88].

Tendencja do integrowania norm prawnych systemu prawa gospodarki odpadami przejawia się w różnych formach prawnych. Jedną z nich jest kodyfikacja.

2.5. Kodyfikacja jako model docelowy prawa gospodarki odpadami

Rosnąca liczba przepisów regulujących gospodarkę odpadami rodzi potrzebę rozważenia odpowiedzi na pytania związane z metodą zmniejszenia ich liczby, poprawienia jakości, uchylenia niektórych z nich oraz ogólnego usprawnienia procesu legislacyjnego w dziedzinie regulacji dotyczących ochrony środowiska. Równolegle coraz bardziej widoczny staje się problem nieskuteczności lub słabej skuteczności norm prawnych regulujących zasady postępowania z odpadami. Jedną z ich cech charakterystycznych jest to, że posiadają one dużą hermetyczność merytoryczną. Jest ona do pewnego stopnia usprawiedliwiona coraz większą specjalizacją problematyki dotyczącej postępowania z odpadami. Instytucje prawne gospodarki odpadami mające taki charakter nie są zintegrowane z innymi obsza-

[87] B. Poskrobko, W. Piontek, E. Sidorczuk-Pietraszko, *Gospodarowanie odpadami opakowaniowymi w Polsce w latach 2002–2005*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 100.

[88] *Ibidem*.

rami systemu prawa ochrony środowiska. Jak wynika z tego, sytuacja w zakresie unormowania prawnego gospodarki odpadami jest skomplikowana. Stwarza ona duże trudności w praktyce gospodarczej oraz prawniczej. Od wielu lat prowadzone są prace nad nowelizacją aktów prawnych dotyczących postępowania z odpadami. Równolegle podejmowane są też próby porządkowania stanu prawnego w obszarze zagadnień ogólnych i systemowych np. (trzecia w kolejności ustawa o odpadach od 1997 r.).

Obecny stan regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami wymaga podjęcia działań o charakterze generalnym i systemowym. Niezbędne jest przede wszystkim: 1) większe zintegrowanie dwóch systemów regulacji: obejmujących prawo ochrony środowiska i prawo gospodarcze, 2) uproszczenie konstrukcji norm prawa ochrony środowiska oraz 3) generalne zmniejszenie liczby aktów prawnych dotyczących postępowania z odpadami. Ustawodawca, tworząc w sposób chaotyczny nowe przepisy, zmierza w sposób często nieskuteczny do osiągnięcia celów ochrony środowiska w gospodarce odpadami. Zjawiska te postępują równolegle do wzrastającej liczby nowych i stale nowelizowanych aktów prawnych. Przemiany prawa gospodarki odpadami pokazują kierunek coraz większego ich powiązania z prawem gospodarczym. Niektóre akty prawne dotyczące gospodarki odpadami szybciej dezaktualizują się niż to ma miejsce w innych dziedzinach systemu prawa ochrony środowiska. W takich okolicznościach powstaje konieczność szybkiej zmiany dopiero co wprowadzonych w życie aktów normatywnych. Przykładem mogą być nieustające zmiany ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.cz.p.)[89] i permanentne eksperymentowanie nad kształtem modelu prawnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Warto obecnie w naszym przekonaniu rozpocząć prace kodyfikacyjne, których celem powinno być m.in. uproszczenie regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami. Obecny stan teorii prawa ochrony środowiska pozwala planować przygotowanie takiej kodyfikacji w najbliższej przyszłości.

W prawie UE oraz w zdecydowanej większości systemów prawa państw członkowskich można wyraźnie obserwować proces integracji i uproszczenia przepisów prawa ochrony środowiska z akcentem na procesy unifikacji, konsolidacji i kodyfikacji. Zagadnienia te są szerzej analizowane w rozdziale 3 książki. A. Peczenik podnosi, że „Konieczność »docierania się« odrębnie wytworzonych norm ogólnych jest jednym z uzasadnień potrzeby kodyfikacji. Kodyfikacja zawiera bowiem zespół kompromisów. Zawiera ona nie tylko uogólnienia norm konkretnych, ale także normy powstające poprzez dopasowanie jakiejś (mniej lub więcej uświadomionej i uznanej wśród członków danej grupy społecznej) normy ogólniejszej – do innych norm ogólnych”[90].

[89] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.

[90] A. Peczenik, *Wartość naukowa*…, s. 102.

Rozwój prawa ochrony środowiska w Polsce ukazuje od pewnego czasu dużą dynamikę przyrostu materii normatywnej chroniącej środowisko w szczególności w dziedzinie gospodarki odpadami. W obecnym stanie regulacji prawnych należy podjąć działania formalno-organizacyjne mające na celu uporządkowanie materii prawa ochrony środowiska. Jednym z nich może być utworzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 12a ustawy o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 r., Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenia praktyki. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, określi nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania[91].

W procesie porządkowania prawa ochrony środowiska można wyodrębnić cztery główne koncepcje legislacyjne: 1) kodeks ochrony środowiska, 2) ustawa ramowa, 3) ustawa kompleksowa oraz 4) zbiór ustaw[92]. Koncepcje kodyfikacji prawa posiadają długie tradycje w ramach ogólnego procesu tworzenia prawa. Jedne z pierwszych prób ujednolicenia oraz systematyzacji przepisów prawa możemy odnaleźć w starożytnej Mezopotamii, Egipcie, Grecji oraz w Rzymie. Zbiory praw napisane pismem klinowym nazwano „kodeksami". Termin „kodeks" zaistniał w rzymskim prawie poklasycznym. Na początku słowo „*codex*" oznaczało zespół dwóch lub więcej drewnianych tabliczek połączonych z jednej strony. W Rzymie służyły one do zapisania tekstu. Z założenia kodyfikacja stanowi pewien idealny model realizowany przez ustawodawcę. R. David uważa, że „Kodyfikację, jej rację bytu i doniosłość można zrozumieć tylko w świetle historii"[93]. Proces porządkowania prawa ochrony środowiska może przebiegać również w ramach konsolidacji.

Badania nad systemem prawa owocują także w dziedzinie kodyfikacji i innych form praktycznego porządkowania przepisów prawnych[94]. Kodyfikacja oznacza całościowe, względnie wyczerpujące unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia, w miejsce uchylonych wielu aktów normatywnych. Kodeks jako rezultat kodyfikacji jest nowym aktem prawnym. W regulacji kodeksowej dąży się do objęcia jednym kodeksem całej odpowiedniej gałęzi prawa. Kodyfikacja prawa ochrony środowiska (z uwzględnieniem prawa gospodarki odpadami) lub kodyfikacja samego prawa gospodarki odpadami powinna stworzyć nową jakość prawa ochrony środowiska. Powinniśmy brać pod uwagę to, że kodyfikacja powinna stanowić element rozwoju tej dziedziny prawa obecnie i w przyszłości. Należy przede wszystkim na wstępie rozstrzygnąć zagadnienie, jakie dziedziny

[91] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.

[92] J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 91.

[93] R. David, *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965, s. 32.

[94] H. Rot, *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978, s. 10.

prawa ochrony środowiska powinny być objęte procesem kodyfikacji. Przykładowo można przedstawić model kodyfikacji prawa ochrony środowiska w następujący sposób: Na samym szczycie mielibyśmy kodeks środowiska, a następnie np. kodeks prawa gospodarki odpadami. Innym sposobem może być stworzenie jednego kodeksu środowiska obejmującego zagadnienia tzw. ochrony sektorowej (np. prawo gospodarki odpadami, prawo wodne, prawo ochrony przyrody, prawo geologiczne i górnicze). Propozycję odrębnej kodyfikacji samego prawa gospodarki odpadami można uzasadnić w szczególności bardzo rozbudowaną materią tego prawa. W systemie prawa ochrony środowiska regulacje dotyczące postępowania z odpadami stanowią największy obszar normatywny. W ten sposób przyjmujemy metodę ewolucyjną polegającą na porządkowaniu stanu prawnego w zakresie poszczególnych dziedzin prawa ochrony środowiska opartą na mniejszych kodeksach (niejako od dołu systemu prawa ochrony środowiska). Najważniejsze powinno być uporządkowanie treściowe prawa ochrony środowiska według ustalonej koncepcji. Mniejsze znaczenie powinniśmy przywiązywać do kształtu formalnego ostatecznego wyniku takiego procesu.

Postulat związany z potrzebą kodyfikacji prawa ochrony środowiska zgłosił już w połowie lat siedemdziesiątych m.in. J. Wróblewski. W jego ocenie, „w świetle szczegółowych analiz racjonalnie uzasadniony jest postulat jednolitego ujęcia odpowiednich przepisów w ramach usystematyzowanego aktu prawnego. Kodyfikacja prawa o ochronie środowiska byłaby konsekwencją politycznej oceny doniosłości tego zagadnienia”[95]. Jasne stanowisko na temat kodyfikacji prawa ochrony środowiska zajmuje R. Paczuski. Jego zdaniem, winna ona być uznana za podstawowy cel strategiczny w polityce ochrony środowiska państwa, któremu – w ramach ustalonego programu działania – winny być podporządkowane cele taktyczne i operacyjne dotyczące cząstkowych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska, by były to rozwiązania systemowe i spójne z kompleksową regulacją prawną”[96]. Autor ten słusznie uważa, że rozwiązania prawne winny przybliżać, a nie oddalać osiągnięcie celu strategicznego, tzn. kodeksu jako docelowego modelu polskiego prawa ochrony środowiska”[97].

Kodyfikacja stanowi pewien idealny model obowiązującego prawa, który może być zrealizowany przez ustawodawcę. Jest to także jedna z form systematyzacji prawa. Postulaty uproszczenia, konsolidacji i kodyfikacji przepisów prawa ochrony środowiska od dawna w pełni popierają przedsiębiorcy i inwestorzy zrzeszeni w organizacjach zawodowych oraz przedstawiciele doktryny prawa ochrony

[95] J. Wróblewski, *Reguły i oceny instrumentalne a prawna ochrona środowiska ekologicznego człowieka*, SPE 1974, nr 12, s. 19–20.

[96] R. Paczuski, *Zagadnienia kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uporządkowania polskiego ustawodawstwa sozologicznego*, [w:] A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M Szyszkowska (red.), *Prawo administracja obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 304.

[97] *Ibidem*.

środowiska. Cechami kodyfikacji prawa ochrony środowiska są: doskonałość prawa, spójność wewnętrzna, usystematyzowanie treści, brak sprzeczności wewnętrznych, kompletność, jasność i zrozumiałość, zgodność z obowiązującym prawem, poręczność w posługiwaniu się nim (zwięzłość), a nawet postulat pozostający całkowicie poza samym kodeksem, jakim jest rozpowszechnianie znajomości jego przepisów. Przepisy prawne chroniące środowisko pojawiły się systemie prawa polskiego pod koniec lat sześćdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych. Prawo ochrony środowiska stało się bardzo rozległym obszarem regulacji prawnej. Wyraźny jest także proces postępującej systematyzacji tego prawa. Rozwój prawa ochrony środowiska ukazuje oddziaływanie prawa międzynarodowego i prawa UE na prawo wewnętrzne. Środowisko naturalne danego państwa przestaje być tylko i wyłącznie dobrem narodowym, a stało się częścią globalnego dobra ogólnonarodowego (wspólnego), podlegającego ochronie prawnej przez prawo międzynarodowe.

Realizacja zamysłów kodyfikacyjnych wymaga zaistnienia następujących przesłanek: 1) potrzeba kodyfikacji musi być odczuwalna przez grupy społeczne, np. przez przedsiębiorców, organizacje społeczne, sędziów, pracowników administracji; 2) osiągnięcie pewnego progu rozwoju nauki prawa ochrony środowiska i kultury prawnej społeczeństwa w zakresie edukacji ekologicznej. Chodzi tu o rozwój myśli prawnej oraz unaukowienia rozwoju prawa ochrony środowiska. Powinien powstać swego rodzaju program kodyfikacyjny prawa ochrony środowiska, w którym będą sformułowane jego założenia, cele, warunki i metody działania. Przed kodyfikatorami staną problemy konkretne jak uświadomienie sobie problematyki systematyzowania bardzo rozbudowanego materiału prawnego dotyczącego ochrony środowiska.

Celem kodyfikacji prawa ochrony środowiska powinno być: ujednolicenie, usystematyzowanie i ustawodawcza racjonalizacja materii prawnej, która już została opanowana przez naukę prawa ochrony środowiska, orzecznictwo oraz samego prawodawcę. Kodyfikacja w żadnym razie nie będzie oznaczać wstrzymania dalszego rozwoju prawa ochrony środowiska. Wręcz przeciwnie, w rzeczywistości powinna być rozumiana jako nic innego niż częściowe uporządkowanie prawa ochrony środowiska. Rezygnacja z wysiłków kodyfikacyjnych – być może stanowi jedną z przyczyn współczesnego „zalewu norm" dotyczących ochrony środowiska. Zupełność regulacji kodeksowej jest rezultatem tego, że kodeks w sposób naturalny reguluje w całości określoną dziedzinę stosunków społecznych. Kodyfikacja sprzyja także stałości ustaw z danej dziedziny prawa[98]. Współczesne prawo ochrony środowiska obejmuje wiele różnorodnych dziedzin życia społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturowego, które wcześniej nie wchodziły

[98] O. Joffe, M. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki, J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 316.

w orbitę zainteresowań norm prawnych chroniących środowisko. Ponadto prawo ochrony środowiska w coraz większym stopniu jest powiązane z regulacjami spoza systemu tego prawa np. z prawem procesu inwestycyjno-budowlanego czy prawem energetycznym. Kodyfikacja musi uwzględniać ten stan oraz dynamikę jego zmian w przyszłości. W tych warunkach stworzenie modelu kodyfikacji jest zadaniem trudnym, ale możliwym do zrealizowania. Postulat kodyfikacji prawa ochrony środowiska zgłaszany był od dawna w doktrynie. Propozycja kodyfikacji ożywiała dyskusję naukową związaną z kształtem systemu prawa ochrony środowiska. Przedstawiciele teorii i praktyki prawniczej są obecnie dobrze przygotowani do zaproponowania koncepcji modelu kodyfikacji prawa ochrony środowiska.

Kodeks w sposób racjonalny powinien uprościć prawo ochrony środowiska w zakresie jego struktury, treści i języka tekstu prawnego. Realnym problemem, który dostrzegamy na drodze do kodyfikacji prawa ochrony środowiska, jest bardzo obszerny zakres materii normatywnej tego prawa. Fundamentalne znaczenie dla dalszego rozważania kwestii kodyfikacji będzie miało sprecyzowanie stanowiska w sprawie przyjęcia określonego sposobu i form porządkowania obowiązujących przepisów prawa ochrony środowiska. Na drodze tych poszukiwań nie uda się uniknąć trudnego problemu teoretycznego związanego z podziałem prawa na gałęzie oraz uporania sie z kwestią granic prawa. Zagadnienie to analizuje m.in. M. Borucka-Arctowa[99]. Uważa, że problem granic prawa może być rozpatrywany z punktu widzenia formalnego, ilościowego jako „a) »nadmiaru norm«, zbyt daleko posuniętej jurydyzacji życia społecznego i penalizacji zachowań ludzkich, b) »nadmiaru zmian« wprowadzonych do prawa, grożących zachwianiem stabilności i pewności prawa"[100]. Jej zdaniem, „nadmiar zmian" może być traktowany jako niebezpieczeństwo przekroczenia pewnej granicy stałości prawa i „wiązać się z przekonaniem, że jej naruszenie stanowi zagrożenie dla funkcjonowania całego systemu"[101]. Autorka podnosi, że problem granic prawa jest bardzo ściśle związany z problemem celów prawa[102]. W. Radecki, analizując koncepcję legislacyjną ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, uważa, że budowę systemu prawnego ochrony środowiska można sobie wyobrazić dwojako. W pierwszym przypadku byłby to system oparty na generalnej ustawie o ochronie środowiska, zawierającej zasady ochrony wspólne wszystkim komponentom środowiska i wszelkiego rodzaju wpływom na środowisko. Ustawa ogólna zostałaby obudowana kilkunastoma ustawami szczegółowymi, jak np. ustawa wodna, leśna, górnicza, o ochronie gruntów, łowiecka, rybacka, ustawa odpadach. W drugim przypadku byłby to, zdaniem W. Radeckiego, system oparty na kodeksie

[99] M. Borucka-Arctowa, *Problemy granic prawa*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985, s. 45–56.

[100] *Ibidem*, s. 50.

[101] *Ibidem*.

[102] *Ibidem*, s. 53.

ochrony środowiska czyli jednej ustawie obejmującej całość problematyki ochrony środowiska[103].

Na podstawie przeprowadzonych rozważań wysuwamy tezę, że prawo ochrony środowiska jako usamodzielniająca się dziedzina prawa administracyjnego wymaga pogłębionego rozważenia potrzeb kodyfikacji. Metoda ta może mieć także charakter cząstkowy i dotyczyć w pierwszej kolejności prawa gospodarki odpadami.

[103] W. Radecki, *Reformowanie podstaw prawnych ochrony środowiska*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska przyrodniczego*, Białystok 1992, s. 57–58.

Rozdział 3. Prawo gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska

3.1. Dynamika rozwoju systemu prawa ochrony środowiska

System oznacza zbiór elementów, powiązanych ze sobą, które łącznie tworzą pewną całość. Znaczenie terminu „system" w nauce nie jest zasadniczo sporne, ale są tworzone różne jego definicje i ujęcia metodologiczne[1]. Użytemu w tytule rozdziału temu określeniu nadaje się obecnie w języku naukowym wiele znaczeń. Z tego powodu niniejsze wywody należy rozpocząć od wyjaśnienia, jaką treść normatywną będziemy analizowali w ramach tego pojęcia w prawoznawstwie.

W ogólnym ujęciu teoretycznym system obejmuje co najmniej dwa elementy powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami i tworzące łącznie całość. Najczęściej jest zbiorem części składowych, które posiadają własną kompleksową strukturę. Zjawisko rozbudowywania się systemu w układzie pionowym i poziomym powoduje powstawanie podsystemu (subsystemu) i nadsystemu. Według T. Kotarbińskiego, system jest przedmiotem złożonym, który ma przynajmniej jedną część różną od siebie samego[2]. W filozofii przez system rozumie się jedność różnorodnych elementów poznawczych podporządkowanych pewnej zasadzie. W nauce amerykańskiej w ramach obszernej literatury poświęconej różnorodnym aspektom ujęcia systemowego możemy odnaleźć liczne definicje przybliżające nam znaczenie tego pojęcia[3]. Zdaniem R. Staniszewskiego, „Każde zjawisko obejmuje dwa procesy i zachodzi w czasie i w ściśle określonej przestrzeni, zwanej systemem. Systemów w naszym bezpośrednim otoczeniu mamy bardzo dużo. Stale obserwujemy dynamikę systemów, ich zanikanie i powstawanie nowych. Czas istnienia systemów jest bardzo różny: od kilku sekund do okresów wiekowych"[4]. Według cytowanego autora, wciąż musimy korzystać z systemów, ze wszystkimi ich prawidłowościami, zaletami i wadami. Wyróżnia on dwa pojęcia systemów: jako obiektu rzeczywistego oraz tworu zastępczego, wzoru lub po prostu modelu.

---

[1] Zagadnienia te wcześniej szerzej badano w monografii: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 72–92.

[2] T. Kotarbiński, *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa" 1969, nr 3, s. 9.

[3] T. Langer, *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977, s. 19–24.

[4] R. Staniszewski, *Teoria systemów*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 10.

Kryteria poprawności funkcjonowania systemów są w jego ocenie precyzowane na podstawie porównania modelu systemu i systemu rzeczywistego[5]. Każdy system możemy traktować, jako przedmiot o uporządkowanej wewnętrznie strukturze. Poszczególne przedmioty bez uwzględnienia relacji między nimi nigdy nie tworzą systemu. Nie tworzą go także pojedyncze relacje rozpatrywane w oderwaniu od przedmiotów. Należy pamiętać, że istnienie przedmiotów i relacji między nimi jest warunkiem ważnym, lecz nie dostatecznym do powstania systemu[6].

Przy definiowaniu systemu prawa gospodarki odpadami można wskazać na pewne cechy takiej konstrukcji: 1) stanowi wzajemnie powiązany kompleks regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami; 2) jest zintegrowany z materią normatywną prawa ochrony środowiska, która stanowi jego naturalne otoczenie badane w ramach analizy systemowej; 3) może być jednocześnie częścią składową systemu wyższego rzędu (systemu prawa ochrony środowiska); 4) część składowa systemu prawa ochrony środowiska (system prawa gospodarki odpadami) może być równocześnie systemem niższego rzędu[7]. W systemie prawa gospodarki odpadami występuje różny stopień integralności regulacji prawnych, które go tworzą. Obserwując np. funkcjonowanie w systemie prawa gospodarki odpadami dwóch aktów prawnych: u.o. i u.cz.p., dostrzegamy praktyczną wagę ujęcia systemowego w braku wzajemnych relacji pomiędzy tymi regulacjami. Kategoria systemu prawa gospodarki odpadami ma charakter abstrakcyjno-syntetyczny. Powinna ona być podstawą metodologii badań systemowych w tym obszarze prawa ochrony środowiska. Pojawiają się tu pytania, w jaki sposób analizować poszczególne elementy systemu prawa gospodarki odpadami i w jakim porządku? Jednostki budowy systemu wyróżniliśmy według tradycyjnego, powszechnie stosowanego w ustawodawstwie podziału, co i tak nie uchroniło nas również przed brakiem precyzji. Za podstawowe jednostki systemu prawa gospodarki odpadami uważamy akty prawne. Przeciw powyższemu sposobowi podziału prawa gospodarki odpadami zgłosić można wiele niebłahych zarzutów. Mimo tych mankamentów przyjęliśmy pewne wyjściowe założenia modelu systemu prawa gospodarki odpadami, o których pisaliśmy w rozdziale 2 książki. W tym miejscu posuwamy się jednak dalej w budowaniu założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Za wystarczające i zarazem niezbędne uznajemy bowiem istnienie pewnych kryteriów do uszeregowania rozbudowanej materii prawa gospodarki odpadami. Mamy świadomość, że ten sam materiał normatywny można by zgrupować inaczej. Wobec zazębiania się, a nawet przenikania treści poszczególnych regulacji, żaden – jak sądzimy – sposób konstrukcji systemu prawa gospodarki odpadami nie zagwarantuje jednak stworzenia idealnego modelu prawnego. Sama natura

[5] *Ibidem*, s. 12.

[6] A.I. Ujemow, *Systemy i badania systemowe*, [w:] *Problemy badań systemowych*, przeł. E. Kyparisis, Warszawa 1973, s. 61.

[7] J. Habr, J. Vepřek, *Systemowa analiza i synteza*, przeł. A. Kusto, Warszawa 1976, s. 31–32.

przedmiotu prawa gospodarki odpadami opiera się próbom bardziej syntetycznego i przejrzystego podziału tego systemu.

B. Lipowicz uważa, że „Ochrona środowiska powinna stanowić funkcję całego systemu prawa, a nie tylko określonego zespołu norm”[8]. Według J. Kurczewskiego, „Ogólna charakterystyka systemu prawnego musi być wypełniona konkretnymi treściami po to, aby można było odpowiedzieć sobie na pytanie, jak działa ten system i co utrzymuje jego istnienie społeczne”[9]. Jego zdaniem, mamy schemat systemu prawnego, w którym ze strony organów prawotwórczych przekazywane są kolejno modyfikowane wzorce postępowania, a z kolei ze strony zindywidualizowanej rzeszy uczestników systemu formułowane są oczekiwania rozwiązania przez organy prawnowykonawcze ich wzajemnych zatargów, konfliktów i innego tytułu naruszeń uprawnień i obowiązków. Autor ten stawia tezę, według której im bardziej drobiazgowa staje się prawna kontrola i regulacja zachowań wychodząca od państwowych organów systemu prawnego, tym bardziej drobiazgowe stają się oczekiwania obywateli pod adresem tych organów. Wraz ze szczegółowością wzorców wzrasta jednocześnie szansa, iż wejdą one w konflikt z wzorcami, które są uznawane przez adresatów norm[10].

Rozwój współczesnych dziedzin prawoznawstwa nie przebiega równomiernie. Pewne dyscypliny naukowe powstają i rozwijają się niejako „z dnia na dzień”. Inne z kolei przez stulecia analizują na nowo zamierzchłe teorie, wzbogacając jedynie wynikające z nich i dawno już zbadane tezy o treści obowiązujących norm prawnych. Nauka prawa ochrony środowiska przejmuje tradycyjne podejście do szeregu ważnych problemów teoretycznych wypracowanych zwłaszcza na gruncie prawa administracyjnego. Jednym z nich jest zagadnienie budowy systemu prawa i jego części składowych. Podstawowe założenia współczesnej teorii prawa są w tym zakresie niezmienne od wielu lat. Do dziś mają one charakter zasad, których najczęściej ani się nie udowadnia, ani nie obala. Przyjmuje się je jako punkt wyjścia np. przy budowaniu modeli prawnych. W tym właśnie przywiązaniu do tradycyjnych założeń teorii i filozofii prawa tkwi dogmatyzm współczesnej teorii prawa ochrony środowiska. Niewątpliwie na swej drodze rozwojowej prawo ochrony środowiska zdążało stopniowo od normowania ochrony fragmentów (przyrody) środowiska do ochrony całości, od regulacji konkretnych do abstrakcyjnych i ogólnych (systemowych). Teoria prawa ochrony środowiska przeszła drogę od analizy do syntezy.

Przyjmujemy w tej książce, jako tezę wyjściową, że prawo gospodarki istnieje i tworzy system regulacji prawnych. Stwierdzenie to może być dla badającego prawo ochrony środowiska dość oczywistą konstatacją. Nie zapominajmy

[8] B. Lipowicz, *Regulacje prawne i rozwiązania organizacyjno-insytucjonalne w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, [w:] Z. Blok (red.), *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, Warszawa 1987, s. 245.

[9] J. Kurczewski, *O badaniu prawa w naukach społecznych*, Warszawa 1977, s. 128.

[10] *Ibidem*, s. 132.

jednak, że regulacje dotyczące gospodarki odpadami, choć najbardziej rozbudowane w systemie prawa ochrony środowiska, mają najkrótszą historię. Jeżeli do dziś podnoszone są jeszcze zastrzeżenia pod adresem określenia „system prawa ochrony środowiska", to dyskusja dotycząca głównie porozumienia co do stadium rozwoju osiągniętego przez to prawo jest wciąż w fazie początkowej. Prawo gospodarki odpadami widzimy jako system nie do końca jeszcze ukształtowany i zdolny być może wejść na drogę samodzielnej ewolucji. Jak powstał system prawa gospodarki odpadami? Oczywiście zrodził się z potrzeb praktyki jak każda dziedzina prawa. Skoro zgodziliśmy się już, że prawo gospodarki odpadami istnieje i znajduje się na dość zaawansowanym szczeblu rozwoju, możemy postawić pytanie, w jaki sposób powinien wyglądać model prawny systemu gospodarki odpadami? Nie jest chyba przypadkiem, że przedstawiciele doktryny prawa przywiązani do nadanych swym modelom konstrukcji, pragnąc, by one były rozumiane bez najmniejszych odchyleń i pomyłek, szukają wciąż doskonałości w przyjętych przez siebie założeniach. Ten problem będzie z pewnością dotyczył również modelu prawnego gospodarki odpadami. Z. Rybicki uważa, że „Prawo jako jeden z instrumentów realizowania polityki gospodarczej państwa, podlegać musi procesowi wewnętrznego doskonalenia, bowiem system prawa to określona całość, charakteryzująca się prawidłowościami właściwymi temu systemowi. Nieliczenie się z tymi prawidłowościami prowadzić może do zakłóceń w wykonywaniu zadań, którym prawo ma służyć"[11].

W naszych badaniach prawa gospodarki odpadami szczególnie przydatna będzie analiza systemowa. Zajmujemy się nią w rozdziale 7 książki. J. Wróblewski twierdzi, że „Założenie systemowości prawa stanowi jedną z presupozycji rozumowania prawniczego"[12]. Zdaniem cytowanego autora, zagadnienie systemowości prawa jest częścią wszelkich rozważań teoretycznych, które są realizowane na płaszczyźnie logiczno-językowej i socjologicznej[13].

Znaczenie analizy systemowej jako rozwiniętej metody badawczej zostało w nauce ostatecznie zaakceptowane od dawna[14]. Metoda ta zastosowana do badań nad prawem swoje cele realizuje, przyjmując za podstawę pojęcie systemu wraz z kompleksem związanych z nim relacji i twierdzeń. L. von Bartalanffy podnosi, że system jest zespołem elementów pozostających ze sobą we wzajemnych interakcjach. Zdaniem tego autora, w ostatnich latach byliśmy świadkami pojawienia

[11] Z. Rybicki, *Wprowadzenie. Prawne i ekonomiczne formy działania w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] E. Kozłowska, K. Sobczak (red.), *Z problemów prawnych form działania administracji gospodarczej*, Katowice 1971, s. 10.

[12] J. Wróblewski, *Prawo jako system*, [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo metodologia filozofia teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 230.

[13] *Ibidem*, s. 231.

[14] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 193; J. Wróblewski, *Stosunki między systemami norm*, St.Pr.-Ek. 1971, nr 6, s. 21.

się systemu jako kluczowej koncepcji w badaniach naukowych. W jego ocenie, „Systemy, oczywiście, były przedmiotem badań od stuleci, lecz obecnie dodano coś nowego, […] tendencja do badań systemów jako całości, a nie jako konglomeratu części składowych, jest zgodna z panującą we współczesnej nauce tendencją do tego, aby już nie wyodrębniać zjawisk w ramach wąskich kontekstów, lecz aby otworzyć drogę do badan nad wzajemnymi oddziaływaniami oraz aby badania te obejmowały coraz większe obszary przyrody”[15]. L. von. Bartalanffy przedstawił swoją koncepcję analizy systemowej w opozycji do mechanicyzmu. W badaniach opierał się na następujących zasadach poznania naukowego: 1) rozpatrywanie organizmu jako całości, jako zorganizowanego układu oddziałujących na siebie wzajemnie składników; 2) rozpatrywanie organizmu jako zjawiska dynamicznego mającego charakter procesualny oraz 3) rozpatrywanie organizmu jako zjawiska dynamicznego mającego charakter procesualny. Autor ten wskazuje także na ważną funkcję, którą pełni ontologia systemów i epistemologia systemowa jako ogólnoteoretyczna podstawa badań systemowych.

W nauce prawa spotykamy określenia: „system norm prawnych”, „system prawa” oraz „system porządku prawnego”, często dla określenia terminów tożsamych albo zbliżonych do siebie. Konieczność zachowania ścisłości terminologicznej wymaga bliższej analizy relacji, jakie zachodzą między tymi pojęciami, oraz przyczyn, które uzasadniają zamienne używanie obu tych wyrażeń. K. Opałek i J. Wróblewski, posługując się określeniem „system norm prawnych”, mają na myśli prawo jako kompleks norm, który jest hierarchicznie zróżnicowany i w dostatecznym stopniu niesprzeczny[16]. Według J.A. Łukaszewy, system regulacji prawnej nie jest czymś statycznym, nieruchomym. Badanie dynamiki systemu w konkretno-historycznym okresie daje obraz stanu regulacji prawnej i praworządności na danym etapie rozwoju społeczeństwa[17]. Analizując system prawa i system nauk prawnych, K. Opałek uważa, że problem systemu prawa „kryje w sobie szereg niejasności”[18]. Jego zdaniem, jest to spowodowane częściowo wieloznacznością samego słowa „system”. Autor ten dowodzi, że w prawie obowiązującym istnieją elementy systematyzacji. Zalicza do nich „1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków społecznych, mających żywotne znaczenie […], 2) dążenie do zsyntetyzowania, do pojęciowego zgrupowania razem przypadków podobnych, czyli ustanowienia norm ogólnych, pod które podpadają całe kompleksy zbliżonych sytuacji i stosunków społecznych […], 3) uporządkowanie regulacji prawnej”[19]. Według jego poglądów, elemen-

[15] L. von Bartalanffy, *Ogólna teoria systemów*, *Podstawy*, *rozwój*, *zastosowanie*, Warszawa 1984, przeł. E. Wojdyłło-Woźniak, Warszawa 1984, s. 38.

[16] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978, s. 78.

[17] J.A. Łukaszewa, *Socjalistyczna świadomość prawna i praworządność*, przeł. L. Lisiakiewicz, Warszawa 1977, s. 22.

[18] K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 159.

[19] *Ibidem*, s. 165–166.

ty systematyzacji, które zostały wypracowane przez naukę prawa, mogą posiadać z jednej strony charakter zasad związanych ściśle z prawem obowiązującym w konkretnym państwie i w konkretnym czasie. K. Opałek w badaniach nad systemem prawa podkreśla szczególne znaczenie porządkującej roli nauki prawa. Jego zdaniem, system prawa opracowany przez naukę prawa posiada cechy dwoiste: „Z jednej strony cechy systemu praktycznego (»poprawionego systemu reguł zawartego w materiale normatywnym«), a z drugiej strony systemu teoretycznego, przedstawiającego w sposób uporządkowany wiedzę o prawie, obowiązującym w danym czasie w pewnym kraju”[20]. Cytowany autor widzi w systematycznym porządku treściowym ustawodawstwa „ułatwienie stosowania prawa, rozeznanie w przepisach różnych jego dziedzin, ułatwienie wykładni prawa, a także możność zorientowania się o miejscu danej normy w obrębie ogółu norm czy też w obrębie danej gałęzi prawa”[21]. Tworzenie się systemu prawa rozumie on we wspólności cech zespołu norm prawnych, stanowiących odbicie normowanych przez nie stosunków społecznych układających się w czasie, a zarazem w ich rozdzielności. „System prawa” jest określeniem, którym nauka prawa posługuje się często. H. Rot system prawa postrzega jako całość będącą jednością norm prawnych, między którymi „zachodzą określone oddziaływania korelatywne”[22]. J. Romul podnosi natomiast, że „system prawa [to] zbiór w pewien sposób powiązanych i uporządkowanych generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, wysłowionych w tekście normatywnym oraz generalnych i abstrakcyjnych norm, będących konsekwencją norm prawnych, wysłowionych w tekście, obowiązujących w określonym państwie, w określonym odcinku czasu i zrekonstruowanych w oparciu o powszechnie przyjęte i stosowane reguły inferencyjne i kolizyjne reguły wyboru oraz dyrektywy interpretacyjne obowiązujące na gruncie akceptowanej koncepcji źródeł prawa”[23].

Analizując pojęcie systemu prawa, J. Wróblewski wskazuje na trzy rodzaje jednolitości norm systemu prawa. Są to 1) jednolitość socjologiczna, polegająca na tym, że „prawo jest wytworem działalności tworzenia prawa przez organy danego państwa jako organizacji społeczeństwa globalnego”; 2) jednolitość teologiczna, oznaczająca to, że „cele norm są zbieżne, a co najmniej niesprzeczne, służące realizacji kierunków działania wyznaczonych przez władzę polityczną”; 3) jednolitość aksjologiczna „rozumiana jako wspólność podstawowych założeń aksjologicznych, dzięki czemu prawo wyraża jakąś ideologię społeczno-polityczną”[24].

---

[20] *Ibidem*, s. 170.

[21] K. Opałek, *Pojęcie systemu prawa*, [w:] S. Ehrlich (red.), *Teoria państwa i prawa*. *System prawa*, cz. V, Warszawa 1960, s. 6.

[22] Por. H. Rot, *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW 1971/145, Prawo 35, s. 7–9, 12–17.

[23] J. Romul, *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, PiP 1974, z. 1, s. 68.

[24] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 389–390.

System prawa jest zespołem norm obowiązujących na określonym terytorium, w danym okresie. Cechuje go hierarchia norm prawnych oraz ich niesprzeczność. Jego zupełność zwraca uwagę na uporządkowanie wewnętrzne. W ramach systemu prawa możemy wyróżnić zasady systemu prawa rozumiane jako normy prawne o szczególnie doniosłym znaczeniu dla tego systemu oraz jako podstawowe idee prawne, które są właściwe dla danego systemu bez względu na to, czy zostały wyraźnie sformułowane w normach należących do danego systemu prawa. Zasady systemu prawa mają podstawowe znaczenia przy dokonywaniu wykładni systemowej instytucji prawnych. System prawa możemy podzielić na gałęzie prawa, biorąc za podstawę właściwości stosunków, które są regulowane za pomocą norm danej dziedziny oraz metody regulacji prawnej[25]. W ocenie A. Stelmachowskiego, podstawowe gałęzie prawa wyodrębnione są ze względów praktycznych na zasadzie metody regulacji stosunków społecznych[26].

System prawa jest zbiorem przepisów jednocześnie obowiązujących lub tych, które będą obowiązywały w najbliższej przyszłości, uporządkowany według określonych z góry kryteriów odpowiadających celom regulacji prawnych. W ramach tak wyodrębnionego systemu istnieją jeszcze szczegółowe systemy prawa obejmujące pewną część zakresu regulacji prawnych w wąskiej dziedzinie zagadnień, np. system przepisów szczegółowych dotyczących gospodarki odpadami w ramach systemu prawa ochrony środowiska.

Szczegółowe systemy prawa mają swoją podstawę w ogólnej systematyce obowiązujących regulacji. Uporządkowanie zespołu przepisów prawa tworzących instytucje prawne sprowadza się do podziału całości na elementy składowe oraz przeprowadzenia właściwej klasyfikacji materiału normatywnego. Wymagania formalno-logiczne podziału całej materii prawnej powinny spełniać kryteria podziału wyczerpującego jak również dzielącego[27]. Jak widać, w definicjach systemu prawa przeważa pogląd, że mamy do czynienia z pewnym układem całościowym (kompleksowym), który składa się z instytucji prawnych, posiadających swoją wewnętrzną strukturę uwzględniającą takie cechy systemu, jak: hierarchia, niesprzeczność i wewnętrzne uporządkowanie. W budowaniu modelu systemu prawa gospodarki odpadami istotnego znaczenia nabiera pojęcie systematyzacji, które oznacza działanie zmierzające do utworzenia systemu. W ramach procesu systematyzacji następuje układanie instytucji prawnych gospodarki odpadami w określonym porządku, ustalanie hierarchii ważności celów, kolejności oraz wydzielanie podsystemów w procesie ich klasyfikacji.

Nauka prawa służy doskonaleniu systemu prawa. Jest to wynikiem rozpatrywania w teorii prawa problemów tworzenia instytucji prawnych w sposób

[25] J. Leszczyński, *Pojęcie – system polityczny*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 989.

[26] A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 15.

[27] Zob. np. T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania*, *logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1961, s. 356.

kompleksowy i całościowy. Konkretny system prawa jest zbiorem norm prawnych tworzonych zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną. Przyjmujemy, że podstawowym elementem systemu prawa jest ustawa jako akt ogólny. Według S. Rozmaryna, ustawa i w ogóle prawo jest zawsze regułą ogólną, a nigdy aktem indywidualnym. Przez akt ogólny autor ten rozumie „taki akt wyrażający wolę organów państwowych, który regulować ma postępowanie ludzi określonych jedynie jako pewna kategoria, nie zaś indywidualnie określonych jednostek”[28]. Hierarchiczne uporządkowanie norm jest pierwszą z podstawowych cech systemu prawa. Drugą cechą systemu prawa jest uporządkowanie rzeczowe. Ta cecha systemu w zależności od treści regulowanych stosunków społecznych i metod oddziaływania na zachowanie się adresatów jest podstawą do wyodrębnienia instytucji prawnych wchodzących w skład dynamicznej struktury systemu prawa.

3.2. Struktura i właściwości systemu prawa gospodarki odpadami

Przez system prawa gospodarki odpadami rozumiemy zbiór norm prawnych obowiązujących i uszeregowanych w instytucjach prawnych, przy czym części jego są ze sobą powiązane szeregiem zależności treściowych i funkcjonalnych. Instytucje prawne gospodarki odpadami odgrywają istotną rolę w całym kompleksowym procesie systematyzacji prawa ochrony środowiska. Funkcja systemu prawa gospodarki odpadami polega m.in. na tworzeniu warunków umożliwiających optymalne gospodarowanie odpadami i zaspokajanie potrzeb z tym związanych. Należyte wypełnianie tej funkcji przez system prawa gospodarki odpadami wymaga realizacji celów gospodarki odpadami wynikających z przedmiotu tego prawa. W niektórych obszarach naszych analiz skupiać się będziemy także na poszczególnych instytucjach prawnych gospodarki odpadami (część II książki). Badając złożoną strukturę systemu prawa gospodarki odpadami obejmującą zarówno część ogólną, jak i szczególną, będziemy starali się zbudować model prawny. Dynamika tego procesu określana jest wzajemnymi oddziaływaniami elementów systemu prawa gospodarki odpadami. Zagadnienia te z pozoru marginalne pokazują nam rzeczywisty stan prawa gospodarki odpadami i jego rozwój. Dziś nie wydaje się odkrywcze traktowanie prawa ochrony środowiska jako systemu. Następstwem tego jest wyciąganie wniosków wynikających z analizy jego części składowych takich jak np. prawo gospodarki odpadami. Filozofia trwałego rozwoju nakłada na regulację gospodarki odpadami nowe elementy i narzuca konieczność jej systemowego rozwiązania, które na równych prawach będzie traktować płaszczyzny: ekologiczną, ekonomiczną i społeczną[29]. W ocenie

[28] S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 48.

[29] A. Generowicz, Z. Grabowski, M. Hopkowicz, *Analiza strat i korzyści w wyborze regionalnego systemu gospodarki odpadami w świetle zasad zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999, s. 52.

A. Generowicz, Z. Grabowskiego i M. Hopkowicza, systemowo ujęta i przeanalizowana gospodarka odpadami pozwala na każdym poziomie analizy systemu wypracować wskaźniki, które będą stanowiły miarę pracy systemu, a tym samym będą oceniać planowane przedsięwzięcia[30].

W sposobie poszukiwania stałych założeń systemu prawa gospodarki odpadami dostrzec można cel naszych badań. W systemie tym wszystkie regulacje prawne powinny być ze sobą powiązane. Dotyczy to systemu prawa gospodarki odpadami w takim samym stopniu jak systemu prawa ochrony środowiska. Praktyczne wykorzystanie systemu wymaga opracowania zbioru informacji wejściowych opisujących główne procesy związane z powstawaniem, przekształcaniem i unieszkodliwianiem odpadów oraz powiązane z nimi procesy zachodzące w środowisku[31]. W.J. Mołoniewicz podnosi, że podejście systemowe, bez względu na rodzaj modelu, wymaga wyodrębnienia składowych elementów systemu, ich cech oraz określenia relacji[32]. Jednym z ważniejszych, jej zdaniem, a zarazem i trudniejszych zadań, poprzedzających sformułowanie modelu całego systemu, a następnie rozwinięcie poszczególnych cząstkowych systemów jest wyróżnienie tych elementów, które mają największy wpływ na ostateczny wynik analizy[33].

Zdajemy sobie sprawę, iż przedstawiona w pracy propozycja metodologiczna ma charakter dyskusyjny. Wielu przedstawicieli doktryny prawa ochrony środowiska używa bowiem pojęcia „system prawa" w znaczeniu ogólnym. Należy też pamiętać, że system prawa gospodarki odpadami nie istnieje w izolacji od aksjologii. Podmioty uczestniczące w systemie gospodarki odpadami reprezentują określony typ moralności, wyznają ustalone zasady, dążą do realizacji pewnych celów i wartości[34]. System ten obejmuje także zintegrowane elementy techniczne i technologiczne stosowane w postępowaniu z odpadami. Projektowane lub modernizowane systemy gospodarki odpadami powinny uwzględniać wszystkie dostępne techniki i technologie zagospodarowania odpadów w zależności od warunków lokalnych, możliwości wydzielania poszczególnych strumieni odpadów, ich składu, miejsca powstawania i ilości[35]. W prawie regulującym postępowanie z odpadami można wyodrębnić określone elementy ujęcia systemowego, takie jak: 1) ukierunkowanie na pełne zabudowanie regulacją prawną całej płaszczyzny stosunków społecznych, np. gospodarka odpadami, które mają istotne znaczenie dla całej gospodarki; 2) dążenie do grupowania łącznego sytuacji o podobnym charakterze oraz 3) uporządkowanie regulacji prawnej.

---

[30] *Ibidem*.

[31] W.J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 14.

[32] *Ibidem*, s. 13.

[33] *Ibidem*.

[34] Zob. też W. Pawlik, *Prawo moralność gospodarka alternatywna*, Warszawa 1988, s. 112 i n.

[35] A. Kozłowski, R. Waszkiewicz, *Ekosynergia w gospodarce odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 391.

Prawo jest systemem regulacji stosunków społecznych oraz systemem zasad, które stanowią ogniwo niezbędne do powstania instytucji prawnych[36]. Całokształt norm prawnych w ramach danej dziedziny prawa nie jest mechanicznym połączeniem czy też nagromadzeniem nie powiązanych między sobą instytucji prawnych, lecz jest pewną jednością i uporządkowaną w jej ramach całością. Wszystkie instytucje prawne są ze sobą wzajemnie powiązane, tzn. tworzą system. Czy jednak każdy uporządkowany w określony sposób zbiór norm prawnych możemy nazwać mianem systemu prawa? Na pewno nie wszystkie. System jest zbiorem elementów posiadających pewne cechy szczególne, o których wyżej wspominaliśmy. Pewien zbiór norm prawnych dotyczących postępowania z odpadami można nazywać „systemem prawa gospodarki odpadami, wtedy gdy daje się wykazać, że posiada on następujące cechy: 1) dążenie do pełnego wyczerpania regulacją prawną całej sfery stosunków gospodarczych dotyczących postępowania z odpadami; 2) dążenie do pojęciowego zgrupowania przypadków podobnych w regulacjach prawnych dotyczących odpadów oraz 3) równoległe dążenie do oddzielenia i zróżnicowania grup stosunków odmiennych w postępowaniu z odpadami. Jak zwracaliśmy już na to uwagę w poprzednim rozdziale w badaniach nad systemem prawa, istotnego znaczenia nabiera metoda regulacji prawnej. Określa ona zasadniczy sposób badania przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Jedną z prawidłowości systemu jest jednolitość metody regulacji prawnej, która tam występuje. W naszej analizie systemu prawa gospodarki odpadami wskazujemy też w rozdziale następnym na przedmiot tego prawa.

Jedną z istotnych cech charakterystycznych systemu prawa gospodarki odpadami jest względna jednorodność tworzących go instytucji prawnych. Z tego powodu w rozważaniach nad systemem prawa doktryna najczęściej skupia swoją uwagę na wyznaczeniu cech jakościowych instytucji prawnych systemu. Jak widać, w badaniu systemu prawa istotne znaczenie ma struktura jego budowy. Autorzy J. Kowalski, W. Lamentowicz i P. Winczorek w strukturze systemu prawa widzą budowę systemu wyznaczaną przez związki między normami prawa oraz jego wewnętrzną dyferencjację[37]. O strukturze systemu prawa w dużej mierze decydują trzy rodzaje związków występujących między normami: 1) treściowe, 2) będące konsekwencją hierarchicznej budowy norm systemu prawa oraz 3) formalne. Zdaniem P. Winczorka, „związki treściowe w systemie prawa polegają […], na tym, że poszczególne przepisy zawierają pojęcia, zwroty, terminy, nazwy instytucji prawnych, których znaczenie, na gruncie danego języka prawnego ustalić można dopiero w kontekście innych przepisów lub ich zespołów (zbiorów). W ten sposób tworzy się sieć odesłań między przepisami należącymi niejednokrotnie do różnych aktów normatywnych i różnych gałęzi prawa”[38]. Powiązania

[36] K. Opałek, *Problemy metodologiczne*…, s. 165–166.

[37] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 131.

[38] *Ibidem*, s. 133.

przedmiotowe i treściowe poszczególnych norm prawnych oraz jego podstawowych instytucji prawnych w ramach zbioru przepisów prawa ochrony środowiska tworzą podstawy całościowego systemu przepisów o określonych cechach. Wykazuje on wtedy w pełni cechy samodzielnej gałęzi prawa.

W strukturze systemu prawa gospodarki odpadami instytucje prawne zawierają zbiory norm prawnych o szczególnie doniosłym znaczeniu, traktowane jako podstawowe konstrukcje prawne, które są właściwe dla tego systemu (np. instytucja planów gospodarki odpadami). W prawoznawstwie przez konstrukcję prawną rozumie się „pewien element składowy instytucji prawnej w postaci określonego powiązania norm powtarzającego się w różnych instytucjach prawnych”[39]. Powinny one w jakiś sposób „płynąć z ustroju społeczno-politycznego, ze stosunków społecznych”[40]. Instytucje prawne mają podstawowe znaczenie przy dokonywaniu wykładni systemowej. Z tego wynika, że w skład systemu prawa wchodzą one jako jego podstawa. Przesłanką wprowadzenia jest ich odpowiedniość dotycząca całej materii normatywnej tworzącej system prawa. Przykładem takiej instytucji prawnej mogą być zasady ogólne gospodarki odpadami.

Odwołując się do celów instytucji prawnych gospodarki odpadami, możemy również porządkować system prawa. Prawo gospodarki odpadami wraz z jego instytucjami prawnymi tworzy system wielopoziomowych i dynamicznych powiązań. Obecnie pojawia się konieczność wyodrębnienia poziomów pośrednich, jak np. poziom regulacji prawnych dotyczących gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Są to rozwijające się dynamicznie podsystemy w ramach systemu prawa gospodarki odpadami. Ewentualne prawidłowości funkcjonowania podsystemów muszą się też mieścić w ramach modelu prawnego systemu gospodarki odpadami.

Integralne traktowanie pewnych instytucji prawnych gospodarki odpadami jest jednym z możliwych wariantów systemowej metody badania takiego zboru przepisów, ale nie jedynym. W systemie prawa gospodarki odpadami występują słabsze lub silniejsze więzi pomiędzy instytucjami prawnymi wchodzącymi w skład jego podsystemów. Są one jednak na tyle silne i wyraźne, że system prawa gospodarki odpadami może nadal tworzyć jedną zwartą całość. Więzi łączące instytucje prawne gospodarki odpadami tworzą w ten sposób wielopłaszczyznową strukturę systemu prawa[41]. Przesądza ona zawsze o jego budowie i sposobie, w jaki powiązane są wszystkie elementy, oraz o dynamice tych procesów.

W ujęciu strukturalnym każdą instytucję prawną systemu prawa gospodarki odpadami wraz z jej otoczeniem normatywnym traktuje się jako część szerszego

---

[39] Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 94.

[40] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259.

[41] Zob. szerzej. G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963, s. 34 i n.

systemu prawa ochrony środowiska. Przykładem takiej instytucji prawnej może być pozwolenie emisyjne. Jeżeli zmienia się system prawa ochrony środowiska oraz jego podsystemy, modyfikowany jest również w pewnym stopniu charakter i znaczenie tych instytucji prawnych w ramach subsystemów. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy instytucja prawna funkcjonuje w pewnej subiektywnie pojmowanej izolacji w ramach systemu. Gdy zmieni się ogólna instytucja prawna ochrony środowiska, następują jednocześnie odpowiednie zmiany w instytucjach systemu prawa gospodarki odpadami. Obowiązek uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów obciąża prowadzącego instalację. Zakres ogólnych obowiązków prowadzącego instalację regulują przepisy p.o.ś.

W miarę rozwoju systemu prawa ochrony środowiska obserwujemy przejście od podsystemów mniej złożonych do bardziej złożonych. Konsekwencją tego może być wzmożenie uzależnienia poszczególnych podsystemów od całości lub proces usamodzielniania się części składowych (prawo gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi). Jednocześnie z tym zjawiskiem dokonuje się proces dalszego różnicowania i specjalizacji części składowych systemu prawa ochrony środowiska. Przykładem takiego zjawiska może być rozwijający się system prawa gospodarki odpadami komunalnymi. Pojawiają się także naturalne sprzeczności między zróżnicowaniem dziedzin prawa ochrony środowiska a integracją całego systemu prawa. Prawo gospodarki odpadami ewoluuje z systemu zamkniętego w system otwarty. Rośnie także jego ranga w takim stopniu, w jakim nauka prawa ochrony środowiska przekształca się dyscyplinę powiązaną z innymi dziedzinami wiedzy pozaprawniczej. Teoria prawa gospodarki odpadami jest częścią teorii prawa ochrony środowiska. Integruje ona wszystkie podstawowe założenia metodologiczne i łączy efekty badań naukowych w jeden logicznie spójny system ochrony prawnej środowiska. Nie zawsze jednak w rozwoju systemu prawa ochrony środowiska postulat spójności systemu może być w pełni zrealizowany. Pod wpływem potrzeb praktyki i wielu innych czynników podejmowane są badania różnych dziedzin systemu prawa ochrony środowiska, które dostarczają potrzebnych cząstkowych wyników poznawczych np. w obszarze prawa wodnego, prawa ochrony przyrody czy prawa gospodarki odpadami. W taki sposób powstają założenia teoretyczne dotyczące rozwoju dziedzin systemu prawa ochrony środowiska. Przygotowują one przesłanki do podjęcia głębszej syntezy teoretycznej funkcji podsystemów prawa ochrony środowiska.

Ustalenie celów prawa gospodarki odpadami wynika z obiektywnych warunków funkcjonowania systemu prawa ochrony środowiska. Nie sposób bowiem z góry przewidzieć i objąć w planach legislacyjnych wszystkich uwarunkowań prawnych gospodarki odpadami. Powinniśmy rozróżnić dwa cele: 1) realny i 2) subiektywny. Cel realny jest związany z faktycznie osiąganym rezultatem funkcji prawa ochrony środowiska w gospodarce odpadami. Działania związane z celem subiektywnym przyczyniają się do realizacji celu realnego w samej gospodarce odpadami. Ponadto w systemie prawa gospodarki odpadami są re-

alizowane cele ogólne i szczegółowe. Poprzez wyznaczenie tych celów przepisy uzyskują cechę „powiązania treściowego". Jedność systemu prawa gospodarki odpadami wzmacniają i kształtują ponadto: cechy, funkcje, a zwłaszcza treść występujących tam instytucji prawnych. W ich strukturze następuje dalsze (bardziej szczegółowe) określenie treści i funkcji norm prawnych dotyczących gospodarki odpadami.

W doktrynie są reprezentowane poglądy, według których jedność materialna systemu prawa przejawia się również w powiązaniach między przepisami prawnymi, należącymi do różnych aktów normatywnych i różnych działów prawa[42]. Można mówić w ten sposób o wspólności materialnej (treściowej) głównych (podstawowych) instytucji prawnych, które zapewniają odpowiedni stopień zgodności między normami prawnymi systemu prawa. Powstaje pytanie, w jaki sposób instytucje prawne łączą lub wiążą przepisy w całość, która dzięki nim tworzy jedność zebranych w ten sposób elementów składowych? W tak postawionym pytaniu chodzi o to również, dlaczego zbiór norm prawnych dotyczących gospodarki odpadami wykazuje cechy systemu, a także, czy jedność tego systemu ze względu na jej właściwości treściowe oraz charakter elementów składowych, takich jak np. zasady ogólne gospodarki odpadami, jest argumentem przesądzającym za przyjęciem tezy o istnieniu tego systemu?

Zdaniem J. Nowackiego, poprzez odwoływanie się tylko do zasad prawa w ogóle nie można uzasadnić twierdzenia, że zbiór norm prawnych tworzy jakąkolwiek jedność treściową, gdyż nie udowadnia się wówczas żadnych związków, relacji lub zależności treściowych, występujących między normami należącymi do danego zbioru. Według tego autora, takie rozumienie zasad jest więc zupełnie nieprzydatne do celów poznawczych oraz ustalenia, czy normy tworzą treściową jedność ze względu na występujące pomiędzy nimi odpowiednie powiązania bądź zależności treściowe[43]. Łączność treściowa norm tworzących system prawa polega, jego zdaniem, na tym, że ich treść opiera się na pewnych podstawach wynikających z określonych wartości moralnych, politycznych i prakseologicznych[44]. Elementem wiążącym związki treściowe systemu prawa są instytucje prawne w ujęciu opisowym. Instytucje te, jako określające generalne wzory normatywne, mogą obowiązywać w całym systemie prawnym, w znacznej jego części lub też mogą występować w ramach poszczególnych jego gałęzi[45]. Przykładem instytucji prawnej o takim charakterze może być pozwolenie emisyjne. Zgodnie z art. 180 pkt 3 ustawy p.o.ś., eksploatacja instalacji powodująca wytwarzanie odpadów jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest pozwoleniem emisyjnym. Instytucja pozwolenia emisyjnego

[42] A. Rapoport, *Ujęcia ogólnej teorii układów*, przeł. P. Rotkiewicz, „Studia Filozoficzne" 1963, nr 1, s. 71.

[43] J. Nowacki, „*Materialna*" *jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976, S. I, nr 108, s. 100 i n.

[44] *Ibidem*.

[45] *Ibidem*.

jest uregulowana w ustawie p.o.ś. Zagadnienia te są szerzej analizowane w rozdziale jedenastym książki. Powinniśmy mówić o treściowej jedności norm wyinterpretowanych z pewnego zestawu przepisów[46]. Jest nim ustawa p.o.ś. stanowiąca część ogólną systemu prawa gospodarki odpadami.

Związki treściowe między normami przesądzają m.in. o tzw. socjologicznej jedności systemu prawa[47]. Formułowanie w systemie prawa gospodarki odpadami instytucji prawnych stanowi więc jedynie warunek niezbędny, lecz niewystarczający do sprawdzalności empirycznej ich charakteru. Według Z. Ziembińskiego, „wyodrębnienie instytucji prawnych jakiegoś systemu znajduje zazwyczaj oparcie w tekstach obowiązujących aktów prawodawczych w postaci odpowiednich wyróżnień terminologicznych i zgrupowania przepisów w systematyce ustawy"[48]. Jego zdaniem, podstawą kształtowania się i wyodrębnienia przez nauki prawne instytucji prawnych jest przede wszystkim łączność przedmiotowa. Nie ulega wątpliwości, że normy prawne zajmują w instytucji prawnej szczególną pozycję, a liczność i różnorodność funkcji, jakie pełnią, powoduje, że mogą one zapewne być ujmowane jako twierdzenia opisujące faktyczne stany rzeczy i jako postulaty znaczeniowe[49]. Normy można wyodrębnić w ramach danej instytucji prawnej ze względu na to, że mają one zmierzać do realizacji wskazanego stanu rzeczy lub celu istotnego dla funkcjonowania instytucji prawnej.

Ogólny cel w instytucji prawnej można rozpatrywać jako kategorię obiektywną lub jako kategorię subiektywną. Udzielenie odpowiedzi na pytanie: Jaki jest ogólny cel instytucji prawnych gospodarki odpadami, jest nierozerwalnie związane z podstawowymi koncepcjami teoretycznymi prawa ochrony środowiska. Odpowiedź łączy się także z ogólnym zagadnieniami, takimi jak: cele prawa ochrony środowiska oraz funkcje gospodarki odpadami. Każda teoria instytucji prawnej powinna precyzować, co rozumie pod pojęciem jej celu i funkcji, którą ma ona wypełniać. Są to konieczne sposoby wyjaśnienia znaczenia treści każdej instytucji w systemie prawa.

W prawie gospodarki odpadami, które zaliczamy do kompleksowych podsystemów prawa ochrony środowiska, występują instytucje prawne, które posiadają również taki charakter. W tym obszarze wyraźnie widoczne jest przenikanie się różnych metod regulacji prawnej[50]. Cecha ta przesądza często o treści wielu instytucji prawnych gospodarki odpadami, które będą omawiane w II części książki. Określenie celu i funkcji tych instytucji prawnych należy też do zasadniczych problemów analizowanych w dalszej części pracy poświęconej poszczególnym instytucjom systemu prawa gospodarki odpadami.

---

[46] *Ibidem*, s. 90.

[47] Problematykę tę analizuje H. Rot, *Jedność i podziały*…, s. 39–54.

[48] Z. Ziembiński, *Szkice*…, s. 89.

[49] Zob. też, W. Lang, *§6. Zagadnienia formy i treści normy prawnej*, [w:] J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961, s. 71.

[50] L. Lisiakiewicz, A. Turska, *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971, z. 5, s. 693.

3.3. Model gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska w Niemczech

Rozwój niemieckiego prawa ochrony przyrody, a następnie systemu prawa ochrony środowiska i prawa gospodarki odpadami nie byłby możliwy w oderwaniu od bardzo bogatego zakresu źródeł filozoficznych oraz naukowych dotyczących ochrony przyrody i środowiska geograficznego, które powstały w nauce niemieckiej w XIX i na początku XX w. Ważne koncepcje dotyczące kształtu przyszłych regulacji prawnych chroniących najpierw przyrodę, a następnie środowisko zostały sformułowane w Niemczech w pracach autorów należących w dużej mierze do „rodziny akademickiej". Opracowania ich stworzyły początki filozofii ochrony środowiska w Niemczech. W filozoficznych przemyśleniach zagadnień związanych z przyrodą ojczystą i środowiskiem geograficznym od początku dominowało interdyscyplinarne ujęcie ochrony prawnej środowiska. W analizowanych wynikach badań charakterystyczne jest powiązanie teorii przyrodniczych z innymi rodzajami wiedzy biologicznej i społecznej. W warunkach daleko posuniętej specjalizacji w ramach nauk prawnych interdyscyplinarna płaszczyzna badań w odniesieniu do źródeł prawa ochrony środowiska w Niemczech wydaje się szczególnie widoczna. Zwolennicy szerokiego rozumienia pojęcia „środowisko" w nauce niemieckiej utrzymują, że wiedza w tym zakresie wykracza znacznie poza obszar zasadniczej analizy zagadnień ochronnych. System prawa gospodarki odpadami w Niemczech jest częścią sytemu prawa ochrony środowiska. Oba są ze sobą powiązane szeregiem wspólnych instytucji prawnych łączących w sposób funkcjonalny ich strukturę.

Prawo ochrony środowiska (prawo środowiskowe)[51] w Niemczech jest tworzone na szczeblu federalnym i krajowym. Istotne znaczenie dla kształtu niemieckiego prawa środowiska ma zasada państwa socjalnego. Można wskazać na podstawowe zadania „państwa socjalnego wynikające z obowiązywania tej zasady: 1) wykorzystanie instrumentów planowania do wykonania zadań w ochronie środowiska; 2) uznanie ochrony środowiska jako jednego z zadań podstawowych współczesnego państwa. Analizowana zasada przez długi okres była podstawową zasadą interpretacji przepisów konstytucji w kontekście wypełniania obowiązku ochrony środowiska. Zasada ta w rozumieniu Związkowego Trybunału Konstytucyjnego oznacza skierowany do państwa obowiązek, aby w drodze ustawodawstwa urzeczywistniało sprawiedliwy porządek społeczny[52]. Ten generalny nakaz obejmuje ochronę środowiska. Zasada państwa socjalnego zawiera ogólną dyrektywę

[51] W literaturze niemieckiej używa się najczęściej określenia „prawo środowiskowe" (*Umweltrecht*). Taka nazwa istnieje w większości podręczników. Obok tej nazwy występują także określenie takie jak np. *Umweltschutzrecht*.

[52] H. Steiger, *Mensch und Umwelt. Zur Frage der Einführung eines Umweltgrundrechts*, Berlin 1975, s. 11.

państwowego postępowania[53]. Zgodnie z art. 74 i 75 Konstytucji, ochrona środowiska razem z zasadą państwa socjalnego jest traktowana jako cel państwa. Istotne znaczenie dla tworzenia prawa gospodarki odpadami w Niemczech ma sformułowana w art. 31 Konstytucji zasada nadrzędności prawa federalnego nad prawem krajowym określana jako jedno z „fundamentalnych postanowień ustawy zasadniczej"[54].

W Niemczech główna fala dyskusji na temat kształtu niemieckiego prawa ochrony środowiska rozpoczęła się w 1978 r. Na uwagę w tej dyskusji zasługuje stanowisko Partii Zielonych. Ich przedstawiciele odrzucali traktowanie ochrony środowiska jako jedynego wspólnego mianownika w ramach współpracy europejskiej. Program ekologiczny Partii Zielonych w Niemczech obejmował wiele dziedzin połączonych z ochroną środowiska, takich jak energia i transport. W zakresie prawa ochrony środowiska Zieloni w Niemczech domagali się m.in. wprowadzenia surowych przepisów regulujących ochronę środowiska naturalnego, dotyczących skutków eksploatacji działających elektrowni atomowych oraz zaostrzenia regulacji prawnych mających na celu oszczędne wykorzystanie energii[55].

W sporze o kształt modelu prawnego ochrony środowiska w Niemczech istotne znaczenie nadal mają postulaty Partii Zielonych. Jej przedstawiciele uważają, że proces prawotwórczy w Niemczech powinien w większym zakresie służyć realizacji wartości związanych z ochroną środowiska. Ich zdaniem, podstawą systemu prawa ochrony środowiska w Niemczech powinna być centralna pozycja obywatela w państwie, które gwarantuje w sposób odpowiedni poziom ochrony środowiska.

Pierwsze tezy dotyczące wyodrębnienia się grupy norm prawa ochrony środowiska przedstawił M. Kloepfer[56]. W wyniku dynamicznego rozwoju prawa ochrony środowiska w Niemczech pojawiło się systemowe ujęcie procesu tworzenia regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami. W piśmiennictwie niemieckim wyznaczone zostały następujące zasady prawa obowiązujące w gospodarce odpadami: zasada prewencji, zasada ochrony istniejących zasobów naturalnych, zasada sprawcy (zasadę przyczyniania się) oraz zasada kooperacji[57]. M. Kloepfer wyróżnia dwie kategorie zasad ogólnych prawa środowiska – zasady podstawowe i zasady uzupełniające. Do grupy pierwszej nazywanych zasadami podstawowymi należą: zasada zapobiegania, zasada sprawcy oraz zasada współpracy. W grupie drugiej – uzupełniających – znalazły się: zasada łączności obciążeń, zasada trwa-

[53] Zob. szerzej na ten temat, K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993, No 1570, Prawo CCXXVII, s. 32 i n.

[54] M. Domagała, *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym w RFN na przykładzie Hesji*. Łódź 1990, s. 79.

[55] W. Miziniak, *Zieloni w republice Federalnej Niemiec*, Poznań 1990, s. 102; zob. też *Entwurf für das Europaprogramm 1984*, Bonn 1984, s. 7.

[56] M. Kloepfer, *Umwelttrecht*, München 1989, s. 193–197.

[57] O. Kimmnich, *Das Recht des Umweltschutzes*, II wyd., Berlin 1977, s. 10 i n.; M. Kloepfer, *Zum Grundrecht auf Umweltschutz*, Trier 1978, s. 75; H. v. Lersner, *Verwaltungsrechtliche Instrumente des Umweltschutzes*, Berlin 1983, s. 9.

łości ochrony, zasada ostrożności, zasada długotrwałości działań, zasada rozwagi ekologicznej oraz zasada kontrolowanej samoodpowiedzialności[58]. Ich podstawą prawną są poszczególne przepisy, znajdujące się w ustawach sektorowych.

Warto zaznaczyć, że w nauce niemieckiej istnieje duża dowolność w sposobach klasyfikacji instrumentów prawnych ochrony środowiska[59]. Można wyróżnić instrumenty służące kontroli administracyjnej, instrumenty planowe, instrumenty prywatnoprawne, instrumenty organizacyjnoprawne oraz instrumenty, które służą realizacji działań nieformalnych. M. Kloepfer stosując kryterium metody oddziaływania na adresata wyróżnia te same kategorie instrumentów[60]. Duże znaczenie oprócz typowych instrumentów prawnych mają w szczególności środki oddziaływania ekonomicznego. Instrumenty prawne, które realizują cele w prawie ochrony środowiska, posiadają najczęściej bardzo zróżnicowany charakter. Decydujące znaczenie mają instrumenty o charakterze administracyjnym. Niemieckie prawo ochrony środowiska, w skład którego wchodzą akty prawne dotyczące gospodarki odpadami tworzy obecnie nowoczesny system prawa. W strukturze tej gałęzi prawa dominują regulacje o charakterze publicznoprawnym. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych kierunek rozwoju niemieckiego prawa ochrony środowiska wyznaczyły prace związane z uchwaleniem kodeksu środowiska oraz szeregu ustaw sektorowych dotyczących gospodarki odpadami.

W dniu 31 lipca 2013 r. rząd Republiki Federalnej Niemiec przyjął Ogólnokrajowy Program Zapobiegania Powstawaniu Odpadów[61]. W tym dokumencie wskazano różne instrumenty prawne polityki zapobiegania powstawaniu odpadów odnoszące się do poszczególnych etapów cyklu życia produktów. Na wstępie stwierdzono, że odpady są ubocznym efektem koncepcji społeczeństwa i państwa dobrobytu[62]. Dużą rolę w polityce zapobiegania powstawaniu odpadów przypisuje się administracji rządowej. Celem nadrzędnym wszystkich działań związanych z postępowaniem z odpadami jest oszczędne gospodarowanie zasobami środowiska. Podstawę realizacji założeń tego programu stanowi system prawa gospodarki odpadami. Zintegrowany system gospodarki odpadami w Niemczech obejmuje następujące działania i procesy: 1) logistykę, 2) zbiórkę odpadów, 3) transport odpadów, 4) odzysk surowców wtórnych, 5) sortowanie, 6) recykling, 7) obróbkę biologiczną, 8) odzysk biogazu, 9) kompostowanie, 10) obróbkę odpadów resztkowych, 11) spalanie oraz 12) składowanie[63].

---

[58] M. Kloepfer, *Umweltrecht*…, s. 72. Zob. także uwagi K. Nowackiego, *Ogólne zasady środowiska naturalnego w RFN i ich związek z administracyjnoprawnymi instrumentami ochrony*, AUW 1990, Prawo, t. CLXIII, s. 215 i n.

[59] Zob. J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998, s. 22 i n.; K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty*…, s. 71 i n.

[60] M. Kloepfer, *Umweltrecht*…, s. 97 i n.

[61] Tekst programu dostępny na stronie: http://www.bmu.de.

[62] Por. S. Zawadzki, „*Państwo dobrobytu*". *Doktryna i praktyka*, Warszawa 1964, s. 183 i n.

[63] D. Zielińska-Szymaniak, *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów – zastosowanie dla odpadów komunalnych w Niemczech*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 574–575.

Na szczeblu federalnym założenia koncepcji zapobiegania powstawaniu odpadów odzwierciedla w szczególności treść ustawy z 24 lutego 2012 r. o uporządkowaniu prawa o obiegu gospodarczym oraz prawa o odpadach (*Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts*) zwana ustawą o obiegu gospodarczym (*Kreislaufwirtschasftsgesetz KrWG*)[64]. Jednym z podstawowych celów ustawy jest wspieranie realizacji koncepcji „społeczeństwa recyklingu" oraz zapewnienie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami w Niemczech[65]. W przepisach tego aktu prawnego odzwierciedlony jest schemat gospodarki odpadami oparty na tzw. obiegu odpadów, w którym kluczową rolę odgrywają następujące elementy: produkt-odpad-produkt wraz z unikaniem powstawania odpadów i rozwojem gospodarki surowcami wtórnymi. Do podstawowych celów analizowanej ustawy należą: 1) unikanie odpadów poprzez wewnętrzną recyrkulację produktów; 2) wykorzystanie odpadów pod względem materiałowym i energetycznym zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Wykorzystanie materiałowe polega na zastępowaniu produktów poprzez odzysk surowców z odpadów, wykorzystaniu właściwości odpadów do produkcji tych samych lub podobnych produktów oraz przeznaczeniu na inne cele. Wykorzystanie energetyczne jest związane z wartością opałową odpadów oraz sprawnością wykorzystania energii cieplnej w celu zwiększenia efektywności energetycznej w gospodarce odpadami. Jednym z celów gospodarki odpadami w Niemczech jest całkowite wyeliminowanie składowisk odpadów. Od 2005 r. na składowiskach odpadów komunalnych nie mogą być ostatecznie składowane odpady bez właściwej obróbki wstępnej[66]. System prawa gospodarki odpadami w Niemczech oparty jest na następujących zasadach ogólnych: zapobiegania i recyklingu odpadów. Wytwórca lub posiadacz odpadów są zobowiązani do recyklingu odpadów.

3.4. Model regulacji gospodarki odpadami we „włoskim kodeksie środowiskowym"

Podstawą włoskiego systemu prawa jest Konstytucja Republiki Włoskiej uchwalona 27 grudnia 1947 r. W jej treści brak jest przepisów, które w sposób bezpośredni odnoszą się do środowiska i jego ochrony[67]. Pojęcie „ochrona środowiska" występuje w treści art. 117, który wyznacza podział zadań pomiędzy

[64] BGBL. I, s. 212.

[65] Zob. M. Beckmann, *Das neu Kreislaufwirtschaftsgesetz. Ziele des Gesetzgebers und deren Erreichbarkeit mit dem KrWG*, „Zeitschrift fü das recht der Abfallwirtschaft" 2012, nr 4, s. 144 i n.

[66] D. Zielińska-Szymaniak, *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie*…, s. 574.

[67] Zob. szerzej na ten temat B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 48–57.

państwo i regiony. Prawo do środowiska i jego ochrony można pośrednio wyprowadzić z treści art. 2 Konstytucji Włoch. Zgodnie z nim „Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka zarówno jako jednostki, jak i uczestnika grup społecznych, w których rozwija on swą osobowość i wymaga wypełniania nienadających się uchylić obowiązków solidarności politycznej, ekonomicznej i społecznej”[68]. Bardziej rozbudowany zakres regulacji prawnych dotyczących bezpośrednio ochrony środowiska występuje na płaszczyźnie aktów prawnych o charakterze ogólnym. W Republice Włoskiej zadania państwa w dziedzinie ochrony środowiska wykonuje Ministerstwo Środowiska i Ochrony Terytorium oraz Akwenów Morskich. Struktura poprzedniego Ministerstwa Środowiska oparta była na konstrukcji „służb”, które były zrównane z dyrekcjami generalnymi. W zakresie ich właściwości pozostawały sprawy: zapobiegania skażeniom i rewilitalizacji środowiska, konserwacji przyrodniczej, ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do informacji[69]. Duży zakres zmian obejmujących obszar działania Ministerstwa został wprowadzony na podstawie dekretu D. Lgs. Nr 112/1998[70].

Charakterystyka włoskiego prawa środowiskowego i jego norm oraz ewolucja podstawowych instytucji prawnych wskazuje w sposób jednoznaczny na szczególne jego cechy: 1) posiada jasno określony zakres przedmiotowy; 2) występuje podział na działy (prawo gospodarki wodnej, prawo gospodarki odpadami, prawo dotyczące ochrony gleb); 3) posiada normatywnie uregulowaną część ogólną wraz z katalogiem podstawowych zasad prawnych. Zwykle proces kodyfikacji poprzedzają szerokie badania prawnicze oraz prace organizacyjne np. związane z utworzeniem Komisji Kodyfikacyjnej. Jest to najczęściej żmudny i długotrwały proces, który może trwać wiele lat. Również prace nad projektem włoskiego kodeksu środowiskowego[71] poprzedzał proces prac eksperckich.

We włoskim systemie prawa jedną z głównych podstaw prawnych gospodarki odpadami jest dekret legislacyjny z 3 kwietnia 2006 r. (zwany kodeksem środowiskowym)[72]. Składa się on z 318 artykułów tworzących 6 części podzielonych

[68] W tłumaczeniu polskim, Z. Witkowski, *Konstytucja Republiki Włoskiej*, Warszawa 2004, zob. też tego autora analizę problematyki konstytucyjnych praw i wolności w Konstytucji Włoch, [w:] *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000, s. 22–25.

[69] J. Sługocki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005, s. 63–64.

[70] Dekret ustawodawczy nr 112 z dnia 31 marca 1998 r., *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alleregioni ed agli Enki locali*, *In attuazione del capo I Della legge 15 marzo 1997*, *n. 59*, U. Nr 91 del 21 aprile 1998, dod. zw. Nr 77.

[71] Przyjęte zostało w tym opracowaniu tłumaczenie tytułu kodeksu za: B. Rakoczy, K. Szuma, *Norme in materia ambientale- Codice dell'ambiente*, *Włoski kodeks środowiskowy*, Warszawa 2013, s. XIII.

[72] Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme In materia ambientale (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006-suppl. ord. N. 96). Opieram się na tekście tego aktu prawnego dostępnego w wersji elektronicznej na stronie: http://www.sintai.sinanet.apat.it/norma-

na poszczególne tytuły. Regulacja ta stanowi udaną próbę ujęcia w jednym akcie prawnym ważniejszych działów prawa ochrony środowiska. Zamieszczone zestawienie struktury tego dekretu może pomóc w zorientowaniu się odnośnie do koncepcji i stopnia realizacji stworzenia podstaw prawnych gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska Włoch oraz udanej próby ich kodyfikacji. Specyfika tej regulacji prawnej wyraża się zwłaszcza w jego szczególnej strukturze. Obejmuje ona: 1) części składowe dekretu (tytuł, treść aktu) oraz 2) rozbudowaną systematykę wewnętrzną treści dekretu.

Strukturę kodeksu tworzy: Część 1. Przepisy regulujące wspólne zasady ogólne (art. 1–3), Część 2. Przepisy dotyczące procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz postępowanie w sprawie wydania zintegrowanego pozwolenia na korzystanie ze środowiska (IPPC) (art. 4–52), Część 3. Przepisy dotyczące ochrony gleby oraz zwalczania pustynnienia, i zarządzania zasobami wodnymi (art. 53–176), Część 4. Przepisy dotyczące zarządzania odpadami i rekultywacji terenów skażonych (art. 177–266), Część 5. Przepisy dotyczące ochrony powietrza i prawa emisyjnego (art. 267–298). Część 6. Przepisy regulujące zasady naprawiania szkód w środowisku i wypłaty odszkodowań (art. 299–318). B. Rakoczy i K. Szuma zwracają uwagę, że „nauka włoska posiada najbogatszą i najdłuższą tradycję wśród krajów Unii Europejskiej, jeśli chodzi o prowadzenie badań nad różnymi zagadnieniami prawa ochrony środowiska". Ich zdaniem, przedstawiciele doktryny włoskiej, wcześniej niż przedstawiciele nauki innych krajów, zwrócili uwagę na problemy ochrony środowiska, „byli pionierami pogłębiania tej problematyki, którą rozpatrywali w szerokim kontekście, tzn. badali ramy prawnej ochrony środowiska np. przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z przemysłu, rolnictwa itp."[73]

Jak wynika z treści art. 2 dekretu, celem tej regulacji jest promowanie jakości życia, która ma być realizowana w ramach ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego oraz rozważnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Do celów szczegółowych kodeksu należy reorganizacja, koordynacja i integracja całości regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska we Włoszech. W części 1 kodeksu wymienione są następujące zasady ogólne prawa ochrony środowiska: 1) obowiązek ochrony środowiska, 2) zrównoważony rozwój, 3) po-

---

tiva/152_2006.pdf. Legge 15 dicembre 2004, n.308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazion, Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27-12-2004-Suppl. Ordinario n.187. Tekst tego aktu prawnego dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie: http://www.altalex.com/index.php?idnot=2052. Zob. też B. Rakoczy, K. Szuma, *Norme in materia*… oraz powołaną tam obszerną literaturę. W dalszej części analizowane będą przepisy tego aktu prawnego na podstawie przekładu i opracowania tekstu źródłowego przedstawionego przez B. Rakoczego i K. Szumę w wyżej wymienionej publikacji.

[73] B. Rakoczy, K. Szuma, *Norme in materia*…, s. XII.

mocniczość, 4) lojalna współpraca 5) dostęp do informacji o środowisku oraz 6) udział społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska. B. Rakoczy powołuje się na poglądy doktryny włoskiej, z których wynika, że zasady ogólne prawa ochrony środowiska tworzą część ogólną prawa ochrony środowiska i są definiowane jako pewien typ instytucji prawnej wykorzystywanej do tworzenia prawa ochrony środowiska[74]. W art. 5 dekretu znalazły się definicje podstawowych pojęć prawa ochrony środowiska, takich jak: postępowanie w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz dostarczania informacji.

W części 4 kodeksu zawarte są przepisy dotyczące zarządzania odpadami i rekultywacji terenów skażonych. Gospodarka odpadami we Włoszech należy do kategorii interesu publicznego. Jak wynika z art. 177, odpady powinny być zagospodarowane bez narażania zdrowia ludzkiego oraz stosowania procesów lub metod, które mogłyby zaszkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności bez: a) stanowienia zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, jak również dla fauny i flory; b) powodowania niedogodności związanych z hałasem bądź zapachami oraz c) powodowania negatywnych skutków dla krajobrazu lub miejsc o szczególnym znaczeniu, chronionych na podstawie obowiązującego prawa. W gospodarce odpadami realizowane są założenia następujących zasad prawa ochrony środowiska: „zanieczyszczający płaci", przezorności, prewencji, zrównoważonego rozwoju, proporcjonalności, odpowiedzialności, oraz współpracy wszystkich stron, które są zaangażowane w proces produkcji, dystrybucji, użytkowania i konsumpcji surowców.

Zarządzanie odpadami jest procesem, w którym uwzględniane są kryteria obejmujące: skuteczność, wydajność, oszczędność, przejrzystość, możliwości techniczne i ekonomiczne oraz zgodność z obowiązującymi zasadami partycypacji społecznej oraz dostępu do informacji o środowisku. W art. 178-bis prawodawca odwołuje się do zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt. Cele tej zasady obejmują: zapobieganie powstawaniu odpadów, ułatwienie efektywnego wykorzystania zasobów podczas całego cyklu istnienia produktu, ponowne użycie, recykling, odzysk. Wyjątki dotyczące stosowania zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta uregulowane są w art. 188 ust. 1. Według tego przepisu wytwórca pierwotny lub inny posiadacz odpadów może prowadzić bezpośrednio ich przetwarzanie albo przekazać je do pośrednika, sprzedawcy lub przedsiębiorstwa, które dokonuje czynności przetwarzania odpadów lub do podmiotu publicznego lub prywatnego odpowiedzialnego za zbiórkę odpadów.

Hierarchia zasad gospodarowania odpadami obejmuje: 1) prewencję; 2) przygotowanie do powtórnego wykorzystania; 3) recykling; 4) inne metody odzysku, takie jak np. odzysk energii oraz 5) utylizację (art. 179 ust. 1). Odstępstwo od priorytetów wynikających z hierarchii zasad gospodarowania odpadami

[74] *Ibidem*, s. 4.

jest dopuszczalne w wyjątkowych wypadkach w stosunku do określonych strumieni odpadów przy spełnieniu wymagań wynikających z zasad: przezorności i zrównoważonego rozwoju. Organy administracji publicznej zobowiązane są do podejmowania działań mających na celu: 1) promowanie rozwoju czystych technologii; 2) wspieranie działań dotyczących rozwoju technicznego i wprowadzania do obrotu produktów zaprojektowanych z uwzględnieniem zmniejszenia ilości i szkodliwości odpadów; 3) promowanie rozwoju technik usuwania substancji niebezpiecznych znajdujących się w odpadach; 4) określanie warunków zamówień publicznych uwzględniających wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu oraz 5) wykorzystanie odpadów do produkcji paliw.

Celem priorytetowym w postępowaniu z odpadami jest zapobieganie i ograniczanie ilości wytwarzanych odpadów oraz ich szkodliwości dla zdrowia ludzi (art. 180). Cele te powinny być osiągnięte przy wykorzystaniu: instrumentów ekonomicznych gospodarki odpadami, działań informacyjnych, systemów jakości środowiska oraz oznakowania towarów. W art. 183 dekretu zdefiniowane są podstawowe pojęcia gospodarki odpadami. Należą do nich: „odpady", „odpady niebezpieczne", „zużyte oleje", „odpady organiczne", „samokompostowanie", „producent odpadów", „wytwórca produktu", „posiadacz", „dystrybutor", „pośrednik", „prewencja", „gospodarowanie", „zbiórka", „selektywna zbiórka", „przygotowanie do ponownego użycia", „powtórne wykorzystanie", „przetwarzanie", „odzysk", „recykling", „regeneracja zużytych olejów", „likwidacja odpadów", „przechowanie", „czasowe składowanie", „stałe paliwo wtórne", „odpady biostabilne", „kompost dobrej jakości", „odpad przefermentowany dobrej jakości", „emisje", „ścieki wodne", „zanieczyszczenie atmosferyczne", „zintegrowana gospodarka odpadami", „miejsce zbiórki", „najlepsze dostępne techniki", „zamiatanie ulic", „obwód zorganizowanej zbiórki" oraz „produkt uboczny". Klasyfikacja odpadów jest przeprowadzana w zależności od źródła ich pochodzenia.

Produktem ubocznym jest każda substancja, która charakteryzuje się następującymi właściwościami: 1) dana substancja lub przedmiot pochodzi z procesu produkcji, który stanowi integralną część, a którego głównym celem nie jest produkcja danej substancji lub przedmiotu; 2) jest oczywiste, że dana substancja lub przedmiot będzie wykorzystany w tym samym lub innym procesie produkcji lub użytkowania ze strony producenta lub osoby trzeciej; 3) dana substancja lub przedmiot może być bezpośrednio wykorzystany bez dalszego procesu przetwarzania, innego niż ten stanowiący normalną praktykę przemysłową; 4) dalsze wykorzystanie jest zgodne z prawem, co oznacza, że dana substancja lub przedmiot spełniają dla określonego zastosowania wszystkie istotne wymagania dotyczące produktów oraz ochrony zdrowia i środowiska. Dalsze wykorzystanie nie może doprowadzić do ogólnych negatywnych wpływów na środowisko i zdrowie ludzi. Utrata statusu odpadów następuje w wyniku poddania ich procesowi odzysku, w tym recyklingu oraz przygotowania do powtórnego użycia. Muszą być przy tym spełnione następujące kryteria wynikające z treści art. 184-bis: a) dana substancja

lub przedmiot jest powszechnie używana do szczególnych celów; b) istnieje rynek lub zapotrzebowanie na daną substancję lub przedmiot; c) dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz stosuje się normy i standardy dla istniejących produktów; d) stosowanie substancji lub przedmiotu nie prowadzi do skutków wpływających negatywnie na środowisko lub zdrowie ludzi.

W art. 185 dekretu uregulowano wyłączenia z zakresu jego stosowania dotyczące m.in.: emisji składających się z gazów emitowanych do atmosfery oraz dwutlenku węgla wychwytywanego i transportowanego w celu jego przechowywania w formacjach geologicznych bez powodowania wymiany płynów z innymi formacjami geologicznymi, nieskażonej gleby oraz innych materiałów znajdujących się w stanie naturalnym wydobytych w procesie budowy, odpadów radioaktywnych, wód ściekowych, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, zwłok zwierząt, które zostały zabite w inny sposób niż przez ubój oraz odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, wydobywania, przetwarzania oraz składowania zasobów mineralnych lub eksploatacji kamieniołomów.

Na podstawie art. 186 dekretu ziemia i skały pochodzące z wyrobisk i tuneli powstałe jako produkty uboczne mogą być wykorzystane do wypełniania i zasypywania dopóki: a) będą bezpośrednio zastosowane przy pracach lub interwencjach zgłoszonych wcześniej; b) już od fazy produkcji istniała pewność dotycząca kompleksowego ich wykorzystania; c) pełne wykorzystanie części przeznaczonej do powtórnego użytkowania było technicznie możliwe bez potrzeby stosowania wcześniejszych procesów przeróbki w celu wypełnienia wymagań jakościowych ochrony środowiska; d) zagwarantowano wysoki poziom ochrony środowiska; e) ustalono, że ziemia i skały z wyrobisk i tuneli nie pochodzą z terenów zanieczyszczonych lub na których jest prowadzona rekultywacja; f) ich skład chemiczny i właściwości fizyko-chemiczne oraz ich użycie na określonym obszarze nie będzie stanowić zagrożenia dla zdrowia i jakości środowiska oraz będzie zgodne z normami ochrony innych elementów środowiska.

Zasady obowiązujące przy mieszaniu odpadów niebezpiecznych są uregulowane w art. 187. Przewidują one przede wszystkim zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych. Zakazem objęte jest także mieszanie odpadów niebezpiecznych o różnych cechach niebezpieczeństwa. Zakazy dotyczą ponadto rozcieńczania substancji niebezpiecznych. Dopuszczalnym odstępstwem od zakazu mieszania odpadów niebezpiecznych jest mieszanie odpadów niebezpiecznych ze sobą lub innymi odpadami lub materiałami, które nie wykazują tych samych cech niebezpieczeństwa na podstawie art. 208, 209 i 211. Muszą być jednak spełnione następujące warunki: a) będą przestrzegane wymagania określone w art. 177 ust. 4 oraz nie może zwiększyć się negatywny wpływ gospodarki odpadami na zdrowie ludzkie lub środowisko naturalne; b) proces mieszania będzie dokonany przez zakład lub przedsiębiorstwo, które uzyskało zezwolenie zgodnie z art. 208, 209

i 211; c) czynność mieszania jest zgodna z najlepszymi dostępnymi technikami, o których mowa w art. 183 ust. 1 lit. nn.

Instytucję monitoringu odpadów reguluje art. 188-bis. Monitoring powinien być realizowany, począwszy od etapu produkcji odpadów wraz z etapem dostarczenia odpadów do miejsca docelowego ich przeznaczenia. Zarządzanie odpadami powinno odbywać się zgodnie z: a) przestrzeganiem obowiązków wynikających z systemu monitorowania odpadów (*Sistema di Controllo della Tracciabilità dei Rifiuti* – SISTRI); b) przestrzeganiem obowiązków dotyczących prowadzenia rejestrów załadunku i rozładunku. Przystąpienie na zasadzie dobrowolnego uczestniczenia w systemie SISTRI mogą zgłosić: 1) przedsiębiorstwa i podmioty produkujące odpady specjalne inne niż niebezpieczne, w strukturze których występuje więcej niż 10 podmiotów zależnych; 2) podmioty i przedsiębiorstwa, które zbierają i transportują własne odpady specjalne inne niż niebezpieczne określone w art. 212 ust. 8; 3) przedsiębiorcy rolni w rozumieniu art. 21135 kodeksu cywilnego, którzy produkują odpady specjalne inne niż niebezpieczne; 4) przedsiębiorstwa i podmioty produkujące odpady specjalne inne niż niebezpieczne pochodzące z działalności innych niż określone w art. 184 ust. 3 lit. c, d, g; 5) gminy, punkty zbierania i przedsiębiorstwa zajmujące się zbieraniem i transportem odpadów komunalnych na obszarze regionów innych niż Kampania.

Informacje przekazywane przez gminy lub ich związki oraz zgrupowania miejskich władz samorządowych obszarów górskich, przekazywane corocznie do Izby Handlu Przemysłu, Rzemiosła i Rolnictwa w ramach instytucji prawnej rejestru odpadów, obejmują: a) ilość odpadów komunalnych zebranych na własnym obszarze; b) ilość odpadów specjalnych zebranych na własnym obszarze na podstawie umowy z podmiotami publicznymi i prywatnymi; c) informacje pochodzące od podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie odpadami: o dokonanych czynnościach i rodzaju i ilości odpadów; d) koszty zarządzania i amortyzacji technicznej oraz finansowej inwestycji w zarządzaniu odpadami, a także zysków z taryf i zysków pochodzących z konsorcjów, których celem jest odzysk odpadów; e) dane odnoszące się do selektywnej zbiórki odpadów; f) ilość zebranych odpadów, podzielonych według materiałów, zgodnie z ustaleniami z konsorcjami, których celem jest odzysk odpadów (art. 189). Obowiązki dotyczące przekazywania informacji nie dotyczą gmin regionu Kampanii.

Z treści art. 192 dekretu wynika zakaz porzucania i niekontrolowanego składowania odpadów na powierzchni ziemi oraz w glebie. Zakaz dotyczy także wprowadzania odpadów wszelkiego rodzaju w stanie stałym lub ciekłym do wód powierzchniowych i podziemnych. Przedsiębiorcy, którzy zbierają i transportują własne odpady inne niż niebezpieczne i które nie uczestniczą na zasadzie dobrowolności w systemie monitorowania odpadów SISTRI, mają obowiązek sporządzania formularza identyfikacyjnego, który musi zawierać informacje obejmujące: a) nazwę i adres producenta odpadów oraz posiadacza; b) pochodzenie,

rodzaj oraz ilość odpadów; c) obiekt przeznaczenia; d) datę i przebieg trasy; e) nazwę i adres odbiorcy. W czasie zbiórki i transportu odpady niebezpieczne muszą być spakowane i oznakowane zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (art. 193).

Do kompetencji administracji państwowej należy w szczególności: 1) poradnictwo i koordynacja niezbędne w celu realizacji przepisów części 4 analizowanego dekretu zgodnie z przepisami szczególnymi; 2) określenie wytycznych na temat minimalnej zawartości zezwoleń; 3) określenie wytycznych dotyczących czynności mających na celu odzyskiwanie energii z odpadów; 4) ustalenie działań prewencyjnych i kontrolnych wymaganych w procesach produkcji odpadów w celu zmniejszenia ich niebezpieczeństwa oraz identyfikacji jednorodnych strumieni produkcji odpadów o zwiększonym wpływie na środowisko, które wykazują zwiększoną trudność w ich usunięciu oraz 5) wskazanie kryteriów 1) i warunków przyjęcia, zgodnie z zasadami jednolitości, kompletności i koordynacji norm technicznych dla gospodarki odpadami, odpadami niebezpiecznymi a także szczególnych rodzajów odpadów (art. 195). Do kompetencji w zakresie gospodarki odpadami należy: przygotowanie, przyjęcie oraz aktualizacja po wysłuchaniu prowincji, gmin oraz właściwych władz regionalnych planów gospodarowania odpadami, regulacja czynności związanych z gospodarowaniem odpadami, w tym selektywna zbiórka odpadów komunalnych.

Zagadnienia dotyczące zintegrowanej gospodarki odpadami uregulowane są w rozdziale III dekretu (art. 199–207). Regiony po zapoznaniu się z opinią prowincji i gmin na temat odpadów komunalnych oraz opinią właściwych organów ustalają i przyjmują regionalne plany gospodarki odpadami. Plany gospodarki odpadami obejmują analizę istniejącej w danym obszarze geograficznym gospodarki odpadami, środków, które należy podjąć w celu poprawy skuteczności ekologicznej czynności związanych z gospodarką odpadami, jak również ocenę sposobu dzięki, któremu dane plany przyczyniają się do realizacji celów i postanowień części 4 dekretu. Regionalne plany gospodarki zawierają w szczególności informacje dotyczące: a) rodzaju, ilości i źródła pochodzenia odpadów produkowanych w obrębie danego obszaru; b) systemu zbiórki odpadów oraz istniejących zakładów odzysku odpadów; c) oceny zapotrzebowania na nowe zakłady zbiórki odpadów oraz zamknięcia istniejących zakładów utylizacji odpadów; d) informacji na temat kryteriów lokalizacji i identyfikacji miejsc oraz możliwości w przyszłości lokalizacji zakładów utylizacji odpadów; e) ogólnych zasad gospodarki odpadami w tym technologii i metod zorganizowanej gospodarki odpadami. W planie gospodarki odpadami mogą być ujęte następujące zagadnienia: a) aspekty organizacyjne związane z gospodarką odpadami; b) ocena przydatności i celowości stosowania środków ekonomicznych, c) kampanie informacyjne skierowane do społeczeństwa. Integralną częścią planu regionalnego są plany rekultywacji terenów zanieczyszczonych.

Gospodarka odpadami komunalnymi jest realizowana na podstawie optymalnych obszarów terytorialnych określonych w planie regionalnym. W regionach mogą być natomiast przyjęte alternatywne rozwiązania w stosunku do modelu optymalnych obszarów terytorialnych, jeżeli ustanowiony zostanie plan regionalny dla odpadów, który będzie zgodny z obowiązującymi przepisami. Wybór przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie zintegrowanej gospodarki odpadami komunalnymi odbywa się w trybie przetargu. Podmioty uczestniczące w takim postępowaniu są obowiązane przedstawić odpowiednie sprawozdanie techniczne i finansowe dołączone do oferty przetargowej zawierające propozycje poprawy gospodarki odpadami, zmniejszenia ilości odpadów do utylizacji i poprawy warunków ochrony środowiska.

Aby zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących gospodarki odpadami oraz ochronę zdrowia i środowiska utworzone zostało Narodowe Obserwatorium ds. Odpadów. Do jego zadań należy w szczególności: a) monitorowanie gospodarki odpadami, opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi; b) zapewnienie rozwoju i stałej aktualizacji kryteriów oraz szczególnych celów działania dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów; c) przygotowanie generalnego programu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 225 dekretu w przypadku, gdyby Narodowe Konsorcjum ds. Opakowań nie zrealizowało go na czas; d) monitorowanie realizacji ogólnego harmonogramu zgodnie z art. 225 oraz osiąganie celów w zakresie odzysku i recyklingu odpadów; e) weryfikowanie kosztów zagospodarowania odpadów.

Instytucja prawna obejmująca zezwolenia i rejestracje w gospodarce odpadami jest uregulowana w rozdziale IV dekretu w art. 208–213. Jak wynika z art. 208, zezwolenie ustala warunki i wymagania konieczne do zapewnienia realizacji zasad gospodarki odpadami. Akt taki określa: a) rodzaje i ilości odpadów, które mogą zostać przetwarzane; b) wymogi techniczne; c) środki bezpieczeństwa i ostrożności, które należy podjąć; d) lokalizację autoryzowanego zakładu; e) metody stosowane dla każdego rodzaju operacji; f) obowiązki związane z zamknięciem zakładu oraz czynności, które należy podjąć; g) wymagane gwarancje finansowe; h) termin ważności zezwolenia; i) limity emisji do atmosfery dla procesów obróbki termicznej odpadów wraz z powiązanymi z nimi procesami odzysku energii. W zezwoleniu dotyczącym spalania lub współspalania z odzyskiem energii umieszcza się warunek, który przewiduje, że procesy te muszą być realizowane przy zapewnieniu wysokiego poziomu efektywności energetycznej z uwzględnieniem standardu najlepszych dostępnych technik. Zezwolenie wydaje się na czas oznaczony obejmujący 10 lat. Termin jego ważności może być przedłużony. W celu odnowienia ważności zezwolenia należy co najmniej 180 dni przed upływem wygaśnięcia zezwolenia złożyć wniosek. Dotychczasowa działalność może być prowadzona do czasu wydania decyzji o odnowieniu zezwolenia. W przypadku zaistnienia zagrożenia środowiska, warunki, na podstawie których zostało wydane zezwolenie, mogą ulec zmianie w okresie co najmniej

5 lat od daty jego wydania. Zmiana ta musi również uwzględniać wymóg najlepszej dostępnej technologii. Nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z treści zezwolenia może spowodować w zależności od wagi naruszeń prawa następujące konsekwencje w postaci: 1) zawiadomienia z wyznaczeniem terminu w celu podjęcia działań zmierzających do spełnienia wyznaczonych prawem obowiązków; 2) zgłoszenia zastrzeżeń oraz zawieszenia zezwolenia na czas określony (w sytuacji wystąpienia zagrożeń dla zdrowia publicznego oraz środowiska); 3) cofnięcia zezwolenia w przypadku wystąpienia niezgodności z danymi umieszczonymi we wniosku, a także w sytuacji powtarzających się naruszeń prawa, powodujących zagrożenie dla zdrowia publicznego i środowiska.

Zezwolenie jest także wymagane na prowadzenie działalności mobilnych zakładów unieszkodliwiania i odzysku odpadów z wyłączeniem mobilnych zakładów wykonujących odwadnianie osadów powstałych w oczyszczalniach ścieków oraz ponowne wprowadzanie wody do procesów oczyszczania ścieków w obrębie, których jest prowadzona działalność, oraz z wyłączeniem zakładów, w których przeprowadza się wyłącznie redukcję objętościową i odseparowanie od obcych frakcji.

W art. 212 uregulowano zasady funkcjonowania Krajowego Rejestru Zarządców Środowiska. Rejestr ten działa przy Ministrze Środowiska i Ochrony Terytorium i Morza. Składa się on z: Komitetu Krajowego oraz sekcji regionalnych i prowincjonalnych. Członkowie tych organów są powoływani na okres 5 lat. Obligatoryjny wpis do rejestru dotyczy prowadzenia działalności obejmującej: zbiórkę i transport odpadów, rekultywację terenów, unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest, handel i pośrednictwo w obrocie odpadami z wyłączeniem magazynowania. Wpis do rejestru powinien być odnawiany i jest warunkiem niezbędnym legalnego sposobu prowadzenia wyżej wymienionych rodzajów działalności. Zasady stosowania procedury uproszczonej reguluje rozdział V kodeksu (art. 214–216). W myśl generalnej zasady wyrażonej w art. 214 uproszczone procedury muszą gwarantować w każdym przypadku wysoki poziom ochrony środowiska i sprawną kontrolę działalności, która jest wykonywana na ich podstawie. Zgodnie z przepisami wydanymi przez Ministra Środowiska i Ochrony Terytorium i Morza wydanych w porozumieniu z ministrami ds. rozwoju gospodarczego, zdrowia oraz z ministrem polityki rolnej i leśnej zostały przyjęte dla każdego rodzaju działalności normy techniczne. Wyznaczają one rodzaje i ilości odpadów oraz warunki, na podstawie których działalność utylizacji odpadów innych niż niebezpieczne prowadzona jest przez producentów w miejscach wytwarzania odpadów. Dotyczy to także działalności związanej z odzyskiem odpadów.

Ponadto skorzystanie z procedury uproszczonej musi oznaczać, że czynności obróbki termicznej i odzysku energii będą dodatkowo spełniały następujące warunki obejmujące: 1) używanie paliw pozyskanych z odpadów komunalnych lub z odpadów specjalnych wyodrębnionych na podstawie jednorodnych frakcji;

2) limity emisji, które nie będą wyższe od obowiązujących dla spalarni i współspalarni odpadów; 3) zagwarantowanie corocznej produkcji kwoty minimalnej przemiany wartości opałowej odpadów na energię użyteczną oraz 4) przestrzeganie warunków, norm technicznych oraz przepisów szczegółowych.

Budowa instalacji, w których odzyskiwane są odpady, jest regulowana przepisami krajowymi i unijnymi. Prowadzenie działalności obejmującej odzysk odpadów może być rozpoczęte po upływie 90 dni od powiadomienia kompetentnej terytorialnie prowincji o rozpoczęciu działalności. Odzysk odpadów elektrycznych i elektronicznych oraz pojazdów wycofanych z eksploatacji może być rozpoczęty po dokonaniu prewencyjnej wizytacji przez przedstawicieli właściwej terytorialnie prowincji. Wizytacja taka ma charakter działania prewencyjnego i powinna być przeprowadzona w ciągu 60 dni od złożenia zawiadomienia o rozpoczęciu działalności. Na szczeblu prowincji jest prowadzony rejestr przedsiębiorców, którzy składają zawiadomienie o rozpoczęciu działalności. Do zawiadomienia jest dołączane sprawozdanie. Z jego treści powinno wynikać, że przedsiębiorca: 1) przestrzega norm technicznych; 2) posiada możliwości organizacyjne dla zarządzania odpadami; 3) planuje prowadzenie odzysku. Ponadto w sprawozdaniu powinny znaleźć się: 1) informacje o instalacji do odzysku i cyklu obróbki lub spalania, a także o ewentualnym użyciu instalacji mobilnych oraz 5) dane o właściwościach produktów pochodzących z cykli odzysku. Składowanie odpadów niebezpiecznych może podlegać procedurom uproszczonym informowania o rozpoczęciu działalności pod warunkiem, że są one dokonywane na terenie zakładu, w którym prowadzony jest recykling i odzysk odpadów. Gospodarowanie olejami odpadowymi musi być prowadzone zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określoną w art. 179 kodeksu. Tymczasowe składowanie, zbiórka i transport olejów odpadowych powinny być wykonywane w ten sposób, aby były one oddzielone od innych odpadów, pod warunkiem, że jest to technicznie możliwe. Z treści art. 216-bis wynika zakaz mieszania zużytych olejów mineralnych z innymi rodzajami odpadów i substancji. Oleje odpadowe muszą być zagospodarowane: 1) w pierwszej kolejności poprzez regenerację przeznaczoną do produkcji olejów bazowych; 2) w drugiej kolejności zgodnie z klasyfikacją ważności określoną w art. 179 ust. 1 kodeksu, jeśli regeneracja jest technicznie niewykonalna i ekonomicznie nieopłacalna, poprzez spalanie; 3) dodatkowo, jeśli warunki obróbki nie są technicznie wykonalne z powodu składu olejów odpadowych poprzez proces unieszkodliwiania. Do postępowania ze związkami płynnymi lub cieczami tylko częściowo złożonymi z oleju mineralnego lub syntetycznego, wraz z pozostałościami oleistymi w cysternie, mieszanin wody i oleju, emulsji i innych mieszanin oleistych stosuje się przepisy o olejach odpadowych.

Gospodarowanie opakowaniami i odpadami opakowaniowymi regulują przepisy tytułu II kodeksu (art. 217–226). W myśl generalnej zasady tam wyrażonej gospodarowanie tymi rodzajami odpadów ma prowadzić do zapobieżenia i ograniczenia ich negatywnego wpływu na środowisko i zapewnienia wysokiego po-

ziomu ochrony oraz powinno gwarantować prawidłowe funkcjonowanie rynku surowców. W kodeksie znajdują się definicje legalne następujących pojęć: „opakowanie", „opakowanie handlowe" lub „opakowanie podstawowe", „opakowanie zbiorcze" lub „opakowanie drugorzędne", „opakowanie transportowe" lub „opakowanie trzeciorzędne", „opakowanie wielokrotnego użytku", „odpad opakowaniowy", gospodarowanie odpadami opakowaniowymi, zapobieganie, wielokrotny użytek, recykling, „odzysk odpadów powstających z opakowań", „odzysk energii", „recykling organiczny", „unieszkodliwianie", „podmioty gospodarcze", „producenci", „użytkownicy", „administracja publiczna" i „zarządcy", „użytkownik końcowy", „konsument", „dobrowolna umowa", „łańcuch dostaw", „wycofanie", „odbiór" oraz „opakowanie używane".

Z punktu widzenia zasad gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi duże znaczenie ma definicja legalna pojęcia „zapobieganie". Oznacza ono zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych, a także opakowań i odpadów opakowaniowych na poziomie procesu produkcyjnego oraz podczas wprowadzania do obrotu, dystrybucji, użycia i gospodarowania po użyciu, w szczególności poprzez tworzenie „czystych" wyrobów i technologii. Jak wynika z art. 219 kodeksu, działalność zarządzania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi powinna realizować następujące cele sprowadzające się do: 1) zachęcania i promowania zapobiegania powstawaniu u źródła dużych ilości odpadów i zagrożeń podczas produkcji opakowań i odpadów opakowaniowych, wspierania produkcji opakowań wielokrotnego i ich realnego ponownego użycia; 2) zachęcania do recyklingu i odzysku surowców, rozwoju zbiórki selektywnej odpadów opakowaniowych i promocji nowych możliwości rynkowych w celu wspierania użycia materiałów otrzymanych w wyniku zebrania odzyskania opakowań; 3) redukcji ilości odpadów opakowaniowych przeznaczonych do unieszkodliwiania poprzez inne formy odzysku oraz 4) wprowadzenia środków zapobiegawczych polegających na programach krajowych lub analogicznych akcjach do wprowadzenia po uprzednim skonsultowaniu się z zainteresowanymi wykonawcami.

Według zasady „zanieczyszczający płaci" oraz zgodnie z zasadą „wspólnej odpowiedzialności" działalność zarządzania odpadami opakowaniowymi powinna spełniać następujące wymagania w postaci: 1) określenia obowiązków każdego operatora ekonomicznego gwarantujące, że koszt zbiórki i usunięcia odpadów opakowaniowych będzie poniesiony przez producentów i użytkowników proporcjonalnie do ilości opakowań wprowadzonych na rynek krajowy; 2) promocji form współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi; 3) informowania użytkowników opakowań (konsumentów); 4) zachęcania do zwracania używanych opakowań w ramach selektywnej zbiórki odpadów. Producenci i użytkownicy ponoszą: 1) koszty wycofania opakowań; 2) koszty odszkodowania za większe obciążenia za większe obciążenia związane ze zbiórką selektywną odpadów opakowaniowych przekazanych służbom publicznym; 3) koszty wielokrotnego

użytku opakowań; 4) koszty recyklingu i odzysku odpadów opakowaniowych oraz 5) koszty unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych. W art. 225 kodeksu uregulowane są cele, które powinny być osiągnięte za pomocą instrumentu w postaci programu zapobiegania i gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Obejmują one: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych; 2) wzrost proporcji ilości odpadów opakowaniowych, które mogą być poddane recyklingowi w stosunku do ilości opakowań, które nie mogą być poddane recyklingowi; 3) wzrost proporcji ilości odpadów opakowaniowych, które mogą być powtórnie użyte w stosunku do ilości opakowań, które nie mogą być powtórnie użyte; 4) polepszenie właściwości opakowań w celu zwiększenia ich wytrzymałości podczas transportu.

Program ogólny zapobiegania i gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi określa ponadto: 1) procentową zawartość każdego typu odpadów opakowaniowych, która musi być odzyskana co 5 lat oraz procentową zawartość poszczególnych typów materiałów opakowaniowych do odzyskania wraz z minimalną procentową zawartością dla każdego materiału oraz 2) cele tymczasowe odzysku i recyklingu. Zarządzanie szczególnymi kategoriami odpadów dotyczy: odpadów elektrotechnicznych i elektronicznych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz produktów zawierających azbest (art. 227–237). Opłaty w gospodarce odpadami komunalnymi reguluje tytuł IV kodeksu (art. 238). Do ponoszenia opłat zobowiązany jest każdy, kto jest właścicielem lub posiada jakiekolwiek uprawnienia do korzystania z lokali i terenów otwartych dla użytku prywatnego lub publicznego na obszarze gminy. Opłata stanowi wynagrodzenie za wykonanie usługi zbiórki, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych i jest proporcjonalna do ilości i jakości zwykłej średniej produkcji odpadów na jednostkę powierzchni. Stawka opłaty uwzględnia także wskaźniki dochodowe. W tytule V (art. 239–253) kodeksu uregulowane są zasady dotyczące rekultywacji i przywracania właściwego stanu środowiska na obszarach zanieczyszczonych. Z chwilą zaistnienia zdarzenia, które może potencjalnie wywołać skażenie danego obszaru, podmiot zanieczyszczający powinien w ciągu 24 godzin podjąć niezbędne środki zapobiegawcze i przekazać o nich informacje właściwym organom. Organy administracji publicznej, które podczas wykonywania własnych działań zidentyfikują obszary występowania zagrożeń środowiska, są zobowiązane przekazać te informacje do właściwego regionu, prowincji i władz gminy. System sankcji w gospodarce odpadami reguluje tytuł VI kodeksu. Za naruszenie wymagań prawnych dotyczących postępowania z odpadami są przewidziane głównie kary pieniężne.

Obowiązywanie włoskiego kodeksu środowiskowego jest przykładem udanej próby kodyfikacji prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich UE. Materia normatywna tego aktu obejmująca podział przepisów na sześć części stwarza przejrzysty oraz kompleksowy obraz regulacji prawnej dotyczącej ochrony środowiska.

Rozdział 4. Przedmiot prawa gospodarki odpadami

4.1. Naukowe badanie przedmiotu prawa ochrony środowiska

Słowo „przedmiot" stosowane w najszerszym sensie oznacza to wszystko, „co może być przez badacza w jakiś sposób postrzegane, wyobrażane, nazywane"[1]. Z ogólnej teorii poznania wynika, że można wskazać dwa najważniejsze problemy związane z badaniem przedmiotu. Pierwszy sprowadza się do określenia istoty najbardziej elementarnej podmiotowości. Chodzi o to, w jakich warunkach przedmiot może czy musi przybrać charakter podmiotowy; w jakich sytuacjach dokonuje się przejście od czysto przedmiotowych oddziaływań do podmiotowego selektywnego, adaptacyjnego zachowania[2].

Przedmiotem badań naukowych jest cała otaczająca nas rzeczywistość, tj. rzeczy i zjawiska będące źródłem naszych wrażeń zmysłowych. Przedmiot istnieje niezależnie od podmiotu poznającego[3]. A. Glapiński uważa, że „Każdą dyscyplinę nauki określa właściwy jej przedmiot badania, metoda badawcza i świadomy cel badania, w imię którego jest uprawiana"[4]. Przedmiot wyznacza więc jedną z zasadniczych płaszczyzn metodologicznych rozważań o nauce[5]. Zdaniem cytowanego autora, takie dyskusje zawsze się toczą w okresie tworzenia się danej dyscypliny i nieodłącznie towarzyszą zarówno każdym poważniejszym przeobrażeniom danej nauki jako całości, jak i starciom polemicznym między przedstawicielami odmiennych sposobów uprawiania tej nauki, jeżeli takie odmienne sposoby w ogóle istnieją[6]. Przedmiot jak widać możemy rozpatrywać np. jako kategorię filozoficzną. Warto podkreślić, że znaczenie ogólnych pojęć filozoficznych, o których tu wspominamy, będzie miało zastosowanie także na gruncie naszych rozważań. K. Ajdukiewicz dostrzega problem polegający m.in. na tym, że znaczenie wyrazu „filozofia" nie zostało sprecyzowane do tego stopnia, by można było podać „jednoznaczne […] określenie, na które większość równocześnie żyjących wyraziłaby swą zgodę"[7].

---

[1] A. Zinowjew, *Logika nauki*, przeł. Z. Simbierowicz, Warszawa 1976, s. 37.

[2] Z. Cackowski, *Teoria poznania*, [w:] Z. Cackowski, J. Kmita, K. Szaniawski, P.J. Smoczyński, *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987, s. 714.

[3] G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963, s. 8.

[4] A. Glapiński, *Metodologiczne problemy historii ekonomii*, Warszawa 1982, s. 5.

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*.

[7] K. Ajdukiewicz, *Zagadnienia i kierunki filozofii*, Warszawa 1949, s. 9.

Nauka prawa często wykorzystuje w swych praktycznych celach określenie pojęcia przedmiotu, którym posługuje się filozofia[8]. Przez przedmiot rozumie się to, na co dane zjawisko oddziałuje lub może oddziaływać[9]. W ocenie J. Kowalskiego, „Jest rzeczą niewątpliwą, że przedmiotem badań nauki prawa jest zarówno analiza tekstu, a więc sfera języka, pojęć, idei, znaczeń, wartości, co zbliża tę dyscyplinę do logiki i filozofii, jak i przeżycia prawne, świadomość prawa, co zbliża ją do psychologii indywidualnej i społecznej, czy wreszcie społeczna geneza prawa, jego funkcja społeczna, skutki społeczne itp., co zbliża ją z kolei do socjologii, ekonomii, polityki”[10]. Przedmiot badań nauki prawa w ujęciu cytowanego autora w dużej mierze odzwierciedla przedmiot prawa gospodarki odpadami analizowany w tej pracy. Według. J. Śmiałowskiego, „Jako przedmioty prawa wyliczano najrozmaitsze elementy począwszy od elementów natury materialnej, występującej w różnorodnej postaci, poprzez czynności ludzkie, osoby własne i cudze aż do wytworów duchowych człowieka”[11]. E. Jarra twierdzi, że „Atoli, poza kompleksami zagadnień specjalnych, właściwych tej czy innej prawoznawstwa dziedzinie, jako że jej przedmiotem uwarunkowanych, istnieje wspólny im wszystkim zakres pojęć zasadniczych, które ze względu na swoje znaczenie ogólne, nie mogą znaleźć zadawalającego wyjaśnienia w żadnej z pośród zróżniczkowanych nauk prawnych, w granicach ich własnych materjałów i środków, lecz musza być wyodrębnione w naukę samodzielną i jej pozostawione pieczy”[12]. Dalej autor ten dowodzi, że istnienie odrębnego przedmiotu dociekań stwarza potrzebę nowej nauki, która też wcześniej czy później „byt samodzielny wyzwolić sobie musi”[13]. W.L. Jaworski zauważa, że „Prawo w znaczeniu przedmiotowym opiera się na jednej jedynej apriorycznej zasadzie: prawo zaprowadza ład i porządek. Ale nie należy już do prawa określenie, na czem ten ład i porządek polega, wedle jakich zasad ustanawia się przepisy, których zachowanie daje ten ład”[14].

Przedmiot panowania prawnego, „kontroli” przez uprawnioną osobę jest właśnie tym, co w teorii prawa i rozmaitych gałęziach prawa nazywa się przedmiotem prawa. Termin „przedmiot prawa” odnosi się do prawa podmiotowego i nie dotyczy prawa w sensie przedmiotowym, prawa jako całokształtu norm prawnych[15]. Przed-

[8] O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki, J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 192.

[9] *Ibidem*.

[10] J. Kowalski, *Funkcjonalizm w prawie amerykańskim. Studium z zakresu pojęcia prawa*, Warszawa 1960, s. 62.

[11] J. Śmiałowski, *Poglądy na zagadnienie stosunków prawnych. §. 17 Przedmiot stosunków prawnych*, [w:] J. Śmiałowski, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961, s. 216.

[12] E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, wyd. II rozszerzone i uzupełnione, Warszawa 1922, s. 32.

[13] *Ibidem*.

[14] W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 113.

[15] S.F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, przeł. Cz. Gofroń, Warszawa 1960, s. 196–197.

miotem prawa może być też poszukiwany efekt prawny. Jest to przedmiot prawnej kontroli, którą osiąga się przez treść prawa lub przez treść stosunków prawnych[16]. Przedmiotem prawa można nazywać wszystko to, z powodu czego podmioty prawa wstępują w stosunki prawne i co stanowi przedmiot ich wzajemnych praw i obowiązków[17] oraz wreszcie system instrumentów oraz instytucji prawnych.

Zagadnienie przedmiotu prawa pomaga nam wyjaśnić m.in. cel, do którego zmierza utrwalenie tych lub innych stosunków prawnych. Nie zawsze musi on tkwić w określonym działaniu osoby zobowiązanej, lecz w ustanowieniu dla uprawnionego władztwa prawnego, którego charakter jest różny właśnie w zależności od tego, co stanowi przedmiot prawa[18]. Prawo w sensie „przedmiotowym" oznacza zespół norm postępowania[19].

Jak widać, znaczenie określenia „przedmiot prawa" nie jest jeszcze do końca ustalone w doktrynie, choć przytoczone poglądy autorów wskazują nam, w jakim obszarze zagadnień możemy się poruszać. Definicje przedmiotu prawa, jakie podają autorzy różnych prac prawniczych, są nadal bardzo płynne i jest ich prawie tyle ilu autorów. Przedstawiciele doktryny czasami różnie określają ten sam obszar normatywny, nazywając go przedmiotem prawa lub uznając, że nie jest on przedmiotem prawa.

Sposób myślenia o przedmiocie prawa może odzwierciedlać także metoda badania naukowego. Celem ogólnym takiego badania w prawoznawstwie jest najczęściej określenie właśnie przedmiotu prawa. J. Kowalski podnosi, że „W nauce prawa, podobnie jak w innych dyscyplinach społecznych, problem przedmiotu jest nadal sprawą zasadniczej dyskusji. Każdy nowy prąd teoretyczny i metodologiczny wysuwa takie czy inne zjawiska społeczne jako kwalifikujące się na przedmiot nauki prawa"[20]. Jego zdaniem, normy prawne traktowane są bądź jako pewien zakres wiedzy o zjawiskach prawnych, a więc jako część nauki o prawie, bądź jako rzeczy, zjawiska będące przedmiotem nauki o prawie[21]. Spróbujmy spojrzeć na to zagadnienie z uwzględnieniem zakresu i treści przedmiotu prawa.

Jedność zakresu i treści przedmiotu prawa pozostaje w nierozerwalnym związku z samą metodą badania zakresu i treści prawa. Nie występuje taki przedmiot prawa, który mógłby posiadać jedynie zakres bez treści. Każdy więc przedmiot prawa ma ściśle określony zakres i przypisaną mu treść. Przedmiot prawa osadzony w swoim zakresie i treści jawi się nam w ten sposób jako zbiór cech

[16] *Ibidem*, s. 197.

[17] *Ibidem*, s. 198.

[18] *Ibidem*, s. 223.

[19] S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Warszawa 1994, s. 143; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 5.

[20] J. Kowalski, *Funkcjonalizm w prawie*…, s. 46.

[21] *Ibidem*, s. 60.

wynikających z obowiązywania prawa[22]. Zakres przedmiotu prawa odsłania się m.in. w zakresie jego podstawowych instytucji prawnych. Każda z nich posiada z kolei własne cechy, które wchodzą w skład cech ogólnych przedmiotu prawa. Prowadząc badanie przedmiotu prawa, w sposób nieunikniony pojawia się pytanie: od jakiego pojęcia należy rozpocząć takie badanie?

W badaniach prawa ochrony środowiska nauka od pewnego czasu poczyniła duże postępy zwłaszcza w analizowaniu przedmiotu tego prawa, ale do końca nie wie jeszcze dokładnie, czym ten przedmiot jest. Koncepcja badania przedmiotu prawa ochrony środowiska jest wciąż zagadnieniem skomplikowanym, a uzyskane rezultaty chwiejne. Często prowadzimy badania przedmiotu prawa, nie wiedząc dobrze, w jakim celu to robimy i dokąd zmierzamy. Trudność ta wydaje się szczególnie wyraźna w przypadku prawa ochrony środowiska, młodej i wciąż dynamicznie rozwijającej się dziedziny prawa. Możemy powiedzieć o prawie ochrony środowiska jako o dziedzinie o nie sprecyzowanym jeszcze przedmiocie prawa i wciąż złożonych metodach jego badania, a także płynnych granicach. Prawo ochrony środowiska rozwinęło się, nim zdołało samo określić swój przedmiot. Ponieważ prawo gospodarki odpadami jest systemem prawa, który znajduje się w stadium początkowego rozwoju, szczególnie trudnym problemem jest zagadnienie zdefiniowania jego przedmiotu. Trudność taka jest charakterystyczna dla zjawisk *in statu nascendi.* Charakterystyczne dla przedmiotu prawa gospodarki odpadami jest wielopostaciowość i wielopłaszczyznowość tworzących go elementów.

Status naukowy badania przedmiotu prawa ochrony środowiska nie jest ani dobrze ustalony, ani jasny. Wciąż istnieją poważne problemy dotyczące teoretycznej interpretacji przedmiotu prawa ochrony środowiska oraz koncepcji modelu systemu tego prawa. Duże postępy w obszarze tworzenia i stosowania prawa ochrony środowiska nie doprowadziły dotąd do rozstrzygnięcia kwestii, od której zależy opracowanie całej koncepcji teoretycznej systemu prawa ochrony środowiska oraz precyzyjnego ustalenia pola badań przedmiotu prawa. Pewna niedojrzałość teorii prawa ochrony środowiska ujawnia się nierównomiernie. Jest ona słabo, a może w ogóle nie jest odczuwalna w badaniach poszczególnych obszarów tego prawa (prawo wodne, prawo gospodarki odpadami, prawo ochrony przyrody) czy też poszczególnych instytucji prawnych (oceny oddziaływania na środowisko). Najsilniejszy wyraz znajduje zaś tam, gdzie chodzi o cały system prawa ochrony środowiska lub jego subsystemy, takie jak: system prawa gospodarki odpadami.

W tej dziedzinie badań naukowych zbiegają się wszystkie podstawowe problemy teorii tego prawa. Żaden z opracowanych do tej pory ogólnych tematów teoretycznych prawa ochrony środowiska nie wyjaśnia w sposób wyczerpujący

[22] Zob. też, A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, s. 249 i n.

zagadnienia przedmiotu tego prawa. Zakładamy, iż mimo tych pozornie nieprzezwyciężalnych trudności uznajemy, że istnieje system prawa ochrony środowiska, a w jego granicach system prawa gospodarki odpadami. W tych okolicznościach ścisłe określenie przedmiotu prawa gospodarki odpadami pozostaje sprawą trudną, ale możliwą do wykonania. Otóż, kłopoty z ustaleniem przedmiotu prawa gospodarki odpadami na tym się nie kończą. W szczególności pojawia się pytanie: Jakie dokładnie miejsce w systemie prawa ochrony środowiska zajmuje przedmiot prawa gospodarki odpadami względem przedmiotu prawa ochrony środowiska? Można przede wszystkim traktować przedmiot prawa gospodarki odpadami jako pochodną przedmiotu prawa ochrony środowiska. Skoro przyjmujemy takie podejście, to z góry też rezygnujemy z możliwości postrzegania prawa gospodarki odpadami jako swoistej struktury prawa ochrony środowiska. W prawie gospodarki odpadami niczego nie sposób zrozumieć, jeżeli nie dostrzega się wielopłaszczyznowego powiązania z prawem ochrony środowiska. Jak właściwie należy widzieć to powiązanie? Gdyby chodziło tylko o uznanie, że całe prawo gospodarki odpadami nacechowane jest przez prawo ochrony środowiska, to przecież teza ta jest od dawna uznawana przez naukę prawa ochrony środowiska. Gdyby więc rezultatem naszych dociekań miało pozostać stwierdzenie, że przedmiotu prawa gospodarki odpadami nie można ustalić, jeśli abstrahuje się od przedmiotu prawa ochrony środowiska, w którym się on realizuje, wyważalibyśmy po prostu otwarte drzwi. Gdybyśmy wszakże ograniczyli się do tego banalnego wniosku, znaczyłoby to, że zapomnieliśmy w toku wywodów o podstawowych założeniach teorii prawa. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że badanie przedmiotu prawa gospodarki odpadami zwraca uwagę na istotny wpływ badań przedmiotu prawa ochrony środowiska. Trudno jednak zarazem nie zauważyć, iż traktując przedmiot prawa gospodarki odpadami jako konstrukcję teoretyczno-prawną, a system prawa gospodarki odpadami jako swoistą formę otoczenia systemowego przedmiotu prawa gospodarki odpadami, nie uwzględniamy jeszcze nawet w najmniejszym stopniu tego, co o istocie przedmiotu prawa mówi teoria prawa.

Potraktujmy więc jako punkt wyjścia przy ustaleniu przedmiotu prawa gospodarki odpadami – pojęcie „gospodarka odpadami" i dokonajmy jego wykładni, wykorzystując do tego cechy prawa gospodarki odpadami. Treść tego pojęcia będzie szerzej rozszyfrowana w rozdziale 8 książki. Przez gospodarkę odpadami rozumie się wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.). Pobieżna analiza treści tego pojęcia pokazuje nam ścisły związek zachodzący między zakresem a treścią tego prawa, przechodzenie jednej kategorii w drugą. Proces ten może być rozumiany jako jedność przedmiotu prawa gospodarki odpadami, wykluczająca jakąkolwiek różnorodność jego cech. Tak przecież nie jest. Zakres i treść przedmiotu prawa gospodarki odpadami stanowią dwie wzajemnie uzależnione i warunkujące się płaszczyzny badania prawa. Problem, który, jak sądzimy, istnieje, nie jest związany ze wskazaniem definicji przedmiotu prawa, lecz

z ujawnieniem istoty celu badania przedmiotu prawa. Zdefiniowanie przedmiotu prawa może oznaczać właśnie ukazanie sprzecznej natury tego zagadnienia. W zakresie przedmiotu prawa odzwierciedlone są poszczególne instytucje prawne, a w ich treści istotne i konieczne cechy przedmiotu funkcji prawa ochrony środowiska. Powstaje jednak pytanie: Co może wnieść badanie przedmiotu prawa do zrozumienia istoty i funkcji prawa? Wynikiem badania naukowego przedmiotu prawa może być zdobycie nowej wiedzy o systemie prawa i dynamice jego rozwoju wynikającej właśnie z jego funkcji.

Przez przedmiot prawa gospodarki odpadami w tym opracowaniu będziemy rozumieli zespół podstawowych instytucji prawnych, które nauka prawa ochrony środowiska bada i studiuje celem poznania specyficznego charakteru norm i wypracowania niezbędnych zaleceń dla podmiotów uczestniczących w stosunkach prawnych wyznaczających ich prawa i obowiązki w postępowaniu z odpadami. Przyjmujemy, że przedmiot i treść prawa gospodarki odpadami są całością nierozdzielną. Z tego powodu nie występuje przedmiot prawa bez odpowiadającej jemu treści. Należy też pamiętać, że pojęcia: „przedmiot" i „treść prawa gospodarki odpadami" podlegają ewolucji. W najszerszym znaczeniu przedmiot prawa gospodarki odpadami jest środkiem wyrażania idei tego prawa. Przedmiot prawa gospodarki odpadami może być postrzegany jako złożony system powiązanych trwale, wzajemnie od siebie uzależnionych instytucji prawnych realizujących idee prawa.

Rozwój systemu prawa ochrony środowiska treść tych idei zmienia i wzbogaca. Zależnie od etapu ewolucji systemu prawa ochrony środowiska przedmiot i treść prawa gospodarki odpadami może się rozmaicie kształtować. W rozważaniach o przedmiocie prawa jedno z naczelnych miejsc zajmuje problem metod badania prawa. Z. Ziembiński zaznacza, że „Nie każdy sposób postępowania jest metodą postępowania, lecz tylko taki, który stosowany jest świadomie"[23]. Pojęcie metody naukowej jest pojęciem gatunkowym, podrzędnym w stosunku do pojęcia metody jakiegokolwiek postępowania, zmierzającego do osiągnięcia w danych warunkach jakiegoś założonego celu[24].

Prawo gospodarki odpadami możemy traktować w najszerszym ujęciu jako instrument realizacji celów prawa ochrony środowiska. Tylko więc wyraźne i głębokie rozumienie przedmiotu prawa ochrony środowiska umożliwia wykrycie i poznanie istoty przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Z tego powodu nasze rozważania musimy rozpocząć od analizy przedmiotu prawa ochrony środowiska. Czyż przedmiot prawa gospodarki odpadami można wytłumaczyć, nie ujmując jego związku z przedmiotem prawa ochrony środowiska? Pytanie postawione w ten sposób ma duże znaczenie dla poznania istoty przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Zależności przedmiotu prawa gospodarki odpadami od przedmiotu

[23] Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 8.
[24] *Ibidem*, s. 7.

prawa ochrony środowiska nie należy rozumieć w sposób uproszczony. Próba pozornego zawężania zakresu przedmiotu prawa ochrony środowiska jest w istocie rzeczy próbą zasklepienia się w sferze tzw. czystej i tradycyjnej wizji podziału systemu prawa na gałęzie. Wąskie postrzeganie przedmiotu prawa gospodarki odpadami prowadzi również nieuchronnie do uproszczonego pojmowania celów i funkcji prawa ochrony środowiska. Jest rzeczą zupełnie oczywistą, że należy odrzucić zarówno wąskie pojmowanie przedmiotu prawa ochrony środowiska, jak i wąskie pojmowanie przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Innym skrajnie przeciwstawnym punktem widzenia jest zbyt szerokie pojmowanie przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Prowadzi to do tego, że w istocie rzeczy roztapia się on w obszarze systemu prawa ochrony środowiska oraz w dorobku najrozmaitszych nauk szczegółowych prawoznawstwa powiązanych z prawem ochrony środowiska. Zacierają się także w ten sposób granice przedmiotu prawa gospodarki odpadami i zanika widzenie jego specyfiki.

To, co powinno wyróżniać przedmiot prawa gospodarki odpadami spośród innych dziedzin prawa ochrony środowiska, często zostaje zepchnięte na dalszy plan i nieomal uznane za mało ważne, za sprawę drugiego rzędu. Nie można zgodzić się z takim podejściem. Prawo gospodarki odpadami jest kontynuacją prawa i polityki ochrony środowiska. Przedmiot prawa gospodarki odpadami jest związany z badaniem prawidłowości funkcjonowania gospodarki odpadami w zgodzie z wymaganiami prawa ochrony środowiska. Na czym polega szkodliwość i niebezpieczeństwo zbyt szerokiego pojmowania przedmiotu prawa gospodarki odpadami? Przede wszystkim na tym, że uwaga i wysiłki badaczy zostają rozproszone na podejmowanie działań na zbyt wielu kierunkach odrywających treść prawa gospodarki odpadami od jego głównych funkcji.

Przedmiot prawa gospodarki odpadami powinien być oparty na jednolitym i spójnym systemie wartości realizowanych w prawie ochrony środowiska. Reasumując dotychczasowe wywody, należy podkreślić, że nic nie uzasadnia ani zbyt szerokiego, ani zbyt wąskiego rozumienia przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Trzeba w szczególności zaznaczyć, że w jego określeniu można łączyć problemy pochodzenia i istoty tego prawa z badaniem sposobów stosowania go przez praktykę. Te grupy zagadnień tworzą nierozerwalną więź. Stanowią one integralną jedność i nie wolno w żadnym wypadku tych powiązań ignorować w ustaleniu zakresu pojęcia „przedmiot prawa gospodarki odpadami". Niemniej jednak, jak już była o tym mowa wcześniej, nie oznacza to wcale, że wszystkie problemy mające jakąś relację do prawa gospodarki odpadami mieszczą się w zakresie jego przedmiotu. Wiadomo, że naukę prawa ochrony środowiska, jak wszelką naukę, rodzą potrzeby praktyczne, że nauka powinna służyć praktyce. W naszym przypadku nauka powinna stanowić pomoc w wypracowaniu metod stosowanych w gospodarowaniu odpadami. Nauka prawa ochrony środowiska nie kończy się więc na badaniu przedmiotu prawa jej poszczególnych dziedzin. Musi

być także nauką stosowaną, posiadającą swój aspekt ściśle praktyczny, związany m.in. z opracowaniem modeli prawnych, których treść odnosi się także do przedmiotu prawa. Byłoby więc błędem sprowadzać naukę prawa ochrony środowiska wyłącznie do badania najogólniejszych konstrukcji teoretycznych. Nauka taka stanowiłaby sposób na tworzenie pustych i abstrakcyjnych modeli prawnych oderwanych od praktyki. Podchodząc z takich pozycji do określenia przedmiotu i treści prawa gospodarki odpadami, trzeba tu jeszcze podkreślić, że ściśle praktyczny aspekt nauki prawa ochrony środowiska nie ogranicza się do samej metody badania np. przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Metoda ta jest jednym z instrumentów wykorzystywanych przy ustalaniu treści prawa ochrony środowiska.

Współczesna nauka prawa ochrony środowiska ma następujące zadania w zakresie określenia przedmiotu dziedzin tego prawa: 1) wykrywanie i badanie obiektywnych praw i prawidłowości rozwoju prawa ochrony środowiska; 2) opracowywanie na podstawie poznania naukowego modeli prawnych dziedzin tworzących system prawa ochrony środowiska; 3) badanie problematyki i wytycznie sposobów przygotowania procesów doskonalenia prawa ochrony środowiska np. w kierunku jego kodyfikacji; 4) opracowywanie podstaw teoretycznych instytucji prawnych oraz 5) opracowywanie problemów rozwoju dziedzin szczegółowych systemu prawa ochrony środowiska.

Wskazując na określenie przedmiotu prawa gospodarki odpadami, uważamy za konieczne podkreślić, że nie stanowi on po prostu konglomeratu jakiegoś mechanicznego zlepku szeregu przedmiotów dziedzin szczegółowych prawa ochrony środowiska. W istocie rzeczy przedmiot prawa gospodarki odpadami powinien tworzyć spójny i ściśle skonkretyzowany system celów ochrony prawnej środowiska przed zanieczyszczeniem w postaci odpadów. Reszta dyscyplin systemu prawa ochrony środowiska powinna obsługiwać i zapewniać prawidłowe funkcjonowanie tych celów realizowanych w prawie gospodarki odpadami. Nietrudno się przekonać, że tak nie jest, jeśli przyjrzeć się treści regulacji dziedzin prawa ochrony środowiska.

Analizując pojęcie przedmiotu prawa gospodarki odpadami, możemy zaobserwować kontrast między formalną a materialną metodą budowy pojęć prawnych gospodarki odpadami i ochrony środowiska. Dotyczy ona w ocenie S. Rittermana szczególnych pojęć treści prawa, a także opisu poszczególnych instytucji prawnych[25]. Elementy materialne pojęć dogmatycznych, tj. elementy pozatekstowe, zaczerpnięte z podłoża społecznego, nie są niczym innym jak sprecyzowaniem w odniesieniu do poszczególnego przepisu lub określonej grupy przepisów[26]. Również na gruncie teorii prawa administracyjnego sygnalizowane są problemy z ustaleniem przedmiotu tego prawa. Z. Duniewska wyraźnie stwier-

[25] *Ibidem*, s. 16.
[26] *Ibidem*.

dza, że „Przedmiot prawa administracyjnego nie jest łatwy do wyznaczenia”[27]. Jej zdaniem, próba jego pełnego zakreślenia zdana jest chyba na niepowodzenie ze względu na specyfikę prawa administracyjnego wyrażającą się w jego niejednorodności i niezwykle rozległym obszarze poddanym jego unormowaniom, „których granice na dodatek nie są i nie mogą być wytyczone w sposób kategoryczny”[28]. Doniosłość znaczenia przedmiotu prawa, autorka słusznie widzi przy podejmowaniu wysiłków uchwycenia dystynkcji między prawem administracyjnym a innymi gałęziami (działami) prawa[29].

Przedstawiciele prawoznawstwa niezależnie od reprezentowanego kierunku są zgodni, że nie istnieje jedno uniwersalne określenie przedmiotu prawa. Okazuje się, że w licznym zbiorze różnego typu poglądów na temat przedmiotu prawa wartościowanie ich wymaga wprowadzenia wielu założeń ubocznych. Uzyskane w ten sposób uogólnienia są bardzo dyskusyjne. Co więcej, wypracowanie uniwersalnego i ogólnego modelu przedmiotu prawa spełniającego wszystkie postulaty stawiane pod jego adresem przez przedstawicieli różnych dyscyplin szczegółowych prawoznawstwa nie jest w naszej ocenie możliwe. W rezultacie poszczególni specjaliści starają się absolutyzować znaczenie własnych postulatów dotyczących przedmiotu prawa.

Różnorodność ujęć przedmiotu prawa w praktyce stanowi wyzwanie dla naturalnej skłonności do klasyfikowania gałęzi systemu prawa. Dotychczasowe próby wyjaśnienia prawidłowości rządzących kształtowaniem się struktur wchodzących w skład przedmiotu prawa ochrony środowiska nie przyniosły rezultatów pozwalających na sformułowanie powszechnie akceptowanych uogólnień dotyczących jego definicji. Jest to w gruncie rzeczy nieuchronne następstwo założeń, jakie możemy odnaleźć w poglądach cytowanych wyżej autorów na temat ogólnego znaczenia przedmiotu prawa. Ważną przyczyną wieloznaczności i zamętu w poszukiwaniu czynników wyjaśniających procesy rozwoju elementów tworzących przedmiot prawa jest brak powszechnie zaakceptowanej i użytecznej poznawczo definicji pojęcia „prawo”. Z reguły prawo definiuje się w kategoriach czysto opisowych, co z góry wskazuje na analizę związków korelacyjnych, np. liczby uprawnień z liczbą obowiązków.

Przedmiot prawa obejmuje cechy stosunków prawnych, które w pewnych granicach mogą być traktowane jako stałe wyznaczniki zachowań adresatów norm prawnych. Przedmiot prawa to także zbiór zależności, jakie powstają na tle stosunków prawnych. Zdaniem K. Opałka, „kryterium przedmiotowe w wydzielaniu gałęzi prawa jest decydujące, że kwestia podmiotów danych normowanych

---

[27] Z. Duniewska, *Prawo administracyjne*. *§ Zakres*, *przedmiot*, *rola*, *cele*, *funkcje*, *czynniki wyznaczające i cechy prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 103.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*.

stosunków społecznych jest tylko akcesoryjna i podporządkowana kryterium przedmiotowemu”[30].

Wszystkim tym sposobom określenia przedmiotu prawa można zarzucić, że są zbyt ogólne na nasze potrzeby, tj. zdefiniowania przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Zgodnie z ogólnym założeniem definicja powstaje przez wskazanie rodzaju lub różnicy gatunkowej (*definitic fit per genus et differentiam specificam*). Określenie przedmiotu prawa polega na ustaleniu dziedziny systemu prawa, która stanowi jego otoczenie normatywne.

Różnorodność przedmiotów prawa odpowiada różnorodności dziedzin systemu prawa. Im wielostronnej i głębiej przebiegają podziały systemu prawa na gałęzie, tym bardziej zróżnicowany i specjalistyczny staje się przedmiot prawa. W analizowanym modelu systemu prawa gospodarki odpadami jest szczególnie widoczne. Wynika z tego, że nie istnieje i nie może istnieć wieczny i niezmienny przedmiot prawa. System prawa zmienia się i rozwija wraz z rozwojem przedmiotu gałęzi, które go tworzą. Zmiany zachodzące w systemie mają podstawę obiektywną i nie są wynikiem jakiegoś dowolnego zgrupowania przedmiotów prawa. Ustalenie przedmiotu prawa jest równoznaczne z wyjaśnieniem, jakie cechy decydują o jego kształcie.

4.2. Cechy przedmiotu prawa gospodarki odpadami

Po przedstawieniu ogólnych założeń teoretycznych dotyczących przedmiotu prawa dalszą cześć rozważań skoncentrujemy na rozpatrzeniu problemów dotyczących cech przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Kolejność naświetlenia tych zagadnień powinna przybliżyć nas do stworzenia pełnego obrazu modelu systemu prawa gospodarki odpadami.

Przedmiot prawa gospodarki odpadami zaliczam do kompleksowych elementów regulacji prawnej, powstałych w granicach systemu prawa ochrony środowiska. Rozbudowa wewnętrznej struktury systemu prawa ochrony środowiska pozostaje w ścisłym związku ze wzrostem stopnia komplikacji realizowanych celów przez prawo. W tej sytuacji nie wystarcza już względnie prosta struktura systemu prawa ochrony środowiska, tj. szczebel najwyższy obejmujący konstytucję oraz ustawy: p.o.ś. i u.o. Regulacje te wyznaczają cele główne dla szczebli pośrednich obejmujących np. system prawa gospodarki odpadami. Taka budowa systemu prawa ochrony środowiska ma decydujący wpływ na ustalenie cech przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Cechy te są obiektywnie uwarunkowane m.in. tym, że system prawa ochrony środowiska wyznacza granice zewnętrzne określenia przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Najogólniej przedmiotem prawa ochrony środowiska jest całe środowisko. Jednakże taki sposób określenia

[30] K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 176.

przedmiotu prawa ochrony środowiska, wymaga skonkretyzowania cech prawa gospodarki odpadami. W definiowaniu tych cech należy podkreślić to, co jest najważniejsze dla ochrony prawnej środowiska przed odpadami. Są to standardy ochrony środowiska. Tak więc przedmiotem prawa gospodarki odpadami jest gospodarka odpadami, rozpatrywana nie abstrakcyjnie poza ochroną środowiska, lecz w sposób zintegrowany z nią w ramach tych standardów. J. Nowacki przedmiotem prawa nazywa to wszystko, z powodu czego podmioty prawa wstępują w stosunki prawne i co stanowi obiekt ich wzajemnych praw i obowiązków[31].

W ramach możliwych podziałów prawa szczególne znaczenie dla dalszego ustalenia i doprecyzowania cech przedmiotu prawa gospodarki odpadami ma podział dychotomiczny na: „prawo publiczne" i „prawo prywatne"[32]. Można postawić dwa podstawowe pytania: 1) Co jest zasadniczym przedmiotem prawa ochrony środowiska i co jest przedmiotem prawa gospodarki odpadami? 2) Czy mamy tu do czynienia z tym samym przedmiotem, jakim jest środowisko i jego zasoby? Według A. Zinowiewa, „Gdy mówi się o zmianach przedmiotu *a*, to zakłada się, że jego stany rejestrowane są w czasie t^1 i w czasie t^2, przy czym jedno z t^1 i t^2 wyprzedza drugie w porządku czasowym. Ma się tu na myśli „jeden i ten sam (»ten sam«) wydaje się oczywiste, zasługuje ono jednak na bardzo poważne potraktowanie, gdyż od niego zależy los wielu twierdzeń, a nawet koncepcji"[33]. Zdaniem cytowanego autora, aby można uważać przedmioty empiryczne *a* i *b* za jeden i ten sam przedmiot, muszą one spełniać następujące warunki: 1) w dowolnym czasie przedmiot *a* jest identyczny z przedmiotem *b* pod względem dowolnego porządku przestrzennego ustalonego z uwagi na dowolną relację porządkującą; 2) zawsze, gdy istnieje jeden z przedmiotów *a* i *b*, to zdaniem A. Zinowjewa istnieje drugi z nich. Według reguły kontrapozycji mamy: jeśli nie istnieje jeden z nich, to nie istnieje i drugi. Autor ten uważa, że jeśli twierdzimy, że *a* i *b* są jednym i tym samym przedmiotem, to spełnione są twierdzenia 1 i 2[34]. W najszerszym znaczeniu przedmiotem prawa ochrony środowiska jest ochrona środowiska. W myśl art. 3 pkt 13 p.o.ś. ochrona środowiska oznacza podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Środowiskiem zgodnie z art. 3 pkt 39) jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka,

[31] J. Nowacki, *Stosunek prawny*, [w:] J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, *część I*, Katowice 1986, s. 172–173.

[32] H. Rot, *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19, s. 124 i n.

[33] A. Zinowjew, *Logika*…, s. 279.

[34] *Ibidem*.

a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami". Przyjmujemy definicję legalną, która znajduje się w ustawie p.o.ś. Jednakże takie określenie nie jest dostatecznie jasne i będzie wymagało skonkretyzowania na gruncie prawa gospodarki odpadami.

W ujęciu węższym przedmiotem prawa gospodarki odpadami jest ogół stosunków prawnych, powstających w związku z gospodarowaniem odpadami. Dokładne wskazanie takich stosunków jest z kolei przedmiotem regulacji szczegółowych, które łącznie tworzą system prawa gospodarki odpadami. Chcąc sformułować krótką definicję przedmiotu prawa gospodarki odpadami, należy podkreślić to, co jest najważniejsze, a mianowicie różne prawne formy gospodarowania odpadami, których strukturę, charakter prawny oraz wzajemne powiązania i zasady przechodzenia jednych w drugie powinna badać nauka prawa ochrony środowiska. Właśnie zasady postępowania z odpadami przesądzają o charakterze przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Rozwijająca się materia prawa gospodarki odpadami pokazuje, w jakim kierunku powinniśmy podążać z badaniem jego przedmiotu. Samo środowisko podlega stałym wpływom działalności gospodarczej. Z tego powodu charakterystyka przedmiotu prawa gospodarki odpadami nie może pomijać praktycznych konsekwencji wpływów: gospodarki na środowisko oraz środowiska na gospodarkę w kontekście postępowania z odpadami.

Przedmiotem prawa gospodarki odpadami są stosunki prawne, rozumiane nie w sposób abstrakcyjny poza procesami gospodarczymi, lecz w sposób konkretny, czyli taki, który uwzględnia wzajemny wpływ środowiska i gospodarki w ramach gospodarowania odpadami. Celem podstawowym badania przedmiotu prawa gospodarki odpadami powinno być przewidywanie zmian, które będą zachodziły w obszarze styczności regulacji prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego. Wyniki tych badań powinny być wykorzystane w procesie legislacyjnym obejmującym regulację przedmiotu prawa gospodarki odpadami.

Wyróżnienie działów i wyodrębnianie się różnych przedmiotów szczegółowych nauk prawnych jest jednym z podstawowych zadań nauki prawa. Ścisłe określenie przedmiotu prawa gospodarki odpadami jest także zagadnieniem złożonym wymagającym poddania go wieloaspektowej analizie. Stosunki między prawem gospodarczym a prawem ochrony środowiska ogniskują się m.in. w przedmiocie prawa gospodarki odpadami. J. Grabowski, rozważając wzajemne relacje zachodzące między prawem jako sferą normatywną a gospodarką jako fragmentem otaczającej nas rzeczywistości, stwierdza pierwszeństwo gospodarki w tym sensie, że prawo, rozumiane jako pewien porządek normatywny, powstaje zawsze na bazie określonej rzeczywistości społecznej, której istotnym elementem są istniejące w danym miejscu i czasie stosunki gospodarcze[35].

[35] J. Grabowski, *Prawo a gospodarka*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 4.

Odróżniamy dwa zasadnicze rodzaje problemów prawnych związanych z określeniem cech przedmiotu prawa gospodarki odpadami: problemy zainspirowane praktyką gospodarczą (np. problem zakresu wolności gospodarczej w gospodarczym korzystaniu z zasobów środowiska i reglamentacją prawną postępowania z odpadami) oraz zagadnienia zakresu prawa gospodarki odpadami czy raczej samych granic tego prawa, które stanowią typowe problemy prawne nauk szczegółowych prawoznawstwa albo z takimi zagadnieniami są ściśle powiązane (np. problem przenikania się zakresu prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego stosunków gospodarczych).

Cechą przedmiotu prawa gospodarki odpadami jest relacja (stosunek) określający zależność zachodzącą między normami prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego w procesie gospodarowania odpadami. Budowa (struktura) prawa gospodarki odpadami opiera się na pewnych przyjętych założeniach, o których pisaliśmy w rozdziale 2, jakie powinny być przestrzegane, jeżeli prawo ma zbudowane prawidłowo podstawy teoretyczne.

Inne cechy przedmiotu prawa gospodarki odpadami odzwierciedlają złożoną strukturę tego prawa. Przede wszystkim dlatego, że prawo gospodarki odpadami łączy w sobie dwie zasadniczo różne dziedziny: prawo gospodarcze i prawo ochrony środowiska. Przedmiot prawa gospodarki jest nie tylko swoistym elementem tego prawa stworzonym według pewnych zasad, ale równocześnie zewnętrznym (materialnym) wyrazem celów prawa i jego funkcji. Z dwoistego charakteru prawa gospodarki odpadami wypływają trudności w oznaczeniu i ustaleniu cech jego przedmiotu, zakresu oraz wypracowaniu metod badawczych. W podobnym położeniu znajduje się także przedmiot prawa ochrony środowiska.

Badając system prawa, aktualna jest potrzeba kompleksowego ujęcia różnorodnych jego gałęzi w procesie ich wzajemnego oddziaływania i nakładania się na siebie ich zakresów oraz przenikania wzajemnego ich przedmiotów. Rodzi się tu jednak pytanie, jak należy rozumieć pojęcie całości w prawie? Czy całością jest system prawa, czy też całość taką tworzą dopiero kompleksowe gałęzie prawa i kompleksowe dyscypliny prawa? Kryterium całości pozwala łatwiej wyodrębnić przedmiot prawa i części składowe tak rozumianego kompleksowego obszaru systemu prawa.

Kompleksowa dziedzina prawa gospodarki odpadami składa się z określonej liczby instytucji prawnych, które muszą mieć odpowiednie cechy jakościowe w postaci np. wspólnego przedmiotu regulacji prawnej. Musi ponadto istnieć pomiędzy tymi instytucjami ściśle określona wzajemna zależność dotycząca przedmiotu ochrony prawnej. W tym przypadku przedmiotem tym jest środowisko traktowane jako kompleks powiązanych ze sobą i oddziaływujących wzajemnie na siebie elementów.

Na kompleksowość w odniesieniu do prawa gospodarczego zwracał uwagę S. Włodyka. Jego zdaniem, „kompleksowość prawa gospodarczego ma znaczenie właściwe. Wychodzi się mianowicie z założenia, iż prawo to jest formą syntezy

ponadgałęziowej, tj. syntezy na szczeblu wyższym niż gałęzie prawa tradycyjnej systematyki praw. Prawo gospodarcze stanowi wówczas klasę leżącą na innym piętrze podziału, aniżeli tradycyjne gałęzie prawa. W konsekwencji przynależność pewnych instytucji czy stosunków prawnych do prawa gospodarczego nie pozbawia poszczególnych ich elementów administracyjnego czy cywilnego charakteru. Należą one bowiem równocześnie do prawa gospodarczego, zaś swymi fragmentami do tych podstawowych gałęzi prawa. Stosunek prawa gospodarczego do podstawowych gałęzi prawa nie opiera się więc na zasadzie rozłączności, wymagającej przeprowadzenia ścisłego rozgraniczenia (delimitacji), lecz na zasadzie pokrywania się. Podział kompetencji między prawem gospodarczym a podstawowymi gałęziami prawa może jedynie mieć charakter podziału pracy i zainteresowań, a to jest konsekwencja innego punktu widzenia na ten sam przedmiot"[36].

Dziedzinę prawa gospodarki odpadami widzimy zatem nie w formie sumarycznego połączenia pewnej grupy norm prawnych, ale jako systemowy kompleks regulacji związanych z gospodarowaniem odpadami. Tworzony jest w ten sposób system norm o charakterze międzygałęziowym. Normy połączone ze sobą zgodnie z kryterium treściowym oraz formalnym tworzą taką właśnie całość. W ten sposób np. w ramach systemu prawa ochrony środowiska pewien zbiór norm może posiadać cechę systemowości, albo cechę sumaryczności. W prawie gospodarki odpadami szczególne znaczenie ze względu na kryterium przedmiotu ma cecha systemowości. Regulacje tworzące system prawa gospodarki odpadami oddziałują na siebie i są ze sobą powiązane relacjami wewnętrznymi wynikającymi ze szczególnej (kompleksowej) struktury norm chroniących środowiska. Tymi regulacjami są np. ustawa o odpadach.

Dostrzegamy, jak prawo gospodarki odpadami wypełnia swoją treścią system prawa ochrony środowiska i w pewien sposób zmienia jego treść. Oddziaływanie tego obszaru regulacji na system prawa ochrony środowiska oraz jego części składowe pokazuje w jakim kierunku idą także zmiany w obszarze prawa publicznego.

Z tego powodu wyodrębniający się przedmiot prawa gospodarki odpadami jako całość musi posiadać cechy systemowości i kompleksowości. Wzajemne oddziaływanie elementów składowych prawa ochrony środowiska warunkuje powstanie jej wewnętrznej i zewnętrznej cechy integracyjnej. Integrację wewnętrzną prawa gospodarki odpadami zapewniają m.in. zasady prawne ochrony środowiska oraz kompleksowe instytucje prawne służące realizacji wspólnych celów takich jak np. zapewnienie zrównoważonego rozwoju w gospodarce odpadami. Integracja zewnętrzna przejawia się w przekrojowym charakterze tej dziedziny prawa łączącym prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym i administracyjnym. Jest to płaszczyzna regulacji o wciąż płynnych granicach co znacznie utrudnia poczynienie ostatecznych twierdzeń dotyczących przedmiotu tego prawa.

[36] S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. I, Warszawa 1981, s. 16.

Z tych powodów przedmiot prawa gospodarki odpadami nie może być analizowany tylko w sposób statyczny, lecz przede wszystkim w ujęciu dynamicznym uwzględniającym także sprzeczności, jakie w nim zachodzą w systemie prawa ochrony środowiska. Zwracał na to uwagę O. Lange. „W układach stanowiących całość pojawiają się sprzeczności, które uniemożliwiają trwanie układu w stanie niezmiennym. Sprzeczności te wywołują w układzie zmiany, które prowadzą do zaniku powstałych sprzeczności. Zmiany te są jednak zarzewiem sprzeczności, które z kolei wywołują nowe zmiany w układzie itd. W rezultacie układy stanowiące całość nigdy nie mogą spocząć w stanie niezmiennym, zmieniają się bezustannie. Zmiany te przebiegają jednak w określonym kierunku, czyli stanowią proces rozwoju. W toku rozwoju poszczególne całości łączą się w układy bardziej skomplikowane; w całości (wyższego rzędu), które odznaczają się nowymi właściwościami i nowymi prawidłowościami, nie spotykanymi dotychczas”[37].

Możemy postawić pytanie, jaki jest cel lub cele podziałów prawa? F. Longchamps wskazuje na trzy cele podziałów prawa odnoszące się do ich przedmiotu: teoretyczne, praktyczne i dydaktyczne[38]. Względy teoretyczne przesądzają o podziale wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenie teoretyczne[39].

Wskazując na cele podziału prawa, nie dążymy zatem wyłącznie do zbudowania takiego lub innego modelu systemu prawa, lecz chcemy pokazać i wyjaśnić podstawowe cechy właściwe i charakterystyczne dla tego obszaru systemu prawa ochrony środowiska. Nasze wysiłki zmierzające do kompleksowego rozwiązywania problemów prawa ochrony środowiska muszą uwzględniać respektowanie powiązań systemu prawa ochrony środowiska z systemem publicznego prawa gospodarczego. Możemy mówić o konieczności traktowania spraw z zakresu ochrony środowiska w relacjach wzajemnych z gospodarką. Pomiędzy wysiłkami zmierzającymi do kompleksowego lub systemowego podejścia do badania przedmiotu prawa gospodarki odpadami a możliwościami realizacji takiego ujęcia istnieje duża dysproporcja. Nadal nie posiadamy narzędzi metodycznych do pracy rzeczywiście systemowej nad badaniem przedmiotu prawa ochrony środowiska oraz jego elementów. Pamiętając o konieczności kompleksowego podejścia do rozwiązywanych problemów prawa ochrony środowiska, nadal koncentrujemy naszą uwagę na rozwiązywaniu zagadnień cząstkowych stosowania prawa ochrony środowiska, które uważamy w danym okresie za najistotniejsze dla teorii i praktyki.

---

[37] O. Lange, *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, Warszawa 1962, s. 9–10.

[38] F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967, nr 16, s. 3.

[39] Wskazuję tutaj na poglądy przedstawione w tym zakresie przez J. Wróblewskiego, *Struktura pozioma systemu prawa*, [w:] J. Wróblewski (red.), W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, wyd. 3 zm., s. 409 i n.

Rozdział 5. Regulacje prawne gospodarki odpadami w prawie Unii Europejskiej

5.1. Założenia systemu regulacji

W systemie regulacji dotyczących gospodarki odpadami w prawie Unii Europejskiej (UE) ważnym zadaniem o znaczeniu ogólnogospodarczym jest utworzenie jednolitego systemu prawa gospodarki odpadami opartego na metodach prawno-ekonomicznych. System taki według założeń powinien zlikwidować brak kompleksowości w gospodarce odpadami i pozwolić na wprowadzenie jednolitego systemowego podejścia metodycznego w postępowaniu z odpadami. Utworzenie wspólnego systemu prawa gospodarki odpadami w UE będzie jednym z trudniejszych zadań realizowanych w najbliższej przyszłości. Obecnie tworzone są jego podwaliny.

Zbudowanie takiego systemu wymaga w pierwszej kolejności opracowania racjonalnego modelu prawa gospodarki odpadami stanowiącego jego podstawy. Model taki będzie się opierać się na obowiązujących już aktach prawnych dotyczących gospodarki odpadami oraz będzie czerpać z całości doświadczeń nagromadzonych w procesie stosowania przepisów regulujących postępowanie z odpadami w prawie wspólnotowym[1]. Założenia takie powinny umożliwić stworzenie efektywniejszych oraz optymalnych instrumentów prawnych gospodarki odpadami. Model systemu prawa gospodarki odpadami ma zapewnić możliwość maksymalnego wykorzystania odpadów jako surowca dla celów gospodarczych. System tworzonych w tym celu regulacji prawnych musi uwzględniać rachunek ekonomiczny, oraz bodźce materialnego zainteresowania skierowane do wytwórcy i posiadacza odpadów, realizujących założenia zasady „zanieczyszczający płaci".

Stworzenie jednolitego systemu prawa gospodarki odpadami w UE będzie oznaczać jakościowo nowy etap w całej gospodarce UE. Nie sposób przecenić gospodarczej efektywności utworzenia takiego systemu regulacji prawnych. Realizacja takiego zadania wymaga podjęcia wielu wysiłków w przezwyciężaniu poważnych trudności teoretycznych i praktycznych związanych ze stosowaniem prawa regulującego postępowanie z odpadami. Zagadnienia rozważane w tym

[1] Zob. też A. Mizgajski, *Gospodarka odpadami w 6 Programie działań Unii Europejskiej w ochronie środowiska. Wyzwania dla Polski*, [w:] *Techniczne, ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 133 i n.

rozdziale wiążą się głównie z przedstawieniem założeń systemu regulacji gospodarki odpadami w prawie UE. To, co zostało już zrealizowane w prawie unijnym regulującym gospodarkę odpadami, przekracza ramy badań czysto naukowych i nabiera coraz większego znaczenia praktycznego dla całej gospodarki UE.

Regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami nie możemy traktować jako podstawę skończonego modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Zwykle modele prawne są przeznaczone do analizowania procesu planowania tworzenia prawa w ujęciu dynamicznym ukierunkowanym na przyszłość. System prawa unijnego często określany jest jako system prawa europejskich organizacji międzynarodowych. Porządek prawny UE jest podobny do systemu prawnego państwa. Zadania w sferze gospodarki odpadami, które zostały powierzone organom UE, są zbliżone do zadań władz publicznych, ale nie tożsame z nimi. Unia powstała z woli państw suwerennych i jako swoisty twór prawa posługuje się określonymi instrumentami działania, dążąc w ten sposób do realizacji swoich celów m.in. w gospodarce odpadami.

Prawo gospodarki odpadami tworzone na szczeblu instytucji UE odgrywa coraz większy bezpośredni wpływ na inne obszary prawa UE, jak również na decyzje polityczne podejmowane przez organy władz publicznych państw członkowskich zwłaszcza w sferze ekonomii i polityki gospodarczej. Państwa suwerenne w formie traktatów międzynarodowych wyposażyły UE w instrumenty prawne. Ich prawo wewnętrzne dotyczące gospodarki odpadami podlega jednolitej wykładni postanowień traktatowych. Rozpatrując ogólne założenia systemu regulacji gospodarki odpadami w prawie UE, należy zwrócić uwagę na wiele problemów, których rozwiązanie umożliwi wybór właściwego modelu regulacji prawnej.

Przystępując do budowy systemu prawa gospodarki odpadami, należy najpierw dokonać wyboru odpowiedniego modelu, na podstawie którego podstawy prawne będą konstruowane. Rozstrzygnięcie problemu wyboru modelu systemu prawa gospodarki odpadami w UE nie jest sprawą łatwą. Przyjęcie jednego z możliwych rozwiązań jest uzależnione od następujących czynników: 1) jasnej interpretacji aktów prawnych tworzących podstawy modelu, 2) stopnia dokładności, z jaką model prawny opisuje gospodarkę odpadami, 3) możliwości względnie łatwego przełożenia konstrukcji modelu na treść regulacji prawnych oraz 4) ustalenia wspólnego jednolitego standardu gospodarki odpadami w UE.

5.2. Źródła unijnego prawa i polityki gospodarki odpadami

Analizując źródła unijnego prawa ochrony środowiska, można wyodrębnić prawo pierwotne i prawo wtórne. Do kategorii prawa pierwotnego należą traktaty założycielskie, umowy o przystąpieniu oraz inne umowy, których ranga jest równa traktatom założycielskim. Prawo wtórne tworzą: rozporządzenia, dyrektywy,

decyzje, zalecenia i opinie. Akty te charakteryzują się podstawowymi cechami: są efektem wykonywania kompetencji unijnych, są przyjęte w granicach swych kompetencji, zgodnie z traktatami i w ramach celów, które z nich wynikają oraz spełniają pewne wymogi formalne i proceduralne[2]. Rozporządzenia i dyrektywy są głównymi źródłami prawa gospodarki odpadami.

Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) w 1951 r., a następnie Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) w 1957 r. w czasie ich przyjmowania nie zawierały żadnych przepisów odnoszących się w sposób bezpośredni do gospodarki odpadami. Część przepisów traktatów odwoływała się pośrednio do problematyki ochrony środowiska oraz właściwego gospodarowania jego zasobami. Z treści art. 3 EWWiS wynikał nakaz popierania polityki racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych i unikania nadmiernej ich eksploatacji oraz poprawy warunków życia i pracy. Postanowienia art. 46 zobowiązywały Komisję Europejską (KE) do zbierania informacji koniecznych do polepszenia warunków życia i pracy ludzi zatrudnionych w gałęziach przemysłu, których traktat dotyczył.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – Euratom z 1957 r.[3] – za jeden z głównych celów wyznaczył stworzenie warunków wykorzystywania energii jądrowej bez zagrożenia dla życia i zdrowia ludności oraz stworzenie jednolitych norm bezpieczeństwa. Przepisy tego Traktatu budowały ponadto warunki do wspierania badań naukowych i rozpowszechniania wiedzy. Artykuł 35 przewidywał zobowiązanie skierowane do państw członkowskich dotyczące potrzeby tworzenia instalacji koniecznych do stałego kontrolowania poziomu napromieniowania powietrza, wód i gleby. Komisja Europejska miała prawo sprawdzania prawidłowości działania takich instalacji. Państwa członkowskie zobowiązane były do przekazywania jej planu składowania odpadów radioaktywnych. Ocenie poddawano zwłaszcza realizację planu pod kątem wywołania skażenia wód, gleby lub powietrza w innym państwie. Za podstawę prawną w traktacie o EWG do tworzenia pierwszych regulacji dotyczących gospodarki odpadami wykorzystywano treść art. 100. Przepis ten upoważniał Radę na wniosek KE do uchwalania dyrektyw w celu zbliżenia przepisów państw członkowskich, które miały bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku. Takie samo upoważnienie przewidywał art. 235 traktatu o EWG. Jednym z pierwszych aktów prawa wtórnego dotyczących zagadnień związanych z gospodarką odpadami była dyrektywa KE 67/548/WE z 27 marca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych[4].

---

[2] C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 491.

[3] Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz.UE, C 84/1, 30 marca 2010.

[4] Dz.Urz.WE, L 196, 16 sierpnia 1967, s. 1 ze zm.

Wyraźną podstawę prawną dla tworzenia polityki i prawa ochrony środowiska wprowadził dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 r. Do części III Traktatu EWG dodany został tytuł VII *Środowisko naturalne* (art. 130r–130t). Treść art. 130r. obejmowała pięć ustępów. W art. 130r określone zostały cele Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego. Obejmowały one zachowanie, ochronę i poprawę środowiska, przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego oraz zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych.

Przepisy JAE odwoływały się do zasad prawnych ochrony środowiska, takich jak: zasada prewencji, likwidacji szkody u źródła jej powstania, „zanieczyszczający płaci" oraz subsydiarności. Wymagania ochrony środowiska uznane zostały za składnik innych polityk wspólnotowych zapewniających realizację gospodarki odpadami. W ustępie 3 znalazło się zobowiązanie EWG do uwzględnienia przy opracowywaniu działań związanych ze środowiskiem naturalnym: dostępnych danych naukowo-technicznych, warunków środowiska naturalnego w różnych regionach Wspólnoty, potencjalnych korzyści i kosztów, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania oraz gospodarczego i społecznego rozwoju EWG jako całości i zrównoważonego rozwoju jej regionów. Upoważnienie EWG do podejmowania działań dotyczących środowiska naturalnego jedynie w zakresie, w jakim cele Wspólnoty w tej dziedzinie mogłyby zostać lepiej osiągnięte na poziomie Wspólnoty niż na poziomie krajowym uregulowane było w ustępie 4. Państwa członkowskie mogą wprowadzać w życie inne środki w dziedzinie środowiska naturalnego, przy czym muszą je finansować we własnym zakresie. W ust. 5 upoważniono EWG i państwa członkowskie do podejmowania współpracy w dziedzinie środowiska naturalnego z państwami trzecimi i kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi.

Kolejne podstawy prawne dotyczące gospodarki odpadami w prawie pierwotnym ustanowił Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.[5] Przepisy obejmujące art. 130r–130t wprowadzono do tytułu XVI *Środowisko naturalne*. Nowy art. 130r, który odwoływał się do zasady przezorności zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz stwarzał podstawy do prowadzenia współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w ochronie środowiska, gwarantował także prowadzenie gospodarki odpadami. Artykuł 130s zobowiązał państwa do finansowania działań w ochronie środowiska.

Traktat z Amsterdamu z 1997 r. wprowadził deklarację o umacnianiu spójności i ochrony środowiska naturalnego, przy uwzględnieniu zasady stałego rozwoju. Nowy traktat uzupełnił treść art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską o postanowienie, które zobowiązywały Wspólnotę do popierania harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej oraz utrzymanie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Traktat z Nicei z 2001 r. doprecyzował natomiast treść art. 175 TWE.

[5] Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864 ze zm.

Traktat z Lizbony zmienił traktat o Unii Europejskiej oraz traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie. Został on nazwany Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFU). Określenia „Wspólnota" i „Wspólnota Europejska" zostały zastąpione wyrazami „Unia" oraz „Unia Europejska". Po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego dotychczasowe art. 174–176 TWE przeniesione zostały do tytułu XX TFU w art. 191–193[6]. Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFU polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągania następujących celów: 1) zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, 2) ochrony zdrowia ludzkiego, 3) ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz 4) promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu[7].

Środki harmonizujące odpowiadające wymogom w dziedzinie ochrony środowiska obejmują, w odpowiednich przypadkach, klauzulę zabezpieczającą, która pozwala Państwom Członkowskim na podejmowanie, z pozagospodarczych względów związanych ze środowiskiem, środków tymczasowych, podlegających unijnej procedurze kontrolnej. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia: 1) dostępne dane naukowo-techniczne; 2) warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii; 3) potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania; 4) gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Treść art. 191 TFUE została włączona do prawa pierwotnego na podstawie art. 25 JAE, który wprowadził do części III TEWG art. 130r. Cele wynikające z art. 191 TFUE można traktować jednocześnie jako cele gospodarki odpadami

Regulacje dotyczące gospodarki odpadami w prawie UE obejmują w szczególności następujące akty prawne: 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy[8], 2) rozporządzenie (WE) nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów[9], 3) dyrektywę Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów[10], 4) dyrektywę 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów[11], 5) rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[12], 6) rozporządzenie Rady (UE) nr 333/2011 z 31 marca 2011 r. ustanawia-

[6] Dz.Urz.UE, C 15, 9 maja 2008, wydanie polskie, s. 47.

[7] Zob. W. Rogalski, *Gospodarka odpadami a ochrona klimatu*, PK 2010, nr 1, s. 51.

[8] Dz.Urz.WE, L 312, 22 listopada 2008, s. 3; zob. też. Z. Bukowski, *Problemy z transpozycją dyrektywy o odpadach*, „Recykling" 2012, nr 6, s. 16.

[9] Dz.Urz.WE, L 332, 9 grudnia 2002, s. 257 ze zm.

[10] Dz.Urz.WE, L 182, 16 lipca 1999, s. 228 ze zm.

[11] Dz.Urz.WE, L 332, 28 grudnia 2000, s. 353 ze zm.

[12] Dz.Urz.UE, L 190, 12 lipca 2006 ze zm.

jące kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE[13], 7) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)[14], 8) dyrektywę Rady 96/59/WE z 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT)[15], 9) rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE[16], 10) dyrektywę Rady 86/278/EWG z 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie[17], 11) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1102/2008 z 22 października 2008 r. w sprawie zakazu wywozu rtęci metalicznej, niektórych związków i mieszanin rtęci oraz bezpiecznego składowania rtęci metalicznej[18]. Jak widać z powyższego zestawienia, głównymi źródłami prawa wspólnotowego regulującego gospodarkę odpadami są dyrektywy i rozporządzenia.

W prawie gospodarki odpadami dyrektywy stanowią ważny instrument harmonizacji prawa państw członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana. Adresatem dyrektyw są wszystkie państwa członkowskie. Występują także dyrektywy, które są adresowana tylko do niektórych państw członkowskich. W takim przypadku są one wiążące dla tych państw w odniesieniu do zakładanego rezultatu. Przepisy dyrektywy wymagają transponowania do prawa krajowego. Państwa członkowskie powinny wywiązać się z tego obowiązku do końca terminu wyznaczonego w przepisach dyrektywy. Proces implementowania dyrektywy sprowadza się do przyjęcia aktu prawnego przez właściwy organ państwa członkowskiego. W ten sposób następuje wprowadzenie norm dyrektywy do wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego. Obowiązek prawny implementacji dyrektywy dotyczy terminowego i pełnego wdrożenia norm umieszczonych w dyrektywie do systemu prawa krajowego. W odniesieniu do dyrektyw możemy mówić o związaniu co do rezultatu i swobodzie co do formy i sposobów jego osiągnięcia. Związanie co do rezultatu polega na urzeczywistnieniu wszystkich merytorycznych przepisów dyrektywy w zakresie ogólnego zamierzonego celu, który został wyrażony w dyrektywie[19]. Taki cel ogólny wynika wyraźnie z przepisów np. dyrektywy Parlamentu Europejskiego

[13] Dz.Urz.UE, L 94, 8 kwietnia 2011, s. 2.
[14] Dz.Urz.UE, L 334, 17 grudnia 2010, s. 17 ze zm.
[15] Dz.Urz.UE, L 243, 24 września 1996, s. 31 ze zm.
[16] Dz.Urz.UE, L 33, 4 lutego 2006, s. 1 ze zm.
[17] Dz.Urz.UE, L 181, 4 lipca 1986, s. 6.
[18] Dz.Urz.UE, L 304, 14 listopada 2008, s. 75.
[19] Zob. wyrok TS w sprawie K. Lee przeciwko Ministerstwu Rolnictwa z dnia 6 maja 1980 r., 152/79, § 12, ECR 1980, s. 1495.

i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy. Należy podkreślić, że przepisy dotyczące terminu mają wiążący charakter. Wszystkie państwa członkowskie mają zatem obowiązek poszanowania terminów wyznaczonych w dyrektywie w celu jednolitego jej wykonania. Swoboda państw w zakresie wprowadzenia do prawa krajowego dyrektywy oznacza obowiązek podjęcia w państwie członkowskim wszelkich niezbędnych środków do zapewnienia pełnego osiągnięcia skutku dyrektywy zgodnie z jej celem.

Często występującym aktem prawnym regulującym gospodarkę odpadami w prawie UE jest rozporządzenie. Jest to akt mający zasięg ogólny. Rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia w prawie gospodarki odpadami mają najszerszy zasięg obowiązywania pod względem zakresu terytorialnego i podmiotowego. Ten akt prawny ma charakter abstrakcyjny i może znaleźć zastosowanie w nieokreślonej liczbie przypadków. Rozporządzenie jest porównywane do ustaw krajowych. Obowiązuje ono co do wszystkich jego elementów i nadaje się do bezpośredniego stosowania w każdym państwie członkowskim. Ta kategoria źródeł prawa wtórnego jest najczęściej wykorzystywana głównie w tych obszarach integracji europejskiej, które wymagają ujednolicenia stanowisk państw członkowskich. Przykładem realizacji takiej funkcji może być rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. Zasięg ogólny rozporządzenia oznacza, że stosuje się do obiektywnie określonych sytuacji i pociąga za sobą skutki prawne dla kategorii osób oznaczonych w sposób ogólny i abstrakcyjny. Zasięg ogólny jest równoznaczny z normatywnością tego aktu prawnego[20]. W ocenie S. Biernata, „Rozporządzenia są przejawem najgłębszej ingerencji prawodawcy wspólnotowego w porządki prawne państw członkowskich"[21]. Rozporządzenie wiąże nie tylko co do rezultatu, który ma być osiągnięty, ale także co do formy i metod jego osiągnięcia[22].

Do najważniejszych umów międzynarodowych, których przedmiot jest związany z prawem gospodarki odpadami, należą: 1) Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei 22 marca 1989 r.[23], 2) Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wchodniego Atlantyku, sporządzona w Paryżu 22 września 1992 r.[24] oraz 3) Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych sporządzona w Sztokholmie 22 maja 2001 r.[25]

---

[20] Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Zuckerfabrik Watenstedt GmbH przeciwko Radzie WE z dnia 11 lipca 1968 r., 6/68, ECR 1968, s. 409.

[21] S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 189.

[22] C. Mik, *Europejskie prawo*…, s. 495.

[23] Dz.U. 1995, nr 19, poz. 88 zał.

[24] Dz.Urz.UE, L 104, 3 kwietnia1998, s. 2 ze zm.

[25] Dz.Urz.UE, L 209, 31 lipca 2006, s. 3.

Obecnie polityka UE w gospodarce odpadami stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się w szczególności na zasadzie ostrożności oraz na zasadach: działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci" (art. 191 ust. 2). Na podstawie art. 191 ust. 3 przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Unia uwzględnia: 1) dostępne dane naukowo-techniczne, 2) warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Unii, 3) potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania oraz gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Marie-France Christophe-Tchakaloff uważa, że „zarządzanie odpadami opiera się głównie na oszczędzaniu surowców: w fazie zapobiegania wraz z wdrażaniem odpowiednich technologii"[26]. Sektorowe prawo ochrony środowiska UE jest związane z ochroną poszczególnych elementów środowiska. Regulacje te obejmują w szczególności gospodarkę odpadami oraz prawo emisyjne, a więc podstawowe obszary prawa ochrony środowiska UE, które są bezpośrednio powiązane z prawem gospodarki odpadami.

Ważnym źródłem polityki i prawa w dziedzinie gospodarki odpadami są ogólne programy działań UE w zakresie środowiska. Termin „program" oznacza opis możliwego w przyszłości toku działań, które są powiązane wspólnym celem takim jak np. ochrona środowiska przed odpadami. Plan w przeciwieństwie do programu dotyczy przyszłych czynów lub ich wytworów z uwzględnieniem przewidywanych nakładów na te czynności. Program działania może zawierać wiążące ustalenia dotyczące przedmiotu podejmowanych w przyszłości zadań. M. Górski programy działania organów państwowych lub instytucji zalicza do kategorii dokumentów, które mogą stanowić formalne źródło celów ochronnych[27]. Ranga i znaczenie programów działań w dziedzinie ochrony środowiska jest bardzo duża. W programach tych planuje się różnego rodzaju propozycje legislacyjne, które powinny być podjęte w celu zintegrowania wysiłków na rzecz ochrony środowiska. Rola tych programów dla kształtowania polityki ochrony środowiska jest bardzo duża. Chodzi tutaj o wspólne wypracowanie właściwych instrumentów i wdrożenie odpowiednich norm prawnych, które zapewnią wysoki poziom ochrony środowiska i gospodarki odpadami w UE. Za pomocą programów działań KE chce zwiększyć skuteczność wprowadzania w życie aktów prawnych. Programy działania umożliwiają także wyczerpujące informowanie społeczeństwa o polityce UE w dziedzinie ochrony środowiska. Sprawą najwyższej wagi, którą podkreślają tego rodzaju dokumenty, jest pełne oraz kompleksowe wprowadzenie w życie przez wszystkie państwa członkowskie unijnego prawa ochrony środowiska. Przyczynia się to do integracji polityki oraz działań na rzecz ochrony

[26] M.-F. Christophe-Tchakaloff, *Unia wobec sektora odpadów*, [w:] J.-C. Masclet (red.), *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne. Konferencja w Angres*, t. II, Lublin 1999, s. 337.

[27] M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 59.

środowiska w poszczególnych krajach oraz w całej UE. Wdrażanie prawa jest jednym z zadań priorytetowych każdego programu działań w dziedzinie ochrony środowiska.

Od 1972 r. realizacją objęto sześć programów działań w zakresie środowiska. W tym czasie wprowadzono również wiele aktów prawnych dotyczących gospodarki odpadami. Obecnie realizowany jest siódmy program działań w zakresie środowiska przyjęty na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. *Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety*[28]. Program ten został przyjęty na okres do 31 grudnia 2020 r. We wstępie do programu zwrócono uwagę, że Unia zgodziła się na ochronę środowiska i zdrowia ludzi poprzez zapobieganie negatywnemu wpływowi wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, lub zmniejszanie go, oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania dzięki stosowaniu następującej hierarchii postępowania z odpadami: zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku oraz unieszkodliwianie.

Jak wynika z treści pkt 35 programu, niektóre z istniejących instrumentów polityki dotyczących produkcji i konsumpcji mają ograniczony zakres. Należy opracować ramy, które odpowiednio zasygnalizują producentom i konsumentom konieczność propagowania oszczędnego gospodarowania zasobami oraz gospodarki obiegowej. Przyjęte zostaną środki mające na celu dalsze zwiększenie efektywności środowiskowej towarów i usług na rynku Unii w całym cyklu życia, w tym środki zwiększające podaż zrównoważonych produktów i stymulowanie znaczącej zmiany zapotrzebowania konsumentów na te produkty. Cel ten zostanie osiągnięty przy wykorzystaniu wyważonego połączenia zachęt dla konsumentów i przedsiębiorstw (w tym MŚP), instrumentów rynkowych oraz przepisów dotyczących ograniczenia oddziaływania ich działalności i produktów na środowisko. Z treści programu wynika, że konsumenci powinni otrzymywać dokładne, łatwe do zrozumienia i wiarygodne informacje o nabywanych produktach, zawarte na wyraźnych i spójnych etykietach, w tym dotyczące ochrony środowiska. Opakowania mają być optymalne pod względem składu chemicznego, aby zminimalizować ich wpływ na środowisko. Ramy polityki UE powinny zapewniać opracowywanie priorytetowych produktów wprowadzanych do obrotu w Unii zgodnie z ekoprojektem w celu optymalizacji efektywnego gospodarowania zasobami oraz materiałami. W celu ustalenia ram działania na rzecz poprawy efektywności gospodarowania zasobami, wykraczających poza kwestię emisji gazów cieplarnianych oraz problemy energetyczne, UE chce określić cele dotyczące zmniejszenia ogólnego oddziaływania konsumpcji w całym cyklu życia produktu na środowisko w szczególności w sektorze spożywczym, mieszka-

[28] Dz.Urz.UE, L 354, 28 grudnia 2013, s. 171.

niowym i w sektorze mobilności. Jak wynika z pkt 39 programu, w UE dostrzega się istnienie znacznego potencjału do poprawy zapobiegania powstawaniu odpadów i gospodarki odpadami w Unii, aby zapewnić lepsze wykorzystanie zasobów, otwarcie nowych rynków, tworzenie nowych miejsc pracy oraz ograniczenie zależności od przywozu surowców, zapewniając jednocześnie mniejsze oddziaływanie na środowisko. Planuje się wykorzystywanie odpadów jako jednego z kluczowych zasobów Unii. Przekształcenie odpadów w zasoby ma być powiązane z pełnym wdrożeniem unijnych przepisów dotyczących odpadów w całej Unii, opartym na surowym przestrzeganiu hierarchii odpadów oraz uwzględniającym różne rodzaje odpadów.

Za konieczne uznano podjęcie dodatkowych wysiłków zmierzających do ograniczenia produkcji odpadów na mieszkańca i produkcji odpadów w wartościach absolutnych. Aby osiągnąć cele dotyczące efektywnego gospodarowania zasobami, planuje się ograniczenie odzyskiwania energii do materiałów nienadających się do recyklingu, stopniowe wycofywanie składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku, zapewnienie recyklingu najwyższej jakości, jeśli wykorzystanie materiału pochodzącego z recyklingu nie prowadzi do ogólnych negatywnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzi, oraz tworzenie rynków dla surowców wtórnych. Odpady niebezpieczne powinny być zagospodarowywane w celu zminimalizowania poważnych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi i środowiska.

W tym celu planuje się systematyczne stosowanie w całej Unii instrumentów rynkowych i innych środków nagradzających zapobieganie powstawaniu odpadów, recykling i ponowne użycie, w tym zwiększonej odpowiedzialności producenta, a ponadto wspieranie rozwoju nietoksycznych cyklów materiałowych. Zgodnie z pkt 40 programu, przeglądowi mają być poddane cele w zakresie zapobiegania, ponownego użycia, recyklingu i odzysku oraz odchodzenia od składowania odpadów, tak aby możliwe było przejście w kierunku „obiegowej" gospodarki kierującej się cyklem życia, w której obowiązuje zasada kaskadowego wykorzystania zasobów, a odpady resztkowe są niemal równe zeru.

Rozdział 6. Koncepcja „społeczeństwa recyklingu" jako podstawa aksjologiczna i polityczna systemu prawa gospodarki odpadami

6.1. Założenia i podstawy aksjologiczne koncepcji „społeczeństwa recyklingu"

W podstawach aksjologicznych koncepcji „społeczeństwa recyklingu" dostrzegamy elementy teorii naukowej państwa socjalnego oraz sprawiedliwości społecznej. Teoria naukowa obejmuje „system twierdzeń logicznie i rzeczowo uporządkowanych, powiązanych określonymi stosunkami logicznymi, występujący w danej nauce oraz spełniający przyjęte w niej kryteria naukowości i poprawności metodologicznej"[1]. Poznanie rzeczywistych stosunków w gospodarce odpadami w celu stworzenia modelu prawnego wytycza ogólny kierunek budowania podstaw aksjologicznych teorii naukowej. Istotne dla celu naszych badań jest planowanie, konstruowanie oraz realizacja przyszłego modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Jednym z warunków zapewnienia skuteczności tego prawa jest przede wszystkim przekształcenie świadomości ekologicznej ludzi w kierunku pełnej realizacji idei „społeczeństwa recyklingu". T. Ślipko SJ podnosi, że ogólnie sformułowane idee i zasady moralne obowiązujące w zakresie działań ekologicznych stanowią przede wszystkim przesłanki do wyprowadzania za ich pomocą coraz bardziej uszczegółowionych dyrektyw moralnego postępowania[2].

Koncepcja „społeczeństwa recyklingu" oparta jest na pewnych teoriach, które traktują o celach postępowania z odpadami oraz prawidłowościach działania umożliwiających realizację idei szeroko rozumianego recyklingu w prawie gospodarki odpadami. Zajmowanie się koncepcją „społeczeństwa recyklingu" zmusza nas do wejścia na teren ocen moralnych i wartości[3]. Dla prawnika jest to obszar bardzo grząski i niepewny, obfitujący w wiele zagadnień niejasnych i kontrowersyjnych. Jak słusznie zauważa Z. Ziembiński, „Oceny moralne członków społeczeństwa wpływają na przestrzeganie norm prawnych w sposób bar-

---

[1] *Wielka encyklopedia powszechna*, t. I, Warszawa 1968.

[2] T. Ślipko SJ, *Etyczne motywacje działań ekologicznych*, [w:] P. Dutkiewicz (red.), *Ochrona środowiska w świetle filozofii wartości. Materiały z II Jagiellońskich Sympozjów Etycznych „Aksjologiczne i etyczne aspekty współczesnej ekologii". Kraków, 5–6 czerwca 1989*, Kraków 1992, s. 11.

[3] Zob. też Z. Ziembiński, *Normy moralne a normy prawne. Zarys problematyki*, Poznań 1963, s. 46 i n.

dziej zróżnicowany, złożony, w pewnym sensie selektywny”[4]. H. Rot podnosi, że tworzeniu przepisów prawnych powinna towarzyszyć świadomość, że prawo jest systemem aksjonormatywnym, działającym „we współpracy” z innymi układami normatywnymi, jak moralność (normy i oceny), sprawiedliwość, obyczaje, tradycja narodowa i mającym własną, wewnętrzną wartość moralność prawa[5]. W. Lang, analizując problem prawa i moralności, podnosi, że „Różnice między prawem i moralnością dotyczące stopnia obiektywizmu lub subiektywizmu mogą więc przedstawiać się różnie, w zależności od tego, jaki system prawny, jaka gałąź prawa i jaki system etyczny będą stanowiły przedmiot porównań”[6]. A. Podgórecki, J. Kwaśniewski, M. Łoś-Bobińska, J. Kurczewski, badając poczucia prawne i moralne społeczeństwa, stawiają następujące hipotezy: „1) w kwestiach moralnych i prawnych ludzie mogą zajmować stanowisko zasadnicze (akceptowanie normy ze względu na zasadę) lub stanowisko celowościowe (akceptowanie normy ze względu na jej skutki): w ostatnich dziesięcioleciach daje się zauważyć przesunięcie postaw w kierunku dominacji postaw celowościowych; 2) pewne zachowania podlegają łącznej regulacji przez prawo i moralność, a pewne zachowania podlegają wyłącznie regulacji prawa, pewne natomiast regulacji wyłącznie moralności; 3) silne potępienia moralne w odniesieniu do czynów pewnej kategorii są związane z domaganiem się regulacji prawnej w tymże zakresie”[7].

Koncepcję społeczeństwa recyklingu widzimy jako jeden z elementów filozofii społecznej uwzględniającej uwarunkowania środowiskowe wzrostu gospodarczego, a coraz częściej jego ograniczenia. K. Opałek wyróżnia trzy sposoby rozumienia terminu „filozofia społeczna”[8]. Z pierwszym z nich spotykamy się, zdaniem tego autora, w kontekstach historycznych w pracach poglądów myślicieli dawniejszych epok (z reguły do I połowy XIX w.) na temat społeczeństwa, państwa, prawa i ekonomiki. Wedle drugiego rozumienia filozofia społeczna jest dyscypliną ogólną w przeciwieństwie do nauk społecznych jako dyscyplin szczegółowych, podejmujących problemy wspólne i nie dające się rozwiązać w ramach pojedynczych dyscyplin. Według tego autora, „Mamy to do czynienia z poglądem, że filozofia społeczna ma za przedmiot »życie ludzkie z kolektywnego punktu widzenia«”[9]. W trzecim sposobie rozumienia ten termin jest bliski znaczeniowo określeniu „doktryna społeczna”. Jego zdaniem, przymiotnik „społeczny” jest

[4] Z. Ziembiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1972, s. 149.

[5] H. Rot, *Kształtowanie systemu prawa. Więź pozioma systemu prawa*, t. III, AUW 1984, No 749, Prawo CXXIV, s. 96.

[6] W. Lang, *Prawo i moralność*, Warszawa 1989, s. 80–81.

[7] A. Podgórecki, J. Kwaśniewski, M. Łoś-Bobińska, J. Kurczewski, *Poczucia prawne i moralne społeczeństwa polskiego*, Warszawa 1968, s. 4.

[8] K. Opałek, *Filozofia prawa a filozofia społeczna*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985, s. 195.

[9] *Ibidem*.

użyty w specjalnym znaczeniu tego, co dotyczy polityki społecznej, co wiąże się z tzw. kwestią socjalną oraz zdrowotną społeczeństwa[10]. E.P. Eckholm twierdzi, że „Rzeczywistymi przeszkodami na drodze do poprawy stanu zdrowia ludzi są więc przeszkody natury politycznej: niezdolność społeczeństw bądź też władz państwowych do zorganizowania swoich spraw w taki sposób, aby zminimalizować ekologiczne zagrożenia zdrowia, albo niezdolność ludzi – traktowanych indywidualnie – do wyeliminowania samobójczych »stylów życia«”[11].

Autor ten uważa, że aby osiągnąć istotne polepszenie sytuacji zdrowotnej świata, trzeba w sposób zdecydowany usunąć podstawowe przyczyny współczesnych schorzeń, do których zalicza: niesprawiedliwe ustroje społeczne, wypaczone hierarchie wartości, znajdujące swoje odbicie w polityce inwestycyjnej; beztrosko aplikowane technologie oraz bezmyślnie stosowane schematy zachowań indywidualnych[12]. Jego zdaniem, w krajach zamożnych konieczną przesłanką bardziej istotnej poprawy stanu zdrowia będą przemiany wymagające przełamania istniejących obyczajów i stylów życia[13].

W niniejszej pracy z powodów oczywistych jedynie pobieżnie zajmiemy się wartościami, które stanowią podstawy aksjologiczne naszego modelu systemu prawa gospodarki odpadami. B. Nawroczyński uważa, że wartość jakiegoś modelu „to cecha, która mu przysługuje ze względu na to, że może on zaspokoić którąś z naszych potrzeb”[14]. Aksjologia to nauka o wartości, teoria wartości. Aksjologia ogólna zajmuje się kryteriami wartościowania dodatniego lub ujemnego[15]. W dyskusjach dotyczących ocen i wartości występujących w systemie prawa często brak jest jednolitego stanowiska na temat aparatury pojęciowej związanej z aksjologicznymi podstawami prawoznawstwa[16]. A. Delorme twierdzi, że przy różnych założeniach aksjologicznych, czy to racjonalnego ekskluzjonizmu (człowiek jest wprawdzie najwyższą wartością, ale w swoim najlepiej zrozumianym interesie winien starać sie o zachowanie harmonii ze środowiskiem, w którym żyje), czy to inkluzjonizmu (przyroda w całej swej różnorodności jest względem człowieka autonomiczna i nie powinien on tej wartości naruszać), można tworzyć podobną w treści deontologię[17].

---

[10] *Ibidem*, s. 196.

[11] E.P. Eckholm, *Człowiek i środowisko. Ekologiczne przesłanki dobrobytu i zdrowia*, przeł. Z. Stępniewski, Warszawa 1980, s. 272.

[12] *Ibidem*.

[13] *Ibidem*.

[14] B. Nawroczyński, *Życie duchowe. Zarys filozofii kultury*, Warszawa–Kraków 1947, s. 79.

[15] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 13.

[16] Zob. szerzej Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 7–56.

[17] A. Delorme, *Zagrożenia ekologiczne a aspekty moralne*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne problemy ochrony środowiska. Przekłady z literatury anglosaskiej oraz teksty polskie i inne*, Kraków 1993, s. 74.

System wartości, na których opiera się model prawa gospodarki odpadami, jest rezultatem długiego i skomplikowanego procesu tworzenia się koncepcji teoretycznych w prawie ochrony środowiska. Odwzorowaniem ich założeń jest zasada ogólna *savoir pour prévoir* (wiedzieć, aby móc przewidzieć). Wynika ona z definicji determinizmu, która zakłada, że im lepiej znamy stan początkowy pewnego układu, tym bardziej adekwatne będą nasze prognozy związane z jego przyszłymi stanami. Treść tej definicji odzwierciedla zasada prewencji w prawie gospodarki odpadami. Często konflikt wartości wynikających z zasad prawnych nie pozwala na sformułowanie idealnej, wewnętrznie niesprzecznej teorii przydatnej dla zbudowania naszego modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Czasami nawet w zakresie jednej wartości prawa, np. wynikającej z zasady zrównoważonego rozwoju, nie da się urzeczywistniać w tym samym stopniu wielu celów gospodarki odpadami wynikających z zasady przezorności. A. King i B. Schneider podnoszą, że „W miarę jak naukowe udoskonalenia przenikają do naszego materialnego raju, wczorajsze luksusy stają się podstawowymi potrzebami dnia dzisiejszego, planowane »starzenie się« towarów przyspiesza ich wymianę, a gromadzących się odpadów coraz trudniej się pozbyć”[18].

Analizowane w tym rozdziale teorie: państwa socjalnego oraz sprawiedliwości społecznej odwołują się do systemów wartości, które stanowią podstawy aksjologiczne idei „społeczeństwa recyklingu”. Autorem teorii państwa socjalnego jest m.in. N. Luhmann. Tworząc fundamenty teorii politycznej państwa socjalnego, skoncentrował się na głównej problematyce społeczeństw współczesnych i niebezpieczeństw związanych z ich rozwojem. Państwo socjalne, zdaniem tego autora, nie jest znaczeniowo tożsame z państwem opiekuńczym lub socjalnym[19]. Zakłada on w swojej analizie, że współczesne bezpieczeństwo socjalne oznacza i wymaga czegoś więcej aniżeli tylko opieki socjalnej. Jego zdaniem, system polityczny ma do czynienia, „po części pośrednio, po części bezpośrednio ze środowiskiem zewnątrz-społecznym: naturą oraz fizyczną egzystencją ludzi”[20]. Do wartości podstawowych autor ten zalicza: godność człowieka, równość, solidarność, sprawiedliwość[21]. Wartości te, jego zdaniem, mobilizują dynamikę państwa socjalnego. Uważa on, że „podtrzymują one i reprodukują nadzieje na dotrzymanie zawartych w nich przyrzeczeń i wraz z tym wszystkim, co już zostało osiągnięte, wywołują dalsze roszczenia kompensacyjne”[22]. Cytowany au-

[18] A. King, B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna. Raport Rady Klubu Rzymskiego*, przeł. W. Rączkowska i S. Rączkowski, Warszawa 1992, s. 218.

[19] N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, przeł. G. Skąpska, Warszawa 1994, s. 19.

[20] *Ibidem*, s. 65.

[21] Zob. też B. Ponikowski, *Kontrowersje wokół pojęcia państwa prawnego (Kelsen*, *Luhmann*, *Foucault)*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia*, *struktura*, *funkcje). Studia i szkice*, Wrocław 1992, s. 66 i n.

[22] *Ibidem*, s. 148.

tor twierdzi ponadto, że zgodnie z zasadami państwa socjalnego należy poważne traktować każde roszczenie wysuwane pod adresem instytucji publicznych czy klasy politycznej, jeśli tylko z roszczeniem tym wystąpi opinia publiczna, czołowe osobistości polityczne lub prawo[23]. W teorii politycznej państwa socjalnego N. Luhmanna widzimy także obowiązek prawny rozwiązywania przez władze publiczne wielu problemów ochrony środowiska, powstających zwłaszcza na styku: państwo, społeczeństwo, środowisko naturalne i gospodarka[24]. Jego koncepcja bezpieczeństwa socjalnego jest teorią ewolucji systemów politycznych w społeczeństwach industrialnych i postindustrialnych. Model państwa bezpieczeństwa socjalnego obejmuje swym zasięgiem nowe dziedziny. Jedną z nich jest właśnie ochrona środowiska i gospodarka odpadami.

Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego cytowanego autora znalazła swoje odzwierciedlenie w koncepcjach dotyczących kształtu prawa ochrony środowiska w Niemczech. Na początku lat siedemdziesiątych w programach rządowych Republiki Federalnej Niemiec i w opiniach Rady Rzeczoznawców ds. Ochrony Środowiska, zwracano uwagę na dwa podstawowe zadania „państwa socjalnego”: 1) wykorzystanie instrumentów planowania środowiska jako zadania państwowo-politycznego; 2) uznawanie problematyki ochrony środowiska naturalnego jako „zadania losowego współczesnego państwa” oraz „nakazu wynikającego z zasady państwa socjalnego”[25].

Zasada państwa socjalnego przez długi okres była podstawową zasadą interpretacji przepisów niemieckiej konstytucji w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Wskazana powyżej zasada zawiera ogólną dyrektywę państwowego postępowania[26]. Ochrona środowiska i kompleksowa gospodarka odpadami oparta na koncepcji „społeczeństwa recyklingu” powinny być traktowane, jako cele działania władz publicznych.

Do katalogu praw socjalnych w Niemczech umownie zalicza się: prawo do pracy, mieszkania, socjalnego bezpieczeństwa, bezpieczeństwa ekologicznego, wykształcenia oraz wypoczynku. Prawa te stanowią formę roszczeń jednostki skierowanych głównie do państwa oraz pośrednio do społeczeństwa realizującego „ideę recyklingu”. Prawo do środowiska znajduje się w obszarze działania drugiej generacji praw socjalnych. Przy takim założeniu zagadnienia związane koncepcją „społeczeństwa recyklingu” przekraczają granice wielu wąsko rozumianych problemów społecznych, politycznych i gospodarczych. W koncepcji tej spójnie i powiązane ze sobą są dwa elementy: środowisko naturalne i otoczenie

[23] *Ibidem*, s. 153.

[24] Na temat definicji problemów ekologicznych zob. uwagi P. Matczaka, *Problemy ekologiczne*, *jako problemy społeczne*, Poznań 2000, s. 47–50.

[25] *Ibidem*, s. 542.

[26] Zob. szerzej na ten temat, K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993, nr 1570, Prawo 227, s. 32 i n.

społeczno-gospodarcze. Th. Maunz uważa, że zasada „socjalna" oznacza obowiązek oparcia działalności państwa na zasadach społecznej sprawiedliwości i nadaniu całości prawa socjalnej orientacji (socjalnego kierunku). Wyróżnia on pojęcie „socjalnej sprawiedliwości", „która jako zasada podziału „każdej warstwie lub grupie ludności daje prawa jej przysługujące w szczególności zapewnia gospodarcze i kulturalne warunki życia na właściwym poziomie"[27]. Większość przedstawicieli doktryny uważa, że zasada państwa socjalnego tworzy zobowiązanie dla państwa i władz publicznych do prowadzenia aktywnej polityki ochrony środowiska zmierzającej do wyrównania sprzeczności społecznych.

Władze publiczne w polityce ochrony środowiska zgodnie z koncepcją „społeczeństwa recyklingu" powinny kierować się zasadami: sprawiedliwości, solidarności, subsydiarności i proporcjonalności. Zdaniem P. Sarneckiego, „dyrektywa państwa socjalnego jest jednak na tyle pojemna, że pomieściła w swych ramach nader różne kształty polityki gospodarczej i społecznej występujące w historii RFN"[28]. Zdecydowaliśmy się na nieco szersze przedstawienie poglądów przedstawicieli nauki niemieckiej na pojęcie państwa socjalnego, ponieważ dostrzegamy w nich wiele podobieństw z koncepcją „społeczeństwa recyklingu". J. Starościak uważa, że „Jeżeli każda poważniejsza koncepcja polityczno-filozoficzna nie pozostaje bez wpływu na pojmowanie roli i znaczenia administracji publicznej, to tym bardziej nie mogły pozostać i nie pozostały bez wpływu na rozwój administracji publicznej ogólności, a na rozwój administracji polskiej w szczególności myśli i kierunki polityczne, które za cel postawiły sobie podniesienie dobrobytu człowieka, w oparciu o zasadę równych praw każdego człowieka do zaspokojenia jego potrzeb. Kierunki te, dla zrealizowania swych założeń za niewystarczające uznały stworzenie tylko teoretycznych możliwości dobrobytu, ale uznały, że dobrobyt ten podnoszony być winien w razie potrzeby również drogą bezpośrednich świadczeń organów społecznych na rzecz świadczeń tych potrzebujących"[29]. „Społeczeństwo recyklingu" jest także pewną wartością polityczną realizowaną przez władze publiczne w polityce i w prawie ochrony środowiska, a w szczególności w prawie gospodarki odpadami[30]. W polityce ochrony środowiska w Niemczech widoczna jest realizacja założeń tzw. alternatywnego modelu dobrobytu[31]. A. Jędraszko analizuje podejmowane w Niemczech próby osiągnięcia lepszego dobrobytu[32]. Jego zdaniem, „w procesie oddolnych ruchów podejmowanych przez

[27] Th. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, München 1971, s. 74.

[28] P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 168.

[29] J. Starościak, *Uwagi o przemianach administracji publicznej*, [w:] *Zarys historyczno-polityczny pierwszego rządu demokratycznego w Polsce 1944–1946*, Warszawa 1947, s. 133.

[30] Zob. uwagi I. Macek na temat koncepcji „społeczeństwa ryzyka", *Polityka ochrony środowiska w społeczeństwie nowoczesnym*, „Ochrona Środowiska Prawo i Polityka" 2011, nr 1, s. 20.

[31] Por. W. Urbaniak, *System gospodarki odpadami komunalnymi w UE. Cz. I*, „Recykling" 2010, nr 6, s. 25.

[32] A. Jędraszko, *Polityka środowiska w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1999, s. 93.

grupy obywateli przy współdziałaniu ekologów i specjalistów różnych dziedzin społeczeństwo przemysłowe zaczyna odkrywać nowy model życia, polegający na mniejszym zużyciu (konsumpcji) przy jednoczesnej poprawie jakości życia”[33].

W ocenie cytowanego autora, obserwuje się powolną zmianę nastawienia Niemców do zagadnień ochrony środowiska i realizowanie założeń modelu tzw. lekkiego dobrobytu (*wohlstand light*). Model ten opiera się na trzech głównych założeniach: 1) zastosowanie technologii redukujących zużycie energii, 2) wytwarzanie i konsumpcja produktów ekologicznych oraz 3) planowanie i budowa osiedli bez samochodów[34]. Jednym ze sposobów realizacji założeń „alternatywnego modelu dobrobytu” jest nowa koncepcja domu mieszkalnego. Polega ona na odpowiednim usytuowaniu budynku, który pozwala na maksymalne wykorzystanie światła słonecznego do ogrzewania. Odpowiednie położenie budynku jest łączone z bardzo dobrą izolacją termiczną budynku oraz nowoczesnym systemem wentylacji. To nowe rozwiązanie techniczne w budownictwie nosi nazwę „domu pasywnego”. „Alternatywny model dobrobytu” jest częścią szerszej koncepcji społeczeństwa recyklingu w prawie gospodarki odpadami.

6.2. Cele gospodarki odpadami w koncepcji „społeczeństwa recyklingu”

Realizacja wyznaczonych celów kierunkowych koncepcji „społeczeństwa recyklingu” w prawie gospodarki odpadami polega na: 1) zapewnieniu segregacji odpadów u źródła oraz 2) zbieraniu i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów[35]. Częstszy i skuteczniejszy recykling, składowanie mniejszych ilości odpadów oraz stosowanie kompostu i odzysk energii z odpadów powinny pozwolić na osiągnięcie znacznych korzyści ekologicznych, gospodarczych i społecznych. Recykling jest powszechnie stosowaną metodą przetwarzania tworzyw sztucznych. W państwach członkowskich UE istnieją nadal bardzo duże rozbieżności w stopniu zaawansowania realizacji koncepcji „społeczeństwa recyklingu”. Poziom odpadów poddawanych recyklingowi waha się w UE od kilku do 70%. W ocenie KE około 20% przypadków naruszenia prawa w zakresie środowiska dotyczy postępowania z odpadami[36]. Takie dane świadczą m.in. o tym, jak duże znaczenie w procesie stosowania prawa ochrony środowiska mają regulacje dotyczące gospodarki odpadami. Jak twierdzi A.Z. Kamiński, według modelu społeczeństwa rynkowego zgodność interesu gospodarczego z interesem społecznym

[33] *Ibidem*, s. 95.

[34] *Ibidem*.

[35] Zob. też M. Duczmal, *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, OiŚ 2008, nr 6, s. 28–37.

[36] M. Angrocka-Krawczyk, *Coraz bliżej wizji społeczeństwa recyklingu*, OiŚ 2011, nr 1, s. 15.

miał zapewnić rynek wolnokonkurencyjny. Pojedyncze, niezależne i dyktowane prywatnym interesem decyzje wytwórców i nabywców miały dawać w efekcie maksymalne zaspokojenie potrzeb społecznych. Miało to dokonywać się w sposób całkowicie automatyczny. Preferencje społeczne znajdowały swój wyraz na rynku w formie popytu[37]. W istocie dylemat ten w znacznym stopniu ma obecnie charakter werbalny – przy założeniu, że zwolennicy rynku wolnokonkurencyjnego uznali koncepcje społeczeństwa recyklingu za część interesu gospodarczego społeczeństwa rynkowego.

Zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami zapewniającą realizację celu w postaci utworzenia „społeczeństwa recyklingu" państwa członkowskie powinny popierać stosowanie odpadów posegregowanych w wyniku recyklingu, takich jak papier z odzysku. Procesy składowania lub spalania takich odpadów powinny być traktowane jako ostateczność. Z analizy przepisów dyrektywy 2008/98/WE wynika, że hierarchia postępowania z odpadami wyznacza kolejność działań priorytetowych w zakresie tego, co stanowi najlepsze kompleksowe rozwiązania dla środowiska w prawodawstwie i polityce gospodarki odpadami. Odstępstwo od ustalonej w dyrektywie hierarchii zasad postępowania z odpadami może być dopuszczalne w przypadku określonych strumieni odpadów, jeżeli jest to uzasadnione m.in. wykonalnością techniczną, opłacalnością ekonomiczną i ochroną środowiska[38]. Zasady postępowania z odpadami mają przyczyniać się także do realizacji celu w postaci zmniejszenia konsumpcji oraz w konsekwencji tego także emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze składowania odpadów na składowiskach[39]. Jedną z istotnych przyczyn zwiększającej się ilości odpadów poza liczbą ludności jest konsumpcja. Człowiek aby żyć musi zaspokajać swoje potrzeby, zużywając do tego celu różne zasoby środowiska. Konsumpcja jest elementarną koniecznością życia[40].

J. Szczepański wyróżnia trzy różne zjawiska i procesy nazywane konsumpcją. W pierwszym znaczeniu konsumpcja oznacza bezpośredni akt spożycia, czyli bezpośrednie zaspokojenie pewnej potrzeby przez zużycie określonego środka. W drugim znaczeniu stanowi ona proces złożony z działań i zachowań człowieka zmierzających do pośredniego i bezpośredniego zaspokajania potrzeb. Możemy, zdaniem cytowanego autora, mówić „o konsumpcji jako o zachowaniach konsumpcyjnych jednostek i zbiorowości, polegających na uświadamianiu i ocenie

---

[37] A.Z. Kamiński, *Władza a racjonalność. Studium z socjologii współczesnego kapitalizmu*, Warszawa 1976, s. 128.

[38] Por. M. Jabłoński, *Administracyjne podstawy kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich w zakresie problematyki odpadów. W stronę spójnej polityki w gospodarce odpadami*, OiŚ 2011, nr 6, s. 24–33.

[39] Por. A. Szarowski, *Ochrona atmosfery i efekt cieplarniany czy grozi ludzkości globalne ocieplenie*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2010, nr 4, s. 118.

[40] J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, Warszawa 1981, s. 132.

własnych potrzeb, uznawaniu ich wagi i decyzjach ich zaspokojenia: zachowaniach zmierzających do wyboru i uzyskiwania środków ich zaspokojenia, obchodzenia się ze zdobytymi środkami oraz ich spożywania itp.”[41] W trzecim znaczeniu konsumpcja to „faza procesu reprodukcji społecznej”; tzn. interesuje nas w jego ocenie ta część gospodarki narodowej w skali makro, którą można nazwać także „sferą spożycia”, na którą składają się „warunki życia społecznego, warunki pracy, poziom życia ludności, fundusz spożycia – słowem to wszystko, co w gospodarce narodowej ma pośredni lub bezpośredni związek z zaspokajaniem potrzeb ludności”[42].

Użytkowanie dóbr, usług, wszelkiego rodzaju przedmiotów stanowi zasadniczą treść konsumpcji w ścisłym tego słowa znaczeniu[43]. Współczesna masowa produkcja wielu wyrobów uwzględnia wzory konsumpcyjne związane z przeznaczeniem przedmiotów do szybkiego zużywania, marnowania lub niszczenia. Produkcja dóbr jednorazowego użytku jest typowym przykładem szybkiego zużywania graniczącym z marnowaniem i niszczeniem[44]. Według J. Szczepańskiego, „Nie jest przecież przypadkiem, że normy moralne czy religijne we wszystkich społeczeństwach piętnowały pewne postacie konsumpcji jako niemoralne, grzeszne itp”[45]. Autor ten uważa, że gdybyśmy dokładnie zanalizowali te zakazy moralne i religijne i te próby normowania spożycia, to okazałoby się, że „przejawia się w nich mądrość skumulowanego doświadczenia zbiorowego, ustalającego, jakie postacie konsumpcji są szkodliwe dla istnienia i rozwoju jednostek, a zatem i całych społeczeństw”[46]. Z. Ziembiński, badając problematykę stosunku norm moralnych do norm prawnych podnosi, że „Wspólność warunków życiowych w poszczególnych środowiskach sprawia, że dla każdego z nich można by zazwyczaj sporządzić pewien »katalog dóbr pierwszych«, zestawienie tego, co jest w tym środowisku »samo przez się« cenione przez większość”[47]. J.M. Keynes twierdzi natomiast, że suma, jaką społeczeństwo wydaje na konsumpcję, zależy częściowo od: a) wielkości dochodu, b) innych okoliczności natury obiektywnej, c) subiektywnych potrzeb, skłonności psychicznych i zwyczajów jednostek wchodzących w skład społeczeństwa oraz zasad, według których dochód jest między nie podzielony (a które ze wzrostem produkcji mogą ulegać modyfikacji).

Do czynników subiektywnych decydujących o wydatkach na konsumpcję zalicza się tego rodzaju psychiczne właściwości natury ludzkiej oraz sposoby postępowania i instytucje społeczne[48]. Ludzie są na ogół skłonni do zwiększania

---

[41] *Ibidem*, s. 134.

[42] *Ibidem*.

[43] *Ibidem*, s. 176.

[44] *Ibidem*.

[45] *Ibidem*, s. 177.

[46] *Ibidem*, s. 178.

[47] Z. Ziembiński, *Normy moralne a normy prawne*, Poznań 1963, s. 81.

[48] J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia*, *procentu i pieniądza*, przeł. M. Kalecki, Warszawa 1985, s. 116–117.

swej konsumpcji ze wzrostem dochodu, ale nie o tyle, o ile wzrósł ich dochód[49]. Zdaniem cytowanego autora, skłonność do konsumpcji jest funkcją mniej więcej stałą, tak, że wielkość łącznej konsumpcji zależy zazwyczaj głównie od wielkości łącznego dochodu, a zmiany samej skłonności do konsumpcji mają znaczenie podrzędne[50]. Spożycie bieżące zaspokajają w części przedmioty wytwarzane bieżąco, w części zaś te, które zostały wytworzone wcześniej. Zmniejszenie skłonności do konsumpcji może być tylko wtedy obrócone na korzyść społeczeństwa, gdy przewiduje się jej wzrost kiedyś w przyszłości. Przypomina to w ocenie tego autora *Bajkę o pszczołach* Mandevile'a – „zapobiegliwość jednych ma sens tyko dlatego, że dzięki niej inni będą mogli jutro żyć bez troski"[51].

Główne pobudki lub cele o charakterze subiektywnym, dla których społeczeństwo zmniejsza konsumpcję, J.M. Keynes ujmuje w osiem punktów: 1) tworzenie rezerw na nieprzewidziane okoliczności; 2) przygotowanie się do innego w przyszłości niż obecnie stosunku między dochodem a potrzebami jednostki lub rodziny; 3) korzyści płynące z procentów i z wyższego wartościowania przyszłości, gdyż większa realna konsumpcja w przyszłości jest bardziej pożądana od mniejszej konsumpcji doraźnej; 4) zadowolenie płynące ze stopniowego zwiększania wydatków, gdyż ciągła poprawa stopy życiowej, nie jej spadek, odpowiada normalnym upodobaniom, mimo, że zdolność do cieszenia się tym może nawet osłabnąć; 5) samo poczucie niezależności i możności urzeczywistnienia swych zamiarów, bez wyraźnej zresztą koncepcji lub decyzji co do jakiejś określonej działalności; 6) zapewnienie sobie kapitału na spekulację lub prowadzenie interesów; 7) pozostawienie majątku po śmierci; 8) czyste skąpstwo, czyli nieuzasadniona, ale nieodparta niechęć do aktu wydatkowania jako takiego[52].

W takich warunkach prawo powinno stwarzać korzystne warunki dla selektywnego zbierania i właściwego przetwarzania odpadów. Osiągnięcie celu w postaci „europejskiego społeczeństwa recyklingu" o wysokiej wydajności korzystania z zasobów środowiska, będzie możliwe po określeniu zadań w zakresie przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów[53]. Powinny one uwzględniać występowanie różnic w systemach zbierania odpadów w poszczególnych państwach członkowskich. W.J. Mołoniewicz podnosi, że każda działalność ludzka, proces technologiczny, a nawet „styl życia" społeczeństw powinny być rozpatrywane także z punktu widzenia zmniejszenia ilości i szkodliwości odpadów[54]. Jej zdaniem, straty wody w instalacjach domowych to nie tylko

[49] *Ibidem*, s. 122.
[50] *Ibidem*.
[51] *Ibidem*, s. 131.
[52] *Ibidem*, s. 134.
[53] A. Marzec, *Raport Europejskiej Agencji Środowiska*. *Zasoby naturalne i odpady*, PK 2011, nr 6, s. 21.
[54] W.J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 19.

problem zwiększonego zużycia wody, lecz także problem zwiększonych ilości ścieków, stosowanie jednorazowych opakowań, to nie tylko problem ich produkcji i zwiększonego z tym powstawania odpadów, ale także problem wpływającego degradująco na środowisko transportu i odpadów stałych. Problem transportu to nie tylko sprawa zanieczyszczenia powietrza lecz i również zwiększające się odpady w postaci zużytego ogumienia i wraków samochodowych[55].

Duże znaczenie dla przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami będą miały instrumenty ekonomiczne motywujące społeczeństwo do przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami uwzględniającej zintegrowane zarządzanie zasobami. Ten sposób zarządzania jest rozumiany jako możliwość odzyskiwania ekonomicznych wartości ze strumienia odpadów oraz efektywne zarządzanie naturalnymi zasobami przy braniu pod uwagę ekologicznych, ekonomicznych, a także socjologicznych czynników[56].

Wszystkie materiały, produkty i zasoby naturalne mogą być odzyskiwane i mogą zapewnić dodatkowe wartości poprzez łączenie ich w ekonomiczne i naturalne strumienie[57]. W ocenie B. Kozłowskiej, redukcję odpadów należy rozpatrywać w trzech aspektach: 1) eliminacji, 2) zmniejszenia masy odpadów przez ich utylizację, 3) procesów obejmujących transformację odpadów prowadzącą do zmniejszenia ich ilości – produkty końcowe tej transformacji powinny być przerabiane oddzielnie[58]. Ze względu na wielkie masy surowców wchodzące do produkcji przemysłowej większość skutecznych przedsięwzięć w zakresie unikania i utylizacji odpadów należy do jednej z następujących grup: 1) tworzenia zamkniętych cykli materiałowych, 2) substytucji surowców i materiałów pomocniczych oraz 3) przechodzenia na nowe technologie małoodpadowe[59]. Zdaniem J. Reykowskiego, „Dla wyjaśnienia celowego zachowania się ludzi (a także zwierząt), a ściślej, dla wyjaśnienia kierunku ludzkich czynności i energii, z jaką dany kierunek jest realizowany, używamy pojęcia „motywacja”. Konkretnym przejawem motywacji jest proces motywacyjny”[60].

Proces motywacyjny rozumiany jest jako proces regulacji, który pełni funkcje sterowania czynnościami, tak aby doprowadziły do osiągnięcia określonego celu. W przestrzeganiu zasad postępowania z odpadami istotne znaczenie mają prawne formy oddziaływania na społeczeństwo. Oddziaływanie to ma skłaniać do skupienia energii na przedsięwzięciach, które najbardziej efektywnie przyczyniają się do realizacji celów. W ocenie J. Reykowskiego, ma ono dwie funkcje: 1) pobudzenia do wysiłku na rzecz realizacji celów oraz 2) ukierunkowania tego

[55] *Ibidem*.

[56] B. Kozłowska, *Zmiana filozofii tworzenia programów gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999, s. 60.

[57] *Ibidem*, s. 61.

[58] *Ibidem*, s. 63.

[59] *Ibidem*.

[60] J. Reykowski, *Teoria motywacji a zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 23.

wysiłku. Oddziaływanie dyrektywalne polega na stawianiu wymagań w formie nakazów, zakazów, apeli, instrukcji, zarządzeń i wezwań. Cechą charakterystyczną tej formy jest wskazywanie człowiekowi programów bądź celów działań i nakłanianie do realizacji tych celów i programów[61]. W gospodarce odpadami szczególne znaczenie powinno mieć oddziaływanie motywujące prawa. W ogólnym ujęciu obejmuje ono „tworzenie warunków, dzięki którym podjęcie czynności dla realizacji określonego celu czy programu staje się dla jednostki atrakcyjne bądź dlatego, że przynosi nowe cenione przez nią wartości, bądź dlatego, że pozwala jej uniknąć jakiegoś niekorzystnego dla niej obrotu sprawy (stosowanie bodźców ekonomicznych lub pozakonomicznych)[62]. Normy i zasady, które nakazują adresatowi normy prawnej dobre wykonywanie zdań, mogą być składnikiem szerszego systemu wymagań, wynikającego z przyjętego przez jednostkę światopoglądu czy ideologii[63].

Przykładem takich odniesień do wartości w prawie może być właśnie idea „społeczeństwa recyklingu". Motywację we wdrażaniu hierarchii zasad postępowania z odpadami można uruchamiać w dwojaki sposób: stwarzając warunki, które zagrażają temu, co człowiek już osiągnął w sferze konsumpcji dóbr i usług (stosując ujemne bodźce motywacyjne) lub stwarzając warunki, które umożliwiają osiągnięcie lepszego niż dotychczas poziomu zaspokojenia potrzeb związanych np. z osiągnięciem wysokiego poziomu ochrony środowiska[64]. Cz. Znamierowski podnosi, że „W życiu jednostki i w życiu zbiorowości są pewne dominujące dążności i potrzeby, które domagają się zaspokojenia. Naturalną jest rzeczą, że myśl ludzka pilnie docieka, jak je najlepiej zaspokoić. Opierając się na prawach natury, jakie odkrywa nauka czysta, ta myśl praktyczna wskazuje, że na przykład zachowuje się zdrowie, gdy się tak, a tak odżywia i takiego a takiego trybu życia przestrzega"[65].

Systemu społecznego nie można wyobrazić sobie bez norm, wymogów, ideałów, których celem jest realizacja funkcji organizowania życia społecznego, regulowania stosunków społecznych. System regulacji zachowań ludzi obejmuje świadomość społeczną we wszystkich jej formach (polityczną, prawną, etyczną, estetyczną, filozoficzną), odpowiadające jej normy i określone sposoby ich realizacji[66]. Zmiany świadomości prawnej, wiążące się z koncepcją „społeczeństwa recyklingu" wyrażają się także w postawach wobec prawa oraz motywacji w przestrzeganiu zasad postępowania z odpadami. Szczególną rolę powinno pełnić tu prawo (prawo ochrony środowiska i prawo gospodarki odpadami), które obok funkcji prewencyjnej, reglamentacyjnej, organizacyjnej, ochronnej pełni

[61] *Ibidem*, s. 62–63.

[62] *Ibidem*, s. 63.

[63] *Ibidem*, s. 187.

[64] *Ibidem*, s. 188.

[65] Cz. Znamierowski, *Zasady etyki i kierunki etyki*, Warszawa 1957, s. 72.

[66] J.A. Łukaszewa, *Socjalistyczna świadomość prawna i praworządność*, przeł. L. Lisiakiewicz, Warszawa 1977, s. 12.

także funkcję edukacyjną (edukacja ekologiczna). Funkcja edukacyjna polega na uzupełniającym kształtowaniu postaw społecznych wobec problemów związanych z ochroną środowiska. Dzięki tej funkcji normy prawa gospodarki odpadami znajdują poparcie w ocenach moralnych. Koncepcja „społeczeństwa recyklingu” odwołuje się często do ocen moralnych.

Zbudowanie systemu prawa gospodarki odpadami, w pełni odpowiadającego zadaniom wynikającym z koncepcji „społeczeństwa recyklingu”, stało się niezbędne do realizacji podstawowych celów prawa ochrony środowiska. Przekształcenie postaw wytwórców i posiadaczy odpadów oraz ich świadomości stanowi proces skomplikowany i długotrwały. Prawo może oddziaływać na adresatów normy prawnej poprzez odwoływanie się do pojęcia dobra i zła, stwarzając w ten sposób kryteria oceny postępowania zgodnego lub nie z zasadą „społeczeństwa recyklingu”. Wzajemny stosunek prawa i moralności w założeniach koncepcji „społeczeństwa recyklingu” nie powinien się różnić w sposób zasadniczy od tego stosunku w prawie gospodarki odpadami. Punktem odniesienia są tu apriorystyczne zasady ogólne gospodarki odpadami. Hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kompleksowego gospodarowania odpadami. Obejmuje ona: 1) zapobieganie; 2) przygotowywanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne metody odzysku, np. odzysk energii oraz 5) unieszkodliwianie.

Stosując hierarchię postępowania z odpadami, państwa członkowskie podejmują środki sprzyjające rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity. Może to oznaczać w postępowaniu z niektórymi rodzajami odpadów możliwość odstąpienia od tej hierarchii. Państwa członkowskie powinny stosować ogólne zasady prawa ochrony środowiska dotyczące przezorności i zrównoważonego podejścia, wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej, ochrony zasobów, a także całkowitego oddziaływania na środowisko, zdrowie ludzkie, gospodarkę i aspekty społeczne. Treść art. 4 dyrektywy potwierdza, że podstawą hierarchii postępowania z odpadami są zasady ogólne prawa ochrony środowiska. Jedną z ważniejszych podstaw materialnej odpowiedzialności w gospodarce odpadami jest zasada „zanieczyszczający płaci”.

6.3. Koncepcja „społeczeństwa recyklingu” w polityce Unii Europejskiej

W dniu 19 stycznia 2011 r. opublikowane zostało *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego*, *Rady*, *Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące Strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu*[67]. Dokument ten stanowi

[67] KOM (2011) 13 wersja ostateczna.

przegląd postępów w realizacji celów Strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu przyjętej w 2005 r. Zapobieganie powstawaniu odpadów pozostaje nadal jednym z najważniejszych priorytetów gospodarowania odpadami. Komisja w opublikowanym sprawozdaniu oceniła, że Strategia odegrała ważną rolę w wytyczaniu kierunku rozwoju polityki. Dzięki niej osiągnięto znaczne postępy w zakresie ulepszenia i uproszczenia prawodawstwa, ustalenia i rozpowszechnienia kluczowych pojęć, takich jak hierarchia postępowania z odpadami oraz podejście oparte na cyklu życia produktu. W dokumencie tym zwrócono także uwagę na działania obejmujące zapobieganie powstawaniu odpadów, koordynację wysiłków służących podniesieniu poziomu wiedzy oraz ustanawianie nowych europejskich poziomów w zakresie zbierania i recyklingu odpadów.

W ocenie KE współczynniki recyklingu uległy poprawie, liczba odpadów trafiających na składowiska zmalała, a zastosowanie substancji niebezpiecznych w niektórych strumieniach odpadów zostały ograniczone. Instrumenty prawne polityki ochrony środowiska pozwoliły ograniczyć stopień względnego oddziaływania na środowisko w przeliczeniu na jedną tonę przetworzonych odpadów. Korzyści te są jednak, według KE, niwelowane przez negatywny wpływ na środowisko powodowany przewidywanym wzrostem ilości wytwarzanych odpadów. W UE widzi się potrzebę opracowania nowych wskaźników umożliwiających dokonanie oceny postępów w kierunku modelu społeczeństwa powszechnie stosującego recykling, a także zlokalizowanie strumieni odpadów i materiałów oraz przepływu zasobów[68]. W tym celu ma być poprawiona jakość informacji i prognoz na temat wpływu polityki w zakresie gospodarki odpadami na środowisko i zdrowie w kontekście cyklu życia produktów. J. Szczepański zwraca uwagę, że w cywilizacji przemysłowej, produkującej masowo dobra konsumpcyjne, istnieje wewnętrzny mechanizm powodujący, że te wyprodukowane ilości dóbr zostaną zakupione. Jego zdaniem, „Mniejsza z tym, czy zakupione w celu rzeczywistego zużytkowania, czy też zmarnowania lub zniszczenia. Z punktu widzenia sprzedającego nie ma różnicy między zużyciem pożytecznym a zużyciem bezsensownym, natomiast z punktu widzenia rozwoju człowieka różnica jest istotna”[69].

W ocenie cytowanego autora, podmioty produkujące dobra konsumpcyjne są zainteresowane w tym, aby „wytwarzać psychiczne mechanizmy zaspokajania zachcianek, trzeba im nadawać rangę wręcz religijną, trzeba rozszerzać możliwości sprzedaży przez rozwój potrzeb otoczkowych, prze dodawanie do środków zaspokajających potrzeby nowych zestawów mniej lub więcej udoskonalonych, lecz reklamowanych jako udoskonalone[70].

---

[68] Zob. E. den Boer, R. Szpadt, *Możliwość utraty statusu odpadów*, „Recykling” 2012, nr 7–8, s. 16.

[69] J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka*…, s. 183.

[70] *Ibidem*.

Według J. Szczepańskiego, ideologia postępu technicznego wytwarza nastawienie pozytywnej oceny wobec wszystkiego, co jest „nowoczesne”, „najnowsze”, co wykorzystuje „ostatnie zdobycze nauki i techniki”[71]. Jak twierdzi, na tym tle rodzą się i rozwijają tendencje do traktowania bezmyślnego niszczenia dóbr jako konieczności rozwojowej. Trafnie przedstawiony przez autora obraz współczesnych tendencji „rozwojowych” modelu konsumpcji stwarza bardzo poważne wyzwania dla prawodawcy. Można postawić pytanie, czy wdrażanie koncepcji „społeczeństwa recyklingu” do systemu prawa gospodarki jest działaniem wystarczającym. W naszej ocenie nie jest. Konieczne jest wypracowanie kompleksowej metody postępowania z produktami już na etapie ich projektowania z uwzględnieniem ich docelowego przeznaczenia i stanu w postaci odpadów. Współczesny model prawny systemu postępowania odpadami jest zbyt mocno skoncentrowany na odpadach, a w mniejszym stopniu odnosi się do fazy przedprodukcyjnej i poprodukcyjnej. Zmiana nastawienia konsumentów do nabywanych dóbr i usług powinna wyprzedzać treść zasad postępowania z odpadami. Prawo gospodarki normuje stan zagospodarowania istniejących w środowisku odpadów. W regulacjach tych wciąż mało widoczna jest zasada zapobiegania powstawaniu odpadów. Powinna ona stanowić punkt wyjścia w funkcjonowaniu modelu „społeczeństwa recyklingu”.

Jednym z głównych celów działania UE na rzecz pełnego zrealizowania idei „społeczeństwa recyklingu” ma być wdrażanie i egzekwowanie istniejącego dorobku prawnego UE w zakresie odpadów[72]. Cel ten powinien być realizowany w szczególności poprzez wdrożenie w pełnym zakresie dyrektywy ramowej w sprawie odpadów i przepisów w sprawie przemieszczania odpadów. Komisja Europejska chce podjąć także środki służące dalszemu wspieraniu krajowych polityk mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, w tym zapobieganiu powstawaniu bioodpadów i ograniczaniu marnotrawstwa żywności. Według KE, obecne minimalne docelowe poziomy w zakresie zbierania i recyklingu odpadów w UE zapewniają znaczne możliwości dalszego postępu w tym zakresie. W tym celu mają być stworzone zachęty do osiągnięcia w państwach członkowskich dobrych wyników w gospodarce odpadami.

Duży nacisk KE zamierza położyć na promowanie jak najlepszego łączenia instrumentów gospodarczych i prawnych. W szczególności ma to nastąpić poprzez wprowadzanie zakazów składowania i stosowanie koncepcji odpowiedzialności producenta. Do powstania nowych miejsc pracy ma przyczynić się poprawa konkurencyjności sektorów gospodarki związanych z recyklingiem. Jednym z głównych priorytetów dla KE jest zapewnienie konkurencyjności przy jedno-

[71] *Ibidem*.

[72] Według opublikowanych 13 stycznia 2012 r. przez KE badań, pełne wdrożenie ustawodawstwa unijnego o odpadach przyniosłoby oszczędności rzędu 72 mld euro rocznie oraz zwiększyłoby roczne obroty unijnego sektora gospodarki odpadami i recyklingu o 42 mld euro, a także przyczyniłoby się do utworzenia 400 tys. miejsc pracy do 2020 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-18_pl.htm?locale=en.

czesnym utrzymaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska. Ponadto KE chce zająć się problemem skuteczniejszego zapobiegania nielegalnemu wywozowi odpadów. W planach działania KE jest „zwiększenie wykorzystania instrumentów ekonomicznych do poprawy gospodarowania odpadami komunalnymi, takich jak opłaty za składowanie i spalanie lub zakazy składowania i spalania, programy odpowiedzialności producenta oraz zachęty propagujące zapobieganie powstawaniu odpadów, ich ponowne wykorzystanie i recykling (np. systemy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów"[73]. W zaleceniach na przyszłość znalazły się działania obejmujące: poprawę monitorowania, intensyfikację selektywnej zbiórki, poprawienie systemu zarządzania, unowocześnienie strategii dotyczących gospodarowania odpadami oraz stosowanie środków zwiększających zaangażownie społeczne w gospodarce odpadami[74].

Polityka UE w zakresie gospodarki odpadami ma w założeniach wspierać rozwój rynków surowców wtórnych oraz zwiększać ich podaż w UE, tym samym przyczyniając się do efektywniejszego gospodarowania zasobami w ramach gospodarki UE[75]. W tym celu powinny być stosowane nowe mechanizmy rynkowe sprzyjające stosowaniu surowców wtórnych i czystszej produkcji. Są to działania obejmujące: 1) unikanie odpadów, 2) minimalizację odpadów u źródła, 3) zamykanie obiegów materiałowych i energetycznych wewnątrz i na zewnątrz zakładów przemysłowych (odzysk i recykling), 4) bezpieczne składowanie jednorodnych i obojętnych odpadów, 5) eliminację nisko płatnej i bezpłatnej eksploatacji środowiska oraz 6) uwzględnienie od projektowania do likwidacji, w całym cyklu życia produktu, jego wpływu na środowisko pod kątem ograniczenia ujemnych skutków. Oznacza to również preferowanie produktów o większej trwałości w porównaniu z produktami o krótszym cyklu życia[76].

Szczególne znaczenie dla kształtu prawa gospodarki odpadami ma koncepcja związana z analizą cyklu życia. Termin „analiza cyklu życia" został po raz pierwszy wprowadzony na konferencji Society of Environmental Toxicology and Chemistry w Vermont w 1990 r.[77] Ocena cyklu życia ma charakter kompleksowy i obejmuje analizę opłacalności przedsięwzięć inwestycyjnych z jednoczesnym położeniem akcentu na zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko.

---

[73] M. Angrocka-Krawczyk, *W Komisji Europejskiej*, OiŚ 2013, nr 2, s. 20.

[74] *Ibidem*.

[75] Zob. A. Lisowska, *Metodologiczne aspekty badań nad polityką środowiskową*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2011, nr 4, s. 34.

[76] T. Ladra, *Czystsza produkcja jako podstawa zarządzania środowiskiem naturalnym i produktem*, [w:] *IV Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Techniczna. Czystsze Technologie – Powłoki Malarskie*, Łódź–Rogów 2002, s. 18.

[77] J. den Boer, J. Jager, E. Szpadt, I. Maćków, P. Mrowiński, M. Sebastian, R. Szpadt, *Zastosowanie analizy cyklu życia do modelowania rozwoju zintegrowanych strategii gospodarki odpadami dla szybko rozwijających się miast i regionów*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 164.

Celem takich działań jest określenie ilości zużytych materiałów, energii oraz powstałych odpadów. Metoda analizy cyklu życia jest stosowana w szczególności w postępowaniu z odpadami komunalnymi i odpadami opakowaniowymi. Analiza cyklu życia może jest wykorzystywana jako instrument m.in. „w badaniu aspektów środowiskowych i potencjalnych oddziaływań w całym okresie życia produktu/procesu, począwszy od wydobycia surowców, poprzez wytworzenie, dystrybucję, użycie, ponowne użycie/recykling aż do ostatecznego unieszkodliwienia”[78]. Ocena cyklu życia jest zaliczana do instrumentów wspomagających decyzję i jest stosowana zarówno na etapie projektowania nowych wyrobów i technologii, jak i rozwoju już istniejących[79]. Oszczędność surowców w gospodarce odpadami może przejawiać sie w stosowaniu technologii materiałooszczędnych, a także wykorzystywaniu różnego rodzaju surowców wtórnych czy też materiałów zastępczych. Poważnym źródłem oszczędzania surowców jest wykorzystywanie różnego rodzaju odpadów, powstających w toku produkcji lub też konsumpcji[80].

Osiągnięcie docelowych poziomów w zakresie recyklingu odpadów i zapobiegania ich powstawaniu będzie w ocenie KE wymagało zaangażowania ze strony całego społeczeństwa obywatelskiego oraz podnoszenia świadomości ekologicznej w społeczeństwie. Planowane jest osiągnięcie większej spójności polityki gospodarki odpadami z polityką dotyczącą projektowania produktów. Najważniejszym działaniem na przyszłość ma być poprawa wdrażania i egzekwowania przepisów, zwiększenie znaczenia hierarchii postępowania z odpadami, zachęcanie do zapobiegania powstawaniu odpadów we wszystkich jego aspektach oraz przejście na stosowanie bardziej całościowych i jednolitych strategii dotyczących zasobów środowiska. Komisja uznała za konieczną dalszą konsolidację swojej polityki w zakresie gospodarki odpadami.

Koncepcja „społeczeństwa recyklingu” będzie miała nadal wpływ na kształ aktualnie tworzonego modelu systemu prawa gospodarki odpadami w Polsce. Wiodącą rolę odgrywa w nim ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach[81]. Analizując funkcje i znaczenie tej ustawy, należy zwrócić uwagę na jej ogólny i ramowy charakter. Jednym z celów u.o. jest wytyczenie głównych kierunków oraz zasad regulacji prawnej dotyczącej gospodarki odpadami zgodnie z założeniami koncepcji „społeczeństwa recyklingu”. Przepisy tego aktu prawnego stanowią głównie transpozycję dyrektywy 2008/98/WE.

Idea „społeczeństwa recyklingu” znalazła swoje odzwierciedlenie w szczególności w instytucji prawnej zasad ogólnych gospodarki odpadami uregulowanych

[78] *Ibidem*, s. 165.

[79] *Ibidem*.

[80] A. Ginsbert-Gebert, *Rozwój społeczno-gospodarczy a ochrona środowiska*, [w:] A. Ginsbert-Gebert, *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, t. II, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 15.

[81] Dz.U. 2013, poz. 21.

w dziale drugim u.o. W prawie dotyczącym gospodarki odpadami zasady ogólne występują jako instytucja prawna zapewniająca prawidłowy sposób postępowania z odpadami. Punktem wyjścia wszystkich działań obejmujących postępowanie z odpadami jest zasada prewencji. W celu pełnej realizacji tej zasady odpady muszą być poddane obróbce i usunięciu w sposób, który nie będzie stwarzał w przyszłości zagrożenia dla środowiska. Ponadto zmniejszenie ilości odpadów powinno odbywać się dzięki unikaniu ich wytwarzania i recyklingowi.

Pełne wdrożenie przedstawionych powyżej założeń koncepcji „społeczeństwa recyklingu" w prawie gospodarki odpadami będzie wymagało stworzenie spójnego systemu regulacji prawnych realizujących założenia tej koncepcji w sposób rzeczywisty, a nie tylko formalny obejmujący transpozycję dyrektywy 2008/98/WE. Zasady ogólne gospodarki odpadami przewidują egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami i realizują cele (wartości) nadrzędne w prawie UE. Jedną z takich wartości jest idea „społeczeństwa recyklingu".

Rozdział 7. Metodologia badań systemu prawa gospodarki odpadami

7.1. Podstawowe problemy metodologiczne w badaniach systemu prawa gospodarki odpadami

W rozdziale 4 staraliśmy się wykazać, jak rozumiemy przedmiot prawa gospodarki odpadami. Pokazaliśmy, że posiada on złożoną i wielopłaszczyznową strukturę. Czy z tego powodu badanie jego elementów powinno być wynikiem jakiejś szczególnej metody badawczej wypracowanej w ramach nauki prawa? Czy teoria prawa, analizując i ukierunkowując badanie zgodnie z jego przedmiotem, nie ogranicza tym samym swobody myślenia o tym prawie? Na podstawie założeń ogólnej metodologii nauk trudno wskazać granice przedmiotu badania określone za pomocą jednej metody. W języku potocznym metoda to określenie sposobu wykonywania jakiejś czynności lub osiągania zamierzonego celu. Poprzez wskazanie celu możemy odróżnić metodę od schematu podejmowanego działania. W metodzie odnajdujemy zatem drogę do celu naszych badań. Model prawny jest wzorem najczęściej jednostkowym i stałym przynajmniej w pewnym horyzoncie czasowym. Termin „metoda" będzie używany przez nas w tej pracy, głównie do określenia czynności badawczych. W metodzie dostrzegamy też sposoby interpretacji prawa wynikające z zasad ogólnych. Według T. Kotarbińskiego, „Metoda jest to sposób zastosowany ze świadomością możliwości zastosowania w przypadkach takiego typu, którego egzemplarza w danym przypadku rozpatruje osoba działająca"[1]. J. Pieter w swoich rozważaniach na temat ogólnej metodologii pracy naukowej zwraca uwagę, że „zdziwienie wzbudza najpierw stare stwierdzenie, że »nauka to metoda«. Jakże przyznać metodzie prymat, skoro przecież metoda jest »funkcją« problemu, czyli najpierw problem, a potem metoda"[2].

Badania naukowe nad systemem prawa gospodarki odpadami należy rozpocząć od sformułowania problemu naukowego. Jego odpowiednie ustalenie jest zadaniem podstawowym w obrębie szeroko pojętej metody naukowej[3] i polega na nadaniu mu postaci pytania. Zdecydowana większość problemów naukowych da się sformułować w postaci pytań. Nie każde jednak pytanie możemy traktować jako problem. Aby pytanie można było uznać za zagadnienie badawcze, powinno

---

[1] T. Kotarbiński, *O pojęciu metody*, Warszawa 1957, s. 5.

[2] J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967, s. 7.

[3] *Ibidem*, s. 46.

spełniać następujące wymagania: 1) być pytaniem właściwie postawionym, 2) być pytaniem nadającym się do rozstrzygnięcia za pomocą intersubiektywnych metod, 3) dotyczyć dostatecznie ważnej dziedziny rzeczywistości, 4) być pytaniem nowym, tj. takim, na które dotychczas brak jest dostatecznie uzasadnionej odpowiedzi. Każdy z wymienionych warunków musi być spełniony, by można dany problem uznać za problem naukowy. Według J. Pietera, z problemem naukowym mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy określona niewiedza ma charakter obiektywny. Jeśli wiedza już istnieje, a tylko dana osoba jej nie zna i spostrzega brak, mamy do czynienia, zdaniem tego autora, nie z problemem naukowym, lecz dydaktycznym lub autodydaktycznym[4]. Problem naukowy jest subiektywnym odzwierciedleniem obiektywnych braków w danej nauce[5]. Słowo „zagadnienie" jest używane czasem równoznacznie z „problemem", kiedy indziej na oznaczenie pytania naukowego, podporządkowanego problemowi ramowemu[6].

Jeżeli zagadnienie naukowe zostanie sformułowane poprawnie, powinniśmy w dalszej kolejności zastanowić się, czy rozwiązanie jego wymaga uzyskania dodatkowych danych empirycznych, czy też dostateczną podstawę stanowią już informacje w postaci wyników badań przeprowadzonych wcześniej? Jeżeli do rozwiązania danego zagadnienia prawnego nie znajdziemy wystarczających wiadomości w systemie prawa gospodarki odpadami, musimy rozstrzygnąć kwestie, jakie inne składniki systemu prawa ochrony środowiska winny być przedmiotem naszych analiz? Musimy też udzielić odpowiedzi na pytanie, co jeszcze należy uczynić przedmiotem badań, by uzyskać niezbędne przesłanki rozwiązania interesującego nas problemu naukowego przy zastosowaniu właściwej metody?

Niewątpliwie kierowanie uwagi przede wszystkim na gospodarcze formy prawne postępowania z odpadami i wykorzystywanie w tym celu aparatu pojęciowego prawa ochrony środowiska może pozornie zawęzić swobodę naszych badań. W rzeczywistości takie ograniczenie jest potrzebne, właśnie z uwagi na szerokie ujęcie przedmiotu prawa gospodarki odpadami, o którym pisaliśmy w rozdziale 4. Trudność takiego badania polega jednak głównie na wprowadzeniu zainteresowanych w zakres zagadnień nie znanych szerzej w ogólnej nauce prawa administracyjnego. Często zachodzi tu potrzeba wyjaśnienia wielu pojęć i problemów z zakresu: techniki, ekonomii, zarządzania oraz przyrodoznawstwa, zwłaszcza w ich wzajemnych relacjach[7]. Są one częścią składową zarówno norm prawnych, jak i technicznych. Zdaniem A. Michalskiej, norm prawnych i norm technicznych nie można ze sobą porównywać ani też nie można ich sobie przeciwstawiać. Podstawą wyodrębnienia obu tych typów norm są bowiem odmienne

[4] *Ibidem*, s. 51.

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*, s. 55.

[7] Zob. B. Poskrobko, *Metodyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko" 2012, nr 3, s. 21.

kryteria[8]. J. Homplewicz podnosi, że „Doktrynę dziś charakteryzuje też znaczna różnorodność metod badawczych, co nie jest również obojętne dla sposobu pojmowania instytucji przepisów administracyjnych”[9]. W jego ocenie w procesie przezwyciężania schematów tradycyjnego pozytywizmu prawniczego podkreśla się w tych nowych metodach badawczych zarówno momenty celowościowe, jak i prawniczo rozumianej skuteczności stosowania prawa oraz instytucjonalnego traktowania całego systemu prawnego.

Każdą dziedzinę prawa możemy charakteryzować ze względu na właściwy jej przedmiot regulacji, metodę regulacji oraz cel regulacji. Nasze analizy metodologiczne nad prawem gospodarki odpadami wyznaczają w ten sposób trzy płaszczyzny badania systemu tego prawa. W analizie powinniśmy też odnaleźć odpowiedź na trzy pytania: 1) Czym jest w dzisiejszym rozumieniu prawo gospodarki odpadami? 2) Na czym polega jego specyfika? 3) W jakim stopniu dorobek myśli prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska można wykorzystać do rozwiązywania podstawowych problemów z zakresu prawa gospodarki odpadami? Nasze rozważania metodologiczne dotyczą zarówno pewnych problemów z zakresu metod i celów badawczych prawa gospodarki odpadami oraz rezultatów teoretycznych naszych zabiegów. Metodologia ogólna badań naukowych należy do zakresu logiki. Metodologie szczegółowe są realizowane na terenie poszczególnych gałęzi prawa. Przedmiotem metodologii ogólnej są zagadnienia dotyczące m.in. warunków poprawności formułowania problemów naukowych, sposoby definiowania pojęć, metody uzasadnienia twierdzeń oraz ustalenia znaczenia instytucji prawnych. K. Ajdukiewicz, wyjaśniając zadania ogólnej metodologii badań naukowych, twierdzi, że „normy poprawności procedury naukowej, które formułuje metodologia, nie są przez nią z góry dyktowane uczonym specjalistom. Normy te wyczytuje metodologia z praktyki specjalistów, którzy pewne pociągnięcia w robocie naukowej aprobują, inne dezaprobują, odrzucają je jako nieudane. Lecz specjaliści, oceniając własne i cudze postępowanie naukowe, osądzają je w sposób zgodny z tymi normami, ale nie uświadamiają ich sobie na tyle wyraźnie, aby mogli z nich w sformułowaniu słownym zdać sprawę […]. Skodyfikowanie zasad tego naukowego sumienia jest zadaniem metodologii”[10].

Także metodologia badań naukowych prawa gospodarki odpadami jest wynikiem odpowiednio i szeroko rozumianej logiki. Tak postrzegana metodologia jest teorią obejmującą sprawne osiąganie celów poznawczych[11]. W stwierdzeniu, że metodologia badań naukowych jest głównie teorią sprawnego osiągania celów poznawczych, uznajemy, że docieka ona warunków skutecznego i prawniczego

[8] A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 54.

[9] J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ 1970, CCXXXIX, Prace Prawnicze, z. 47, s. 52.

[10] K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1965, s. 175.

[11] Por. R. Harré, *An Introduction to the Logic of the Sciences*, London 1960, s. 47.

uzasadnienia stawianych przez nią twierdzeń. Według J. Kmity, „Pomocniczą, ale niezwykle istotną rolę w stosunku do czynności badawczych odgrywa czynność formułowania zdań proponowanych na twierdzenia naukowe określonej dyscypliny naukowej”[12]. W jego przekonaniu, zdania takie mogą być następnie akceptowane jako twierdzenia naukowe, o ile: 1) przedstawione zostały dane przemawiające za ich przyjęciem, a więc – odnośne zdania poddane zostały uprzedniej kontroli przez uczonego, który proponuje je na twierdzenia naukowe; 2) kontrola ta została powtórzona, lub przynajmniej może być powtórzona, przez reprezentantów danej dyscypliny naukowej; 3) w razie potrzeby dokonać można innego typu kontroli dodatkowej przez reprezentantów wchodzącej w grę dyscypliny[13].

Model prawny systemu gospodarki odpadami powinien opierać się na zespole założeń metodologiczno-teoretycznych, które stanowią jego podstawę naukową. Teoria prawa ochrony środowiska wyznacza dwojakiego rodzaju zadania związane z tworzeniem modelu prawnego systemu gospodarki odpadami: 1) dostarczenie wiedzy wskazującej determinanty uczestnictwa podmiotów w systemie gospodarowania odpadami, 2) zaproponowanie odpowiednich narzędzi prawnych postępowania z odpadami. Analiza założeń metodologicznych systemu prawa gospodarki odpadami jest zatem jednym z ważnych zadań pracy naukowo-badawczej podejmowanej w celu zbudowania modelu prawnego. Metodologiczną podstawą modelu prawnego systemu gospodarki odpadami są funkcje prawa ochrony środowiska. Obszar problemów metodologicznych, wynikających, z zastosowania prawa ochrony środowiska do teorii i praktyki badawczej systemu gospodarki odpadami, jest wielce zróżnicowany, wielopoziomowy, obejmującym swoim zakresem różnorodne dziedziny regulacji postępowania z odpadami. Stąd wyłania się oczywista konieczność wyraźnej redukcji owej problematyki do obszaru bezpośrednio odnoszącego się do modelu prawnego systemu gospodarki odpadami.

Punktem wyjścia na tej drodze powinno być wskazanie właściwej metody. Metoda jako sposób postępowania pozwala na osiągnięcie planowanych wyników w działalności poznawczej i praktycznej. Obejmuje także poznawanie obiektywnych zasad badania naukowego. Tak rozumiana może być więc systemem zasad lub sposobów działania, które zostały stworzone w celach poznawczych oraz praktycznych. Prowadzą one w konsekwencji do obiektywizacji metody. W taki sposób jest ona najczęściej podporządkowana przedmiotowi danej nauki. Zdaniem W.S. Jevonsa, „Metoda naukowa musi zaczynać się od praw myślenia i na nich się kończyć; z tego jednak nie wynika, że uratuje nas ona od spotykania wyników niewytłumaczalnych i sprzecznych przynajmniej z pozoru”[14]. Według tego autora, nauka nie czyni nic, by zmniejszyć ilość dziwnych rzeczy, w które

[12] J. Kmita, *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1975, s. 112.

[13] *Ibidem*.

[14] W.S. Jevons, *Zasady nauki. Traktat o logice i metodzie naukowej*, t. II, przeł. M. Choynowski, B.J. Gawecki, Warszawa 1960, s. 579.

możemy wierzyć. W jego ocenie, „Jeśli się za nią wiernie podąża, zaczyna stawiać niemożliwe wymagania naszym zdolnościom pojmowania i wierzenia”[15].

W metodzie zwykle odzwierciedlona jest najczęściej treść badanego przedmiotu prawa. Metoda może ponadto być rozumiana, jako określona procedura, zespół sposobów, działań prowadzonych nad badanym przedmiotem. Według Z. Ziembińskiego, „nie każdy sposób postępowania jest metodą postępowania, lecz tylko taki, który stosowany jest świadomie. Nie każda też metoda postępowania jest metodą naukową, lecz tylko taka, która dotyczy poznawania rzeczywistości, i to poznawania rzetelnego, a przynajmniej uznawanego za rzetelny w opinii danego środowiska kulturowego i w danej epoce historycznej”[16].

Metodą naukową jest więc pewien określony sposób postępowania, który zmierza świadomie do realizacji pewnego celu lub pewnej kategorii celów poznawczych w nauce[17]. Metody badania np. gospodarczego prawa ochrony środowiska posiadają trzy wspólne cechy: 1) zostały stworzone dla prawidłowego stosowania instytucji oraz instrumentów tego prawa, 2) opierają się na wiedzy z zakresu ochrony środowiska i gospodarki, 3) służą do rozwijania badań nad gospodarczym prawem środowiska. W. Marciszewski uważa, że „metodologia nauk, etymologicznie znaczy to tyle, co nauka o metodach nauk”[18]. Jego zdaniem, takie określenie jest za wąskie, ponieważ w metodologii nauk analizuje się nie tylko procedury badawcze, lecz również ich rezultaty w postaci: pojęć, twierdzeń i teorii[19]. Odróżnienie rozważań metodologicznych, których przedmiotem są czynności badawcze i ich metody, od rozważań mających za przedmiot wytwory tych czynności, odpowiada znaczeniom słowa: „nauka” obejmujących: 1) ogół czynności wykonywanych przez uczonych, 2) ogół wytworów tych czynności.

Przedmiotem metodologii jest nauka w tych dwóch znaczeniach[20]. W innym podziale autor cytowany wyżej wyróżnia: metodologię ogólną i szczegółową. Głównym celem metodologii jest realizacja metod optymalnych. Jej celem jest także wypracowanie narzędzi służących optymalizacji wysiłków badawczo-naukowych[21]. Jak zauważa J. Kmita, w badaniach metodologicznych stopień samowiedzy metodologicznej nie osiąga na ogół poziomu charakteryzującego większość rozwiniętych dyscyplin naukowych[22]. Według Z. Ziembińskiego, „sposób wydzielania dyscyplin składowych prawoznawstwa ze względu na rodzaj i zakres odniesienia formułowanych w nich twierdzeń o prawie jest nader przy-

---

[15] *Ibidem*.

[16] Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 8.

[17] S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 19.

[18] W. Marciszewski, *Metodologia nauk*, [w:] W. Marciszewski (red.), *Mała encyklopedia logiki*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 123.

[19] *Ibidem*.

[20] *Ibidem*.

[21] T. Kotarbiński, *Pojęcia i zagadnienia metodologii*, „Studia Filozoficzne” 1972, nr 1(74), s. 6.

[22] J. Kmita, *Posłowie*, „Studia Filozoficzne” 1972, nr 2(75), s. 242.

padkowy: wiąże się on raczej ze sprawą organizacji nauczania na uniwersyteckich wydziałach prawa niż z jednorodnością metodologiczną formułowanych twierdzeń”[23]. Nie ulega wątpliwości, że wyniki badań naukowych zależą od stosowania właściwej metody. Jeżeli podejmiemy pracę badawczą bez wcześniejszego opracowania metody, to z dużym prawdopodobieństwem uda się nam zebrać jedynie pewien fragment materiału informacyjnego, z którego nie będziemy mogli niczego wywnioskować. Wybór właściwej metody naukowej i sposób jej zastosowania zależy w naszym badaniu od przyjętych założeń modelu prawnego systemu gospodarki odpadami.

7.2. Metoda systemowa badań prawa gospodarki odpadami

W badaniu prawa gospodarki odpadami szczególne znaczenie ma podejście systemowe. Posiada ono głównie charakter kompleksowy. Dzięki temu nie bada się różnych składników systemu prawa gospodarki odpadami oddzielnie, ale jako współdziałające elementy całej struktury. Jej kształt zależy od wewnętrznego powiązania regulacji prawnych tworzących system. Można wyróżnić systemy o strukturze hierarchicznej (system prawa), poziomej, intensywnej (czynnej), ekstensywnej (biernej), stabilnej, statycznej oraz dynamicznej. W metodologii badań systemowych można wyodrębnić funkcjonowanie zasady systemowości. Zasada ta „powstała jako ujęcie całościowe (integralne) obiektów badania; znalazło ono swój wyraz początkowo w pojęciu całości (i związanym z nim pojęciu integralności), a później zostało rozwinięte i skonkretyzowane w pojęciach systemu i organizacji”[24]. Uporządkowanie wewnętrzne części składowych jest podstawą powstania i trwałości struktury systemu prawa. Przez to można rozumieć stosunek wzajemny przedmiotów lub procesów w pewnym powtarzającym się ciągu przestrzennym lub czasowym[25]. Powinniśmy w ten sposób osiągnąć racjonalny model systemu. Racjonalna struktura systemu wykazuje cechę jego samodoskonalenia się. Dokonuje się to poprzez optymalne włączanie obiektów do systemu. Jest to realizowane w procesie optymalnego funkcjonowania systemu[26]. J. Kukułka ogólne znaczenie analizy systemowej odnosi do trzech jej funkcji: 1) heurystycznej, 2) teoretycznej oraz 3) instrumentalnej[27]. Heurystyczna rola badania systemowego sprowadza się do tego, że określony system występuje w nim jako kategoria

[23] Z. Ziembiński, *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań 1972, s. 41.

[24] M.I. Sietrow, *Zasada systemowości. Pojęcia podstawowe*, [w:] *Problemy metodologii badań systemowych*, przeł. E. Kyparsis, Warszawa 1973, s. 40.

[25] *Ibidem*, s. 46.

[26] P. Delattre, *Système*, *structure*, *fonction*, *èvolution*, Paris 1971, s. 42–52.

[27] J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 201.

ontologiczna, metodologiczna i jednocześnie jako pewien model. W sensie ontologicznym system taki występuje w postaci rzeczywistej i istniejącej obiektywnie.

W znaczeniu metodologicznym system stanowi konstrukcję ramową pojęć, które obejmują badane zjawiska i procesy, a zarazem służą do formułowania twierdzeń o tych zjawiskach i procesach. W ocenie J. Kukułki, najważniejsza rola modelu, niezależnie od jego typu oraz stopnia abstrakcji, polega na możliwości takiego zastąpienia badanego systemu, aby można było za jego pomocą, tzn. poprzez badanie jego samego, otrzymać nową informację o danym systemie[28]. Rola heurystyczna analizy systemowej ma swoje potwierdzenie w sposobie przedstawiania badanych obiektów jako systemów. Funkcja teoretyczna badania systemowego polega, zdaniem J. Kukułki, na tym, że pomaga odchodzić od wąskiego empiryzmu[29]. Prowadzi to do tworzenia modeli pojęciowych, które dotyczą badanej rzeczywistości. W takim znaczeniu badanie systemowe spełnia rolę wstępnego etapu w procesie budowy teorii, pojętej jako konstytuowanie systemu wyjaśnień. Według cytowanego autora, modele systemowe nie stanowią jeszcze teorii i nie zastępują jej. Tworzą one ramy odniesienia do formułowania twierdzeń teoretycznych, ale nie spełniają roli wyjaśniania teoretycznego[30]. Funkcja instrumentalna podejścia systemowego polega na tym, że stwarzając podstawy strukturyzacji pola badawczego (przedmiotowe, subiektywne, czasowe, integracyjne), służy zarazem do stawiania pytań i dawania odpowiedzi określonych przedmiotem, podmiotem, czasem i całością[31]. Analiza systemowa zajmuje się nie tylko systemami rzeczywistymi, ile uproszczonymi i wyidealizowanymi modelami tych systemów[32].

W badaniu systemowym analiza wiąże się ściśle z syntezą. Zadaniem naszego poznania naukowego jest doprowadzenie do stanu, w którym podlegający badaniu model prawny systemu gospodarki odpadami będzie odzwierciedlał zastosowaną metodę systemową. Analiza systemowa jest także metodą formalną, której celem jest zaproponowanie sposobu działania w wyniku kompleksowego zbadania celów ochrony wynikających z części składowych systemu prawa ochrony środowiska. Szeroko rozumiane cele podejścia systemowego do badania prawa gospodarki odpadami obejmują: 1) sformalizowanie wyznaczonych celów za pomocą danych obiektywnych, 2) wskazanie prawdopodobnych wyników alternatywnych sposobów badania prawa gospodarki odpadami, 3) porównanie uzyskanych wyników z wskazanymi celami. J. Kurczewski zauważa, że to, co nazywa się podejściem systemowym, jest w istocie niczym innym jak zaproponowaniem nowego języka do rozważania starych problemów[33]. Zakres stosowania

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*, s. 202.

[30] *Ibidem*.

[31] *Ibidem*, s. 203.

[32] R. Kulikowski, *Analiza systemowa i jej zastosowanie. Modelowanie środowiska*, *zarządzanie i planowanie rozwoju kraju*, Warszawa 1977, s. 13.

[33] J. Kurczewski, *O badaniu prawa w naukach społecznych*, Warszawa 1977, s. 109.

pojęcia systemu jest praktycznie nieograniczony i fakt ten leży u podstaw „ruchu systemowego" wyrosłego z ogólnej teorii systemów.

Metoda systemowa w badaniu prawa gospodarki odpadami może być też traktowana jako podejście praktyczne, a nie wyłącznie jako sformalizowana metoda[34]. Analiza jest także myśleniem o przedmiocie prawa gospodarki odpadami. Dzięki metodzie systemowej jesteśmy w stanie odróżnić w przedmiocie prawa gospodarki odpadami to co powtarzalne od tego co nie jest powtarzalne i wykazuje cechy szczególne (np. zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta). Celem naszej analizy jest głębsze poznanie systemu prawa gospodarki odpadami. Dlatego też, jeśli już wyodrębnimy poszczególne obszary tego systemu (instytucje prawne), to będziemy starać się następnie stworzyć z nich model prawny. Dzięki temu chcemy się przekonać, w jaki sposób wyodrębnione uprzednio i zbadane dokładnie elementy systemu prawa gospodarki odpadami współgrają w metodzie badania modelu. Powinniśmy znaleźć także odpowiedź na pytanie: na czym polega ich współzależność, wzajemny związek i wzajemne oddziaływanie podstawowych instytucji prawnych? Możemy uzyskać w ten sposób bogatszy obraz realnego modelu prawnego.

System prawa gospodarki odpadami powinien być uporządkowanym zbiorem regulacji w sposób zapewniający kompleksową, racjonalną i skuteczną realizację celów gospodarki odpadami. Założenie to rodzi bezpośrednie implikacje do przyjęcia określonej metody badań tego prawa. Potrzebę taką dostrzega m.in. S. Wrzosek. Jego zdaniem, „Zmiany zachodzące we współczesnym świecie stwarzają potrzebę ustanawiania nowych reguł postępowania. W związku z powyższym powstają nowe normy, przeobrażające istniejący układ działów prawa. Powstają nowe szczegółowe działy prawa, które kojarzą ze sobą normy podstawowych gałęzi prawa. Taką nową dziedziną – której znaczenie rośnie coraz bardziej – jest właśnie prawo ochrony środowiska"[35].

Jak staraliśmy się to wykazać, w badaniu prawa gospodarki odpadami szczególnie przydatna jest metoda systemowa. Podkreślanie jednakże decydującej roli tej metody nie oznacza w żadnym wypadku umniejszania roli innych metod. Zwraca na to uwagę M. Rybicki, analizując znaczenie badań prawnoporównawczych dla rozwoju nauk prawnych i praktyki. W jego ocenie, stosowanie metody prawnoporównawczej może sprzyjać również wzajemnemu, lepszemu wyjaśnianiu odmiennych punktów widzenia i odmiennych koncepcji leżących u podłoża różnych systemów i instytucji prawnych[36]. Wobec dużej unifikacji prawa

[34] Zob. szerzej W. Findeisen, E.S. Quade, *Metodologia analizy systemowej*, [w:] W. Findeisen (red.), *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, przeł. K. Wydro, Warszawa 1985, s. 86–135.

[35] S. Wrzosek, *Ochrona prawna środowiska przyrodniczego i przestrzeni*, [w:] B. Prandecka (red.), *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego. Kompendium do nauczania i studiowania*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1993, s. 68.

[36] M. Rybicki, *Badania prawnoporównawcze ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973, s. 37.

gospodarki odpadami metoda ta będzie miała w naszych badaniach charakter uzupełniający[37]. J. Wróblewski podkreśla znaczenie metod logiczno-językowych w prawoznawstwie[38]. Według niego, metody logiczno-językowe mogą być rozpatrywane w odniesieniu do różnych przedmiotów badań. W tym celu autor ten wyodrębnia trzy podstawowe ich ujęcia. Po pierwsze, metody logiczno-językowe jako metody, którymi posługuje się prawoznawstwo. Zdaniem J. Wróblewskiego, chodzi tutaj o metodologię prawoznawstwa, gdzie przedmiotem analizy są poszczególne dyscypliny prawnicze[39]. Po drugie, przedmiotem analizy może być prawo obowiązujące, a więc system norm prawnych czy też elementy tego systemu. Po trzecie, przedmiotem analizy przy użyciu metod logiczno-językowych może być szeroko rozumiana praktyka prawnicza obejmująca procesy tworzenia, stosowania i wykładni prawa[40]. Metoda logiczno-językowa może mieć szczególne zastosowanie w procesie systematyzacji prawa. Szczególnie przydatna jest w badaniach granic prawa administracyjnego.

Do problemów systematyzacyjnych w ścisłym znaczeniu należy w dogmatyce prawa administracyjnego przede wszystkim kwestia kryteriów odgraniczenia norm prawa administracyjnego od norm prawnych należących do innych gałęzi prawa. Swoiste problemy delimitacyjne powstają także wewnątrz prawa administracyjnego[41]. Według L. Leszczyńskiego, „Więzi zewnętrzne prawa administracyjnego wyznaczone są przede wszystkim przez przynależność tej gałęzi do prawa publicznego – stąd naturalne powiązania systemowe z prawem konstytucyjnym zarówno w kontekście materialnoprawnym, jak i proceduralnym"[42].

Jak wskazuje doświadczenie, wykorzystanie istniejącego różnorodnego aparatu badawczego nauki prawa administracyjnego do analizy prawa gospodarki odpadami może dać bardzo wiele nie tylko na płaszczyźnie teoretycznej, ale i praktycznej. Według J. Łętowskiego, „nie ma i nie będzie żadnej możliwości precyzyjnego, przedmiotowego, materialnego wyróżnienia sfery prawa administracyjnego. Jako kategoria absolutna przestało ono – teoretycznie rzecz biorąc – być pojęciem przydatnym. Spełniło swoją rolę, ale też i wyczerpało swoją uży-

[37] Zob. też M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego*. *Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1979, s. 118 i n.

[38] J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania…*, s. 51.

[39] *Ibidem*.

[40] *Ibidem*.

[41] E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego*, [w:] J. Wróblewski (red.), *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej Łódź 27–28 marca 1980 r.*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1982, s. 77.

[42] L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 214.

teczność”[43]. Jego zdaniem, jest to część znacznie szerszego zjawiska, w którym trzeba przewartościować w sposób zasadniczy spojrzenie na problem gałęzi prawa i stosunków prawnych powstających w ich ramach.

Działalność naukowa, której rezultatem są nowe teorie, zasady czy instytucje prawne posiadające zasadnicze znaczenie dla danej dziedziny, jest czynnością nader złożoną. Mamy pełną świadomość, że proces badania naukowego, który ma prowadzić do stworzenia modelu systemu prawa gospodarki odpadami, musi charakteryzować się złożonością i wielostronnością stosowanych metod.

W badaniach systemu prawa gospodarki odpadami niezbędna jest w związku z tym integracja metod skoncentrowana na kompleksowych tematach dotyczących gospodarowania odpadami. Widać, że metody badania systemu prawa gospodarki odpadami mogą posiadać szeroki zasięg. Znaczna ich część mieści się albo na pograniczu nauk: prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego i prawa administracyjnego albo jest pomostem łączącym ze sobą te dziedziny.

Sterowanie procesami gospodarowania odpadami odbywa głównie się za pomocą metod administracyjnych uzupełnianych metodami cywilnymi. Widoczne jest to zwłaszcza w dziedzinie regulacji związanych ze składowaniem odpadów. Ingerencja wewnętrzna norm systemu prawa gospodarki odpadami dotyczy zarówno stosunków własnościowych np. nieruchomości, na której położone jest składowisko odpadów, jak również procesów związanych z zarządzaniem składowiskiem odpadów. Do umów cywilnoprawnych dotyczących dzierżawy gruntu, na którym położone jest składowisko odpadów, wprowadzone zostały elementy administracyjne w postaci zezwoleń, warunkujących skuteczność podejmowanych czynności prawnych przez zarządzającego składowiskiem odpadów. Problematyka styku regulacji prawa administracyjnego i prawa cywilnego w gospodarce odpadami nie ogranicza się jedynie do zagadnień funkcjonowania norm prawa materialnego, ale obejmuje także przepisy procesowe.

Wiele funkcji prawa ochrony środowiska stosowanych w prawie gospodarki odpadami spowodowało wkroczenie norm prawa ochrony środowiska w dziedzinę regulowaną uprzednio wyłącznie przez prawo administracyjne. Z drugiej zaś strony organy administracji do spraw ochrony środowiska w swej działalności nie mogą ograniczać się tylko do stosowania tradycyjnej formy aktu administracyjnego i muszą wykorzystywać metody cywilistyczne. Konsekwencją tego jest zatarcie granic między sferą regulacji cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej w pewnych obszarach systemu prawa gospodarki odpadami. Trafnie podnosi J. Łętowski, uznając, że „są podstawy do stwierdzenia, iż zarówno prawo administracyjne, jak i prawo cywilne, rozumiane jako dwa antagonistyczne systemy zamkniętych reguł, rządzące się sobie tylko właściwymi zasadami, niepodatne na naciski z zewnątrz, przestały chyba pełnić podstawową twórczą rolę dla rozwoju

[43] J. Łętowski, *Administracja Prawo Orzecznictwo Sądowe*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 128.

rozumianej jako całość teorii systemu prawa. Co więcej, kwestyjna staje się też instrumentalna użyteczność tak pojmowanej delimitacji"[44].

Z tego względu cechą charakterystyczną metod badań systemu prawa gospodarki odpadami jest to, że bardziej niż większość innych dziedzin prawa ochrony środowiska wymagają podejścia interdyscyplinarnego. Prawo gospodarki odpadami ulega dominacjom różnych dyscyplin wiedzy pozaprawnej. Zauważamy zwłaszcza wzrastający wpływy nauk technicznych i ekonomicznych na kształt prawa gospodarki odpadami. Sposobem badania prawa gospodarki odpadami staje się postulat rozumienia instytucji prawnych nie tylko w znaczeniu ich cech normatywnych, lecz także w kategoriach pozaprawnych, zwłaszcza wynikających z wiedzy technicznej.

Cele badań są tutaj głównie przedmiotowe, co oznacza, że obejmują one formułowanie i rozwiązywanie problemów związanych z zapewnieniem ochrony środowiska w różnych obszarach działalności gospodarowania odpadami. Częściowo skupiają się one też na doskonaleniu instrumentów prawnych wchodzących w skład naszego modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Dla naukowego ujęcia modelu prawnego systemu gospodarki odpadami ważną rzeczą jest: 1) ustalenia definicji podstawowych pojęć oraz 2) wybór podstawowej metody badań. Prawidłowości te, należycie zbadane, powinny dać nam pełny obraz badanego modelu prawnego. Powinien on być możliwie obiektywny oraz operatywny. Konsekwencje tych założeń będą zweryfikowane i sprawdzone pod względem praktycznych zastosowań prawa w działalności orzeczniczej zwłaszcza sądów administracyjnych.

[44] *Ibidem*, s. 130.

Rozdział 8. Podstawowe pojęcia prawa gospodarki odpadami

8.1. Cele i funkcje definiowania podstawowych pojęć prawnych gospodarki odpadami

Waga problematyki związanej z wyjaśnieniem znaczenia podstawowych pojęć prawnych dotyczących gospodarki odpadami ma duże znaczenie nie tylko teoretyczne, ale posiada także szczególną wartość praktyczną w procesie stosowania prawa. W miarę tego, jak rozwija się system prawa gospodarki odpadami, powstają nowe pojęcia, zachodzą między nimi związki, pojawiają się także problemy z ich interpretacją. Równolegle z tymi procesami zmienia się i wzbogaca treść już istniejących pojęć prawnych. Każda dziedzina prawa posiada określony system podstawowych pojęć, w których wyraża, odzwierciedla istotne cechy przedmiotu prawa. Pojęcia tworzą twardą strukturę (rdzeń) systemu prawa. Stanowią one jednocześnie pewną właściwość idealną funkcji prawa. W procesie tworzenia prawa domagamy się od prawodawcy wypracowania określonego i ścisłego znaczenia pojęć prawnych. Mamy jednak świadomość, że nie jest łatwo sformułować definicję danego pojęcia prawnego charakteryzującą jednoznacznie jego treść normatywną. Trudności te wynikają m.in. z tego, że ograniczamy się w tym procesie do badania języka potocznego lub specjalistycznego. J. Starościak podnosi, że państwo, zmierzając do porządkowania i do takiego zorganizowania działalności ludzkiej, które uważa za najgodniejsze swych ideałów, tworzy swoje prawo i odpowiadający mu system pojęć prawnych[1]. Zmiana stosunków rodzących prawo i z kolei zmiana prawa powodować powinna w jego ocenie również zmiany w systemie pojęć prawnych. Autor ten uważa, że „Są trzy podstawowe możliwości zmiany składników systemu pojęć prawnych: wprowadzanie pojęć nowych, usuwanie pojęć już bezużytecznych, doskonalenie treści pojęć istniejących. Świadomość istnienia tych trzech dróg unowocześniania wyrażania prawa ułatwia ustalenie założeń polityki kształtowania systemu pojęć prawnych. Żaden z tych sposobów nie może być stosowany dowolnie. Stosowanie każdego zależy od zaistnienia określonych warunków”[2].

---

[1] J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967, s. 5.

[2] *Ibidem*, s. 10.

Po tych rozważaniach przejdziemy do próby bardziej szczegółowego rozpatrzenia zagadnienia celów i funkcji definiowania podstawowych pojęć prawnych gospodarki odpadami.

Jednym z głównych założeń modelu systemu prawa gospodarki odpadami jest istnienie uniwersalnego systemu pojęć prawnych, takich jak np. „odpad", „gospodarowanie odpadami" czy „składowanie odpadów". Opracowanie logiki i metodologii badań siatki pojęciowej systemu prawa gospodarki odpadami jest obecnie problemem szczególnie doniosłym. W pewnym sensie jest to zagadnienie kluczowe dla wszystkich dalszych badań tego systemu. Zasadnicza trudność, jaka się tu wyłania, sprowadza się do wypracowania metody zbudowania spójnego i poprawnego pod względem merytorycznym aparatu pojęciowego prawa gospodarki odpadami. Jego prawidłowe funkcjonowanie jest warunkiem koniecznym i dostatecznym do osiągnięcia cechy systemowości prawa gospodarki odpadami. Tworzenie się i funkcjonowanie siatki pojęciowej danej dziedziny prawa nie jest równocześnie zjawiskiem skończonym. Wszędzie, gdzie istnieje system przepisów prawa, i wszędzie, gdzie wyznaczają one dążenie do jakiegoś celu, istnieją obiektywne warunki do tworzenia pojęć prawnych. Doświadczenie wykazuje, że prawo realizujące określone cele, przy ustaleniu jednolitych zasad prawnych, może osiągnąć większy poziom skuteczności. Nie każda więc regulacja prawna jest odpowiednio skuteczna i jednakowo wartościowa pod względem aksjologicznym. Analizowanie teoretycznych założeń siatki pojęciowej systemu prawa gospodarki odpadami nie może być traktowane w oderwaniu od ogólnych warunków tworzenia się systemu prawa ochrony środowiska.

W badaniu ogólnym pojęcia prawne możemy podzielić na teoretyczne i praktyczne. Treść pojęć teoretycznych, takich jak np. „zrównoważony rozwój", „ochrona środowiska", została określona przez teorię, która powiązała je z terminami praktycznymi, takimi jak np.: „zanieczyszczenie" czy „emisja". Teksty prawne składają się z pojęć teoretycznych oraz praktycznych. Zwłaszcza te ostatnie podlegają weryfikacji i są wykorzystywane do potwierdzenia funkcji pojęć teoretycznych. W prawie gospodarki odpadami powinniśmy dążyć do zbudowania uniwersalnego i w miarę możliwości stabilnego systemu pojęć z wykorzystaniem uporządkowanej terminologii naukowej. Tworząc model prawny systemu gospodarki odpadami składający się z pewnych wyjściowych instytucji prawnych, formułujemy zwykle poglądy o uniwersalnym systemie pojęć prawnych.

Wobec często podnoszonej wieloznaczności treści nadawanej podobnym, czy nawet tym samym pojęciom występującym w aktach normatywnych dotyczących gospodarki odpadami, celowe wydaje się przynajmniej wstępne usystematyzowanie znaczenia stosowanych pojęć. Pozwoli to w dalszej kolejności na szerszą i bardziej szczegółową analizę ich zakresu przyjętego i używanego w tej książce. W ocenie K. Opałka, „Z problemami wieloznaczności i płynności zakresów terminów mamy nagminnie do czynienia w rozważaniach na temat dyscyplin

zaliczanych do prawoznawstwa przy próbach określenia ich wzajemnych stosunków"[3]. Należy podkreślić, że wieloznaczność jest znamienna dla większości pojęć prawnych wchodzących w skład systemu prawa gospodarki odpadami. Stwarza to oczywiście określone problemy w posługiwaniu się całą siatką pojęciową. Tworząc model prawny systemu gospodarki odpadami, powinniśmy dążyć do tego, aby były zachowane pewne warunki posługiwania się pojęciami w ramach szerokich granic systemu prawa ochrony środowiska. W jego obrębie posługiwanie się jednym terminem dla wielu znaczeń nie powinno być dopuszczalne. Tak jest np. z pojęciem „emisja", które jest zdefiniowane w ustawie p.o.ś. oraz w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[4]. Podobnie przedstawia się sytuacja związana z interpretacją pojęcia „odbiorca odpadów" według ustawy z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów oraz definicją tego pojęcia w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1013/2006 z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów.

Określając cele i funkcje siatki pojęciowej w modelu prawnym systemu gospodarki odpadami, musimy: 1) wyraźnie sobie zdać sprawę z samego faktu wieloznaczności pojęć prawnych i szerokości granic, w jakich ta wieloznaczność występuje; 2) wyróżnić podstawowe (typowe) znaczenie pojęć, uporządkować je, klasyfikując jednocześnie ich znaczenie oraz 3) zbadać, czy znaczenia te nie wykluczają się wzajemnie. Budując model prawny systemu gospodarki odpadami powinniśmy wskazać też znaczenia pojęć prawnych, które w dalszym ciągu naszych badań będą konieczne dla jasności przedstawienia danego zagadnienia.

Podstawowe pojęcia prawa gospodarki odpadami możemy ujmować z dwóch punktów widzenia: 1) empirycznego, jako określenia wykorzystywane w praktycznym prowadzeniu gospodarki odpadami, tj. nazwy związane z gospodarką odpadami i stosowaniem ich w praktyce oraz 2) teoretycznego – jako pojęcia dziedziny prawa ochrony środowiska, jaką jest prawo gospodarki odpadami. Materiałem do tworzenia pojęć są postrzegane i przedstawiane zmysłowe obrazy zewnętrznej rzeczywistości przedmiotowej. Kształtowanie pojęć prawnych następuje poprzez wyabstrahowanie i uogólnianie pewnych aspektów tych obrazów zmysłowych i uświadamianie ich sobie jako odrębnych, samodzielnych treści myśli[5]. Pojęciem w sensie logicznym jest znaczenie nazwy generalnej. „Od pojęcia w sensie logicznym odróżnia się pojęcie w sensie psychologicznym, które utożsamia się z przeżyciem myślowym polegającym na przedstawieniu sobie czegoś w sposób nieoglądowy (tzn. taki, że wyobrażenia zmysłowe nie należą do treści tego przedstawienia, choć mogą mu towarzyszyć)"[6]. W. Krajewski podnosi,

[3] K. Opałek, *Filozofia prawa a filozofia społeczna*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985, s. 193.

[4] Dz.U. 2007, nr 75, poz. 493 ze zm.

[5] Ł.O. Rieznikow, *Pojęcie i słowo*, przeł. H. Zelnikowa, Warszawa 1960, s. 17.

[6] W. Marciszewski, *Pojęcie*, [w:] W. Marciszewski (red.), *Mała encyklopedia logiki*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 152.

że „Pojęcia i sądy są wytworami naszego umysłu, powstającymi w ostatecznym rachunku w wyniku oddziaływania na nasz umysł otaczającego materialnego świata”[7]. Stosunki między pojęciami i sądami są niezależne od naszej woli i nie odpowiadają stosunkom między przeżyciami oraz nie są bezpośrednią kopią stosunków w świecie materialnym[8].

Między poznaniem znaczenia pojęć prawnych i kształtującą się na jego podstawie wiedzą a praktyką ich stosowania istnieje wzajemne sprzężenie zwrotne. Z jednej strony poznanie i interpretowanie pojęć wyrasta głównie z potrzeb praktycznego ich stosowania i dopiero na pewnym etapie rozwoju danej dyscypliny prawa wydziela się w osobną część systemu prawa. Z drugiej strony poznawanie pojęć i będąca jego efektem wiedza stają się same nie tylko warunkiem, lecz także w pewnym sensie elementem struktury prawa i jego interpretacji. Czy jednak możemy też uznać pojęcia za jedyny lub główny i strukturalny element prawa? Uważamy, że nie. Wiedza o pojęciach jest związana przede wszystkim z opanowaniem niezbędnego przedmiotu prawa. Jest to często opanowanie jedynie teoretyczne, a nie praktyczne, a czasami nawet pozorne. W ujęciu A. Comte’a umysł ludzki powinien przystępować do badań teoretycznych, pomijając wszelkie rozważania praktyczne. Jego zdaniem, całokształt naszej wiedzy o przyrodzie oraz postępowanie, będące wynikiem tej wiedzy i mające na celu przekształcenie przyrody w sposób dla nas korzystny, są to dwa odrębne tereny, które należy ujmować i uprawiać oddzielnie[9].

Pojęcia dają nam najczęściej informację nie o samym przedmiocie prawa, lecz wiedzę na temat idei przedmiotu prawa i jego aksjologii. Nowe pojęcia określają też w dużym stopniu kierunki rozwoju poszczególnych dyscyplin prawoznawstwa oraz inspirują badaczy do stawiania nowych zadań w ustalaniu ich przedmiotu.

Każda dyscyplina prawoznawstwa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać dwa zasadnicze warunki. Pierwszy jest związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność analiz oraz interpretacji prawniczych. Drugi dotyczy zasięgu stosowanych pojęć. W pojęciach prawa i nauki prawa B. Wróblewski wyodrębnia dwie kategorie pojęć: 1) prawne i 2) prawnicze. Pojęcia prawne są to pojęcia o faktach i zjawiskach prawnych, a prawnicze – to pojęcia, które powstają i są opracowywane przez prawników w związku z normami, których zawartość starają się poznać w określonym celu[10]. J. Gregorowicz za trafny uważa pogląd, w myśl którego pojęciami prawnymi są wszystkie pojęcia występujące w przepisach prawnych i w nauce prawa. Jego

[7] W. Krajewski, *Konieczność przypadek prawo statystyczne*, Warszawa 1977, s. 13.

[8] *Ibidem*, s. 14.

[9] A. Comte, *Augusta Comte’a metoda pozytywna w 16 wykładach*, przeł. W. Wojciechowska, Warszawa 1961, s. 27 i n.

[10] B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 76 i n.

zdaniem, „Wszelkie próby zwężające zakres tego terminu bądź do pojęć występujących w przepisach prawnych, bądź do pojęć nauki prawa nie wytrzymują […] argumentów krytycznych”[11].

S. Ritterman dzieli naukowe pojęcia prawne na następujące dwie kategorie: na pojęcia zawierające cechy, które składają się na byt prawa, od których zaistnienia uzależniamy uznanie pewnego zjawiska za „prawne”, i pojęcia, które dotyczą treści norm prawnych czy jej poszczególnych elementów. Obie wymienione kategorie pojęć, zdaniem tego autora, nie przeciwstawiają się sobie wzajemnie, a przynajmniej nie muszą się wzajemnie przeciwstawiać. Zależy to od przyjęcia za podstawę takiej czy innej teorii prawa. Jeśli uznamy pewną cechę treści norm prawnych za należącą do istoty prawa, to będzie się ona zaliczać do rzędu cech pojęć zarówno pierwszej, jak i drugiej kategorii pojęć[12]. Interpretacja prawa urzeczywistnia się w formie stosowania pojęć. Jak słusznie zauważa A. Podgórecki, dogmatyka prawa zajmuje się zagadnieniami równoważności, wykluczania się, krzyżowania, podrzędności i nadrzędności nazw oraz wzajemnym stosunkiem zdań, które składają się na zbiór pojęć i przepisów obowiązujących[13]. Według tego autora, zadaniem nauki jest logiczne uporządkowanie pojęć używanych przez dany system prawa obowiązującego tak, aby system ten został wyłożony, zinterpretowany w sposób najbardziej jasny, niesprzeczny, pozbawiony luk i maksymalnie operatywny[14].

W ocenie Z. Ziembińskiego, „Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej”[15]. I właśnie m.in. dlatego, zdaniem tego autora, myśl prawnicza jest często oporna na innowacje terminologiczne i ociężała w tworzeniu nowych pojęć. K. Opałek i J. Wróblewski, omawiając pojęcia prawne i prawnicze, oddzielają język prawny, język prawniczy stosowania prawa i język prawniczy nauki prawa. Odpowiednio pojęciami prawnymi, pojęciami prawniczymi praktyki i pojęciami prawniczymi nauki nazywają znaczenie terminów występujących w odpowiednich językach[16].

Zasadnicza zgodność cytowanych wyżej poglądów przedstawicieli teorii prawa w wielu istotnych kwestiach dotyczących pojęć prawnych wskazuje zarazem, iż istnieją między nimi poważne rozbieżności w całym szeregu zagadnień teore-

---

[11] J. Gregorowicz, *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Wydział I, nr 52, Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu, Łódź 1962, s. 19.

[12] S. Ritterman, *Pojęcia materialne w prawie cywilnym. Studium z zakresu metodologii nauki prawa cywilnego. Rozważania ogólne*, ZNUJ 1962, Rozprawy i Studia, t. XLVII, s. 15.

[13] A. Podgórecki, *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962, s. 25.

[14] *Ibidem*.

[15] Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 78.

[16] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 67.

tycznych dotyczących przede wszystkim terminologii prawniczej. Nie popełnimy błędu powiadając, że wśród przedstawicieli doktryny prawa ochrony środowiska, sytuacja jest analogiczna. Brak dokładnego rozpoznania przedmiotu prawa gospodarki odpadami sprzyja niepewności w budowaniu siatki podstawowych pojęć prawnych. Wnikliwe studia nad systemem prawa gospodarki odpadami skłaniają co najmniej do ostrożności przy rozstrzyganiu problemów teoretycznych nad funkcją pojęć prawnych. Obecnie możemy mówić o zakończeniu wstępnej fazy rozwoju systemu pojęć prawa gospodarki odpadami. Swoistość przejścia do kolejnej fazy będzie polegać na konieczności podjęcia głębokich przemian strukturalnych w systemie prawa ochrony środowiska. Model siatki pojęciowej systemu prawa ochrony środowiska jest więc kluczem do stworzenia modelu takiej siatki w systemie prawa gospodarki odpadami. Dla naukowego ujęcia modelu prawnego jest rzeczą ważną ustalenie i zdefiniowanie pojęć, które zakreślają nam granice przedmiotu prawa. Ustalając treść terminów i ich znaczenie wprowadzamy jasność, porządek oraz jednoznaczność w konstrukcji modelu. Tworząc siatkę pojęciową, powinniśmy także opierać się na zasadach prawidłowej legislacji.

Siatka pojęciowa prawa gospodarki odpadami tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa. Pojęcia prawne same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności w systemie prawa gospodarki odpadami i wyznaczać istotę przedmiotu prawa. Nie ulega wątpliwości, że pojęcia: „odpad", „gospodarowanie odpadami", „posiadacz odpadów" czy „wytwórca odpadów" stały się centralnymi pojęciami systemu prawa gospodarki odpadami. Posiadają one niezależnie od znaczenia teoriopoznawczego również znaczenie praktyczne, naukowe lub ekonomiczne. Wprowadzenie tych pojęć do systemu prawa gospodarki odpadami ma duże znaczenie dla rozwiązania wielu podstawowych problemów teoretycznych związanych z gospodarką odpadami. Badając zatem treść pojęć prawnych, dostrzegamy od razu, jak rośnie i precyzuje się rola siatki pojęciowej w naukowym rozwoju prawa ochrony środowiska.

Pojęcia nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej zadań i funkcji. Pojęcia są podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawnego. Ich znaczenie może niekiedy przekraczać granicę zrozumiałości tekstu np. jednej ustawy, np. u.o., w której występują. Z tego powodu wszystkie pojęcia powinny łączyć w logiczną i spójną całość przedmiot prawa gospodarki odpadami. Każde pojęcie prawa gospodarki odpadami rozpatrywane z osobna lub razem z innymi tworzy elementarną cząstkę systemu prawa w ramach, którego funkcjonuje. Pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo (w tym przypadku gospodarki odpadami). W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w gospodarce odpadami, które ulegają zmianie pod wpływem czynników ekonomicznych, politycznych i kulturowych. W. Makarczyk podnosi, że „Nadawanie nowego sen-

su starym słowom, może jednak prowadzić do wieloznaczności z wszystkimi jej niekorzystnymi następstwami, jeśli nie zachowamy należytych środków ostrożności. Otóż, gdy nadajemy wyrazowi nowe znaczenie musimy oświadczyć wyraźnie, że od tej chwili będziemy go używali wyłącznie w tym nowym znaczeniu, kasując stare"[17]. W procesie legislacyjnym obejmującym obszar tworzenia pojęć prawnych często brak jest takiej konsekwencji w działaniu prawodawcy.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów[18]. W pojęciach odnajdujemy nie tylko wiedzę o cechach przedmiotów, lecz także informację o tym, na jakie przedmioty rozciąga się dane pojęcie. S. Winogradow i A. Kuzmin uważają, że zależność pomiędzy treścią i zakresem pojęcia decyduje o tym, że pojęcia o szerszym zakresie mają węższą treść. Zdaniem tych autorów, „Im szersza jest treść pojęcia, tym węższy jego zakres. I odwrotnie: im węższa jest treść pojęcia, tym szerszy jego zakres"[19]. Treścią pojęcia jest pewna wiedza o rzeczywistości, którą pojęcie ma w sobie i która jest nam w ten sposób dostarczana. Zakresem pojęcia są jego przedmiotowe odpowiedniki. Są to rzeczy, właściwości oraz zachodzące pomiędzy nimi związki oraz stosunki. Pojęcie jest odbiciem rzeczywistości, które po pierwsze wywołane jest przez jakiś określony przedmiot, a po drugie, ustala zawarte w tym przedmiocie cechy istotne i konieczne[20]. Wszystkie pojęcie posiadają dwie właściwości: 1) zrodzone są na gruncie praktyki – przez określone zjawiska, rzeczy, obiekty świata zewnętrznego i 2) odzwierciedlają zawarte w tych zjawiskach, rzeczach i obiektach cechy istotne i konieczne[21].

W ocenie O. Cetwińskiego, do elementów pragmatycznych aksjologizmu należy zaliczyć wybór systemu pojęciowego[22]. Autor ten podnosi, że dla efektywności badań wcale nie jest obojętne, za pomocą jakiego języka opisuje się i wyjaśnia zjawiska. Z tego powodu, jego zdaniem, nie jest obojętne, czy badacz posługiwać się będzie językiem danych obserwacyjnych czy językiem nieobserwowalnych wprawdzie, ale za to precyzyjnych abstrakcji. Rozstrzygnięcie tak przedstawionego problemu powinno nastąpić jeszcze przed przystąpieniem do badań nad systemem pojęciowym.

---

[17] W. Makarczyk, *Studia nad aparaturą pojęciową socjologii*, Warszawa 1991, s. 62.

[18] S. Winogradow, A. Kuzmin, *Logika*, przeł. M. Rakowski, S. Rakowska, Warszawa 1956, s. 21.

[19] *Ibidem*, s. 23.

[20] M. Aleksiejew, *Dialektyka form myślenia*, przeł. H. Zelnikowa, Warszawa 1961, s. 38.

[21] *Ibidem*.

[22] O. Cetwiński, *U podstaw teorii polityki. Zagadnienia wyjaśniania i uzasadniania w nauce o polityce*, Warszawa 1979, s. 96–97.

Ze względu na zakres pojęcia możemy je podzielić na jednostkowe i ogólne. Pojęcia jednostkowe są pojęciami poszczególnych (pojedynczych) przedmiotów. Pojęcia ogólne odzwierciedlają mnogość przedmiotów jednorodnych[23]. Pojęcie jednostkowe, takie np. jak: odpady komunalne, odzwierciedla realne przedmioty, a zarazem ustalają istotne i konieczne ich cechy decydujące, że są one kwalifikowane jako odpady komunalne. W pojęciu ogólnym „gospodarka odpadami" wyrażone są dwa zasadnicze procesy: 1) wytwarzania odpadów i 2) gospodarowania nimi. W pojęciu prawnym mamy więc odbicie realnych i obiektywnych cech regulacji, w której ono występuje. Pojęcie prawne musi w sposób bezwarunkowy ustalać także to, co jest istotne w przedmiocie prawa. Wszystkie pojęcia funkcjonujące w ramach pewnego systemu prawa znajdują się we wzajemnej łączności i stosunku do siebie. Można wyodrębnić następujące stosunki między pojęciami: 1) tożsamości, podporządkowania, współpodporządkowania, przeciwieństwa oraz sprzeczności. W pojęciu np. „odzysk" zakres wyraża się w utrwaleniu przez proces odzysku zastosowania realnie istniejących odpadów. Cechy pojęcia prawnego są przede wszystkim cechami jego przedmiotu. Należy przyjąć, że pojęcia prawne istnieją w swoim zakresie i treści osadzonej w otoczeniu normatywnym, w którym funkcjonuje dane pojęcie (system prawa gospodarki odpadami). Zakres i treść pojęcia prawnego odzwierciedlają ponadto określone właściwości stosunków prawnych, do których się odnoszą dwa elementy pojęcia (zakres i treść). Konsekwencją zwiększenia zakresu pojęcia prawnego może być zawężenie obszaru jego treści. Zależność ta nie ma jednak charakteru absolutnego.

Analizując regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska przed odpadami w ujęciu historycznym, można zauważyć proces rozszerzania się zakresu pojęcia „odpady". Wraz ze zwiększeniem się jego zakresu rozszerzyła się także treść, gdyż dokonano wyodrębnienia kategorii odpadów. Istnieje ścisły związek między zakresem a treścią pojęcia. Obserwujemy także proces przechodzenia zakresu w treść i odwrotnie. Często trudno wskazać granicę między zakresem i treścią pojęcia prawnego. Treść pojęcia „gospodarowanie odpadami" ustala istniejące w przedmiocie gospodarowania odpadami działania polegające na: zbieraniu, transporcie, przetwarzaniu odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w ich obrocie. Są to działania tożsamościowe wchodzące w zakres procesu gospodarowania odpadami. Cecha jednostkowości w treści pojęcia „gospodarowanie odpadami" uwarunkowana jest stopniem ogólności opisu działań, takich jak: zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów oraz nadzór nad tego rodzaju działaniami. Treść pojęcia prawnego powinna wyrażać się w zbiorze specyficznych cech tylko temu pojęciu przysługujących. Są to np. specyficzne cechy posiadacza czy wytwórcy odpadów. Stawiane twierdzenia w badaniach nauko-

[23] *Ibidem*, s. 26–27.

wych nad prawem gospodarki odpadami powinny zatem dążyć do jednoznaczności. Będzie to możliwe pod warunkiem, że podstawowe pojęcia stosowane w aktach prawnych dotyczących gospodarki odpadami będą posiadały dokładnie określoną treść. Spełnienie tego warunku jest szczególnie ważne, ale zarazem trudne zwłaszcza w nowej i kształtującej się dziedzinie, jaką jest prawo gospodarki odpadami. Odrębne regulacje prawne dotyczące ochrony wód, gospodarki odpadami i prawa emisyjnego wyodrębniły swoje własne zbiory pojęć, które bardzo często nie są powiązane ze sobą w systemie prawa ochrony środowiska. W ciągu dziesięcioleci doprowadziło to do powstania sektorowej dużej masy przepisów charakteryzujących się słabą skutecznością i brakiem spójności wewnętrznej.

Wiele pojęć w prawie gospodarki odpadami zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie możemy mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne w u.o., ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. Rozwiązanie problemu gospodarowania odpadami może być wykonane w sposób racjonalny jedynie przy współudziale specjalistów z różnych dziedzin. W ocenie W.J. Mołoniewicz, używane przez różne grupy specjalistów terminy i definicje wykorzystywane są w razie potrzeby przez specjalistów innych branż, jednakże z przydaniem im zazwyczaj nieco innego znaczenia. Na tym tle wynika wiele merytorycznych nieporozumień[24]. Zdaniem A. Michalskiej, „Za najważniejsze cechy norm technicznych, które uzasadniają wyodrębnienie ich spośród innych norm społecznych, należy przyjąć treść ich wskazań opartych na dyrektywie technicznej skutki nieprzestrzegania. Treść normy technicznej zależna jest bezpośrednio od woli normodawcy, ale jest wyznaczona i ograniczona treścią dyrektyw technicznych, a więc poziomem rozwoju nauk przyrodniczych i naszej wiedzy oraz umiejętności”[25]. J. Starościak szczególną cechę norm technicznych dostrzega w tym, że ma ona dwu adresatów: producenta i odbiorcę. Z punktu widzenia prawniczego za ujęciem reguł techniki w normy techniczne przemawia większe ich wówczas sprecyzowanie i możność opatrzenia wyraźnymi sankcjami prawnymi. Zamienianie wskazań techniki w normy prawne powinno być ograniczone do rozsądnego minimum[26].

Jak zauważa Z. Kowalewski, „technika rozrosła się dzięki zastosowaniu osiągnięć naukowych do samodzielnej dziedziny kulturowej, obejmując zarówno przedmiotowe wytwory, jak i intelektualne i czynnościowe wzorce zachowań, kształtując zarówno konkretne warunki bytu, jak i systemy wartości”[27]. G. Kuźnik, analizując zagadnienie dyrektyw technicznych na płaszczyźnie normatywnej, proponuje podział przepisów prawnych o treści technicznej na następujące grupy:

[24] W.J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 23.

[25] A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 36.

[26] J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 73.

[27] Z. Kowalewski, *Zmiany w strukturze nauki*, [w:] E. Geblewicz, T. Kotarbiński, Z. Kowalewski, W. Osińska (red.), *Powstanie nowych dyscyplin naukowych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973, s. 209.

1) przepisy konkretne, w których dyrektywa techniczna jest: zawarta w samym ich sformułowaniu, to znaczy przepisy te wskazują określone zachowanie się (działanie lub zaniechanie), nakazane lub zakazane, należące do danej dziedziny przyrody lub techniki, przy czym zachowanie to może być określone ogólnie lub też szczegółowo; 2) przepisy blankietowe, które nie zawierają wskazania określonego zachowania się, lecz upoważniają inny organ państwowy do ustalenia reguły powinnego zachowania się oraz 3) przepisy odsyłające, które wymaganego zachowania się nie określają bezpośrednio, lecz przez odesłanie do przepisów innych sformułowanych w innym akcie. Przepisy techniczne mogą być również przepisami zalecającymi[28]. Słusznie podnosi A. Peczenik, twierdząc, iż „Do głównych zadań prawników należy nie tylko wykładnia prawa, lecz także jego systematyzacja tym potrzebniejsza, im bardziej chaotyczne i doraźne jest ustawodawstwo"[29]. W jego ocenie, w rozważaniach pojęciowych nie można przeto poprzestać na konstruowaniu sprawozdawczych definicji pojęć używanych w tekście, ale trzeba stworzyć cały system pojęć prawniczych. Jest to działalność w znacznej mierze twórcza, a nie odtwórcza[30].

Ważnym warunkiem, jaki powinna spełniać terminologia prawa gospodarki odpadami, jest przede wszystkim jej przekładalność na język innych dziedzin systemu prawa ochrony środowiska (ogólny zasięg stosowanych pojęć). W przeciwnym razie niemożliwa będzie w ogóle współpraca siatki pojęciowej prawa gospodarki odpadami z innymi obszarami systemu prawa ochrony środowiska.

Tendencja do systematyzacji i uogólnień w prawie gospodarki odpadami stwarza podstawę do wyodrębnienia siatki pojęciowej i sformułowań teoretycznych z nią związanych. Proces ten można uważać za przedwczesny wobec niewielkiego jeszcze ilościowo dorobku literatury z zakresu prawa gospodarki odpadami. Zjawisko to ma jednak charakter pozytywny, wzmacnia bowiem podstawy naukowe analizy prawniczej i w konsekwencji jej użyteczność dla procesu stosowania prawa. Kierunek analizy pojęć prawa gospodarki odpadami związany jest przede wszystkim z rozwojem podstaw teorii prawa ochrony środowiska i nauk technicznych. Pojęcia prawa gospodarki odpadami powstały na styku prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego, prawa cywilnego oraz prawa gospodarczego, a także prawa międzynarodowego i unijnego.

Aparatury pojęciowe bliskich sobie dziedzin prawa powinny się również zazębiać. Pojęcia typowe (wiodące) dla danej dziedziny powinny stwarzać możliwość ich wykorzystania w takim samym znaczeniu na obszarze drugiej dziedziny prawa. Regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami w systemie prawa pol-

---

[28] G. Kuźnik, *Znaczenie dyrektyw technicznych w prawnej regulacji ochrony i kształtowania środowiska*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981, s. 112–113.

[29] A. Peczenik, *Wartość naukowa dogmatyki prawa*, ZNUJ 1966, CXXXVII, Prace Prawnicze, z. 26, s. 88.

[30] *Ibidem*.

skiego wypełniają nowy obszar tworzenia prawa. Nie występował on wcześniej w takiej skali i postaci jak obecnie. Główną przyczyną pojawienia się tych przepisów w prawie polskim była potrzeba dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego, a także rozwój stosunków gospodarczych i społecznych zapoczątkowany w Polsce po 1989 r.

Należy zauważyć, że większość pojęć prawnych dotyczących gospodarki odpadami musiała być stworzona od podstaw zarówno w Polsce, jak i w UE. W ocenie M. Górskiego, „zmiany przepisów związanych z ochroną środowiska, w tym z postępowaniem z odpadami, dokonywane są w zasadzie permanentnie. Powodowane są one dwiema zasadniczymi grupami przyczyn – koniecznością uwzględnienia zmian wprowadzanych do prawa wspólnotowego, a więc przyczyną w zasadzie obiektywną, oraz potrzebą (?) poprawiania przepisów budzących wątpliwości w praktyce ich stosowania”[31].

Kompleksowe regulacje gospodarki odpadami praktycznie nie występowały w systemie prawa polskiego aż do 2001 r., kiedy to została uchwalona druga ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. Następnie zostały uchwalone ustawy sektorowe dotyczące postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów. M. Górski zwraca uwagę na ważne źródło najważniejszych pojęć dotyczących gospodarowania odpadami w prawie polskim. Jego zdaniem, jednym z podstawowych celów zmian wprowadzonych w 2001 r. było uzyskanie zgodności przepisów prawa polskiego z wymaganiami wynikającymi z postanowień prawa wspólnotowego, „stąd i przepisy związane z gospodarowaniem odpadami oparte są na postanowieniach odpowiednich aktów wspólnotowych”[32]. Zdaniem cytowanego autora, dotyczy to także zasadniczych pojęć w nich używanych, których definicje zostały przeniesione głównie z dyrektyw[33]. Pojęcia te w prawie polskim w taki sposób zdefiniowane zostały po raz pierwszy, „co w praktyce ich stosowania spowodowało pojawienie się pewnych wątpliwości dotyczących interpretacji zawartych w ustawie definicji”[34]. Według tego autora, w konsekwencji podstawowe definicje zawarte w ustawie o odpadach stanowią przeniesienie do prawa polskiego definicji zawartych w odpowiednich dyrektywach UE[35]. Funkcją definicji legalnych zamieszczonych w u.o. jest wskazanie sposobu wykładni treści pojęć zaproponowanych przez ustawodawcę.

Często definicje te zastępują lub modyfikują znaczenie pojęć występujące w języku potocznym. Z. Ziembiński podnosi, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami

[31] M. Górski, *Kierunki przekształceń ustawodawstwa dotyczącego gospodarowania odpadami wynikające ze zmian w prawie unijnym*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 35.

[32] M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 38.

[33] *Ibidem*.

[34] *Ibidem*.

[35] *Ibidem*, s. 39.

nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest zdaniem tego autora, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym[36]. W jego ocenie, należy zwrócić uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych danemu systemowi prawnemu[37]. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby normy prawne były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów[38].

Zdecydowana większość pojęć prawa gospodarki odpadami pojawiła się w prawie polskim w wyniku procesu harmonizacji. L. Mering pojęcie „harmonizacji" polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa Wspólnot Europejskich widzi w dwóch ujęciach: 1) określenie pojęcia „zbliżania" prawa polskiego (w tym prawa ochrony środowiska) do norm wspólnotowych *sensu largo* oraz 2) określenie pojęcia „zbliżania" polskiego prawa (w tym prawa ochrony środowiska) do norm wspólnotowych *sensu stricto*. Przez pojęcie zbliżania polskiego prawa do norm wspólnotowych *sensu largo* autor rozumie w ogóle proces dostosowawczy polskiego systemu prawnego do porządku prawnego obowiązującego w UE. Jego zdaniem, „Chodzi zatem o wypracowanie, przy zastosowaniu różnego rodzaju metod i technik legislacyjnych, takiego modelu polskiego systemu prawnego, który będzie w stanie w sposób bezkolizyjny współegzystować w konkurencji ze wspólnotowym systemem prawnym"[39]. Zbliżanie polskiego prawa do wspólnotowych norm prawnych *sensu stricto* rozumiane jest jako jedna z metod wykorzystywana przy realizacji postulatu dostosowania polskiego prawa do norm prawnych wspólnotowych *sensu largo*[40].

Bazą wzorcową siatki pojęciowej prawa gospodarki odpadami w prawie polskim są definicje występujące w dyrektywach prawa UE. Należy jednak pamiętać o tym, na co zwraca uwagę J. Zieleniewski, że „Definicja nie ma na celu zastąpienia pełnej teorii ani wszechstronnej charakterystyki definiowanego pojęcia. […]. Dlatego żadna chyba definicja z dziedziny nauk społecznych nie charakteryzuje w sposób adekwatny pełnej różnorodności i pełnej zmienności rzeczywistego procesu zdarzeń, lecz każda w jakiś sposób go upraszcza wydobywając z niego i podkreślając to, co autor uważa za istotne"[41].

---

[36] Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164.

[37] *Ibidem* s. 165.

[38] *Ibidem*.

[39] L. Mering, *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa Wspólnot Europejskich*, Sopot 1999, s. 24–25.

[40] *Ibidem*, s. 27.

[41] J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, *wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978, s. 83.

Przedstawiciele teorii prawa wskazują własne metody definiowania pojęć prawnych poprzez odwołanie się do zasad logiki. Z tego powodu problematyka definiowania najważniejszych pojęć w prawie ma swoje korzenie w logice. Definicja pojęcia zawiera te cechy, które jako zasadnicze odróżniają to pojęcie od innych. Aby zdefiniować pojęcie, trzeba znać przede wszystkim istotne cechy tych przedmiotów, na które rozciąga się to pojęcie[42]. Definicja powinna zatem być głównym narzędziem w walce o precyzję języka prawnego i prawniczego[43]. S. Kamiński uważa, że definicja jest najkrótszą jednoznaczną charakterystyką czegoś[44]. Takie określenie musi się odnosić do natury tego, co jest definiowane. Sam wyraz „natura" przy określaniu definicji powinien być pojmowany szeroko. Naturę charakteryzuje jednoznaczna odpowiedź na pytanie, „co to jest, albo lepiej – czym to coś jest (nie tylko w sensie metafizycznej *quidditas*!)"[45]. W ocenie tego autora, „Zastrzeżenie to jest konieczne, skoro nie wymaga się bezwzględnie, aby definicja była jednoznaczną charakterystyką definiendum"[46].

Definiowanie pojęć prawnych pełni funkcję opisową i oceniającą. W wyniku tego procesu powinniśmy odtworzyć sens, który pojęcie posiada w różnych kontekstach stosowania tekstu prawnego. Często wymaga to odrzucenia znaczeń potocznych i akceptacji innych ustalonych przez interpretowaną treść wyłaniającą się z norm prawa. Definicja legalna powinna uwzględniać kryteria ogólne i szczególne. Kryteria ogólne wskazują na cechy, które wynikają z metodologii nauk prawnych. Kryteria szczególne powinny uwzględniać podział systemu prawa na gałęzie i specyfikę tego podziału w odniesieniu do konkretnej regulacji prawnej, w której występuje dana definicja legalna.

Z. Ziembiński podnosi, że „Analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym"[47]. Autor ten uważa, że należy zwrócić uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm kierujących zachowaniem podmiotów podległych danemu systemowi prawnemu[48].

Przechodząc do definicji na gruncie nauki, należy określić jej cele. Zwykle definicja wskazuje podobieństwa lub różnice zachodzące między przedmiotami i pojęciami. W ten sposób oznacza się przedmiot definiowany oraz myśl przewodnią definicji. Słowo „definicja" występuje w dwóch podstawowych znaczeniach.

[42] *Ibidem*, s. 35.
[43] Por. S. Kamiński, *Gergone'a teoria definicji*, Lublin 1958, s. 11.
[44] *Ibidem*, s. 14.
[45] *Ibidem*, s. 15.
[46] *Ibidem*.
[47] Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia*…, s. 164.
[48] *Ibidem*, s. 165.

Mówimy więc o definicji realnej i definicji nominalnej. Definicjami nazywa się często definicje realne, gdzie definicje nominalne stanowią kategorię o całkowicie odmiennym charakterze[49]. R. Robinson uważa, że definicja powinna być esencją tego, co jest definiowane[50]. M. Przełęcki, wyodrębniając definicje projektujące, uważa, że cechy definicyjne powinny być istotne dla danego zakresu pojęciowego.

Cechy istotne danej klasy przedmiotów stanowią wyznaczniki, od których zależą na mocy praw przyrodniczych liczne inne właściwości danej klasy, istotne z punktu widzenia spełniania pewnych zadań[51]. T. Pawłowski przez cechy istotne danego zbioru przedmiotów rozumie takie, od których zależą liczne inne własności tych przedmiotów[52]. Jak wynika z tego przeglądu stanowisk doktryny na temat samego pojęcia definicji, w nauce formułowane są teorie, których zasadniczym celem jest oznaczenie istoty przedmiotów za pomocą definiowanych w nich nazw[53]. S. Kamiński uważa, że definicje są ustanowieniami terminologicznymi, które są podstawą wszystkich tez. Ostatecznie przyjmuje, że definicja słowa bywa wstępem zazwyczaj do badania, a definicja rzeczy jego ukoronowaniem[54].

Terminy prawne powinny być objaśniane przede wszystkim w kontekście warunków określających sposoby posługiwania się nimi w danym obszarze systemu prawa. Chodzi tu ogólnie o sens zrelatywizowany, a nie absolutny stosowanych terminów prawnych. W naszej analizie powinniśmy poszukiwać odpowiedzi na dwa pytania: 1) Jakie rozumienie teorii prawa ochrony środowiska wydaje się najbardziej użyteczne do wyjaśnienia znaczenia pojęć prawa gospodarki odpadami?; 2) Jakie sposoby budowania treści pojęć prawa gospodarki odpadami są proponowane w teorii prawa ochrony środowiska? W ramach rozważań nad całościowym modelem systemu prawa gospodarki odpadami podejmujemy próbę postulowania takiej konstrukcji definicji pojęć prawnych, która będzie najbardziej użyteczna dla procesów tworzenia i stosowania prawa. Wartość teoretyczna i praktyczna definicji zależy od specyfiki przedmiotu prawa w obrębie danego systemu prawa i od stopnia jego rozwoju. Trudno wskazać uniwersalną i jedyną metodę badań definicji pojęć prawa gospodarki odpadami, która byłaby użyteczna w każdym przypadku stosowania i wykładni prawa. Słusznie podnosi M. Zirk-Sadowski, twierdząc, że dogmatyka prawa administracyjnego „nie wypracowała bogatej siatki pojęciowej, która tworzyłaby konstrukcję tego prawa. Akty prawa administracyjnego zawierają zatem głównie terminy bardzo

[49] Szerzej zob. K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, t. 2, Warszawa 1978, s. 226–247.

[50] R. Robinson, *Definition*, Oxford 1962, s. 143.

[51] M. Przełęcki, *Prawa a definicje*, [w:] J. Pelc, M. Przełęcki, K. Szaniawski (red.), *Prawa nauki*, Warszawa 1957, s. 69.

[52] T. Pawłowski, *Tworzenie pojęć w naukach humanistycznych*, Warszawa 1986, s. 54.

[53] Zob. W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997, s. 127.

[54] S. Kamiński, *Gergonne'a*…, s. 89.

trudne do przekształcenia – choćby za pomocą definicji – w aparaturę pojęciową tej gałęzi prawa”[55]. Autor ten stawia uzasadnioną tezę, według której prawo administracyjne materialne poznaje się głównie przez rozważenie jego terminów.

Definicja najczęściej wyznacza granice i sposoby rozróżnienia pewnych kategorii rzeczy opisywanych słowami[56]. Wskazuje ona w ten sposób na różnice między kategoriami definiowanych pojęć. Słowo jest znakiem językowym przedmiotu myśli, mogącym sygnalizować każdy jednostkowy przedmiot materialny[57]. Jak podnosi M. Hempoliński, większość znaczeń słów ogólnych nie pochodzi od ścisłych definicji[58]. Posługując się językiem na mocy pewnego rodzaju indukcji, wychwytujemy i zbieramy ich znaczenia. Pojęcia słów ogólnych danego języka mają dwa źródła podstawowe: definicje arbitralne oraz doświadczalne[59]. Zdaniem tego autora, źródłem pojęć ogólnych i abstrakcyjnych jest także operacja scalania (*combining*), polegająca na łączeniu wyabstrahowanych atrybutów w jedną całość, której nadajemy osobną nazwę[60]. Według H.L.A. Harta, warunkiem definiowania jest to, że musi istnieć rodzina przedmiotów bądź *genus*, w stosunku do którego istnieje pewność ich natury. Wewnątrz tego zbioru definicja umieszcza to, co jest definiowane[61]. Niejednokrotnie te same formy słowne mają zastosowanie do samej definicji pojęcia, jak również są pomocne przy poznaniu przyczyn, genezy i celu danej definiowanej instytucji prawnej i funkcjonującej w ramach systemu prawa. Trudności ze zrozumieniem terminu prawnego powstają najczęściej na tle używanych do jego zdefiniowania słów języka potocznego. Słowo nie jest znakiem przedmiotu myśli, lecz staje się nim dopiero, gdy dany przedmiot myśli związemy z nim jako jego znaczenie[62]. Próby wyjaśnienia niektórych pojęć prawnych często wykazują brak związku z ich potocznym znaczeniem. Termin prawny nie zawsze więc koresponduje z jego odpowiednikiem w tym języku. Często wyrażenia definiujące nie są też równoważne z definiowanymi terminami prawnymi, a zwłaszcza jego źródłami. J. O’Shaughnessy twierdzi, że „Niektóre ogólne terminy są niejasne w stosunku do podklas, które obejmują, gdyż zlewają się z innymi terminami wzdłuż jakiegoś continuum. Często wynika to z trudności określenia, jak kombinacja warunków jest konieczna i wystarczająca do użycia terminu”[63]. W jego ocenie,

---

[55] M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie*, *koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 132.

[56] Por. W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Warszawa 1981, s. 150.

[57] J. Tokarski, *Słownictwo. Teoria wyrazu*, Warszawa 1971, s. 13.

[58] M. Hempoliński, *U źródeł filozofii zdrowego rozsądku. Thomasa Reida teoria spostrzeżenia zmysłowego*, Warszawa 1966, s. 291.

[59] *Ibidem*.

[60] *Ibidem*, s. 293.

[61] H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 30.

[62] J. Tokarski, *Słownictwo*…, s. 14.

[63] J. O’Shaughnessy, *Metodologia decyzji*, przeł. T. Mroczkowski, Warszawa 1975, s. 54.

niejasne może być nawet to, co uznać należy za idealne użycie terminu. Niejasność może być nieunikniona, gdy przedmiot lub nauka jest młoda[64].

W procesie definiowania pojęć prawnych dotyczących gospodarki odpadami szczególna funkcja przypada wykładni prawa. W sytuacji, w której prawnik dokonuje interpretacji jakiegoś przepisu, czyli rekonstruuje zawartą w nim normę nakazującą komuś coś czynić, to czyni to po to, aby odtworzyć normę obowiązującą, nie zaś jakąkolwiek, którą z czysto językowego punktu widzenia można by z tego przepisu wyinterpretować[65]. M. Zirk-Sadowski twierdzi, że „Wykładnia ma na celu określenie, jakie stany faktyczne spełniają normę, a w wymiarze wykładni operatywnej odnosi się to stwierdzenie do określonego stanu faktycznego i daje odpowiedź na pytanie, czy dany stan faktyczny spełnia daną normę"[66]. L. Nowak uważa, że podstawową czynnością badawczą prawnika jest humanistyczna interpretacja działań. Przypuszczenie swoje obwarowuje jednak pewnym zastrzeżeniem terminologicznym. Jego zdaniem, hipoteza, „iż interpretacja prawnicza jest humanistyczną interpretacją działań prawodawcy, dotyczy zarówno wykładni tekstu prawnego (tj. interpretacji w sensie węższym), jak i ustalania mocy obowiązującej norm prawnych"[67].

W modelu interpretacji tekstu prawnego M. Zieliński analizie poddaje pojęcie interpretacji wyrażenia tekstu. Zwraca przy tym uwagę, że słownikowe określenie interpretacji dopuszcza co najmniej dwa sposoby posługiwania się tym terminem: subiektywny i obiektywny. W sensie subiektywnym jakiegoś wyrażenia „W" można by nazwać czynność myślową polegającą na zastąpieniu za pomocą przyjętych przez podmiot P reguł zastępowania R – wyrażenia „W", wyrażeniem „Z", uznanym przez podmiot P za wyrażenie równoznaczne z wyrażeniem „W", a rozumianym przez P i uznanym przez P za jednoznaczne na gruncie reguł tego języka, w którym zostało ono sformułowane. Przez interpretację w sensie obiektywnym jakiegoś wyrażenia „W" można rozumieć czynność myślową, która w końcowym rezultacie polega na zastąpieniu za pomocą reguł R wyrażenia „W", wyrażeniem „Z", uznanym przez podmiot P za wyrażenie równoznaczne z wyrażeniem „W", a rozumianym przez P i uznanym przez P za jednoznaczne na gruncie reguł tego języka, w którym zostało ono sformułowane[68].

Należy podkreślić, że brak definicji legalnej wielu często nawet podstawowych pojęć poważnie utrudnia stosowanie przepisów prawa gospodarki odpadami. S. Wronkowska uważa, że „Podstawowym środkiem uzyskania zadowalającej precyzji (a przy tym zazwyczaj także komunikatywności) języka tekstów praw-

[64] *Ibidem*.

[65] Z. Ziembiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 206 i n.

[66] M. Zirk-Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa*…, s. 163.

[67] L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973, s. 34.

[68] M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972, s. 26.

nych są tzw. definicje legalne. Są to sformułowane w akcie prawotwórczym definicje, które wskazują, jakie znaczenie należy przypisywać określonym wyrażeniom językowym występującym w tekście prawnym"[69]. Jak twierdzi A. Shaff, „Najprostsza obserwacja może wykazać, że jedno i to samo słowo posiada różne znaczenia lub dokładniej – różne odcienie znaczenia"[70]. Znaczenie zawsze jest abstrakcyjne, ogólne i względnie stałe. Sens tworzy się za pomocą szeregu skojarzeń znaczeniowych, których jakość zależy od jakości podmiotu. Nie występuje wyraźna granica między sensem a znaczeniem, które nawzajem się przenikają[71]. Zdaniem cytowanego autora, analiza pojęcia wykazuje, iż w tej formie logicznego myślenia możemy wydzielić wiele nowych obszarów znaczeniowych poszczególnych pojęć.

Przedmiotem pojęcia są zatem wszystkie desygnaty, oznaczone ogólnym terminem. Treść pojęcia to uogólnione odbicie przedmiotu, które posiada charakter obiektywny[72]. Czy w związku z tym powinniśmy całkowicie odrywać się od tego ogólnego znaczenia pojęcia prawnego i pozostać jedynie np. przy potocznym jego znaczeniu? W naszej ocenie nie jest to możliwe. Zresztą potoczne rozumienie pojęć prawa gospodarki odpadami i tak ma wiele wspólnego z jego znaczeniem wyinterpretowanym z treści aktów prawnych. J. Wróblewski szeroko zajmuje się zagadnieniem znajomości terminów prawnych w społeczeństwie[73]. W jego ocenie, istnieją przesłanki do stałego rozszerzania kręgu osób, które z uwagi na swe funkcje społeczne muszą posługiwać się terminami prawnymi i posiadać związaną z tym kulturę prawną czy też elementy wiedzy prawniczej[74]. Jak twierdzi M. Borucka-Arctowa, „Zakres stykania się społeczeństwa z terminami prawnymi zależy nie tylko od jego kultury prawnej, lecz również od działu prawa, dla którego są właściwe pewne terminy, oraz od społecznej roli zjawisk regulowanych przez ten dział prawa"[75]. Zdaniem tej autorki, charakterystycznym zjawiskiem dla naszej cywilizacji i społeczeństwa jest to, że coraz większa liczba wzorów postępowania o charakterze użytkowo-technicznym zostaje włączona do norm prawnych przez nadanie im charakteru obowiązujących przepisów.

Wiele norm prawnych z dziedziny prawa gospodarki odpadami zawiera „techniczne wzory postępowania", które zmierzają do osiągnięcia określonych skutków społecznych, uzasadniając obrane środki za pomocą argumentów zaczerpniętych z innych dziedzin nauk społecznych. Według M. Boruckiej-Arctowej, wiąże się to z ogólnym podejściem do prawa jako do pewnego instrumentu oddziaływania

---

[69] S. Wronkowska, *§ 7. Dyrektywy określające optymalny sposób formułowania tekstów aktów prawotwórczych*, [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 67.

[70] A. Schaff, *Pojęcie i słowo*, Warszawa 1946, s. 102.

[71] *Ibidem*, s. 104.

[72] *Ibidem*, s. 134.

[73] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 231.

[74] *Ibidem*.

[75] M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 105.

społecznego, a do normodawcy jako do „inżyniera społecznego", który w ramach swej działalności musi brać pod uwagę i wykorzystywać osiągnięcia innych nauk społecznych oraz tych nauk przyrodniczych i technicznych, które wykorzystuje człowiek w swej działalności objętej regulacją prawną[76]. W gospodarce odpadami, jak również w ochronie środowiska, jesteśmy świadkami niezwykle dynamicznego rozwoju technologii. Zjawisko to skłania do poszukiwania coraz to nowych sposobów uwzględnienia go w prawie. Nowoczesne technologie wywierają silny wpływ na integracyjny charakter prawa regulującego jednolity system gospodarki odpadami. Zagadnienie to jest szczególnie aktualne w unijnym prawie ochrony środowiska. Tendencje integracyjne w prawie ochrony środowiska występują także we wszystkich państwach członkowskich UE. Przemiany w zakresie technologii i zarządzania znajdują odzwierciedlenie w sferze regulacji prawnych. Wyrazem tendencji integracyjnej w prawie gospodarki odpadami jest ujednolicenie systemu pojęć i zasad ogólnych, co zapewnia prawidłowe funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami w poszczególnych państwach członkowskich zgodnie z przepisami prawa UE. M. Górski, wyrażając opinię na temat precyzji w procesie tworzenia norm prawnych dotyczących gospodarki odpadami, stwierdził że „Konstruowanie przepisów to nie tworzenie literatury pięknej, gdzie np. należy unikać powtórzeń pewnych sformułowań i stosować w takim celu określenia zbliżone czy podobne". Jego zdaniem, w tekście prawnym wymagana jest precyzja i jednoznaczność, nawet jeżeli przepis na pierwszy rzut oka nie jest właśnie przepisem, ale ustaleniem pewnych wymagań o charakterze technicznym[77]. W podobny sposób poziom precyzji w procesie tworzenia prawa ocenia M. Kruk, słusznie podnosząc, że język naszych ustaw pozostawia wiele do życzenia. Można, jej zdaniem, oceniać go według różnych kryteriów-przewinień, takich jak: niepoprawna, w tym przede wszystkim nieporadna, składnia, używanie żargonu zawodowego lub profesjonalizmów, neologizmów i zapożyczeń z języków obcych. Innym przykładem mogą być błędy stylistyczne, jak: za długie, pokrętne, nadęte, sztucznie urzędowe zdania. Zdaniem cytowanej autorki, „nawiasem mówiąc, taki sposób legislacji jest nie tylko przykry dla języka, ale także niepożądany dla prawa"[78].

Tekst prawny posiada zwykle strukturę wielozadaniową. Jego tworzenie powinno uwzględniać ewoluującą i zmieniającą się koncepcję przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Teza ta wydaje się zgodna z ogólnometodologicznym zaleceniem prawoznawstwa, by w poszukiwaniu rozwiązań teoretycznych modelu prawa nie cofać się przed wkroczeniem poza granice danej dyscypliny prawa. Założenie, że siatka pojęciowa prawa gospodarki odpadami ma charakter złożony, jest dla nauki prawa ochrony środowiska bardzo ważne. Wnioski i sformułowania teoretyczne dotyczące tego prawa możemy w stosunkowo szerokim zakre-

[76] *Ibidem*, s. 128.
[77] M. Górski, *Osady ściekowe w rekultywacji składowisk*, PK 2011, nr 9, s. 22.
[78] M. Kruk, *Prawo i język*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 79.

sie sprawdzać w treści pojęć ustawowych. Pojęcia prawne posiadają strukturę, umożliwiającą komunikowanie się przy pomocy tekstu prawnego. Przystępując do badania terminologii prawnej, powinniśmy poznać także etymologię: pojęć prawnych, języków pokrewnych z językiem prawnym i prawniczym. Problem związany z ukształtowaniem całej struktury pojęć systemu prawa gospodarki odpadami powinien uwzględniać zadania, funkcje i charakter tego prawa. Prawo gospodarki odpadami, będące treścią naszych rozważań, to przedmiotowo wyodrębniająca się część systemu prawa ochrony środowiska, obejmująca przepisy prawne regulujące postępowanie z odpadami oraz stosunki prawne jakie w tym zakresie powstają. W szczególności reguluje ono organizację i funkcjonowanie systemu organów administracji oraz uprawnienia i obowiązki innych podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami. Treścią prawa gospodarki odpadami jest ustalenie zadań w postępowaniu z odpadami, a jego celem jest realizacja tychże zadań poprzez stosowanie zasad ogólnych gospodarki odpadami.

Badanie aparatury pojęciowej dotyczącej prawa gospodarki odpadami nie rozwija się w sposób jednolity we wszystkich obszarach refleksji naukowej. Powoduje to, że analiza podstawowych pojęć prawnych musi też uwzględnić brak równowagi w rozwoju teoretycznych podstaw prawa ochrony środowiska.

Przy rozpatrywaniu ujęć problemu siatki pojęciowej prawa gospodarki odpadami należy się też liczyć z historyczną zmiennością norm prawnych dotyczących odpadów. Sam termin „odpady" w sensie dzisiaj stosowanym jest terminem względnie późnym i odnoszenie go do piśmiennictwa wcześniejszego ma charakter czynności reinterpretacyjnych. Jest bardziej wynikiem wykładni prawa niż opisu regulacji. A. Barczak trafnie ocenia, że liczne przepisy definicyjne dotyczące pojęcia „odpad" nie są precyzyjne. Wątpliwości te potwierdza, jej zdaniem, analiza regulacji prawnych, orzecznictwa, jak i doktrynalna"[79].

Okoliczność, że teoria prawa ochrony środowiska operuje z założenia materiałem pojęciowym stosowanym w prawie gospodarki odpadami, zbliża ją do rozwiązań modelowych i wywołuje próby łącznego identyfikowania siatki pojęciowej tych dziedzin. Teoria prawa ochrony środowiska, wychodząc od najogólniejszych pojęć prawnych, bada ich stosunek do pojęć stosowanych w poszczególnych dziedzinach tego prawa. W ten sposób próbuje się budować systemy pojęć, tak jak to widzimy na przykładzie prawa gospodarki odpadami.

Do najważniejszych problemów związanych z badaniem siatki pojęciowej prawa gospodarki odpadami należy analiza prawna uwzględniająca w dostatecznym stopniu wiedzę techniczną dotyczącą gospodarki odpadami. Konieczność jej zastosowania wynika z: 1) potrzeby opracowania ogólnoprawnego pojęcia gospodarki odpadami, uznającego jedność logicznych metod badań uwzględniających specjalistyczną wiedzę techniczną; 2) odpowiadającego rzeczywistości ujęcia treści

[79] A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013, s. 16.

pojęcia gospodarki odpadami, które wymaga nie tylko analizy prawnej pojęcia ogólnego, lecz również uwzględnienia specyficznych metod technicznych gospodarki odpadami. W budowaniu podstaw systemu prawa gospodarki odpadami najważniejsze problemy prawne stykają się ze sobą w procesie stosowania różnorakich pojęć prawnych i technicznych.

Teoria prawa ochrony środowiska powinna dostarczyć metody poprawnego budowania pojęć prawnych gospodarki odpadami. Tworzenie ich powinno następować poprzez badanie funkcji modeli instytucji prawnych, w najrozmaitszych postaciach, od najprostszych do najbardziej złożonych. W ten sposób tworzone są pojęcia zarówno najogólniejsze, jak całkiem szczegółowe. Pojęcia prawa gospodarki odpadami obejmują nadto, choć nie w całym ich zakresie, kilka instytucji prawnych, które są w tym czy innym stopniu wspólne wszystkim dziedzinom postępowania z poszczególnym rodzajami odpadów. Każda z dziedzin systemu prawa gospodarki odpadami ma swój wąski wprawdzie, ale ustalony przedmiot regulacji prawnej oraz własne metody badania. Znamienną cechą tych metod jest m.in. to, że stanowią one czynnik integrujący wewnętrznie modelu systemu prawa gospodarki odpadami.

8.2. Odpady oraz ich rodzaje

Większość opracowań i podręczników dotyczących zagadnień gospodarki odpadami zaczyna się od definicji pojęcia „odpady". Samo ustalenie znaczenia pojęcia „odpady" wciąż jeszcze jest przedmiotem dociekań naukowych. Także wiele przyjętych w prawodawstwie definicji stanowi przedmiot dyskusji. Zarówno w języku potocznym, jak również w próbach naukowego sprecyzowania zakresu pojęcia „odpad" uderza ogromna wieloznaczność tego terminu. Zaobserwować można jednocześnie dużą chwiejność, a nawet wręcz dowolność w rozróżnieniach terminologicznych tego znaczenia w wielu dyscyplinach naukowych związanych z gospodarką odpadami. O pojęciu „odpady" mówiliśmy wielokrotnie w poprzednich rozdziałach. W tym miejscu wydaje się, że nadszedł właściwy moment, by podkreślić, że pojęcie to spełnia w naszych rozważaniach jedną z ról zasadniczych. Jego istnienie stanowi podstawę wielu dociekań, w toku których zmierzamy do przezwyciężenia konwencjonalizmu w podejściu do analizy systemowej prawa regulującego gospodarkę odpadami.

Wyliczenie podstawowych nie zdefiniowanych pojęć oraz definiowanie za ich pomocą wszystkich pojęć złożonych pozwala dostrzec formalną strukturę znaczenia wszystkich terminów[80]. Jak podkreślają G. Wasiak i B. Olech, „Wprowadzane do środowiska odpady często powodują naruszenie jego równowagi jonowej, a następnie biologicznej, doprowadzając w rezultacie do różnego rozmiaru

[80] M. Marković, *Formalizm w logice współczesnej*, przeł. B. Cirlić, Warszawa 1962, s. 34.

degradacji środowiska"[81]. Odpadem w ujęciu ogólnym jest element wywodzący się z danego obiektu, lecz nie stanowiący zintegrowanej z nim całości[82]. Zawsze stanowi on obciążenie dla obiektu, dlatego jest eliminowany na zewnątrz. K. Świgoń-Popiołek, analizując podstawy metodyczne ujednolicenia klasyfikacji odpadów, wyróżnia odpad: 1) końcowy, 2) przejściowy, 3) technologiczny oraz 4) środowiskowy[83]. Odpad końcowy stanowi element, który ze względu na swoją strukturę i funkcję, na określonym etapie ewolucji, nie może być wprowadzony w obieg recyrkulacji. Odpad przejściowy może stanowić obciążenie środowiska, lecz także w zależności od podejmowanych zabiegów może być wprowadzony w obieg recyrkulacji, np. w postaci surowców wtórnych. Zdaniem cytowanej autorki, stanowi on element wymagający możliwych do zastosowania i przeprowadzenia na danym etapie rozwoju działań, powodujących powtórne wprowadzenie go w obieg gospodarczy[84]. Odpad technologiczny, tj. surowiec wtórny, ma charakter odpadu pozornego i stanowi element, który bez dokonywania większych zabiegów może być wprowadzony na powrót do procesu recyrkulacji[85]. Odpad środowiskowy to odpad właściwy. Stanowi on element, który w danym okresie: 1) można wprowadzić w obieg recyrkulacji, po zastosowaniu dostępnych dodatkowych zabiegów; 2) nie można wprowadzić w obieg recyrkulacji ze względu na brak w danym okresie możliwości techniczno-ekonomicznych[86]. Odpad środowiskowy globalny stanowi zbiór elementów, do którego sukcesywnie przedostają się nowe konkretne elementy przebywające w nim dotychczas. Proces ruchu odpadów pozwala uchwycić dynamikę przemian odpadu globalnego. Odpad środowiskowy powinien być rozpatrywany, zdaniem K. Świgoń-Popiołek, w dwóch aspektach: 1)procesów oraz źródeł produkcji i emisji odpadów, 2) procesów przenikania tj. imisji konkretnych odpadów do obiektów środowiska[87].

Jak podkreśla J. Sibiga, stopień uciążliwości odpadów jest bardzo zróżnicowany i zależy zarówno od ich cech jakościowych, ilości, jak i zdolności środowiska do samooczyszczania. Jego zdaniem, uciążliwość ta jest związana z: 1) zanieczyszczeniem wód i gleby przez substancje rozpuszczalne; 2) zanieczyszczeniem powietrza przez substancje pylące i emitujące gazy; 3) dewastacją gleby na skutek zmian strukturalnych; 4) dewastacją powierzchni ziemi przez zmianę jej ukształtowania i ubytek wartości użytkowych; 5) zagrożeniem sanitarnym

[81] G. Wasiak, B. Olech, *Analiza i ocena stanu gospodarki odpadami niebezpiecznymi dla środowiska na przykładzie wybranych gałęzi przemysłu*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe*…, s. 46.

[82] K. Świgoń-Popiołek, *Podstawy metodyczne ujednolicenia klasyfikacji odpadów*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe*…, s. 82.

[83] *Ibidem*, s. 84–86.

[84] *Ibidem*, s. 84.

[85] *Ibidem*, s. 85.

[86] *Ibidem*.

[87] *Ibidem*.

przez ogniska skażenia bakteriologicznego i helmintologicznego, a także w wyniku powstawania żerowisk dla nosicieli chorób, takich jak gryzonie, ptaki i owady; 6) toksycznymi i promieniotwórczymi właściwościami niektórych substancji odpadowych i ich oddziaływaniem na człowieka i zwierzęta[88]. K. Świgoń-Popiołek, analizując podstawy kompleksowego opisu zjawiska powstawania i ruchu zanieczyszczeń w środowisku, wskazuje na dwie podstawowe warstwy: 1) zagadnienie systemowego opisu zjawiska produkcji odpadów, ich globalnej emisji do środowiska oraz wielkości imisji w określonych elementach środowiska; 2) zagadnienie mechanizmu ruchu odpadów w środowisku, przebieg kumulacji zanieczyszczeń w określonych jego elementach oraz skutki wpływu różnych grup zanieczyszczeń na obiekty środowiska[89]. W ocenie tej autorki, zanieczyszczenia (odpady) przechodzą przez szereg etapów od okresu ich powstawania (źródła produkcji), poprzez wielkość emisji zanieczyszczeń poza źródło, aż do wielkości wchłoniętych zanieczyszczeń przez obiekty środowiska (imisja)[90].

Na pojęcie prawne „odpady" musimy więc zwrócić szczególną uwagę. Czy jednak wyrażenie „odpady" ma sprecyzowane dość jasno znaczenie w prawie, czy też jego treść normatywna skazana jest na niejasność i dogmatyczność, którym nie możemy zapobiec? Przeciętnemu człowiekowi odpowiedź na pytanie, co to są odpady, nie sprawia kłopotu, ale wyjaśnienie wtedy znaczenia tego pojęcia ma charakter czysto intuicyjny. Ażeby ściśle określić znaczenie prawne pojęcia „odpady" w nauce prawa ochrony środowiska, niewątpliwie najdogodniej byłoby odwołać się do wiedzy technicznej i ekonomicznej. W ten sposób można by uzyskać jakiś w miarę niezawodny układ odniesienia i na jego podstawie sformułować kryteria prawne interpretacji pojęcia „odpady". Z. Chrzanowski podkreśla, że nie powinno się dążyć do całkowitego ujednolicenia terminologii dotyczącej odpadów, które mogłoby pociągnąć za sobą ograniczenie komunikatywności ustalonych norm w tym zakresie. Jego zdaniem, konieczne jednak staje się wprowadzenie jednoznacznej nomenklatury dla określonych treści przepisywanych danej grupie odpadów[91]. Autor ten uważa, że bliższe zaznajomienie się z zagadnieniem odpadów w skali makroekonomicznej powoduje konieczność wyodrębnienia z ogólnych pojęć w tym zakresie pewnych cząstkowych kategorii pomocniczych. Wynika to z odmiennego sposobu powstawania określonych grup odpadów, ich odrębnych właściwości fizyko-chemicznych, odmiennych wartości użytkowych, a także ich oddziaływania na środowisko[92]. Nic dziwnego, że próby wyjaśnienia

[88] J. Sibiga, *Problemy prawne gospodarki odpadami przemysłowymi w systemie ochrony środowiska*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe…*, s. 330.

[89] K. Świgoń-Popiołek, *Podstawy kompleksowego opisu zjawiska powstawania i ruchu zanieczyszczeń w środowisku*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe…*, s. 334.

[90] *Ibidem*, 336.

[91] Z. Chrzanowski, *Zarys klasyfikacji odpadów. Propozycje odnośnie pojęć i definicji związanych z tym zagadnieniem*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe…*, s. 27.

[92] *Ibidem*, s. 28.

treści prawnej tego pojęcia wiążą się najczęściej ze sposobami jakiejś typologizacji i odniesienia się do celów prawa gospodarki odpadami.

Według M. Boruckiej-Arctowej, „Czynnikiem o bardzo istotnym znaczeniu jest poczucie zgodności celów realizowanych za pomocą prawa przez ustawodawcę z systemem wartości preferowanych i uznawanych przez społeczeństwo, przy szeroko zakreślonej informacji i przekazywaniu do wiadomości społecznej racjonalnych argumentów przemawiających za podjętymi środkami dla realizacji tych celów”[93]. W literaturze E.S. Kempa odpadami nazywa „wszystkie te nieużyteczne substancje ciekłe lub stałe, które powstają podczas normalnej działalności człowieka w miastach i osiedlach oraz zakładach przemysłowych, a wymagające takiej przeróbki lub unieszkodliwiania, aby nie wpływały ujemnie na stan sanitarny, higieniczny i estetyczny środowiska”[94]. Jego zdaniem, zakres pojęcia „odpady” jest obecnie niezmiernie obszerny. Inaczej definiuje się odpady w sferze produkcji, inaczej w sferze konsumpcji i usług.

Autor ten zwraca jednocześnie uwagę na brak uniwersalnej i ogólnej przyjętej systematyki i klasyfikacji, która by satysfakcjonowała wszystkich zainteresowanych[95]. Częstymi pojęciami technicznymi są: odpad przejściowy i odpad końcowy. Odpad przejściowy obejmuje „pozostałości poprodukcyjne nie różniące się składem od wytworzonego produktu. Postać ich jest umownie czysta, a to oznacza, że mogą być ponownie użyte w danym obiegu produkcyjnym lub innym po nieznacznych tylko procesach przetwórczych lub operacjach adaptacyjnych”[96]. Pozostałości poprodukcyjne można odzyskiwać, przez co stają się ponownie surowcem. Odpady końcowe, zdaniem cytowanego autora, czyli nieużytkowe lub powszechnie uznawane za takie, nie nadają się do recyrkulacji, lecz wyłącznie do unieszkodliwiania[97].

Wydobywanie, przetwarzanie i konsumpcja wszelkiego rodzaju dóbr koniecznych do życia ludzi połączone są z powstawaniem odpadów, powstających w wyniku procesów przetwarzania i konsumpcji na skutek odrzucania składników, dla których w danej chwili nie ma zastosowania lub sposobu dalszego przetwarzania[98]. W ocenie Cz. Rosik-Dulewskiej, główną przyczyną powstawania nadmiernej ilości odpadów jest nieracjonalna gospodarka zasobami[99]. Powstawanie odpadów powinno być eliminowane lub ograniczane przez wytwarzających odpady i ich odbiorców niezależnie od stopnia uciążliwości bądź zagrożeń dla życia lub

---

[93] M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1981, s. 135.

[94] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 45.

[95] *Ibidem*.

[96] *Ibidem*, s. 46.

[97] *Ibidem*.

[98] Z. Rudolf, M. Mączyński, Z. Linowski, K. Skalmowski, *Usuwanie i wykorzystanie odpadków miejskich*, Warszawa 1967, s. 7.

[99] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2008, s. 9.

zdrowia ludzi oraz dla środowiska, a także niezależnie od ich ilości lub miejsca powstawania[100]. Przyczyny powstawania odpadów mogą być klasyfikowane według: 1) źródeł powstawania odpadów, 2) rodzajów odpadów, 3) metod unieszkodliwiania odpadów oraz 4) dróg rozprzestrzeniania się odpadów[101]. Wydaje się, że wiedza, którą dostarczają nam nauki techniczne na temat odpadów, powinna być wykorzystywana w procesie stosowania przepisów regulujących gospodarkę odpadami.

W prawie międzynarodowym Konwencja bazylejska, z 22 marca 1989 r. w Bazylei o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych[102], za odpad uznaje substancje lub przedmioty, które są usuwane lub których usuwanie zamierza się przeprowadzić albo których usuwanie jest wymagane z mocy przepisów prawa krajowego (art. 2 pkt 1) Konwencji. Zdaniem A. Barczak, „Definicja »odpadu« zaproponowana w Konwencji bazylejskiej ma charakter sztywny. W definicji tej element subiektywny oceny został ograniczony do minimum co powoduje trudności przy próbie odróżnienia »odpadu« od »surowca«"[103]. Zakresem przedmiotowym tej konwencji objęte są odpady niebezpieczne. Jak wynika z art. 1 odpadami niebezpiecznymi są następujące odpady podlegające przepływom transgranicznym: a) należące do którejkolwiek kategorii zawartej w aneksie I, chyba że nie posiadają którejkolwiek z charakterystyk zawartych w aneksie III oraz b) nie objęte lit. (a), lecz określone lub uznawane za odpady niebezpieczne przez ustawodawstwo krajowe strony eksportującej, importującej lub tranzytowej. Odpady należące do którejkolwiek kategorii określonej w aneksie II i będące przedmiotem transgranicznego przemieszczania są w rozumieniu konwencji „innymi odpadami". Odpady, które z przyczyn swej radioaktywności stanowią przedmiot innych międzynarodowych systemów kontrolnych, łącznie z międzynarodowymi instrumentami stosowanymi specjalnie do materiałów radioaktywnych, są wyłączone z zakresu konwencji. Odpady pochodzące z normalnej działalności statku, których zrzut jest objęty innym międzynarodowym instrumentem prawnym, są także wyłączone z zakresu konwencji bazylejskiej.

Jedna z pierwszych definicji odpadów w prawie polskim znalazła się w ustawie z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (u.o.k.ś)[104]. Zgodnie z art. 3 pkt 5 tej ustawy odpady oznaczały zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały, a uciążliwe dla środowiska. Wskazana wyżej definicja odpadów opierała się na dwóch kryteriach: „nieprzydatności" oraz „uciążliwości"[105]. E. Radziszewski, odnosząc się w sposób ogólny do treści art. 3 u.o.k.ś.,

[100] *Ibidem*, s. 29.
[101] W.J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy*…, s. 21.
[102] Dz.U. 1995, nr 19, poz. 88.
[103] A. Barczak, *Model gospodarowania*…, s. 17.
[104] Tekst jedn.: Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.
[105] W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 21.

w którym znalazła się definicja pojęcia „odpady", stwierdza, że ma on zastosowanie przy interpretowaniu przepisów ustawy, określając obowiązującą treść pojęć, które językowo mogłyby mieć różne znaczenie[106]. W jego ocenie, tego rodzaju przepis jest niezbędny zwłaszcza z uwagi na interdyscyplinarność problematyki ochrony środowiska i możliwość występowania różnych punktów widzenia na poszczególne sformułowania, w zależności od dziedzin wiedzy lub działalności zainteresowanych podmiotów.

Ustawa o odpadach z 27 czerwca 1997 r. definiowała odpady jako wszystkie przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe powstałe w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały (art. 3 pkt 1). Pojęcie to określało materialny zakres stosowania przepisów tej ustawy[107]. Zdaniem M. Górskiego, jednym z podstawowych celów zmian przepisów regulujących gospodarkę odpadami w Polsce w 2001 r. było uzyskanie zgodności przepisów prawa polskiego z wymaganiami wynikającymi z postanowień prawa wspólnotowego[108]. Przepisy dotyczące gospodarowania odpadami opierały się na postanowieniach dyrektywy w sprawie odpadów nr 75/442/EEC z 15 lipca 1975 r. (dyrektywa ramowa)[109]. Większość pojęć w prawie polskim została zdefiniowana po raz pierwszy, „co w praktyce ich stosowania spowodowało pojawienie się pewnych wątpliwości dotyczących interpretacji zawartych w ustawie definicji"[110]. Regulacja ta wprowadziła także definicje: odpadów komunalnych i odpadów niebezpiecznych.

Ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. za odpady uznawała każdą substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1). Z orzecznictwa NSA ukształtowanego na gruncie tej ustawy wynikało, że „pozbycie się" rozumiane jest jako przekazanie przedmiotu innemu podmiotowi, który będzie ten przedmiot wykorzystywał w zasadniczo odmienny od pierwotnego sposób. Przy czym, w razie wątpliwości, czy dany przedmiot jest odpadem wskutek zmiany sposobu jego użytkowania, należy mieć na względzie ogólne cele postępowania z odpadami – ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i wobec tego indywidualizować badanie przesłanki „pozbycia się" ze względu na

---

[106] E. Radziszewski, *Komentarz do art. 3. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 33.

[107] M. Górski, *Odpady i gospodarowanie nimi – problemy interpretacji podstawowych pojęć ustawy o odpadach z kwietnia 2001 r.*, [w:] *Techniczne, ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 76.

[108] *Ibidem*.

[109] Dyrektywa znowelizowana dyrektywami Rady: 91/156/EWG i 91/692/EWG oraz decyzją Komisji 96/350/WE, tekst pierwotny: Dz.Urz.WE, L 194, 25 lipca 1975, s. 39.

[110] *Ibidem*.

negatywne oddziaływanie tego sposobu użytkowania na człowieka lub środowisko”[111]. W ocenie M. Górskiego, kluczowym elementem definicji odpadów jest pojęcie „pozbycie się”, gdyż przedmiot staje się odpadem właśnie z chwilą „pozbycia się” go przez dotychczasowego posiadacza[112]. Jak wynikało z pierwotnego brzmienia art. 1 lit. (a) dyrektywy 75/442/EWG, „odpady” oznaczały wszelkie substancje lub przedmioty, które posiadacz usuwa lub powinien usunąć zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego. W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy[113], definicję „odpadów” możemy odnaleźć w art. 3 pkt 1. Według tego przepisu, „odpady” oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany. Z orzecznictwa TS Unii Europejskiej wynika, że ważnym elementem, który przesądza o tym, że przedmiot staje się odpadem, jest zachowanie się posiadacza[114]. W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 16 grudnia 2006 r. w przepisach prawa brakuje dobrych definicji niektórych pojęć[115]. Liczba skarg kierowanych do TS Unii Europejskiej jest w tej kwestii znacząca. M. Górski zwraca uwagę na duże znaczenie wykładni określenia „pozbycie się”. Jego zdaniem, powinna ona być indywidualizowana, w szczególności gdy pojawiają się wątpliwości, czy wskutek pozbycia się dany przedmiot jest odpadem[116].

Zgodnie z ogólnym znaczeniem słowo „pozbywać się” oznacza „uwolnić się od czegoś niepotrzebnego, uciążliwego. Pozbyć się starych ubrań, mebli. Pozbyć się długów, kłopotów, uciążliwości, obowiązków”[117]. Na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. w orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „Tylko te części pojazdów, które są zużyte lub nie nadają się do użytkowania stanowią odpad w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy z 2001 r. o odpadach”[118].

Klasyfikację odpadów można przeprowadzić na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpa-

---

[111] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1071/11, LEX nr 1234052.

[112] M. Górski, *Gospodarowanie odpadami*…, s. 41.

[113] Dz.Urz. UE, L. 312, 22 listopada 2008, s. 3.

[114] K. Karpus, *Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych w sprawie odpadów*, Włocławek 2011, s. 12 i n.

[115] Zob. też, M. Angrocka-Krawczyk, *Od kiedy złom przestaje być odpadem*, OiŚ 2011, nr 3, s. 21–22.

[116] J. Jerzmański, M. Górski, *Pojęcia „odpady”, „odpady komunalne”*, [w:] M. Górski, K. Nowacki, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012, s. 55.

[117] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 886.

[118] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 332/12, LEX nr 1329452.

dów[119], które określa: 1) katalog odpadów wraz z listą odpadów niebezpiecznych, 2) sposób klasyfikowania odpadów. Katalog odpadów dzieli je w zależności od źródła ich powstawania na 20 następujących grup:

1) odpady powstające przy poszukiwaniu, wydobywaniu, fizycznej i chemicznej przeróbce rud oraz innych kopalin – 01;

2) odpady z rolnictwa, sadownictwa, upraw hydroponicznych, rybołówstwa, leśnictwa, łowiectwa oraz przetwórstwa żywności – 02;

3) odpady z przetwórstwa drewna oraz z produkcji płyt i mebli, masy celulozowej, papieru i tektury – 03;

4) odpady z przemysłu skórzanego, futrzarskiego i tekstylnego – 04;

5) odpady z przeróbki ropy naftowej, oczyszczania gazu ziemnego oraz pirolitycznej przeróbki węgla – 05;

6) odpady z produkcji, przygotowania, obrotu i stosowania produktów przemysłu chemii nieorganicznej – 06;

7) odpady z produkcji, przygotowania, obrotu i stosowania produktów przemysłu chemii organicznej – 07;

8) odpady z produkcji, przygotowania, obrotu i stosowania powłok ochronnych (farb, lakierów, emalii ceramicznych), kitu, klejów, szczeliw i farb drukarskich – 08;

9) odpady z przemysłu fotograficznego i usług fotograficznych – 09;

10) odpady z procesów termicznych – 10,

11) odpady z chemicznej obróbki i powlekania powierzchni metali oraz innych materiałów i z procesów hydrometalurgii metali nieżelaznych – 11;

12) odpady z kształtowania oraz fizycznej i mechanicznej obróbki powierzchni metali i tworzyw sztucznych – 12;

13) oleje odpadowe i odpady ciekłych paliw (z wyłączeniem olejów jadalnych oraz grup 05, 12 i 19) – 13,

14) odpady z rozpuszczalników organicznych, chłodziw i propelentów (z wyłączeniem grup 07 i 08) – 14,

15) odpady opakowaniowe; sorbenty, tkaniny do wycierania, materiały filtracyjne i ubrania ochronne nieujęte w innych grupach – 15;

16) odpady nieujęte w innych grupach – 16;

17) odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej (włączając glebę i ziemię z terenów zanieczyszczonych) – 17;

18) odpady medyczne i weterynaryjne – 18;

19) odpady z instalacji i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, z oczyszczalni ścieków oraz z uzdatniania wody pitnej i wody do celów przemysłowych – 19 oraz

20) odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie – 20.

[119] Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1206.

Katalog odpadów określający ich grupy, podgrupy i rodzaje oraz kody wraz z listą odpadów niebezpiecznych zawiera załącznik do rozporządzenia. Listę odpadów niebezpiecznych ustala się poprzez oznakowanie w katalogu odpadów indeksem górnym w postaci gwiazdki przy kodzie rodzaju odpadów. Odpady klasyfikuje się według źródła powstawania w grupach od 01 do 12 lub od 17 do 20, przypisując im odpowiedni kod sześciocyfrowy określający rodzaj odpadu (wyłączając kody kończące się na 99). W ocenie J. Jerzmańskiego, lista kategorii odpadów ma walor konstytutywny, stanowi element definicji ustawowej i służy do odróżnienia odpadów od pozostałych substancji lub przedmiotów. W prawidłowo skonstruowanym modelu powinna ona odgrywać rolę służebną. Autor ten uważa, że po zastosowaniu podstawowej definicji odpadu wraz z wszelkimi uzupełnieniami i stwierdzeniu, że dana substancja lub przedmiot jest odpadem, można posłużyć się listą klasyfikującą w celu ustalenia, z jakim rodzajem odpadu mamy do czynienia[120]. Zdaniem NSA, „Traktowanie kopaliny jako odpadu, w rozumieniu ustawy z 2001 r. o odpadach, nie jest dopuszczalne i stanowi w istocie obejście szczególnych zasad, którym podlegają złoża kopalin”[121]. Na gruncie dyrektywy 75/442 Trybunał Sprawiedliwości UE wyraził pogląd, z którego wynika, że „Grunt zanieczyszczony na skutek nieumyślnego rozlania paliw należy uznać za odpad” w rozumieniu dyrektywy 75/442. W takim przypadku bowiem paliw nie da się oddzielić od zanieczyszczonej nią ziemi i tylko wtedy paliwa te mogą podlegać odzyskowi lub unieszkodliwianiu, gdy ziemia również jest przedmiotem czynności koniecznych do jej dekontaminacji. Jedynie taka wykładnia gwarantuje zachowanie celów, jakimi są ochrona środowiska naturalnego i zakaz porzucania odpadów, o których mowa w tej dyrektywie. Wykładnia ta jest w pełni zgodna z przedmiotem tej dyrektywy, której pkt Q4 załącznika I wymienia wśród substancji lub przedmiotów, które, jak już wspomniano, można uznać za odpady, „wszelk[ie] materiał[y], sprzęt […] itp. zanieczyszczone wskutek [rozlania, zagubienia lub innego zdarzenia losowego]”. Kwalifikacja ziemi zanieczyszczonej paliwami jako odpadu zależy tym samym właśnie od tego, czy osoba, która rozlała nieumyślnie te substancje, jest zobowiązana do ich usunięcia. Nie może ona wynikać z zastosowania krajowych zasad dotyczących warunków użytkowania, ochrony i oczyszczania gruntów, na których doszło do wycieku. Skoro zanieczyszczona ziemia jest uważana za odpad jedynie z uwagi na jej nieumyślne zanieczyszczenie paliwami, to jej kwalifikacja jako odpadu nie zależy od wykonania innych czynności, których obowiązek spoczywa na ich właścicielu lub które postanowiłby on podjąć. Okoliczność, że ta ziemia nie została wykopana, nie ma zatem wpływu

[120] J. Jerzmański, *Charakter prawny listy odpadów. Na marginesie rozporządzenia MŚ z 8 marca 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. nr 17, poz. 204)*, OŚPiP 2001, nr 2, s. 15.

[121] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 636/11, LEX nr 1219255.

na jej kwalifikację jako odpadu[122]. Treść uzasadnienia tego orzeczenia pokazuje, że wciąż problemem istotnym i wymagającym dalszej pracy jest uporządkowanie aparatury pojęciowej dotyczącej gospodarki odpadami.

Z. Chrzanowski uważa, że porządkowanie nazewnictwa oraz określeń dotyczących wszelkiego rodzaju odpadów wymaga, aby wszyscy włączeni do tego procesu, posługiwali się jednoznacznie zdefiniowanymi pojęciami[123]. J. Grabowski i M. Malicka uważają, że jedną z największych słabości katalogu odpadów jest brak precyzji[124]. Przykładem mogą być, ich zdaniem, odpady zawierające rtęć. Według tych autorów, analizując katalog odpadów pod kątem nazewnictwa, okazuje się, że odpady zawierające rtęć w nazwie można znaleźć jedynie w kilku przypadkach. Jednak odpady zawierające rtęć można odnaleźć tam, gdzie literalnie słowo „rtęć" nie występuje. W ocenie cytowanych autorów, klasyfikacja odpadów na podstawie katalogu odpadów może rodzić liczne naruszenia i zaniechania[125]. Kod odpadu, nawet prawidłowo przypisany, nie stanowi rękojmi postępowania z danym odpadem zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Postępowanie z odpadami powinno być opracowywane i planowane w miejscu powstawania odpadu[126]. W.J. Mołoniewicz uważa, że skomplikowany układ powiązań pomiędzy źródłami powstawania odpadów, metodami ich przekształcania i unieszkodliwiania oraz elementami środowiska i metodami jego przekształcania powoduje, że przy odwzorowywaniu rzeczywistości trzeba wprowadzać szereg uproszczeń. Uproszczenia te, jej zdaniem, nie mogą wynikać z intuicyjnego przekonania o ważności tego czy innego elementu lub relacji, lecz muszą się opierać na szeroko przeprowadzanej analizie wstępnej względnej ważności składników systemu[127].

Według aktualnie obowiązującej definicji w ustawie o odpadach z 14 grudnia 2012 r. przez odpady rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.). Z definicji tej wynika dwoista natura odpadu. Odpadem zatem pod pewnymi warunkami może być substancja lub przedmiot. Ta szczególna natura odpadu jest związana z określonymi zachowaniami posiadacza odpadów. Polegają one na: pozbywaniu się odpadów, zamiarze pozbycia się odpadów lub obowiązku pozbycia się odpadów. Czynność polegającą na pozbyciu się odpadu możemy odnosić do pojęcia subiektywnej lub obiektywnej wartości substancji lub przedmiotu, którą ona przedstawia dla posiadacza odpadów. Miernik

---

[122] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 Van de Walle i in.

[123] Z. Chrzanowski, *Zarys klasyfikacji*..., s. 37.

[124] J. Grabowski, M. Malicka, *Klasyfikacja odpadów – katalog odpadów czy właściwości fizykochemiczne?*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 536.

[125] *Ibidem*, s. 535.

[126] *Ibidem*, s. 542.

[127] W.J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy*…, s. 15.

wartościowy substancji lub przedmiotu wymaga stosowania kryteriów pozaprawnych. Zwłaszcza na gruncie analizy ekonomicznej możemy mówić np. o wartości początkowej oraz wartości bieżącej. TS Unii Europejskiej podnosi, że zakres pojęcia „odpad" zależy od interpretacji pojęcia „pozbywać się"[128]. W orzecznictwie NSA ukształtowanym na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. wyrażony został pogląd, według którego „Pojęcie «pozbycie się», które stanowi przesłankę do uznania za odpad, w istocie oznacza zmianę sposobu użytkowania wskazanego przedmiotu, czyli użytkowanie w inny sposób aniżeli nakazuje to przeznaczenie danego przedmiotu, a nowy sposób użytkowania mógłby wywoływać niekorzystne oddziaływanie na środowisko"[129]. Elementem istotnym, które należy brać pod uwagę w interpretacji pojęcia „odpady", jest określenie „użyteczność", które oznacza zdolność do zaspokajania ludzkich potrzeb. Celem działalności gospodarczej jest wytworzenie rzeczy i usług, które mają użyteczność, a następnie tracą ją i stają się odpadami.

Pojęcie „pozbywać się" należy interpretować w świetle celu ogólnego przepisów u.o., którym jest ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez odpady oraz w świetle celów szczegółowych wynikających zasad gospodarki odpadami. Termin „pozbywać się", który określa zakres stosowania pojęcia odpadu, nie może zatem być interpretowany wąsko. Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami musi być uwzględnione w interpretacji pojęcia „pozbywać się". Pozbywanie się odpadu należy analizować w całym cyklu życiowym substancji lub przedmiotu od zaprojektowania do ich produkcji, dystrybucji, zużycia, a także obróbki powstałych przy tym odpadów. Ważnym elementem charakterystyki czynności polegającej na pozbyciu się odpadu powinna być informacja na temat cyklu życiowego substancji lub przedmiotu. Istotne zatem dla oceny czynności polegającej na pozbyciu się odpadu są dane o technologii produkcji, a w szczególności zasady dotyczące odzyskiwania surowców, materiałów oraz metod ostatecznego usuwania odpadu. Przy interpretacji pojęcia „pozbywać się" należy także brać pod uwagę obowiązujące normy prawne dotyczące procesów ponownego użycia, przetwarzania, recyklingu oraz odzysku poszczególnych rodzajów odpadów. Istotne znaczenie mają także standardy dotyczące bezpieczeństwa używania substancji lub przedmiotów. Problem, jaki dostrzegamy, jest związany m.in z tym, że większość przepisów prawnych regulujących gospodarkę odpadami jest ukierunkowana na postępowanie z poszczególnymi rodzajami odpadów i nie przewiduje kompleksowego podejścia do czynności pozbycia się odpadu, uwzględniającej cały cykl życiowy substancji lub przedmiotu po utracie pierwotnej funkcji, dla której były wytworzone. Ponad-

[128] Wyrok ETS z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 oraz wyrok ETS z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-121/03.

[129] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 960/08, LEX nr 1276193.

to obowiązujące przepisy nie zawierają sztywnych zakazów i ograniczeń dotyczących wykorzystywania różnego rodzaju substancji i przedmiotów. Znaczenie terminu „pozbywać się" należy łączyć wreszcie z łańcuchem obiegu substancji lub przedmiotu, które przechodzą cały cykl życiowy od ich wytworzenia do wykorzystania i przetworzenia. Pozbycie się odpadu powinno być także oceniane przez pryzmat zasady zapobiegania odpadom. Odchodzenie od metod poprodukcyjnego gospodarowania odpadami powinno stymulować działania mające na celu zmniejszenie ilości odpadów, oraz powtórne wykorzystanie substancji lub przedmiotu. Końcowa odpowiedzialność podmiotu pozbywającego się odpadu nie może być także oderwana od zasady „zanieczyszczający płaci". Koszty związane z zapobieganiem odpadom albo z naprawianiem szkód wywołanych przez odpady nie mogą pomijać podmiotu pozbywającego się odpadu na rzecz kolejnego posiadacza.

Najczęściej substancja lub przedmiot, jeżeli zaspokajają jakąś potrzebę, są użyteczne, a cecha ta przesądza o ich wartości i nie pozwala na uznanie ich jako odpadu[130]. Nieużyteczność substancji lub przedmiotu może być charakteryzowana z uwzględnieniem podziału na: względną i bezwzględną. Nieużyteczność względna ma miejsce wówczas, gdy substancja lub przedmiot nie nadaje się do wykorzystania w produkcji podstawowej w miejscu, w którym powstały, posiadają natomiast wartość w produkcji ubocznej lub podstawowej w innym miejscu. Nieużyteczność bezwzględna ma miejsce wówczas, gdy substancja lub przedmiot utraciły wszelką wartość użytkową[131]. Zdaniem WSA, „Decydujące znaczenie dla uznania danego przedmiotu za odpad ma jego stan w chwili sprowadzania na terytorium Polski oraz wola jego poprzedniego posiadacza"[132]. Należy przyjąć, że zmiana sposobu użytkowania może polegać na użytkowaniu w sposób odmienny niż w normalnych warunkach substancja lub przedmiot jest wykorzystywana do celów, do których została pierwotnie wytworzona. W przypadku badania kryteriów utraty statusu odpadu należy stosować postanowienia art. 14 u.o. Zgodnie z art. 14 u.o., określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, jeżeli na skutek poddania ich odzyskowi, w tym recyklingowi, spełniają: 1) łącznie następujące warunki: a) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów, b) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie, c) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu, d) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub

[130] Por. J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej*, przeł. W. Giełżyński, S. Czernecki, Warszawa 1960, s. 24 i n.

[131] Z. Chrzanowski, *Zarys klasyfikacji odpadów* …, s. 31.

[132] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 982/09, LEX nr 549615.

środowiska; 2) wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej. Przedmiot lub substancja, które przestały spełniać warunki, o których mowa w art. 14 ust. 1 u.o., są odpadami. Jak wynika z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE, niektóre określone rodzaje odpadów przestają być odpadami w rozumieniu art. 3 pkt 1, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu, i spełniają ścisłe kryteria, opracowane zgodnie z następującymi warunkami: a) dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów; b) istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie; c) dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów; oraz d) zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego. W koniecznych przypadkach kryteria obejmują wartości dopuszczalne zanieczyszczeń i uwzględniają jakiekolwiek potencjalne niekorzystne oddziaływanie substancji lub przedmiotu na środowisko naturalne. Środki mające na celu zmianę elementów innych niż istotne dyrektywy 2008/98/WE poprzez jej uzupełnienie, odnoszące się do przyjęcia kryteriów określonych w art. 6 ust. 1 i wyszczególniające rodzaje odpadów, do których kryteria te są stosowane, są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 39 ust. 2 analizowanej dyrektywy. Należy uwzględnić m.in. szczegółowe kryteria określające zniesienie statusu odpadu, co najmniej w odniesieniu do kruszyw, papieru, szkła, metalu, opon i tekstyliów. Odpady, które przestają być odpadami zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/98/WE, nie są też odpadami na potrzeby obliczenia poziomów odzysku i recyklingu określonych w dyrektywach 94/62/WE, 2000/53/WE, 2002/96/WE i 2006/66/WE oraz innych odnośnych wspólnotowych przepisach prawnych, jeżeli spełnione zostały wymogi w zakresie recyklingu lub odzysku ustanowione w tych przepisach.

W przypadkach, gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym w ramach procedury określonej w art. 6 ust. 1, państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa. O decyzjach takich zawiadamiają Komisję zgodnie z dyrektywą 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, w przypadkach, gdy ta dyrektywa tego wymaga. KE w rozporządzeniu nr 715/2013 z 25 lipca 2013 r. ustanowiła kryteria określające, kiedy złom miedzi przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE[133], oraz w rozporządzeniu nr 1179/2012 z 10 grudnia 2012 r. ustanowiła kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE[134]. W rozporządzeniu Rady

[133] Dz.U.UE, 26 lipca 2013, poz. 201, s. 14.
[134] Dz.U.UE, 11 grudnia 2012, poz. 337, s. 31.

nr 333/2011 z 31 marca 2011 r. ustanowione zostały kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE[135].

Możliwość utraty statusu odpadu zależy zatem od spełnienia warunków wynikających z przepisów u.o. oraz UE. Oznacza to, że instrument ten będzie miał zastosowanie do tych rodzajów odpadów, które wskaże np. KE w odpowiednim rozporządzeniu.

Według ustawowej definicji odpadem jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Nie są one więc dla posiadacza użyteczne. S. Biedugnis i J. Cholewiński w analizie pojęć i definicji szczegółowych występujących w gospodarce odpadami podkreślają, że „Rozpatrywanie zagadnień na styku różnych lub wzajemnie przenikających się dziedzin stwarza niebezpieczeństwo popełnienia niedokładności wynikających z używania terminów wieloznacznych, które w rozpatrywanych dziedzinach mogą mieć odmienne znaczenie pojęciowe”[136].

Trybunał Sprawiedliwości UE podkreśla jednocześnie, że pozbyciem się jest poddanie przedmiotu procesom odzysku, jeżeli posiadacz przedmiotu w opinii powszechnej uznawanego za odpad poddaje go procesowi określonemu przez normę prawną za sposób odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, to znaczy, że właśnie pozbywa się go, czyli przekształca w odpad[137]. T. Ladra uważa, że „Najbardziej czystą postacią odzysku jest recykling nie tylko użytych surowców dla dalszego przetwarzania, ale wykonanych z tych surowców przedmiotów”[138]. Interpretację pojęcia „odpady” powinniśmy prowadzić z uwzględnieniem roli popytu na określone przedmioty i substancję w znaczeniu potrzeb i życzeń konsumentów. J.W. Wandrasz zwraca uwagę, że koncepcja przetwarzania wysegregowanych składników lub substancji pozyskanych w innych technologiach, np. wybranych odpadów przemysłowych, opiera się m.in. na założeniu, według którego: paliwa nie są odpadem i posiadają określoną strukturę oraz nie odnoszą się do nich definicje odpadów[139].

W słowniczku pojęć (art. 3 u.o.) znajdują się także definicje pojęć powiązanych z głównym terminem „odpady”[140]. Należą do nich takie pojęcia, jak: „odpady komunalne”, „odpady medyczne”, „odpady obojętne”, „odpady ulegające biodegradacji”, „odpady weterynaryjne”, „odpady zielone”, „odpady z wypadków”

---

[135] Dz.U.UE, 8 kwietnia 2011, poz. 94 s. 2.

[136] S. Biedugnis i J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki odpadami*, Warszawa 1992, s. 37.

[137] Wyrok z 15 czerwca 2000 r. w połączonych sprawach C-418 oraz C-419.

[138] T. Ladra, *Czystsza produkcja jako podstawa zarządzania środowiskiem naturalnym i produktem*, [w:] *IV Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Techniczna. Czystsze Technologie – Powłoki Malarskie*, Łódź–Rogów 2002, s. 18.

[139] J.W. Wandrasz, *Paliwa z odpadów jako uzupełniające źródła paliw energetycznych*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty*…, s. 644.

[140] Por. Z. Bukowski, *Zakres nowej ustawy o odpadach*, „Recykling” 2013, nr 2, s. 16.

oraz „odpady niebezpieczne”[141]. Artykuł 3 u.o. zawiera tzw. słowniczek ustawowy obejmujący przede wszystkim definicje legalne związane z gospodarką odpadami. Według B. Rakoczego, w tym przepisie prawodawca nie określa wszystkich używanych przez siebie pojęć i terminów[142]. Występują tam jedynie definicje legalne, które prawodawca uznaje za podstawowe. O tym, czy dane pojęcie jest pojęciem podstawowym, decydują, zdaniem cytowanego autora, dwie okoliczności – to, jakie znaczenie ma dany termin dla całości konstrukcji aktu normatywnego, oraz to, jak często występuje[143].

Odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych[144]; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7) u.o.)[145]. Istotne zagrożenie dla środowiska stwarza obecność metali ciężkich w odpadach komunalnych. Z uwagi na to, że metale ciężkie nie ulegają rozkładowi, a ich przemieszczanie w glebie następuje bardzo wolno, są one przez długi okres kumulowane w składowisku odpadów komunalnych. Powoduje to powolne zanieczyszczenie okolicznych gleb oraz wód gruntowych. W odpadach metale ciężkie występują także jako dodatki chemiczne w materiałach takich jak np. tworzywa sztuczne, szkło i papier. Wymywanie metali z odpadów jest uzależnione od form w jakich te metale występują w odpadach, jak również od warunków panujących w składowisku odpadów komunalnych.

Na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. WSA wyraził pogląd, według którego „Odpadów pochodzących z cmentarzy nie można zaliczyć, w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 4) ustawy z 2001 r. o odpadach, jako powstające w gospodarstwach domowych. Nie można ich również zaliczyć, ze względu na swój charakter lub skład, że są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, na przykład resztki po pomnikach cmentarnych, które uległy uszkodzeniom lub dewastacji”[146]. A. Barczak uważa, że wyodrębniając odpady komunalne z kategorii odpadów w ogóle, ustawodawca posłużył się dwoma kryteriami:

---

[141] Zob. też J. Jerzmański, *Odpad czy paliwo?*, PK 2011, nr 8, s. 25.

[142] B. Rakoczy, *Komentarz do art. 3 ustawy o odpadach*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 24.

[143] *Ibidem*.

[144] Por. K. Garbulewski, *Skład i geotechniczne właściwości odpadów komunalnych*, Warszawa 1999, s. 8.

[145] Zob. M. Alwaeli, *Recykling odpadów komunalnych oraz efektywność ich wykorzystania jako substytutu surowców pierwotnych*, „Środowisko i Rozwój” 2011, nr 1, s. 11–22.

[146] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 926/10, LEX nr 787285.

miejscem pochodzenia odpadów, jakim jest gospodarstwo domowe, oraz podobieństwem, co dotyczy odpadów powstających poza gospodarstwami domowymi, które są uznawane za odpady komunalne, jeżeli ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych[147]. Z powodu wysokiej zawartości metali ciężkich odpady komunalne stanowią poważne źródło zanieczyszczenia środowiska tymi elementami. Problem jest związany m.in. z tym, że metale ciężkie nie ulegają rozkładowi, a ich przemieszczanie w glebie przebiega bardzo wolno. Metale ciężkie zawarte w odpadach komunalnych pozostają zakumulowane w składowisku i tworzą źródła zanieczyszczeń dla gleb i wód gruntowych[148].

Przez odpady medyczne ustawodawca rozumie odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny (art. 3 ust. 1 pkt 8) u.o.).

Do odpadów obojętnych zalicza się odpady, które nie ulegają istotnym przemianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym; są nierozpuszczalne, nie wchodzą w reakcje fizyczne ani chemiczne, nie powodują zanieczyszczenia środowiska lub zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, nie ulegają biodegradacji i nie wpływają niekorzystnie na materię, z którą się kontaktują; ogólna zawartość zanieczyszczeń w tych odpadach oraz zdolność do ich wymywania, a także negatywne oddziaływanie na środowisko odcieku są nieznaczne, a w szczególności nie stanowią zagrożenia dla jakości wód powierzchniowych, wód podziemnych, gleby i ziemi (art. 3 ust. 1 pkt 9 u.o.).

Odpady ulegające biodegradacji oznaczają odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów (art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.).

Za odpady weterynaryjne uznaje się odpady powstające w związku z badaniem, leczeniem zwierząt lub świadczeniem usług weterynaryjnych, a także w związku z prowadzeniem badań naukowych i doświadczeń na zwierzętach (art. 3 ust. 1 pkt 11 u.o.).

Odpadami zielonymi są odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów (art. 3 ust. 1 pkt 12 u.o.).

Przez odpady z wypadków rozumie się odpady powstające podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, z wyłączeniem: a) odpadów powstałych w wyniku poważnej awarii lub poważnej awarii przemysłowej, w rozumieniu art. 3 pkt 23 i 24 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*[149]*;* b) odpadów

[147] A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami*…, s. 42.

[148] E. den Boer, J. den Boer, *Metale ciężkie w odpadach komunalnych oraz ich przemiany podczas przetwarzania i składowania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 597.

[149] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

owstałych w wyniku szkody w środowisku, o której mowa w art. 6 pkt 11) ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[150] (art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.).

Odpadami niebezpiecznymi są odpady wskazane w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3, jako odpady niebezpieczne. Jak wynika z art. 7 ust. 1 u.o., posiadacz odpadów może dokonać zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, jeżeli wykaże, że nie posiadają one właściwości odpadów niebezpiecznych określonych w załączniku nr 3 do u.o.

Odpady klasyfikuje się przez ich zaliczenie do odpowiedniej grupy, podgrupy i rodzaju odpadów, uwzględniając: 1) źródło ich powstawania; 2) właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, określone w załączniku nr 3 do u.o.; 3) składniki odpadów, dla których przekroczenie wartości granicznych stężeń substancji niebezpiecznych może powodować, że odpady są odpadami niebezpiecznymi (art. 4 ust. 1 u.o.). Z treści art. 5 u.o. wynika ogólny zakaz zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne przez ich rozcieńczanie lub mieszanie ze sobą, lub z innymi odpadami, substancjami lub materiałami, prowadzące do obniżenia początkowego stężenia substancji niebezpiecznych do poziomu niższego niż poziom określony dla odpadów niebezpiecznych.

Na tle interpretacji definicji pojęcia „odpady" pojawiły się wątpliwości dotyczące rozróżnienia pomiędzy materiałami niestanowiącymi podstawowego celu procesu produkcyjnego, ale które można uznać za niebędące odpadami produkty uboczne, oraz tymi, które należy traktować jako odpady[151]. Problemy z interpretacją zakresu znaczenia pojęcia „odpady" wynikały z dużego zróżnicowania warunków technicznych, które powodują powstawanie odpadów[152]. Na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. WSA stwierdził, że „O dopuszczalności uznania konkretnego przedmiotu za odpad decydują przede wszystkim obiektywne przesłanki, czyli posiadanie określonych, przypisanych temu przedmiotowi walorów i właściwości umożliwiających korzystanie z niego zgodnie z jego przeznaczeniem. W razie utraty zdolności w tym zakresie istotne będą rozmiar i skutki uszkodzenia. W pewnych sytuacjach o charakterze przedmiotu jako odpadu może decydować wyłącznie intencja zbywcy (względy subiektywne)"[153]. W. Skorupski uważa, że odpadem czy produktem ubocznym mogą być materiały o różnym stanie skupienia tak stałym, jak ciekłym i gazowym, nie będące naturalnym skład-

[150] Dz.U., nr 75, poz. 493, ze zm.

[151] Por. M. Górski, *Paliwa alternatywne w nowych przepisach o odpadach*, PK 2012, nr 7, s. 24–25.

[152] Zob. Z. Grabowski, J. Sacharczuk, *Analiza katalogu odpadów oraz propozycje jego zmian*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007, s. 49 i n.

[153] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 79/11, LEX nr 1088006.

nikiem środowiska lub zawierające istotne ilości substancji obcych[154]. Warstwa nakładu usuwanego z kopalni odkrywkowej, w którym prawie 100% materiału stanowi grunt, nie powinna być nazywana odpadem[155]. Odpadem będzie natomiast popiół z elektrowni czy pył z elektrofiltru[156].

Z analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że ustalenie, czy dany materiał jest czy nie jest odpadem, zależy od określonych okoliczności faktycznych. Decyzja w tej kwestii powinna być podejmowana przez właściwe organy po indywidualnym rozpatrzeniu każdego przypadku. Kwalifikując produkt jako niebędący odpadem, jeśli został on w praktyce usunięty, należy go jednoznacznie uznać za odpad i tak go traktować. Pozostałość procesu produkcyjnego stanowi materiał niebędący produktem końcowym. Jeśli producent mógł wyprodukować produkt pierwotny bez jednoczesnego wytworzenia danego materiału, ale zdecydował się na taki proces produkcyjny, stanowi to dowód, że dany materiał nie jest pozostałością procesu produkcyjnego. Dowodem przemawiającym za tym, że produkcja danego materiału była wyborem technicznym, może być taka modyfikacja procesu produkcyjnego, która sprawia, że dany materiał uzyskuje określone parametry techniczne[157].

Według art. 10 u.o., przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione następujące warunki: 1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne; 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa; 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi[158]. W literaturze wyodrębnia się dwojakiego rodzaju produkty uboczne: 1) produkty uboczne z przetwarzania i 2) produkty uboczne naturalne[159]. Do produktów ubocznych z przetwarzania zalicza się substancje nowe posiadające gospodarczą wartość użytkową, które powstają z różnych surowców i produktów w określonych procesach technologicznych, mających na celu uzyskanie innego podstawowego produktu. Produkt uboczny dla zakładu, w którym powstał, często stanowi substancję nieużyteczną, natomiast dla innego zakładu

[154] W. Skorupski, *Charakterystyka toksyn przemysłowych w oparciu o kryteria szkodliwości. Propozycje odnośnie pojęć*, *definicji*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe*…, s. 113.

[155] *Ibidem*, s. 113.

[156] *Ibidem*.

[157] Sprawa C-9/00 Palin Granit Oy (2002) ECR I-3533.

[158] Zob. też Z. Bukowski, *Odzysk odpadów a nawożenie*, „Recykling" 2012, nr 12, s. 16.

[159] Z. Chrzanowski, *Zarys klasyfikacji odpadów*..., s. 31.

może być pełnowartościowym surowcem służącym do dalszego przetwarzania[160]. Do produktów ubocznych naturalnych zalicza się części surowca wyjściowego posiadającego gospodarczą wartość użytkową, oddzielone mechanicznie w czasie procesu produkcyjnego. Naturalne produkty uboczne nie stanowią celu, dla którego osiągnięcia dany proces produkcyjny jest dokonywany[161]. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „Zrębki, ścinki i wióry pozostałe z płyt używanych przez przedsiębiorcę (zawierające domieszki substancji typu MDF, HDF czy też innych substancji chemicznych, a więc nie pozwalające na ich uznanie jako surogatu paliwa naturalnego) do produkcji mebli są odpadami, a nie produktami ubocznymi, ponieważ nie odpowiadają cechom produktu naturalnego, czyli w tym przypadku drewna czystego"[162]. M. Czajka i H. Wróblewska uważają, że cechą charakterystyczną odpadów z płyt MDF i HDF, jest wysoka zawartość materii organicznej (90%). Z tych powodów ich utylizacja powinna odbywać się metodami biologicznymi. Najbardziej odpowiednią formą recyklingu drzewnych odpadów pożytkowych jest kompostowanie[163].

Wytwórca przedmiotu lub substancji, o których mowa w art. 10 u.o., jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny (art. 11 ust. 1 u.o.). Jak wynika z art. 14 ust. 1 u.o., określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, jeżeli na skutek poddania ich odzyskowi[164], w tym recyklingowi, spełniają: 1) łącznie następujące warunki: a) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów, b) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie, c) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne do zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu, d) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska; 2) wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej. Zdaniem WSA, „1. Recykling jest specjalnym rodzajem odzysku. 2. Sam proces przetworzenia stłuczki szklanej w celu uzyskania kruszywa łamanego powoduje utratę cech odpadu i powstanie pełnowartościowego produktu. Tym samym następuje w tym procesie odzysk odpadów"[165]. Przedmiot lub substancja, które przestały spełniać warunki, o których mowa w art. 14 ust. 1 u.o., są odpada-

[160] *Ibidem*.

[161] *Ibidem*.

[162] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 328/10, LEX nr 992551.

[163] M. Czajka, H. Wróblewska, *Badania nad podatnością do biodegradacji materiałów wykończeniowych stosowanych do uszlachetniania powierzchni płyt drewnopodobnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 820.

[164] Por. K. Gruszecki, *Wykorzystywanie odpadów przy remoncie i budowie dróg*, PK 2011, nr 9, s. 28.

[165] Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 321/11, LEX nr 1085939.

mi[166]. W ocenie K. Gaski i A.J.A. Wandrasza, obecnie istnieje szereg technologii pozwalających na odzyskiwanie surowców materiałowych i energetycznych z różnych z różnych grup odpadów i ponowne wykorzystanie surowcowe i energetyczne w wybranych gałęziach przemysłu. Dzięki zastosowaniu formowanych komponentów paliwowych z wysegregowanych grup odpadów w skojarzonych procesach współspalania z paliwami konwencjonalnymi uzyskuje się znaczne oszczędności wynikające z częściowego zastąpienia paliw kopalnych oraz zmniejszenia uciążliwości ekologicznej wynikającej bezpośrednio z ograniczenia migracji substancji odpadowych do środowiska (gleba, powietrze atmosferyczne, wody powierzchniowe i i gruntowe)[167]. Jak słusznie podnosi S. Maziarka, wiedza i doświadczenie uczy, że pojęcia związane z charakterystyką odpadów są bardzo względne i że w zależności od wielu okoliczności i warunków te same substancje chemiczne, składniki i ciała raz mogą być traktowane jako zanieczyszczenia i oceniane negatywnie, a w innych okolicznościach do tej kategorii zaliczane być nie mogą[168].

8.3. Podmioty uczestniczące w gospodarce odpadami

Przepisy u.o. regulują obowiązki: posiadaczy odpadów, wytwórców odpadów, sprzedawców odpadów i pośredników w obrocie odpadami oraz organów administracji publicznej w zakresie gospodarki odpadami. W gospodarce odpadami organy administracji są obciążone przede wszystkim obowiązkami o charakterze reglamentacyjnym, związanym z ustaleniem sposobu postępowania z odpadami oraz obowiązkami kontrolno-nadzorczymi[169].

Posiadacz odpadów jest podstawowym adresatem obowiązku właściwego gospodarowania odpadami. W przepisach u.o. poszerzeniu uległ zakres definicji „posiadacza odpadów", poprzez uwzględnienie w jej treści transportującego odpady. Przez posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 1 pkt 19) u.o.). Obowiązek właściwego gospodarowania odpadami obciąża każdego posiadacza odpadów. Pozycję prawną posiadacza odpadów w systemie

---

[166] Zob. też M. Górski, *Konsekwencje niewywiązywania się przez państwa członkowskie z postanowień zawartych w dyrektywach UE*, PK 2010 nr 1, Zeszyty Komunalne nr 1(85), s. 44.

[167] K. Gaska, A.J. Wandrasz, *Optymalizacja procesów formowania paliw z odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 610.

[168] S. Maziarka, *Charakterystyka odpadów przemysłowych w aspekcie ochrony zdrowia ludności*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe*…, s. 70.

[169] M. Górski, *Kompetencje administracji publicznej w postępowaniu z odpadami – stan aktualny i propozycje modyfikacji*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999, s. 17.

prawa gospodarki odpadami wyznaczają obowiązki i uprawnienia. Posiadacz odpadów jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa, właściwemu odpowiednio ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami, zgłoszenia zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne (art. 8 ust. 1 u.o.). M. Górski zwraca uwagę, że z punktu widzenia przepisów ustawy posiadaczy odpadów można byłoby podzielić na dwie zasadnicze grupy – posiadaczy „legalnych", czyli takich, którzy posiadając odpady działają na podstawie uzyskanej zgody na gospodarowanie odpadami bądź też wyraźnie z obowiązku uzyskania tej zgody zostali zwolnieni, oraz posiadaczy „nielegalnych", którzy wymaganej zgody nie mają i nie podlegają też zwolnieniom z obowiązku jej uzyskania"[170]. Rozróżnienie to, zdaniem cytowanego autora, wiąże się przede wszystkim z określeniem możliwości i warunków przekazywania odpadów pomiędzy posiadaczami i ustaleniem zasad przekazywania odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami[171].

Przez wytwórcę odpadów u.o. rozumie każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej (art. 3 ust. 1 pkt 32)[172].

Wytwarzanie odpadów (poza kilkoma wyjątkami) wymaga uzyskania decyzji lub złożenia informacji o wytwarzanych odpadach i o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami celem określenia możliwości zapobiegania ich powstawaniu, określenia ich ilości i sposobu prawidłowego zagospodarowania, łącznie z magazynowaniem. Wytwórca odpadów może je zagospodarować we własnym zakresie lub przekazać odpady w tym celu innemu posiadaczowi, o ile wytwórca lub kolejny posiadacz spełnia wymagania formalne (posiadanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami lub jest zwolniony z obowiązku jego posiadania).

Wytwórca odpadów lub kolejny posiadacz odpadów odpowiada za właściwe zagospodarowanie odpadów, o ile działa na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami lub jest wpisany do prowadzonego przez starostę rejestru podmiotów zwolnionych z obowiązku jego uzyskania na podstawie przepisów wykonawczych do u.o.

Możliwe jest przekazywanie określonych w przepisach wykonawczych do u.o. rodzajów odpadów osobom fizycznym lub podmiotom niebędącym przedsiębiorcami do wykorzystania na ich własne potrzeby. Według dyrektywy Par-

[170] M. Górski, *Gospodarowanie odpadami*…, s. 46.

[171] *Ibidem*.

[172] Por. odpowiednio, M. Górski, *Zmiany w systemie zgód na wytwarzanie odpadów*, PK 2010, nr 4, s. 28–29.

lamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, wytwórcą odpadów jest dowolny podmiot, którego działalność prowadzi do powstawania odpadów (pierwotny wytwórca odpadów) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi procesami prowadzącymi do zmiany charakteru lub składu tych odpadów (art. 3 pkt 5).

Wytwórca odpadów powinien gospodarować odpadami w sposób, który gwarantuje wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. Obowiązkiem wytwórcy odpadów jest zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia ludzkiego i środowiska[173]. Wytwórca odpadów powinien dążyć do ograniczenia wykorzystania zasobów oraz stosować działania zgodne z hierarchią postępowania z odpadami. Dyrektywa ramowa przewiduje zasadę rozszerzonej odpowiedzialność producenta. Jej podstawowym celem jest wzmocnienie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich ponownego użycia i recyklingu. Zasada ta dotyczy każdej osoby fizycznej lub prawnej, która zawodowo projektuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty. Środki podejmowane przez państwa członkowskie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, późniejsze gospodarowanie tymi odpadami, odpowiedzialność finansową za te działania. Środki te mogą obejmować obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie użyć i przetworzyć dany produkt. Zasada rozszerzonej odpowiedzialność producenta może być stosowana bez uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami pierwotnego wytwórcy lub innego posiadacza odpadów.

W przepisach u.o. mamy definicje dwóch nowych podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami. Są nimi: sprzedawca odpadów oraz pośrednik w obrocie odpadami. Jak wynika z art. 3 ust. 1 pkt 27) u.o., sprzedawcą odpadów jest podmiot, który nabywa, a następnie zbywa odpady, we własnym imieniu, w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie. Pośrednikiem w obrocie odpadami jest natomiast każdy, kto organizuje przetwarzanie odpadów w imieniu innych podmiotów, w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie (art. 3 ust. 1 pkt 20) u.o.).

8.4. Obowiązki i uprawnienia podmiotów w prawie gospodarki odpadami

Pozycję prawną głównie posiadacza i wytwórcy odpadów w gospodarce odpadami określają obowiązki i uprawnienia. Obowiązek w znaczeniu ogólnym oznacza konieczność zrobienia czegoś, co wynika z nakazu wewnętrznego

[173] Zob. szerzej F. Brockington, *Zdrowie świata*, przeł. Z. Brzeziński i J. Kopczyński, Warszawa 1972, s. 15 i n.

(moralnego), administracyjnego, prawnego. Jest to co, ktoś musi zrobić powodowany tą koniecznością. Może on oznaczać powinność lub zobowiązanie[174]. Terminy: „obowiązek" i „powinność" na gruncie niniejszych rozważań traktujemy jako synonimy. Mamy jednak świadomość, że w teorii prawa można spotkać poglądy różnicujące znaczenie tych dwóch pojęć. Obowiązek należy do podstawowych pojęć prawa gospodarki odpadami. W literaturze trudno wskazać na jedną w pełni wystarczającą definicję tego pojęcia. W doktrynie zwrócono uwagę, że zadanie zdefiniowania „obowiązku" w postaci definicji klasycznej okazało się niewykonalne[175]. Przyjmuje się, że norma ustanawia dla danego podmiotu obowiązek zwłaszcza wtedy, kiedy przewiduje dla niego jeden tylko sposób zachowania w danych okolicznościach[176].

Obowiązek prawny sprowadza się więc najczęściej do tego, że przepis prawa ustanawia dla posiadacza i wytwórcy odpadów nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Niezastosowanie się do nakazu lub zakazu wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego przez prawo gospodarki odpadami. Zachowanie będące przedmiotem obowiązku wynikające z określonej normy prawnej może być nakazane lub zakazane. Oznacza to, że może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Obowiązek prawny nie musi się sprowadzać do prostych nakazów lub zakazów. Obowiązek prawny stanowi uwarunkowane przez zawarte w normach prawa żądanie i zagwarantowaną przez przymus państwowy konieczność określonego zachowania się[177]. Według Z. Ziembińskiego, możemy spotkać się z sytuacją, w której „czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu, a w przypadku, gdy norma nie określa czynu formalnie, lecz wskazuje, jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany, czyn może składać się ze złożonego zespołu działań i zaniechań"[178]. Obowiązki w prawie gospodarki odpadami są pochodną ogólnego obowiązku ochrony środowiska określonego w art., 74 i 86 Konstytucji. W ocenie B. Rakoczego, obowiązek określony w art. 74 ust. 1 Konstytucji ma charakter bardziej deklaracji politycznej państwa niż normy prawnej. Jednocześnie autor ten uważa, że z przepisu tego bowiem nie wynikają żadne prawa podmiotowe dla jednostki, a naruszenie tego obowiązku nie wiąże się z żadną sankcją[179].

Na gruncie prawa konstytucyjnego charakterystykę instytucji prawnej obowiązku przeprowadza F. Siemieński. Wyodrębniając części składowe pojęcia obowiązku, wskazuje na następujące zależności: „1) zachodzi tu brak możności

---

[174] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 419.

[175] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 324.

[176] A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 297.

[177] S.F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, przeł. Cz. Gofroń, Warszawa 1960, s. 91.

[178] Z. Ziembiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 99.

[179] B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 247.

wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku, przeciwnie, istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania; 2) obowiązek zawsze wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, inaczej mówiąc, nie ma obowiązku bez normy; 3) w przypadku sporu, konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego postępowania obywatela, ciąży na organie państwowym żądającym wykonania tego obowiązku przez obywatela; 4) na państwie ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywatela przy czym idzie tu o zabezpieczenie interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli"[180]. Powinno lub może to pociągać za sobą przewidziane przez prawo ujemne skutki dla adresata lub adresatów.

Z sytuacjami, w których niewypełnienie obowiązku powinno pociągać za sobą ujemne skutki, mamy do czynienia wtedy, gdy dany przepis prawa nakazuje wiązanie ujemnych skutków prawnych z każdym przypadkiem niewypełnienia danego obowiązku. Przykładem może być art. 240 ust. 1 u.o. Według tego przepisu, zarządzający istniejącym przed dniem wejścia w życie ustawy u.o. składowiskiem odpadów jest obowiązany złożyć wniosek o wydanie decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W przypadku, gdy zarządzający składowiskiem odpadów nie złożył wniosku o zatwierdzenie instrukcji prowadzenia składowiska odpadów w terminie, o którym mowa w art. 240 ust. 1 u.o., decyzja zatwierdzająca instrukcję eksploatacji składowiska odpadów wygasa z upływem dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy (art. 240 ust. 4 u.o.).

Niewypełnienie obowiązku może wywołać ujemne skutki, gdy określony przepis prawa od decyzji wskazanego podmiotu uzależnia to, „czy ten, kto nie zastosował się do odpowiedniego nakazu lub zakazu, ma ponieść owe ujemne skutki prawne, czy też nie ma ich ponosić"[181]. Według H.L.A. Harta, „teoria prawa jako nakazów popartych przymusem, mimo jej błędów, rozpoczyna się od najzupełniej poprawnego ujęcia faktu, że tam, gdzie jest prawo, tam też zachowanie się ludzi staje się w jakimś sensie dobrowolne lub obowiązkowe"[182]. Autor ten uważa, że stwierdzenie u kogoś obowiązku implikuje istnienie reguły. Reguły poparte znaczną presją są jego zdaniem traktowane jako ważne. Wyróżnia także reguły powinności i reguły obowiązku[183].

Pojęcie obowiązku można wyjaśnić także, odwołując się do instytucji prawnej prawa podmiotowego. Obowiązek ze względu na swoją treść jest „wprost przeciwstawny prawu podmiotowemu"[184]. Prawo podmiotowe daje uprawnienie

---

[180] F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 124–125.

[181] J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986, s. 38.

[182] H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 118.

[183] *Ibidem*, s. 123.

[184] O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki i J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 187.

żądania określonego zachowania się od osoby obowiązanej. Przykładem może być art. 74 ust. 3 Konstytucji. Według tego przepisu, każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Obowiązek zakłada wypełnienie takiego żądania przez osobę obowiązaną[185]. O.S. Joffe i M.D. Szargorodski twierdzą, że „przeciwstawność treści prawa podmiotowego i obowiązku nie przeszkadza w tym, że wspólnie służą temu samemu celowi – zaspokojeniu ustawowo uznanych interesów uprawnionego"[186]. Cytowani autorzy uważają, że zapewniają one osiągnięcie tego celu z odmiennych biegunów stosunku prawnego: prawo podmiotowe – ze strony uprawnionego, obowiązek natomiast – ze strony osoby zobowiązanej[187]. W takim znaczeniu nazywają oni obowiązkiem „ustawowo chroniony sposób powinnego zachowania się, którego osoba zobowiązana winna przestrzegać zgodnie z wymogami uprawnionego i w celach zaspokojenia jego interesów uznanych przez ustawę"[188]. M. Morawski obowiązkiem nazywa „ten mus, tę konieczność *sui generis*, która wolę z prawem moralności wiąże"[189]. Jego zdaniem, obowiązek jest „wypadkową dwóch sił – dobra należytego i dobra przyjemnego – wiążących wolę z prawem. Pierwsza stanowi samą istotę obowiązku, druga jego dopełnienie i sankcję. Ale jedna i druga o tyle są zdolne wiązać wolę ludzką, o ile się do wspólnego, najwyższego celu odnoszą"[190]. Nieodłączną częścią prawa gospodarki odpadami są także obowiązki organów administracji. Obowiązek jest powinnością zachowania określonego przez zawarte w normie prawnej żądanie tego zachowania. Obowiązek jest ustawowo chronionym sposobem powinnego zachowania się. Podmiot zobowiązany powinien zachowywać się zgodnie z wymogami treści obowiązku, lecz także w celu zaspokojenia uznanych przez prawo interesów. Podmiot uprawniony może domagać się wypełnienia obowiązku. Żądając wypełnienia obowiązku, musi mieć do tego podstawę prawną. Obowiązek określany jest jako zachowanie powinne, które ulega przekształceniu wraz z jego realizacją w zachowanie rzeczywiste.

Naruszenie normy prawnej, polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązku, może pociągać za sobą pewne skutki prawne. C. Znamierowski mówi o ogólnym „poczuciu powinności"[191]. Jego zdaniem, „zachowuje ono zasadniczo tę samą strukturę, bez względu na to, z jakiego źródła się zrodziło; w jednym przypadku mogło powstać z najbardziej kapryśnego i przypadkowego stanowienia, kiedy indziej z najgłębszej miłości spraw ludzkich i całego wszechświata"[192]. Najczęściej uprawnienie i obowiązek w prawie gospodarki

[185] *Ibidem*.
[186] *Ibidem*.
[187] *Ibidem*.
[188] *Ibidem*.
[189] M. Morawski, *Podstawy etyki i prawa*, Kraków 1930, s. 163.
[190] *Ibidem*, s. 165.
[191] Cz. Znamierowski, *Prolegomena do nauki o państwie*, Warszawa 1930, s. 148.
[192] *Ibidem*.

odpadami rozkładają się na dwa podmioty. Obowiązek dotyczy określonego zachowania. Jeden podmiot znajduje się w takim stosunku do drugiego lub w takim wzajemnym związku, że jeden podmiot zaaprobuje pewien ściśle określony sposób zachowania się, a pominie wszelkie inne jego zachowanie. Ten stosunek dwóch podmiotów ze względu na poczucie powinności C. Znamierowski nazywa sytuacją, „dodając jeszcze bardziej szczegółowe miano obowiązku"[193]. W sytuacji, w której dany podmiot ma poczucie, że powinien wykonać działanie, poczucie powinności i powinność przypisywana zbiega się w jednej osobie. Autor ten uważa, że jego własne poczucie wyznacza mu pewną sytuację, stawiając go w określonym stosunku do niego samego oraz do jego czynów. Te sytuację nazywa on również obowiązkiem[194]. Uważa, że całkowicie niesłuszny jest rozpowszechniony pogląd, że przeżycie uprawnienia łączy się zawsze z przeżyciem powinności. W jego ocenie, poczucie uprawnienia może się zupełnie nie wiązać z poczuciem powinności.

Uprawnieniu nie musi odpowiadać żaden obowiązek. Uprawnienie może też kolidować z powinnością. Jak zaznaczyliśmy na wstępie tego fragmentu rozważań, obowiązek może też wynikać z nakazu moralnego (wewnętrznego) pozbawionego znaczenia prawnego. M. Górski twierdzi, że „Obowiązki podmiotów poddanych przepisom nowej ustawy o odpadach konstruowane są podobnie jak dotychczas"[195]. Jego zdaniem, pod względem podmiotowym można bowiem wyróżnić wymogi o charakterze ogólnym, adresowane do wszystkich tych podmiotów (jest ich jednak stosunkowo mało), oraz dominującą grupę, czyli wymagania kierowane do poszczególnych kategorii podmiotów, a więc posiadaczy odpadów (wszystkich bądź zajmujących się gospodarowaniem odpadami), wytwórców odpadów, sprzedawców i pośredników[196]. Analizując stronę podmiotową u.o., autor ten zwraca uwagę na wiele różnych typów obowiązków adresowanych do administracji publicznej, do organów samorządowych (marszałków i starostów) oraz rządowych (wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i w mniejszym zakresie do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska)[197].

Obowiązek zapewnienia przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami jest częścią obowiązku ochrony środowiska. W ten sposób możemy założyć, że hierarchia ta jest częścią ogólnego obowiązku zapewnienia przez władze publiczne bezpieczeństwa ekologicznego w gospodarce odpadami. Postępowanie z odpadami zgodnie z hierarchią jest spełnieniem pewnych czynności składających się na obowiązek ochrony środowiska. Szczególna właściwość tego działania polega na dążeniu do spowodowania lub doprowadzenia do rezultatu

---

193 Cz. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 250.

194 *Ibidem*, s. 252.

195 M. Górski, *Podmioty gospodarujące odpadami. Podstawowe obowiązki*, PK 2013, nr 5, s. 21.

196 *Ibidem.*

197 *Ibidem*.

przewidzianego w prawie. O tym, czy dane działanie wypełnia obowiązek i wiąże się z jakimś celem, rozstrzyga prawodawca.

Obowiązek zapewnienia tak szeroko rozumianego bezpieczeństwa „obejmuje zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności oraz ochrony poziomu i jakości życia”[198].

Dla ustalenia zakresu podmiotowego obowiązków w gospodarce odpadami duże znaczenie ma zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wynika ona z treści art. 8 ramowej dyrektywy odpadowej. Na podstawie tej zasady następuje poszerzenie zakresu podmiotowego obowiązków dotyczących postępowania z odpadami. Obowiązkami w gospodarowaniu odpadami mogą być obciążane te podmioty prowadzące działalność gospodarczą, które produkują bądź wprowadzają na rynek określone produkty, które w procesie ich użytkowania zostają przekształcone w odpady. Należy podkreślić, że przepisy ramowej dyrektywy odpadowej dopuszczają możliwość obciążenia producenta obowiązkiem przyjmowania zwracanych produktów i odpadów pozostających po ich wykorzystaniu. Istnieje także obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć określony produkt.

W prawie gospodarki odpadami mamy do czynienia z przeplataniem się wzajemnym praw i obowiązków posiadaczy, wytwórcy odpadów i organów administracji. Prawo gospodarki odpadami powinno stymulować proces wypełniania obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego przez władze publiczne. Jeżeli uznamy ochronę środowiska za wartość, która jest chroniona prawem, to musimy się także zgodzić, że powinien istnieć obowiązek, który gwarantuje jej realizację. Normy prawa gospodarki odpadami pełnią funkcję formalnych gwarancji w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego w procesie gospodarowania odpadami.

Gospodarka odpadami realizuje potrzebę i jednocześnie prawo człowieka do bezpiecznego życia w środowisku w ramach bezpieczeństwa ekologicznego. W prawo gospodarki odpadami wpisany jest w sposób naturalny obowiązek ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w gospodarce odpadami. Normy, tworzące prawo gospodarki odpadami, mogą być rozumiane i realizowane w sposób różnoraki, mimo że opierają się na wspólnych założeniach i celach. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego w gospodarce odpadami zakłada więc istnienie obowiązku po stronie władz publicznych do podejmowania działań, które spowodują i zapewnią utrzymanie stanu realizacji nałożonych na nie ustawowych zadań.

Obowiązki w prawie gospodarki odpadami pozostają w ścisłym związku z samą powinnością ochrony środowiska, gdyż jest ona podstawowym warunkiem

[198] E.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 56.

zagwarantowania jej realizacji. Ustalony model systemu prawa gospodarki odpadami wywiera bezpośredni wpływ na zachowanie się jednostek korzystających z prawa do środowiska. Aby wyznaczyć granice ochrony środowiska i realizowanej w ich ramach gospodarki odpadami, trzeba sięgnąć w pierwszej kolejności do treści art. 5 Konstytucji. Według tej normy, „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". W przepisie tym ustawodawca określił najważniejsze funkcje państwa, z których wynikają przede wszystkim szczegółowe kompetencje i zadania organów państwowych. W tym celu zasady określonego zachowania i podporządkowania wymuszone przez państwo są zasadami prawnymi i tym się różnią od innych zasad postępowania, np. norm moralnych[199]. Podstawą ich realizacji jest głównie zasada zrównoważonego rozwoju. Określa ona zgodnie z treścią art. 5 stosunek państwa i obywateli do ochrony środowiska. Należy wyraźnie podkreślić, że w ustaleniu praw i obowiązków w gospodarowaniu odpadami nie możemy ograniczać się wyłącznie do treści zasady zrównoważonego rozwoju. Powinny być tutaj stosowane także inne zasady prawne ochrony środowiska oraz zasady ogólne gospodarki odpadami, takie jak: zasada prewencji, przezorności czy też zasada zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i zasada „zanieczyszczający płaci".

Zasada zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji, wyznacza ogólną dyrektywę interpretacyjną. Jest to jednak zasada zbyt ogólna, aby wypełnić konkretną treścią prawa i obowiązki podmiotów gospodarki odpadami. Do tego właśnie potrzebujemy odwołania się do treści innych zasad prawnych ochrony środowiska o bardziej precyzyjnym charakterze i zakresie. Stwarzają one lepsze możliwości do określenia wielu obowiązków i uprawnień w gospodarce odpadami. Stosowanie tych zasad prawnych wyraża ogólny stosunek państwa i obywatela w gospodarce odpadami. Według J. Kowalskiego, „stosunek miedzy państwem a adresatami jest więc oparty na faktycznej zależności obywateli od państwa"[200]. Uważa on, że stosunek między państwem a obywatelami nie jest stosunkiem prawnym, lecz wynika z władczej pozycji państwa, a więc jest „czysto" socjologiczny. Jego zdaniem, stosunek między państwem a obywatelami i stosunek między obywatelami to są dwie strony tej samej relacji, która ma charakter prawno-społeczny.

Z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego w gospodarowaniu odpadami wiąże się obowiązek oddalania zagrożeń oraz udzielania ochrony prawnej w razie zachodzenia niebezpieczeństwa dla człowieka. Obowiązek ten nie ma charakteru powszechnego, tak jak obowiązek ochrony środowiska określony w konstytucji.

---

[199] *Ibidem*.

[200] J. Kowalski, *Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1963, s. 162.

Prawo gospodarki odpadami ustanawia różne warunki ograniczające zakres omawianego obowiązku. Zasięg obowiązków w prawie gospodarki odpadami może być wyznaczony poprzez oznaczenie dóbr i wartości, których zagrożenie powoduje jego wykonanie. O tym, jakie dobra i wartości znajdują się na tej liście, decyduje głównie ustawodawca. Dobra i wartości chronione przez prawo gospodarki odpadami zapewnia także realizacja polityki ochrony środowiska. Zarówno w przypadku prawa, jak i polityki możemy mówić o hierarchii dóbr i wartości chronionych za pomocą instrumentów prawa gospodarki odpadami. K. Opałek uważa, że w stosunku, jaki zachodzi pomiędzy praworządnością a instytucją praw obywatelskich, chodzi o prawne gwarancje przyznawane obywatelom. Jego zdaniem, „gwarancjami tymi są konkretne i usankcjonowane obowiązki poszczególnych organów państwowych postępowania w taki sposób, aby prawa obywateli były realizowane, dalej, obowiązki odpowiednich organów czuwania nad realizacją tych praw i eliminowania faktów naruszenia tych praw czy to przez organy mające zajmować się ich bezpośrednim wprowadzeniem w życie, czy to przez poszczególnych obywateli”[201]. Gwarancją prawidłowego wykonania nakazów w gospodarowaniu odpadami jest przede wszystkim obowiązek ochrony środowiska realizowany przez władze publiczne. Zdaniem L. Gardian-Kawy, „nakaz perspektywicznego spojrzenia na problemy środowiska zobowiązuje władze publiczne do podejmowania czynności kształtujących, prewencyjnych i reglamentacyjnych nie tylko zgodnie z kryterium legalności, ale również gospodarności, oszczędności i efektywności”[202]. Autorka ta zwraca uwagę na sprzeczność pojawiającą się przy realizacji tego obowiązku pomiędzy rozwojem gospodarczym a ograniczeniami wynikającymi z konieczności ochrony środowiska. Według niej, „niewielka wiedza i niska kultura ekologiczna zarówno władzy, jak i społeczeństwa stwarza realne zagrożenie priorytetu ekonomii nad ekologią”[203].

Obowiązek ochrony środowiska jest wykonywany przez władze publiczne przede wszystkim ze względu na spełniane przez nie funkcje. Przez funkcje w takim znaczeniu należy rozumieć obiektywnie konieczną działalność władz publicznych, skierowaną na osiągnięcie wskazanych w ustawie celów. Gospodarka odpadami jest realizacją obiektywnej potrzeby człowieka związanej z prawem do środowiska wyznaczającym konieczność podjęcia przez władze publiczne określonych form aktywności. Powinny one charakteryzować się także odpowiednią treścią, kierunkiem i rodzajem zadań w ochronie środowiska.

Prawne znaczenie gospodarki odpadami polega na tym, że problemy ochrony środowiska nie mogą być rozwiązane w sposób optymalny, jeżeli nie bada się,

[201] K. Opałek, *Praworządność a prawa obywatelskie*, [w:] K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 106.

[202] L. Gardian-Kawa, *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000, s. 26.

[203] *Ibidem*.

nie uwzględnia i nie wykorzystuje funkcji prawa ochrony środowiska oraz zadań władz publicznych. We wszystkich naukach prawnych, a w nauce prawa ochrony środowiska w szczególności, bardzo ważna jest znajomość potrzeb i interesów różnych grup społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo, w którym rośnie świadomość związana z ochroną środowiska, jest realnie zainteresowane zapewnieniem wysokiego poziomu gospodarki odpadami. Jest to proces wzajemnie zależny przede wszystkim od spełniania wielu funkcji przez prawo oraz od prawidłowego wykonywania zadań administracji w gospodarce odpadami.

Obowiązki podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami poza u.o. wynikają z treści ustaw regulujących zasady postępowania z poszczególnymi kategoriami odpadów. Zagadnienia te będą analizowane w drugiej części książki.

8.5. Gospodarka i gospodarowanie odpadami

W procesach postępowania z odpadami wyraźnie widoczna jest rola styku regulacji „reglamentacyjnych" związanych z gospodarką odpadami i regulacji dotyczących działalności gospodarczej. Ma to bardzo duże znaczenie dla procesu tworzenia i stosowania prawa[204]. Gospodarowanie odpadami generalnie realizuje określone w normach prawnych funkcje zarządzania[205]. Zarządzanie występuje w dwóch zasadniczych formach: sterowania, czyli wyznaczenia celów i norm oraz powodowania ich realizacji, a także konstruowania układów regulacji[206]. B. Poskrobko podnosi, że zarządzanie środowiskiem jest nauką i działalnością praktyczną, zajmującą się projektowaniem, wdrażaniem i koordynowaniem procesów gospodarowania środowiskiem. Jego zdaniem, procesy użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska przebiegają w sferze społecznej, gospodarczej i przyrodniczej[207]. W ocenie A. Matuszak-Fejszman, wiele punktów normy ISO 14001 znajduje swoje powiązanie z gospodarką odpadami[208].

Jak wynika z wykładni systemowej przepisów u.o., gospodarka odpadami powinna mieć charakter integracyjny. Oznacza to, że czynności podejmowane przez podmioty uczestniczące w gospodarce odpadami powinny w możliwie szerokim stopniu uwzględniać cele gospodarki odpadami wynikające m.in. z zasad ogólnych gospodarki odpadami określonych w u.o. oraz ustawie p.o.ś. Niezbędne w ramach

---

[204] Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 14 i n.

[205] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 477.

[206] A.K. Koźmiński, K. Obłój, *Strategie zarządzania*, [w:] A.K. Koźmiński (red.), *Współczesna koncepcje zarządzania*, Warszawa 1985, s. 359.

[207] B. Poskrobko, *Nowe aspekty koncepcji systemu zarządzania środowiskiem*, [w:] J. Ejdys, A. Matuszak-Flejszman (red.), *Od integracji systemów zarządzania do TQM*, Poznań 2003, s. 55.

[208] A. Matuszak-Flejszman, *Gospodarka odpadami w systemowym zarządzaniu ochroną środowiska w przedsiębiorstwie*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne*…, s. 48.

tej gospodarki jest w szczególności ustalenie i następnie przestrzeganie hierarchii potrzeb i celów wynikających z zasad prawnych ochrony środowiska określonych w ustawie p.o.ś. Takie postrzeganie wymaga też podejścia systemowego, uwzględniającego ekonomikę gospodarki odpadami w ramach wykonywanej działalności gospodarczej głównie przez przedsiębiorców. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „Pojęcie „zamierzony sposób gospodarki odpadami" ma konkretny, a nie abstrakcyjny charakter. Gospodarowanie odpadami zawsze jest związane z określonym terenem. „Rozpatrując sprawę dotyczącą wniosku o wydanie pozwolenia na działalność związaną z gospodarką odpadami, organ nie może abstrahować od otoczenia, w którym taka działalność ma być prowadzona. […] Jeżeli zasadniczym przeznaczeniem terenów jest budownictwo mieszkaniowe, to oczywiste jest, że w tak określonym zakresie nie mieści się prowadzenie działalności związanej z wytwarzaniem odpadów, bo ta ma stopień uciążliwości przekraczający poziom dopuszczalny na obszarze przeznaczonym pod budownictwo mieszkaniowe"[209].

W postępowaniu z odpadami szczególną rolę musi odgrywać cel w postaci racjonalnego prowadzenia gospodarki odpadami. Musi on warunkować dobrą realizację wszystkich zamierzeń wchodzących w skład gospodarki odpadami, pozostających w zgodzie z wymaganiami prawa ochrony środowiska. Istnieje w związku z tym konieczność właściwej interpretacji kryteriów nadrzędności celów w korzystaniu ze środowiska w związku z realizacją celów gospodarki odpadami. J. Supernat, analizując zasadę racjonalności w ramach instrumentów działania administracji publicznej, stwierdza, że „Zasada ta nakazuje oceniać wybór instrumentów działania przez administrację publiczną z punktu widzenia procedury dokonania tego wyboru"[210]. Jego zdaniem, warunkiem uznania wyboru instrumentu działania administracji publicznej za racjonalny jest dokonanie go przez podmiot administracyjny w trakcie procedury decyzyjnej, która składa się z następujących etapów: 1) analiza zadania, które ma zostać zrealizowane; 2) zidentyfikowanie wszystkich dopuszczalnych instrumentów pozwalających je zrealizować; 3) ustalenie możliwych konsekwencji zastosowania każdego z instrumentów; 4) wybór instrumentu, który daje największą pewność realizacji zadania (w największym zakresie, z minimalnym wysiłkiem itd.)[211].

Co oznacza stwierdzenie, że gospodarka odpadami powinna charakteryzować się racjonalnością? Szczegółowa odpowiedź na to pytanie jest bardzo trudna. Gospodarka odpadami jest przede wszystkim związana z zaspokajaniem potrzeb ludzkich.

W procesie tym władze publiczne i podmioty korzystające ze środowiska powinni współdziałać ze sobą. To powinno z kolei prowadzić do racjonalnego

[209] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2191/11, LEX nr 1340213.

[210] J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited 2003, s. 132.

[211] *Ibidem*.

zróżnicowania zadań i funkcji poszczególnych podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami. Im bardziej złożony jest system gospodarki odpadami, tym większe znaczenie ma realizacja celu w postaci racjonalnego gospodarowania odpadami. Racjonalność odnosi się do sposobów postępowania z odpadami, tzn. do sprawności i skuteczności realizacji założonych celów gospodarki odpadami. Realizacja celów wymaga współdziałania podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami. Między tymi podmiotami zachodzą specyficzne związki, które dadzą się scharakteryzować ogólnie jako stosunki podporządkowania oraz stosunki współdziałania występujące w gospodarce odpadami.

Dyskusja na temat tego, czym jest gospodarka odpadami – kategorią ekonomiczną czy prawną – nie będzie przedmiotem naszych rozważań. Nie znaczy to, że możemy całkowicie abstrahować od powiązań analizy prawniczej z wiedzą ekonomiczną na ten temat. Prezentowana monografia zawiera próbę teoretyczno-praktycznej analizy modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Przedwcześnie jednak byłoby sądzić, iż osiągnięto w tym zakresie nawet wstępne rozeznanie w teorii co do istoty tego modelu.

Przy uznaniu konieczności doskonalenia modelu systemu prawa gospodarki odpadami za pomocą różnych metod dostępnych dla badacza prawa należałoby dokładnie uświadomić sobie, co mianowicie chcemy osiągnąć poprzez przedstawienie modelu systemu prawa gospodarki odpadami? Na początku spróbujmy wyjaśnić znaczenie pojęcia „gospodarka". T. Pszczołowski definiuje gospodarkę jako instytucję złożoną z podmiotów działania i ich zasobów, w której zasoby traktuje się zgodnie z zasadą ekonomiczności[212]. Gospodarowanie autor ten postrzega jako działanie, w którym podmiot działania zdobywa zasoby i dysponuje nimi (gospodarka) zgodnie z zasadą ekonomiczności (zarządzanie)[213]. A. Melich uważa, że „Gospodarowanie jest specyficznym rodzajem działalności ludzkiej. Jego wyraźne oddzielenie od innych działań jest jednak niezwykle trudne, a potoczna interpretacja bardzo różnorodna"[214]. Autor ten zwraca również uwagę na trudności, które wynikają z tego, iż niełatwo jest wyjaśnić odrębność gospodarowania ściśle powiązanego przecież z innymi podstawowymi rodzajami czy typami działalności ludzkiej, a nie funkcjonującego samodzielnie. Niedostrzeganie, jego zdaniem, tej charakterystycznej cechy prowadzi do mieszania pojęć, uniemożliwiającego zrozumienie istoty gospodarowania[215].

Gospodarowanie jest łączone z podejmowaniem decyzji związanej z ustaleniem, „który z możliwych i realnych wariantów kombinacji celów ze środkami przyniesie największe korzyści". Stosunek między zakresem realizowanego celu

[212] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 73.

[213] *Ibidem*.

[214] A. Melich, *Podstawy teorii gospodarowania*, Warszawa 1985, s. 15.

[215] *Ibidem*, s. 16.

a sumą ponoszonych nakładów jest „miarą efektywności gospodarowania”[216]. W definicji gospodarowania przedstawionej przez G. Gäfgena „gospodarowanie jest cechą prawie wszystkich ludzkich działań, mianowicie dążeniem do osiągnięcia z posiadanych możliwości najwyższego stopnia realizacji celu, a więc działaniem opartym na zasadach ekonomicznych albo rozsądku”[217]. H. Fiszel w ramach rozważań nad teorią gospodarowania analizuje m.in. zasadę racjonalnego gospodarowania (zasadę gospodarowania). Uważa, że „optimum gospodarowania osiąga się, koncentrując środki tak, aby przy danym ich nakładzie otrzymać maksymalny stopień realizacji celu albo koncentrując produkcję tak, aby dany cel osiągnąć przy jak najmniejszych nakładach”[218]. Przykładem realizacji takiego celu w gospodarce odpadami może być stosowanie produktów o długiej żywotności. W działalności produkcyjnej i usługowej istnieje wiele sposobów przedłużania cyklu życiowego produktów. Minimalizacja ilości wytwarzanych odpadów i oszczędność w wykorzystaniu zasobów materiałowych jest jednym z celów nadrzędnych prawa gospodarki odpadami. Instrumenty prawne powinny zachęcać do stosowania strategii dotyczących produkowania wyrobów o długim okresie użytkowania. Prawo regulujące gospodarkę odpadami powinno być jednym z podstawowych narzędzi racjonalnej polityki gospodarowania odpadami.

„Gospodarka odpadami” i „gospodarowanie odpadami” – to nierozerwalnie złączone, wzajemnie przeplatające się pojęcia. W istocie są to różne nazwy dla wspólnych metod postępowania z odpadami. Instrumenty prawne spełniają tu rolę mechanizmu regulowania gospodarki i gospodarowania odpadami. Interpretacja treści pojęć „gospodarka odpadami” i „gospodarowanie odpadami” przesądziła o tym, że rozpatrujemy je jako uzupełniające się metody zarządzania odpadami. Stosunek tych pojęć to wzajemny związek całości i jej części. Stwierdzenie, że dane cechy i właściwości procesów: gospodarki odpadami i gospodarowania odpadami są wspólne, powoduje konieczność wyjaśnienia także różnic między nimi. Gospodarka odpadami ma wiele cech łączących ją z innymi metodami postępowania z odpadami. Istnienie tych wspólnych cech jest wynikiem działania obiektywnych metod, wewnętrznych związków w systemie prawa gospodarki odpadami. Gospodarka odpadami nie jest tu wyjątkiem. Jest to generalna, metoda postępowania z odpadami posiadająca szereg cech wyrażonych w treści norm prawnych.

Po stworzeniu podstaw systemu prawa gospodarki odpadami możliwe jest przejście w badaniach prawniczych od pojęć abstrakcyjnych do pojęć konkretnych. Wówczas ogólne akty prawne wypełniają się treścią, a wyodrębnione pojedyncze instytucje prawne składają się w spójną część systemu prawa. W celu wykrycia rzeczywistych stosunków między pojęciami prawa gospodarki odpa-

[216] *Ibidem*, s. 25.

[217] G. Gäfgen, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, [w:] W. Erlicker (Hrsg.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd 2, Göttingen 1972, s. 2, cyt. za *ibidem*, s. 21.

[218] H. Fiszel, *Teoria gospodarowania*, Warszawa 1980, s. 10.

dami należy zanalizować ich istotę z punktu widzenia systemu prawa ochrony środowiska. Przystępując do interpretacji pojęć szczegółowych prawa gospodarki odpadami, nie podejmując w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia znaczenia pojęć ogólnych, napotkamy na swej drodze problemy, których nie będziemy w stanie rozwiązać bez poznania znaczenia pojęć ogólnych. Można zaobserwować tendencję do sprowadzania interpretacji pojęcia gospodarki odpadami do jej najbardziej ogólnych i formalnych cech.

Taka rozszerzona interpretacja pojęć „gospodarka odpadami" i „gospodarowanie odpadami" ma określone uzasadnienie, gdyż zarządzanie odpadami rzeczywiście łączy treść wymienionych dwóch pojęć. Można oczywiście nazywać zarządzaniem odpadami połączeniem gospodarki odpadami z gospodarowaniem odpadami. W ogólnym znaczeniu funkcjonowanie systemu zarządzania polega na realizowaniu jego funkcji skierowanych do określonego przedmiotu zarządzania przez wyznaczone prawem podmioty, które działają za pomocą odpowiednich środków i form prawnych właściwych ze względu na rodzaj realizowanej funkcji oraz przedmiot i podmiot zarządzania[219].

Problem jednak nie sprowadza się tylko do terminologicznej niejasności tych dwóch pojęć. Rozpatrywane ich definicje mają tę wadę, że nie wyrażają specyficznego charakteru działań związanych z postępowaniem z poszczególnymi rodzajami odpadów. Treść pojęcia gospodarki odpadami rozpatrywana z punktu widzenia jego obiektywnego znaczenia, może być określana jako racjonalne zarządzanie odpadami. Zarządzanie zakłada zgodność charakteru, struktury i funkcji gospodarki odpadami i gospodarowania odpadami.

W przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy gospodarowanie odpadami oznacza zbieranie, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów wraz z działaniami wykonywanymi w charakterze dealera lub brokera.

Polski ustawodawca przez gospodarowanie odpadami rozumie zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2) u.o.).

Gospodarka odpadami oznacza wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.). Zdaniem E.S. Kempy, gospodarkę odpadami charakteryzują następujące wielkości: 1) znajomość składu odpadów i strumieni przepływu mas: objętościowe i masowe trendy zmian, 2) sposoby gromadzenia odpadów na nieruchomościach i metody ich zbiórki oraz wywozu, 3) przeróbka odpadów, zwyczaje i tradycje regionalne oraz 4) procesy wykorzystania (recykling)

[219] C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1986, s. 22.

i unieszkodliwiania odpadów[220]. Autor ten uważa, że współczesną gospodarkę odpadami trzeba widzieć i rozpatrywać jako pewną całość[221]. Gospodarka odpadami nie była w przeszłości aż tak znaczącym problemem przy względnie niskich wskaźnikach liczbowych nagromadzenia odpadów, przy rozproszonym zasiedleniu oraz we względnie małych miastach.

W treści pojęcia „gospodarka odpadami" istotne znaczenie ma cecha racjonalnego postępowania z odpadami. Według Z. Ziembińskiego, „Czyjeś zachowanie uznawane za świadome i dowolne (a więc za postępowanie) uważa się za racjonalne wtedy, gdy zachowanie to według posiadanej przez dany podmiot działający wiedzy jest zachowaniem efektywnie prowadzącym do osiągnięcia stanów rzeczy preferowanych przez dany podmiot na gruncie jego systemu ocen w porównaniu z innymi stanami rzeczy, które mogłyby być realizowane przez dany podmiot przy podjęciu przezeń odmiennego postępowania w danej sytuacji"[222]. W ocenie cytowanego autora, łatwo jest kwalifikować jako racjonalne czy nieracjonalne postępowanie podejmowane w przypadku wyraźnie zarysowanych preferencji i przy stanie wiedzy dającym pewność co do tego, że dane postępowanie jest efektywnym środkiem spowodowania zamierzonych celów[223].

Naruszenie wymagań dotyczących gospodarki odpadami może spowodować w szczególności: 1) wstrzymanie prowadzonej działalności; 2) wezwanie do zaniechania naruszeń, a w przypadku niezastosowania się posiadacza odpadów do wezwania – cofnięcie zezwolenia lub wstrzymanie działalności; 3) nakazanie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania; 4) wstrzymanie użytkowania składowiska odpadów oraz 5) odpowiedzialność za wykroczenie lub przestępstwo.

Zakres przedmiotowy definicji gospodarowania odpadami w ustawie o odpadach z 14 grudnia 2012 r. został poszerzony w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Gospodarowanie odpadami obejmuje następujące działania: zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami.

Każdą rozwiniętą dziedzinę prawa ochrony środowiska powinniśmy traktować z uwzględnieniem relacji, jakie zachodzą w dużej ilości najrozmaitszych pojęć, które ją tworzą. Już w tym elementarnym założeniu odnajdujemy cel naszych wysiłków badawczych związanych z ustaleniem znaczenia poszczególnych pojęć w prawie gospodarki odpadami. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju abstrakcja jest uprawniona, gdy chodzi o badanie struktury tego prawa.

---

[220] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami stałymi w dużych miastach wczoraj – dziś – jutro*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001, s. 80.

[221] *Ibidem*.

[222] Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia*…, s. 116.

[223] *Ibidem*, s. 117.

Wychodząc od pojęcia „gospodarka odpadami", rozumianego jak wyżej, natychmiast wkraczamy poza teren czystej formy prawa i docieramy do obszaru, który możemy umownie nazwać zarządzaniem odpadami w ramach gospodarowania odpadami. „Istotą funkcji zarządzania jako specyficznego rodzaju funkcji regulujących wykonywanego zbiorowo rodzaju funkcji regulujących wykonywanego zbiorowo przez „regulujące" jednostki organizacyjne jest w szczególności formułowanie celu działania, planowania, czyli organizowanie toku czynności, i pozyskiwanie i rozmieszczenie potrzebnych zasobów (ludzkich i rzeczowych), czyli organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów"[224]. M.J. Golecki, badając problem prawa jako szczególnej metody zarządzania, podnosi m.in., że „Podejście oparte na zastosowaniu rachunku ekonomicznego obecne jest zatem nie tylko w odniesieniu do celów realizowanych przy pomocy prawa, ale także w odniesieniu do samego procesu tworzenia i stosowania prawa"[225]. Jeśli tak jest, to, jego zdaniem, system zarządzania, jakim jest prawo, może być analizowany z punktu widzenia funkcjonowania poszczególnych składających się na niego instytucji oraz wzajemnych pomiędzy nimi oddziaływań, ocenianych z punktu widzenia kryterium efektywności w odniesieniu do pełnionych przez siebie funkcji[226].

Z przytoczonych definicji i poglądów na temat zarządzania wynika, że zarówno gospodarka odpadami, jak i gospodarowanie odpadami są procesami zarządzania, które stanowią celową działalność określonych podmiotów realizujących wskazane w prawie wartości. W definicjach tych brakuje stwierdzenia czemu te procesy służą oraz skąd biorą się ich cele. Czy podmioty uczestniczące w gospodarce i gospodarowaniu odpadami mogą formułować te cele dowolnie na podstawie ustawy, czy też są one mniej lub bardziej jednoznacznie określone przez prawo i politykę ochrony środowiska? Brak jasności w treści tych podstawowych pojęć prawa gospodarki odpadami może stać się zasadniczą przyczyną małej skuteczności przepisów prawa w tym zakresie. Słabością jest m.in. płynność zarówno zakresu pojęć „gospodarka odpadami", jak również „gospodarowanie odpadami". Sytuacja ta utrudnia także prowadzenie badań związanych z ustaleniem naszego modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Każdą dziedzinę prawa można rozpatrywać w kategoriach cybernetyki jako tzw. społeczny układ celowy. Przez taki układ rozumiemy zawsze pewną całość złożoną z elementów funkcjonalnie ze sobą sprzężonych i tworzących pewną strukturę[227].

Jednym z najważniejszych elementów gospodarowania odpadami jest zbieranie odpadów. Przez zbieranie odpadów rozumie się gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące

[224] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981, s. 477.

[225] M.J. Golecki, *Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa*, Warszawa 2011, s. 122.

[226] *Ibidem*.

[227] R.W. Ashby, *Wstęp do cybernetyki*, przeł. B. Osuchowska, A. Gosiewski, Warszawa 1963, s. 66.

zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.). Na prowadzenie działalności obejmującej gospodarowanie odpadami wymagane jest posiadanie zezwolenia lub pozwolenia zintegrowanego. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „z przepisów ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 r. wynika wola ustawodawcy reglamentowania zezwoleń i poddawania warunków prowadzenia działalności w zakresie odpadów, co pewien czas, całościowej ocenie. Świadczy o tym nie tylko wskazany przez ten Sąd art. 44 ww. ustawy, zgodnie z którym zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat, ale także art. 219 pkt 5a, którym dodano do art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zawierającego wykaz decyzji, które muszą być poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pkt 21, według którego wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydawanego na podstawie ustawy o odpadach”[228].

Przetwarzanie oznacza procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie (art. 3 ust. 1 pkt 21 u.o.). Przez odzysk rozumie się jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, jakie w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.). M. Alwaeli uważa, że odzysk może być realizowany przez: 1) ponowne wykorzystanie, w którym odpad kierowany jest do użytku w swej oryginalnej formie i w tym samym celu po ewentualnym oczyszczeniu, dezynfekcji i innych operacjach przywracających mu wartość użytkową, przykładem mogą być opakowania wielokrotnego użytku takie jak butelki szklane oraz pojemniki z tworzyw sztucznych; 2) przekształcenie – zmianę materiału komponentu w trakcie przetwarzania na nowy produkt, np. kompostowanie, fermentacja, odzysk biogazu ze składowisk, spalanie oraz 3) odzyskiwanie w procesie, w którym materiał stanowiący dany składnik odpadów jest wykorzystywany przez obróbkę wstępną i obróbkę właściwą, w wyniku czego otrzymuje się ten sam materiał, ale może on mieć inną formę i służyć innemu celowi, np. papier i tektura, stłuczka szklana, metale żelazne i nieżelazne oraz niektóre tworzywa sztuczne[229].

Recykling odpadów oznacza odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału orga-

[228] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3128/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

[229] M. Alwaeli, *Uwarunkowania ekonomiczne recyklingu odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 308.

nicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23) u.o.). Przez recykling rozumie się także recykling organiczny polegający na obróbce tlenowej, w tym kompostowanie, lub obróbce beztlenowej odpadów, które ulegają rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan; składowanie na składowisku odpadów nie jest traktowane jako recykling organiczny (art. 18 ust. 4 u.o.).

Przygotowanie odpadów do ponownego użycia oznacza odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22 u.o.). Organy administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, podejmują działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności: 1) zachęcając do tworzenia i wspierając sieci ponownego wykorzystania i napraw oraz 2) stwarzając zachęty ekonomiczne (art. 19 ust. 1 u.o.). Jednostki sektora finansów publicznych stosują kryteria ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych, o ile ponowne użycie lub przygotowanie do ponownego użycia odpadów jest możliwe (art. 19 ust. 2 u.o.).

Unieszkodliwianie odpadów oznacza proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30) u.o.). Unieszkodliwianiu poddaje się te odpady, z których uprzednio wysegregowano odpady nadające się do odzysku (art. 18 ust. 7 u.o.).

W gospodarowaniu odpadami duże znaczenie praktyczne ma proces mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Proces ten, zdaniem K. Lelicińskiej-Serafin, określany jest jako zespól mechanicznych i biologicznych technik dostosowanych do rozwoju przetwarzanych odpadów, których dobór i efektywność są podporządkowane celowi przetwarzania i sposobowi zagospodarowania produktów[230]. Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie obejmuje przeróbkę pozostałości odpadów komunalnych, odpadów niesortowanych i jakichkolwiek innych odpadów ulegających biodegradacji, które nie nadają się do kompostowania lub stabilizacji beztlenowej, w celu ich ustabilizowania i zmniejszenia objętości. Działania, obejmujące mechaniczno-biologiczne przetwarzanie, powinny być prowadzone w sposób minimalizujący wpływ emitowanych gazów na środowisko, a także odcieków na wody powierzchniowe i podziemne oraz ograniczyć negatywny wpływ na zdrowie ludzi obsługujących instalację. W ocenie K. Lelicińskiej-Serafin, z uwagi na dynamiczny rozwój metod mechaniczno-biologicznego

[230] K. Lelecińska-Serafin, *Biofiltracja gazów z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 852.

przetwarzania odpadów można wyróżnić dwa podstawowe rozwiązania: 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów jako technologia przygotowania do składowania. Celem podstawowym jest tu osiągnięcie wysokiego stopnia rozkładu związków organicznych zawartych w odpadach; 2) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów przed właściwym przekształceniem termicznym. Proces ten jest ukierunkowany na zmniejszenie ilości odpadów kierowanych do obróbki termicznej, poprawienie właściwości paliwowych oraz obniżenie zawartości wody w odpadach[231]. W ramach stosowanych systemów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów cytowana autorka wyróżnia instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości odpadów komunalnych (po selektywnej zbiórce), odpadów niesortowanych oraz innych zawierających w swoim składzie odpady biodegradowalne, które nie nadają się do kompostowania lub stabilizacji beztlenowej. Zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów stanowią źródło zanieczyszczenia atmosfery pyłami, mikroorganizmami oraz gazami, w tym substancjami zapachowymi[232].

M. Górski, analizując proces mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w świetle prawa, zwraca uwagę, że na gruncie u.o. nie funkcjonuje pojęcie przetwarzania mechaniczno-biologicznego jako formuła przetwarzania, która byłaby odrębnie definiowana i dookreślana przepisami szczegółowymi – co do cech i wymagań, jakie przy jej stosowaniu miałyby być przestrzegane[233]. Zagadnienia te regulują przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych[234]. Rozporządzenie określa: 1) wymagania dotyczące prowadzenia mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych; 2) wymagania dla odpadów powstających z procesów prowadzenia mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych składa się z procesów mechanicznego przetwarzania odpadów i biologicznego przetwarzania odpadów połączonych w jeden zintegrowany proces technologiczny przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych w celu ich przygotowania do procesów odzysku, w tym recyklingu, odzysku energii, termicznego przekształcania lub składowania. W ocenie A. Jędrczaka i M. Suchowskiej-Kisielewicz, technologie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów mogą być ukierunkowane na: 1) przygotowanie odpadów do składowania, 2) wytwarzanie produktów zbliżonych właściwościami do kompostu, 3) produkcję frakcji wyso-

[231] *Ibidem*.

[232] *Ibidem*, s. 853.

[233] M. Górski, *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów w świetle prawa*, PK 2013, nr 6, s. 24.

[234] Dz.U. 2012, poz. 1052.

koenergetycznych z wykorzystaniem technologii osuszania biologicznego oraz przetworzenie możliwie maksymalnej ilości odpadów w frakcję palna – instalacje termicznego przetwarzania odpadów[235]. Składowanie na składowiskach odpadów po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu powinno zapewnić w porównaniu z surowymi odpadami: 10-krotne zmniejszenie zanieczyszczenia odcieków substancjami organicznymi, azotem i w konsekwencji znaczne obniżenie poziomu wytwarzania gazu wysypiskowego oraz 2) poprawę charakterystyki osadzenia odpadów oraz skrócenie czasu potrzebnego do pełnej stabilizacji złoża odpadów.

Proces mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów przebiega w instalacji, która nie może być usytuowana na kwaterze składowiska odpadów. Mechaniczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych prowadzi do wytwarzania odpadów, które klasyfikuje się zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów[236], w zależności od ich właściwości, jako odpady. Instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów to instalacje przeznaczone do odzysku różnych strumieni odpadów wydzielonych z tzw. pozostałości z odpadów oraz do stabilizacji biodegradowalnych frakcji odpadów resztkowych. Do odpadów resztkowych zalicza się odpady, które są pozbawione w znacznym stopniu cennych składników, zbierane jako odpady zmieszane w rejonach, których prowadzone jest selektywne zbieranie frakcji surowcowych odpadów komunalnych, w tym także odpadów zielonych i odpadów spożywczych[237]. Podstawowym celem przetwarzania odpadów w instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów jest ograniczenie objętości oraz ograniczenie zawartości substancji organicznej w strumieniu odpadów kierowanych do składowania lub termicznego przekształcania. Zdaniem M. Kundegórskiego, istnieją różne konfiguracje technologiczne zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Jednym z najbardziej powszechnych zastosowań jest takie przetwarzanie odpadów, aby rozdzielić ich strumień na odpady przewidziane do produkcji paliwa z odpadów oraz odpady ulegające biodegradacji przewidziane do stabilizacji[238].

Odpady wytwarzane w procesie mechanicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych są kierowane zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami do odzysku albo do unieszkodliwiania. Mechaniczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych jest klasyfikowane jako: 1) przetwarzanie odpadów w celu ich przygotowania do odzysku, w tym do recyklingu, albo 2) przetwarzanie odpadów, w wyniku którego są wytwarzane odpady przeznaczone do unieszkodliwiania.

---

[235] A. Jędrczak, M. Suchowska-Kisielewicz, *Skład chemiczny odcieków po ich mechaniczno-biologicznym unieszkodliwieniu*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 838.

[236] Dz.U., nr 112, poz. 1206.

[237] M. Kundegórski, *Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Warunki efektywnej eksploatacji*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 74.

[238] *Ibidem*.

W ocenie M. Górskiego, przepisy rozporządzenia w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych zawierają kilka istotnych stwierdzeń, pozwalających na ustalenie statusu prawnego tego rodzaju procesów, odnoszących się do zmieszanych odpadów komunalnych[239]. Sytuacja prawna podmiotu prowadzącego instalację mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów będzie określona przez obowiązek posiadania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wydawanego na zasadach ogólnych określonych w u.o.[240] Kwestią dyskusyjną zdaniem tego autora, jest m.in. to, czy podmiot taki będzie musiał uzyskać pozwolenie na wytwarzanie odpadów wymagane przepisami ustawy p.o.ś. (w postaci pozwolenia sektorowego bądź zintegrowanego)[241]. Z przepisów rozporządzenia w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych wynika, że przy tego rodzaju działalności mamy do czynienia z wytwarzaniem odpadów powstających z odpadów poddanych procesom przetwarzania, a działalność taka będzie (jest) faktycznie prowadzona w ramach instalacji[242]. Według M. Kundegórskiego, „Projektowane dotychczas w kraju rozwiązania technologiczne zakładu zagospodarowania odpadów z mechaniczno-biologicznym przetwarzaniem odpadów przewidują najczęściej eksploatację następujących segmentów technologicznych: – linia sortowania odpadów zmieszanych, – linia sortowania odpadów surowcowych (często w uniwersalnej konfiguracji z linią sortowania odpadów zmieszanych, – segment kompostowania (lub instalacja fermentacji) odpadów ulegających biodegradacji wydzielonych ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych, – segment kompostowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji zbieranych selektywnie, – segment przygotowania paliwa alternatywnego, – uzupełniające segmenty przetwarzania strumieni odpadów zbieranych selektywnie (sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane)”[243]. W Niemczech metoda mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych występuje jako alternatywny sposób postępowania z odpadami dla metod obróbki termicznej odpadów.

Podstawowym celem przetwarzania mechaniczno-biologicznego jest przede wszystkim ograniczenie ilości składowanych odpadów, minimalizacja negatywnego oddziaływania składowiska na środowisko i odzyskanie z odpadów energii oraz materii w postaci możliwych do wykorzystania surowców[244]. W zakładach stosujących mechaniczno-biologiczne metody przetwarzania odpadów wyko-

[239] M. Górski, *Mechaniczno-biologiczne*…, s. 24.

[240] *Ibidem*, s. 25.

[241] *Ibidem*.

[242] *Ibidem*.

[243] M. Kundegórski, *Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania*…, s. 70.

[244] D. Zielińska-Szymaniak, *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów – zastosowanie dla odpadów komunalnych w Niemczech*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką*…, s. 576.

rzystywane są proste instalacje, przygotowujące odpady do składowania oraz rozbudowane kompleksowe technologie[245]. Uwzględniając obróbkę odpadów, w literaturze wyróżnia się następujące typy instalacji: 1) składowiska kompostujące (technologia podstawowa, obecnie nie jest stosowana); 2) instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania, częściowo zamknięte (obudowane); 3) instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania, w pełni zamknięte (hermetyczne); 4) instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania, przygotowujące odpady do unieszkodliwiania metodami termicznymi (suszenie biologiczne) w celu otrzymania paliwa alternatywnego z wydzieleniem frakcji do wykorzystania lub bezpośredniego składowania (frakcja inertna – składowanie pozostałości po przetwarzaniu odpadów komunalnych balast po sortowaniu)[246]. Jak twierdzi D. Zielińska-Szymaniak, technologia mechaniczno-biologiczna polega głównie na sortowaniu, czyli wydzieleniu poszczególnych frakcji odpadów, oraz na stabilizacji biologicznej pozostałych odpadów przed ich składowaniem. Mechaniczne rozdzielenie odpadów ma na celu wyodrębnienie zanieczyszczeń, frakcji wysoko i niskokalorycznej, która poddana jest dalszej obróbce. W procesie mechanicznej obróbki odpadów mogą być wydzielone następujące frakcje: 1) surowce do dalszego wykorzystania; 2) odpady przeznaczone do energetycznego wykorzystania; 3) odpady przeznaczone do termicznej utylizacji oraz 4) odpady do biologicznej stabilizacji i końcowego zdeponowania na składowisku.

Dzięki mechanicznej obróbce odpadów następuje zmniejszenie strumienia odpadów poprzez mechaniczne wydzielenie frakcji odpadów użytkowych oraz energetycznych, a także ma miejsce zwiększenie podatności na zagęszczanie odpadów. W konsekwencji tych procesów po obróbce biologicznej jest możliwe zaoszczędzenie do 60% pojemności składowisk przeznaczonych dla pozostałych odpadów[247].

W części biologicznej wykorzystywane są tlenowe i beztlenowe technologie unieszkodliwiania odpadów. Proces fermentacji stanowi alternatywę dla technik intensywnego kompostowania. Do zalet tej metody należy: 1) produkcja energii netto; 2) krótszy czas biologicznego przetwarzania oraz 3) minimalizacja uciążliwych emisji. Podstawowym efektem końcowym mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów jest stabilizacja, prowadząca do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń[248]. W ocenie D. Zielińskiej-Szymaniak, mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów z wykorzystaniem procesów kompostowania i fermentacji gwarantują spełnienie wymagań dyrektywy 99/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów[249].

---

[245] *Ibidem*.
[246] *Ibidem*.
[247] *Ibidem*.
[248] *Ibidem*.
[249] *Ibidem*, s. 581.

Celem wprowadzenia nowej definicji „ponownego użycia" w przepisach u.o. jest stworzenie możliwości odróżnienia działań polegających na gospodarowaniu odpadami od gospodarowania substancjami lub przedmiotami, które jeszcze statusu odpadów nie posiadają. Przez ponowne użycie rozumie się działanie polegające na wykorzystywaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone (art. 3 ust. 1 pkt 18 u.o.).

Definicja pojęcia „przygotowanie do ponownego użycia" stanowi rozszerzenie dotychczas obowiązującej definicji odzysku. Przygotowaniem do ponownego użycia jest odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22 u.o.). Działanie takie nie musi stanowić czynności przetwarzania odpadów, która polega na zmianie charakteru lub właściwości odpadów. W ocenie M. Górskiego, pojęcie „nadzór" w gospodarowaniu odpadami jest użyte w szerszym znaczeniu niż zwykle używane w opracowaniach teoretycznych i tekstach prawnych[250]. W ocenie tego autora pojęcie „nadzór" w gospodarowaniu odpadami oznacza także „zarządzanie gospodarowaniem odpadami i reglamentowanie podejmowania tego rodzaju działalności (reglamentowanie poprzez udzielanie zgody na podjęcie i określanie warunków prowadzenia)"[251].

Prezentowaną w tej książce próbę przedstawienia analizy wybranych elementów siatki pojęciowej modelu systemu prawa gospodarki odpadami możemy traktować jako wstępną i początkową. Siatka pojęciowa prawa gospodarki odpadami jest ważnym narzędziem identyfikacji parametrów modelu systemu tego prawa. Pojęcia te mają charakter wielowymiarowy. Ma to duży wpływ na budowanie modelu tego systemu. Warto też pamiętać, że pojęcia funkcjonujące w ramach systemu prawa gospodarki odpadami umożliwiają wprowadzanie uproszczeń w interpretacji prawa gospodarki odpadami. Celem tego rozdziału było pokazanie Czytelnikowi licznych problemów związanych z funkcjonowaniem podstawowych pojęć w systemie prawa gospodarki odpadami. W najbliższej przyszłości powinniśmy spodziewać się rozwoju badań dotyczących metodologii pojęć prawnych funkcjonujących w tym obszarze sytemu prawa ochrony środowiska.

[250] M. Górski, *Gospodarowanie odpadami*…, s. 42.
[251] *Ibidem*.

Część II

Ogólne instytucje systemu prawa gospodarki odpadami

Rozdział 9. Zasady ogólne

9.1. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska jako podstawa zasad ogólnych gospodarki odpadami

Analiza problematyki zasad ogólnych w prawie ochrony środowiska stanowi wprowadzenie do zagadnień związanych z ogólnymi instytucjami prawa gospodarki odpadami. Nie jest to przypadkowe z dwóch powodów. Po pierwsze, zasady ogólne w prawie ochrony środowiska pełnią funkcję integracyjną w całym systemie prawa ochrony środowiska, stanowiąc łącznik pomiędzy jego częściami składowymi. Po drugie, zasady te tworzą podstawę dla zasad ogólnych gospodarki odpadami. Postulat całościowego badania systemu prawa ochrony środowiska z podkreśleniem decydującej roli instytucji ogólnych tego systemu najściślej wiąże się właśnie z badaniem zasad ogólnych prawa ochrony środowiska[1]. W rozdziale tym chodzi nam o ustalenie znaczenia, w jakim będziemy się posługiwali terminem „zasada gospodarki odpadami". Będzie to wymagało zajęcia się pojęciami pokrewnymi, takimi jak „prawo gospodarki odpadami", które pozostaje w określonym stosunku do zasad ogólnych gospodarki odpadami. Termin „zasada ogólna gospodarki odpadami" odzwierciedla całokształt wiedzy o systemie prawa gospodarki odpadami. Redukując zakres wiadomości o systemie prawa gospodarki odpadami, możemy ograniczyć się do wiadomości podstawowych wynikających z zasad ogólnych. Przez zasady ogólne prawa gospodarki odpadami należy rozumieć uporządkowany i dający się stosunkowo ściśle wyznaczyć układ najogólniej sformułowanych prawidłowości w sferze postępowania z odpadami. Jest on osadzony w systemie prawa ochrony środowiska.

Warsztatowa metoda integracyjnego połączenia instytucji prawa ochrony środowiska z instytucjami prawa gospodarki odpadami wynika z ogólnych założeń budowy systemu prawa gospodarki odpadami, stanowiącego część systemu prawa ochrony środowiska. W takim stopniu, w jakim prawo gospodarki odpadami wyodrębnia się z prawa ochrony środowiska, pozostaje płaszczyzna wspólna tego procesu, którą są zasady ogólne prawa ochrony środowiska.

Zasada ogólna prawa wynika z uogólnienia jakiegoś zagadnienia (problemu), którego dotyczy jej treść. Zasada prawa jest kwintesencją pojęć ogólnych systemu

[1] Zagadnie to szerzej zostało omówione w książce: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2011.

prawa. Te pojęcia posiadają znaczenie poznawcze i są jednocześnie instrumentem głębszego poznania zjawisk ogólnych w analizie prawa. Zasady ogólne są wykorzystywane do lepszego poznania i wykrycia specyficznych właściwości systemu prawa i jego instytucji prawnych. W tym opracowaniu przyjmujemy, że zasady ogólne prawa są obiektywnie ukształtowaną wewnątrz systemu prawa gospodarki odpadami instytucją, która wyznacza reguły zachowania typowych stosunków prawnych w gospodarce odpadami. Charakteryzują się one względną samodzielnością i autonomicznością w ramach systemu prawa gospodarki odpadami.

Większy zakres zasad ogólnych gospodarki odpadami wymaga zebrania dużej ilości materiału normatywnego przeznaczonego do analizy. Zasada jest ogólnie przyjętym twierdzeniem na podstawie oczywistości i doświadczenia. Może ona w taki sposób określać rzeczywistość, aby stanowiła ona punkt wyjścia dla jakiegoś działania. Zasada może również wskazywać wprost, co robić lub czego nie wolno robić w gospodarowaniu odpadami. W znaczeniu etymologicznym zasada może mieć sens niewzruszonej podstawy, wynikającej z łacińskiego *principium*. Występuje ona jako coś, co ma charakter wstępny, początkowy, od którego zaczyna się dalsze działanie. Z uwagi na to, że zasady istnieją stale w procesie stosowania prawa, zamiast operowania treścią zasad posługujemy się ich nazwami. Zasadę ogólną stosujemy najczęściej wtedy, kiedy w wielu normach prawnych odnajdujemy wspólne jej zastosowanie.

Stosunek zasad ogólnych do pojedynczych norm prawa jest nieustannym procesem odkrywania „wielości w jedności" oraz „jedności w wielości". Jest to faktyczny, a zarazem twórczy proces poznawania prawa i jego stosowania na podstawie zasad ogólnych. Zasady prawa gospodarki odpadami sformułowane w przepisach u.o. stanowią uszczegółowienie zasad prawa ochrony środowiska. Większość zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, wcześniej już sformułowanych w prawie międzynarodowym i w prawie UE, powtarza się w nowych regulacjach prawnych prawa wewnętrznego. Przykładem może być zastosowanie zasady prewencji w u.o. Zasada jako punkt wyjścia (*principium*), wskazując adresatowi normy prawnej, jak należy postępować, może być też wyrażeniem określającym interpretację pewnych wartości w prawie. Zasada często posiada także postać przesłanki praktycznej określającej, jak powinien zachować się adresat normy prawnej, aby mógł osiągnąć wskazany za pomocą pewnych wartości cel określony w prawie. W literaturze wyrażono słuszny pogląd, według którego „Zasady prawa stanowią standardy argumentacyjne, co oznacza, iż nie są związane z sankcjami prawnymi, lecz stanowią raczej istotny, decydujący moment (argument) na rzecz rozstrzygnięcia, czy powstała, czy też nie w danej sytuacji faktycznej określona konsekwencja prawna"[2].

[2] B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym*, t. 4, Warszawa 2012, s. 453.

W prawie gospodarki odpadami relacje między posiadaczem a wytwórcą odpadów są przedmiotem reglamentacji, której granice wyznaczają zasady prawa, które także występują pod postacią nakazów bądź zakazów. Mogą one być formułowane w formie kategorycznej i hipotetycznej. Forma kategoryczna zasady oznacza, że nakaz bądź zakaz wyrażany jest bez żadnych uzasadnień uwzględniających cel, któremu ma służyć zachowanie się zgodne z zasadą. W postaci hipotetycznej zachowanie motywowane jest za pomocą wyznaczenia pewnego celu. Nakazy i zakazy zawarte w zasadach mogą posiadać charakter kategoryczny (bezwzględny), który nie dopuszcza wyjątków, lub mogą być formułowane za pomocą zaleceń. Zasady często wskazują na wzory typowego powtarzającego się i powszechnie akceptowanego postępowania. Tego rodzaju zasady muszą być zgodne z normami oraz ocenami występującymi w określonym systemie moralnym, etycznym lub prawnym. Zasady mogą wreszcie odzwierciedlać pewną normę postępowania lub stanowić wyraz określonej koncepcji postępowania zgodnie z akceptowanymi wartościami. Każdy system zasad przewiduje też sankcje. Zasada ogólna zawiera w sobie możliwość funkcjonowania w charakterze uogólnionego instrumentu oddziaływania na zachowanie adresata normy prawnej. Sam fakt istnienia instrumentu prawnego o określonym kształcie zakłada nie tylko określony krąg adresatów takiej normy prawnej, ale również utrwalone i uogólnione metody oddziaływania. Zasady prawa są więc rezultatem własności ogólnych pewnych norm prawnych, są również wynikiem podobnych sposobów ich tworzenia. R. Hauser, A. Skoczylas podkreślają, że „Zasady prawa wywierają znaczący wpływ zarówno na stosowanie, jak i na procesy prawotwórcze. Stanowią one nieodzowny element każdego, prawidłowo skonstruowanego systemu prawa. Ich znaczenie uwidacznia się szczególnie na gruncie postępowań typu przymusowego (w tym postępowania egzekucyjnego w administracji), gdzie zapewniają poszanowanie reguł sprawiedliwej procedury – w szczególności w zakresie gwarantowania odpowiedniej ochrony prawnej zobowiązanemu”[3].

Ważnym źródłem zasad jest także empiryczne przenoszenie sposobów interpretacji jednych norm prawnych na interpretację innych. Określone normy prawne o wspólnych funkcjach tworzone w podobnych warunkach są stosowane i interpretowane w podobny sposób[4]. Zapoznając się z polskimi opracowaniami teoretycznymi poświęconymi problematyce zasad ogólnych prawa, można wskazać na dwa główne kierunki myśli prawniczej związanej z tym zagadnieniem. Jest to koncepcja J. Wróblewskiego oraz myśl teoretyków prawa, którą reprezentują S. Wronkowska, M. Zieliński oraz Z. Ziembiński. W kwestiach podstawowych nie ma między tymi koncepcjami fundamentalnych różnic. Pojawiają się dopiero

[3] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, *na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 225.

[4] Por. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1969, s. 108 i n.

przy analizie zagadnień szczegółowych. Zdaniem T. Gizberta-Studnickiego, koncepcja J. Wróblewskiego jak również model S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziembińskiego nie są w stosunku do siebie rozbieżne, natomiast dostarczają odmiennych wyników wykładni[5].

Odmienny od dotychczas rozpowszechnionego w prawoznawstwie sposób określenia zasady prawa przedstawia M. Kordela. Proponowane przez autorkę ujęcie zasad prawa stanowi jednak element spójny, a co najmniej niesprzeczny z dotychczasowymi koncepcjami zasad[6]. Przyjmuje ona pojęcie zasady prawa jako normy formułującej nakaz zrealizowania określonej wartości. Zasada prawa wskazuje na pewną prawidłowość stosowania przepisów. Jej adresaci stosują się do niej wtedy, jeżeli chcą osiągnąć skutek przez nią określony. Ponadto zasady prawa posiadają często pewną treść samoistną. Możemy postawić pytania, w jaki sposób powstają zasady, czy istnieje system zasad prawa oraz w jakim stopniu możemy mówić o trwałości zasad prawa? To ostatnie pytanie jest bezpośrednio związane ze stabilnością samego prawa. Podstawowe zasady stanowią rdzeń danego systemu prawa. System takich zasad prawa pozwala uniknąć rozproszenia przepisów, porządkuje prawo, ułatwia jego stosowanie oraz wprowadza element stabilizacji i zaufania do prawa obowiązującego. Analiza problematyki zasad ogólnych gospodarki odpadami jest powiązana z rozważaniami dotyczącymi systemu prawa ochrony środowiska oraz jego struktury. Autorzy A. Kiss, D. Shelton uważają, że wspólnotowe prawo ochrony środowiska opiera się na generalnych zasadach prawa stanowiących podstawowe fundamenty jego rozwoju[7]. Na gruncie ustawy *Prawo ochrony środowiska* M. Górski i A. Barczak zwracają uwagę na „uniwersalny (międzynarodowy) charakter zasad ujętych w art. 5–7 ustawy”[8].

Po wejściu w życie ustawy p.o.ś. w sposób zasadniczy zmieniło się otoczenie normatywne zasad prawa ochrony środowiska. Zasady te uzyskały charakter wiążący i zostały wymienione wprost w ustawie p.o.ś. w art. od 5 do 12 tej ustawy. Autorzy pierwszego komentarza do ustawy p.o.ś. J. Boć, M. Górski, J. Jendrośka katalog zasad prawa ochrony środowiska wyprowadzili z treści art. 5–12. J. Boć przedstawił cztery warunki dotyczące konceptualizacji porządku prawnego dotyczącego zasad ogólnych ochrony środowiska: 1) w ochronie środowiska nie powinno się formułować zasad ogólnych, które nie mają związku z przedmiotem ochrony prawnej, natomiast są właściwe dla całości prawa administracyjnego lub całego systemu prawa polskiego; 2) zasady ogólne ochrony środowiska muszą mieć bezwzględnie prawny charakter; 3) zasady ogólne powinny posiadać „charakter uniwersalny”, który będzie dotyczył całego przedmiotu ochrony nie tylko

[5] T. Gizbert-Studnicki, *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978, s. 6–8.

[6] M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 8.

[7] A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European environmental Law*, Cambridge 1993, s. 36.

[8] M. Górski, A Barczak, *Prawo ochrony środowiska Zasady ogólne w ustawie P.O.Ś.*, [w:] J. Sługocki (red.) *Prawo administracyjne materialne wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 203.

pewnego fragmentu. Zasada taka musi służyć w celu ustalenia prawnego znaczenia przedmiotu regulacji we wszystkich czynnościach zmierzających do ochrony praktycznej; 4) zasada powinna być wyodrębniona zgodnie z tą samą metodą rozumowania, która jest również stosowana przy tworzeniu katalogu zasad. Są to bardzo słuszne postulaty, które w pełni podzielamy[9].

Potrzebę przekształcenia tego rodzaju zasad w normy prawa obowiązującego uzasadniał przed wejściem w życie ustawy p.o.ś. m.in. M. Górski[10]. Normatywne określenie zasad prawa ochrony środowiska, zdaniem tego autora, przyczyniłoby się do wyodrębnienia przepisów ochronnych w spójny system. Analizując problematykę zasad ogólnych polskiego prawa ochrony środowiska, autorzy J. Boć i K. Nowacki uważają, że w dziale II tytułu I ustawy p.o.ś. „nastąpiło sformułowanie zasad prawnych", do których zaliczyli: zasadę kompleksowości ochrony (ar. 5), zasadę prewencji (art. 6 ust. 1), zasadę przezorności (art. 6 ust. 2), zasadę „zanieczyszczający płaci" (art. 7)[11]. J. Ciechanowicz-McLean wywodzi zasady korzystania ze środowiska z treści poszczególnych przepisów ustawy p.o.ś. Jej zdaniem, ustawa w art. 4 wprowadza jako ogólną zasadę powszechne korzystanie ze środowiska[12]. A. Przyborowska-Klimczak, analizując zagadnienie zasad międzynarodowego prawa ochrony przyrody, uważa, że „ustalenie katalogu i treści zasad międzynarodowego prawa ochrony przyrody stwarza trudności, których pierwotną przyczynę stanowi wieloznaczność terminu »zasada«"[13]. Autorka zgadza się z poglądami przedstawicieli teorii prawa, którzy twierdzą, że „określanie zasad jako „ogólne", „naczelne" lub „podstawowe" często nie ma istotnego i wymiernego znaczenia, bowiem przymiotniki te stosowane są dość dowolnie i niekonsekwentnie, nawet przez tego samego posługującego się nimi przedstawiciela doktryny"[14]. L. Knopp, analizując zagadnienia międzynarodowego, wspólnotowego i niemieckiego prawa ochrony środowiska, uważa, że istnieją wspólne zasady prawa występujące równolegle w tych trzech systemach prawa. Autor ten do takich zasad zalicza m.in. 1) zasadę „zanieczyszczający płaci", 2) zasadę wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz 3) zasadę prewencji[15]. Pewna liczba podstawowych twierdzeń dotyczących prawa ochrony środowiska tworzy zasady prawne ochrony środowiska, w których przejawia się sens ogólności tego prawa.

---

[9] J. Boć, *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, OMT 1989, nr 8–9, s. 7 i 8.

[10] M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 118 i n.

[11] J. Boć, K. Nowacki, *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadam*i, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008, s. 31.

[12] J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 22–23.

[13] A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004, s. 137.

[14] *Ibidem*.

[15] L. Knopp, *International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law. A Guide for International Study Programs*, Berlin 2008, s. 28–29.

Zasada ogólna ugruntowana w normach obowiązujących jest realizowana w procesie stosowania prawa. Interpretacja tak wyznaczonej zasady ma też swoje oparcie w orzecznictwie sądowym, które poszerza możliwości jej realizowania. Zasady ogólne przyczyniają się do ujednolicenia i systematyki stosowanych przepisów prawa. Porządkują one w sposób generalny system prawa, co w przypadku regulacji prawnych związanych z gospodarką odpadami jest celem niezwykle pożądanym. Ustawodawca ma dużą rolę do odegrania w procesie systematyzacji prawa dotyczącego postępowania z odpadami przy pomocy zasad prawa. Wyrazem takiego założenia są zasady ogólne gospodarki odpadami uregulowane w u.o. Jako sądy warunkujące oparte są na uogólnionych konstrukcjach normatywnych uwzględniających istotne czynniki postępowania z odpadami. Stanowią one wyraz kompromisu pomiędzy postulatami doktryny a konsekwencjami prawnymi wynikającymi ze stosowania prawa.

9.2. Zasady ogólne gospodarki odpadami

Przepisy dotyczące zasad ogólnych gospodarki odpadami umieszczone zostały w dziale II w art. (16–33 u.o.). Treść działu II została podzielona na rozdziały, które obejmują następujące zagadnienia: ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (rozdział 1), hierarchię sposobów postępowania z odpadami (rozdział 2), zasadę bliskości (rozdział 3), postępowanie z odpadami niebezpiecznymi (rozdział 4), koszty gospodarowania odpadami (rozdział 5), zbieranie i transport odpadów (rozdział 6), magazynowanie odpadów (rozdział 7), usuwanie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania (rozdział 8), przekazywanie odpadów i przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami (rozdział 9), przetwarzanie odpadów w instalacjach i urządzeniach (rozdział 10), wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów (rozdział 11), postępowanie z odpadami (rozdział 12). Model systemu prawa gospodarki odpadami opiera się na zasadach, które powinny prowadzić do osiągnięcia celów ustawowych postępowania z odpadami. Zasady te stanowią uściślenie zasad prawnych ochrony środowiska uregulowanych w ustawie p.o.ś. Wyodrębnienie katalogu zasad ogólnych jest także powiązane z rozwojem systemu prawa gospodarki odpadami. Dlatego też nie można w sposób dogmatyczny i z góry określić, jaka będzie w przyszłości ich liczba. Jest to do pewnego stopnia zagadnienie otwarte, którego rozwiązanie zależy od wielu czynników kształtujących model prawny gospodarki odpadami. Zasady ogólne gospodarki odpadami stanowią krystalizację treści zasad ogólnych p.o.ś. W systemie prawa gospodarki odpadami zasady ogólne prawa ochrony środowiska stosowane są równolegle z zasadami ogólnymi gospodarki odpadami.

Tytuł działu II u.o. *Zasady ogólne gospodarki odpadami* jest związany z przyjęciem pewnej konwencji terminologicznej dla zagadnień ogólnych, które

zostały tam uregulowane. Z jego przepisów możemy w drodze wykładni wyprowadzić treść podstawowych zasad ogólnych gospodarki odpadami. Część z nich jest bezpośrednio powiązana z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, a część stanowi samoistne zasady gospodarki odpadami, które pośrednio wynikają z zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. W literaturze wyrażono pogląd, według którego realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce odpadami oznacza „proces systematycznego wprowadzania rozwiązań nie tylko technologicznych, ale przede wszystkim prawnych, które w sposób strategiczny zapewniają ochronę środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[16]. Przepisy działu II ustawy określają ogólne wymagania odnoszące się do działań obejmujących gospodarkę odpadami.

Zasady gospodarki odpadami uregulowane w u.o. realizują następujące cele tej gospodarki: 1) maksymalne zmniejszenie ilości odpadów podczas wszelkiej działalności gospodarczej oraz bytowania ludzi, 2) natychmiastowe włączenie pozostałości poprodukcyjnych ponownie do produkcji, 3) odzysk surowców z odpadów zebranych[17], 4) stosowanie procesów unieszkodliwiania odpadów, 5) składowanie odpadów w sposób uporządkowany przy zapewnieniu minimalnego obciążenia środowiska[18]. Zasady gospodarki odpadami w dużej mierze pełnią dwie zasadnicze funkcje: 1) funkcję porządkującą system prawa gospodarki odpadami oraz 2) funkcję ochrony środowiska. Treść zasad wyznacza głównie prawidłowości teoretyczno-praktyczne postępowania z odpadami. Znając cele i funkcje zasad ogólnych gospodarki odpadami, mamy podstawy teoretyczne niezbędne do przedstawienia treści normatywnej poszczególnych zasad.

9.2.1. Zasada kompleksowości

Zgodnie z zasadą kompleksowości gospodarki odpadami wyrażoną w art. 16 u.o. gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności gospodarka odpadami nie może: 1) powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt; 2) powodować uciążliwości przez hałas lub zapach; 3) wywoływać niekorzystne skutki dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym. Zasada kompleksowości w gospodarce odpadami ma charakter systemowy. Pozwala w gospodarce odpadami na ocenę działań współzależnych, wzajemnie powiązanych, występujących równocześnie i uwarunkowanych

[16] K. Szuma, *Wybrane problemy gospodarowania odpadami w świetle założeń Deklaracji RIO+20 „Przyszłość, jaką chcemy mieć"*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2013, z. 14, s. 123.

[17] Zob. też, A. Rosiak-Tatulińska, *Odzysk metali nieżelaznych*, „Recykling" 2011, nr 3, s. 27–30.

[18] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 207.

przyczynowo i funkcjonalnie w systemie gospodarki odpadami. Treść art. 16 u.o. jest rozwinięciem zasady kompleksowości wyrażonej w art. 5 p.o.ś.

Jak wynika z art. 5 p.o.ś., ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Zasada kompleksowości gospodarki odpadami zakłada konieczność realizowania ochrony jednego lub kilku elementów środowiska z uwzględnieniem ochrony pozostałych. Traktowanie środowiska jako całości oznacza sytuację, w której „poprawna jest tylko taka ochrona, w której choćby wyróżnionym przedmiotem działania ochronnego był tylko jeden element środowiska, dotyczy jednocześnie wszystkich pozostałych elementów”[19]. Kompleksowe podejście w gospodarce odpadami oznacza, że na środowisko składają się wszystkie elementy przyrodnicze w ich wzajemnym powiązaniu. Zasada kompleksowości dotyczy więc składników środowiska oraz stanów naturalnych podlegających ochronie prawnej. Środowisko jest pewną całością, kompleksem powiązanych i oddziałujących na siebie wzajemnie elementów.

Biorąc pod uwagę zakres zasady kompleksowości w gospodarce odpadami, środowisko jako przedmiot tej ochrony musi być traktowane jako całość z uwzględnieniem złożonego kompleksu oddziałujących wzajemnie na siebie elementów wchodzących w jego skład. Regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami powinny uwzględniać relacje zależności zachodzące między elementami środowiska. Naruszenie równowagi ochrony pomiędzy tymi elementami może zrodzić bezpośrednio negatywne skutki dla ochrony środowiska jako całości.

Wyrazem realizacji zasady kompleksowości w gospodarce odpadami jest hierarchia sposobów postępowania z odpadami. Jest ona uregulowana w art. 17 u.o. i obejmuje: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów; 2) przygotowywanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne procesy odzysku; 5) unieszkodliwianie. Hierarchia ta wyznacza przede wszystkim kolejność działań podejmowanych w postępowaniu z odpadami. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza wtedy, kiedy przyjmujemy, że hierarchia postępowania z odpadami tworzy pewien ciąg działań regulowanych w prawie. Zachowanie właściwej kolejności tych działań pozwala osiągnąć cele, jakie wynikają z zasad ogólnych gospodarki odpadami.

9.2.2. Zasada zapobiegania powstawaniu odpadów

Punktem wyjścia wszystkich działań ustalonych na podstawie hierarchii postępowania z odpadami powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów (zasada prewencji w gospodarce odpadami). Oznacza to, że odpady muszą być

[19] J. Boć, *Komentarz do art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 94.

poddane obróbce i usunięciu w sposób, który nie będzie stwarzał w przyszłości zagrożenia dla środowiska. Do tego potrzebne są oprócz dobrze skonstruowanych regulacji prawnych także nowoczesne technologie i metody produkcji uwzględniające wymagania prawa gospodarki odpadami. W. Olczyk uważa, że zapobieganie degradacji środowiska z powodów uciążliwej emisji polega na reorganizacji procesów technologicznych jako bezpośrednich źródeł pyłów i gazów oraz stosowania odpowiednich urządzeń zatrzymujących wymienione zanieczyszczenia[20]. W.J. Mołoniewicz uważa, że wybór kierunków zapobiegania degradacji środowiska powinien być określony na podstawie analizy kompleksowo ujętych przyczyn powstawania zagrożeń i ich skutków. Analiza ta stanowi podstawę do opracowania założeń kompleksowej gospodarki odpadami[21]. Podstawę prawną dla zasady zapobiegania powstawaniu odpadów stanowi art. 18 ust. 1 u.o. Według tego przepisu, każdy, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów, powinien takie działania planować, projektować i prowadzić przy użyciu takich sposobów produkcji lub form usług oraz surowców i materiałów, aby w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko, w tym przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użycia. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec, posiadacz odpadów w pierwszej kolejności jest obowiązany poddać odzyskowi (art. 18 ust. 2).

Prewencyjne zmniejszenie ilości odpadów może odbywać się także dzięki unikaniu ich wytwarzania i recyklingowi. Przepisy u.o. definiują zapobieganie powstawaniu odpadów jako środki zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające: a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu; b) negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi; c) zawartość substancji szkodliwych w produkcie i materiale (art. 3 ust. 1 pkt 33) u.o.). Jest to nowa definicja, której nie było w ustawie o odpadach z 27 kwietnia 2001 r.

Obowiązywanie zasady prewencji w gospodarce odpadami powinno być także wynikiem kompleksowego podejścia, które uwzględnia docelowo dużą redukcję ilości odpadów[22]. Celem zasady prewencji jest również zmniejszenie ilości odpadów i ich toksyczności w procesach produkcji oraz w gotowych wyrobach

---

[20] W. Olczyk, *Oczyszczanie gazów odlotowych w instalacjach termicznej utylizacji odpadów* oraz T.J. Jaworski, T. Kolb, *Wskaźniki porównawcze oceny spalania paliw na bazie odpadów stałych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 741.

[21] W.J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 12.

[22] W koncepcjach technicznych modeli gospodarki odpadami duży nacisk kładzie się na zapobieganie powstawaniu odpadów oraz recykling. Mimo stosowania metod uwzględniających te założenia problem stwarzają tzw. odpady resztkowe. Zasady gospodarowania odpadami muszą być tak zmodyfikowane, aby w jak największym stopniu wykorzystać tego rodzaju pozostałości.

przy rozpatrywaniu całego ich cyklu istnienia albo całego okresu ich użytkowania[23]. Jednym z ubocznych następstw współczesnego rozwoju gospodarczego oraz postępu cywilizacyjnego jest systematyczne i równoległe wzrastanie zagrożeń w środowisku naturalnym spowodowanych przez odpady[24]. Z tego powodu w gospodarce odpadami większą wagę przywiązuje się do wykorzystania różnych form prewencyjnych instrumentów prawa. Ich celem jest sterowanie działaniami gospodarczymi w ten sposób, aby możliwie jak najwcześniej zapobiegać powstaniu ich negatywnych skutków[25]. Tym samym dąży się do przeciwdziałania tym zjawiskom w celu stopniowej ich eliminacji oraz ograniczania zakresu ich skutków teraz i w przyszłości.

Szczególne znaczenie mają tutaj działania praktyczne podejmowane w ramach gospodarki odpadami. A. Podgórecki w swojej charakterystyce nauk praktycznych wyróżnia postępowanie profilaktyczne, przez jakie rozumie takie działanie, które dążyć będzie do zapobieżenia negatywnym stanom rzeczy, które mogą dopiero zaistnieć[26]. Jego zdaniem, „Postępowanie profilaktyczne może mieć miejsce wtedy, gdy z pozoru nie ma negatywnej oceny ogólnej jako konkluzji diagnozy wstępnej, ponieważ nie ma oceny negatywnej tego, co istnieje obecnie"[27]. Może ono występować w dwóch wypadkach, wtedy gdy: 1) negatywne stany rzeczy istnieją w stanie zalążkowym oraz 2) negatywne stany rzeczy aktualnie nie istnieją, jednakże zachodzi możliwość powstania negatywnych stanów rzeczy. Wszystkie postępowania zapobiegawcze, które polegają na tym, aby zawczasu zapobiec znanym i ocenionym jako niepożądane skutkom, należy traktować jako jedną z wersji postępowania profilaktycznego[28]. Autor ten uważa, że postępowanie profilaktyczne potrzebuje wiedzy dotyczącej tego, jak to, co jest w danej chwili, rozwijać się będzie w przyszłości[29]. Postępowanie profilaktyczne, w ocenie A. Podgóreckiego, domaga się znajomości praw rozwoju, umiejętności przewidywania tego, co nastąpi, znajomość bowiem kierunków rozwoju tego, co aktualne istnieje, pozwala stwierdzić, czy istniejący i pozytywnie oceniany stan rzeczy może przekształcić się w nowy, negatywnie oceniany stan rzeczy[30]. Zapobieganie wymaga nie tylko wiedzy statycznej dotyczącej tego, co jest, ale potrzebuje również wiedzy niejako dynamicznej, dotyczącej tego, co nastąpi.

---

[23] Zob. także, *Zapobieganie powstawaniu odpadów jest priorytetem* – rozmowa z J. Carrollem, dyrektorem zarządzającym Organizacji EUROPEN, OiŚ 2009, nr 6, s. 38–40.

[24] S. Myczkowski, *Człowiek przyroda cywilizacja*, Warszawa 1976, s. 7.

[25] Zob. A. Erechemla, *Strategia w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu*, OiŚ 2011, nr 1, s. 18–21.

[26] A. Podgórecki, *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962, s. 102.

[27] *Ibidem*.

[28] *Ibidem*.

[29] *Ibidem*, s. 104.

[30] *Ibidem*.

W zasadzie prewencji chodzi o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do niedopuszczenia do powstania odpadów. Generalnie prewencja w postępowaniu z odpadami ma dostarczyć odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: Czy lepiej usuwać odpady na końcu procesu ich wytwarzania? Czy też lepiej zawczasu im zapobiegać i likwidować je u źródła ich powstania? Odkładanie interwencji do momentu, kiedy odpady ujawnią się w środowisku może spowodować sytuację, w której opanowanie wszystkich skutków z tym związanych będzie wymagało podjęcia bardziej kosztownych działań od tych, które można było zrealizować, wcześniej stosując zasadę prewencji. Zdaniem autorów J. Bocia i E. Samborskiej-Boć, „zasada prewencji w rozwoju ludzkiej cywilizacji leży od dawna u podstaw wielu zachowań, których pierwiastki rozważności, racjonalności, przewidywania i zapobiegania łączą się w treść reguły ogólnej, szanowanej, rozumianej czy przestrzeganej. W ten sposób mimo nie używania pojęcia prewencja wielokrotnie stanowiła podstawę także różnych instytucji i rozstrzygnięć prawnych”[31].

M. Górski uważa, że zasada prewencji powinna zobowiązywać podmioty oddziałujące na środowisko do:„uwzględniania wymogów ochrony jeszcze przed podjęciem działalności; stosowania metod i technologii dla środowiska najkorzystniejszych (przede wszystkim tzw. czystych technologii, wykluczających powstawanie lub poważnie zmniejszających zakres uciążliwości dla środowiska); przestrzegania zasad szczególnej ostrożności przy podejmowaniu działań o nieznanym wpływie na środowisko”[32]. Jego zdaniem, zasada ta może być zamknięta w następujących sformułowaniach. „Podjęcie jakiejkolwiek działalności wpływającej bezpośrednio lub przez swoje efekty na stan środowiska wymaga wcześniejszego opracowania niezależnej analizy przewidywanego wpływu takiej działalności na stan środowiska, zawierającej również ocenę proponowanej technologii działań z punktu widzenia eliminacji możliwych zanieczyszczeń środowiska, a w sytuacji, gdy taka eliminacja jest niemożliwa – ocenę proponowanych zabezpieczeń. Wnioski zawarte w analizie są dla podmiotu podejmującego działalność wiążące. Podejmowanie działań, których efekty lub bezpośredni wpływ na środowisko są przy obecnym stanie wiedzy trudne do dokładnego określenia, musi odbywać się z zachowaniem nadzwyczajnej ostrożności”[33].

Zapobieganie powstawaniu odpadów jest podstawowym obowiązkiem producenta produktu oraz jest częścią zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt. Zgodnie z tą ostatnią zasadą należy tworzyć i stosować instrumenty umożliwiające jej realizację. Jednym z nich są programy zapobiegania powstawaniu odpadów. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest także jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które

[31] J. Boć i E. Samborska-Boć, *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 147.

[32] M. Górski, *Ochrona środowiska*…, s. 124.

[33] *Ibidem*, s. 125.

w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego cyklu istnienia produktu. Obejmuje to takie działania, jak: naprawa, ponowne użycie, demontaż i recykling. Zapobieganie powstawaniu odpadów może przyczynić się do zmniejszenia wpływu zanieczyszczeń na środowisko na każdym etapie korzystania z zasobów. Według stanowiska Europejskiej Agencji Środowiska, „Aby zapobiec powstawaniu odpadów, więcej można jednak osiągnąć poprzez skupienie się na całym łańcuchu produkcji i konsumpcji, tym samym także przyczynić się do zrównoważonego wykorzystania zasobów, ochrony gleby i ograniczenia zmian klimatycznych. Recykling odpadów (oraz zapobieganie powstawaniu odpadów) jest ściśle związany z wykorzystaniem odpadów"[34]. Do realizacji założeń wynikających z zasady prewencji niezbędne jest także ustalenie ogólnych celów dotyczących gospodarowania odpadami. Prawo w tym zakresie ustanawia w szczególności ramy formalne do zapobiegania, redukowania oraz, w miarę możliwości, eliminowania u źródła odpadów[35].

W załączniku nr 5 u.o. wskazane zostały przykłady środków służących zapobieganiu powstawaniu odpadów. Są one podzielone na trzy grupy. Pierwsza grupa obejmuje środki, które mogą mieć wpływ na warunki ramowe związane z wytwarzaniem odpadów. W drugiej grupie znalazły się środki, które mogą mieć wpływ na fazę projektu, produkcji i dystrybucji. W skład trzeciej grupy wchodzą środki, które mogą mieć wpływ na fazę konsumpcji i użytkowania.

Do grupy pierwszej zaliczone zostały następujące działania: 1) wykorzystanie środków planowania lub innych instrumentów ekonomicznych wspierających efektywne wykorzystanie zasobów; 2) promocja badań i rozwoju w obszarze pozyskiwania czystszych i bardziej oszczędnych produktów i technologii oraz upowszechnianie i wykorzystywanie wyników takich badań i rozwoju oraz 3) opracowanie na wszystkich poziomach skutecznych i przydatnych wskaźników presji na środowisko związanej z wytwarzaniem odpadów, przy czym celem tych wskaźników ma być przyczynienie się do zapobiegania powstawaniu odpadów, od porównywania produktów na poziomie Wspólnoty, przez działania podjęte przez władze lokalne, po środki ogólnokrajowe.

W drugiej grupie wymienione są m.in. następujące działania: 1) promocja ekoprojektowania (systematycznego uwzględniania aspektów środowiskowych przy projektowaniu produktu z zamiarem poprawienia charakterystyki oddziaływania, jakie dany produkt wywiera na środowisko przez cały cykl życia); 2) dostarczanie informacji o technikach zapobiegania powstawaniu odpadów z zamiarem ułatwiania wprowadzania najlepszych dostępnych technik w przemy-

[34] *Raport SOER 2010*, *Środowisko Europy*, *Stan i Prognozy*, *Synteza*, Europejska Agencja Środowiska, OiŚ 2011, nr 1, s. 24–25.

[35] Por. M. Michalak na temat wprowadzenia zasady przezorności do różnych porządków prawnych, *Zasada przezorności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2009, nr 2, s. 137–140.

śle; 3) organizacja szkoleń dla właściwych organów w zakresie wprowadzania wymogów dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów do decyzji wydawanych na podstawie u.o. oraz ustawy p.o.ś.

W trzeciej grupie występują m.in.: 1) instrumenty ekonomiczne, takie jak zachęty do czystych zakupów lub wprowadzenie obowiązkowej zapłaty przez konsumentów za dany artykuł lub element opakowania, który w przeciwnym wypadku byłby wydawany bezpłatnie; 2) kampanie informacyjne oraz informacje kierowane do ogółu społeczeństwa lub konkretnej grupy konsumentów; 3) promocja wiarygodnego etykietowania ekologicznego oraz 4) porozumienia z sektorem przemysłu.

Należy także zauważyć, że art. 29 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy realizuje założenia zasady zapobiegania powstawaniu odpadów w instytucji prawnej programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Artykuł ten zawiera normę nakładającą na państwa członkowskie obowiązek opracowania nie później niż do 12 grudnia 2013 r. programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Programy te powinny być zintegrowane z planami gospodarki odpadami, przewidzianymi lub z innymi programami dotyczącymi polityki w dziedzinie środowiska, lub mogą funkcjonować jako odrębne programy. W przypadku, gdy taki program jest zintegrowany z planem gospodarowania odpadami lub innymi programami, środki służące zapobieganiu powstawania odpadów muszą zostać wyraźnie zdefiniowane. Programy zapobiegania powstawaniu odpadów ustalają cele zapobiegania powstawaniu odpadów. Powinny one doprowadzić do przerwania powiązania pomiędzy wzrostem gospodarczym a wpływem na środowisko związanym z wytwarzaniem odpadów. W tym celu państwa członkowskie muszą określić odpowiednie właściwe jakościowe lub ilościowe poziomy odniesienia dla przyjętych środków zapobiegania powstawaniu odpadów w celu nadzorowania i oceny postępu w zakresie tych środków.

9.2.3. Zasada przezorności

We współczesnym podejściu do zasady zapobiegania powstawaniu odpadów wyraźnie widoczne są elementy treści zasady przezorności. Według tej zasady, dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia działalności mogącej spowodować szkody środowiskowe także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, dowiedziona i wykazana. Zasada przezorności wywodzi się z prawa niemieckiego. W literaturze spotykamy dwa terminy: „przezorność" i „ostrożność"[36]. Zasadę przezorności w gospodarce odpadami

[36] Zob. K. Gruszecki, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych a zasada przezorności*, PiP 2007, z. 3, s. 85–86.

odzwierciedla treść art. 32 ust. 1 i 33 ust. 1 u.o. Zgodnie z art. 32 ust. 1 wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku naruszenia: 1) hierarchii sposobów postępowania z odpadami, polegającego na niewysegregowaniu odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, wbrew art. 18 ust. 7; 2) zakazu dotyczącego postępowania z odpadami niebezpiecznymi, o którym mowa w art. 21; 3) zakazów określonych w art. 23 ust. 2 i 3; 4) obowiązku określonego w art. 27 ust. 2; 5) wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 29 ust. 2; 6) zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o którym mowa w art. 30 ust. 1. Wstrzymanie działalności stanowi sankcję administracyjną, będącą jednym z instrumentów zasady przezorności w gospodarce odpadami. Według art. 33 ust. 1 u.o., posiadacz odpadów jest obowiązany do postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarki odpadami, o których mowa w art. 16–31, w tym do prowadzenia procesów przetwarzania odpadów w taki sposób, aby procesy te oraz powstające w ich wyniku odpady nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, a także w sposób zgodny z przepisami o ochronie środowiska i planami gospodarki odpadami. Instrumentem prawnym zasady przezorności są plany gospodarki odpadami uregulowane w art. 34–40 u.o.

Główne kryteria do rozróżnienia zasady prewencji i zasady przezorności w prawie ochrony środowiska można odnaleźć w dyrektywach prawa unijnego, które wprowadziły rozróżnienie między wartościami granicznymi (*limit values*) i wartościami kierunkowymi (*guide values*) stosowanymi w odniesieniu do wyznaczenia stopnia dopuszczalnego zanieczyszczenia powietrza lub wody. Wartości graniczne (*limit values*) wskazują na stężenia, których w celu ochrony ludzkiego zdrowia przekroczyć nie można. Są one ustalane na podstawie schematu dawka-skutek. Wartości kierunkowe (*guide values*) wykorzystywane są jako długookresowe środki ostrożności mające zastosowanie w takich dziedzinach jak ochrona zdrowia i środowiska. W UE państwem wiodącym pod względem wdrożenia zasady przezorności w systemie prawa ochrony środowiska są Niemcy. Rząd federalny RFN w 1976 r. uznał zasadę przezorności za jedną z podstawowych zasad niemieckiego prawa ochrony środowiska.

Zasada przezorności oznacza, że należy zapobiegać wszelkim potencjalnym zagrożeniom dla środowiska poniżej poziomu, od którego należy już liczyć się z prawdopodobieństwem zaistnienia szkody, wykorzystując w tym celu osiągnięcia techniki z uwzględnieniem również zasady proporcjonalności[37]. W stosowaniu zasady przezorności w gospodarce odpadami istotne znaczenie ma odsunięcie

[37] J. Sommer, *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, OŚPiP 2001, nr 2, s. 52–53.

wszelkich potencjalnych niebezpieczeństw środowiskowych, które pojawiają się poniżej poziomu, od którego występuje prawdopodobieństwo wystąpienia szkody.

Wariantowość zasady prewencji ma decydujący wpływ na treść zasady przezorności. Wynika to z dwóch podstaw teoretycznych określających zasadę przezorności. Po pierwsze, jest to teoria „rezerwowej przestrzeni" (*Freiraumtheorie*) oraz, po drugie, z teorii „ograniczonej wiedzy" (*Ignorantztheorie*). Zdaniem J. Rotko, pierwsza teoria dokonuje uzasadnienia zasady przezorności za pomocą pozostawienia w środowisku niewykorzystanych przestrzeni traktowanych jako dostępna pojemność środowiska do asymilacji nowych zanieczyszczeń oraz jako płaszczyznę regeneracji środowiska. Teoria „ograniczonej wiedzy" opiera się na założeniu, że skutki ludzkiej ingerencji w środowisku oraz alokacji zanieczyszczeń nie dadzą się nigdy dokładnie przewidzieć i opisać. To oznacza, zdaniem tego autora, że skutki szkodliwego oddziaływania na środowisko stanowią nieunikniony efekt istnienia cywilizacji[38]. Ze względu na brak pełnej wiedzy na temat oceny sytuacji imisyjnej jako następstwa ludzkiej działalności można wyciągnąć uzasadniony wniosek, że ingerencje w środowisko powinny być ograniczone niezależnie od rozpoznanego stopnia istniejących obciążeń, tzn. niezależnie od norm imisji. Zakres dozwolonej ingerencji wyznacza dokonanie redukcji emisji w stopniu określonym za pomocą progresywnych reguł techniki[39].

Zasada przezorności w przepisach prawa unijnego przewiduje zobowiązanie do takiego skonstruowania odpowiednich obowiązków ochronnych, które uwzględniałoby właśnie działania przezornościowe, czyli do odpowiedniego ukształtowania wewnętrznego ustawodawstwa ochronnego. Zdaniem M.M. Kenig-Witkowskiej, zasada przezorności jest zasadą polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska, która na gruncie doktryny prawa środowiska i praktyki instytucji wspólnotowych jest najszerzej udokumentowana[40]. Jej zdaniem, zasada przezorności zakłada, „że brak dowodów naukowych co do możliwości wystąpienia jakiegoś zjawiska czy procesu nie stanowi powodu do niepodejmowania działań w celu uniknięcia potencjalnie poważnych i nieodwracalnych szkód w środowisku"[41].

Działania oparte na zasadzie przezorności powinny mieć zastosowanie w sytuacji prawdopodobieństwa wystąpienia poważnych zagrożeń spowodowanych przez odpady oraz konieczności zachowania równowagi pomiędzy kosztami działań, a uzyskanymi dzięki temu rezultatami. Zasada ta nie może oznaczać i być rozumiana jako zasada unikania wszelkiego ryzyka, jako niezwykle rzadko możliwa do zastosowania. Pytanie o potrzebę jej wykorzystania lub nie może się pojawić w okolicznościach, w których informacje naukowe są niewystarczające, nieprzekonujące, trudne do nierozstrzygnięcia bądź niepewne.

---

[38] J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000, s. 39.

[39] *Ibidem*.

[40] M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 90.

[41] *Ibidem*, s. 91.

Zasadę przezorności w gospodarce odpadami należy stosować, gdy istnieją wskazówki, że możliwe skutki spowodowane przez odpady dla środowiska, zdrowia ludzkiego, zwierzęcego lub roślinnego mogą posiadać niebezpieczny wpływ lub też mogą one nie spełniać przewidywanego standardu ochrony. Obowiązywanie tej zasady jest możliwe w przypadku zaistnienia potencjalnego ryzyka związanego z odpadami, nawet w sytuacji, kiedy to ryzyko nie może być w pełni udowodnione, udokumentowane lub jego skutki nie mogą być w pełni ustalone z uwagi na niewystarczający stan danych naukowych i wiedzy technicznej. Zasadę przezorności odzwierciedla również orzecznictwo TS Unii Europejskiej[42]. Charakterystyka zasady przezorności bardzo często zawiera element odwołania się do zasady kompleksowości ochrony również mającej istotne znaczenie w regulacjach prawnych dotyczących gospodarki odpadami.

9.2.4. Zasada likwidacji odpadów u źródła

Zasada likwidacji odpadów u źródła wiąże się bezpośrednio z funkcjami dwóch wyżej analizowanych zasad oraz z zasadą bliskości. Można zaryzykować twierdzenie, że likwidacja odpadów u źródła jest podstawą do funkcjonowania zasady prewencji i zasady przezorności oraz zasady bliskości. Powiązanie tych zasad opiera się na założeniu, według którego odpady, jakie powstaną, powinny być zagospodarowane lub likwidowane w miejscu możliwie najbliżej położonym dla ich powstania[43]. K. Górka i B. Poskrobko uważają, że upowszechnianie obiegów zamkniętych stymuluje procesy integracyjne w przemyśle i staje się źródłem nowych kierunków jego rozwoju, takich jak: „powstanie gałęzi przemysłu przerabiających odpady oraz przystosowanie zakładów przetwórczych do przeróbki surowców wtórnych"[44]. Zasadę likwidacji odpadów u źródła odzwierciedla treść art. 20 u.o.

Koncepcja dążenia do likwidacji odpadów przede wszystkim u źródła nie opiera się na jednej konkretnej regulacji prawnej. Jest to rozwiązanie, którego zasadniczym celem jest ograniczenie do minimum negatywnego oddziaływania odpadów, tym samym ma charakter przedłużenia zasady prewencji i zasady przezorności. Oznacza to, że koszty poniesione na redukcję odpadów u ich źródła dają wymierne korzyści wynikające z ograniczenia zanieczyszczenia i jego szkodliwego oddziaływania. Opłaca się bardziej zapobiegać odpadom u źródeł ich powstawania, niż następnie usuwać je po pewnym czasie od ich powstania. Z. Jakubczyk uważa, że zgodnie z zasadą likwidacji zanieczyszczeń u źródła „przy wyborze środków zapobiegawczych i sposobów likwidacji skutków zagrożeń, preferowane powinny być działania usytuowane w następującym porządku hierarchicznym:

---

[42] Zob. szerzej Z. Brodecki, T. Koncewicz, P. Kupczyk, M. Pchałek, *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości*, *Komentarz*, Marki 2010, s. 19 i n.

[43] Zob. K. Borkowski, *Jakościowy recykling odpadów tworzyw sztucznych*, OiŚ 2012, nr 5, s. 63.

[44] K. Górka, B. Poskrobko, *Ekonomika ochrony środowiska*, Warszawa 1987, s. 113.

1) unikanie wytwarzania zanieczyszczeń polegające na działaniach przebudowujących systemy produkcyjne i konsumpcyjne, w kierunku zmniejszenia presji na środowisko; 2) recykling polegający na tworzeniu zamkniętych obiegów materiałów i surowców, odzysku energii, wody oraz surowców pochodzących ze ścieków i odpadów, gospodarcze wykorzystanie odpadów w miejsce ich wprowadzenia do środowiska; 3) neutralizacja zanieczyszczeń, oczyszczanie ścieków i gazów odlotowych, neutralizacja i składowanie odpadów stałych"[45].

T. Ladra podnosi, że postępowanie zmierzające do uzyskania efektu minimalizacji odpadów u źródła stanowi standardową procedurę operacyjną minimalizacji pozwalającą w sposób przemyślany i świadomy analizować i podejmować istotne decyzje prowadzące do rozwiązywania pojawiających się problemów[46]. Jego zdaniem, „Program i procedura minimalizacji emisji zanieczyszczeń są niesformalizowanym, uniwersalnym i dobrowolnym systemem zarządzania środowiskowego lub zajmującym się jego kształtowaniem. Dotyczy ona jedynie i wyłącznie technik zapobiegania powstawania zanieczyszczeń stałych, lotnych i ciekłych, a także emisji hałasu, energii itp."[47]

Zapobieganie odpadom rodzi konieczność opracowywania czystych technologii oraz doskonalenie procesów produkcji, które nie będą powodowały zanieczyszczeń. Zasadniczym celem tych przedsięwzięć w gospodarce odpadami jest ograniczenie ilości odpadów lub ich całkowite wyeliminowanie u źródła. Zasada likwidacji odpadów u źródła ich powstania oparta jest bowiem na generalnej strategii UE, która zakłada funkcjonowanie efektywnych kosztowo rozwiązań w gospodarce odpadami wspomagających realizację instrumentów prawnych, które przewiduje zasada bliskości.

9.2.5. Zasada bliskości

Zasada bliskości jest jedną z kluczowych zasad ogólnych prawa gospodarki odpadami wspomagających realizację zasad: likwidacji odpadów u źródła, prewencji i przezorności[48].

W prawie UE do zasady bliskości odwołuje się art. 16 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy. Według art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, państwa

[45] Z. Jakubczyk, *Zasada likwidacji zanieczyszczeń u źródła*, [w:] B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 263.

[46] T. Ladra, *Czystsza produkcja jako podstawa zarządzania środowiskiem naturalnym i produktem*, [w:] *IV Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Techniczna. Czystsze Technologie – Powłoki Malarskie*, Łódź–Rogów 2002, s. 18.

[47] *Ibidem*.

[48] Zagadnienie to analizowane było wcześniej w publikacji pt. *Jak należy rozumieć obowiązywanie zasady bliskości w gospodarce odpadami komunalnymi*, OiŚ 2012, nr 1, s. 38 i n.

członkowskie powinny stosować właściwe środki, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, jeżeli jest to konieczne lub pożądane, aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniającą przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady od innych wytwórców, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik. Sieć powinna być zaprojektowana w sposób umożliwiający Wspólnocie jako całości stanie się samowystarczalną w zakresie unieszkodliwiania odpadów, jak również odzysku odpadów, o których mowa w ust. 1, a państwom członkowskim umożliwić stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie, przy uwzględnieniu warunków geograficznych lub zapotrzebowania na specjalistyczne instalacje dla niektórych rodzajów odpadów (art. 16 ust. 2 dyrektywy). Sieć powinna umożliwiać unieszkodliwiane odpadów lub odzysk odpadów, o których mowa w ust. 1, w jednej z najbliżej położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego. Jak wynika z art. 16 ust. 4 dyrektywy, zasady bliskości i samowystarczalności nie oznaczają, że każde państwo członkowskie musi posiadać na swoim terytorium pełen zakres obiektów do ostatecznego odzysku. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości UE, nie można uznać, że zasadę bliskości realizują te przepisy krajowe, które, przewidując możliwość przesyłania odpadów do innego państwa członkowskiego w celu ich usunięcia, uzależniają zezwolenie na ich przesłanie od możliwości usunięcia w sposób zgodny z wymogami przewidzianymi w przepisach ochrony środowiska państwa wysyłki. Według Trybunału, przepisy takie nie uwzględniają bowiem w ogóle bliskości geograficznej zakładów unieszkodliwiania wskazanych przez producenta lub posiadacza odpadów. Trybunał podnosi, że realizacja tej zasady teoretycznie może wprawdzie stanowić uzasadnienie przepisów wprowadzających obowiązek zgłaszania odpadów do usuwania zatwierdzonemu podmiotowi, który kieruje je do centralnych zakładów unieszkodliwiania będących pod jego kontrolą, o ile obowiązek ten znajduje uzasadnienie w konieczności zagwarantowania poziomu wykorzystania niezbędnego dla ekonomiczności tych zakładów, przez co mogą być utrzymane możliwości unieszkodliwiania, które pozwalają na realizację zasady samowystarczalności na poziomie krajowym. Warunek przewidujący, iż przesyłanie odpadów do usuwania jest dozwolone wyłącznie w sytuacji, gdy usuwanie odbywa się w sposób zgodny z wymogami ochrony środowiska przewidzianymi w przepisach państwa wysyłki, nie przyczynia się w żaden sposób do realizacji zasady samowystarczalności, jako że ma ona zastosowanie wyłącznie do sytuacji, gdy odpady nie mogą zostać przetworzone w zakładzie podlegającym podmiotowi właściwemu w zakresie unieszkodliwiania odpadów i w każdym razie kierowane są do zakładu unieszkodliwiania zaproponowanego przez producenta lub posiadacza odpadów[49].

[49] Wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler.

Może pojawić się zasadne pytanie, w jakim celu prawodawca unijny tworzy tego rodzaju ogólne dyrektywy postępowania jak zasada bliskości? Podobnie jak inne zasady ogólne gospodarki odpadami, również zasada bliskości wyznacza nam pewien wymagany, a czasami też oczekiwany kierunek działań dotyczących postępowania z odpadami. Zasada ta ustala przede wszystkim reguły i wzory postępowania w gospodarce odpadami, których przestrzeganie jest dla adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaki jest zasięg przedmiotowy i podmiotowy norm prawnych tworzących jej treść oraz zakres i forma sankcji, które służą ochronie jej przestrzegania. W ostatnich latach teoria związana z gospodarką odpadami rozwinęła się niezmiernie szybko. W związku z tym pojawiły się też nowe poglądy na treść zasady bliskości. Według M. Górskiego, „Zasada ta zakłada, że każde przemieszczenie wskazanej kategorii odpadów może powodować zagrożenie poszerzenia uciążliwości przez nie powodowanych i z tego powodu powinno być ono ograniczane – jeżeli tylko jest możliwe, odzysk lub unieszkodliwianie należy przeprowadzić w miejscu powstania odpadów”[50].

W ocenie W. Radeckiego, „Założeniem jest, że odpady powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstania. Dopiero wtedy, kiedy jest to niemożliwe, mogą być przewożone w inne miejsca”[51].

Należy podkreślić, że zasada bliskości w gospodarce odpadami stanowi uzupełnienie zasad: prewencji i przezorności oraz zasady likwidacji szkody u źródła. Na kształt regulacji prawa polskiego dotyczącego zasady bliskości zasadniczy wpływ mają: polityka i prawo UE oraz przepisy prawa międzynarodowego[52]. Obecne założenia szeroko rozumianych podstaw prawnych zasady bliskości koncentrują się na: 1) tworzeniu polityki gospodarowania odpadami zgodnie z zasadą prewencji; 2) ulepszaniu sposobów wykorzystywania zasobów środowiska; 3) uchwalaniu krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów; 4) wyznaczaniu norm środowiskowych obejmujących metody recyklingu oraz 5) uproszczeniu prawodawstwa dotyczącego odpadów poprzez ustanowienie bardziej przejrzystych definicji oraz zharmonizowaniu i zintegrowaniu wszystkich przepisów reglamentacyjnych dotyczących odpadów[53].

Punktem wyjścia w określeniu hierarchii sposobów postępowania z odpadami jako ważnego elementu zasady bliskości jest głównie reglamentacja w gospodarce odpadami. Hierarchia zasad postępowania z odpadami wyznacza kolejność czynności wymaganych przez prawo w gospodarowaniu odpadami. W ciągu działań składających się na postępowanie z odpadami duże znaczenie ma zasada „zamkniętego cyklu produkcji”[54]. Dąży ona do realizacji celu w postaci istotnego

[50] M. Górski, *Zasada bliskości w przepisach o gospodarowaniu odpadami*, PK 2010, nr 1, s. 28.

[51] W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 114.

[52] Zob. K. Okrasiński, *Odpady w Konwencji Sztokholmskiej*, OiŚ 2004, nr 1, s. 27–29.

[53] A. Erechemla, *Przykłady upraszczania prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2008, nr 3, s. 29 i n.

[54] Zasada „projektowania dla przyszłości” zapewnia, że produkty, które mogłyby stać się odpadami, mogą być ponownie wykorzystane, naprawione oraz że mogą być przeznaczone do odzysku.

wyeliminowania zanieczyszczających odpadów. Według założeń leżących u podstaw tej zasady, zmniejszenie ilości odpadów może następować przez technologiczne łączenie zakładów produkcyjnych w ten sposób, aby odpady, które są produktem jednego etapu gospodarczego, mogły być wykorzystane jako surowiec wyjściowy w drugim procesie produkcji. Technologiczne łączenie zakładów produkcyjnych odpowiada właśnie ogólnym założeniom zasady bliskości.

Praktyczne znaczenie w realizacji tak wyznaczonych celów zasady bliskości ma także sama standaryzacja procesów produkcji uwzględniająca najlepszą dostępną technikę lub technologię. Ustalenie norm dotyczących odpadów w przepisach prawa UE potwierdza również obowiązywanie zasady reglamentacji oraz zasad prewencji i przezorności. Standard w postaci normy technicznej jest jednym z podstawowych instrumentów wszystkich zasad ogólnych prawa gospodarki odpadami. Do wymogów obowiązujących w prawie unijnym regulujących gospodarkę odpadami i powiązanych merytorycznie z zasadą bliskości należy: zasada minimalizowania na ile to możliwe, wytwarzania wszystkich rodzajów odpadów u źródła ich powstawania, szczególnie poprzez zastosowanie technologii nisko odpadowych oraz rozwijanie recyklingu i odzysku odpadów tam, gdzie ich powstanie jest nieuniknione[55].

Zasada minimalizowania oznacza, że przy wyborze instrumentów prawnych o charakterze prewencyjnym należy stosować następującą hierarchię działań: 1) unikanie wytwarzania odpadów polegające na prowadzeniu działań zmierzających do zmian w systemach: produkcji i konsumpcji mających na celu zmniejszenie presji na środowisko; 2) recykling sprowadzający się do tworzenia zamkniętych obiegów materiałów i surowców, odzysku energii, wody i surowców pochodzących z odpadów oraz gospodarcze wykorzystanie odpadów; 3) neutralizacja odpadów i w ostateczności ich składowanie.

Ograniczenie ilości odpadów ma głównie na celu zmniejszenie ilości i objętości (właściwości fizycznych) powstających odpadów. Obejmuje to takie działania, jak: 1) poddanie recyklingowi odpadów w miejscu ich powstania; 2) poddanie recyklingowi odpadów poza miejscem ich powstania; 3) modernizację stosowanych urządzeń i instalacji; 4) sukcesywne wprowadzanie tzw. czystych technologii; 5) modyfikowanie projektowanych wyrobów pod względem zwiększenia ich trwałości oraz 6) stosowanie substytutów surowców stosowanych tradycyjnie. Stosowanie zasady likwidacji odpadów u źródła powinno skłaniać zwłaszcza producentów do działań, których podstawowym celem jest oszczędność wykorzystania surowców. Może się to przejawiać w stosowaniu technologii materiałooszczędnych oraz różnego rodzaju surowców wtórnych lub materiałów zastępczych (np. tworzywa sztuczne zamiast metali, drewna). Poważnym źródłem ograniczania zużycia surowców jest wykorzystywanie odpadów, powstających

[55] Zob. też M. Stoczkiewicz, *Dopuszczalność lokalnych monopoli odpadowych w świetle prawa wspólnotowego*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 201–215.

w toku produkcji[56]. B.M. Dobrzańska, G. Dobrzański uważają, że „Podstawowy cel proekologicznych przemian techniki można zdefiniować jako podnoszenie ekoefektywności. Oznacza ona dążenie do redukcji wsadu materiałowego i energetycznego oraz zmniejszenia strumienia odpadów i zanieczyszczeń w procesach produkcji dóbr i usług przy zachowaniu efektów ekonomicznych”[57].

Według nieobowiązującego Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2014[58], odpady przeznaczone do unieszkodliwiania miały być przetwarzane tak blisko miejsca ich wytworzenia jak to możliwe, w stopniu który nie prowadzi do zmniejszenia efektywności przetwarzania odpadów. Zadania te powinny być realizowane z uwzględnieniem zintegrowanego podejścia do polityki produktu i strategii w zarządzaniu odpadami, m.in. poprzez działania priorytetowe[59].

Istotne znaczenie dla praktycznej strony realizacji zasady bliskości mają technologie materiałooszczędne i technologie bezodpadowe. Technologie materiałooszczędne należą do technologii, w których zużycie surowców na jednostkę produkcji jest ograniczone. Można to osiągnąć przez ograniczenie strat surowców w procesie produkcji, recykling odpadów produkcyjnych oraz modyfikacje technologiczne produktu. Technologie bezodpadowe umożliwiają likwidację wszelkich odpadów u źródła, a więc i zmniejszenie zapotrzebowania na surowce. Zakładają one całkowite wykorzystanie wprowadzonych do procesu surowców i czynników energetycznych. Częściej w praktyce występują technologie nisko odpadowe[60].

Celem nadrzędnym wynikającym z zasady bliskości powinno być także generalne odmaterializowanie produkcji, dzięki zastosowaniu mniej materiałochłonnych technologii[61]. Technologie małoodpadowe oraz wyroby bezpieczne dla środowiska są głównymi instrumentami stosowania i realizacji schematu postępowania z odpadami uwzględniającego zasadę bliskości. Technologia małoodpadowe są ponadto skuteczną alternatywą dla składowania odpadów. Należy dążyć do stworzenia sytuacji, w której odpady będą wykorzystywane jako surowiec w innym procesie produkcyjnym. Warunkiem takich działań powinno być stworzenie zamkniętej pętli procesu produkcyjnego, która pozwoli w maksymalnym stopniu wyeliminować odpady. Technologia taka powinna być w miarę możliwości szeroko stosowana w działalności produkcyjnej. Zwłaszcza rozwiązanie tego rodzaju należy wykorzystywać przy wytwarzaniu wielu rodzajów niebezpiecznych odpadów.

---

[56] A. Ginsbert-Gebert, *Rozwój społeczno-gospodarczy a ochrona środowiska*, [w:] A. Ginsbert-Gebert (red.), *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, t. II, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 15.

[57] B.M. Dobrzańska, G. Dobrzański, *Technika w ochronie środowiska*, [w:] G. Dobrzański (red.), *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2008, s. 325.

[58] M.P. 2010, nr 101, poz. 1183, akt ten został uchylony z dniem 23 stycznia 2013 r.

[59] Por. B.B. Kłopotek, *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, PK 2011, nr 2, s. 36.

[60] *Ibidem*, s. 327.

[61] Por. S. Biedugnis, J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki odpadami*, Warszawa 1992, s. 21 i n.

Zasada bliskości ponadto ma pozwolić na unikanie wytwarzania odpadów w takim zakresie, w jakim jest to możliwe pod względem technicznym oraz będzie akceptowalne ekonomicznie. Odpady muszą w związku z tym być kierowane do procesów produkcyjnych położonych w bliskiej odległości ich powstania, chyba że jest to ekonomicznie nieuzasadnione. Celem priorytetowym w postępowaniu z odpadami jest unikanie wytwarzania odpadów. Oznacza to również pierwszeństwo w stosowaniu technologii małoodpadowych. W orzecznictwie NSA ukształtowanym na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. wyrażony został pogląd, według którego „1. Uwzględnienie zasady bliskości może prowadzić do wskazania jednego miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Jeśli jedno ze składowisk oferuje warunki – z punktu widzenia ochrony środowiska – wyraźnie lepsze od pozostałych, to właściwy organ wskazując w zezwoleniach na jedno składowisko – wyraźnie lepsze od pozostałych, nie narusza prawa, a wręcz do takiego działania jest obowiązany. 2. Akt określający wymagania techniczne i sanitarne dla przedsiębiorców wydany na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ma charakter nienormatywny”[62].

Należy pokreślić, że punktem wyjścia wszystkich działań obejmujących stosowanie zasady bliskości jest prewencja. Oznacza to, że odpady muszą być poddane obróbce i usunięciu w sposób, który nie będzie stwarzał w przyszłości zagrożenia dla środowiska możliwie najbliżej miejsca ich powstania. Do tego potrzebne są właśnie nowoczesne technologie. Ponadto zmniejszenie ilości odpadów może odbywać się dzięki unikaniu ich wytwarzania i recyklingowi.

W prawie gospodarki odpadami zasada bliskości występuje jako zespół instrumentów prawnych (głównie zakazów i ograniczeń) wynikających z realizacji funkcji reglamentacyjno-ochronnej prawa. Zapewniają one prawidłowy (optymalny) sposób postępowania z odpadami zgodny z zasadą bliskości. W hierarchii postępowania z odpadami instrumenty reglamentacji regulują i porządkują w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych cały system gospodarki odpadami. Reglamentacja, sterując gospodarką odpadami za pomocą przepisów prawa, zmienia wielkość i jakość korzystania z zasobów środowiska.

Celem podstawowym zakazów wynikających z zasady bliskości jest zapewnienie stanu równowagi i bezpieczeństwa w gospodarce odpadami za pomocą schematu postępowania z odpadami. W ten sposób hierarchia ta pełni funkcję autoregulacji do osiągnięcia stabilnej równowagi w stosowaniu analizowanej zasady. Mechanizm reglamentacji jest też wyrazem funkcji kontrolnych prawa ochrony środowiska regulującego sposoby i zakres postępowania z odpadami.

Zgodnie z zasadą bliskości wynikającą w art. 20 u.o. odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Odpady, które nie mogą być

[62] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 140/08, LEX nr 470946.

przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się, uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy p.o.ś., do najbliżej położonych miejsc, w których mogą być przetworzone. Zgodnie z art. 143 p.o.ś. technologia stosowana w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności: 1) stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń; 2) efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii; 3) zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw; 4) stosowanie technologii bezodpadowych i małoodpadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów; 5) rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji; 6) wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej; 7) postęp naukowo-techniczny.

Definicja legalna pojęcia „najlepsza dostępna technika" znajduje się w art. 3 pkt 10 p.o.ś. Oznacza ona najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość, z tym że pojęcie: a) „technika" oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana; b) „dostępne techniki" oznacza techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać; c) „najlepsza technika" oznacza najbardziej efektywną technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości. Zdaniem J. Jerzmańskiego, „Wymogi te stanowią w istocie dość ogólne wyliczenie pożądanych cech takich instalacji. Ocena, czy instalacja (lub miejsce) je spełnia, musi być siłą rzeczy, przedmiotem dość swobodnego uznania"[63].

Na podstawie zasady bliskości obowiązują następujące zakazy: 1) stosowania komunalnych osadów ściekowych, 2) unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych – poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone (art. 20 ust. 3 u.o.)[64]. Zakaz dotyczy także przywozu na teren województwa wyżej wymienionych odpadów, wytworzonych poza nim, do celów obejmujących stosowanie komunalnych osadów ściekowych oraz unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych.

---

[63] J. Jerzmański, *Zasada bliskości w gospodarce odpadami*, PK 2010, nr 2, s. 24.

[64] Por. J. Jerzmański, *Zakaźne odpady medyczne i weterynaryjne*, PK 2010, nr 9, s. 28.

Komunalne osady ściekowe mogą być stosowane na obszarze województwa innego niż to, na którym zostały wytworzone, pod warunkiem, że odległość od miejsca wytwarzania odpadów do miejsca stosowania położonego na obszarze innego województwa jest mniejsza niż odległość do miejsca stosowania położonego na obszarze tego samego województwa (art. 20 ust. 5 u.o). Jak wynika z art. 20 ust. 6 u.o., dopuszcza się unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych na obszarze województwa innego niż to, na którym zostały wytworzone, w najbliżej położonej instalacji, w przypadku braku instalacji do unieszkodliwiania tych odpadów na obszarze danego województwa lub gdy istniejące instalacje nie mają wolnych mocy przerobowych.

Obowiązuje bezwzględny zakaz przetwarzania: 1) zmieszanych odpadów komunalnych[65]; 2) pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania; 3) odpadów zielonych – poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone. Zakazany jest także przywóz na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów wyżej wymienionych odpadów, wytworzonych poza obszarem tego regionu. Zakaz dotyczy także przywozu na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi[66]: zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, wytworzonych poza obszarem tego regionu (art. 20 ust. 8 u.o.).

9.2.6. Zasada postępowania z odpadami niebezpiecznymi

Odpady wymagające szczególnego nadzoru określane są jako odpady niebezpieczne, a potocznie są nazywane odpadami specjalnymi[67]. Głównymi źródłami pochodzenia tych odpadów są: przemysł, rolnictwo, transport, służba zdrowia oraz laboratoria badawcze. Część odpadów komunalnych zawiera także odpady niebezpieczne[68]. W ocenie WSA, przedstawionej w wyroku wydanym na gruncie u.o. z 27 kwietnia 2001 r., „1. Odpady w postaci zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych są odpadami niebezpiecznymi i wymagają zapewnienia szczególnego nadzoru na działaniami począwszy od ich zbierania, transportu, kończąc na niebezpiecznym dla środowiska przetwarzaniu”[69].

---

[65] Zob. J. Jerzmański, *Nowelizacja u.c.p.g. Zmieszane odpady komunalne*, PK 2011, nr 12, s. 34.

[66] Zob. też M. Górski, *Regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych*, PK 2011, nr 12, s. 28.

[67] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2003, s. 42.

[68] Zob. też B. Gwoździewicz, B. Witkowska-Kita, *Odpady niebezpieczne w ogólnodostępnych źródłach informacji – analiza sposobów ich zbierania*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 535–561.

[69] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1444/08, LEX nr 521850.

Dla ustalenia treści zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi szczególnie znaczenie mają uregulowania dotyczące: wykazu odpadów niebezpiecznych, ewidencji tych odpadów oraz dokumentowania sposobu ich wykorzystania i unieszkodliwiania[70]. Zdaniem Cz. Rosik-Dulewskiej, „Odpady niebezpieczne występują w zakładach przemysłowych, ale także w sektorze użyteczności publicznej oraz w gospodarstwach domowych. Eliminacja zagrożeń stwarzanych przez te odpady polega na ich bezpiecznym unieszkodliwieniu"[71]. W ocenie cytowanej autorki, odpady niebezpieczne, przez wiele lat wprowadzane do środowiska w sposób niekontrolowany, spowodowały negatywne skutki zarówno dla samego środowiska przyrodniczego, jak i zdrowia i życia ludzi[72]. W latach sześćdziesiątych obserwowano gwałtowny wzrost ilości takich odpadów. Ich negatywne przyczyniło się do stworzenia pierwszych kompleksowych systemów zagospodarowania oraz bezpiecznego składowania[73].

W postępowaniu z takimi odpadami obowiązuje ustawowy zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszania odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne, a także mieszania odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczania substancji niebezpiecznych (art. 21 ust. 1 u.o.)[74]. Zgodnie z art. 3 ust. 4 u.o., odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych[75]. Właściwości powodujące, że odpady są niebezpieczne, określa załącznik nr 3 u.o. Są to m. in. właściwości oznaczone jako: H1 „wybuchowe", obejmujące: substancje i preparaty, które mogą wybuchnąć pod wpływem ognia lub które są bardziej wrażliwe na wstrząs lub tarcie niż di nitrobenzen; H2 „utleniające", obejmujące: substancje i preparaty, które w kontakcie z innymi substancjami, w szczególności z łatwopalnymi, wykazują silne reakcje egzotermiczne; H3-A „wysoce łatwopalne", obejmujące: substancje i preparaty ciekłe o temperaturze zapłonu niższej niż 21°C (w tym skrajnie łatwopalne ciecze) lub substancje i preparaty, które mogą się rozgrzać, a następnie zapalić pod wpływem kontaktu z powietrzem w temperaturze otoczenia, bez doprowadzenia energii, lub substancje i preparaty stałe, które mogą z łatwością zapalić się po krótkim kontakcie ze źródłem zapłonu i które palą się nadal lub ulegają zniszczeniu

[70] Zob. I. Kuczyńska, *Zbiórka odpadów niebezpiecznych. Cz. I*, „Recykling" 2011, nr 4, s. 20 oraz tej autorki, *Zbiórka odpadów niebezpiecznych. Cz. II*, *ibidem*, nr 5, s. 34.

[71] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2008, s. 292.

[72] *Ibidem*.

[73] *Ibidem*.

[74] Zob także uwagi na temat założeń modelu systemu gospodarki odpadami niebezpiecznymi: K. Gaska, J.W. Wandrasz, *Wykorzystanie sieci neuronowych w programowaniu gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 67.

[75] Zob. szerzej J. Biegańska, M. Czop, M. Kajda-Szcześniak, *Gospodarka odpadami niebezpiecznymi. Materiały do zajęć laboratoryjnych*, Gliwice 2010, s. 23 i n.

po usunięciu źródła zapłonu, lub substancje i preparaty gazowe, łatwopalne w powietrzu pod normalnym ciśnieniem, lub substancje i preparaty, które w kontakcie z wodą lub wilgotnym powietrzem tworzą wysoce łatwopalne gazy w niebezpiecznych ilościach oraz H3-B „łatwopalne" obejmujące: substancje i preparaty ciekłe o temperaturze zapłonu równej lub wyższej niż 21°C i niższej niż lub równej 55°. Ustalenie szkodliwości odpadów niebezpiecznych jest dokonywane na podstawie analizy ich składu[76].

Zasada postępowania z odpadami niebezpiecznymi pozwala pod pewnymi warunkami na mieszanie odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszanie odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne, a także mieszanie odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami. W takich przypadkach zmieszanie powinno służyć poprawie bezpieczeństwa procesów przetwarzania odpadów powstałych po zmieszaniu. Ponadto w wyniku prowadzenia tych procesów nie może nastąpić wzrost zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska. Przepisy u.o. dopuszczają także możliwość rozdzielenia zmieszanych odpadów niebezpiecznych z innymi odpadami, substancjami, materiałami lub przedmiotami. W takich sytuacjach muszą być spełnione łącznie dwa następujące wymagania: 1) w procesie przetwarzania odpadów powstałych po rozdzieleniu nastąpi ograniczenie zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska; 2) jest to technicznie możliwe i ekonomicznie uzasadnione. Głównym zadaniem gospodarki odpadami niebezpiecznymi jest zagospodarowanie ich w sposób zapewniający ochronę środowiska w stopniu uzależnionym od warunków społecznych i gospodarczych w regionie oraz w kraju[77].

Istotny wpływ na obecny kształt normatywny zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi miała Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei 22 marca 1989 r.[78] Z analizy przepisów tej regulacji wynika, że najbardziej skutecznym sposobem ochrony ludzkiego zdrowia i środowiska przed zagrożeniami powodowanymi przez odpady niebezpieczne powinna być redukcja ich wytwarzania do minimum zarówno w kategoriach ilościowych, jak i/lub potencjalnego zagrożenia. W tym celu muszą być podejmowane niezbędne środki w celu zapewnienia spójności gospodarki odpadami niebezpiecznymi i innymi odpadami, łącznie z ich transgranicznym przemieszczaniem i usuwaniem. Działania te uwzględniają nadrzędny cel w postaci ochrony ludzkiego zdrowia i środowiska, niezależnie od miejsca przeznaczenia i usuwania tych odpadów. Transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych z państwa, w którym zostały wytworzone, do jakiegokolwiek innego państwa jest dozwolone tylko wówczas, gdy

[76] Por. W. Dżygóra, *Wpływ kadmu na organizm człowieka*, [w:] T. Bugaj (red.), *Ekologia środowiska a zdrowie*, Prace Karkonowskiego Towarzystwa Naukowego nr 68, Jelenia Góra 1996, s. 40 i n.

[77] *Ibidem*, s. 296.

[78] Dz.U., nr 19, poz. 88 zał.

jest realizowane w warunkach nie zagrażających zdrowiu ludzkiemu i środowisku oraz zgodnych z postanowieniami Konwencji. Jedną z podstawowych zasad, na których opiera się Konwencja bazylejska, jest dążenie do maksymalnej redukcji wytwarzania odpadów niebezpiecznych i innych zarówno pod kątem ich ilości, jak i potencjalnego zagrożenia[79].

9.2.7. Zasada ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami

Zgodnie z zasadą ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami wyrażoną w art. 22 u.o. koszty te są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego ich posiadacza. W przypadkach określonych w przepisach odrębnych ponosi je producent produktu lub podmiot wprowadzający produkt na terytorium kraju, określony w tych przepisach. Przykładem takich przepisów odrębnych może być art. 27 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Według tego przepisu, wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych jest obowiązany do zorganizowania i sfinansowania odbierania od zbierających zużyty sprzęt, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych. Zgodnie z analizowaną zasadą „wytworzone odpady stanowią potencjalne zagrożenie dla środowiska, a emitowanie ich w jakiejkolwiek formie do środowiska oznacza wyrządzenie szkody społecznej niezależnie od tego czy wymiar i rozmiar tej szkody został określony"[80]. Zasada ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami w połączeniu z zasadą gospodarności prowadzi do obciążenia pierwotnego wytwórcę odpadów lub obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów „troską o jak najbardziej efektywne gospodarowanie odpadami w kierunku zarówno stosowania najmniej kosztownych rozwiązań postępowania z odpadami jak i najmniej uciążliwych dla środowiska"[81]. Nakłada to na pierwotnego wytwórcę odpadów lub obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów zadania poszukiwania i doboru optymalnych metod zagospodarowywania, unieszkodliwiania, składowania odpadów, rekultywacji terenów składowisk oraz stosowania bezodpadowych lub nisko odpadowych technologii produkcji[82].

Innym przykładem przepisów odrębnych regulujących zasadę ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami może być art. 29 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Według tego przepisu, wprowadzający sprzęt inny niż przeznaczony dla gospodarstw domowych jest obowiązany do zorganizowania i sfinansowania zbierania, przetwarzania,

[79] J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 136.

[80] J. Sibiga, *Problemy prawne gospodarki odpadami przemysłowymi w systemie ochrony środowiska*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe*…, s. 330–331.

[81] *Ibidem*, s. 332.

[82] *Ibidem*.

odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego od użytkowników innych niż gospodarstwa domowe: 1) powstałego ze sprzętu wprowadzonego przez niego na terytorium kraju po 13 sierpnia 2005 r.; 2) powstałego ze sprzętu wprowadzonego przez niego na terytorium kraju do 13 sierpnia 2005 r., jeżeli zużyty sprzęt jest zastępowany przez sprzęt tego samego rodzaju co dostarczony przez tego wprowadzającego lub spełniający te same funkcje co sprzęt dostarczony przez tego wprowadzającego, przy czym finansowanie zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania tego sprzętu może być również ponoszone przez jego użytkownika w zakresie określonym w umowie zawartej między wprowadzającym sprzęt i użytkownikiem.

Zasada ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami stanowi rozwinięcie treści zasady „zanieczyszczający płaci" uregulowanej w art. 7 ustawy p.o.ś oraz zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Według art. 7 ust. 1 p.o.ś., „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. „Kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu" (art. 7 ust. 2). Zgodnie z art. 7a „do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie"[83].

Jedną z naczelnych zasad prawa i polityki ochrony środowiska jest zasada materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko – zasada „zanieczyszczający płaci"[84]. A.C. Fischer i F.M. Peterson uważają, że w podejściu do gospodarki i środowiska z punktu widzenia bilansów materiałów zanieczyszczenie jest zjawiskiem powszechnym. Ich zdaniem, modele równowagi cząstkowej powinny być uzupełnione przez metody równowagi ogólnej[85]. Można wyróżnić dwa podejścia. Jedno wprowadza do modeli ogólnej równowagi konkurencyjnej efekty zewnętrzne dotyczące środowiska i określony system podatków korekcyjnych. Drugie podejście o mniejszym znaczeniu technicznym rozszerza modele nakładów i wyników w ten sposób, aby wziąć pod uwagę przepływ materiałów pomiędzy gospodarką i środowiskiem. B. Fiedor podnosi, że „Skutkiem występowania środowiskowych efektów zewnętrznych tak niekorzyści, jak i – teoretycznie rzecz biorąc – korzyści, jest nieoptymalna alokacja zasobów, polegająca na nadmiernym wykorzystaniu zasobów środowiska.

Szczegółowa interpretacja działania zasady „zanieczyszczający płaci" została po raz pierwszy sformułowana w zaleceniu Rady OECD „W sprawie przewodnich

[83] Dz.U., nr 75, poz. 493 ze zm.

[84] Zagadnienia te wcześniej analizowane były m.in w pracy; *Zasady prawne*…, s. 424 i n. W tej rozprawie przedmiot wcześniejszych analiz został w sposób istotny poszerzony o nowe obszary badań.

[85] A.C. Fisher, F.M. Peterson, *Środowisko naturalne w ekonomii: Przegląd literatury*, przeł. A. Markowska, [w:] *Ekonomiczne i społeczne problemy ochrony środowiska. Przekłady z literatury anglosaskiej oraz teksty polskie i inne*, Kraków 1993, s. 25–26.

zasad dotyczących międzynarodowych ekonomicznych aspektów polityki środowiskowej z dnia 26 maja 1972 r."[86] W trakcie specjalnej sesji Rady Ministerialnej EWG, jaka miała miejsce w dniach od 18 do 19 lipca 1973 r., przyjęta została Karta Europejska na temat środowiska[87]. Spotkanie to stanowiło ważny krok w kierunku ujednolicenia metod oraz działań z zakresu ochrony środowiska w ramach EWG. W dokumencie tym znalazła się zapowiedź wprowadzenia w życie zasady stwierdzającej, że „ci, co zanieczyszczają, muszą płacić". W deklaracji Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich podjętej na posiedzeniu Rady 22 listopada 1973 r. w ramach programu Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska przyjęto zasadę „zanieczyszczający płaci"[88]. Zastosowanie tej zasady zostało opisane w Załączniku do Zalecenia Rady 75/436/EURATOM, EWWS, EWG z 3 marca 1975 r. „w sprawie nakładów i działań podejmowanych przez administrację publiczną w kwestiach związanych ze środowiskiem"[89].

Zgodnie z wyżej wymienionym załącznikiem obciążanie sprawców zanieczyszczenia kosztami działań podejmowanych w celu zwalczania spowodowanego przez nich zanieczyszczenia powinno skłaniać tych sprawców do zmniejszania zanieczyszczenia i do podejmowania wysiłków zmierzających do znalezienia produktów lub technologii powodujących mniejsze zanieczyszczenie. Taki mechanizm działania powinien też umożliwić bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska z jednoczesnym użyciem kryteriów efektywności i sprawiedliwości ekologicznej.

Stosowanie omawianej zasady może powodować zakłócenia w konkurencji w ramach UE. Aby uniknąć tego rodzaju problemów, nakłady związane z ochroną środowiska przed zanieczyszczeniem powinny być rozłożone w ramach UE według tych samych prawidłowości. Zasada „zanieczyszczający płaci" powinna obowiązywać równocześnie w prawie unijnym jak również w systemach prawa wewnętrznego państw członkowskich. Przyjęta w 1992 r. Zasada 16 „Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju" przewiduje, że poszczególne państwa powinny promować internalizację kosztów naprawy środowiska wraz z użyciem instrumentów ekonomicznych. „Państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych, zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania".

Należy podkreślić, że analizowana zasada w praktyce jest trudna do zdefiniowania z uwagi na jej wieloaspektowy charakter. Splatają się w jej treści merytorycznej uwarunkowania ekonomiczne, prawne i społeczne. Tworzą one razem

[86] A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European*…, s. 39.

[87] P. Pajestka, *Ochrona naturalnego środowiska w świetle prawa w krajach EWG*, Warszawa 1976, Ośrodek Informacji Centralnej Cinte IA, 12/76, s. 2.

[88] Dz.Urz.WE, C 112, 20 grudnia 1973, s. 1.

[89] Dz.Urz.WE, L 194, 25 lipca 1975, s. 1.

w ten sposób jej niejednorodny kształt. Zasada ta jest przede wszystkim wynikiem poszukiwania rozwiązań sposobów ochrony środowiska, które uwzględniają czynniki ekonomiczne Zdaniem A. Lipińskiego, „zasada zanieczyszczający płaci oparta jest na koncepcji odpowiedzialności sprawczej”[90]. Według cytowanego autora, jest to odpowiedzialność za sam skutek i oderwana od jakiejkolwiek postaci winy. Autor ten uważa, że „obowiązek poniesienia kosztów usunięcia zanieczyszczeń ma mieć charakter powszechny i powinien obciążać każdego, kto korzysta ze środowiska, bez względu na to, czy jest to korzystanie zgodne z prawem, czy nie”[91]. Mimo powoływania się na tę zasadę w wielu aktach normatywnych prawa wspólnotowego istnieje mało precyzyjnych definicji tej zasady. Według B. Draniewicza, zasada „zanieczyszczający płaci” nie jest bezwzględnie obowiązująca[92]. Jego zdaniem, „daje się zaobserwować pewną tendencję myślenia, zgodnie z którą coraz większą uwagę przywiązuje się do rozłożenia szkód ekologicznych na większą ilość podmiotów, w tym osoby poszkodowane jak i pozostałych użytkowników środowiska”[93]. Zgadzamy się z poglądem A. Lipińskiego, który twierdzi, że omawiana zasada musi podlegać konkretyzacji w drodze rozwiązań szczegółowych, które tworzą prawny system ochrony środowiska[94].

W obecnym stanie regulacji prawnych dotyczących zasady „zanieczyszczający płaci” trudno oprzeć się wrażeniu, że prawodawca wykonał jedynie „plan minimum” mający charakter symbolicznego wdrożenia tej zasady niezbędny dla spełnienia wymogów dostosowania naszego prawa do prawa UE. Dalsze wdrażanie tej zasady poprzez konkretyzację jej założeń w przepisach szczegółowych byłoby korzystne dla poprawy stanu środowiska, lecz mogło by być kosztowne dla pewnych gałęzi gospodarki w Polsce[95].

Można wskazać na dwa zasadnicze modele teoretyczne funkcjonowania analizowanej zasady. Pierwszy model zasady „zanieczyszczający płaci” dotyczy tylko kosztów działań prewencyjnych i redukcji zanieczyszczenia albo kosztów działań prewencyjnych. Koszty te są związane z działaniami podejmowanymi przez zanieczyszczającego lub na jego rzecz przez podmioty wykonujące określone usługi, takie jak np. oczyszczanie ścieków i usuwanie odpadów. Dołączanie innych kosztów jest możliwe, ale związek taki nie wynika bezpośrednio z treści zasady „zanieczyszczający płaci”. Drugi model teoretyczny tej zasady dotyczy wszystkich kosztów zanieczyszczania i obejmuje: 1) koszty działań prewencyjnych i przeciwdziałania zanieczyszczeniom; 2) koszty szkód wywołanych przez

---

[90] A. Lipiński, *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony…*, s. 145.

[91] *Ibidem*.

[92] B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 45.

[93] *Ibidem*.

[94] A. Lipiński, *Z problematyki zasady…*, s. 146.

[95] Por. T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 79–89.

zanieczyszczającego i działań rekompensujących (koszty odszkodowań, koszty nakładów poniesionych na przywrócenie środowiska zniszczonego przez zanieczyszczającego do stanu poprzedniego); 3) koszty wpłat dokonanych przez zanieczyszczającego z tytułu zanieczyszczeń spowodowanych w środowisku (kary, podatki, opłaty nie związane ze świadczonymi usługami) oraz 4) część kosztów działań administracyjnych związanych z zarządzaniem środowiskiem[96].

Znaczenie opłat w gospodarce odpadami zależy w dużej mierze od konstrukcji podstaw ekonomicznych modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Sprawiedliwe stosowanie instrumentów finansowych zgodnie z zasadą ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami wymaga ustalenia skomplikowanych podstaw opłat oraz systemu monitorowania ich ponoszenia[97]. Istnieje także niebezpieczeństwo, że system opłat nie będzie skutecznym instrumentem zasady ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami. Opłaty ustalone na wysoki poziomie mogą zachęcać do omijania przepisów i pozbywania się odpadów w sposób nielegalny[98]. Model systemu opłat w gospodarce odpadami powinien być w odczuciu społecznym odbierany jako zgodny z „zasadą zanieczyszczający płaci".

Opłaty, będąc instrumentem ekonomicznym polityki ochrony środowiska, wywodzą się z koncepcji kosztów zewnętrznych oraz z teorii internalizacji tego rodzaju kosztów z wykorzystaniem optymalnego podatku Pigou[99]. Nazwa tego podatku pochodzi od nazwiska A.C. Pigou. Jest on autorem koncepcji, w której za pomocą podatków następuje łagodzenie negatywnych dla społeczeństwa skutków wywołanych efektami zewnętrznymi[100]. Opłaty powinny być stosowane odpowiednio do wielkości emitowanego zanieczyszczenia, zgodnie z właściwą procedurą administracyjną. W pewnych sytuacjach obywatele jako konsumenci końcowi, nie płacą w formie szczególnej opłaty, realnych kosztów np. eliminacji odpadów, które są przez nich wytwarzane. Nie oznacza to wyjątku od zasady „zanieczyszczający płaci". W takich sytuacjach koszt eliminacji tego rodzaju zanieczyszczeń jest np. uwzględniany w podatkach.

Aktualne w prawie gospodarki odpadami opłaty spełniają dwie funkcje: bodźcową i redystrybucyjną[101]. Zgodnie z funkcją bodźcową mają one zachęcać

---

[96] Por. M. Ptak, *Podatki ekologiczne a system handlu uprawnieniami do emisji. Zagadnienia teoretyczne*, „Ekonomia i Środowisko" 2012, nr 1, s. 12.

[97] Zob. K. Gruszecki, *W oderwaniu od rzeczywistości*, PK 2010, nr 3, s. 32–33.

[98] *Instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska*, Raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, polskie wydanie Raportu, przeł. H. Hagemejerowa, Warszawa 1990, s. 51.

[99] S. Czaja, B. Fiedor, Z. Jakubczyk, *Ekologiczne uwarunkowanie wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Białystok–Kraków 1987, s. 171.

[100] W państwach członkowskich UE opodatkowaniu podlega szkodliwa dla środowiska emisja węgla (pierwiastkowego) i siarki, wydobycie węgla, składowanie odpadów, sprzedaż energii elektrycznej oraz samochodów. Podatek może być też pobierany od innych rodzajów działalności w zależności od warunków krajowych. Może to być podatek od nadmiernego zużycia wody, wykorzystania ziemi rolniczej na cele nie związane z produkcja rolną oraz podatek od wycinania lasów.

[101] Dz.Urz.WE, L 194, 25 lipca 1975, s. 1, pkt 4b.

sprawcę do podejmowania takich środków zaradczych, które zredukują powodowane przez niego zanieczyszczenie przy wykorzystaniu najtańszych metod działania. Funkcja ta ma skłaniać również sprawcę do ponoszenia kosztów, które przypadają na niego w ramach wspólnie podejmowanych działań. W sposób ogólny bodźce określane są jako zdarzenie oddziałujące na podmiot działania[102]. Zdaniem K. Piłejko, działaniem nazywamy „czyny człowieka, które powstają pod wpływem jakichś zamierzeń i skierowane są na osiągnięcie pewnego stanu rzeczy, zmianę tego stanu lub jego utrzymanie (zachowanie)"[103].

Bodźce można podzielić na podstawowe i wyższego rzędu. Podział ten odpowiada podziałom bodźców na materialne i niematerialne lub ekonomiczne i pozaekonomiczne. Bodźce podstawowe dotyczą potrzeb wspólnych wszystkim[104]. Zdaniem J. Zieleniewskiego, podział bodźców ze względu na rodzaj potrzeb krzyżuje się z podziałem ze względu na sposób oddziaływania[105]. W ocenie tego autora, zarówno bodźce podstawowe, jak i bodźce wyższego rzędu można stosować pozytywnie jako zachętę, ukazując możliwość lepszego zaspokojenia odpowiednich aktualnych lub przyszłych potrzeb lub uniknięcia grożącego pogorszenia ich zaspokojenia, jak i negatywnie – jako zagrożenie, ukazując możliwość ograniczenia zaspokojenia[106].

W prawie gospodarki odpadami istotne znaczenie mają bodźce ekonomiczne. B. Fick uważa, że bodźce ekonomiczne to środki zachęty materialnej. Ich istotą jest wytwarzanie sytuacji, pobudzającej do realizacji określonego celu działalności gospodarczej[107]. W ramach systemu bodźców materialnego zainteresowania mogą funkcjonować dwie grupy bodźców: 1) wyspecjalizowane oraz 2) syntetyczne[108]. Wszystkie instrumenty finansowo-prawne ochrony spełniają bezpośrednio lub pośrednio funkcję bodźcową w prawie gospodarki odpadami. W instrumentach finansowo-prawnych widoczne są trzy elementy: 1) przymusu, 2) inspiracji oraz 3) zachęty[109]. Szczególnie istotne w gospodarce odpadami są elementy przymusu. Powstają one w drodze stwarzania zależności ekonomicznych, a w ich ramach – zależności finansowych[110]. Opłaty pełniące funkcję redystrybucyjną zostały uznane przez OECD jako instrument zgodny z omawianą zasadą. Ogólnie, częściowa pomoc na inwestycje zanieczyszczającego, który podejmuje działania bardziej rygorystyczne, niż przewidują normy obowiązujące, jest w świetle analizowanej zasady dopuszczona i legalna.

---

[102] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 28.

[103] K. Piłejko, *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976, s. 120.

[104] J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 439.

[105] *Ibidem*.

[106] *Ibidem*.

[107] B. Fick, *Bodźce ekonomiczne w przemyśle*, Warszawa 1965, s. 7.

[108] E. Kocierz, *Z teorii bodźców ekonomicznych*, Warszawa 1970, s. 47.

[109] *Ibidem*, s. 153.

[110] *Ibidem*.

W ocenie KE najlepszym sposobem poprawy zarządzania odpadami jest połączenie następujących instrumentów finansowo-prawnych: 1) opłaty za składowanie i spalanie lub zakaz składowania i spalania, 2) systemy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów oraz 3) systemy odpowiedzialności producentów[111]. W gospodarce odpadami opłatami objęty jest cały szereg działań związanych z gospodarką odpadami. W praktyce mogą wystąpić sytuacje, w których opłaty będą za niskie dla pokrycia wszystkich kosztów i szkód wywołanych przez faktyczne emisje zanieczyszczeń spowodowanych przez odpady[112]. Wiele do życzenia pozostawia efektywność administrowania opłatami. Znaczna część środków pochodzących z opłat w gospodarce odpadami jest przeznaczana na pokrycie kosztów administracyjnych związanych z systemem zarządzania nimi[113]. W ocenie T. Pająka i G. Wielgosińskiego, „Współczesny model opłat musi podążać za obecnie wdrażanymi systemowymi rozwiązaniami w dziedzinie zagospodarowania odpadów, a wynikające stąd niewątpliwie wyższe opłaty za unieszkodliwianie odpadów – proporcjonalne do standardu ekologicznego proponowanego przez nowy system zagospodarowania odpadów – muszą zostać bezpośrednio przeniesione na mieszkańców jako głównych „klientów" tego systemu"[114].

9.2.8. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Celem nadrzędnym zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest stosowanie instrumentów prawnych zachęcających producentów do podejmowania działań, które będą: zapobiegały powstawaniu odpadów, zmniejszały poziom zużycia materiałów i energii na każdym etapie cyklu życia produktu oraz zachęcały do wprowadzania zmian w fazie projektowania produktu i w fazie jego wytwarzania. W szerokim ujęciu ta zasada łączy się z zasadą materialnej odpowiedzialności producenta za produkt. Stanowi więc ona uzupełnienie zasady ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami wyrażonej w art. 22 u.o.

Zgodnie z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta podmiot ten ponosi odpowiedzialność za całkowity wpływ produktu na środowisko. Odpowiedzialność ta obejmuje fazy: 1) projektowania, 2) wytwarzania, 3) używania i 4) pozbywania się produktu. Cele szczegółowe zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta obejmują: 1) kompleksowego zapobieganie odpadom, 2) stosowanie nieszkodliwych materiałów wykorzystywanych do produkcji wyrobów,

[111] Komunikat prasowy KE, *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów*, 16 kwietnia 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-369_pl.htm?locale=en.

[112] *Ibidem*, s. 43.

[113] *Ibidem*, s. 42.

[114] T. Pająk, G. Wielgosiński, *Spalanie odpadów – korzyści i zagrożenia*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001, s. 136.

3) rozwijanie zamkniętych sposobów produkcji, 4) stosowanie wyrobów o zwiększonej trwałości, 5) rozwijanie metod recyklingu i przetwarzania odpadów oraz 6) stosowanie systemu opłat produktowych i depozytowych.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy w art. 8 reguluje wprost zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Obowiązywanie tej zasady ma przyczyniać się do wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz stosowania innych form odzysku. Państwa członkowskie mogą podejmować w tym celu środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu), ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta. Środki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania. Istnieje obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt. W celu realizacji tej zasady mogą być podejmowane działania zachęcające do takiego projektowania produktów, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko. Według założeń zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta odzysk i unieszkodliwianie produktów, które stały się odpadami, powinny być realizowane zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i wymaganiami ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Instrumenty prawne zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinny zachęcać m. in. do opracowywania, produkcji i sprzedaży produktów, umożliwiających ich wielokrotne użycie, które są technicznie trwałe i które po tym, jak staną się odpadami, będą nadawać się do właściwego i bezpiecznego odzysku oraz zgodnego z wymogami środowiska unieszkodliwiania. Przy stosowaniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta państwa członkowskie powinny brać pod uwagę wykonalność techniczną i opłacalność ekonomiczną, a także ogólne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkie i aspekty społeczne, z poszanowaniem potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności nie może naruszać zasady odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami oraz obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów.

Zasada odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami wyrażona w art. 15 dyrektywy ramowej przewiduje, że państwa członkowskie powinny stosować niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów.

Do podstawowych celów zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta należy: wzmocnienie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich ponownego użycia i recyklingu.

9.2.9. Zasady dotyczące zbierania i transportu odpadów

Zasady określające metody zbierania i transportu odpadów regulują art. 23–24 u.o.[115] Według definicji ustawowej, zbieranie odpadów oznacza gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.). Magazynowaniem odpadów według art. 3 ust.1 pkt 5 u.o. jest czasowe przechowywanie odpadów obejmujące: a) wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, b) tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, c) magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów[116]. Na transport odpadów składają się procesy rozpoczynające się po zakończeniu zbierania odpadów, a kończące się wraz z przekazaniem odpadów do obiektu ich utylizacji lub unieszkodliwiania[117].

Rozróżnia się transport bliski i daleki. Po zebraniu odpadów w miejscu ich powstawania następuje transport odpadów do pobliskiego obiektu unieszkodliwiania odpadów lub do stacji przeładunkowej. Ze stacji tej odpady mogą być przewożone do końcowego obiektu unieszkodliwiania odpadów[118]. Transport odpadów może być realizowany z wykorzystaniem trzech podstawowych systemów: 1) bezpośredniego (opróżnianie pojemników), 2) pośredniego (wymiana pojemników) oraz 3) mieszanego[119]. Transport odpadów obejmuje następną po gromadzeniu fazę systemu gospodarki odpadami[120]. Sposób jego realizacji zależy od rodzaju zbiorników, w których gromadzi się odpady.

Z treści art. 23 ust. 1 u.o. wynika zasada, według której odpady powinny być zbierane w sposób selektywny. Obowiązuje równolegle generalny zakaz zbierania

---

[115] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 66/11, www.nsa.gov.pl.

[116] Por. odpowiednio K. Szuma, *Zbieranie*, *magazynowanie i składowanie odpadów*, OiŚ 2012, nr 2, s. 38–39.

[117] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki*…, s. 90.

[118] *Ibidem*.

[119] Z. Rudolf, M. Mączyński, Z. Linowski, K. Skalmowski, *Usuwanie i wykorzystanie odpadków miejskich*, Warszawa 1967, s. 43.

[120] Zob. też J. Cholewiński, *Zasady planowania systemów gospodarki odpadami komunalnymi w skali regionalnej*, Warszawa 1989, s. 13 i n.

poza miejscem wytwarzania: 1) pozostałości z sortowania odpadów komunalny h, o ile są przeznaczone do składowania; 2) komunalnych osadów ściekowych; 3) zakaźnych odpadów medycznych; 4) zakaźnych odpadów weterynaryjnych. Nie można według analizowanych przepisów zbierać: 1) zmieszanych odpadów komunalnych, 2) odpadów zielonych – poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone. Jeżeli ze względów bezpieczeństwa lub w celu zapewnienia ciągłości odbioru zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych zbieranie tych odpadów jest konieczne, marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zbierania odpadów może zezwolić, w drodze decyzji na ich zbieranie.

Zezwolenie na zbierania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych na terenach zamkniętych wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce zbierania tych odpadów. Zakaz ich zbierania nie dotyczy zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych powstałych w wyniku świadczenia usług medycznych lub weterynaryjnych na wezwanie. Wytwórca zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych, które powstały w wyniku świadczenia usług na wezwanie, jest obowiązany do bezzwłocznego dostarczenia wytworzonych odpadów do przystosowanych do tego celu pomieszczeń. Muszą one spełniać wymagania w zakresie magazynowania takich odpadów. Według art. 24 ust. 1 u.o., transport odpadów powinien być realizowany zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi. Powinien on być realizowany w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów. Wymaganie to dotyczy także stanu skupienia oraz zagrożeń, które mogą powodować odpady. W systematyce metod transportu odpadów duże znaczenie ma sposób wywozu odpadów. O organizacji systemu transportu odpadów powinna decydować optymalizacja techniczna i ekonomiczna[121]. Transport odpadów może stanowić 70–90% kosztów ogólnych usuwania i unieszkodliwiania odpadów[122]. Koszty transportu odpadów ustalane są przy założeniu, że każdej kategorii działalności transportowej przyporządkowany jest jednostkowy koszt wyrażający ponoszone nakłady na przewóz jednej tony odpadów[123].

Transport odpadów niebezpiecznych należy prowadzić z zachowaniem przepisów obowiązujących przy transporcie towarów niebezpiecznych. Zlecający usługę transportu odpadów musi wskazać transportującemu odpady, który wykonuje usługę transportu odpadów, miejsce przeznaczenia odpadów oraz posiadacza odpadów, do którego należy dostarczyć odpady. W ocenie NSA, wyrażonej

[121] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami*…, s. 141.
[122] *Ibidem*.
[123] S. Biedugnis, J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki*…, s. 143.

w wyroku na gruncie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, „Wykonanie usług transportu odpadów można zlecić wyłącznie podmiotowi posiadającemu zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie transportu odpadów”[124].

Transportujący odpady, który wykonuje usługę transportu odpadów, ma przede wszystkim obowiązek dostarczyć odpady do miejsca ich przeznaczenia odpadów i przekazać je posiadaczowi odpadów. Transportujący odpady musi również umieścić indywidualny numer rejestrowy na dokumentach związanych z tą usługą. Ponadto środki transportu odpadów muszą być oznakowane.

9.2.10. Zasada magazynowania odpadów

Magazynowanie odpadów oznacza czasowe przechowywanie odpadów. Proces ten obejmuje następujące czynności: a) wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, b) tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, c) magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o.). Czynności wchodzące w zakres magazynowania odpadów powinny być realizowane zgodnie z ogólnymi wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów, w tym stan skupienia, oraz zagrożenia, które mogą powodować te odpady (art. 25 ust.1 u.o.).

Posiadacz odpadów musi dysponować tytułem prawnym do terenu, na którym mają być magazynowane odpady. Przepisy u.o. przewidują, że magazynowanie odpadów może być prowadzone wyłącznie w ramach procesów obejmujących: wytwarzanie, zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

Odpady mogą być magazynowane pod warunkiem, że ta konieczność wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów[125]. Nie mogą one przebiegać dłużej jednak niż przez 3 lata. Okresy magazynowania odpadów są liczone łącznie dla wszystkich kolejnych posiadaczy tych odpadów. Wyjątkiem objęte są odpady przeznaczone do składowania[126]. Należy zaznaczyć, że takie odpady mogą być magazynowane wyłącznie w celu zebrania odpowiedniej ilości tych odpadów do transportu na składowisko odpadów. Magazynowane wyłącznie w celu zebrania odpowiedniej ilości odpadów do transportu na składowisko odpadów nie może trwać dłużej niż jeden rok (art. 25 ust. 5 u.o.).

---

[124] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II GSK 878/10, LEX nr 1068890.

[125] Zob. M. Górski, *Przetrzymanie osadów na gruncie*, PK 2010, nr 8, s. 22.

[126] Por. J. Jerzmański, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zakaz składowania odpadów. Cz.II*, PK 2011, nr 7, s. 34.

9.2.11. Zasada usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania

Zgodnie z ogólną zasadą gospodarki odpadami wyrażoną w art. 26 ust. 1 u.o. posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania[127]. Zasada ta jest konsekwencją obowiązywania domniemania wyrażonego w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o. Według niego, posiadaczem odpadów jest wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadającą osobowości prawnej będąca w posiadaniu odpadów. Domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. W orzecznictwie NSA ukształtowanym na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. wyrażony został pogląd, według którego „1. Kabel energetyczny linii podziemnej, który przestał być wykorzystywany do przesyłu energii elektrycznej i w związku z tym stał się bezużyteczny, jest odpadem, którego posiadacz pozbył się w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach, niezależnie od tego, czy jest on składowany bądź magazynowany w rozumieniu przepisów tejże ustawy. To zaś oznacza, że jego posiadacz winien odpad ten usunąć. 2. Nie można uzależnić uznania określonego przedmiotu za odpad wyłącznie od tego, czy jest on składowany bądź magazynowany w miejscu do tego nieprzeznaczonym. 3. Odpad nie musi być składowany w obiekcie budowlanym przeznaczonym do tego celu ani też magazynowany, tj. czasowo przetrzymywany lub gromadzony przed transportem, odzyskiem lub unieszkodliwieniem. Oznacza to, że może być składowany także poza składowiskiem odpadów. Takie składowanie jest niczym innym jak pozostawieniem odpadu w określonym miejscu niekoniecznie do tego przeznaczonym”[128].

W konstrukcji normatywnej domniemania dotyczącego władającego powierzchnią ziemi mamy odwołanie jednocześnie do instytucji prawa cywilnego, postępowania cywilnego i prawa administracyjnego, które łącznie tworzą domniemanie adresowane do władającego powierzchnią ziemi[129]. Domniemanie prawne materialne ma miejsce wtedy, gdy ustawa nakazuje przyjmować, że jeśli ktoś zdoła wykazać w postępowaniu dowodowym, że zaszło zdarzenie X, to wówczas należy uznawać na tej podstawie, iż zaszło zdarzenie Y (prawnie narzucona dyrektywa inferencyjna)[130]. Według Z. Ziembińskiego, „domniemania prawne ułatwiają dowód w tych przypadkach, w których ustawodawca uważał to

[127] Por. J. Jerzmański, *Nieprawidłowe deponowanie odpadów – podmioty odpowiedzialne*, PK 2010, nr 12, s. 44.

[128] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1688/07, LEX nr 530484.

[129] Por. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 172 i n.

[130] Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1997, s. 221.

za pożądane […], przerzucając na stronę przeciwną ewentualny ciężar obalenia domniemania”[131]. Domniemanie prawne tworzy narzuconą przez ustawę dyrektywę inferencyjną wnioskowania z jednych faktów o innych[132].

W literaturze z zakresu prawa cywilnego wypracowano główny nurt teorii związanej z instytucją domniemania. Dorobek ten jest wykorzystywany także w procesie stosowania oraz interpretacji przepisów u.o. Na gruncie ustawy z 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*[133] możemy mówić o dwóch rodzajach domniemań[134]. Jest to domniemanie faktyczne oraz domniemanie prawne. Według art. 231 k.p.c., sąd może uznać za ustalone fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów (domniemanie faktyczne). Zgodnie z art. 234 k.p.c. domniemania ustanowione przez prawo (domniemania prawne) wiążą sąd; mogą być jednak obalone, ilekroć ustawa tego nie wyłącza. Domniemanie faktyczne polega na tym, że sąd posiada kompetencję do uznania za ustalone fakty, co do istnienia których orzeka na podstawie wniosku wyprowadzonego z innych faktów ustalonych już według ogólnych reguł dowodowych. Wnioskowanie takie opiera sąd na swojej wiedzy, a w szczególności na doświadczeniu społecznym, pozwalającym dostrzec pewne typowe związki między określonymi rodzajami zdarzeń[135]. Domniemanie prawne wyznaczone jest przez normę prawną, która każe w swoisty sposób wiązać ze sobą dwie klasy faktów: 1) podstawę domniemania z 2) wnioskiem domniemania (faktem domniemywanym). Powiązanie to „polega na tym, że jeżeli sąd ustali zgodnie z ogólnymi regułami dowodowymi (a więc również i na zasadzie domniemania faktycznego) fakt stanowiący podstawę domniemania, to obowiązany jest przyjąć bez dowodu istnienie faktu wskazanego we wniosku domniemania”[136].

Jak wynika ze stanowiska SN, „Instytucja domniemania prawnego, zdefiniowana w przepisie art. 234 k.p.c. konstruowana jest w oparciu o przepisy prawa materialnego a nie procesowego, a jej istota wyraża się w tym, że dowód określonego w normie prawnej faktu zastępuje dowód faktu, z którego dana osoba wywodzi skutki prawne albo bezpośrednio dowód istnienia określonego prawa, stosunku prawnego lub jego istotnego elementu”[137].

Norma prawna może wskazywać jako przesłankę lub wniosek domniemania nie tylko jakieś zjawiska przebiegające w przyrodzie, ale także prawa lub stosunki prawne. W ten sposób można wyodrębnić domniemanie co do faktu i domniemanie

---

[131] *Ibidem*, s. 222.

[132] *Ibidem*.

[133] Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296 ze zm.

[134] W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 153.

[135] Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 59.

[136] *Ibidem*, s. 60.

[137] Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2010 r., V CSK 328/09, LEX nr 627251.

co do prawa. Wyróżnienie to nie posiada większego znaczenia prawnego, ponieważ budowa normy tworzącej domniemanie oraz jej funkcja jest w tych dwóch przypadkach identyczna[138].

W kategorii domniemań prawnych możemy wyróżnić: 1) domniemania prawne zwykłe (wzruszalne). Charakteryzują się tym, że dopuszczalne jest bez ograniczeń prowadzenie przeciwdowodu. Drugą kategorię tworzą domniemania prawne kwalifikowane, w stosunku do których szczególne normy prawne w sposób w nich wskazanych ograniczają dopuszczalność dowodu przeciwnego. Należy podkreślić, że przepisy prawne mogą także zakazywać w określonych przypadkach prowadzenie jakiegokolwiek dowodu przeciwnego (domniemania prawne niewzruszalne). Według A. Kunickiego, „Funkcja domniemań prawnych w zakresie rozkładu ciężaru dowodu jest funkcją wtórną w stosunku do głównego zadania tej konstrukcji, jakie stanowi ochrona praw podmiotowych oraz zaprowadzenie ładu i stabilności w sytuacjach niepewnych i wątpliwych”[139]. Jego zdaniem, zasadniczym polem funkcjonowania domniemań jest nie proces, lecz prawo materialne. Autor ten uważa, że rola domniemań prawnych jako środka ochrony praw podmiotowych szczególnie jaskrawo uwydatnia się w stosunkach prawa rzeczowego[140]. F. Zoll łączy problem domniemań z zagadnieniem dowodu. Uważa, że „domniemania prawne polegają na tym, że na podstawie przepisów ustawy dowód na fakt będący tylko w związku prawdopodobieństwa ze zdarzeniem, o które w procesie idzie, zastępuje dowód owego zdarzenia”[141].

W ocenie A. Woltera, rzeczą celową jest odróżnianie domniemania faktu od domniemania prawa i podział taki posiada „pokrycie w obowiązujących przepisach prawnych”[142]. W koncepcji M. Cieślaka, domniemania faktyczne opierają się jedynie na faktycznym związku zjawisk w przeciwieństwie do domniemań prawnych, których podstawą jest powiązanie normatywne. Autor ten wyodrębnia domniemania prawne w znaczeniu abstrakcyjnym i domniemania w znaczeniu konkretnym. Pierwsze nakazują z określonych ogólnie warunków wywieść wniosek o zajściu ogólnie określonego faktu i stają się po prostu normą prawną. Drugie obejmują konkretne wypadki i sprowadzają się do uznania określonego faktu ze względu na związek z konkretnymi warunkami. Norma domniemania konkretnego dotyczy konkretnego wypadku. M. Cieślak wskazuje na następujące funkcje domniemania: 1) skrócenie i uproszczenie postępowania dowodowego, 2) w ogóle umożliwienie dowodzenia, 3) regulowanie rozkładu ciężaru dowodu oraz 4) formalizowanie oceny dowodów[143].

---

[138] Z. Radwański, *Zarys części ogólnej*…, s. 60.

[139] A. Kunicki, *Domniemania w prawie rzeczowym*, Warszawa 1969, s. 15.

[140] *Ibidem*, s. 16.

[141] F. Zoll, *Prawo cywilne*, Poznań 1931, s. 273.

[142] A. Wolter, *Prawo cywilne*, *część ogólna*, Warszawa 1967, s. 35.

[143] Cyt. za: *ibidem*, s. 143.

Przy analizowaniu instytucji domniemania prawnego istotne znaczenie praktyczne ma dopuszczalność przeciwdowodu[144]. Oznacza ona możliwość wykazania faktów przeciwnych do faktów domniemywanych. Zgodnie z art. 234 k.p.c. domniemania ustanowione przez prawo (domniemania prawne) wiążą sąd. Mogą być one jednak obalone, ilekroć ustawa tego nie wyłącza. Jeżeli nie ma zastrzeżenia ustawowego, wniosek domniemania może być obalony przez ustalenie w sposób, który jest określony za pomocą ogólnych reguł dowodowych, że rzeczywistość jest inna niż wynika to z wniosku domniemania. Kwestionując przesłankę domniemania, a nie wniosek, nie nastąpi obalenie domniemania. Według Z. Radwańskiego i M. Zielińskiego, „obalenie domniemania prawnego polega na udowodnieniu, że rzeczywisty stan faktyczny lub prawny jest inny niż wskazany we wniosku domniemania"[145]. W celu obalenia domniemania można posługiwać się wszelkimi dopuszczalnymi środkami dowodowymi[146]. Do tego może dojść wówczas, gdy środki dowodowe dają podstawę do niewątpliwego ustalenia stanu faktycznego lub prawnego, który jest inny od wskazanego we wniosku domniemania. W sytuacji, kiedy wniosek domniemania wskazuje fakty, wówczas obalenie takiego domniemania sprowadza się do prostego dowodu, że w konkretnej, rozpatrywanej sprawie było inaczej[147].

Jak wynika z orzecznictwa SN, zasady wzruszania domniemania prawnego nie mają zastosowania do domniemania faktycznego ze względu na znaczne różnice pomiędzy tymi domniemaniami. „O ile domniemanie prawne, zawierające ustawowy nakaz przyjęcia określonego faktu w razie ustalenia innego faktu, wymaga obalenia w drodze dowodu przeciwnego, to domniemanie faktyczne, będące rozumowaniem sędziego opartym na wiedzy i doświadczeniu, może być wzruszone przez wykazanie nieprawidłowości tego rozumowania. Ta nieprawidłowość może polegać na tym, że fakt przyjęty przez sąd za podstawę wnioskowania o innym fakcie nie został ustalony, albo też na tym, że fakty składające się na podstawę domniemania faktycznego nie uzasadniają, w świetle wiedzy i doświadczenia życiowego, wyprowadzonego z niej wniosku"[148].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, analizując sytuację prawną posiadacza odpadów na gruncie art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r., stwierdził, że „Ustawa o odpadach jako posiadacza odpadów określa każdego, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną). Ponieważ faktycznie włada od-

[144] J. Dąbrowa, *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1962, s. 25.

[145] Z. Radwański, M. Zieliński, *Normy i przepisy prawa cywilnego*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007, s. 378.

[146] J. Nowacki, *Domniemania prawne*, Katowice 1976, s. 37.

[147] Z. Radwański, M. Zieliński, *Normy i przepisy*..., s. 378.

[148] Wyrok SN z dnia 30 marca 2000 r., III CKN 811/98, LEX nr 51364.

padami przede wszystkim ich wytwórca, a jest nim każdy, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (art. 3 ust. 3 pkt 22 ustawy o odpadach), obowiązkiem organu jest przede wszystkim przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego celem ustalenia posiadacza odpadów. Jeżeli okaże się to niemożliwe, wówczas działa domniemanie, iż władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. W takim wypadku organ winien ustalić, kto jest osobą władającą"[149].

W ocenie K. Gruszeckiego, podjętej na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. „w trakcie postępowania administracyjnego mającego na celu ustalenie podmiotów odpowiedzialnych za konkretne odpady w przypadku próby obalenia domniemania z art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach, organy administracji w pierwszej kolejności powinny podjąć działania zmierzające do ustalenia wytwórcy odpadów stanowiących przedmiot postępowania, a następnie komu zostały one przekazane oraz czy podmiot ten był upoważniony do ich przyjęcia"[150]. Według cytowanego wyżej autora, domniemanie wprowadzające odpowiedzialność za odpady władającego nieruchomością, na której się one znajdują, ma charakter obalany. W przypadku jego zanegowania znajduje zastosowanie dopiero wówczas, gdy przeprowadzenie innych środków dowodowych nie doprowadzi do ustalenia, kto jest posiadaczem odpadów. Zgodnie z ogólnymi regułami, ciężar dowodu w ocenie K. Gruszeckiego w tym zakresie został przeniesiony na podmiot zmierzający do podważenia twierdzeń wynikających z domniemania.

Obalenie domniemania wywodzonego z treści art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o. może nastąpić po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w indywidualnej sprawie. Do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 26 u.o. wymagane jest ustalenie istnienia odpadów, ich składowania w miejscu nieprzeznaczonym do składowania lub magazynowania oraz podmiotu zobowiązanego do usunięcia nielegalnie składowanych odpadów. Z treści art. 26 ust. 1 u.o. wynika z mocy samego prawa dla posiadaczu odpadów obowiązek niezwłocznego ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Posiadacz odpadów jest zobowiązany wykonać go bez wezwania, a w razie jego bezczynności, organ administracji publicznej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów ich usunięcie. Nakaz usunięcia odpadów jest wydawany w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a. i musi być zgodny z wymaganiami formalnym wskazanym w art. 107 k.p.a. Decyzja nakazująca usunięcie odpadów powinna zawierać elementy wskazane w art. 25 ust. 6 u.o. Obowiązkiem organu administracji prowadzącego postępowanie na

[149] Wyrok WSA w Warszawie z 15 dnia czerwca 2004 r., IV SA 2710/03, LEX nr 152400.

[150] K. Gruszecki, *Odpowiedzialność administracyjna za odpady*, *Glosa*, „Prawo Gospodarcze w Orzecznictwie i Komentarzach" 2005, nr 3, s. 143.

podstawie art. 26 u.o. jest ustalenie m.in. kwestii związanych z rodzajem i ilością zgromadzonych odpadów. Organ powinien dokonać ustalenia stanu faktycznego zgodnie z przepisami k.p.a. Zgodnie z art. 7 k.p.a., organ orzekający winien podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Stosownie do treści art. 77 § 1 k.p.a. – organ obowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Wydanie rozstrzygnięcia w trybie art. 26 u.o. powinno być poprzedzone kompleksowym zebraniem i rozpatrzeniem materiału dowodowego.

W przypadku, gdy nie można ustalić podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za odpady, powinno zacząć działać domniemanie. Inaczej mówiąc, jeśli domniemanie nie zostanie obalone, odpowiedzialność za odpady będzie ponosił władający powierzchnią ziemi, na której odpady się znajdują. Jeżeli odpady nie zostaną usunięte zgodnie z obowiązkiem wyrażonym w art. 26 ust. 1 u.o., wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Wyjątkiem jest sytuacja, w której obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami. Zdaniem WSA, „1. Władający powierzchnią ziemi może się zwolnić z odpowiedzialności za odpady tylko w jeden sposób – wykazując, że odpadem włada lub władał faktycznie inny podmiot, czyli wskazać wyraźnie na innego posiadacza odpadów. 2. Obowiązek usunięcia odpadów ciąży na posiadaczu odpadów, a jego odpowiedzialność oparta jest na obiektywnym fakcie zalegania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Dla sprawy nie ma zatem znaczenia dowodzenie, że władający powierzchnią ziemi nie wytworzył odpadów, skoro nie prowadzi to do ustalenia tożsamości innego ich posiadacza”[151].

Regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje nakaz usunięcia takich odpadów z terenów zamkniętych oraz z nieruchomości, którymi gmina włada jako władający powierzchnią ziemi, a niebędących w posiadaniu innego podmiotu. Władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z nieruchomości, do której nie posiada on tytułu prawnego, z której jest obowiązany usunąć odpady. Jeżeli sytuacja dotyczy wykonania zastępczego, powinien umożliwić organowi egzekucyjnemu wykonanie decyzji w tym zakresie.

Władającemu powierzchnią ziemi przysługuje od posiadacza odpadów wynagrodzenie za udostępnienie nieruchomości. W decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania określa się w szczególności: 1) termin usunięcia odpadów; 2) rodzaj odpadów; 3) sposób usunięcia odpadów.

[151] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 692/13, LEX nr 1413135.

9.2.12. Zasada przekazywania odpadów i przenoszenia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 27 ust. 1 u.o. wytwórca odpadów jest obowiązany do gospodarowania wytworzonymi przez siebie odpadami. Wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom, które działają legalnie[152]. Oznacza to, że muszą oni posiadać: 1) zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub 2) koncesję na podziemne składowanie odpadów, pozwolenie zintegrowane, decyzję zatwierdzającą program gospodarowania odpadami wydobywczymi, zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – na podstawie odrębnych przepisów lub 3) wpis do rejestru w zakresie dotyczącym posiadaczy odpadów prowadzących przetwarzanie odpadów zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, transportujących odpady, sprzedawców odpadów i pośredników w obrocie odpadami, chyba że działalność taka nie wymaga uzyskania decyzji lub wpisu do rejestru. Jeżeli wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów przekazuje odpady następnemu posiadaczowi odpadów, który posiada odpowiednią decyzję albo posiada wpis do rejestru w zakresie dotyczącym posiadaczy odpadów prowadzących przetwarzanie odpadów zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami, z chwilą ich przekazania, przechodzi na tego następnego posiadacza odpadów. Posiadacz odpadów, który przekazał odpady transportującemu odpady, nie jest zwolniony z odpowiedzialności za zbieranie lub przetwarzanie odpadów, do czasu przejęcia odpowiedzialności przez następnego posiadacza odpadów, który posiada wymaganą decyzję albo posiada wpis do rejestru.

Zwolnienie z odpowiedzialności wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych za zbieranie lub przetwarzanie tych odpadów następuje z chwilą dokonania unieszkodliwienia tych odpadów przez następnego posiadacza odpadów przez termiczne przekształcenie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych w spalarni odpadów niebezpiecznych. W takiej sytuacji potwierdzeniem przejścia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami na następnego posiadacza odpadów jest dokument potwierdzający unieszkodliwienie.

Jak wynika z art. 27 ust. 7 u.o., sprzedawca odpadów oraz pośrednik w obrocie odpadami nie przejmują odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, jeżeli nie są posiadaczami tych odpadów. Osoba fizyczna i jednostka organiza-

[152] Zob. szerzej. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 63.

cyjna niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi tylko takie rodzaje odpadów, za pomocą takich metod odzysku, określonych w przepisach wykonawczych, i w takich ilościach, które mogą bezpiecznie wykorzystać na potrzeby własne. Posiadacz odpadów może przekazywać osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej niebędącym przedsiębiorcami określone rodzaje odpadów do wykorzystania na potrzeby własne za pomocą dopuszczalnych metod odzysku, zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach. W art. 28 u.o. uregulowane są zasady odpowiedzialności w przypadku korzystania przez wytwórców odpadów ze wspólnego lokalu. Istnieje możliwość przeniesienia odpowiedzialności za wytworzone odpady na rzecz jednego z nich lub na rzecz wynajmującego lokal, jeżeli podmiot ten zapewni postępowanie z przyjętymi odpadami w sposób zgodny z ustawą. W takim przypadku przeniesienie odpowiedzialności oznacza przeniesienie praw i obowiązków ciążących na wytwórcy odpadów. Warunkiem przeniesienia takiej odpowiedzialności jest zawarcie umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

9.2.13. Zasada obowiązkowego przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach

Ogólny obowiązek przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach oraz warunki ich eksploatacji reguluje art. 28 u.o. Instalacje oraz urządzenia do przetwarzania odpadów mogą być eksploatowane tylko wówczas, gdy: 1) spełniają wymagania ochrony środowiska, w tym nie powodują przekroczenia standardów emisyjnych, o których mowa w przepisach o ochronie środowiska oraz 2) pozostałości powstające w wyniku działalności związanej z przetwarzaniem odpadów będą przetwarzane z zachowaniem wymagań określonych w ustawie[153]. Zdaniem E.S. Kempy, możemy mówić o gospodarce odpadami, w której jest możliwe maksymalne zawracanie i wykorzystanie składników odpadów jako tzw. surowców wtórnych lub odpadów surowcowych. Technologie te są oparte najczęściej na jak najlepszym rozdzielaniu różnych składników odpadów z uwzględnieniem wymogu selektywnego ich gromadzenia już w miejscach ich powstawania[154].

Zakazy związane z przetwarzaniem odpadów poza instalacjami lub urządzeniami uregulowane są w art. 30 u.o.[155] Marszałek województwa ze względów bezpieczeństwa może zezwolić, w drodze decyzji, na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami. Zezwolenie na spalanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami dla terenów zamkniętych wydaje regionalny dyrektor ochrony

[153] Por. W. Hryb, *Sortownie odpadów*, „Recykling" 2010, nr 3, s. 17.

[154] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami*…, s. 213.

[155] Zob. B.B. Kłopotek, *Rozprowadzanie odpadów na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszania gleby*, OiŚ 2011, nr 6, s. 19–24.

środowiska. Organem właściwym do wydania zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami jest organ właściwy ze względu na miejsce spalania odpadów (art. 31 ust. 3 u.o.).

9.2.14. Wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów

Wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów może nastąpić w drodze decyzji wydanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Przy wydawaniu takiej decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska powinien kierować się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi oraz wymaganiami analizowanej wcześniej zasady przezorności (art. 32 ust. 1 u.o.). Przesłankami wydania takiej decyzji może być m.in. naruszenie hierarchii sposobów postępowania z odpadami, polegające na niewysegregowaniu odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania lub zakazu dotyczącego postępowania z odpadami niebezpiecznymi.

Obowiązki posiadacza odpadów dotyczące ogólnych zasad postępowania z nimi uregulowane są w art. 33 ust. 1 u.o. Z przepisu tego wynika, że posiadacz odpadów jest obowiązany do postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarki odpadami, o których mowa w art. 16–31 u.o., w tym do prowadzenia procesów przetwarzania odpadów w taki sposób, aby procesy te oraz powstające w ich wyniku odpady nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, a także w sposób zgodny z przepisami o ochronie środowiska i planami gospodarki odpadami.

Rozdział 10. Plany gospodarki odpadami

Plany gospodarki odpadami stanowią istotną część zakresu przedmiotowego analizowanej w poprzednim rozdziale zasady bliskości. Instrument planów gospodarki odpadami jest równocześnie ważnym elementem całego procesu gospodarowania odpadami[1]. Jest on przede wszystkim pochodną ogólnej dyrektywy planowania gospodarczego[2], wszystkich działań w ochronie środowiska[3]. Należy podkreślić, że generalnie proces planowania nakierowany jest na wywieranie wpływu organów tworzących plany na określone sfery życia ludzkiego, które objęte są procesem planowania[4]. W ocenie K. Strzyczkowskiego, „W obrębie planowania administracyjnego podstawowe znaczenie jest przypisywane zasadom i instrumentacji prawnej w takich kwestiach, jak: sfera wolności od planowania, zakresu uznania planowego, kontroli legalności i gwarancji planów"[5]. M. Królikowska-Olczak uznaje natomiast za słuszny pogląd akcentujący istotę planowania jako metody koordynacji celów i środków, synchronizacji działań i środków do realizacji określonych celów[6].

Na początku dalszych rozważań warto przytoczyć kilka najczęściej spotykanych w literaturze definicji planu. Dadzą one ogólny pogląd na sposoby rozumienia tego pojęcia w literaturze. Według J. Gościńskiego, „mamy wprawdzie zbiory zasad i wytycznych planowania oraz sporządzania planów, nie ma natomiast ani aksjomatycznej teorii planowania, ani też poprawnych naukowo definicji planu i procesu planowania"[7]. Autor ten postrzega plan jako dokument zatwierdzony

---

[1] Zob. więcej na temat pojęcia instytucji prawa ochrony środowiska A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska geneza rozwój perspektywy*, Warszawa 2010, s. 21–28.

[2] Zagadnienia prawne aktów planowania rozważane były w pracach powojennych. Zob. W. Brzeziński, *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948, s. 15; M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Służewski (red.), *Prawo administracyjne część ogólna*, Warszawa 1954, s. 24 i n.; W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 64 i n.; Z. Rybicki, *Z problematyki prawnej aktów planowania*, PiP 1956, z. 1, s. 49 i n.; A. Chełmoński, *Niektóre zagadnienia prawne aktów administracyjnych w organizacji gospodarki uspołecznionej*, *ibidem*, 1957, z. 9; F. Longchamps de Berier, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce narodowej*, *ibidem*, 1958, z 1, s. 14.

[3] Zob. szerzej E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 30–34.

[4] K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 13.

[5] *Ibidem*, s. 15.

[6] M. Królikowska-Olczak, *Problemy prawne zarządzania działalnością gospodarczą prowadzoną przez kapitalistyczne podmioty gospodarcze w państwach socjalistycznych na przykładzie Polski*, Łódź 1990, s. 101.

[7] J. Gościński, *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, Warszawa 1977, s. 243.

„przez osobę lub zespół do tego upoważniony, będący zatem aktem planistycznym uzyskanym jako efekt procesu planowania. Jest to zatem decyzja określająca cele, zadania i sposób ich realizacji w ściśle określonym czasie, ustalająca rezultat końcowy działań koniecznych do wykonania zadania w sposób efektywny. Istota rzeczy polega na tym, że jest to decyzja, którą można wyegzekwować, określając przyszły pożądany stan systemu będącego przedmiotem planowania oraz sposób osiągnięcia zamierzonego stanu na koniec okresu objętego planem”[8]. J. Kryński określa plan jako „zbiór decyzji planistycznych dotyczących gospodarki narodowej”[9]. R.L. Ackoff twierdzi, że „Plan jest zapisem złożonego zbioru wzajemnie na siebie oddziałujących decyzji”[10]. Z definicji tych wynika, że plan najczęściej odzwierciedla pożądany stan rzeczy w danej dziedzinie, którego realizacja nie jest pewna i jest związana z ryzykiem wystąpienia okoliczności, które nie muszą być objęte planem.

W postępowaniu z odpadami obowiązek przygotowania planów gospodarki odpadami jest związany z niepewnością wystąpienia zagrożeń w związku z procesem gospodarowania nimi. J. Mothes, omawiając sposoby podejmowania decyzji, analizuje pojęcie sytuacji niepewnej, która występuje, gdy wpływ na skutki mają zmieniające się parametry, na temat których nie ma żadnych informacji o możliwych ich zmianach. Znając te zależności występowania takiej niestabilnej sytuacji, powinniśmy określić cele działalności planowanej[11]. F. Piontek, S. Dziadek, J. Kusztal, Z. Łabno uważają, że zagadnienia ochrony środowiska reprezentowane są w wielu planach tematycznych. Ich zdaniem, rzeczywista procedura planowania ochrony środowiska jest bardzo trudna do opisania i oceny, ponieważ wymaga uchwycenia wszystkich nieformalnych związków, które występują w procesie przygotowania, podejmowania i przekazywania decyzji. Struktura formalna procesu planowania nie zawsze sprzyja też podejmowaniu działań racjonalnych w zakresie reprodukcji i wykorzystania środowiska przyrodniczego. Jeżeli procedura formalna nie zapewnia racjonalności działania, może to m.in. powodować odchylenia między procedurą rzeczywistą i formalną i świadczyć o braku skuteczności obowiązujących aktów prawnych[12]. J. Łętowski słusznie podnosi, że „Polityczno-ekonomiczne ewolucje pojęcia planu powodują, że samo określenie »plan« dla prawnika niewiele znaczy. Plan może być planem-normą lub też planem informacją; jeśli w pewnej sytuacji uznamy go za normę, odnosić

[8] *Ibidem*, s. 246.

[9] J. Kryński, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, Warszawa 1976, s. 16.

[10] R.L. Ackoff, *Zasady planowania w korporacjach*, przeł. A. Szeworski, Warszawa 1973, s. 25.

[11] J. Mothes, *Sytuacje niepewne a podejmowanie decyzji w przemyśle*, przeł. S. Budkowski, Warszawa 1972, s. 11.

[12] F. Piontek, S. Dziadek, J. Kusztal, Z. Łabno, *Planowanie procesów ochrony i kształtowania środowiska* [w:] S. Jarzębski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie procesów ochrony środowiska na szczeblu centralnym i regionalnym*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980, s. 79.

się będzie z reguły tylko do konkretnej sytuacji i niczego nie przesądzi na przyszłość. […]. Słowem, prawna problematyka planowania wiąże się dzisiaj z wielkimi komplikacjami i mnóstwem niejasności; nauka czyni pewne wysiłki, aby wprowadzić tu pewien stały porządek, trudno jednak mówić, aby dzisiaj odnosiła na tym polu szczególne sukcesy"[13].

Cele planów gospodarki odpadami są jednocześnie ogólnymi celami wynikającymi z prawa ochrony środowiska i polityki ekologicznej. Zadania są natomiast ich skonkretyzowaniem w treści planów. Przy wyznaczaniu celów i zadań planów należy uwzględniać w miarę potrzeb i możliwości wymagania najlepszych dostępnych technik. Właściwością wszystkich założeń planistycznych jest przeświadczenie nie tylko o możliwości przewidywania przyszłości, ale przede wszystkim o prawdopodobieństwie jej kształtowania w sposób odpowiadający grupom planującym[14]. W orzecznictwie sądów administracyjnych, ukształtowanym na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. wyrażony został pogląd, według którego „1. Plany gospodarki odpadami, mając charakter programu działania, obowiązują w zasadzie jedynie »wewnątrz:« administracji i nie mogą w sposób bezpośredni wywoływać skutków prawnych w sferze podmiotów »zewnętrznych« wobec administracji, jakkolwiek w pewnych sytuacjach na mocy konkretnych przepisów ustawy mogą one wywoływać pośrednio również skutki prawne w odniesieniu do podmiotów poza strukturami administracji. 2. Określenie podmiotu, na którym spoczywają obowiązki zgodnie z planem gospodarki odpadami, winno być dokonane w sposób zindywidualizowany i jednoznaczny"[15]. Z orzeczenia tego wynika ponadto, że plany gospodarki odpadami zawierają wytyczne obowiązujące jedynie wewnątrz administracji. Ustalają one dyrektywy praktyczne dotyczące zasad postępowania z odpadami.

W. Hoff uważa, że wytyczne w prawie administracyjnym należy definiować wystarczająco szeroko, aby można było objąć różne warianty ich konstrukcji[16]. Posiadają one, zdaniem tego autora, następujące cechy: 1) wydawane są nie na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego, jak akty powszechnie obowiązujące, lecz co najwyżej na wskazanej przez przepisy o kierowaniu i nadzorze; 2) nie powinny występować bez żadnej podstawy prawnej, chociaż konstrukcja ich podstawy może występować w wariantach o różnym stopniu szczegółowości lub też ich pojawienie się może być spowodowane mechanizmami prawnymi innymi, niż bezpośrednie ich wskazanie w przepisach kompetencyjnych; 3) wytyczne są obowiązkowe dla organów, do których je skierowano; 4) treścią wytycznych nie

[13] J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 164.

[14] Z. Kowalewski, *Nauka a planowanie jej rozwoju*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967, s. 105.

[15] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Po 135/08, LEX nr 522573.

[16] Zob. W. Hoff, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987, s. 20 i n.

jest konkretne określenie obowiązków adresata, lecz ogólna, najczęściej w postaci typowej normy, regulacja danego zagadnienia; 5) powinny być ograniczone do wewnętrznej sfery działania aparatu administracyjnego, w bardzo szerokim jej rozumieniu[17]. I. Lipowicz, analizując sferę wewnętrzną administracji, podnosi, że związane z planowaniem akty normują zachowania adresatów, usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego administracji[18]. H. Rot i K. Siarkiewicz, charakteryzując normy aktów kierownictwa wewnętrznego, wskazują na trzy główne ich elementy: 1) możliwość normowania zachowań adresatów usytuowanych wewnątrz określonego układu organizacyjnego organów; 2) ogólne związanie aktu normatywnego przepisami prawnymi warunkującymi organizację i kompetencje organów; 3) brak ustawowego obowiązku ogłaszania aktu normatywnego[19].

Ochrona środowiska opiera się na zasadzie, według której środki zabezpieczające realizację planowych zadań gospodarczych powinny sprzyjać równocześnie realizacji zadań ze sfery ochrony środowiska[20]. T. Rabska zwraca uwagę, że poprzez normy planowe, określające zadania i środki ich realizacji następuje faktyczne ograniczanie kompetencji udzielonych poszczególnym podmiotom gospodarczym w przepisach prawnych. Obok kryterium legalności działania podstawowe znaczenie ma kryterium zgodności działań z prawem[21]. W ocenie M. Górskiego, „Plany powinny uwzględniać zapobieganie powstawaniu odpadów, bezpieczne nimi gospodarowanie, z uwzględnieniem gospodarowania odpadami niebezpiecznymi i komunalnymi, ograniczenie ilości składowanych odpadów oraz potrzebę utworzenia oraz utrzymania zintegrowanej i wystarczającej w skali kraju sieci urządzeń i instalacji do unieszkodliwiania odpadów”[22].

Ważnym elementem planów gospodarki odpadami jest przede wszystkim odpowiednia konstrukcja celów związanych z planowaniem gospodarki odpadami, które można sprowadzić do sumy właściwości pojedynczych zadań organów administracyjnych w postępowaniu z odpadami[23]. Badając rodzaje planów gospodarki odpadami, należy odróżnić metody planowania, które mają charakter ogólny, uniwersalny oraz takie, które dotyczą określonych rodzajów planów. Ogólne zasady metodyczne mówią o tym, jakie zagadnienia, w jakiej kolejności i jak trzeba rozwiązywać w toku opracowywania planów[24]. W ocenie J. Dawi-

[17] *Ibidem*, s. 22–23.

[18] Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 69 i n.

[19] H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 89.

[20] W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 318.

[21] T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1990, s. 35.

[22] M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 53.

[23] Zob. też, W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, z. 2, s. 11.

[24] K. Powrwit, *Z teorii i praktyki planowania*, Warszawa 1970, s. 208.

dowicza, „Odpowiednio prowadzona gospodarka odpadami, pozwala zachować wymogi ochrony środowiska, czystości i odpowiednich warunków sanitarnych w miejscach zamieszkania ludności, przy kosztach akceptowanych przez społeczeństwo. W związku z powyższym bardzo ważnym problemem jest opracowywanie planów gospodarki odpadami, których jednym z elementów jest system gospodarowania odpadami”[25].

Plany powinny być tworzone przy uświadomieniu sobie celów wynikających z polityki ekologicznej. B. Lipowicz zwraca uwagę, że problematyka planowania w ochronie środowiska oznacza to, że środki, które zapewniają realizację planowanych zadań gospodarczych, mogą być również stosowane do realizacji zadań w ochronie środowiska[26]. B.K. Prandecka, analizując problematykę planowania użytkowania i ochrony środowiska, twierdzi, że „Wszelkie działanie indywidualne i zbiorowe, jeżeli ma być skuteczne i efektywne, musi być planowe i odpowiednio wcześniej zaplanowane, tzn. musi polegać na realizacji wytyczonych celów i zadań za pomocą określonych środków, w danym czasie i miejscu oraz w przewidzianych uwarunkowaniach”[27]. W ocenie P. Manczarskiego, przygotowanie planu gospodarki odpadami jest formą podejmowania decyzji strategicznej umożliwiającej przewidywanie kierunków rozwoju i wyników jakiejś określonej działalności w ciągu danego czasu[28]. Jego zdaniem, plan gospodarki odpadami pozwala na bardziej precyzyjne obliczenie kosztów systemu gospodarki odpadami i tworzy podstawy do prowadzenia analiz i ocen inwestycji niezbędnych na potrzeby systemu[29].

W ogólnym ujęciu tworzenie planów gospodarki odpadami powinno być poprzedzone wyznaczeniem celu, warunków działania oraz środków prowadzących do realizacji tych celów. Ogólne cele planów gospodarki odpadami powinny obejmować wymagania wynikające z zasady bliskości. Cele i zadania planów muszą być także spójne z treścią regulacji prawnych i dokumentów politycznych dotyczących gospodarki odpadami. J. Zajchowski podnosi, że „Aktualny stan badań nad planowaniem i planami nie pozwala na jednoznaczną i nie budzącą wątpliwości definicję planu w skali gospodarki”[30]. W procesie modelowania zjawisk

[25] J. Dawidowicz, *Systemy ekspertowe i sztuczne sieci neuronowe w zagadnieniach gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 24.

[26] B. Lipowicz, *regulacje prawne i rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, [w:] Z. Blok (red.), *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, Warszawa 1987, s. 243.

[27] B.K. Prandecka, *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, Warszawa 1991, s. 75.

[28] P. Manczarski, *Plany gospodarki odpadami – podstawy metodyczne procesu planowania*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 118.

[29] *Ibidem*.

[30] J. Zajchowski, *Plan w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] W. Maciejewski (red.), *Informacyjne problemy planowania*, Warszawa 1982, s. 35.

gospodarczych znaczenie posiada dopuszczalność i konieczność różnego grupowania informacji zawartych w planie. Istnienie planów o różnym horyzoncie czasowym oraz ich zróżnicowanie ze względu na treść i funkcje wymaga wyraźnego określenia modelu konstrukcji, który może być zastosowany[31]. W opisie i modelowaniu zjawisk gospodarczych szczególną uwagę należy zwrócić na zróżnicowanie procesów o charakterze masowym i powtarzalnym od procesów i zjawisk charakteryzujących się dużą niepodzielnością i rzadką powtarzalnością[32]. Plany gospodarki odpadami w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. reguluje art. 28. Według tego przepisu, państwa członkowskie zapewniają, aby ich właściwe organy opracowały co najmniej jeden plan gospodarki odpadami zgodnie z art. 1, 4, 13 i 16. Plany te z osobna lub łącznie powinny pokrywać cały obszar geograficzny danego państwa członkowskiego. Plany te zawierają analizę bieżącej sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami na danym obszarze geograficznym, jak również określają środki, jakie należy zastosować, aby udoskonalić racjonalne z punktu widzenia środowiska przygotowanie do ponownego użycia, recyklingu, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów i ocenę tego, w jaki sposób plan wspiera realizację celów i przepisów dyrektywy.

Plan gospodarki odpadami zawiera, w odpowiednich przypadkach i z uwzględnieniem poziomu geograficznego i pokrycia danego obszaru planowania, przynajmniej następujące informacje: a) rodzaj, ilość i źródło odpadów powstających na danym terytorium; odpady, które prawdopodobnie zostaną przemieszczone poza terytorium kraju lub na nie, a także ocenę kształtowania się strumieni odpadów w przyszłości; b) obowiązujące dotychczas systemy zbierania odpadów oraz większe instalacje do unieszkodliwiania i odzysku odpadów, w tym wszelkie szczególne rozwiązania dotyczące olejów odpadowych, odpadów niebezpiecznych lub strumieni odpadów objętych szczegółowymi przepisami wspólnotowymi; c) ocenę potrzeby tworzenia nowych systemów zbierania, zamknięcia istniejących obiektów, dodatkowej infrastruktury na potrzeby odpadów zgodnie z art. 16 oraz, w razie potrzeby, inwestycji związanych z powyższym; d) w razie potrzeby wystarczające informacje dotyczące kryteriów lokalizacji do celów identyfikacji obiektów oraz wydolności przyszłych instalacji do unieszkodliwiania lub większych instalacji do odzysku; e) ogólną politykę w sprawie gospodarowania odpadami, wraz z planowanymi technologiami i metodami gospodarowania odpadami lub polityki w sprawie odpadów powodujących konkretne problemy w gospodarowaniu odpadami. Plan gospodarki odpadami może zawierać, z uwzględnieniem poziomu geograficznego i pokrycia danego obszaru planowania, następujące informacje: a) aspekty organizacyjne związane z gospodarowaniem odpadami, w tym również opis podziału odpowiedzialności między podmioty publiczne i prywatne zajmujące

[31] *Ibidem*, s. 36.
[32] *Ibidem*.

się gospodarowaniem odpadami; b) ocenę użyteczności i przydatności stosowania instrumentów ekonomicznych i innych do rozwiązywania problemów związanych z odpadami, z uwzględnieniem potrzeby utrzymywania niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) wykorzystywanie kampanii informacyjnych i kierowanie informacji do ogółu społeczeństwa lub konkretnej grupy konsumentów; d) skażone w przeszłości miejsca unieszkodliwiania odpadów i środki dla ich przywrócenia do poziomu wymagań prawnych.

Przyczyny opracowywania planów gospodarki odpadami zostały określone w art. 34 ust. 1 u.o. Obejmują one: osiągnięcie celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami. W każdym planie musi występować zbiór stałych elementów, które powinny ukształtować kolejność zamierzonych działań. Są to ustalenia, które wskazują: 1) cel działania, 2) środki działania, 3) sposób działania, 4) miejsce działania, 5) czas działania oraz 6) ewentualnie – wykonawców działania[33]. Według B. Kozłowskiej, „Plany muszą stworzyć podstawy dla wprowadzenia do gospodarki odpadami nowoczesnych metod zarówno w sferze technologii, jak i ekonomi oraz zarządzania z perspektywą rozwiązań długofalowych, skutkujących zarówno zmniejszeniem ilości odpadów, jak i maksymalnym ograniczeniem negatywnych skutków dla środowiska”[34]. W orzeczeniu wydanym na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. NSA wyraził pogląd, według którego „Uchwała w sprawie planu gospodarki odpadami nie jest aktem prawa miejscowego, bo nie zawiera norm powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Jest ona uchwałą nienormatywną podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.”[35] J.P. Tarno zwraca uwagę, że „Istotną cechą tych aktów, odróżniającą je od aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest to, że w następstwie ich wydania powstaje nowa sytuacja prawna (nałożenie obowiązku, nadanie uprawnienia, zniesienie istniejącego stosunku prawnego). Tymczasem akty i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stwierdzają jedynie istnienie obowiązku lub uprawnienia, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa”[36]. Jego zdaniem, od samego początku

[33] Zob. P. Sulmicki, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Warszawa 1973, s. 95.

[34] B. Kozłowska, *Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu planów gospodarki odpadami. Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007, s. 88.

[35] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2695/11, LEX nr 1251991.

[36] J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 39.

NSA opowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”[37]. A. Chełmoński słusznie podnosi, że w literaturze analiza problematyki prawnej planowania koncentruje się głównie na ustaleniu miejsca aktów planowania wśród źródeł prawa i prawnych form działania administracji oraz stosunku norm planowych do norm prawa administracyjnego, a zwłaszcza na odpowiedzi na pytanie, czy plany, a także normy planowe mają charakter aktów generalnych czy indywidualnych[38]. W ocenie J. Jeżewskiego, chociaż planowanie samo nie tworzy prawa, to jednak norma prawna może z aktami planowania lub ich ustaleniami wiązać następstwa prawne o charakterze proceduralnym lub materialno-prawnym[39].

Charakter prawny planów gospodarki odpadami analizowany był w doktrynie prawa ochrony środowiska na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. Wyraźnie zaznaczone zostały trzy zasadnicze stanowiska. Według M. Bar, plany gospodarki odpadami tak samo jak programy ochrony środowiska nie mają charakteru normatywnego, obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków usytuowanych na zewnątrz administracji[40]. W ocenie M. Górskiego, plany takie mają charakter aktów polityki administracyjnej[41]. Z. Bukowski zwraca uwagę, że plany gospodarki odpadami mają moc powszechnie obowiązującą, dotyczą podmiotów niezależnych od administracji i spełniają warunek uznania niezbędny do traktowania ich jako akty prawa miejscowego[42]. Zdaniem A. Lipińskiego, nie jest dostatecznie jasne, czy oraz ewentualnie w jakim zakresie plany gospodarki odpadami mogą być aktami prawa miejscowego[43]. W. Radecki uważa, że w obowiązującym stanie prawnym należy zwrócić uwagę przede wszystkim na trzy przepisy ustawy o odpadach: 1) art. 33 ust. 1 u.o., ujęty jego zdaniem w postaci zasady i zobowiązujący posiadacza odpadów do postępowania z nimi w sposób zgodny m.in. z planami gospodarki odpadami, 2) art. 46 ust. 1 pkt 2 u.o., według którego właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w przypadku, gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z planami gospodarki odpadami oraz 3) art. 127 ust. 5 u.o., według którego w przypadku, gdy budowa składowiska odpadów nie jest określona w wojewódzkim planie gospo-

[37] *Ibidem*, s. 40.

[38] A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980, s. 469.

[39] J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 325.

[40] M. Bar, [w:] L. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 189–190.

[41] M. Górski, *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, PK 2004, nr 7, s. 28.

[42] Z. Bukowski, *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, OŚP 2003, nr 1, s. 20.

[43] A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 270.

darki odpadami, organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów odmawia wydania tego pozwolenia. Według tego autora, zwłaszcza dwa ostatnie przepisy nakazują spojrzeć na plany gospodarki odpadami nie od strony formy, lecz treści. W. Radecki podnosi, że „nie jest wykluczona obrona stanowiska, że wojewódzki plan gospodarki odpadami ma charakter aktu prawa miejscowego, mimo że ustawa takim mianem go nie określa”[44]. Analiza treści przepisów wskazanych przez W. Radeckiego nie dostarcza argumentów za uznaniem normatywnego charakteru planów gospodarki odpadami. J. Kierzkowska, badając problematykę planu gospodarki odpadami jako instrumentu gospodarowania odpadami na gruncie ustawy o odpadach z 2001 r., stwierdza, że plany te nie posiadają cech aktów normatywnych *sensu stricto*. Jej zdaniem, „przepisy zawarte w planach gospodarki odpadami zawierają przepisy określające kierunki i sposoby działania określonych organów i podmiotów wchodzących w skład struktury samorządowej. I choć nie powinny mieć wpływu na podmioty niepodporządkowane organizacyjnie organom j.s.t., to trzeba domniemywać, że wiążą one w sposób absolutny podmioty i organy wchodzące w skład struktury samorządowej, a w szczególności podporządkowane jej organizacyjnie. Zatem z całą pewnością plany gospodarki odpadami możemy uznać za akty prawa wewnętrznego”[45]. W ocenie cytowanej autorki, dokumenty te jako akty planistyczne nie mogą być deprecjonowane prawnie, gdyż wyraźnie stanowią określony program działania. Tworzenie programu rzeczowego nie miałoby sensu, gdyby uznać go za niewiążący. Plany mają szczególne znaczenie jako dokument analizujący pewne działania i planowane przedsięwzięcia dające określone skutki finansowe[46].

Spór wokół rozstrzygnięcia tego problemu nie jest zamknięty[47]. Światło na sposób analizowania tego zagadnienia rzuca pogląd przedstawiony przez J. Bocia, który twierdzi, że „W całości rodzących się problemów wartości normatywnej aktów planistycznych i ich zwierzchności wobec aktów prawa miejscowego istotne są te sformułowania, które traktują akty planistyczne jako klasyczną podstawę działania organu administracyjnego. Przy czym działanie to może mieć formę wypowiedzi generalnej albo formę wypowiedzi zindywidualizowanej. Zarazem warto od razu zaznaczyć, że ranga aktu nie ma znaczenia, gdyby z postanowień ustawy wynikał obowiązek jego przestrzegania, a ustawowe uzależnienie jakiegoś skutku od przestrzegania na przykład zwyczaju jest tak samo ważne jako ustawowe uzależnienie od przestrzegania aktu planistycznego, który nie ma waloru

[44] W. Radecki, *Ustawa o odpadach.Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2013; LEX 2013 nr 8817.

[45] J. Kierzkowska, *Plan gospodarki odpadami jako prawny instrument gospodarowania odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 384.

[46] *Ibidem*.

[47] Na temat charakteru prawnego planów gospodarki wodnej por. także uwagi W. Brzezińskiego, *Administracyjno-prawne zagadnienia siły wodnej oraz dróg wodnych w Polsce*, Kraków 1958, s. 59.

aktu prawa miejscowego"[48]. Uchwała w sprawie uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (WPGO) nie stanowi aktu prawa miejscowego, w przeciwieństwie do uchwały sejmiku w sprawie wykonania tego planu, która podlega publikacji we właściwym „Dzienniku Urzędowym Wojewody". Uchwała w sprawie uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami stanowi natomiast akt organu jednostki samorządu terytorialnego nie będący aktem prawa miejscowego, podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* – p.p.s.a.)[49]. Uchwalenie WPGO jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Charakter sprawy powinien przesądzać, że należy ona do zakresu samorządu terytorialnego. A. Szewc i T. Szewc uważają, że „Układem odniesienia dla oceny legalności uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego jest prawo. Uchwały są badane pod kątem ich zgodności z prawem. Ustawy samorządowe nie precyzują jednak, czym jest tak rozumiane prawo; nie wyjaśniają na czym zgodność ta ma polegać"[50].

W orzeczeniu wydanym na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. NSA wyraził pogląd, według którego „Uchwała w sprawie planu gospodarki odpadami nie jest aktem prawa miejscowego, bo nie zawiera norm powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Jest ona uchwałą nienormatywną podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a."[51] W obwiązującym stanie prawnym nie można zatem opowiedzieć się za uznaniem normatywnego charakteru planów gospodarki odpadami. Uchwalenie WPGO jest sprawą z zakresu administracji publicznej. W literaturze wyrażono pogląd, według którego o właściwości sądu administracyjnego w sprawie skarg na uchwałę lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego, które nie stanowią aktów prawa miejscowego, przesądzające znaczenie ma to, że akt taki został podjęty przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej[52]. Przepis art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. określa właściwość sądów administracyjnych w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, inne niż akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, które są objęte właściwością sądu administracyjnego na mocy art. 3 § 2 pkt 5

[48] J. Boć, *Wartość normatywna aktów prawa miejscowego*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012, s. 49.

[49] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.

[50] A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 123.

[51] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2695/11, LEX nr 1251991.

[52] J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, *Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 40.

tej ustawy. Wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA to tzw. sądy kasacyjne. Wojewódzki sąd administracyjny rozpatruje skargi – po wyczerpaniu środków zaskarżenia – m.in. na ostateczne decyzje administracyjne – także z zakresu ochrony środowiska – tylko pod kątem zgodności z prawem (tzw. kryterium legalności). Naczelny Sąd Administracyjny rozpatruje skargi kasacyjne od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, które są wnoszone przez ustawowo określone podmioty, np. strony postępowania sądowoadministracyjnego lub uczestników tego postępowania, czy też pełnomocnika procesowego organu, jeżeli wojewódzki sąd administracyjny w wyroku orzekł np. o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonej ostatecznej decyzji administracyjnej[53].

Przepisy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. pozostają w ścisłym związku z przepisami ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego, które określają nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz zaskarżanie do sądu administracyjnego aktów organów jednostek samorządu terytorialnego[54]. W orzecznictwie NSA opowiedziano się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej". Zagadnienie to było rozważane m.in. w uchwałach i wyrokach NSA w składzie siedmiu sędziów[55]. Istotne znaczenie więc ma to, że uchwała w sprawie uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest podejmowana przez organ samorządu województwa i sprawa, w której akt taki został podjęty, jest z zakresu administracji publicznej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że „W obrębie prawa publicznego można wyróżnić takie przepisy, które bezpośrednio kształtują prawa lub obowiązki różnych podmiotów, oraz inne, czyniące to niejako „pośrednio", bo kształtowanie praw lub obowiązków, nawiązanie stosunków stosunków prawnych będzie wymagać aktów stosowania prawa dokonywanych przez organy administrujące"[56]. Za szerokim rozumieniem sprawy z zakresu administracji publicznej opowiedziano się m.in. w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 1 czerwca 1998 r. sygn. akt OPS 3/98[57], według której za sprawy z zakresu administracji publicznej uznawano „wszelkie akty, czynności i sprawy załatwiane przez organy administracji, które nie mają charakteru cywilnoprawnego". Takiemu szerokiemu pojmowaniu omawianego pojęcia dał wyraz również SN w postanowieniu z dnia 26 września 1996 r.[58]

---

[53] J. Stelmasiak, *Rola sądów administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 92.

[54] Zob. uchwała NSA w Warszawie 7 sędziów NSA W-wa z dnia 21 lipca 2008 r., OPS 4/08.

[55] Uchwała z dnia 1 czerwca 1998 r. sygn. akt OPS 3/98, ONSA 1998, z. 4, poz. 109; wyrok z dnia 17 maja 1999 r. sygn. akt OSA 1/99, ONSA 1999, z. 4, poz. 109; wyrok z dnia 6 listopada 2000 r. sygn. akt OSA 2/00, ONSA 2001, z. 2, poz. 48; uchwała z dnia 6 listopada 2000 r. sygn. akt OPS 11/00, ONSA 2001, z. 2, poz. 52.

[56] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 115–116.

[57] ONSA 1998, z. 4, poz. 109.

[58] Sygn. akt III ARN 45/96, OSNAPiUS 1997, nr 8, poz. 125.

Skarżącym uchwałę w sprawie uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie może być każdy, a jedynie podmiot, o którym mowa w art. 50 p.p.s.a. Stosowanie do art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym.

Legitymację skargową we wskazanym przepisie określono przez wyróżnienie atrybutu interesu prawnego (legitymacji materialnej) oraz wskazanie podmiotów, które, mimo braku takiego interesu, są uprawnione do wniesienia skargi (legitymacji formalnej). W myśl art. 28 k.p.a., stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Kategoria interesu prawnego, na której oparta jest legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym, należy do prawa materialnego. Przyjmuje się bowiem, że interes prawny wynika z określonego przepisu prawnego, odnoszącego się wprost do sytuacji danego podmiotu. Słusznie podnosi J. Stelmasiak, twierdząc, że „Inaczej należałoby również traktować akty normatywne o charakterze podustawowym w postaci np. uchwał sejmiku województwa, czy też uchwał rady gminy (akty prawa miejscowego), także tworzących obszary specjalne (oprócz tzw. przepisów porządkowych), które nie stanowią samodzielnych źródeł dla interesu indywidualnego z zakresu materialnego prawa administracyjnego ochrony środowiska. lecz tylko podsystemy podporządkowane i przyporządkowane systemowi norm ustawowych”[59]. Pojawia się on wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegający na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną konkretnego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami stosowania przepisu prawa materialnego. Prawny charakter interesu nie zależy od indywidualnego i subiektywnego zapatrywania strony podejmującej czynność procesową, ale od obiektywnej oceny ustawodawcy[60]. Według J. Stelmasiaka, „Analiza statusu administracyjnoprawnego zainteresowanej osoby fizycznej w świetle jej prawnie chronionego interesu w zakresie ochrony środowiska pozwala wyróżnić co najmniej trzy sytuacje prawne i faktyczne. Pierwsza dotyczyć będzie wyodrębnienia jej prawa do korzystania ze środowiska, druga prawa do odpowiedniej

[59] J. Stelamasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 69.

[60] T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 20.

jakości środowiska, zaś trzecia prawnej ochrony środowiska z punktu widzenia »podmiotu« praw rzeczowych"[61].

Należy postulować, aby forma prawna planów gospodarki odpadami została w sposób wyraźny uregulowana w u.o. Trzeba też pamiętać, że przedmiot planu gospodarki odpadami stanowi określenie celów i środków polityki ekologicznej państwa w gospodarowaniu odpadami. Metody opracowania tego planu powinny być możliwie jak najprostsze i przejrzyste, tak aby osoby nie będące specjalistami w tej dziedzinie mogły zrozumieć argumentację leżącą u podstaw zasadniczych rozwiązań przyjętych w takim planie. Jednym z głównych jego zdań jest określenie zasadniczych problemów związanych z wyborem kierunków gospodarki odpadami zgodnie z polityką ekologiczną państwa. Z tego powodu jest sprawą istotną, by przy opracowywaniu planu gospodarki odpadami wykorzystywano cały zasób wiedzy ekonomicznej, społecznej, technologicznej i innej, posiadanej przez różne podmioty uczestniczące w gospodarce odpadami. Obejmuje on przede wszystkim proces wyboru zadań, które powinny być realizowane przy uwzględnieniu skutków ich realizacji dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa i wdrażania hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady bliskości, a także utworzenia w kraju zintegrowanej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska (art. 14 ust. 1 u.o.). Postanowienia zawarte w wojewódzkim planie gospodarki odpadami określają kierunki i sposoby działania określonych organów i podmiotów wykonujących obowiązki w gospodarce odpadami. Normy wynikające z tych planów nie wywierają natomiast bezpośredniego wpływu na podmioty niepodporządkowane organizacyjnie organom jednostek samorządu terytorialnego. Plany gospodarki odpadami muszą być zgodne z podstawowymi założeniami polityki ekologicznej państwa. Są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim. Dotyczą one odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych. Plany gospodarki odpadami obejmują również środki służące ich zapobieganiu powstawaniu. Plany zawierają: analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, w tym informacje wymienione w art. 31 ust. 1 u.o. Niezbędnym elementem powinno być prognozowanie zmian w gospodarce odpadami. M.J. Cetron, C.A. Ralph wyodrębniają pojęcie technoprognozy, która, ich zdaniem, stanowi jedynie narzędzie do planowania i podejmowania decyzji. Może także stać się planem, ale dopiero po zapewnieniu środków realizacyjnych postulowanych w prognozie. Technoprognoza powinna obejmować systematyczną analizę, której wyniki powiązane

[61] J. Stelmasiak, *Wybrane zagadnienia ochrony interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza teoretyczno-prawna)*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2003, s. 463.

z odpowiednimi realiami technicznymi pozwalają na wyciągnięcie zwartego logicznie ilościowego wniosku[62].

Rada Ministrów uchwala krajowy plan gospodarki odpadami opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Sejmik województwa uchwala wojewódzki plan gospodarki odpadami opracowany przez zarząd województwa. Zarząd województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska uchwalony wojewódzki plan gospodarki odpadami, w postaci papierowej, w terminie miesiąca od dnia uchwalenia planu.

Projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega zaopiniowaniu przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Po zaopiniowaniu projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, zarząd województwa jest obowiązany przekazać projekt planu do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Organy opiniujące wyrażają opinie w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia otrzymania projektu. Nieudzielenie opinii w tym terminie uznaje się za opinię pozytywną. Prace nad planem polegają na zbieraniu i przetwarzaniu informacji. Z tego powodu tworzenie planów wymaga operowania bogatym zestawem informacji[63]. Przy opracowywaniu projektów planów gospodarki odpadami stosuje się przepisy u.u.i.ś., dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko[64]. W przypadku nieprzeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, organ przygotowujący projekt planu gospodarki odpadami jest obowiązany zapewnić udział społeczeństwa o którym mowa w dziale III w rozdziale 3, u.u.i.ś. Jak zauważa B. Rakoczy, „Postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko charakteryzuje się jednak określonymi cechami, co pozwala je wyodrębnić od innych postępowań i uznać je za postępowanie szczególnego rodzaju”[65].

Plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat. Zarząd województwa przedkłada projekt zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w celu uchwalenia, sejmikowi województwa nie później niż na miesiąc przed upływem terminu jego aktualizacji. Wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa podejmuje

---

[62] M.J. Cetron, C.A. Ralph, *Prognozowanie rozwoju przemysłu. Zastosowanie w zarządzaniu dużymi organizacjami gospodarczymi*, przeł. A.B. Empacher, Warszawa 1978, s. 13.

[63] B. Winiarski, *System planowania gospodarki narodowej*, Warszawa 1985, s. 135.

[64] Zob. też. M. Ebelt, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko instrumentem kształtowania gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne*…, s. 36 i n.

[65] B. Rakoczy, *Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim*, [w:] R. Bednarek (red.), *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym*, Poznań 2012, s. 15.

uchwałę w sprawie jego wykonania. Uchwała taka określa: 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi[66]; 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów[67] w przypadku, gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych. Regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców (art. 35 ust. 5 u.o.).

W teorii planowania przestrzennego przyjmuje się, że region jest obszarem wyróżniającym się od innych obszarów otaczających jedną lub kilkoma cechami[68]. Rodzaj cech, według których przeprowadza się rozróżnienie regionów, zależy od celu, jakiemu ma służyć regionalizacja. W każdym wypadku podziału terenu na regiony należy określić cel takiej regionalizacji i jednoznacznie sformułować kryteria podziału. S. Berezowski, analizując zagadnienie regionalizacji gospodarczej, uważa, że spotykamy się z trzema głównymi rodzajami pojęć regionu: 1) region jako obszar jednorodny, 2) region jako obszar ciążeń lub powiązań usługowych oraz 3) region jako terytorialnie wykształcony kompleks produkcyjny[69]. Przy określaniu regionów gospodarki odpadami komunalnymi powinny być uwzględnione w szczególności badania przepływów towarów, które „mają na celu ustalenie, w jaki sposób i w jakiej mierze dany region: (1) korzysta i może korzystać z zasobów innych regionów poprzez import oraz (2) konkuruje i może konkurować z innymi regionami w zbycie towarów na poszczególnych rynkach regionalnych i podregionalnych”[70].

Przy wyborze lokalizacji regionu gospodarki odpadami komunalnymi decydujące znaczenie powinny mieć następujące czynniki: 1) rozkład wydatków (skłonności do konsumpcji) konsumentów indywidualnych tego samego typu i o tych samych dochodach, 2) występujące różnice regionalne w poziomie dochodu konsumentów indywidualnych, 3) zróżnicowanie technicznych warunków produkcji oraz 4) przemysłowe zużycie różnych produktów. Współczynnik lokalizacyjny nie może stanowić jedynego kryterium przy określaniu regionów gospodarki odpadami komunalnymi. Powinien być połączony z innymi narzędziami i metodami analizy, uwzględniającymi w pełni takie elementy, jak „nieliniowe funkcje produkcji

[66] Por. M. Górski, *Regiony gospodarki odpadami komunalnymi*, PK 2011, nr 11, s. 34.

[67] Por. J. Jerzmański, *Powstawanie i zamykanie RIPOK-ów*, PK 2013, nr 1, s. 34.

[68] W. Richert, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1979, s. 62.

[69] S. Berezowski (red.), *Geografia ekonomiczna Polski*, Warszawa 1973, s. 443.

[70] W. Isard, D.F. Bramhall, G.A.P. Carrothers, J.H. Cumberland, L.N. Moses, D.O. Price, E.W. Schooler, *Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach*, przeł. E. Vielrose, A. Wróbel, Z. Czerwiński, Warszawa 1965, s. 15.

i konsumpcji, regionalne zróżnicowanie popytu, wysokość i rozkład dochodów oraz technologię produkcji"[71]. Badania przepływów towarowych muszą być uzupełnione przez analizę hipotez i modeli, zmierzających do ujęcia przyszłych wielkości popytu i innych wielkości makroekonomicznych oraz określenia potencjałów surowcowych i przemysłowych[72]. Przy planowaniu wykorzystania zasobów regionu niezbędne jest także uwzględnienie m.in. podatności na cykliczne falowania koniunkturalne danego zespołu gałęzi gospodarczych, istniejących w regionie lub przyjęcia założenia o jego rozwoju gospodarczym. J.S. Langrod uważa, że praktyczne znaczenie regionalizmu dla administracji leży w dążeniu do stworzenia naturalnych ośrodków gospodarczych, społecznych, kulturalnych i administracyjnych[73].

Regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych[74] jest zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów lub[75]: 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4 u.o., lub 3) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (art. 35 ust. 6 u.o.)[76]. W ocenie M. Górskiego, „Takie określenie regionalnej instalacji wydaje się być precyzyjniejsze niż definicja wprowadzona do poprzedniej ustawy. Istotą tego wyliczenia jest wyraźne wskazanie w poszczególnych elementach ich cech charakterystycznych jako instalacji służących przetwarzaniu

[71] *Ibidem*, s. 19.

[72] *Ibidem*, s. 37.

[73] J.S. Langrod, *Regjonalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932, s. 17.

[74] Definicja regionalnej instalacji, która znajdowała się w art. 3 ust. 3 pkt 15 c ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. stwarzała liczne problemy interpretacyjne.

[75] Zob. A. Malinowski, *Problemy wykorzystania w tekstach prawnych spójników wyrażających różne formy alternatywy*, „Przegląd Legislacyjny" 2012, nr 4, s. 16.

[76] Por. K. Gruszecki, *Obowiązek zawarcia umowy na odbiór odpadów przez RIPOK. Czy można odmówić przyjęcia odpadów?*, PK 2013, nr 1, s. 32.

odpadów". Nieuprawniony jest, zdaniem cytowanego autora, wniosek, że każde z urządzeń służących do przeprowadzenia określonych działań wobec odpadów jest przez definicję traktowane jako samodzielna instalacja, do której mogą trafiać wszelkie odpady i która całkowicie rozwiązuje problem (czyli ostatecznie zagospodarowuje te odpady)[77]. Dla tworzenia planów gospodarki odpadami istotne znaczenie ma jakościowa ocena poziomu i rozwoju gospodarczo-społecznego regionu gospodarki odpadami komunalnymi[78]. Analiza czynników mających wpływ na lokalizację regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych powinna obejmować korzyści płynące z przestrzennej koncentracji wytwarzania odpadów komunalnych. Regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych stanowi pewien układ działalności związanej z zagospodarowaniem odpadów.

Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami stanowi akt prawa miejscowego. Podlega ona obligatoryjnej zmianie w przypadku: 1) zmiany podziału na regiony gospodarki odpadami komunalnymi lub 2) zakończenia budowy regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Skarżącym uchwałę w sprawie wykonania planu nie może być każdy, a jedynie podmiot, o którym mowa w art. 50 p.p.s.a. Podstawy do zaskarżenia uchwały organu samorządu terytorialnego nie mogą stanowić obawy co do możliwości naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia w przyszłości. Konieczne jest dokonanie niezbędnej konkretyzacji oraz indywidualizacji dobra prawnego naruszonego ustaleniami uchwały wykonawczej, a nie powołanie się jedynie na potencjalne hipotetyczne zagrożenia. Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest realizacją zamierzeń wskazanych w planie gospodarki odpadami, stanowiąc wypełnienie postanowień planu i przepisów u.o. z uwzględnieniem aktualnego stanu faktycznego w zakresie gospodarki odpadami na terenie województwa. Uchwała wykonawcza jest odrębnym aktem prawnym od samego planu. Elementy składowe, jakie powinna zawierać ta uchwała, wymienione zostały w art. 15 ust. 2 u.o.

Według tego przepisu, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa: 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi; 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn; 3) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych niespełniające wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych.

---

[77] M. Górski, *Nowa ustawa o odpadach. Regiony i regionalne instalacje*, PK 2013, nr 2, s. 20.

[78] S.M. Zawadzki, *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1972, s. 122.

Przy wyborze lokalizacji regionu gospodarki odpadami komunalnymi decydujące znaczenie powinny mieć następujące czynniki: 1) rozkład wydatków (skłonności do konsumpcji) konsumentów indywidualnych tego samego typu i o tych samych dochodach, 2) występujące różnice regionalne w poziomie dochodu konsumentów indywidualnych, 3) zróżnicowanie technicznych warunków produkcji oraz 4) przemysłowe zużycie różnych produktów. Współczynnik lokalizacyjny nie może stanowić jedynego kryterium przy określaniu regionów gospodarki odpadami komunalnymi. Szczególne znaczenie dla prowadzenia racjonalnej gospodarki odpadami ma regionalna współpraca.

Niezgodność założeń, które wynikają z planów gospodarki odpadami w zakresie regionalnej współpracy, jest konsekwencją braku współdziałania między różnymi szczeblami administracji. Jest to jeden z głównych problemów na drodze efektywnego tworzenia zintegrowanej sieci instalacji urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów[79]. W ocenie A. Kozłowskiej i R. Waszkiewicza, „do efektywnego gospodarowania odpadami konieczne jest w pierwszej kolejności współzależne potraktowanie procesu planowania gospodarki odpadami z procesem wdrażania systemów gospodarki odpadami, uwzględniających instalacje odzysku i unieszkodliwiania odpadów w tzw. »obszarach wspólnego działania dla gospodarki odpadami komunalnymi«"[80].

Z realizacji planów gospodarki odpadami są sporządzane sprawozdania, obejmujące okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres. Sprawozdania zawierają informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów. Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów minister właściwy do spraw środowiska w terminie 18 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego. Sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przygotowuje i przedkłada sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego. Jak wynika z art. 227 u.o., krajowy plan gospodarki odpadami oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami uchwalone na podstawie przepisów dotychczasowych stają się odpowiednio krajowym planem gospodarki odpadami oraz wojewódzkimi planami gospodarki odpadami w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 r.

[79] A. Kozłowski, R. Waszkiewicz, *Ekosynergia w gospodarce odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 399.

[80] *Ibidem*, s. 401.

Rozdział 11. Reglamentacja w gospodarowaniu odpadami oraz prowadzenie rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami

Na gruncie przepisów prawa administracyjnego nie ma definicji pojęcia „reglamentacja". Jest ono używane w różnych znaczeniach w zależności od celów, które zamierza się osiągnąć przy badaniu danego zagadnienia. A. Jaroszyński postrzega reglamentację jako element kompleksu zjawisk, które składają się na proces zarządzania gospodarką narodową. Autor, wskazując na miejsce reglamentacji w systemie gospodarowania, uważa, że „jest ona instrumentem zarządzania. W sobie właściwych formach zabezpiecza bowiem ona wykonywanie zadań produkcyjnych, wymiany towarowej, świadczenia usług itp. oraz realizuje zadania w zakresie rozwoju produkcji, budownictwa, transportu oraz innych działów gospodarki narodowej"[1]. W nauce francuskiego prawa administracyjnego stosuje się pojęcia *acte réglamentaire* oraz *réglement*. Określa ono normatywne akty administracji[2].

Reglamentacja należy do podstawowych funkcji prawa administracyjnego. Historycznie ta funkcja wywodzi się z tzw. funkcji policji administracyjnej[3]. Według A. Chełmońskiego, „reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społecznego […] podstawowymi formami działalności reglamentacyjnej jest system nakazów i zakazów"[4]. W prawie administracyjnym

---

[1] A. Jaroszyński, *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968, z. 10, s. 11. Zob. też Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 282.

[2] A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 38.

[3] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 150 i n.

[4] A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Wrocław 1980, s. 462. Ekonomiczne ujęcie definicji reglamentacji przedstawił Z. Rybicki. Według tego autora, „reglamentacja to wyłączenie przez państwo pewnych dóbr ze sfery wolnych obrotów gospodarczych, jak sprzedaż, zamiana, posiadanie, używanie, produkcja itp. Wykonywanie tych czynności wymaga wówczas zezwolenia właściwej władzy […] Zasięg reglamentacji może być różny: od obowiązku zgłoszenia danego dobra właściwym władzom, do całkowitego zakazu wykonywania pewnych czynności bez zezwolenia". Z. Rybicki, *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980, s. 623. Por. C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze*

A. Jaroszyński widzi reglamentację jako „specyficzny rodzaj działalności organów państwowych, wyrażającej się w stosowaniu zespołu środków prawnych o charakterze imperatywnym lub tylko częściowo imperatywnym, której celem jest stworzenie konkretnych warunków niezbędnych obiektywnie lub subiektywnie dla prawidłowego przebiegu procesu organizowania stosunków gospodarczych”[5]. M. Jełowicki reprezentuje stanowisko, według którego reglamentacja niektórych stosunków społeczno-gospodarczych oraz wprowadzanie innych limitów swobody działania określonych podmiotów polega na ustaleniu niezbędnych nakazów i zakazów. Takiej reglamentacji dokonuje państwo w drodze prawa, upoważniając jednocześnie różne organy państwowe do dokonywania regulacji szczegółowych i egzekwowania podlegających reglamentacji zachowań różnych podmiotów[6]. S. Kasznica pod pojęciem „reglamentacja” rozumie działania objęte tzw. nadzorem administracyjnym legitymującym władze administracyjne do stanowienia tzw. rozporządzeń porządkowych[7]. S. Langrod upodabnia reglamentację do policji administracyjnej[8]. Reglamentacja występuje również jako jedna z funkcji, które są realizowane w obrębie aparatu zarządzania gospodarką obok takich funkcji, jak: planowanie, kierownictwo i nadzór oraz koordynacja[9].

Problematyka reglamentacji w prawie gospodarki odpadami jest związana z teoretyczną koncepcją rozdziału dóbr przedstawioną przez S. Biernata. W swoich dociekaniach wyodrębnia on pojęcie i rodzaje instytucji prawnych rozdziału dóbr[10]. Skupia swoją uwagę w szczególności na problematyce prawnej ich sprawiedliwego rozdziału. Pojęciem tym określa „instytucje prawne, które bądź zostały skonstruowane głównie po to, aby zapewnić sprawiedliwy rozdział, bądź też spełniają różne funkcje w regulacji rozdziału dóbr, przy czym jeżeli zostaną prawidłowo ukształtowane, mogą przyczynić się do tego, że rozdział będzie sprawiedliwy”[11]. Interesuje się on w swoich rozważaniach normami prawnymi powiązanymi treściowo i funkcjonalnie z regulacją rozdziału dóbr. Dokonuje także wyodrębnienia i klasyfikacji instytucji prawnych rozdziału dóbr. Przy założeniu,

publiczne, Warszawa 1995, s. 255. Autor ten uważa, że reglamentacja polega na możliwości wkraczania administracji w sferę uprawnień przedsiębiorców w zakresie właściwych przedmiotowo praw rzeczowych. Reglamentację łączy on głównie ze środkami majątkowymi przedsiębiorców.

[5] Por. A. Jaroszyński, *Reglamentacja*…, s. 12.

[6] M. Jełowicki, *Administracja specjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989, nr 10, s. 21.

[7] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 16.

[8] J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 173.

[9] R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975, s. 227 i n.; por. M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 68–74.

[10] S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989, s. 108 i n.

[11] *Ibidem*.

że rozdział dóbr jest regulowany przez prawo rozróżnia i wymienia następujące instytucje prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr: materialnoprawne, proceduralne i organizacyjne. S. Biernat uważa, że pierwszoplanowe znaczenie mają instytucje materialnoprawne. Decydują one, jego zdaniem, o treści rozdziału dóbr, o tym, kto w rezultacie otrzyma poszukiwane dobra, a czyje potrzeby pozostaną niezaspokojone. W systemie rozbudowanych instytucji materialnoprawnych rozdziału dóbr instytucje proceduralne i organizacyjne spełniają rolę wykonawczą. Ich głównym zadaniem jest „doprowadzenie do sytuacji, w której rozwiązania prawne co do treści rozdziału dóbr zostaną sprawnie i bez zniekształceń zastosowane w konkretnych przypadkach”[12].

W prawie gospodarki odpadami reglamentacja występuje jako zespół instrumentów funkcji reglamentacyjno-ochronnej prawa zapewniającego prawidłowy sposób postępowania z odpadami w zgodzie z wymaganiami prawa ochrony środowiska. Oznacza ona w tym zakresie m.in. egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami[13]. Sprowadza się ona do działalności państwa polegającej na regulowaniu, porządkowaniu sposobów postępowania z odpadami[14]. Celem tak rozumianej reglamentacji jest osiągnięcie stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska poprzez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń, zezwoleń i koncesji funkcjonujących w gospodarce odpadami. Zdaniem E. Zębek i M. Szwejkowskiej, „funkcja reglamentacyjno-ochronna prawa w odniesieniu do środowiska polega na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z jego zasobów”[15].

W hierarchii postępowania z odpadami instrumenty reglamentacji regulują i porządkują w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych zakres gospodarki odpadami. Reglamentacja, sterując gospodarką odpadami za pomocą przepisów prawa, zmienia wielkość lub jakość korzystania ze środowiska. Jej funkcjonowanie odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym jest prawo. Celem podstawowym jest zabezpieczanie stanu równowagi i bezpieczeństwa w gospodarce odpadami za pomocą schematu postępowania z odpadami. W ten sposób hierarchia zasad postępowania z odpadami pełni funkcję autoregulacji dla osiągnięcia stabilnej równowagi w gospodarce odpadami. Mechanizm reglamentacji jest też wyrazem funkcji kontrolnych prawa ochrony środowiska regulującego sposoby i zakres legalnego postępowania z odpadami.

---

[12] *Ibidem*, s. 111.

[13] M. Jełowicki, *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986, nr 10, s. 13.

[14] Na temat reglamentacyjnej działalności państwa w stosunku do podmiotów uspołecznionych oraz wobec jednostek niepaństwowych pisze Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 288; idem, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 195 i 196.

[15] E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007, nr 4, s. 65.

Wymagane zgody w gospodarce odpadami mają postać decyzji administracyjnych, wydawanych zgodnie z przepisami k.p.a. Zgoda, będąca formalnie decyzją administracyjną, jest na gruncie tych przepisów prawną formą reglamentacji sposobów korzystania ze środowiska w ramach korzystania szczególnego. Wymóg zgody wydawanej przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej norm prawnych. Przejawia się ona m.in. w kształtowaniu zasad gospodarki odpadami. W ramach tej funkcji, zdaniem M. Górskiego, mieści się ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów „prawidłowości ekologicznej" wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określanie kryteriów jakości środowiska, ustalenie zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, określenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej[16]. Główne przyczyny wprowadzenia szczegółowej reglamentacji w regulacjach dotyczących gospodarki odpadami obejmują: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła oraz 2) redukcję łącznej ilości odpadów.

Reglamentacja ma na celu w szczególności: unikanie odpadów oraz zmniejszenie ich ogólnej ilości poprzez wprowadzanie technologii małoodpadowych. Zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła ich wytwarzania jest przeciwieństwem metody „końca rury"[17]. Instrumenty reglamentacji ukierunkowane są zasadniczo na działania prewencyjne dotyczące odpadów i stosowanie procesu recyklingu. W przepisach u.o. z 14 grudnia 2012 r. brak jest unormowań dotyczących zgód na wytwarzanie odpadów. Wymagania formalno-prawne obejmujące wytwarzanie odpadów przez prowadzącego instalację znajdują się w ustawie p.o.ś. Zgody (decyzje) związane z gospodarką odpadami obejmują: 1) zezwolenie na zbieranie odpadów; 2) zezwolenie na przetwarzanie odpadów; 3) pozwolenie na wytwarzanie odpadów; 4) pozwolenie zintegrowane (art. 52 ust. 5 u.o.). Efektywność i skuteczność procesów postępowania z odpadami zależy od prawidłowego funkcjonowania instrumentów reglamentacji.

Obowiązek uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów obciąża prowadzącego instalację. W ocenie M. Górskiego, zmiany wprowadzone do ustawy p.o.ś. wiążące się z pozwoleniem na wytwarzanie odpadów, praktycznie są przeniesieniem dotychczasowego art. 18 ustawy o odpadach z 2001 r. Polegają one na wskazaniu dodatkowych wymagań, jakim powinien odpowiadać wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów (art. 184 ust. 2b p.o.ś.) oraz odnoszących się do treści pozwolenia na wytwarzanie odpadów (art. 188 ust. 2a p.o.ś.)[18]. Zgodnie

[16] M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), J.S. Kierzkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 26.

[17] Metoda „końca rury" w gospodarce odpadami, m.in. zwiększa poziom recyklingu oraz ogranicza ilość odpadów. Technologie małoodpadowe oraz wyroby bezpieczne dla środowiska są elementami koncepcji normatywnej w przepisach prawa dotyczących gospodarki odpadami.

[18] M. Górski, *Nowe przepisy o odpadach. Reglamentacja wytwarzania odpadów*, PK 2013, nr 3, s. 23.

z art. 231 ust. 3 u.o. pozwolenia na wytwarzanie odpadów, na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały przyjęte. Jak wynika z art. 207 pkt 3–7 u.o., przepisy dotyczące pozwoleń na wytwarzanie odpadów zostały usunięte z u.o. i przeniesione do ustawy p.o.ś. Rozwiązanie to oceniamy negatywnie.

Według art. 232 ust. 1 u.o. zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów wydane na podstawie przepisów dotychczasowych stają się odpowiednio zezwoleniami na zbieranie odpadów i zezwoleniami na przetwarzanie odpadów, w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy. Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenie na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez dwa lata od dnia wejścia w życie ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 232 ust. 2 u.o.).

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest wymagane do wytwarzania odpadów: 1) o masie powyżej 1 Mg rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub 2) o masie powyżej 5000 Mg rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne (art. 180a p.o.ś.). M. Górski zwraca uwagę na to, że wymóg uzyskania pozwolenia emisyjnego na wytwarzanie odpadów (nowy art. 180a p.o.ś.) utrzymuje konieczność uzyskania takiej zgody w pozwoleniu zintegrowanym[19]. W myśl art. 181 ust. 4 p.o.ś. do pozwolenia zintegrowanego i pozwolenia na wytwarzanie odpadów nie stosuje się art. 11 ust. 9 ustawy z 2 lipca 2004 r. (u.s.d.g.). Przepis ten przewiduje fikcję prawną, według której nierozpatrzenie wniosku w terminie oznacza przyjęcie, że wydane zostało rozstrzygnięcie stwierdzające prawidłowość stanowiska wnioskodawcy. Z treści art. 11 ust. 9 u.s.d.g. wynika, że jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał on rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej.

W przepisach materialnych umieszczonych w art. od 184 do 192 p.o.ś. określone są wymagania niezbędne do uzyskania pozwolenia emisyjnego. Dotyczą one treści wniosku o wydanie decyzji, elementów decyzji oraz podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku. Pozwolenia emisyjne są wydawane zgodnie z przepisami k.p.a. Należy też pamiętać o uzupełnieniach tego trybu wynikających z przepisów p.o.ś. Normy wynikające z art. 184 do 192 p.o.ś. tworzą przepisy wspólne dla całej instytucji prawnej obejmującej wszystkie pozwolenia emisyjne (w tym także z pewnymi wyjątkami dotyczących pozwoleń na wytwarzanie odpadów). Pozwolenie na wytwarzanie odpadów, jako pozwolenie emisyjne, jest tzw. decyzją związaną. Oznacza to, że organ może odmówić jego wydania tylko w razie zaistnienia okoliczności wyraźnie wskazanych w ustawie. Należy zwrócić uwagę, że w katalogu przyczyn odmowy wydania pozwolenia, w odniesieniu do pozwoleń zintegrowanych oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów,

[19] M. Górski, *Podmioty gospodarujące odpadami. Podstawowe obowiązki*, PK 2013, nr 5, s. 21.

ustawodawca wprowadził przyczynę odmowy w postaci niezgodności z planami gospodarki odpadami[20]. E. Ochendowski podnosi, że „prawna możliwość do działania według uznania administracyjnego może być ukształtowana w różny sposób, zależny od przyjętej techniki legislacyjnej czy w zależności od zamierzeń ustawodawcy co do ograniczenia uznania administracyjnego przez wskazanie przesłanek, które należy uwzględniać przy rozstrzyganiu konkretnych spraw"[21]. W ocenie tego autora, upoważnienie do działania na podstawie uznania istnieje, gdy norma prawna przyznaje kompetencje organom administracji bez bliższego sprecyzowania warunków, gdy do normy prawnej wprowadza się pojęcia nieokreślone oraz gdy norma prawna stwarza dla organu administracji możliwość wyboru następstwa prawnego[22]. Zdaniem M. Górskiego, „Przepisy dotyczące wydawania pozwoleń należałoby stosować odpowiednio i przy dokonywaniu zmiany tych decyzji, chyba że w sposób wyraźny wskazano obowiązek stosowania w takich postępowaniach innych rozwiązań"[23]. Zgodnie z zasadą wyrażoną w 184 ust. 1 p.o.ś. pozwolenie wydaje się na wniosek prowadzącego instalację. Należy przy tym uwzględnić zastrzeżenia wynikające z art. 189 i 191a p.o.ś. Dotyczą one podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku.

W odniesieniu do tego zagadnienia warto wskazać na przykład orzeczenia NSA w, którym stwierdzono, że „Każdy podmiot korzystający ze środowiska, który dopiero po raz pierwszy rozpoczyna eksploatację danej instalacji, musi przed rozpoczęciem tej działalności posiadać wymagane pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii w świetle art. 180 i 181 p.o.ś., które właściwy organ ochrony środowiska wydaje na wniosek zainteresowanego podmiotu. Musi to być ten sam rodzaj dotychczas posiadanego pozwolenia tzw. sektorowego – jeżeli nie było to pozwolenie zintegrowane – w rozumieniu art. 181 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. Jest oczywiste, że przyczyny braku pozwolenia zintegrowanego u danego podmiotu korzystającego ze środowiska nie mogą usprawiedliwiać rozpoczęcia przez niego po raz pierwszy danej działalności, ponieważ korzystałby z uprzywilejowanej sytuacji prawnej w zakresie ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska"[24]. Zgodnie z art. 189 p.o.ś. pozwolenie może być wydane na wniosek zainteresowanego uzyskaniem tytułu prawnego do instalacji lub jej oznaczonej części. Ponadto na podstawie art. 191a p.o.ś. pozwolenie może być wydane na wniosek podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji. Przepisy te posze-

[20] *Ibidem*.

[21] E. Ochendowski, *Zakres sądowej kontroli decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, [w:] B. Bogomilski, J. Dąbrowa, L. Jastrzębski, J. Łętowski, L. Łukaszczuk, J. Paliwoda, J. Pietrzykowski, J. Pruszyński, H. Starczewski, C. Ura (kom. red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa V*, Warszawa 1977, s. 89.

[22] *Ibidem*.

[23] M. Górski, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Uraban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 729.

[24] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 352/12, LEX nr 1252032.

rzają krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku. Pozwolenia jest wydawane wyłącznie na wniosek zainteresowanego. Należy przyjąć, że wystąpienie z takim wnioskiem jest obowiązkowe, jeśli ustawa wymaga uzyskania takiej decyzji. Brak pozwolenia uniemożliwia legalne prowadzenie instalacji.

Jak wynika z art. 184 ust. 2 p.o.ś., wniosek o wydanie pozwolenia powinien zawierać: 1) oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby; 2) adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji; 3) informację o tytule prawnym do instalacji; 4) informacje o rodzaju instalacji, stosowanych urządzeniach i technologiach oraz charakterystykę techniczną źródeł powstawania i miejsc emisji; 5) ocenę stanu technicznego instalacji; 6) informację o rodzaju prowadzonej działalności; 7) opis zakładanych wariantów funkcjonowania instalacji; 8) blokowy (ogólny) schemat technologiczny wraz z bilansem masowym i rodzajami wykorzystywanych materiałów, surowców i paliw, istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska; 9) informację o energii wykorzystywanej lub wytwarzanej przez instalację; 10) wielkość i źródła powstawania albo miejsca emisji – aktualnych i proponowanych – w trakcie normalnej eksploatacji instalacji oraz w warunkach odbiegających od normalnych, w szczególności takich jak rozruch i wyłączenia; 11) informację o planowanych okresach funkcjonowania instalacji w warunkach odbiegających od normalnych; 12) informację o istniejącym lub przewidywanym oddziaływaniu emisji na środowisko; 13) wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji, jeżeli przeprowadzenie pomiarów było wymagane; 14) zmiany wielkości emisji, jeżeli nastąpiły po uzyskaniu ostatniego pozwolenia dla instalacji; 15) proponowane działania, w tym wyszczególnienie środków technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji, a jeżeli działania mają być realizowane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie – również proponowany termin zakończenia tych działań; 16) proponowane procedury monitorowania procesów technologicznych istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, w szczególności pomiaru lub ewidencjonowania wielkości emisji; 17) deklarowany termin i sposób zakończenia eksploatacji instalacji lub jej oznaczonej części, niestwarzający zagrożenia dla środowiska, jeżeli zakończenie eksploatacji jest przewidywane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie; 17a) deklarowany łączny czas dalszej eksploatacji instalacji, jeżeli ma on wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska, oraz deklarowany sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji; 17b) deklarowany termin oddania instalacji do eksploatacji w przypadku określonym w art. 191a; 18) czas, na jaki wydane ma być pozwolenie.

Do wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów nie stosuje się wymagań obejmujących: 1) informację o planowanych okresach funkcjonowania instalacji w warunkach odbiegających od normalnych; 2) informację o istniejącym lub przewidywanym oddziaływaniu emisji na środowisko; 3) wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji, jeżeli przeprowadzenie pomiarów było

wymagane; 4) zmiany wielkości emisji, jeżeli nastąpiły po uzyskaniu ostatniego pozwolenia dla instalacji; 5) proponowane działania, w tym wyszczególnienie środków technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji, a jeżeli działania mają być realizowane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie – również proponowany termin zakończenia tych działań.

Wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów, jako pozwolenia emisyjnego, powinien zawierać dodatkowo: 1) numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer REGON posiadacza odpadów, o ile został nadany; 2) wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania, z uwzględnieniem ich podstawowego składu chemicznego i właściwości; 3) określenie ilości odpadów poszczególnych rodzajów przewidzianych do wytwarzania w ciągu roku; 4) wskazanie sposobów zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko; 5) opis dalszego sposobu gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów; 6) wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzajów magazynowanych odpadów.

Jeżeli wniosek o wydanie pozwolenia emisyjnego dotyczy instalacji nowo uruchamianych lub w sposób istotny zmienianych, powinien on zawierać informacje o spełnianiu wymogów dotyczących technologii. Zgodnie z art. 143 p.o.ś. technologia stosowana w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności: 1) stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń; 2) efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii; 3) zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw; 4) stosowanie technologii bezodpadowych i małoodpadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów; 5) rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji; 6) wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej; 7) postęp naukowo-techniczny.

Do wniosku o wydanie pozwolenia należy dołączyć: 1) dokument potwierdzający, że wnioskodawca jest uprawniony do występowania w obrocie prawnym, jeżeli prowadzący instalację nie jest osobą fizyczną; 2) streszczenie wniosku sporządzone w języku niespecjalistycznym. Należy także pamiętać, że dodatkowe wymagania dotyczące wniosku o wydanie pozwolenia wynikają z art. 208 i art. 221 p.o.ś. W art. 208 p.o.ś. określone zostały wymagania, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Pozwolenie zintegrowane jest jednym z rodzajów pozwolenia emisyjnego. Z jego wydaniem wiążą się wymagania materialne i proceduralne. Treść art. 221 ust. 1 p.o.ś. stanowi uzupełnienie wymagań dotyczących wniosku o wydani pozwolenia emisyjnego na podstawie art. 184 p.o.ś.

Wniosek o wydanie pozwolenia powinien być złożony przez prowadzącego instalację. Dotyczy to także sytuacji, gdy emisję powoduje inny podmiot. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „Decyzję, w sprawie po-

zwolenia na wprowadzenia do środowiska substancji wydaje się na wniosek i na rzecz pomiotu prowadzącego »instalację«, od którego ustawa nie wymaga legitymowania się tytułem prawnym do tej instalacji w dacie występowania z wnioskiem a następnie w dacie rozstrzygania sprawy wszczętej tym wnioskiem. »Prowadzący instalację« to podmiot, który włada instalacją w znaczeniu faktycznym, zaś w znaczeniu prawnym, jej posiadacz i bez względu na to, jaki charakter ma posiadanie instalacji"[25]. W kontekście obowiązywania zasady, według której postępowanie w sprawie wydania pozwolenia wszczynane jest na wniosek, warto też zwrócić uwagę na treść art. 61 § 2 k.p.a. Według tego przepisu, organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Z przepisów k.p.a. wynika, że wniosek jest żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie wydania pozwolenia emisyjnego. Wymagania formalne dotyczące takiego wniosku są określone w art. 63 § 2 k.p.a. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Przez podanie w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć żądanie wszczęcia postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia.

Według art. 185 ust. 1 p.o.ś., stronami postępowania o wydanie pozwolenia są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze. W postępowaniu o wydanie pozwolenia nie stosuje się art. 31 k.p.a. (art. 185 ust. 2 p.o.ś.). Z orzecznictwa NSA wynika, że „Artykuł 185 ust. 1 Prawa ochrony środowiska określa stronę postępowania »o wydanie pozwolenia«, ale już w innych postępowaniach, które nie zmierzają do »wydania zezwolenia«, w tym postępowania nadzwyczajne zastosowanie ma art. 28 k.p.a. i to właśnie art. 28 k.p.a. wyznacza standard instytucji »strony postępowania administracyjnego«. Natomiast art. 185 ust. 1 Prawo ochrony środowiska zawiera odstępstwo od tegoż standardu mówiąc, że stronami postępowania o wydanie pozwolenia są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego u użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze. Przepis ten, jako ustanawiający wyjątek powinien być traktowany literalnie. Dotyczy on bowiem jedynie postępowania »o wydanie pozwolenia«, a nie innych postępowań, które nie zmierzają do »wydania zezwolenia«, w tym postępowań nadzwyczajnych. W tym stanie rzeczy, właściciel nieruchomości sąsiedniej ma przymiot strony w postępowaniu"[26].

[25] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 486/08, LEX nr 551817.

[26] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1475/07, LEX nr 526065.

Status strony postępowania ma prowadzący instalację. Jeżeli właściciel instalacji nie jest prowadzącym, to nie może brać udziału w postępowaniu jako strona. W art. 185 ust. 2a p.o.ś. ustawodawca określił wyjątki od zasad wyrażonych w art. 185 ust. 1 i 2 p.o.ś. Przepisów art. 185 ust. 1 i 2 p.o.ś. nie stosuje się w postępowaniu o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji. W tym przypadku stosuje się przepisy art. 44 u.u.i.ś. Zamiast art. 31 k.p.a. w tych postępowaniach powinien być stosowany art. 44 u.u.i.ś. Jeżeli liczba stron w postępowaniu przekracza 20, do stron innych niż prowadzący instalację stosuje się art. 49 k.p.a. NSA uznał, że „Stronami postępowania o wydanie pozwolenia zintegrowanego w szczególnych przypadkach mogą być właściciele lub użytkownicy nieruchomości, na które szkodliwie oddziałuje instalacja będąca przedmiotem wniosku. Może mieć to jednak miejsce tylko wówczas, gdy jej emisja do środowiska powoduje przekraczanie dopuszczalnych norm, określonych przepisami prawa, poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny”[27].

Związany charakter prawny pozwolenia emisyjnego wynika wprost z treści art. 186 p.o.ś. Zaistnienie jednej z przesłanek określonych w art. 186 p.o.ś. wyłącza możliwość wydania pozwolenia emisyjnego. Organ natomiast nie może odmówić wydania pozwolenia w sytuacji, w której nie zachodzi żadna z okoliczności w tym przepisie wymienionych. Niezależnie od warunków wynikających z treści art. 186 p.o.ś. organ wydający pozwolenie ma możliwość kształtowania treści decyzji zgodnie z ogólnymi wymaganiami prawa ochrony środowiska. Odmowa wydania pozwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej po przeprowadzeniu postępowania wszczętego przez podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia. W orzecznictwie WSA wyrażono pogląd, według którego „Nie można wykluczyć zaistnienia okoliczności, w których wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska będzie pozostawało w sprzeczności z innymi przepisami prawa niż wymienione w art. 186 p.o.ś.”[28]

W postępowaniu dotyczącym wydawania pozwolenia emisyjnego istotnym elementem jest zabezpieczenie roszczeń. Artykuł 187 p.o.ś. odwołuje się do instytucji prawnej zabezpieczenia roszczeń. Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach, w pozwoleniu emisyjnym może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zabezpieczenie to może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej.

---

[27] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 197/07, LEX nr 505246.

[28] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 811/10, LEX nr 759021.

W przypadku ustanowienia zabezpieczenia w formie depozytu jest ono wpłacane na odrębny rachunek bankowy wskazany przez organ wydający pozwolenie, a zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej jest składane do organu wydającego pozwolenie. Gwarancja bankowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu emisyjnym bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie. Konstrukcja zabezpieczenia roszczeń wynikająca z art. 187 p.o.ś. opiera się na roszczeniu o charakterze prewencyjnym, którego przesłanką uruchomienia jest bezpośrednie zagrożenie szkodą (art. 439 k.c.). Z treści tego przepisu wynika, że ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, w szczególności wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.o. właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami: 1) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska; 2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami; 3) jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego. M. Górski podnosi, że treść art. 46 ust. 1 pkt 2) u.o. budzi poważne wątpliwości o charakterze wręcz konstytucyjnym, ponieważ nadają moc powszechnie obowiązującą postanowieniom aktów, które takie nie są w rozumieniu Konstytucji aktami prawa powszechnie obowiązującego[29].

W art. 41–48 u.o. uregulowano zasady dotyczące wydawania zezwolenia na zbieranie odpadów oraz na przetwarzanie odpadów[30]. Według art. 41 ust. 1 u.o., prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia. Wydaje je, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów. Marszałek województwa jest organem właściwym: a) dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; b) dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza

[29] M. Górski, *Nowe przepisy o odpadach. Reglamentacja wytwarzania odpadów*, PK 2013, nr 3, s. 24.

[30] Zob. też M. Górski, *Zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Kiedy powtórna ocena i decyzja środowiskowa?*, PK 2013, nr 7, s. 24–26.

niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg; c) dla regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Starosta jest organem właściwym w pozostałych przypadkach. Normy umieszczone w rozdziale 1 działu XI u.o. wprowadziły zmiany w przepisach obowiązujących w zakresie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.u.i.ś.)[31]. Na podstawie tych przepisów włączono do katalogu tzw. decyzji realizacyjnych (art. 72 ust. 1 pkt 21) u.u.i.ś.) obejmujący zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydawane na podstawie przepisów u.o. M. Górski podnosi, że „Konieczność posiadania decyzji środowiskowej zaistnieje w sytuacji, w której działania o charakterze przetwarzania bądź zbierania i przetwarzania odpadów będą miały, po pierwsze, cechy przedsięwzięcia, po drugie – będzie to przedsięwzięcie planowane, a po trzecie – będzie musiało to być przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisk"[32].

Organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów na terenach zamkniętych jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Na wniosek posiadacza odpadów działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Dla prowadzenia w tym samym miejscu przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.u.i.ś., organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów jest marszałek województwa.

Na wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów polegającego na unieszkodliwianiu zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych jest wymagana zgoda Głównego Inspektora Sanitarnego. Do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Do zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie stosuje się przepisu art. 11 ust. 9 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[33].

Zezwolenie na zbieranie odpadów wydaje się na wniosek posiadacza odpadów. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. NSA w wyroku wydanym na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. wyraził pogląd, według którego „Zezwolenie na zbieranie lub transport odpadów ma charakter publicznoprawnego podmiotowego (osobistego) uprawnienia i z tego powodu co do zasady wyłączone jest z obrotu cywilnoprawnego, jeżeli ustawodawca nie stanowi ina-

[31] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.
[32] M. Górski, *Podmioty gospodarujące*…, s. 22.
[33] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm.

czej. Tego rodzaju zezwolenie jest decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym. Jest to akt publicznoprawny, którego zakres przedmiotowy obejmuje udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami materialnego prawa administracyjnego jak i publicznego prawa gospodarczego mającymi na celu ochronę interesu publicznego"[34].

Działania, które nie są objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia (prowadzone przez sprzedawców i pośredników), mogą być realizowane po dokonaniu zgłoszenia i uzyskaniu wpisu do rejestru prowadzonego przez marszałka. Należy zaznaczyć, że wpis taki nie jest zgodą na prowadzenie określonej działalności. Jak wynika z treści art. 50 u.o., wniosek o dokonanie wpisu do rejestru musi być złożony przed rozpoczęciem działalności w zakresie, który jest określony w ust. 1 tego przepisu. Przed rozpoczęciem działalności w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 u.o., podmiot jest obowiązany uzyskać wpis do rejestru. Treść tego przepisu określa zakres obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wpis do rejestru działalności tam wymienionej. M. Górski podnosi, że „W konsekwencji obowiązek uzyskania wpisu jest formułą reglamentacji możliwości prowadzenia określonej działalności, chociaż sam wniosek marszałek ma badać tylko pod względem formalnym"[35]. Rejestr przewidziany w art. 49 ust. 1 u.o. zastąpi rejestry istniejące na podstawie ustaw szczególnych takich jak: ustawa z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. Rejestr powinien być utworzony najpóźniej w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie u.o. Podmioty objęte obowiązkiem złożenia wniosku o wpis do rejestru, powinny go złożyć w terminie 6 miesięcy od dnia utworzenia rejestru.

Zwolnienia z obowiązku uzyskania: zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów reguluje art. 45 u.o. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów może być łączone z zezwoleniem na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Jak wynika z art. 45 ust. 4 u.o., wytwórca odpadów, który prowadzi zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, może być zwolniony z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia na prowadzenie tej działalności, jeżeli posiada pozwolenie na wytwarzanie odpadów.

Zgodnie z art. 46 u.o. odmowa wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów następuje, w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami: 1) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska; 2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami; 3) jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego. Ponadto właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów przez termiczne przekształcenie odpadów lub składowanie odpadów w przypadku, gdy kierownik spalarni odpadów lub współspalarni odpadów albo kierownik składowiska odpadów

[34] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 654/10, LEX nr 992618.

[35] M. Górski, *Podmioty gospodarujące*…, s. 22.

nie posiadają świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów.

W przypadku, gdy posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości (art. 47 ust. 1 u.o.). Jeżeli posiadacz odpadów, mimo wezwania, nadal narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania.

Cofnięcie analizowanego zezwolenia powoduje zakończenie działalności objętej tym zezwoleniem. Decyzji cofającej zezwolenie organ może nadać rygor natychmiastowej wykonalności, uwzględniając potrzebę bezpiecznego dla środowiska zakończenia działalności. Posiadacz odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, jest obowiązany do usunięcia odpadów i skutków prowadzonej działalności, objętej tym zezwoleniem, na własny koszt. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia jest wszczynane z urzędu. Należy zwrócić uwagę, że organ nie wydaje zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, jeżeli wniosek dotyczy uprawnień wnioskodawcy objętych decyzją o cofnięciu zezwolenia, a nie minęły 2 lata od dnia, gdy decyzja o cofnięciu zezwolenia stała się ostateczna.

Sytuacje, których zaistnienie powoduje, że zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wygasa, uregulowane są w art. 48 u.o. Zezwolenie takie wygasa: 1) po upływie czasu, na jaki zostało wydane; 2) jeżeli podmiot objęty zezwoleniem zaprzestał działalności objętej zezwoleniem lub z innych powodów zezwolenie stało się bezprzedmiotowe; 3) na wniosek podmiotu objętego zezwoleniem; 4) jeżeli podmiot objęty zezwoleniem nie rozpoczął działalności objętej zezwoleniem w terminie 2 lat od dnia, w którym zezwolenie stało się ostateczne; 5) jeżeli podmiot objęty zezwoleniem nie prowadził działalności objętej zezwoleniem przez 2 lata. W art. 49–65 unormowana jest instytucja prawna rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami. Rejestr taki prowadzi marszałek województwa. Dokonuje on wpisu do rejestru na wniosek lub z urzędu. Rejestr ten jest prowadzony w systemie teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3) ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[36] i stanowi integralną część Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Marszałek województwa, dokonując wpisu do rejestru, nadaje podmiotowi indywidualny numer rejestrowy (art. 54 ust. 1 u.o.).

[36] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 235.

Rozdział 12. Ewidencja i sprawozdawczość w gospodarce odpadami

12.1. Ewidencja odpadów

W ogólnym ujęciu słowo „ewidencja" oznacza wykaz, spis zawierający dane. Może ona obejmować rejestrację jakiś faktów[1] i służy głównie celom kontrolnym. Prowadzenie ewidencji odpadów jest jednym ze szczególnych i ważniejszych obowiązków ich posiadaczy[2]. Jest ona wykorzystywana także przy tworzeniu planów gospodarki odpadami. Ewidencja odpadów jest rodzajem ewidencji gospodarczej funkcjonującej w ramach systemu gospodarki odpadami. J. Wróblewski podkreśla, że „W przeszłości i obecnie ewidencja gospodarcza jest prowadzona w celu gromadzenia i opracowywania danych liczbowych i opisowych, dotyczących działalności gospodarczej, na potrzeby analityczno-kontrolne"[3]. Zdaniem cytowanego autora, dane te są niezbędne do tworzenia podstaw podejmowania racjonalnych decyzji kierowniczych oraz kontroli prawidłowości procesów gospodarowania[4]. Ewidencja gospodarcza realizuje dwie podstawowe funkcje: 1) analityczną i 2) kontrolną[5]. Praktyczne realizowanie funkcji ewidencji gospodarczej jest związane z wykonywaniem różnorodnych czynności o charakterze obliczeniowo-rejestracyjnym oraz prac techniczno-organizacyjnych[6]. Pojęcie „ewidencja gospodarcza" J. Wróblewski rozumie „jako ogół prac organizacyjno-technicznych oraz czynności polegających na liczeniu i rejestrowaniu w celu zgromadzenia i opracowania dla potrzeb analizy i kontroli danych liczbowych i opisowych, dotyczących działalności gospodarczej, niezależnie od stopnia systematyczności i kompletności oraz stosowanych metod, zasad i form"[7].

Analizowana w tym rozdziale ewidencja odpadów pozwala ponadto na wypełnianie przez Polskę zobowiązań wynikających z wymagań prawa UE dotyczącego sprawozdawczości[8]. Według art. 66 ust. 1 u.o., posiadacz odpadów jest

---

[1] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1978, s. 562.

[2] Zob. więcej M. Górski, *Ewidencja odpadów w ich zbieraniu i transporcie*, PK 2009, nr 10(217), s. 24–25.

[3] J. Wróblewski, *Niektóre problemy teorii rachunkowości*, Warszawa 1965, s. 9.

[4] *Ibidem*.

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*, s. 10.

[7] *Ibidem*, s. 11.

[8] Por. odpowiednio B.B. Kłopotek, *Ewidencja odpadów i zbiorcze zestawienie danych – zmiany ustawowe*, OiŚ 2010, nr 3, s. 30–32.

obowiązany do prowadzenia na bieżąco ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z katalogiem odpadów.

W procesie prowadzenia ewidencji odpadów można wyodrębnić cztery podstawowe funkcje tych czynności: 1) ujednolicanie, 2) zapobieganie, 3) informowanie oraz 4) zapewnienie bezpieczeństwa. Funkcje te są pochodną zasad prawnych ochrony środowiska i ogólnych funkcji prawa w zakresie postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. W przypadku korzystania przez wytwórców odpadów ze wspólnego lokalu do prowadzenia ewidencji w zakresie wytwarzanych odpadów obowiązany jest podmiot, na rzecz którego przeniesiono odpowiedzialność za wytwarzane odpady. Sprzedawca odpadów i pośrednik w obrocie odpadami niebędący posiadaczami odpadów są obowiązani do prowadzenia na bieżąco ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów niebezpiecznych. Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów reguluje art. 66 ust. 4 u.o.

Ewidencja odpadów obejmuje następujące dokumenty: 1) w przypadku posiadaczy odpadów: a) karty przekazania odpadów, b) karty ewidencji odpadów, c) karty ewidencji komunalnych osadów ściekowych, d) karty ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, e) karty ewidencji pojazdów wycofanych z eksploatacji; 2) w przypadku sprzedawcy odpadów i pośrednika w obrocie odpadami, niebędących posiadaczami odpadów – karty ewidencji odpadów niebezpiecznych. W przypadku posiadacza odpadów przekazującego odpady do składowania oraz zarządzającego składowiskiem odpadów ewidencja odpadów obejmuje dodatkowo dokumenty, o których mowa w dziale VIII w rozdziale 1 u.o.: 1) podstawową charakterystykę odpadów; 2) wyniki testów zgodności. Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.o. kartę przekazania odpadów sporządza posiadacz odpadów, który przekazuje odpady.

Kartę przekazania odpadów sporządza się w odpowiedniej liczbie egzemplarzy, po jednym dla każdego z posiadaczy odpadów, który przejmuje odpady. Posiadacz odpadów, który przejmuje odpady od innego posiadacza, jest obowiązany potwierdzić przejęcie odpadów na karcie przekazania odpadów wypełnionej przez posiadacza, który przekazuje te odpady, niezwłocznie po jej otrzymaniu.

Przepisy u.o. dopuszczają możliwość niesporządzania karty przekazania odpadów w sytuacji, gdy jeden z posiadaczy odpadów nie jest objęty obowiązkiem prowadzenia ewidencji odpadów. Dopuszczona jest także możliwość sporządzania zbiorczej karty przekazania odpadów, obejmującej odpady danego rodzaju przekazywane łącznie w okresie miesiąca kalendarzowego, za pośrednictwem tego samego transportującego odpady wykonującego usługę transportu odpadów temu samemu posiadaczowi odpadów. Zbiorczą kartę przekazania odpadów sporządza się niezwłocznie po zakończeniu miesiąca, którego dotyczy. Posiadacz odpadów powinien prowadzić kartę ewidencji odpadów dla każdego rodzaju odpadów odrębnie (art. 70 ust. 1 u.o.).

Uproszczoną ewidencję odpadów z zastosowaniem jedynie karty przekazania odpadów prowadzą: 1) podmioty, które: a) wytwarzają odpady niebezpieczne w ilości do 100 kg rocznie, b) wytwarzają odpady inne niż niebezpieczne, niebędące odpadami komunalnymi, w ilości do 5 t rocznie; 2) transportujący odpady wykonujący wyłącznie usługę transportu odpadów; 3) władający powierzchnią ziemi, na której komunalne osady ściekowe są stosowane w: a) w rolnictwie, rozumianym jako uprawa wszystkich płodów rolnych wprowadzanych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczane do produkcji pasz, b) do uprawy roślin przeznaczonych do produkcji kompostu, c) do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz.

Posiadacz odpadów jest obowiązany do przechowywania dokumentów ewidencji odpadów przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym je sporządzono. Należy także pamiętać o obowiązku wynikającym z treści art. 116 ust. 1 u.o. Według tego przepisu, zarządzający składowiskiem odpadów, a w przypadku jego braku władający powierzchnią ziemi, przechowuje do czasu zamknięcia składowiska odpadów podstawową charakterystykę odpadów oraz wyniki testów zgodności. Ponadto zarządzający składowiskiem odpadów przekazuje podstawową charakterystykę odpadów i wyniki testów zgodności następnemu zarządzającemu składowiskiem odpadów lub władającemu powierzchnią ziemi (art. 1116 ust. 2 u.o.). Na podstawie art. 72 ust. 2 u.o. posiadacz odpadów jest obowiązany do udostępniania dokumentów ewidencji odpadów na żądanie organów uprawnionych do przeprowadzania kontroli.

12.2. Sprawozdawczość w zakresie produktów, opakowań oraz gospodarki odpadami

W ujęciu prakseologii i teorii organizacji sprawozdanie to meldunek zawierający wiadomość o wykonaniu albo częściowym wykonaniu zadania. Sprawozdanie może stanowić także przygotowanie do oceny lub kontroli funkcjonowania jakiegoś podmiotu. W przypadkach autonomizacji sprawozdawczości może zaistnieć sytuacja, w której sprawozdawczość jest wykonywana nawet wówczas, gdy niczemu nie służy, ale obowiązuje podstawa prawna nakazująca sporządzanie okresowych sprawozdań[9]. W art. 73 u.o. uregulowany jest zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku sporządzenia rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi. Obowiązek ten obciąża następujące podmioty: 1) wprowadzającego opakowania oraz eksportującego opakowania, o którym mowa w ustawie z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce

[9] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 228.

opakowaniami i odpadami opakowaniowymi[10]; 2) wprowadzającego produkty w opakowaniach, eksportującego i dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach, o którym mowa w ustawie z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi; 3) wprowadzającego na terytorium kraju produkty, o których mowa w ustawie z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej[11]; 4) wprowadzającego pojazdy, o którym mowa w ustawie z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[12]; 5) wprowadzającego sprzęt, o którym mowa w ustawie z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym[13], oraz 6) wprowadzającego baterie lub akumulatory, o którym mowa w ustawie z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach[14].

W zakresie przedmiotowym sprawozdanie o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi obejmuje dane i informacje określone w art. 72 ust. 2 u.o. Podmioty zobowiązane do sporządzenia rocznego sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami wymienia art. 75 ust. 1 u.o. Treść rocznego sprawozdania reguluje art. 75 ust. 2 u.o. Podmioty zobowiązane do sporządzenia rocznych sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi oraz rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami składają je w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy marszałkowi województwa właściwemu ze względu na: 1) siedzibę lub miejsce zamieszkania przedsiębiorcy – w przypadku sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi; w przypadku braku siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej właściwy miejscowo jest Marszałek Województwa Mazowieckiego; 2) miejsce wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów w przypadku sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami. W przypadku trwałego zaprzestania wykonywania działalności przedsiębiorca sporządza i składa sprawozdania, w terminie 7 dni od dnia zaprzestania wykonywania tej działalności (art. 76 ust. 3 u.o.). Informacje zawarte w sprawozdaniach weryfikuje marszałek województwa[15].

[10] Dz.U. 2013, poz. 888.

[11] Tekst jedn.: Dz.U. 2007, nr 90, poz. 607 ze zm.

[12] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1162.

[13] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1155.

[14] Dz.U., nr 79, poz. 666 ze zm.

[15] Zob. M. Górski, *Kontrola i nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska*, PK 2010, nr 9, s. 24.

Rozdział 13. Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami

W przepisach u.o. wprowadzony został dział VI obejmujący utworzenie i prowadzenie bazy danych o produktach[1], opakowaniach i gospodarce odpadami (BDO) (art. 79–84). Ustawodawca w ten sposób dokonał rozszerzenia zakresu bazy danych o produkty i opakowania wprowadzane na rynek i powstające z nich odpady. Celem przyjętego w u.o. rozwiązania jest gromadzenie danych w jednej kompleksowej bazie. Jej zawartość ma ułatwić pracę użytkownikom systemu oraz podmiotom zobowiązanym do sporządzania i przekazywania sprawozdań. M. Król podkreśla, że niepomierny wzrost ilości informacji w kontekście określonych możliwości technicznych stworzył konieczność wypracowania szybkich i efektywnych metod dostępu i odtwarzania informacji zgromadzonych z bazach danych[2]. Metody te oparte są na technice elektronicznego przetwarzania danych, która to technika, jak pokazuje doświadczenie, zapewnia najefektywniejszą i najsprawniejszą w tej chwili realizację zapotrzebowani informacyjnego[3].

W BDO gromadzi się informacje m.in. o: 1) wprowadzanych na terytorium kraju opakowaniach, produktach w opakowaniach, w podziale na poszczególne rodzaje opakowań, oraz odpadach z nich powstających; 2) wprowadzanych na terytorium kraju olejach smarowych, oponach oraz o odpadach z nich powstających; 3) wprowadzanych pojazdach, zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, bateriach i akumulatorach oraz o odpadach z nich powstających oraz 4) osiągniętych poziomach: a) odzysku i recyklingu odpadów powstałych z opakowań i produktów, b) odzysku i recyklingu pojazdów, c) zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, d) zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

W instytucji prawnej bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami kluczowe znaczenie ma termin „informacja". Pochodzi on od łacińskiego słowa „*informatio*" oznaczającego wyobrażenie, pojęcie. Informacja obejmuje swoim zakresem powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówkę i pouczenie[4]. W znaczeniu ogólnym informacja to

---

[1] Por. odpowiednio B. Gnela, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (tzw. Odpowiedzialność za produkt)*, Zakamycze 2000, s. 23 i n.

[2] M. Król, *Wybrane zagadnienia informatyki prawniczej*, [w:] J. Wróblewski (red.), *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985, s. 103.

[3] *Ibidem*.

[4] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 788.

wszelka treść, która jest zaczerpnięta ze świata zewnętrznego[5]. Do treści tych są dostosowywane zmysły oraz dane wytworzone przy rozwiązywaniu problemów[6]. W systemie gospodarki odpadami bardzo duże znaczenie dla organów administracji ma wiedza o jego funkcjonowaniu. Działania podmiotów uczestniczących w systemie gospodarki odpadami polegają na ciągłym dokonywaniu mniej lub bardziej świadomych wyborów opartych na wiedzy.

Gromadzenie informacji w BDO ma duże znaczenie w procesie podejmowania decyzji w gospodarowaniu odpadami. Jak twierdzi A.K. Koźmiński, „podejmowanie decyzji jest procesem, który sprowadza się do zbierania i przetwarzania informacji o przyszłym działaniu". W procesie tym, jego zdaniem, można wyodrębnić trzy główne fazy. Pierwszą fazę można nazwać przygotowawczą (informacyjną). Sprowadza się ona do zbierania informacji na temat przyszłego działania, warunków, w jakich będzie się ono odbywało, środków pozostawionych do dyspozycji. W tej fazie następuje również przetwarzanie informacji z punktu widzenia zamiaru wydania przyszłej decyzji. Formułowanie wariantów decyzji wymaga dostępu do informacji. W drugiej fazie dokonuje się właściwego wyboru. Trzecia obejmuje realizacje wybranego wariantu działania. Weryfikacja decyzji może, zdaniem tego autora, oznaczać powrót do faz poprzednich poprzez uzyskiwanie nowych informacji i ponowne ich przetwarzanie[7]. Informacja, jego zdaniem, zawiera wszystko to, co oddziałuje na człowieka i jego zmysły i jest przez człowieka identyfikowane. W ujęciu węższym informacja jest treścią, która jest przekazywana w czasie od danego członu nadawczego jako twórcy informacji do członu odbiorczego[8]. W BDO gromadzi się również informacje niezbędne do realizacji obowiązków wynikających z art. 3 rozporządzenia nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów[9]. Akt ten wyznacza ramy do tworzenia statystyki Wspólnoty w zakresie wytwarzania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Statystyka obejmuje następujące dziedziny: a) wytwarzanie odpadów zgodnie z załącznikiem I; b) odzysk i unieszkodliwianie odpadów zgodnie z załącznikiem II; c) po przeprowadzeniu badań pilotażowych zgodnie z art. 5: przywóz i wywóz odpadów, dla których nie gromadzi się danych zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 259/93 z 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar, zgodnie z załącznikiem III.

W potocznym znaczeniu informację traktuje się jako wiadomość, która musi charakteryzować się określonymi cechami. Powinna ona być szybka, odpowia-

[5] N. Wiener, *Cybernetyka i społeczeństwo*, Warszawa 1960, s. 18.

[6] J. Kozielecki, *Zagadnienia psychologii myślenia*, Warszawa 1966, s. 196.

[7] A.K. Koźmiński, *Wstęp*, [w:] A.K. Koźmiński (red.), *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, Warszawa 1979, s. 6.

[8] *Ibidem*.

[9] Dz.Urz.WE, L 332, 9 grudnia 2002, s. 1; Dz.Urz.UE. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 257.

dająca prawdzie, szczegółowa, czytelna i określona. Informacja nie może być niedokładna, zniekształcająca stan rzeczywisty, nie może wprowadzać w błąd i pozbawiać możliwości podejmowania decyzji. Wartość informacji wzrasta pod warunkiem, że jest ona zwięzła i wypełniona treścią, usystematyzowana. Po uporządkowaniu tworzy ona system informacyjny. Jego funkcjonowanie jest związane z zaangażowaniem środków materialnych oraz ludzi, którzy wykonują przypisane im role organizacyjne. System informacyjny jest lustrzanym odbiciem systemu społecznego, gospodarczego i politycznego, w których wykorzystywana jest informacja. Jego zadaniem jest dostarczanie w odpowiednim czasie informacji, które są potrzebne do wydania decyzji.

Marszałek województwa na podstawie art. 80 ust. 1 u.o.: 1) prowadzi i aktualizuje BDO, w tym rejestr; 2) zbiera, przetwarza, przechowuje i zabezpiecza przed utratą dane i informacje gromadzone w BDO; 3) zapewnia bezpieczeństwo danych i informacji zbieranych i przetwarzanych oraz dokumentów, które otrzymał w związku z prowadzeniem BDO, zgodnie z przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[10]. Rejestr i BDO tworzy jeden instrument informatyczny.

Administratorem BDO jest minister właściwy do spraw środowiska lub wyznaczony przez niego podmiot. Jak wynika z art. 83 ust. 1 u.o., dostęp do BDO posiadają następujący użytkownicy: 1) minister właściwy do spraw środowiska; 2) administrator, jeżeli nie jest nim minister właściwy do spraw środowiska; 3) minister właściwy do spraw gospodarki; 4) minister właściwy do spraw rolnictwa; 5) minister właściwy do spraw transportu; 6) minister właściwy do spraw zdrowia; 7) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska; 8) Prezes Głównego Urzędu Statystycznego i dyrektorzy urzędów statystycznych; 9) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; 10) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej; 11) Główny Geodeta Kraju; 12) marszałek województwa; 13) wojewoda; 14) starosta; 15) wójt, burmistrz lub prezydent miasta; 16) organy Inspekcji Ochrony Środowiska; 17) organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej; 18) zarząd związku międzygminnego utworzonego w celu realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Wyżej wymienieni użytkownicy posiadają uprawnienia do nieodpłatnego dostępu do BDO w zakresie związanym z ich kompetencjami i zadaniami. Administrator BDO współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych. Zgodnie z art. 238 ust. 1 u.o. BDO powinna być utworzona najpóźniej w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Oznacza to, że baza ta ma powstać do 23 stycznia 2016 r.

[10] Tekst jedn.: Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

Rozdział 14. Szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów

W dziale VII u.o. (art. 85–102) uregulowane są szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów. Przepisy te obejmują następujące rodzaje odpadów: PCB oraz odpady zawierające PCB, oleje odpadowe, odpady medyczne i odpady weterynaryjne, komunalne osady ściekowe, odpady pochodzące z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów, odpady z wypadków, odpady metali.

Zgodnie z art. 85 u.o. zakazany jest odzysk PCB[1]. Przez PCB rozumie się polichlorowane bifenyle, polichlorowane trifenyle, monometylotetrachlorodifenylometan, monometylodichlorodifenylometan, monometylodibromodifenylometan oraz mieszaniny zawierające jakąkolwiek z tych substancji w ilości powyżej 0,005% wagowo łącznie (art. 3 ust. 1 pkt 17 u.o.)[2].

Odpady zawierające PCB mogą być przetwarzane tylko po usunięciu z tych odpadów PCB. Jeżeli usunięcie PCB z odpadów jest niemożliwe, do unieszkodliwiania odpadów zawierających PCB stosuje się przepisy dotyczące unieszkodliwiania PCB. Odpady tego rodzaju unieszkodliwia się przez spalanie w spalarni odpadów. Odpady zawierające PCB stanowią bardzo duże zagrożenie dla środowiska. Wyżej wymienione związki chemiczne nie występują w otoczeniu w postaci naturalnej. Zagadnienia dotyczące kontrolowania uwalniania niebezpiecznych substancji chemicznych do środowiska w procesie ich produkcji i używania regulują przepisy Konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzonej w Sztokholmie 22 maja 2001 r.[3] Podstawowym jej celem jest ochrona ludzkiego zdrowia i środowiska przed trwałymi zanieczyszczeniami organicznymi. Obwiązuje zakaz spalania PCB na statkach (art. 88 u.o.). W karcie ewidencji odpadów muszą być zamieszczone informacje o zawartości PCB w odpadach.

Jak wynika z art. 90 ust. 1 u.o., oleje odpadowe muszą być zbierane osobno pod warunkiem, że jest to technicznie wykonalne. Jeżeli jest to technicznie wykonalne i opłacalne ekonomicznie oleje odpadowe o różnych cechach nie po-

---

[1] Polichlorowane bifenyle od ang. *Polychlorinated Biphenyls*. Jest to ogólna nazwa organicznych związków chemicznych, pochodnych bifenylu.

[2] Por. odpowiednio, B.B. Kłopotek, *Nowelizacja przepisów o PCB*, OiŚ 2009, nr 5, s. 37–40.

[3] Dz.U. 2009, nr 14, poz. 76.

winny być mieszane, jeżeli mieszanie stanowi przeszkodę w ich przetworzeniu. Zakaz ten dotyczy także mieszania olejów odpadowych z innymi odpadami lub substancjami. Według art. 91 ust. 1 u.o., oleje odpadowe powinny być przetwarzane zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami oraz wymaganiami ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w tym bez niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w szczególności przyrodniczym lub kulturowym.

Oleje odpadowe powinny być w pierwszej kolejności poddawane regeneracji. Jeżeli regeneracja olejów odpadowych jest niemożliwa ze względu na stopień ich zanieczyszczenia, oleje te powinny być poddawane innym procesom odzysku. Unieszkodliwianie olejów odpadowych jest dopuszczone, jeżeli regeneracja lub inne procesy odzysku olejów odpadowych są niemożliwe. Przez regenerację w tym przypadku rozumie się jakikolwiek proces recyklingu, w którym w wyniku rafinacji olejów odpadowych mogą zostać wyprodukowane oleje bazowe, w szczególności przez usunięcie znajdujących się w olejach odpadowych zanieczyszczeń, produktów reakcji utleniania i dodatków. Na podstawie art. 92 u.o. obowiązuje zakaz mieszania olejów odpadowych z innymi odpadami niebezpiecznymi, w tym zawierającymi PCB, w czasie ich zbierania lub magazynowania, jeżeli poziom określonych substancji przekracza dopuszczalne wartości. Zakazany jest także zrzut olejów odpadowych do wód, gleby lub ziemi (art. 93 u.o.).

Przepisy u.o. przewidują zakaz odzysku odpadów medycznych oraz odpadów weterynaryjnych (art. 94 ust. 1 u.o.)[4]. Posiadacz odpadów medycznych lub odpadów weterynaryjnych unieszkodliwiający te odpady jest obowiązany do prowadzenia procesów unieszkodliwiania oraz do ich monitoringu[5]. Działania te powinny uwzględniać właściwości odpadów i charakter procesu oraz być zgodne z wymaganiami i sposobami prowadzenia unieszkodliwiania odpadów[6]. W państwach członkowskich UE funkcjonują trzy zasadnicze modele unieszkodliwiania odpadów medycznych. W pierwszym modelu istniejącym w Niemczech i Austrii odpady medyczne poddaje się sterylizacji (dezynfekcji, autoklawowaniu) np. na terenie szpitala, a następnie przekazuje się odpady do termicznego przekształcenia w spalarni odpadów komunalnych. W Niemczech dzięki zastosowaniu tej metody unieszkodliwia się 98% odpadów, a w Austrii prawie 86%. Drugi model unieszkodliwiania odpadów medycznych funkcjonuje we Francji, Włoszech, Wielkiej Brytanii i Holandii. W specjalnych spalarniach unieszkodliwianiu poddaje się 80% odpadów medycznych oraz weterynaryjnych. W drugim modelu nie można

[4] Por. odpowiednio: J. Jerzmański, *Zakaźne odpady medyczne i weterynaryjne*, PK 2010, nr 8, s. 25.

[5] Zob. też K. Brońska, *Odpady medyczne. Segregowanie*, *zbieranie i przechowywanie. Obowiązkowe instrukcje i procedury postępowania*, Poznań 2008, s. 12 i n.

[6] Zob. W. Radecki, *Odpady medyczne i weterynaryjne*, „Aura" 2011, nr 4, s. 36.

spalać odpadów medycznych w spalarniach odpadów komunalnych. W innych państwach członkowskich funkcjonują modele mieszane[7]. Odpady medyczne są głównie źródłem zagrożeń infekcyjnych.

System postępowania z odpadami medycznymi powinien obejmować: 1) segregację odpadów w miejscu powstawania, 2) pakowanie odpadów, 3) magazynowanie na terenie szpitala, 4) transport do miejsca unieszkodliwiania, 5) technologię unieszkodliwiania 6) postępowanie z pozostałościami oraz 7) zbiórkę od tzw. małych producentów. K. Forowicz do zalet termicznej metody unieszkodliwiania odpadów zalicza: 1) redukcję odpadów do 90% objętości, 2) niskie koszty składowania popiołu poodpadowego, 3) wysoką skuteczność wyjaławiania materiału spalanego (zwłaszcza w spalaniu wysokotemperaturowym – spopielenie. Wady metody termicznej jej zdaniem obejmują: 1) znaczny koszt w porównaniu z innymi metodami unieszkodliwiania odpadów, 2) wysoką emisję spalin, 3) znaczne obciążenie środowiska gazowymi, stałymi i ciekłymi produktami spalania, 4) bardzo kosztowny system oczyszczania spalin, 5) powstanie wtórnego odpadu podprocesowego uznawanego za niebezpieczny i wymagającego szczególnego postępowania, 6) wysoką energochłonność procesu, 7) marnotrawstwo surowców wtórnych, takich jak: papier, szkło i metal oraz 8) emisja metali ciężkich (kadm, chrom, ołów[8] oraz polichlorowanych związków organicznych wynikającą z obecności w składzie odpadów medycznych tworzyw sztucznych poddanych metodzie termicznej[9].

W prawie polskim zakaźne odpady medyczne lub zakaźne odpady weterynaryjne muszą być unieszkodliwiane przez termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów niebezpiecznych. Z przepisów u.o. wynika zakaz unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych we współspalarniach odpadów.

Posiadacz odpadów, który unieszkodliwia zakaźne odpady medyczne lub zakaźne odpady weterynaryjne przez termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów niebezpiecznych, na wniosek wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych potwierdza unieszkodliwienie odpadów przez termiczne przekształcanie, wydając dokument to potwierdzający Jest on wydawany w trzech egzemplarzach. Jeden jest przekazywany wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych, drugi – wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych.

Przed wydaniem zezwolenia na przetwarzanie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych polegającego na unieszkodliwianiu tych odpadów właściwy organ wydający zezwolenie występuje do Głównego

---

[7] Por. K. Forowicz, *Odpady szpitalne – bać się czy nie?*, OiŚ 2012, nr 1, s. 65 i n.

[8] Zob. też. A. Białowież, *Metale ciężkie w odpadach komunalnych*, PK 2011, nr 2, s. 38.

[9] *Ibidem*, s. 71.

Inspektora Sanitarnego o zgodę na dopuszczenie funkcjonowania instalacji lub urządzenia do unieszkodliwiania tych odpadów, przedkładając kopię wniosku wraz z załącznikami. Do wydania zgody stosuje się art. 106 k.p.a.

Główny Inspektor Sanitarny w zgodzie na dopuszczenie do funkcjonowania instalacji lub urządzenia do unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych określa: 1) rodzaj i typ (model) instalacji lub urządzenia; 2) dokładne parametry przeprowadzania procesu unieszkodliwiania odpadów dla danego typu instalacji lub urządzenia; 3) wymagania i metody dotyczące okresowej kontroli mikrobiologicznej skuteczności procesu unieszkodliwiania dla danego rodzaju i typu (modelu) instalacji lub urządzenia; 4) wymagania dotyczące pojemników lub worków, w których odpady będą unieszkodliwiane w danym rodzaju i typie (modelu) instalacji lub urządzenia; 5) wymagania dotyczące okresowego przeglądu technicznego danego rodzaju i typu (modelu) instalacji lub urządzenia; 6) masę unieszkodliwianych odpadów w okresie roku.

Przepisy u.o. dopuszczają działania obejmujące odzysk polegający na stosowaniu komunalnych osadów ściekowych (art. 96 ust. 1 u.o.)[10]. W procesie oczyszczania ścieków powstają duże ilości osadów. Ich zagospodarowanie i przerabianie należy do podstawowych problemów, które muszą być rozwiązane przy projektowaniu, budowie i eksploatacji oczyszczalni ścieków[11]. Osady ściekowe powstają na skutek szeregu procesów fizycznych, fizyko-chemicznych i biologicznych zachodzących w oczyszczalni ścieków. O charakterze osadów pochodzących z komunalnych oczyszczalni ścieków decyduje głównie skład chemiczny suchej masy, zawartość substancji organicznych i mineralnych, uwodnienie oraz cechy technologiczne, takie jak wartość opałowa, zdolność do odwadniania oraz właściwości reologiczne[12].

Źródłem powstania osadów są różnego rodzaju domieszki, które występują w ściekach w postaci nie rozpuszczonej, koloidalnej lub nawet rozpuszczonej. Bardzo dokładne określenie ilości różnych rodzajów powstających w procesie oczyszczania ścieków nie jest możliwe. W różnych obiektach (oczyszczalniach) mogą występować pod tym względem różnice zależne od składu ścieków, ilości ścieków w odniesieniu do jednego mieszkańca, charakteru miasta, systemu kanalizacji, zastosowanej metody oczyszczania ścieków, konstrukcji urządzeń i warunków ich eksploatowania[13]. W państwach członkowskich UE głównymi sposobami zagospodarowania osadów ściekowych jest ich wykorzystanie rolni-

[10] Zob. M. Górski, *Postępowanie z osadami ściekowymi*, PK 2011, nr 6, s. 24.

[11] J. Zakrzewski, J. Żabiński, *Gospodarcze wykorzystanie ścieków miejskich*, Warszawa 1963, s. 127.

[12] M. Urbaniak, A. Drobniewska, M. Zalewski, *Produkcja bioenergii i detoksykacja osadów ściekowych z wykorzystaniem ekohydrologii i technik fitoremediacyjnych*, Łódź 2013, s. 11.

[13] *Ibidem*, s. 135.

cze (32%) oraz składowanie (25%). Duży udział w zagospodarowaniu osadów posiada również spalanie i kompostowanie (13%)[14].

W procesie zagospodarowania osadów ściekowych duże znaczenie ma ich przyrodnicze zagospodarowanie. J. Siuta przyrodnicze zagospodarowanie wszelkich odpadów rozumie jako wykorzystanie ich do: 1) nawozowego i melioracyjnego użyźnienia gleb na terenach rolnych, leśnych, wypoczynkowych, zurbanizowanych i przemysłowych; 2) rekultywacji gruntów bezglebowych; 3) geotechnicznej przebudowy tekstury gleby i niwelacji rzeźby terenu oraz także składowanie odpadów, aby nie degradowało to krajobrazowych, ekologicznych i produkcyjnych walorów terenu[15]. Jego zdaniem, przyrodnicze zagospodarowanie odpadów ma sens głębszy. Wyznacza ono zasady racjonalnego postępowania z odpadami nawet wtedy, gdy nie mają one wartości bezpośrednio użytecznej[16]. Przyrodnicze zagospodarowanie odpadów może rekompensować ubytki potencjału produkcyjnego gleb z tytułu przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne[17]. W ocenie J. Siuty, o przydatności osadu decydują w pierwszym rzędzie zawartość substancji organicznej i popielnej, azotu, fosforu, mikroelementów i substancji toksycznych[18]. Im większa jest zawartość substancji organicznej, tym lepszy jest osad ściekowy.

W literaturze wskazuje się następujące sposoby wykorzystania osadów: 1) w rolnictwie jako nawozu, a także do przekształcenia gruntów piaszczystych w ziemie urodzajne; 2) jako opału (w postaci brykietów); 3) substancji tłuszczowych do produkcji tłuszczów technicznych oraz substancji zawartych w osadzie czynnym do produkcji gęstych smarów; 4) osadu czynnego do produkcji karmy dla zwierząt i ptactwa domowego, 5) wytwarzanie mas plastycznych z osadu czynnego i wyzyskiwanie cennych produktów suchej destylacji osadów, 6) gazu pofermentacyjnego (z wydzielonych komór fermentacyjnych) do uzyskania energii dla potrzeb bytowych osiedli oraz jako namiastki paliwa napędowego oraz 7) przeróbka chemiczna gazu pofermentacyjnego[19]. Proces przetwarzania i likwidacji osadów ściekowych pochłania połowę, a niekiedy i 60% kosztów oczyszczania ścieków[20]. Procesy technologiczne przebiegające w oczyszczalniach ścieków w ciągach ściekowych, a tym bardziej osadowych, mają decydujący wpływ na

[14] S. Brzezicka, W. Tesarczyk, J.W. Wandrasz, *Proces ozonowania osadów ściekowych – doświadczenia z pierwszej pilotażowej instalacji w Polsce*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 786.

[15] J. Siuta, *Przyrodnicze zagospodarowanie odpadów przemysłowych*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 264–265.

[16] *Ibidem*, s. 265.

[17] *Ibidem*.

[18] *Ibidem*, s. 268.

[19] *Ibidem*, s. 236.

[20] P. Aulich, *Elektrochemiczne przetwarzanie osadów ściekowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 777.

właściwości i charakterystyki powstających osadów ściekowych. Właściwości te decydują o przyjęciu określonych metod ich unieszkodliwiania[21].

Komunalne osady ściekowe mogą być przekazywane do stosowania władającemu powierzchnią ziemi wyłącznie przez wytwórcę tych osadów[22]. Odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie komunalnych osadów ściekowych w celach obejmujących: 1) uprawę wszystkich płodów rolnych wprowadzanych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczane do produkcji pasz; 2) uprawę roślin przeznaczonych do produkcji kompostu; 3) uprawę roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz oraz 4) rekultywację terenów, w tym gruntów na cele rolne spoczywa na wytwórcy tych osadów (art. 96 ust. 4 u.o.)[23]. Z przeprowadzonych badań dotyczących stosowania osadu ściekowego jako nawozu wyprowadzono następujące wnioski: 1) osad ściekowy jest substancją o umiarkowanych, lecz określonych wartościach dla rolnictwa, jako źródło powolnie przyswajalnego azotu i fosforu; 2) osady wywierają dodatni wpływ na strukturę gleby; 3) fermentacja osadu poprawia jego własności fizyczne; 4) najbardziej wartościową formą jest osad czynny; 5) pewne osady zawierają zanieczyszczenia, które mogą działać hamująco na przyswajalność fosforu lub mogą być szkodliwymi dla rozwoju roślin przy obfitym stosowaniu[24].

Stosowanie komunalnych osadów ściekowych jest możliwe, jeżeli są one ustabilizowane oraz przygotowane odpowiednio do celu i sposobu ich stosowania, w szczególności przez poddanie ich obróbce biologicznej, chemicznej, termicznej lub innemu procesowi, który obniża podatność komunalnych osadów ściekowych na zagniwanie i eliminuje zagrożenie dla środowiska lub życia i zdrowia ludzi. Ustawa zakazuje nawadniania komunalnych osadów ściekowych poddanych uprzednio procesowi osuszania[25]. Przed stosowaniem komunalne osady ściekowe oraz grunty, na których osady te mają być stosowane, powinny być poddane badaniom. Możliwość zagospodarowania osadów ściekowych zależy głównie od ich jakości. Osady ściekowe przed wykorzystaniem w rolnictwie muszą zostać przetworzone w sposób, który będzie zapewniać ich bezpieczne zastosowanie w środowisku. Główną przyczyną ograniczającą stosowanie osadów ściekowych do nawożenia gleb jest zawartość metali ciężkich[26].

Wytwórca komunalnych osadów ściekowych jest obowiązany do przekazywania, wraz z tymi osadami, władającemu powierzchnią ziemi, na której komu-

---

[21] J. Bień, K. Wystalska, *Osady z oczyszczalni ścieków*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999, s. 408.

[22] Por. odpowiednio, B.B. Kłopotek, *Komunalne osady ściekowe*, OiŚ 2010, nr 4, s. 22–26.

[23] Zob. M. Górski, *Postępowanie z osadami ściekowymi*, PK 2010, nr 7, s. 24.

[24] *Ibidem*, s. 240–241.

[25] Zob. J. Ziaja, *Biologiczne suszenie odpadów. Odpady jako zamiennik węgla*, OiŚ 2012, nr 4, s. 50–51.

[26] S. Brzezicka, W. Tesarczyk, J.W. Wandrasz, *Proces ozonowania osadów ściekowych*…, s. 786.

nalne osady ściekowe mają być stosowane, informacji o dawkach tego osadu, które mogą być stosowane na poszczególnych gruntach, oraz wyników badań. W przepisach u.o. wprowadzone zostały zakazy stosowania komunalnych osadów ściekowych na określonych obszarach, terenach i gruntach (art. 96 ust. 12 u.o.). R. Zarzycki i G. Wielgosiński zwracają uwagę na zagadnienia dotyczące wykorzystania oraz unieszkodliwiania osadów ściekowych. Oba pojęcia, ich zdaniem, łączą się ściśle ze sobą, „gdyż niejednokrotnie w celu bezpiecznego wykorzystania osadów ściekowych (np. wykorzystania przyrodniczego) poddawane są one procesom biologicznym, fizycznym, chemicznym bądź termicznym, jak również wysokotemperaturowej obróbce termicznej (spalanie) – jest ona wykorzystaniem energii zawartej w odpadach”[27].

Cytowani autorzy na podstawie analizy literatury przedmiotu wymieniają następujące metody unieszkodliwiania bądź utylizacji osadów ściekowych: 1) użytkowanie rolnicze (przyrodnicze) osadów w formie bezpośredniej, 2) użytkowanie rolnicze (przyrodnicze) osadów w formie wysuszonej, 3) kompostowanie osadów w celu ich późniejszego wykorzystania rolniczego (przyrodniczego), 4) składowanie osadów w formie bezpośredniej na tzw. lagunach osadowych, 5) składowanie wysuszonych osadów na składowiskach odpadów niebezpiecznych, 6) spalanie osadów w spalarniach osadów ściekowych (po uprzednim podsuszeniu), 7) suszenie odpadów w celu późniejszego ich wykorzystania jako paliwa w procesie współspalania z węglem w przemyśle cementowym, 8) suszenie odpadów w celu późniejszego ich wykorzystania jako paliwa w procesie współspalania z węglem w elektrowniach, elektrociepłowniach i innych kotłowniach, 9) zagazowanie osadów z utylizacją termiczną wytworzonego gazu syntetycznego, 10) piroliza osadów z utylizacją termiczna gazów poro litycznych, 11) mataniazacja osadów (fermentacja beztlenowa) oraz 12) mokre utlenianie osadów w postaci bezpośredniej[28].

Rolnicze bądź przyrodnicze wykorzystanie osadów, ze względu na coraz wyższe ich obciążenie metalami ciężkimi i ograniczeniami co do miejsca wykorzystania, może okazać się coraz trudniejsze[29]. Spalanie osadów jest końcowym etapem pozbywania się ich, przy tym z sanitarnego punktu widzenia najbardziej właściwym. W procesie tym zostają zniszczone wszystkie bakterie chorobotwórcze. Wartość opałowa osadu zmienia się w zależności od zawartości ciał organicznych[30]. M. Kozioł uważa, że od wielu lat w świecie realizowane są procesy współspalania osadów ściekowych zarówno z odpadami, jak i również z węglami. Według tego autora, jednym z najważniejszych zagadnień przy wdrażaniu procesu współspalania osadów ściekowych z węglem jest stabilność ich właściwości.

[27] R. Zarzycki, G. Wielgosiński, *Problemy zagospodarowania osadów ściekowych*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001, s. 224.

[28] *Ibidem*.

[29] K. Forowicz, *Czy zasypią nas hałdy szkodliwych odpadów*, OiŚ 2012, nr 4, s. 62.

[30] J. Zakrzewski, J. Żabiński, *Gospodarcze wykorzystanie*…, s. 233.

Występuje bardzo duża liczba parametrów określających właściwości osadów. Zależą one od szeregu czynników, a przede wszystkim od właściwości ścieków i zastosowanych technologii ich oczyszczania[31].

Odpady organiczne mogą być zagospodarowane zgodnie z wymaganiami prawa ochrony środowiska przez ich kompostowanie. Alternatywną metodą odzyskiwania odpadów w stosunku do kompostowania jest produkcja biopaliw. Kompostowanie jako metoda zagospodarowania odpadów charakteryzuje się: niskimi nakładami inwestycyjnymi, stosowaniem łatwej do wdrożenia technologii, dezodoryzacją odpadów[32] i jest ono trzykrotnie tańsze od budowy biogazowi[33]. W procesie kompostowania następuje unieszkodliwianie odpadów i powstaje dobry materiał nawozowy dla uprawianych gleb, jak również dla gleb, których własności mają być poprawione ze względu na przeznaczenie ich pod uprawę[34]. Na wartość rolniczą kompostu składają się następujące właściwości: 1) próchniczna, 2) nawozowa, 3) bakteryjna, 4) stymulująca i 5) nawilżająca[35]. Według B. Kozłowskiej, „Celem norm jakości kompostu jest ustalenie jasnych kryteriów pozwalających stwierdzić, kiedy kompost wytwarzany z odpadów może zostać uznany za produkt i być sprzedawany oraz wykorzystywany bez ograniczeń, a także bez potrzeby uzyskiwania zezwoleń. W konsekwencji, jeżeli parametry produktu kompostowni przekraczają normowane wartości dopuszczalne, zostanie on uznany za odpad. Jego wykorzystanie będzie wówczas możliwe tylko pod pewnymi warunkami i wymaga stosowania odpowiednich procedur”[36].

Wyprodukowanie kompostu nie gwarantuje jeszcze zakończenia procesu odzysku w przypadku odpadów ulegających biodegradacji[37]. Istnieją dwa zasadnicze sposoby podejścia w określaniu dopuszczalnych zawartości składników potencjalnie toksycznych w normach jakości kompostu, tj.: metale ciężkie oraz zanieczyszczenia organiczne[38]. W ocenie K. Skalmowskiego, kompostowanie odpadów stanowi metodę, która w znacznym stopniu zmniejsza ilość odpadów kierowanych na składowiska. Do celów kompostowania odpadów organicznych zalicza on: 1) unieszkodliwianie ich pod względem sanitarnym (higienizacja)

[31] M. Kozioł, *Możliwości spalania i współspalania składowanych osadów ściekowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 798.

[32] Zob. Zob. A. Kulig, K. Lelicińska-Serafin, *Oddziaływania zapachowe zakładów gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce – badania inwentaryzacyjne*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów” 2011, nr 1, s. 1–10.

[33] E. Sikora, B. Kowalska, M. Sczech, *Sposoby zagospodarowania odpadów organicznych*, OiŚ 2013, nr 2, s. 68.

[34] J. Zakrzewski, J. Żabiński, *Gospodarcze wykorzystanie*…, s. 273.

[35] *Ibidem*, s. 274.

[36] B. Kozłowska, *Kompost z odpadów – odpad czy surowiec?*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 60.

[37] *Ibidem*, s. 59.

[38] *Ibidem*, s. 60.

– masa odpadów zostaje pozbawiona mikroorganizmów chorobotwórczych; 2) pozyskanie nawozu organicznego przydatnego do wykorzystania w nawożeniu niskiej klasy bonitacyjnej gleb oraz 3) zmniejszenie masy odpadów, która musiałaby być składowana na składowiskach. Zdaniem cytowanego autora, „Zmniejszenie ilości odpadów ich higienizacja oraz stabilizacja to największe zalety procesu kompostowania ze względu na późniejsze oddziaływanie składowiska odpadów na środowisko”[39].

Do odpadów organicznych zaliczane są stałe lub płynne masy, które zawierają powyżej 50% składników organicznych w przeliczeniu na suchą masę. Odpady zawierające 5–50% składników organicznych są odpadami mineralno-organicznymi[40].

Podstawowe uciążliwości kompostowni dla środowiska polegają na: 1) możliwości zanieczyszczenia wód gruntowych i powierzchniowych w wyniku nie kontrolowanego spływu wód opadowych; 2) zanieczyszczeniu atmosfery, szczególnie gazami o przykrym zapachu. Ze względu na wymagania prawa ochrony środowiska w procesie kompostowania należy uwzględnić: 1) uciążliwości dla otoczenia wynikające z przyjętego sposobu kompostowania, 2) kierunek przepływu wód gruntowych, 3) sposoby zabezpieczenia wód gruntowych i powierzchniowych przed zanieczyszczeniem, 4) sposoby ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, 5) zasięg i kształt strefy ochrony sanitarnej, 6) ilości zanieczyszczeń odprowadzanych do atmosfery, gruntu i odbiorników ścieków oraz 7) sposób zagospodarowania i użytkowania sąsiednich terenów[41]. Źródłem zanieczyszczenia wód gruntowych są głównie przecieki z pól pryzmowych oraz infiltrujące w głąb gruntu wody opadowe. Zdaniem E.S. Kempy, „jedynym skutecznym środkiem przeciwdziałającym zanieczyszczeniu wód gruntowych jest należyte uzbrojenie terenu kompostowni”[42].

Przepisy rozdziału 5 u.o. zakazują unieszkodliwiania, polegającego na odprowadzaniu do morza, w tym lokowania na dnie morza, odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów (art. 97). Zakazuje się unieszkodliwiania, polegającego na odprowadzaniu do morza, w tym lokowania na dnie morza, odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów. Posiadacz odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów, ubiegający się o zezwolenie na przetwarzanie odpadów polegające na unieszkodliwianiu tych odpadów przez ich składowanie, jest obowiązany do podania we wniosku o wydanie tego zezwolenia informacji wymienionych

[39] K. Skalmowski, *Kompostowanie odpadów komunalnych jako forma przekształcania ich w odpady nie ulegające biodegradacji*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 123.

[40] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2008, s. 227.

[41] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 381.

[42] *Ibidem*.

w art. 98 u.o. Obejmują one dane dotyczące: 1) właściwości fizycznych łącznie z określeniem postaci (stała, szlam, płynna lub gazowa) oraz właściwości chemicznych, biochemicznych i biologicznych odpadów; 2) toksyczności, trwałości fizycznej, chemicznej i biologicznej odpadów; 3) akumulowania i biotransformacji składników odpadów w organizmach żywych lub osadach; 4) podatności odpadów na zmiany fizyczne, chemiczne i biochemiczne oraz wzajemnego oddziaływania w danym środowisku z innymi substancjami organicznymi i nieorganicznymi; 5) położenia geograficznego składowiska odpadów wraz z charakterystyką przyległych obszarów; 6) sposobu opakowania oraz stosowanych sposobów ograniczania rozprzestrzeniania się odpadów oraz 7) środków ostrożności podjętych w celu uniknięcia zanieczyszczenia środowiska.

Dwutlenek tytanu stosowany jest także w kosmetykach, środkach higieny i niektórych produktach spożywczych. Powierzchnie zewnętrzne budynków, które zostały pokryte materiałami zawierającymi dwutlenek tytanu, wchodzą w reakcję z zawartymi w powietrzu zanieczyszczeniami chemicznymi, tworząc niebezpieczne dla zdrowia związki chemiczne.

Zasady postępowania z odpadami z wypadków reguluje art. 101 u.o. Ze względu na ochronę życia, zdrowia ludzi lub środowiska, starosta właściwy ze względu na miejsce powstania odpadów z wypadków, w drodze decyzji, wydanej z urzędu, może nałożyć na sprawcę wypadku obowiązki dotyczące gospodarowania odpadami z wypadków, w tym obowiązek przekazania ich wskazanemu posiadaczowi odpadów. W przypadku odpadów z wypadków powodujących zanieczyszczenie morza za sprawcę wypadku uważa się armatora statku, który spowodował powstanie odpadu, o ile statek jest znany.

Postępowanie z odpadami metali określa art. 102 u.o. Posiadacz odpadów prowadzący punkt zbierania odpadów metali jest obowiązany, przy przyjmowaniu tych odpadów od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami, do wypełniania formularza przyjęcia odpadów metali w dwóch egzemplarzach, po jednym egzemplarzu dla przekazującego i dla przyjmującego odpady. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 9 grudnia 2013 r. w sprawie wzoru formularza przyjęcia odpadów metali[43] określony jest wzór formularza przyjęcia odpadów metali, stanowiący załącznik do rozporządzenia.

[43] Dz.U. 2013, poz. 1607.

Rozdział 15. Wymagania dotyczące prowadzenia procesów przetwarzania odpadów

15.1. Składowanie odpadów

Jedną z zalet składowania odpadów jako wyłącznej metody ich unieszkodliwiania jest technologiczna prostota procesu, który jest stosowany oraz wysoka efektywność ekonomiczna rozpatrywana w okresie krótkoterminowym przy niskich nakładach jednostkowych[1]. Składowiska mogą być charakteryzowane w zależności od ich formy, lokalizacji oraz sposobu eksploatacji[2]. W ocenie Cz. Rosik-Dulewskiej, „Składowanie to postępowanie z odpadami, których nie wykorzystano gospodarczo lub nie unieszkodliwiono w inny sposób; polega ono na bezpiecznym deponowaniu ich w miejscach przeznaczonych do tego celu"[3]. Polska znajduje się na piątym miejscu od końca w Europie, jeśli chodzi o ilość składowanych odpadów. Recyklingowi poddawane jest w Polsce 13% wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych, ok. 0,5% odpadów jest spalana. Dla porównania w Niemczech składowanych jest zaledwie 1% odpadów[4].

Bezpieczne składowanie odpadów jest ściśle związane z zabezpieczeniem składowiska przed oddziaływaniami na zdrowie ludzi i przed wpływem na pogorszenie się stanu środowiska przyrodniczego[5]. Wybór miejsca przeznaczonego na składowisko odpadów wymaga zgromadzenia danych obejmujących: 1) miejscowe warunki geologiczne i geotechniczne, 2) warunki topograficzne, 3) układ istniejących cieków i zbiorników wodnych, 4) sposób korzystania ze zbiorników wodnych (z uwzględnieniem ujęć wód podziemnych i powierzchniowych oraz szczególnych wymagań w zakresie ochrony ujęć), 5) warunki klimatyczne, 6) warunki krajobrazowe uwzględniające położenie składowiska w stosunku do terenów zabudowanych, 7) połączenia komunikacyjne z drogami publicznymi oraz 8) możliwości podłączenia do istniejącej infrastruktury (woda, kanalizacja, sieć

---

[1] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami teoria i praktyka*, przeł. B. Bartkiewicz, E. Lisicka, W. Przywecki, Warszawa 2003, s. 134.

[2] *Ibidem*, s. 135.

[3] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2008, s. 69.

[4] J. Zyśk, *Dlaczego paliwa alternatywne?*, OiŚ 2011, nr 2, s. 73.

[5] I. Mroczek-Lep, K. Garbulewski, *Wybór lokalizacji składowisk odpadów za pomocą technik GIS*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 138.

elektryczna i telefoniczna)[6]. W literaturze do czynników ograniczających lokalizację składowiska zalicza się występowanie w pobliżu: 1) terenów o intensywnej zabudowie mieszkaniowej, 2) terenów wypoczynku i rekreacji, 3) obszarów przyrody szczególnie chronionej, 4) lotnisk, 5) terenów zagrożonych powodziami, podmokłych (bagiennych), 6) terenów niestabilnych (osuwiskowych, z uskokami tektonicznymi) oraz 7) stref sejsmicznych[7]. Przy dokonywaniu klasyfikacji terenów przeznaczonych do lokalizacji składowisk, pod względem warunków geotechnicznych można wyróżnić tereny bardzo narażone na zanieczyszczenia (niekorzystne warunki lokalizacji) oraz takie, które mogą stanowić naturalne zabezpieczenie przed rozprzestrzenianiem się zanieczyszczeń (korzystne warunki lokalizacji[8]. W prawie wspólnotowym składowanie odpadów regulują przepisy dyrektywy Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów[9].

Zgodnie z definicją legalną przez składowisko odpadów rozumie się obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 25 u.o.). Składowiska odpadów posiadają charakter obiektów budowlanych[10], do których lokalizacji, budowy i eksploatacji[11] stosuje się przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[12] oraz ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (p.b.)[13].

Wybór lokalizacji składowiska miał i ma nadal istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia spełnienia wymagań technicznych, ale również dla uniknięcia zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi[14]. Z uwagi na długoterminowe oddziaływanie składowiska na środowisko w połowie lat osiemdziesiątych wypracowana została „koncepcja wielu barier". Bariery mają wspomagać system uszczelnień stosowany na składowisku odpadów, który nie jest w stanie wyeliminować emisji zanieczyszczeń pochodzących z wnętrza składowiska[15]. W ocenie E. Korzeniowskiej, ważnym elementem budowy nowego składowiska i właściwej eksploatacji jest jego lokalizacja[16]. Za pożądaną uważa ona obecność: 1) bariery geologicznej, 2) korzystnych warunków gruntowo-wodnych oraz 3) korzystnych warunków

[6] *Ibidem*, s. 138–139.

[7] *Ibidem*, s. 139–140.

[8] *Ibidem*, s. 140.

[9] Dz.Urz.UE, L 182, 16 lipca1999, s. 1, ze zm.

[10] Zob. szerzej E. Majer, *Problemy budowy składowisk odpadów*, OiŚ 2005, nr 3(33), s. 47–70.

[11] Por. odpowiednio, K. Gruszecki, *Wygaśnięcie pozwoleń na budowę składowisk odpadów*, PK 2010, nr 6, s. 34.

[12] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 647 ze zm.

[13] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.

[14] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki*…, s. 139; zob. też J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 276 i n.

[15] *Ibidem*.

[16] E. Korzeniowska, *Wielowarstwowe systemy zabezpieczeń w podstawie składowisk odpadów*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999, s. 396.

geotechnicznych podłoża – zapewnienie odpowiedniej nośności[17]. Jej zdaniem, wybór lokalizacji składowiska powinien być ukierunkowany na wykorzystanie w jak najszerszym zakresie tych cech środowiska, które zminimalizują ujemne skutki w przypadkach obniżenia skuteczności barier inżynierskich (technicznych)[18].

W koncepcji wielu barier kilka elementów zabezpieczenia składowiska działa niezależnie od siebie. Występują więc następujące bariery: 1) wstępne przetwarzanie odpadów[19]; 2) geologia i hydrologia miejsca lokalizacji[20]; 3) bryła składowiska o dającym się prognozować zachowaniu[21]; 4) uszczelnianie podłoża składowiska, ujęcie i oczyszczanie odcieków[22]; 5) zabezpieczenie wierzchowiny składowiska i oddzielne ujmowanie wód opadowych[23] oraz 6) sposób wykorzystania, okres monitorowania po zamknięciu możliwości kontroli i naprawy wymienionych barier[24]. Składowisko jest źródłem odcieków i emisji metanu[25]. Odciek, wydostający się ze składowiska może doprowadzić do skażenia wody gruntowej[26]. Odcieki pochodzące ze składowisk odpadów komunalnych stanowią istotne źródło zagrożeń, „nie tylko chemicznych, ale również mikrobiologicznych dla otaczającego

---

[17] *Ibidem*.

[18] *Ibidem*.

[19] Wstępne przetworzenie odpadów powinno doprowadzić do stanu, w którym substancje szkodliwe zostaną możliwie w całości unieszkodliwione. Może to być osiągnięte przy wykorzystaniu metod fizyko-chemicznych, poprzez dezaktywację składników odpadów na skutek ich spalania, segregacji wstępnej lub selektywnego zbierania odpadów z wydzieleniem substancji szkodliwych zawartych w odpadach niebezpiecznych.

[20] Przy lokalizacji składowiska odpadów należy uwzględnić bariery geologiczne, hydrogeologiczne i geograficzne. Takie postępowanie powinno zabezpieczać środowisko przed szybkim uwalnianiem się ze składowiska substancji szkodliwych w sposób przewidywalny i kontrolowany.

[21] Bryła składowiska emituje zanieczyszczenia. Ich ilość i jakość zależy od form chemicznego wiązania substancji szkodliwych oraz warunków zachodzenia procesów fizycznych, chemicznych i biologicznych. Sposób budowy składowiska powinien być podporządkowany celowi w postaci takiego skonstruowania bryły składowiska, które zapewni jej wysoką stabilność wewnętrzną i zewnętrzną i z której w długim okresie nie powinny być emitowane odczuwalne zanieczyszczenia gazowe, nawet jeśli bryła odpadów przez dowolnie długi czas narażona będzie na wpływy atmosferyczne.

[22] Każde składowisko powinno posiadać uszczelnienie podłoża, które zapobiega przenikaniu nadmiernie zanieczyszczonych odcieków do gleby oraz wód gruntowych.

[23] Ze względów bezpieczeństwa ekologicznego wierzchowina składowiska powinna być chroniona przed wpływami atmosferycznymi.

[24] Po zakończeniu eksploatacji składowiska jego powierzchnia powinna być dostępna do użytkowania bez ograniczeń. Powinno być także możliwe pierwotne wykorzystanie terenów składowiska. Istotne znaczenie będą miały czynności podejmowane w ramach kontroli i monitoringu. B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami*…, s. 143.

[25] Zob. też P. Manczarski, *Odgazowanie wysypisk odpadów komunalnych – zagadnienia techniczno-technologiczne*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty*…, s. 445 i n.

[26] Zob. szerzej A. Lucyga, G. Płaza, M. Matejczyk, K. Ulfig, *Charakterystyka mikrobiologiczna odcieków ze składowisk odpadów komunalnych*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2011, nr 2, s. 50–59.

środowiska[27]. Ocena ryzyka środowiskowego składowisk odpadów komunalnych powinna obejmować nie tylko charakterystykę fizyczno-chemiczną, ale również charakterystykę mikrobiologiczna odcieków"[28]. Jak zaznaczyliśmy wcześniej, składowisko odpadów ma charakter obiektu budowlanego.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 p.b., pod pojęciem obiektu budowlanego należy rozumieć: a) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, b) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz c) obiekt małej architektury. Warto podkreślić, że według przepisów prawa budowlanego obiektem budowlanym jest nie tylko sam budynek, ale budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Składowisko jako obiekt budowlany powinno być eksploatowane zgodnie z ogólnymi wymaganiami określonymi w prawie budowlanym dla obiektów budowlanych oraz przepisami u.o. Ogólne obowiązki właściciela i użytkownika obiektu budowlanego określa art. 61 p.b. Przepis ten stanowi ogólną normę, wyznaczającą wprost bez potrzeby wydawania decyzji indywidualnych określone obowiązki dotyczące właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego[29]. Zaniechanie bądź nienależyte wykonanie przez właściciela lub zarządcę obowiązków określonych w art. 61 p.b. może być źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej wobec osób trzecich. Utrzymanie obiektu budowlanego oznacza zachowanie obiektu w dobrym, niezmienionym, należytym stanie technicznym. Obowiązki z tego wynikające obciążają przede wszystkim zarządzającego składowiskiem odpadów. Nakazy określone w art. 66 p.b., skierowane są do właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

Urządzeniami budowlanymi są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place przeznaczone na inne cele związane z funkcją danego obiektu budowlanego. Instalacje i urządzenia techniczne muszą być związane z budynkiem w sposób funkcjonalny tak, aby umożliwiały one korzystanie z tego obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem. Istotne znaczenie przy wyznaczaniu lokalizacji składowiska odpadów mają warunki: geologiczne, topograficzne, orograficzne i meteorologiczne[30]. Do pozytywnych elementów planowania obiektów gospodarki odpadami zalicza się: 1) cechy naturalne unieszkodliwiania odpadów, a więc preferowanie rekultywacji terenów zniszczonych; 2) gęstość zaludnienia i koncentrację przemysłu w obsługiwanym rejonie, a ponadto

[27] Zob. też K. Szymański, *Wpływ składowisk odpadów komunalnych na wody podziemne*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty*…, s. 425 i n.

[28] *Ibidem*, s. 58.

[29] Z. Leoński, M. Szwczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999, s. 195.

[30] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 215.

rodzaje, ilości, stopień zagęszczenia odpadów; 3) sieć dróg komunikacyjnych o całą infrastrukturę związaną z transportem oraz 4) możliwości korzystania z sieci techniczno-usługowych takich jak: wodociągi, kanalizacja i sieć energoelektryczna[31].

Negatywne elementy planowania będą odzwierciedleniem ujemnych cech obiektów gospodarki odpadami, które oddziałują na otoczenie systemu. Możemy do nich zaliczyć negatywne oddziaływania na: wodę, glebę, powietrze oraz jednostki osiedleńcze[32]. W ocenie E.S. Kempy, należy wszechstronne przeanalizować potencjalne miejsca pod składowiska odpadów, przy czym najbardziej właściwe jest postępowanie metodami analizy systemowej. Jego zdaniem, zasadniczym zagadnieniami, jakie się pojawiają przy wstępnym rozważaniu składowania jako techniki unieszkodliwiania odpadów z jakiegoś regionu, będą: a) rodzaje odpadów, które można przyjąć na składowisko; b) dyspozycyjność odpowiednich terenów[33]. Na składowiska należy przeznaczać tylko takie tereny, których wartość użytkowa wskutek składowania odpadów podniesie się. Na potencjalne miejsca składowania odpadów powinny być przeznaczane tereny zniszczone działalnością przemysłu, np. zapadliska gruntu wywołane działalnością górniczą, a także tereny zupełnie nie wykorzystywane do użytecznych celów, które po zapełnieniu i po ukształtowaniu powierzchni zostaną zwrócone do właściwego zagospodarowania i wykorzystania[34]. Lokalizacja składowiska powinna być ustalona z uwzględnieniem specyficznych cech geologicznych, hydrogeologicznych oraz geotechnicznych gruntów[35]. Taki sposób wyboru lokalizacji składowiska powinien zredukować do minimum możliwość rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń[36].

Przy eksploatacji składowiska odpadów, zbudowanego zgodnie z aktualnym stanem techniki można w bardzo wysokim stopniu wyeliminować uciążliwości dla otoczenia w postaci odcieków, uciążliwych zapachów, niebezpieczeństwa pożaru i wybuchowości[37]. Istotnym elementem, który ma duży wpływ na szkodliwość odcieków ze składowiska, jest głębokość wód gruntowych. Na terenie, na którym planowana jest lokalizacja składowiska, zwierciadło wody nie powinno zalegać płycej niż 3 m poniżej poziomu gruntu[38]. Składowisko odpadów nie może być zlokalizowane w pobliżu obszarów chronionych lub szczególnie cennych przyrodniczo[39]. Przepisy prawa gospodarki odpadami powinny

[31] Zob. A. Białowież, *Składowanie odpadów – niedoceniana technologia*, PK 2012, nr 4, s. 42–45.

[32] *Ibidem*.

[33] *Ibidem*, s. 227.

[34] *Ibidem*, s. 228.

[35] Zob. K. Forowicz, *Ekologiczne bomby – trudy rewitalizacji*, OiŚ 2012, nr 2, s. 65.

[36] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami*…, s. 139.

[37] *Ibidem*, s. 134.

[38] I. Mroczek-Lep, K. Garbulewski, *Wybór lokalizacji składowisk odpadów*…, s. 145.

[39] *Ibidem*, s. 146.

większym stopniu przyczyniać się do zmniejszenia ilości odpadów przeznaczonych do składowania[40].

Zgodnie z art. 103 ust. 1 u.o., odpady składuje się: 1) na składowisku odpadów; 2) w podziemnym składowisku odpadów, o którym mowa w ustawie z 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*; 3) w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, o którym mowa w ustawie z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych. Na podstawie art. 103 ust. 2 u.o. można wyróżnić następujące typy składowisk odpadów: 1) składowisko odpadów niebezpiecznych; 2) składowisko odpadów obojętnych; 3) składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Z przepisów u.o. wynika ogólny zakaz magazynowania odpadów na składowisku odpadów (art. 104 ust. 1). Generalnie nie wolno zbierać lub przetwarzać odpadów na składowisku odpadów w inny sposób niż przez składowanie odpadów.

Odpady przed umieszczeniem na składowisku powinny być poddane procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, w celu ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, a także ułatwienia postępowania z nimi lub prowadzenia odzysku[41]. Wymogu tego nie stosuje się do odpadów obojętnych oraz odpadów, w stosunku do których proces przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, nie doprowadzi do osiągnięcia celów w postaci ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, a także ułatwienia postępowania z nimi lub prowadzenia odzysku. W ocenie W. Hryba, „Sortowanie odpadów jest podstawą efektywnego systemu gospodarki odpadami i niezbędnym elementem zakładów zagospodarowania odpadów […]. Aby był możliwy recykling i odzysk z wykorzystaniem energii z odpadów, konieczne są sortownie, gdzie pozyskiwane są surowce wtórne i wytwarzane mogą być paliwa z odpadów”[42].

Jak wynika z art. 106 ust. 1 u.o., na składowisku odpadów niebezpiecznych nie mogą być składowane odpady inne niż niebezpieczne. Stałe odpady niebezpieczne mogą być składowane na wydzielonych częściach składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne (art. 106 ust. 2 u.o.). Wydzielone części składowiska odpadów, o których mowa w ust. 2, muszą spełniać wymagania określone dla składowiska odpadów niebezpiecznych. Na wydzielonych częściach składowisk odpadów nie mogą być składowane odpady inne niż niebezpieczne.

---

[40] Zob. K. Forowicz, *Czy Polska poradzi sobie z problemem odpadów?*, OiŚ 2012, nr 6, s. 59 i n.

[41] Zob. też M. Ceprowski, *Narażenie na aerozol bakteryjny. Zagospodarowanie odpadów komunalnych*, PK 2011, nr 8, s. 34.

[42] W. Hryb, *Sortownie odpadów w Polsce-stan obecny i kierunki rozwoju*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów” 2011, nr 4, s. 135.

Na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne mogą być składowane: 1) odpady komunalne; 2) odpady inne niż niebezpieczne i obojętne; 3) stałe odpady niebezpieczne lub odpady powstałe w wyniku przekształcenia odpadów niebezpiecznych, spełniające kryteria dopuszczenia do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Na składowisku odpadów obojętnych mogą być składowane tylko odpady obojętne (art. 108 ust. 1 u.o.). Do składowania na składowisku odpadów mogą być dopuszczone wyłącznie odpady: 1) w stosunku do których została sporządzona podstawowa charakterystyka odpadów, przeprowadzono testy zgodności, o ile są wymagane i dokonano weryfikacji przeprowadzonej przez zarządzającego składowiskiem odpadów; 2) spełniają kryteria dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów, określone w przepisach wykonawczych[43].

Według art. 110 ust. 1 u.o., podstawową charakterystykę odpadów sporządza wytwórca lub posiadacz odpadów odpowiedzialny za gospodarowanie odpadami, kierujący odpady do składowania na składowisko odpadów, a w przypadku odpadów komunalnych – podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dla każdej partii odpadów wytwarzanych nieregularnie przed ich skierowaniem na składowisko odpadów sporządza się odrębną podstawową charakterystykę odpadów (art. 112 ust. 1 u.o.).

Przez odpady wytwarzane nieregularnie rozumie się odpady powstające w instalacjach i procesach różnego rodzaju lub odpady, których skład nie może zostać jednoznacznie scharakteryzowany, w szczególności odpady powstające wskutek wstępnego przetwarzania, mieszania lub innych działań powodujących zmianę charakteru lub składu tych odpadów. Na podstawie art. 113 ust. 1, odpady wytwarzane regularnie, kierowane na składowisko odpadów danego typu, poddaje się testowi zgodności, podczas którego sprawdza się dopuszczalne graniczne wartości wymywania oraz wybrane parametry charakterystyczne dla danego rodzaju odpadów. Podstawową charakterystykę odpadów oraz testy zgodności wytwórca lub posiadacz odpadów odpowiedzialny za gospodarowanie odpadami przekazuje zarządzającemu składowiskiem odpadów, przed przekazaniem odpadów na składowisko odpadów (art. 114 ust. 1 u.o.).

Zarządzający składowiskiem odpadów dokonuje weryfikacji odpadów. Działanie to polega na: 1) oględzinach przed i po rozładunku odpadów; 2) sprawdzeniu zgodności przyjmowanych odpadów z informacjami zawartymi w podstawowej charakterystyce odpadów. Weryfikacja odpadów może być przeprowadzana w miejscu ich wytwarzania, jeżeli są one składowane na składowisku odpadów zarządzanym przez ich wytwórcę (art. 114 ust. 3 u.o.). Zarządzający składowiskiem odpadów co najmniej raz w miesiącu powinien pobierać próbki odpadów

[43] Zob. też A. Jędrczak, *Rozliczenie obowiązku w zakresie ograniczania składowanych bioodpadów*, PK 2010, nr 7, s. 33.

dostarczonych do składowania na składowisku odpadów i przechowywać je przez okres co najmniej miesiąca (art. 115 ust. 1 u.o.). Próbek nie pobiera się w przypadku odpadów, o których mowa w art. 110 ust. 5 u.o.

Zarządzający składowiskiem odpadów, a w przypadku jego braku władający powierzchnią ziemi, zobowiązani są przechowywać do czasu zamknięcia składowiska odpadów podstawową charakterystykę odpadów oraz wyniki testów zgodności. Zarządzający powinien przekazać podstawową charakterystykę odpadów i wyniki testów zgodności następnemu zarządzającemu składowiskiem odpadów lub władającemu powierzchnią ziemi. Kryteria dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu uważa się za spełnione, jeżeli są potwierdzone badaniami laboratoryjnymi wykonanymi przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*.

Zarządzający składowiskiem odpadów, przed przyjęciem odpadów do składowania na składowisku odpadów, jest obowiązany także: 1) ustalić masę przyjmowanych odpadów; 2) sprawdzić zgodność przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów lub dokumentach wymaganych przy międzynarodowym przemieszczaniu odpadów; 3) w przypadku odpadów rtęci metalicznej – sprawdzić pojemniki i certyfikat wymagane dla składowania tych odpadów (art. 120 u.o.).

Zarządzający składowiskiem odpadów ma obowiązek odmówić przyjęcia odpadów do składowania na składowisku odpadów w przypadku stwierdzenia: 1) niezgodności przyjmowanych odpadów z informacjami zawartymi w podstawowej charakterystyce odpadów lub niedostarczenia testów zgodności, o ile są wymagane, niezwłocznie po ich przeprowadzeniu; 2) niezgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów lub dokumentami wymaganymi przy międzynarodowym przemieszczaniu odpadów; 3) niezgodności przyjmowanych odpadów z decyzją zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, instrukcją prowadzenia składowiska odpadów, pozwoleniem zintegrowanym lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów.

W przypadku przekazywania do składowania na składowisku odpadów, odpadów niezgodnych z wymaganymi dokumentami, zarządzający składowiskiem odpadów zawiadamia o tym niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Selektywna metoda składowania odpadów wydłuża żywotność składowiska odpadów. Z tego powodu zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do składowania odpadów na składowisku odpadów w sposób selektywny, mając na uwadze uniknięcie szkodliwych dla środowiska reakcji pomiędzy składnikami tych odpadów, możliwość dalszego ich wykorzystania oraz rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenu składowiska odpadów (art. 121 ust. 1 u.o.). Dopuszcza się składowanie odpadów na składowisku odpadów w sposób nieselektywny, jeżeli w wyniku takiego składowania nie nastąpi zwiększenie negatywnego oddziaływania tych odpadów na środowisko (art. 121 ust. 2).

Zgodnie z art. 122 ust. 1 obowiązuje zakaz składowania na składowisku odpadów następujących odpadów[44]: 1) występujących w postaci ciekłej, w tym odpadów zawierających wodę w ilości powyżej 95% masy całkowitej, z wyłączeniem szlamów; 2) o właściwościach wybuchowych, żrących, utleniających, wysoce łatwopalnych lub łatwopalnych[45]; 3) zakaźnych medycznych i zakaźnych weterynaryjnych; 4) powstających w wyniku badań naukowych i prac rozwojowych lub działalności dydaktycznej, które nie są zidentyfikowane lub są nowe i których oddziaływanie na środowisko jest nieznane; 5) opon i ich części, z wyłączeniem opon rowerowych i opon o średnicy zewnętrznej większej niż 1400 mm; 6) ulegających biodegradacji selektywnie zebranych; 7) określonych w przepisach odrębnych. Nie wolno składować odpadów w śródlądowych wodach powierzchniowych i podziemnych, w polskich obszarach morskich oraz w przypadkach określonych w przepisach odrębnych. Zakazane jest rozcieńczanie lub sporządzanie mieszanin odpadów ze sobą lub z innymi substancjami lub przedmiotami w celu spełnienia kryteriów dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu.

Według art. 123 u.o., okres przygotowania do budowy oraz prowadzenia składowiska odpadów obejmuje trzy zasadnicze fazy: 1) przedeksploatacyjną obejmującą okres poprzedzający uzyskanie pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów; 2) eksploatacyjną, w skład której wchodzi okres od dnia uzyskania pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów do dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów oraz 3) poeksploatacyjną obejmującą okres 30 lat liczony od dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów. Dzień zakończenia rekultywacji składowiska odpadów jest równocześnie dniem zamknięcia tego składowiska.

W myśl art. 124 ust. 1 u.o. zarządzający składowiskiem odpadów musi posiadać tytuł prawny do całej nieruchomości, na której znajduje się składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska, w okresie obejmującym fazę eksploatacyjną i poeksploatacyjną. Istotne znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązku posiadania tytułu prawnego do nieruchomości przez zarządzającego składowiskiem odpadów ma treść art. 241 u.o.

Wymogu posiadania tytułu prawnego, o którym mowa w art. 124 ust. 1 u.o., nie stosuje się do zarządzającego istniejącym w dniu wejścia w życie u.o. składowiskiem odpadów, który w dniu wejścia w życie tej ustawy nie posiada tytułu prawnego do całej nieruchomości, na której znajduje się składowisko odpadów,

[44] Zob. J. Jerzmański, *Zakaz składowania odpadów. cz. I*, PK 2011, nr 6, s. 28.

[45] Por. M. Górski, *Zakaz składowania odpadów palnych selektywnie zebranych*, PK 2011, nr 1, s. 40.

wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska (art. 241 ust. 1 u.o.). Zarządzający takim składowiskiem odpadów, jest obowiązany utrzymać dotychczas posiadany tytuł prawny co najmniej w takim zakresie, w jakim dysponował nim w dniu wejścia w życie ustawy, do zakończenia fazy poeksploatacyjnej (art. 241 ust. 2 u.o.).

Z uzasadnienia projektu u.o. wynika, że nałożenie obowiązku posiadania tytułu prawnego do całej nieruchomości oraz urządzeń ma na celu uniknięcie sytuacji, w której różne podmioty zarządzają np. składowiskiem odpadów i instalacją np. do odgazowania składowiska. W takich sytuacjach mogłyby powstać trudności w egzekwowaniu przepisów obowiązującego prawa oraz warunków prowadzenia działalności określonych w prawomocnych decyzjach administracyjnych.

Zarządzający składowiskiem ponosi odpowiedzialność za całokształt działalności składowiska odpadów[46]. W praktyce może pojawić się problem po stronie zarządzającego składowiskiem odpadów z wypełnieniem obowiązku utrzymania dotychczas posiadanego tytułu prawnego co najmniej w takim zakresie, w jakim dysponował nim w dniu wejścia w życie u.o.[47] Tytuł prawny do nieruchomości, na której prowadzone jest składowisko odpadów, wynika z regulacji cywilnoprawnej. Na podstawie przepisów prawa cywilnego trudno mówić o obowiązku utrzymywania tytułu prawnego do nieruchomości w kontekście obowiązującej tam zasady swobody umów[48]. Na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. NSA wyraził pogląd, według którego „Właściciel nieruchomości wydzierżawiający ją na cele składowiska odpadów posiada możliwość obrony swego prawa właścicielskiego w postępowaniu cywilnym, natomiast w postępowaniu administracyjnym brak jest przepisu prawa materialnego, z którego mógłby wywieść swój interes prawny w zaskarżeniu decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z 2001 r. o odpadach"[49]. Z. Radwański zwraca uwagę, że normy prawne mogą ustanawiać obowiązek zawarcia umowy pod innymi sankcjami prawnymi, które charakteryzują to, że bezpośrednio nie doprowadzają one do powstania określonego stosunku umownego[50]. Może, jego zdaniem, chodzić np. o sankcje administracyjne. Sytuację tego typu cytowany autor odróżnia od przypadków, gdy norma prawna przewiduje, że jedną z przesłanek ważności umowy jest decyzja administracyjna, z której nie wynika jednak żaden obowiązek zawarcia umowy. Z. Radwański przyjmuje, że „norma taka ogranicza tylko kompetencję stron do zawierania umowy określonego rodzaju, z tym że z mocy każdoczesnej decy-

[46] Por. J. Zyśk, *Wyzwania dla samorządów*, OiŚ 2012, nr 3, s. 66.

[47] Por. odpowiednio, M. Górski, *Wymagania i obowiązki*, PK 2010, nr 2, s. 22.

[48] Zob. S. Grzybowski, *Przekazanie świadczenia jako czynność prawna nienazwana a zasada swobody czynności prawnej*, PiP 1967, z. 3, s. 411.

[49] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 574/11, LEX nr 1217125.

[50] Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 156.

zji administracyjnej (zezwolenia) zakaz ten ulega uchyleniu, a kompetencja stron do zawierania umowy – odpowiedniemu rozszerzeniu"[51].

Lokalizacja, budowa oraz prowadzenie składowiska odpadów powinna spełniać generalne wymagania zapewniające bezpieczne dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska składowanie odpadów, w szczególności wymagania zapobiegające zanieczyszczeniu wód powierzchniowych i podziemnych, gleby i ziemi oraz powietrza[52]. Przy lokalizacji składowiska odpadów może wystąpić problem optymalizacji rozwoju regionów. Zanieczyszczenie środowiska staje się czynnikiem na tyle decydującym o rozwoju regionu, że w wielu przypadkach ograniczenia stąd wynikające dominują nad innymi uważanymi dotychczas za podstawowe[53].

Prowadzenie składowiska odpadów obejmuje wszystkie działania podejmowane w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej dotyczące funkcjonowania składowiska odpadów, w tym monitoring składowiska odpadów. Składowisko odpadów prowadzi zarządzający składowiskiem odpadów.

Ponadto na podstawie art. 124 ust. 4 u.o. zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany prowadzić monitoring składowiska odpadów w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej. Monitoring składowiska odgrywa istotną rolę w kontrolowaniu oddziaływania składowiska odpadów na środowisko oraz w celu minimalizacji zagrożeń z nim związanych[54]. Monitoring składowiska odpadów jest jednym z działań składających się na prowadzenie składowiska odpadów podejmowane w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej i związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem składowiska odpadów. Z treści art. 124 ust. 4 u.o. wynika, że zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany prowadzić monitoring składowiska odpadów w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów[55] określa zakres, czas i częstotliwość oraz sposób i warunki prowadzenia monitoringu składowiska odpadów. Zdaniem K. Świgoń-Popiołek, „Systemowe ujmowanie procesów różnorodnych zmian zachodzących w środowisku wymaga – prócz znajomości charakterystyki obiektu – również znajomości sposobów prowadzenia obserwacji powstających

[51] *Ibidem*, s. 157; zob. też P.J. Sobala, *Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych* (*Na przykładzie gospodarki terenami urbanistycznymi*), Rzeszów 1974, s. 65.

[52] Zob. A. Kulig, K. Lelicińska-Serafin, *Oddziaływanie zapachowe składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Polsce – badania inwentaryzacyjne*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2010, nr 4, s. 126.

[53] R. Drąg, B. Kacprzyński, J. Malicka-Wąsowska, *Problemy sterowania środowiskiem*, [w:] J. Hołubiec (red.), *Problemy sterowania systemami rozwoju*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974, s. 91.

[54] B. Poskrobko, J. Ejdys, *Metodyka sporządzania założeń techniczno-ekonomicznych składowiska odpadów*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty*…, s. 428.

[55] Dz.U. 2013, poz. 523.

zmian"[56]. Zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany przekazywać wyniki monitoringu składowiska odpadów wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego po zakończeniu roku, którego te wyniki dotyczą.

W art. 125 u.o. przewidziany jest dla zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w związku z prowadzeniem składowiska odpadów[57]. Zabezpieczenie może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej. Na podstawie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. NSA wyraził stanowisko, według którego „Składowanie odpadów na składowisku nie może być uznane za szkodę w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 35 ust. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U., nr 75, poz. 493), a zamknięcie i rekultywacja urządzonego składowiska odpadów nie stanowi rekultywacji ziemi lub gleby zanieczyszczonej substancjami, preparatami lub organizmami (por. art. 22a ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – tekst jedn.: Dz.U. 2004, nr 121, poz. 1266 z późn. zm.). Powstała z tytułu funkcjonowania tego składowiska szkoda nie odpowiada bowiem definicji szkody w powierzchni ziemi zawartej w art. 6 pkt 1 lit. c. ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Zarówno składowanie i magazynowanie odpadów, jak i niektóre kwestie związane z likwidacją składowisk odpadów regulują przepisy rozdziału 7 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Jest to więc szkoda innego rodzaju, niż szkoda w powierzchni ziemi. Jeżeli składowisko powstało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. w wyniku działalności, która także została zakończona przed tą datą, w sprawie ma zastosowanie art. 35 ust. 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, to znaczy stosuje się w niej przepisy dotychczasowe, w tym określające też właściwość organu"[58].

Wyznaczenie lokalizacji składowiska odpadów wymaga zgody dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie związanym z ochroną wód: 1) w pobliżu lotnisk – wymaga zgody organów administracji lotniczej; 2) w pobliżu obiektów zabytkowych lub na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne – wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków; 3) w obszarze

[56] K. Świgoń-Popiołek, *Podstawy kompleksowego opisu zjawiska powstawania i ruchu zanieczyszczeń w środowisku*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 337.

[57] Zob. M. Górski, *Zabezpieczenie roszczeń w przepisach o składowaniu odpadów*, PK 2010, nr 6, s. 36–40.

[58] Zob. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OW 42/08, LEX nr 515658.

pasa nadbrzeżnego oraz portów i przystani morskich – wymaga zgody dyrektora urzędu morskiego (art. 126 ust. 1 u.o.). Zarządzający składowiskiem odpadów może rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska odpadów po uzyskaniu kolejno: 1) pozwolenia zintegrowanego[59] albo zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 2) pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów; 3) decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów wydaje na wniosek zarządzającego składowiskiem, marszałek województwa, a w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych – regionalny dyrektor ochrony środowiska[60]. Właściwość miejscową organu określa się według miejsca lokalizacji składowiska odpadów (art. 129 ust. 1 u.o.). W decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów organ może określić dodatkowe wymagania związane ze specyfiką składowania odpadów. W analizowanej decyzji zatwierdza również wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń.

Obowiązek uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów należy traktować jako wypełnienie nakazu jej eksploatacji w zgodzie z wymaganiami ochrony środowiska, a zwłaszcza z wymaganiami przepisów u.o. Mamy tutaj do czynienia z instytucją prawną decyzji związanej[61]. Organ odmawia jej wydania tylko w przypadkach wskazanych w ustawie[62]. Wybranie danego rozstrzygnięcia jest równoznaczne z uznaniem administracyjnym, które opiera się na woli organu.

Obowiązek zatwierdzenia instrukcji składowiska odpadów jest związany niepewnością wystąpienia zagrożeń w procesie eksploatacji składowiska. Obowiązek ten jest konsekwencją generalnej funkcji zapewnienia bezpieczeństwa przez zarządzającego podczas eksploatacji składowiska odpadów. Decyzja zatwierdzająca instrukcję eksploatacji składowiska odpadów tworzy nową sytuację prawną w ramach działalności gospodarczej podmiotu zarządzającego składowiskiem[63].

---

[59] Por. B. Kozłowska, *Problemy pozwoleń zintegrowanych dla składowisk odpadów*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty*…, s. 87 i n.; M. Górski, *Wymagania BAT w pozwoleniu zintegrowanym. Rozłożenie w czasie realizacji obowiązku*, PK 2011, nr 7, s. 30; K. Gruszecki, *Nowa ustawa o odpadach. Zmiana pozwoleń zintegrowanych*, PK 2013, nr 3, s. 26.

[60] Wymóg uzyskiwania odrębnej decyzji administracyjnej zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów jest względnie nowym obowiązkiem w naszym ustawodawstwie. Przed końcem 1997 r. na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. warunki eksploatacji składowiska określane były w pozwoleniu na jego budowę bądź w pozwoleniu na jego użytkowanie.

[61] Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 266 i n.

[62] Zob. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, z. 5, s. 42–54; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 66 i n.

[63] Por. odpowiednio, B.B. Kłopotek, *Decyzje w zakresie gospodarki odpadami – Zmiany ustawowe*, OiŚ 2010, nr 2, s. 23.

Jej głównym zakresem przedmiotowym jest wyznaczenie reguł postępowania z odpadami na składowisku.

Zapewnienie bezpieczeństwa eksploatacji składowiska wymaga stworzenia skutecznych instrumentów prawnych skoncentrowanych głównie na zapobieganiu zdarzeniom wpływającym na stan elementów środowiska. Zbiorczym wskaźnikiem zapewnienia takiego bezpieczeństwa podczas eksploatacji składowiska może być poziom prewencji jednostkowej wyznaczony w treści instrukcji prowadzenia składowiska. Istota ryzyka w związku z eksploatacją składowiska odpadów polega zasadniczo na tym, że w procesie gospodarczym prowadzonym przez zarządzającego składowiskiem odpadów istnieje stałe niebezpieczeństwo powstania awarii w postaci odchyleń od stanu bezawaryjnego, których efektów nie można przewidzieć za pomocą znanych i dostępnych metod. A. Daniluk i B. Poskrobko wyodrębniają pojęcie ryzyka ekologicznego[64] w postaci ryzyka bezpośredniego i pośredniego. Bezpośrednie ryzyko ekologiczne oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia strat w przedsiębiorstwie w związku z awarią systemów ochrony środowiska lub wystąpieniem nadzwyczajnych sytuacji w środowisku. Pośrednie ryzyko ekologiczne jest związane z prawdopodobieństwem wystąpienia takich zdarzeń w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, które nie spowodują w nim bezpośrednich strat, nie zagrożą życiu i zdrowiu pracowników, ale negatywnie wpłyną na stan środowiska przyrodniczego. Podstawą pozwalającą na określenie ryzyka jest ustalenie przyczyn, z powodu których nie zostały osiągnięte cele założone w procesie decyzyjnym[65]. Prowadzenie składowiska odpadów jest często związane z podejmowaniem działań w warunkach niepewności. P.G. Moore uważa, że „Sytuacje takie biorą się stąd, że zazwyczaj osoba podejmująca decyzje nie posiada pełnej wiedzy o tym, jakie będą rezultaty tych decyzji, ani też nie ma pełnej kontroli nad tymi rezultatami”[66].

Zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń nie później niż 3 miesiące od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów stała się ostateczna. Jest on także obowiązany utrzymywać ustanowione zabezpieczenie roszczeń przez okres zarządzania przez niego składowiskiem odpadów. Po uzyskaniu decyzji o wygaśnięciu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, może złożyć wniosek o zwrot ustanowionego zabezpieczenia roszczeń. W przypadku wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, organ, który wydała decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia

[64] A. Daniluk, B. Poskrobko, *Ryzyko ekologiczne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Przedsiębiorstwo w okresie kształtowania zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2001, s. 120.

[65] *Ibidem*.

[66] P.G. Moore, *Ryzyko w podejmowaniu decyzji*, przeł. B. Tołwiński, Warszawa 1975, s. 155.

składowiska odpadów, orzeka, w drodze decyzji, o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych skutków, o ile działań tych nie wykonał na własny koszt zarządzający składowiskiem odpadów (art. 131 ust. 4 u.o.).

Potencjalnymi źródłami awarii, które mogą wystąpić w związku z eksploatacją składowiska odpadów, są: samozapłon odpadów; zaprószenie ognia; stosowanie ognia w otoczeniu cieczy par i gazu; korzystanie z niesprawnej instalacji elektrycznej; utrata szczelności izolacji kwater lub zbiornika odcieków (w tym przebicia uszczelnienia)[67]; pożar złoża odpadów; wybuch biogazu; podtopienie składowiska; utrata stateczności nasypu odpadów; utrata drożności drenażu odcieków. Proces składowania odpadów jest związany z uwalnianiem do atmosfery niebezpiecznych gazów i oparów. Z tego powodu niekorzystne oddziaływanie tych zanieczyszczeń musi być monitorowane i w miarę możliwości redukowane. Głównymi związkami wchodzącymi w skład gazu składowiskowego są: metan, dwutlenek węgla i tlen[68].

W myśl art. 132 u.o. na stanowisku kierownika składowiska odpadów zarządzający składowiskiem odpadów musi zatrudnić osobę posiadającą świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów.

Odmowa zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska odpadów następuje w drodze decyzji wydanej, w przypadku gdy: 1) zarządzający składowiskiem odpadów nie posiada tytułu prawnego do dysponowania całą nieruchomością, na której jest zlokalizowane składowisko odpadów wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami, związanymi z prowadzeniem tego składowiska, w okresie obejmującym fazę eksploatacyjną i poeksploatacyjną; 2) sposób prowadzenia składowiska odpadów jest sprzeczny z pozwoleniem na budowę; 3) sposób prowadzenia składowiska odpadów mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska; 4) kierownik składowiska odpadów nie posiada świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów[69].

Na podstawie art. 135 ust. 1 u.o zarządzający składowiskiem odpadów ponosi odpowiedzialność za całokształt działalności składowiska odpadów. Jest on obowiązany do realizacji wszystkich nakazów wynikających z przepisów i decyzji. W tym celu powinien prowadzi ć składowisko odpadów w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń technicznych stanowiących wyposażenie składowiska odpadów oraz zachowanie wymagań sanitarnych, bezpieczeństwa

---

[67] M. Klażewska, *Wyjaśnienia do przepisów. Plan awaryjny dla składowisk odpadów*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 17 maja 2010 r., s. 4.

[68] K. Pawłowski, *Techniczne środki oceny skażenia powietrza atmosferycznego w gospodarce odpadami. Monitoring emisji*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007, s. 97.

[69] Zob. J. Jerzmański, *Nielegalne składowanie odpadów. Opłaty i kary*, PK 2012, nr 8, s. 20.

i higieny pracy, przeciwpożarowych, a także wymagań ochrony środowiska, zgodnie z instrukcją prowadzenia składowiska odpadów i decyzją zatwierdzającą tę instrukcję.

Zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych (art. 136 u.o.). Gmina może utworzyć podmiot niebędący taką jednostką w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów lub powierzyć wykonywanie praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych[70].

Cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku odpadów powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, prowadzenia, w tym zamknięcia i rekultywacji, oraz nadzoru, w tym monitoringu składowiska odpadów (art. 137 ust. 1 u.o.)[71]. Wymagania przewidziane do ustalenia ceny za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku wynikają ze stosowania założeń ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska[72]. Według. B. Fiedora, „Bada ona warunki optymalności bądź efektywności osiągania określonych celów ekologicznych, porównuje koszt ogólnospołeczne dochodzenia do założonego poziomu jakości środowiska w alternatywnych ekonomicznych (przymus pośredni) lub administracyjnych (przymus bezpośredni) strategiach ochronnych"[73].

Z dniem rozpoczęcia przyjmowania odpadów na składowisko odpadów zarządzający składowiskiem odpadów powinien utworzyć fundusz rekultywacyjny, na którym gromadzi środki pieniężne na realizację obowiązków związanych z zamknięciem, rekultywacją, nadzorem, w tym monitoringiem[74]. M. Górski zwraca uwagę, że przepisy zawarte w art. 137 u.o. powodują wątpliwości co do podmiotowego zakresu obowiązku ustanowienia funduszu rekultywacyjnego. Autor ten uważa, że prawdopodobnym zamiarem ustawodawcy, realizowanym przez wprowadzenie art. 137 ust. 7, było podkreślenie, iż obowiązki związane z funduszem rekultywacyjnym dotyczą także podmiotów, którym gminy powierzą zarządzanie własnymi składowiskami. Jego zdaniem, „Użycie takiego określenia jest jednak pewną niekonsekwencją, biorąc pod uwagę całokształt przepisów, bowiem podmioty te naturalnie w rozumieniu ustawy będą »zarządzającymi składowiskami«"[75]. Rekultywacja powinna stworzyć warunki do niezakłócone-

[70] Por. odpowiednio, M.J. Nowak, *Spółki gminne w Polsce. Formuła*, *cele i zakres działania*, ST 2011, nr 1–2, s. 17.

[71] Zob. M. Górski, „*Opłata marszałkowska*" *a cena składowania*, PK 2011, nr 3, s. 48.

[72] Por. B. Draniewicz, *Stawka VAT za gospodarowanie odpadami. Komentarz do interpretacji indywidualnej*, OiŚ 2010, nr 6, s. 20–25.

[73] B. Fiedor, *Ogólna charakterystyka ekonomicznej teorii środowiska (ujęcie neoklasyczne)*, [w:] B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 40–41.

[74] Por. J. Siuta, *Zasady rekultywacji terenów składowania odpadów chemicznych*, Warszawa 1990, s. 49 i n.

[75] M. Górski, *Zarządzanie składowiskiem gminnym i fundusz rekultywacyjny*, PK 2013, nr 8, s. 30.

go przez gaz wysypiskowy rozwoju nasadzonej roślinności i uzyskanie wyraźnej redukcji odcieków[76]. Kształt bryły składowiska należy uformować w ten sposób, aby wtopiła się ona w otoczenie[77]. Prace rekultywacyjne na starych składowiskach odpadów komunalnych wymagają rozwiązania wielu nietypowych zagadnień z zakresu hydrologii, inżynierii sanitarnej i geotechniki[78]. Jak zwraca uwagę E. Koda, „Badania starych wysypisk są niezbędne dla zaprojektowania skutecznych zabiegów rekultywacyjnych dla ograniczenia wpływu na tereny przyległe"[79].

Według przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (u.o.g.r.l.)[80], rekultywacja gruntów oznacza nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg (art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l.)[81]. Przy rekultywacji wpływ człowieka może być tak duży, że powstają wtedy gleby o swoistych właściwościach i urodzajności. Gleby ukształtowane przez człowieka nazywane są antropogenicznymi. Są do nich zaliczane gleby: poldery, powstałe jako rezultat rekultywacji terenów zniszczonych przez przemysł, zmienione przez melioracje oraz gleby sztuczne, uformowane przez człowieka oraz znajdujące się pod zieleńcami w miastach. Gleby antropogeniczne występują na terenach uprzednio zniszczonych przez górnicze kopalnictwo odkrywkowe. Gleby sztuczne tworzone są najczęściej w aglomeracjach miejskich. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 20 ust. 1 u.o.g.r.l. osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt[82].

Fundusz rekultywacyjny tworzony na podstawie przepisów u.o. może mieć formę odrębnego rachunku bankowego, rezerwy lub gwarancji bankowej. Funduszem rekultywacyjnym zarządza zarządzający składowiskiem odpadów. Zarządzający składowiskiem odpadów na podstawie art. 138 u.o. musi powiadomić niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o stwierdzonych na składowisku odpa-

---

[76] Zob. E. den Boer, *Rekultywacja i monitoring poeksploatacyjny składowisk odpadów komunalnych. Ile to kosztuje*, PK 2012, s. 32–37.

[77] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami*…, s. 193.

[78] E. Koda, *Rekultywacja starych wysypisk odpadów komunalnych*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty*…, s. 336.

[79] *Ibidem*, s. 361.

[80] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1205 ze zm.

[81] Zob. szerzej A. Karczewska, *Ochrona gleb i rekultywacja terenów zdegradowanych*, Wrocław 2008, s. 12 i n.

[82] Zob. J. Jerzmański, *Rekultywacja gruntu zdewastowanego lub zdegradowanego. Gdy nie można ustalić sprawcy*, PK 2013, nr 3, s. 29.

dów zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska lub dla życia lub zdrowia ludzi. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu użytkowania składowiska odpadów w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości określonych w art. 140 ust. 1 u.o.

Decyzja o wstrzymaniu użytkowania składowiska odpadów nie wyłącza odpowiedzialności zarządzającego składowiskiem odpadów za skutki zagrożeń dla środowiska oraz życia i zdrowia ludzi spowodowane niedopełnieniem obowiązków nałożonych na niego niniejszą ustawą lub określonych w decyzjach. Usunięcie przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń dla środowiska oraz dla życia i zdrowia ludzi odbywa się na koszt zarządzającego składowiskiem odpadów. W przypadku wstrzymania użytkowania składowiska odpadów na okres dłuższy niż rok cofa się zezwolenie na przetwarzanie odpadów (art. 142 u.o.). Przepisy u.o. dopuszczają wydobywanie odpadów składowanych na składowisku odpadów. Wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów posiadającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów powinno odbywać się na zasadach ustalonych w tej instrukcji.

Wydobywanie odpadów: 1) z zamkniętego składowiska odpadów nieposiadającego instrukcji prowadzenia składowiska odpadów, 2) ze zwałowiska odpadów wymaga uzyskania na to zgody. Zwałowiskiem odpadów jest miejsce składowania odpadów przemysłowych, dla którego nie było wymagane uzyskanie decyzji dotyczącej lokalizacji lub decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 144 ust. 1 u.o.).

Ustawa przewiduje zakaz wydobywania odpadów ze składowiska odpadów, na którym są składowane zmieszane odpady komunalne lub zmieszane odpady komunalne z innymi rodzajami odpadów. Dopuszcza się jednocześnie wydobywanie takich odpadów, w przypadku rozbiórki składowiska odpadów, w tym zrekultywowanego składowiska odpadów, jeżeli: 1) w inny sposób nie można usunąć negatywnego oddziaływania składowiska odpadów na środowisko; 2) jest to konieczne w związku z realizacją planowanego przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 146 ust. 1 u.o. zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wymaga uzyskania zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części[83].

Zgoda jest wydawana, w drodze decyzji, na wniosek złożony przez zarządzającego składowiskiem odpadów. Zagadnienia związane ze sporządzeniem ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części

[83] Zob. M. Górski, *Zamykanie składowisk odpadów*, PK 2010, nr 11, s. 38.

oraz z nową instrukcją prowadzenia składowiska odpadów reguluje art. 148 u.o. Decyzję o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części i instrukcję prowadzenia składowiska odpadów wraz z decyzją zatwierdzającą tę instrukcję jest obowiązany wykonać zarządzający składowiskiem odpadów. Koszty sporządzenia ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz nowej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów ponosi zarządzający składowiskiem odpadów.

Zmiana zarządzającego składowiskiem odpadów wymaga: 1) przeniesienia na podmiot zainteresowany przejęciem składowiska odpadów praw i obowiązków wynikających z decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz odpowiednio: a) pozwolenia zintegrowanego albo zezwolenia na przetwarzanie odpadów, b) zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części lub decyzji o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części; 2) uzyskania przez podmiot zainteresowany przejęciem składowiska odpadów tytułu prawnego do dysponowania całą nieruchomością, na której jest zlokalizowane składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska odpadów.

Warunkiem przejęcia składowiska odpadów jest ustanowienie zabezpieczenia roszczeń przez podmiot zainteresowany przejęciem składowiska odpadów oraz wyrażenie zgody na przyjęcie wszystkich praw i obowiązków zawartych w decyzji, o której mowa w art. 151 ust. 1 pkt 1 u.o. Przeniesienie praw i obowiązków lub odmowa przeniesienia praw i obowiązków następuje w drodze decyzji organu zatwierdzającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Podmiot, który uzyskał decyzję o przeniesieniu praw i obowiązków oraz tytuł prawny do dysponowania całą nieruchomością, na której jest zlokalizowane składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska, przejmuje wszystkie prawa i obowiązki wynikające z przeniesienia na podmiot zainteresowany przejęciem składowiska odpadów praw i obowiązków wynikających z decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Decyzja o przeniesieniu praw i obowiązków wywołuje skutki prawne po uzyskaniu przez wnioskodawcę tytułu prawnego do dysponowania całą nieruchomością, na której jest zlokalizowane składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska (art. 154 ust. 1). Decyzja o przeniesieniu praw i obowiązków wygasa po upływie roku od dnia jej doręczenia, jeżeli wnioskodawca nie uzyskał tytułu prawnego do dysponowania całą nieruchomością, na której jest zlokalizowane składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska.

15.2. Termiczne przekształcanie odpadów

System kompleksowej gospodarki odpadami zakłada, że termicznemu przekształceniu powinna być poddana tylko ta pozostałość, która wobec wcześniejszych metod utylizacji utraciła swoje walory użytkowe, ale może być wykorzystana jeszcze jako surowiec energetyczny. Termiczne przekształcanie odpadów stanowi uzupełnienie ogólnie rozumianej idei recyklingu, której podstawową formą jest selektywna zbiórka odpadów, zagospodarowanie i unieszkodliwianie[84]. Do metod termicznych w technologii przeróbki odpadów zalicza się: spalanie odpadów, pirolizę (odgazowanie/zagazowanie), uwodarnianie i suszenie[85]. Proces spalania odpadów można rozpatrywać w dwóch kategoriach: 1) jako jedyny sposób pozbywania się odpadów, w tym szczególnie niebezpiecznych lub 2) jako metoda usuwania odpadów wykorzystująca otrzymaną energię cieplną[86]. Ogólnie zakłada się, że jedynie odpady organiczne mogą być spalane, „mimo iż wiele związków nieorganicznych może ulegać rozkładowi termicznemu"[87]. W przemyśle chemicznym spalanie stosuje się najczęściej do utylizacji substancji smolistych, odpadów powstałych przy produkcji paliw i tworzyw sztucznych[88]. Spalaniu mogą być poddane: gazy, ciecze i ciała stałe[89].

J.W. Wandrasz zwraca uwagę na istotne z praktycznego punktu widzenia różnice między definicją procesu termicznego na płaszczyźnie naukowej oraz prawnej. Jego zdaniem, „Brak jednoznaczności pojęciowej, a nawet sprzeczności, w wydawanych aktach prawnych jest w wielu wypadkach przyczyną pomyłek wykorzystywanych przez prawników do żonglerki słownej"[90]. Proces termiczny w znaczeniu naukowym oznacza przemianę lub zbiór przemian określonych parametrami termicznymi. Z procesem tym nierozerwalnie związane jest zjawisko przepływu ciepła, co pozwala podzielić procesy termiczne na endo- i egzotermiczne, tj. z doprowadzeniem ciepła, jak i jego odprowadzeniem. Zdaniem cytowanego autora, „Nie ma i nie może być mowy o wyznaczeniu granicy (temperatury) poniżej której proces nie jest procesem termicznym, a przekroczenie, której pozwala uznać proces taki za termiczny"[91]. Uważa także, że na potrzeby gospodarki odpadami nie ma sensu tworzenia nowej nauki i nowych pojęć znanych od dawna

---

[84] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki*…, s. 194.

[85] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki*…, s. 219.

[86] J.H. Rule, *Problemy nauki o ochronie środowiska*, przeł. M. Reszka, A. Monies, A. Marczewski, R. Dobrowolski, J. Mierzwa, Lublin 1994, s. 62.

[87] *Ibidem*.

[88] *Ibidem*.

[89] *Ibidem*.

[90] J.W. Wandrasz, *Procesy termiczne w zamówieniach publicznych*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty*…, s. 83.

[91] *Ibidem*, s. 84.

i stosowanych w technice, tym bardziej że w skład odpadów wchodzą takie same substancje, jakie wchodziły w skład produktu użytecznego procesu produkcyjnego, zmienionego następnie w odpad[92]. Według J.W. Wandrasza, proces termicznej utylizacji (franc. *utilisation* – wykorzystanie surowców odpadowych) interpretować należy jako takie przetwarzanie odpadów realizowane za pomocą procesu termicznego, w wyniku którego powstają zarówno surowce użyteczne (np. osad jako paliwo suche – proces suszenia lub substancja nawozowa, gaz, substancja uwęglona przeznaczona jako paliwo lub sorbent – procesy uwęglania, energia cieplna wykorzystywana w postaci pary, gorącej wody lub pracy – procesy spalania), jak i odpady wtórne wymagające dalszych technologii przetwarzania[93]. W ocenie K. Gaski i J.W. Wandrasza, realizacja procesu termicznego przekształcania odpadów, poza ich unieszkodliwianiem i przetwarzaniem w surowce dla dalszych technologii, powinna zapewniać właściwy efekt ekologiczny jak również energetyczny[94]. Zdaniem tych autorów, fizyczny proces termicznego przekształcenia substancji odpadowych wymaga przeprowadzenia wnikliwej analizy parametrów procesu oraz właściwości fizykochemicznych składników odpadów jak również produktów wtórnych, poprocesowych[95].

W systemie gospodarki odpadami, technologia spalania służy do przetworzenia resztkowych odpadów nie nadających się już do wykorzystania, aby: „uczynić odpady resztkowe obojętnymi, przy minimalizacji emisji gazów odlotowych i odcieków, zniszczyć szkodliwe zanieczyszczenie organiczne lub doprowadzić do natężenia szkodliwych zanieczyszczeń nieorganicznych, zmniejszyć przeznaczone do składowania ilości odpadów pierwotnych, szczególnie ich objętość, wykorzystać wartości opałowe odpadów resztkowych jako wyraz poszanowania pierwotnych źródeł energii, przetworzyć pozostałości w użyteczne surowce wtórne dla oszczędności pozostałych surowców pierwotnych (obieg materii)”[96]. W ocenie T. Pająka, „Jednym z podstawowych parametrów określających skalę projektu każdej spalarni odpadów komunalnych, wpisanej w system kompleksowego zagospodarowania odpadów zaprojektowanego dla danego miasta lub określonego regionu kraju, jest wydajność tej spalarni. Wiarygodne oszacowanie zakresu tej wydajności w ujęciu całego kraju nie jest zagadnieniem prostym”[97]. Jego zdaniem, wymaganą w skali kraju łączną wydajność spalarni odpadów należy estymować, biorąc pod uwagę dwa najistotniejsze czynniki: 1) wymagany prawnie poziom redukcji odpadów ulegających biodegradacji oraz 2) wymagany

[92] *Ibidem*, s. 85.

[93] *Ibidem*.

[94] K. Gaska, J.W. Wandrasz, *Zorientowane obiektowo metody modelowania procesu spalania odpadów stałych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 698.

[95] *Ibidem*, s. 699.

[96] *Ibidem*.

[97] T. Pająk, *Spalarnie odpadów komunalnych – potrzeby, realia*, *perspektywy budowy*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 83.

prawnie poziom odzysku odpadów opakowaniowych[98]. Najważniejsze przesłanki przemawiające za zastosowaniem termicznych metod przekształcania odpadów obejmują: 1) możliwość wypełnienia postanowień dyrektywy 99/31/WE i osiągnięcie poziomu redukcji składowanych odpadów ulegających biodegradacji; 2) wykorzystanie energii z odpadów; 3) możliwość wspólnego z odpadami komunalnymi termicznego przekształcania osadów ściekowych oraz 4) możliwość ograniczenia transportu odpadów na odległe składowiska i znaczne ograniczenie potrzeb budowy nowych obiektów składowania odpadów[99].

Przy wyborze lokalizacji spalarni lub współspalarni odpadów należy uwzględnić następujące czynniki: 1) warunki transportu, 2) sprzedaż ciepła oraz 3) warunki terenowe[100]. Szczególnie ważne znaczenie mają warunki terenowe, które obejmują: topografię terenu, rodzaj gruntu, wysokość poziomu wód gruntowych oraz czynniki klimatyczne, przede wszystkim przeważający kierunek wiatru[101]. Według T. Pająka i G. Wielgosińskiego, konsekwencją przyjętej w Unii Europejskiej strategii gospodarki odpadami oraz przyjętych regulacji prawnych jest znaczący udział recyklingu oraz rozwój spalania jako podstawowej techniki pozbywania się, a co za tym idzie systematyczny wzrost liczby spalarni, a także procentu spalanych odpadów[102]. Termiczne przekształcanie odpadów stanowi potencjalne źródło emisji wielu toksycznych substancji do powietrza atmosferycznego[103]. W ocenie T. Pająka, „Większym zagrożeniem jest nielegalne palenie śmieci przez mieszkańców niż spalanie śmieci w nowoczesnych spalarniach"[104].

W procesie spalania np. odpadów komunalnych może powstać bardzo wiele substancji uznawanych za szkodliwe lub trujące[105]. Za potencjalne źródło największego zagrożenia stwarzanego przez spalarnię odpadów uważane są dioksyny i metale ciężkie[106].

Jak wynika z art. 155 u.o., termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów[107]. Spa-

---

[98] *Ibidem*.

[99] L. Sieja, *Termiczne metody przekształcania odpadów komunalnych w świetle zaktualizowanego Krajowego Planu Gospodarki Odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 120–121.

[100] Z. Rudolf, M. Mączyński, Z. Linowski, K. Skalmowski, *Usuwanie i wykorzystanie odpadków miejskich*, Warszawa 1967, s. 168.

[101] *Ibidem*, s. 169.

[102] T. Pająk, G. Wielgosiński, *Spalanie odpadów-korzyści i zagrożenia*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001, s. 127.

[103] Zob. D. Ostrowiecki, *Rola i miejsce spalarni odpadów w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi na tle realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 4, s. 40 i n.

[104] Cyt. za: K. Forowicz, *Kiedy odpady puścimy z dymem*, OiŚ 2012, nr 5, s. 84.

[105] Wartość opałowa odpadów komunalnych o odpowiednim składzie może odpowiadać wartości opałowej węgla brunatnego.

[106] *Ibidem*, s. 141.

[107] Zob. W. Radecki, *Palenie opon podczas manifestacji*, „Aura" 2010, nr 3, s. 36.

larnią odpadów jest zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych (art. 3 ust. 1 pkt 26). Zdaniem Cz. Rosik-Dulewskiej, „Nowoczesne wymogi stawiane procesowi termicznego przekształcania odpadów wymuszają nie tylko dobór technologii do przewidywanego rodzaju spalanych odpadów, ale i pełną kontrolę procesu oraz wyposażenie w urządzenia do przerobu i unieszkodliwiania stałych i ciekłych produktów spalania (żużli, pyłów, popiołów, pozostałości poreakcyjnych, ścieków z oczyszczania spalin”[108].

Współspalarnią odpadów jest zakład lub jego część, których głównym przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii lub produktów, gdzie wraz z paliwami są przekształcane termicznie odpady w celu odzyskania zawartej w nich energii lub w celu ich unieszkodliwiania, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów, instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych (art. 3 ust. 1 pkt 31)[109]. Zastąpienie paliw klasycznych paliwami powstającymi na bazie odpadów daje z jednej strony poprawę redukcji emisji CO_2, z drugiej zaś, ochronę zasobów paliw naturalnych, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[110]. E.S. Kempa uważa, że zasadniczą zaletą termicznych procesów przeróbki odpadów jest możliwość ich całkowitego unieszkodliwienia i usunięcia z obiegu ekologicznego. Szczególnie celowa jest budowa spalarni wówczas, gdy w wyniku rozbudowy przestrzennej aglomeracji miejsko-przemysłowej tereny przydatne na składowiska są z konieczności zlokalizowane w znacznych odległościach od punktu ciężkości generowania odpadów w tych aglomeracjach[111].

---

[108] Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki*…, s. 197.

[109] Por. K. Pikoń, *Optymalizacja środowiskowa spalania odpadów – Najlepsza dostępna technika (BAT)*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 757 i n.

[110] T.J. Jaworski, T. Kolb, *Wskaźniki porównawcze oceny spalania paliw na bazie odpadów stałych*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 703.

[111] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami*…, s. 424.

Zarządzającym spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów jest podmiot prowadzący termiczne przekształcanie odpadów odpowiednio w spalarni odpadów lub współspalarni odpadów. Podmiot taki jest obowiązany zatrudniać na stanowisku kierownika spalarni odpadów lub współspalarni odpadów wyłącznie osobę posiadającą świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów.

Spalarnie odpadów oraz współspalarnie odpadów są projektowane, budowane, wyposażane i użytkowane w sposób zapewniający osiągnięcie poziomu termicznego przekształcania odpadów, przy którym ilość i szkodliwość dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, odpadów i innych emisji powstających wskutek termicznego przekształcania odpadów będzie jak najmniejsza[112]. Część energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów zawierających frakcje biodegradowalne[113] może stanowić energię z odnawialnego źródła energii, jeżeli są spełnione warunki techniczne zakwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcenia odpadów jako energii z odnawialnego źródła energii. Czynnikiem decydującym o możliwościach zastosowania termicznych metod utylizacji odpadów jest ich skład, zwany morfologią. Morfologia decyduje o wartości opałowej odpadów oraz ich przydatności jako paliwa[114]. Wartość opałowa odpadów posiada duże znaczenie z punktu widzenia oceny energetycznych walorów odpadów traktowanych jako paliwo[115]. Decyduje ona o efektywności odzysku ciepła, a także o energetycznej waloryzacji spalanych odpadów[116]. W ocenie K. Pikonia, „Podstawą współczesnych instancji termicznego przetwarzania odpadów jest odzysk energii"[117].

Zarządzający tymi obiektami jest obowiązany, w czasie przyjmowania i termicznego przekształcania odpadów, do podejmowania niezbędnych środków ostrożności mających na celu zapobieżenie lub ograniczenie negatywnych skutków dla środowiska, w szczególności w odniesieniu do zanieczyszczeń powietrza, gleby, wód powierzchniowych i gruntowych oraz zapachów i hałasu, a także bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, oraz przestrzegania wymagań w zakresie termicznego przekształcania odpadów (art. 160 ust. 1 u.o.)[118].

---

[112] Zob. K. Netka, *Samorządy czekają na spalarnię*, OiŚ 2012, nr 1, s. 54 i n.

[113] Por. *Redukcja odpadów biodegradowalnych*, materiał przygotowany przez Polską Izbę Gospodarki Odpadami, OiŚ 2010, nr 5, s. 40–45.

[114] Z. Rudolf, M. Mączyński, Z. Linowski, K. Skalmowski, *Usuwanie i wykorzystanie*…, s. 168.

[115] Zob. B.B. Kłopotek, *Odpady a zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa*, OiŚ 2010, nr 4, s. 19–22.

[116] *Ibidem*, s. 130.

[117] K. Pikoń, *Potencjał energetyczny odpadów*, „Środowisko i Rozwój" 2011, nr 1, s. 46.

[118] Por. D. Ostrowiecki, *Rola i miejsce spalarni odpadów w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi na tle realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 4, s. 40 i n.

Zarządzający, przyjmując odpady do ich termicznego przekształcenia, jest obowiązany również do: 1) ustalenia masy odpadów; 2) sprawdzenia zgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w: karcie przekazania odpadów oraz innych dokumentach wymaganych przez przepisy u.o. W art. 161 przyznano uprawnienia wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska do wydania decyzji o wstrzymaniu termicznego przekształcania odpadów w spalarni lub współspalarnii. Wstrzymanie termicznego przekształcania odpadów nie wyłącza obowiązku usunięcia skutków termicznego przekształcenia odpadów na koszt zarządzającego spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów.

15.3. Kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami

Kierownikiem spalarni odpadów, współspalarni odpadów, składowiska odpadów, a także osobą zarządzającą obiektem unieszkodliwiania odpadów wydobywczych może być wyłącznie osoba posiadająca świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów (art. 164 u.o.)[119]. Świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami wydaje marszałek województwa, po złożeniu przez zainteresowanego, z wynikiem pozytywnym, egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami[120]. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 września 2013 r. w sprawie stwierdzenia kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami[121] określa: 1) tryb powoływania komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami, zwanej dalej „komisją egzaminacyjną", jej skład oraz szczegółowe wymagania wobec członków komisji; 2) szczegółowy zakres wiadomości podlegających sprawdzeniu na egzaminie w zakresie gospodarowania odpadami; 3) tryb przeprowadzania egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami; 4) sposób uiszczenia opłaty związanej z przeprowadzeniem egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami i wydaniem świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami; 5) wysokość wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnej oraz 6) wzór świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami.

Egzamin w zależności od zakresu kwalifikacji, o jakie ubiega się wnioskodawca, obejmuje: 1) znajomość regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami, w szczególności: a) zasad gospodarowania odpadami;

---

[119] Zob. też R. Lewicki, *Kwalifikacje techniczne w gospodarce odpadami w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty*…, s. 95 i n.

[120] Przepisy u.o. nie wprowadziły nowych rozwiązań w zakresie procedury uzyskiwania świadectw stwierdzających kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami.

[121] Dz.U. 2013, poz. 1186.

b) obowiązków posiadaczy odpadów, w tym: prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości, prowadzenia monitoringu, procedur przyjmowania odpadów do ich termicznego przekształcenia w spalarniach odpadów i współspalarniach odpadów oraz wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów, w tym badania i zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku termicznego przekształcania odpadów, kryteriów i procedur przyjmowania odpadów, opłat za składowanie odpadów, eksploatacji, zamknięcia i rekultywacji oraz innych działań dotyczących prowadzenia składowisk odpadów, kryteriów i procedur dopuszczenia odpadów na podziemne składowisko odpadów oraz wymagań dla ich eksploatacji i zamknięcia, procedur przyjmowania odpadów, prowadzenia, zamknięcia i rekultywacji oraz innych działań dotyczących obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych; c) zasad odpowiedzialności administracyjnej i karnej oraz 2) znajomość wymagań technologicznych oraz najnowszych dostępnych technik odpowiednio dla termicznego przekształcania odpadów, składowania odpadów albo prowadzenia obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w tym wiedzę dotyczącą funkcjonowania i właściwej eksploatacji urządzeń technicznych stanowiących wyposażenie danej instalacji.

Rozdział 16. Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd województwa i przepisy szczególne w postępowaniu o wydanie decyzji z zakresu gospodarki odpadami

16.1. Zadanie prawne w ujęciu teoretycznym

W prakseologii zadanie określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Zadanie obejmuje najczęściej przeszłe zdarzenie, które zostało przez jeden podmiot przedstawione i przekazane do realizacji drugiemu podmiotowi lub zespołowi osób[1]. Na gruncie teorii prawa Z. Ziembiński uważa, że zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Tak rozumiane może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do określonego celu zasadniczego[2]. Jeżeli wykonanie zadania ma charakter obligatoryjny (a tak jest najczęściej), zobowiązany do jego wykonania musi podjąć określone czynności lub zachować się w sposób bierny. Zadanie może zawierać w swojej treści nakaz, zakaz działania lub powstrzymania się od działania. Istotne znaczenie dla przypisania odpowiedzialności prawnej za wykonanie zadania ma czytelność i zrozumienie treści zadania przez podmiot zobowiązany (w tym przypadku przez gminę).

Pojęcie „zadanie prawne" oznacza sytuację, w której obowiązująca norma prawna zawiera w swojej treści obowiązek wykonania określonego zadania przez konkretnie wskazanego adresata. Charakter prawny zadania publicznego był i pozostaje nadal przedmiotem szerokiej refleksji doktryny oraz judykatury[3]. Według A. Błasia, „istnieje zasadnicza różnica pomiędzy charakterem zadań administracji w państwach przedkonsytucyjnych i zadaniami administracji realizowanymi w państwie prawa. W państwie prawa zadania administracji publicznej mają charakter obowiązków prawnych. W państwach przedkonstytucyjnych zadania administracji publicznej pojmowano jako uprawnienia (prerogatywy) władz ad-

---

[1] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1978, s. 283–284.

[2] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu celu*, *zadnia*, *roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 18–19.

[3] Zob. szerzej M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 95.

ministracyjnych”[4]. W literaturze polskiej stawiane są pytania, czy istnieją zadania, które można z natury swej traktować jako zadania publiczne[5]. Jedną z przeszkód, która nie pozwala niektórym autorom na stanowcze opowiedzenie się za istnieniem tej kategorii pojęciowej, jest „brak jednoznacznych kryteriów umożliwiających przeprowadzenie granicy między tym, co publiczne, a tym, co prywatne”[6].

Podstaw teoretycznych do dyskusji nad tym problemem dostarczają dwie teorie: 1) teoria krytyki zadań publicznych oraz 2) teoria cyklicznego rozwoju zadań publicznych[7]. Teoria krytyki zadań publicznych zbudowana została wokół pytania, czy dotychczasowe zadania wykonywane przez administrację publiczną są wciąż aktualne i konieczne do osiągnięcia celów państwa. Jest ona określana jako teoria preskryptywna. Teoria cyklicznego rozwoju zadań publicznych posiada charakter deskryptywny i podkreśla cykliczność rozwoju zadań publicznych oraz „przeciwstawność tendencji, które rozwój ten kształtują”[8].

Zadania publiczne w ochronie środowiska zapewniające realizację integrujących zadań systemowych wykonywane są głównie przez organy administracji. Zdaniem T. Skonecznego, „zadanie administracji państwowej to preskryptywny wyraz tego, co ma być w rzeczywistości wykonane dla urzeczywistnienia celu państwa przez jego administrację, za pomocą określonych środków i działań. Autor ten twierdzi, że do zakwalifikowania danego zadania jako zadania administracji państwowej konieczne jest spełnienie następujących warunków: 1) istnienie celu państwa, którego urzeczywistnieniu ma służyć to zadanie; 2) uznanie, że administracja państwowa jest podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania; 3) stworzenie środków, które mają służyć realizacji zadania (w znaczeniu preskryptywnym) oraz 4) zaznaczenie, że w celu wykonania określonego zadania podejmowane są faktycznie dane środki lub działania (w znaczeniu deskryptywnym)[9]. Dla potwierdzenia bytu zadania konieczne jest istnienie dwóch składników w postaci: 1) formalnego wyznaczenia oraz 2) faktycznego wykonania zadania. Według M. Stahl, „określenie zadania publicznego, celu publicznego, a szerzej interesu publicznego, jest zmienne w czasie i przestrzeni, zależy od określonego kontekstu prawnego, politycznego, społecznego, przyjmowanego systemu wartości”[10].

---

[4] A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 132.

[5] Na problem ten zwraca uwagę m.in. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa, Kraków 1994, s. 16.

[6] E. Knosala, *Zadania publiczne*, *formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu*…, s. 119.

[7] *Ibidem*, s. 121.

[8] *Ibidem*.

[9] T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, OMT 1985, nr 11–12, s. 3.

[10] M. Stahl, *Cele publiczne*..., s. 95.

Warto w tym miejscu wskazać na znaczenie dwóch istotnych pojęć: „cel" i „wartość". Cel obejmuje to, do czego dążą władze publiczne realizujące dane zadanie. Na przykład, celem władzy publicznej w dziedzinie ochrony środowiska może być zapewnienie bezpieczeństwa gospodarowania odpadami lub zwiększenie poziomu recyklingu kraju czy zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska. Władze publiczne mogą podporządkowywać swoje interesy tym celom. Pojęcie „wartość" obejmuje uznanie przez społeczeństwo lub organy władzy publicznej określonych właściwości jakiegoś zjawiska, które posiadają pozytywne znaczenie dla danego podmiotu, który ocenia te wartości. W pragmatyzmie amerykańskim J. Dewey poddał krytyce koncepcje głoszące istnienie absolutnych i powszechnie ważnych wartości[11]. Sprzeciwiał się twierdzeniu, że coś może być wartością samo przez się. Jego zdaniem, wartości nie mają charakteru pierwotnego i zewnętrznego w stosunku do działania i doświadczenia społecznego, lecz wynikają z niego w postaci doraźnego, konkretnego celu i środków jego realizacji[12]. Wartość może istnieć jedynie ze względu na określony cel jako środek jego realizacji danego zadania. Generalnie, wartości są konkretne i zmienne, tak samo jak zmienna jest ludzka praktyka społeczna, jak zmienne są sytuacje zewnętrzne, wytyczające potrzeby i pragnienia. Społeczne ujmowanie człowieka i jego wartości przez J. Deweya prowadzi do podkreślenia przyrodniczego, biologicznego charakteru zjawisk ludzkich. Według tego myśliciela, jednostka w środowisku to jednostka w środowisku przyrodniczo-społecznym, w cywilizacji ludzkiej. Dla J. Deweya naturalne środowisko jest środowiskiem społecznym, a jednostka jest zawsze członkiem społeczności[13]. W ramach tej społeczności ma ona swoje potrzeby.

16.2. Zadania administracji w ochronie środowiska

Jeżeli istnieje obowiązek ochrony środowiska i jeżeli prawo ochrony środowiska ma tworzyć po temu warunki, to system zadań w ochronie środowiska możemy traktować jako element składowy funkcji tego prawa i gwarancji jego przestrzegania przy realizacji zadań w gospodarce odpadami. Zadania organów administracji w gospodarce odpadami stanowią ważną część zadań w ochronie środowiska. Z tego powodu te dwie grupy zadań powinny być przedstawione łącznie. Stworzy to kompleksowy obraz zadań administracji publicznej realizującej cele i funkcje prawa gospodarki odpadami. Skoro możemy wskazać funkcje prawa ochrony środowiska, to na pewno muszą być sformułowane zadania, które funkcje te realizują w gospodarce odpadami. Analizując zwłaszcza funkcje,

[11] Z. Cackowski, J. Kmita, K. Szaniawski, P.J. Smoczyński, *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987, s. 486.

[12] *Ibidem*.

[13] *Ibidem*, s. 487.

powinniśmy także wykorzystywać dorobek wielu „dyscyplin uzupełniających" z zakresu prawa oraz dziedzin, które nie mają bezpośredniego związku z prawem gospodarki odpadami, takich jak. np. inżynieria środowiska oraz ekonomia. Badając funkcje prawa ochrony środowiska, na ogół nie uświadamiamy sobie, w jakim stopniu operujemy metodami, które występują w danej „dyscyplinie uzupełniającej", a jednocześnie bardziej lub mniej wykorzystywane są w prawie ochrony środowiska.

Funkcje prawa ochrony środowiska łączą się bezpośrednio z problematyką zadań administracyjnych w ochronie środowiska oraz w gospodarce odpadami. Działania podejmowane przez organy władzy publicznej na rzecz ochrony środowiska mają w dużej mierze charakter zadań administracyjnych. Wykazują one ponadto na wyraźną specyfikę wynikającą z przedmiotu ochrony prawnej, jakim jest środowisko[14]. M. Zimmermann z punktu widzenia praw i obowiązków obywatela stawia interesujące pytanie, czym jest administracja publiczna w stosunku do obywatela: zwierzchnikiem, który wykonuje swoją władzę arbitralnie, czy też tylko wykonawcą postanowień ustaw?[15] Odpowiadając, twierdzi, że „administracja, musi rozwijać działalność celową, skierowaną świadomie i planowo na osiągnięcie pewnych skutków, musi działać twórczo, że celem jej jest prócz wydawania aktów administracyjnych również stwarzanie nowych wartości itd."[16] Jest to, jego zdaniem, twórcza rola administracji. W przypadku, gdy administracja występuje jako władza, w charakterze prawotwórczym (w tym znaczeniu, że nakłada obowiązki i nadaje prawa), a więc gdy chodzi o prawne środki jej działania, określenie takie w systemie państwa praworządnego nie może być uzasadnione[17].

Podstawą prawną dla tego rodzaju czynności stanowią głównie normy prawa ochrony środowiska. Rzadziej podstawę taką wyznaczają przepisy prawa administracyjnego. Zdaniem M. Górskiego, „norma prawna wyznacza formalną podstawę prawną dla autorytatywnych działań administracji w oparciu o stworzony stosunek prawny pomiędzy administracją, a podmiotami, w stosunku do których posiada ona upoważnienie do władczego określenia ich praw oraz obowiązków"[18]. Normy prawne z zakresu ochrony środowiska mają swoje głębokie korzenie w naukach technicznych, przyrodniczych i ekonomicznych.

Ochrona środowiska jest realizowana przede wszystkim za pomocą systemu prawa ochrony środowiska, który określa zadania administracji publicznej z tego zakresu. Organy administracji realizują funkcję ochronną oraz podejmują zadania organizatorskie, kierując się w swojej działalności przepisami prawa ochrony

---

[14] J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 39.

[15] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Poznań 1959, s. 4.

[16] *Ibidem*, s. 16.

[17] *Ibidem*, s. 17.

[18] M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 46.

środowiska. Podstawą prawną dla tych działań są nie pojedyncze zakazy lub nakazy postępowania, lecz cały system norm prawa ochrony środowiska zakreślony właśnie granicami funkcji tego prawa. W ocenie M. Górskiego, zadania państwa wykonują jego organy, a więc przede wszystkim organy administracji publicznej. Organy te w ochronie środowiska realizują bardzo zróżnicowane zadania i posługują się w tym celu „praktycznie całym katalogiem dopuszczanych przez prawo form działania”[19]. Z uwagi na różnorodny charakter zadań cytowany autor przedstawił koncepcję podziału tych zadań pomiędzy różne organy. Za cel tej klasyfikacji uznał on w szczególności wskazanie przyjmowanych w przepisach kryteriów podziału kompetencji pomiędzy organy wchodzące w skład systemu administracji publicznej. Pod pojęciem organu administracji publicznej rozumie, zgodnie z przyjmowanymi założeniami teorii prawa administracyjnego, „organy stanowiące wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidywany, działające w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego (będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie), wykonujące zadania publiczne zaliczane do ochrony środowiska”[20]. M. Górski zaznacza równocześnie, że zadania te nie muszą być wykonywane wyłącznie przez organy państwowe. Dopuszczalne, w jego ocenie, jest także zlecanie ich wykonania podmiotom niepublicznym[21]. Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska, biorąc pod uwagę ich treść, dzieli na następujące zasadnicze grupy: 1) zarządzanie środowiskiem (ochrona pośrednia); 2) zadania organizatorskie; 3) zadania reglamentacyjno-zobowiązujące; 4) zadania kontrolno-nadzorcze; 5) zadania wykonawcze (ochrona bezpośrednia); 6) zadania wykonywane w imieniu społeczności lokalnej oraz wykonanie zastępcze. Do najważniejszych M. Górski zalicza: zadania o charakterze organizatorskim, zobowiązująco-reglamentacyjnym, kontrolno-nadzorczym oraz bezpośrednio wykonawczym.

Zadania o charakterze organizatorskim są związane z organizowaniem działań w ochronie środowiska. Są one podejmowane przez różne podmioty. Sprowadzają się także do określania zadań tych podmiotów. Zadania te są wykonywane głównie poprzez system aktów planowania strategicznego zarówno przez organy szczebla centralnego, jak i lokalnego[22]. Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym dotyczą kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów, które oddziałują na środowisko bądź korzystają z niego. Podstawę teoretyczną do wyznaczenia zakresu tych zdań stanowi zasada reglamentacji sektorowej w prawie ochrony środowiska. Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, według M. Górskiego, polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiąz-

[19] *Ibidem*, s. 81.
[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*.
[22] *Ibidem*, s. 82.

ków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. Zadania te wykonywane są głównie przez organ administracji specjalnej, czyli Inspekcję Ochrony Środowiska, w pewnym zakresie także przez organy administracji ogólnej[23].

Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym (określane przez M. Górskiego jako „kreatywne") polegają na wykonywaniu czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska i związane są przede wszystkim z jego ochroną przed szkodliwymi oddziaływaniami, powodowanymi przez określone podmioty (tu głównie chodzi o społeczności lokalne[24]. Zadania te polegają np. na obowiązku budowy urządzeń chroniących wody przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi czy urządzeń służących odzyskowi bądź unieszkodliwianiu odpadów komunalnych). Zadania te obciążają przede wszystkim samorząd gminny, mieści się w nich również kształtowanie przestrzeni (zagospodarowanie przestrzenne)[25].

Ochrona środowiska stanowi jedno z najważniejszych zadań samorządu terytorialnego. Analizując obowiązki władz publicznych dotyczące realizacji zadań w dziedzinie ochrony środowiska, M. Rudnicki zwraca uwagę, że szczególną rolę w tej materii przypisano samorządowi terytorialnemu[26]. Autor ten twierdzi, że z konstytucji wynika zasada, która stanowi wskazanie dla władz publicznych do angażowania się w działania na rzecz przygotowania i wprowadzania odpowiednich regulacji prawnych oraz realizację i wspieranie finansowe działań, których podstawą i przedmiotem jest kreowanie właściwego stanu środowiska naturalnego[27]. Według A. Barczak, „ustalenie zakresu zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego powinno być dokonane z punktu widzenia wszystkich obowiązków tych struktur oraz specyfiki zadań ochrony środowiska, uzasadniającej realizowanie tych zadań właśnie przez samorząd terytorialny"[28]. Zdaniem M. Stahl, „pojęcie zdań publicznych, mimo że są one zawsze wyznaczane przez normy prawne, również uznawane jest za niedookreślone, o ograniczonej przydatności"[29]. Wynika to m.in. z tego, że samo państwo decyduje samodzielnie i ostatecznie o tym, co jest, a co nie jest zadaniem publicznym, zaś te oceny mogą być kwestionowane na drodze politycznej, a nie prawnej[30].

Zapewnienie ochrony środowiska jest nadrzędnym zadaniem publicznym. Zadanie to państwo realizuje przez swoje organy.

---

[23] *Ibidem*.

[24] *Ibidem*.

[25] *Ibidem*.

[26] M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 113.

[27] *Ibidem*, s. 112.

[28] A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 20.

[29] M. Stahl, *Cele publiczne*…, s. 101.

[30] *Ibidem*.

16.3. Zadania samorządu województwa z zakresu gospodarki odpadami w ustawie o odpadach

W gospodarce odpadami występuje system zadań realizowanych praktycznie przez wszystkie szczeble administracji. Najważniejszą ich cechą jest ich zintegrowanie z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska i prawa gospodarki odpadami. Ważnym elementem zadań jest odpowiednia konstrukcja struktury celów ogólnych i szczegółowych związanych z gospodarką odpadami.

W art. 168 u.o. wymienione są zadania samorządu województwa w gospodarce odpadami. Są to zadania zlecone z zakresu administracji rządowej samorządowi województwa w drodze ustawy. Zdaniem K. Karpus, w ramach tych zadań marszałek województwa korzysta z prawnych form działania w zakresie gospodarki odpadami[31].

Obejmują one wydawanie przez marszałka województwa decyzji administracyjnych dotyczących: 1) zatwierdzenia zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne lub wyrażenie sprzeciwu co do takiej zmiany; 2) zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych; 3) zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami; 4) zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów, odmowy wydania zezwoleń na zbieranie odpadów i zezwoleń na przetwarzanie odpadów; 5) cofania zezwoleń na zbieranie odpadów i zezwoleń na przetwarzanie odpadów; 6) zatwierdzania instrukcji prowadzenia składowiska odpadów; 7) ustalenia w instrukcji dodatkowych wymagań oraz zatwierdzenie wysokości i formy zabezpieczenia; 8) przeznaczania środków z zabezpieczenia na usunięcie skutków powstałych w środowisku; 9) określania odrębnego zakresu monitoringu; 10) odmowy zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska odpadów; 11) zatwierdzenia nowej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów oraz stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowej; 12) zgody na wydobywanie odpadów ze składowiska lub zwałowiska, 13) zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego części (art. 146 ust. 2 i 5 u.o.); 14) zamknięcia z urzędu składowiska lub jego części i zatwierdzenie nowej instrukcji; 15) przeniesienia lub odmowa przeniesienia praw i obowiązków związanych ze składowiskiem odpadów.

W odniesieniu do części wymienionych zadań marszałek województwa jest organem wyłącznie właściwym, natomiast w pozostałej części jest on jednym z organów właściwych w sprawie, obok starosty i regionalnego dyrektora ochrony środowiska[32].

Zadania marszałka województwa wykonywane nie w formie decyzji administracyjnych obejmują: 1) wydawanie świadectw stwierdzających kwalifikacje

[31] K. Karpus, [w:] B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 444.
[32] *Ibidem*, s. 446.

w zakresie gospodarowania odpadami oraz 2) powoływanie komisji egzaminacyjnych (art. 167 ust. 2 u.o.)[33]. Zadania zlecone są ponadto uregulowane w trzech ustawach samorządowych, do których należy: 1) ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[34], 2) ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[35] oraz 3) ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[36].

Jak wynika z art. 8 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań. Według art. 5 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Porozumienia mogą dotyczyć powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Do porozumień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 14 ust. 2. ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa.

W myśl art. 169 u.o. minister właściwy do spraw środowiska jest organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa w sprawach, o których mowa w art. 168 u.o. z wyjątkiem spraw określanych w art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 2. Rozstrzyga on sprawę administracyjną w II instancji. W literaturze wyrażono pogląd, według którego „Skoro organ II instancji rozpatruje tę samą sprawę administracyjną, badając poprzednio przeprowadzone dowody lub przeprowadzając nowe, kierując się tymi samymi w zasadzie przesłankami prawnymi i faktycznymi, trzeba stwierdzić, że decyzja II instancji jest takim samym aktem stosowania prawa jak decyzja I instancji”[37].

Wyjątek dotyczy spraw dotyczących: wydania przez marszałka województwa świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami oraz egzaminu w zakresie gospodarowania odpadami przeprowadzanego przez komisję egzaminacyjną powołaną przez marszałka województwa.

---

[33] W. Radecki, *Komentarz do art. 168 ustawy o odpadach*, [w:] W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX, 2013, nr 151866.

[34] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.

[35] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.

[36] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm.

[37] J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 65.

Jak wynika z art. 170 ust. 1 u.o., do postępowań w sprawach zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz zgody na wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów nie stosuje się art. 31 k.p.a.

Stronami takich postępowań nie są właściciele nieruchomości sąsiadujących z instalacją lub nieruchomością, na której będzie prowadzone zbieranie, przetwarzanie lub wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów (art. 170 ust. 2 u.o.). Według art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej (art. 29 k.p.a.). Należy podkreślić, że dla uznania za stronę wystarczy jedynie sam fakt oddziaływania składowiska w przestrzeń objętą prawem do nieruchomości sąsiednich. Nie musi to być oddziaływanie przekraczające ustalone normy.

Przepisów art. 170 ust. 1 i 2 u.o. nie stosuje się w postępowaniu o wydanie pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów dla spalarni lub współspalarni odpadów. W art. 170 u.o. przewidziane są wyłączenia podmiotowe, które dotyczą: 1) w odniesieniu do podmiotu na prawach strony – organizacji społecznej oraz 2) w odniesieniu do strony – właścicieli nieruchomości sąsiadujących z instalacją lub nieruchomością, na której będzie prowadzone zbieranie odpadów, przetwarzanie odpadów lub wydobywanie odpadów ze składowiska.

Wyżej omówione zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd województwa w gospodarce odpadami są powiązane bezpośrednio z realizacją funkcji prawa ochrony środowiska. Zadania wynikające z funkcji reglamentacyjnej prawa polegają na władczym regulowaniu stosunków administracyjnych dotyczących postępowania z odpadami, głównie poprzez wydawanie aktów administracyjnych reglamentujących sposoby gospodarowania odpadami. Obejmują one także wyszczególnienie obowiązków organów administracji odpowiedzialnych za wyrażanie zgody na działania posiadacza i wytwórcy odpadów. Przykładem realizacji takiego zadania może być wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów (art. 41 ust. 3 u.o. oraz art. 41 ust. 6 u.o.).

Zadania realizowane przez samorząd województwa w gospodarce odpadami są także związane zapobieganiem zagrożeniom spowodowanym przez odpady. Są to zadania, których celem podstawowym jest niedopuszczenie do powstania zagrożeń (funkcja prewencyjna). Przykładem realizacji takiego zadania może być decyzja zezwalająca na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaź-

nych odpadów weterynaryjnych, gdy jest to konieczne ze względów bezpieczeństwa lub w celu zapewnienia ciągłości odbioru zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych (art. 23 ust. 4 u.o.). Z przezornościowym prognozowaniem zagrożeń środowiska wywołanym przez odpady wiążą się zadania polegające na wydaniu decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów bez odszkodowania i nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Sprawne wykonanie zadań przez samorząd województwa w gospodarce odpadami powinno być połączone z właściwym prognozowaniem zagrożeń, które mogą spowodować odpady. Dzięki prognozowaniu organ odpowiedzialny za wykonanie zadania w gospodarce odpadami uzyskuje informację i wiedzę o zagrożeniu, które może się pojawić. W technice występuje termin „uprzedzenie", który oznacza wprowadzenie do systemu automatycznej regulacji sygnałów, które powinny pojawić się trochę wcześniej niż na system zadziała zaburzenie. Uprzedzenie na gruncie biologii „można rozpatrywać jako jedną z podstawowych form przystosowania się żywych organizmów do warunków środowiskowych"[38]. Istotne znaczenie przy wykonaniu zadania ma dobrze przeprowadzona diagnoza stanu faktycznego, w którym wykonywane będzie zadanie. Diagnozą jest „rozpoznanie jakiegoś stanu rzeczy i jego tendencji rozwojowych na podstawie jego objawów, w oparciu o znajomość ogólnych prawidłowości"[39]. Prognoza oznacza przewidywanie oparte na racjonalnych podstawach na wiedzy[40]. Dla wyznaczenie zakresu prognozowania zagrożeń w gospodarce odpadami istotne znaczenie ma treść trzech zasad prawnych ochrony środowiska: 1) prewencji, 2) przezorności i 3) kompleksowości. Wyznaczają one łącznie zasadniczą treść funkcji prewencyjnej prawa ochrony środowiska. Ma ona kluczowe znaczenie dla realizacji wszystkich zadań w gospodarce odpadami. W tym celu wykorzystywane są metody prognozowania technicznego. Posiadają one trzy główne cechy: 1) zostały rozwinięte dla umożliwienia dialogu „człowiek–technika" i są podatne na wiedzę człowieka, jego zdolności do abstrakcyjnego myślenia, do fachowej i wartościującej opinii oraz syntezy; 2) są to metody cząstkowe, obejmujące tylko ułamek całkowitego procesu prognozowania technicznego oraz 3) są środkami pomocniczymi przy podejmowaniu decyzji, które powinny opierać się na informacjach szerszych niż te, które można otrzymać tylko za pomocą metod prognostycznych. Metody prognostyczne nie zastępują człowieka w prognozowaniu, mogą natomiast je kształtować i zwiększać jego wartość dla ochrony środowiska[41]. Zadania

[38] Izot. B. Lityniecki, *O przewidywaniu zjawisk przyrody*, przekł. M. Kucharski, Warszawa 1989, s. 103.

[39] S. Ziemski, *Problemy dobrej diagnozy*, Warszawa 1973, s. 17.

[40] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia*…, s. 88.

[41] E. Jantsch, *Metody prognozowania technicznego*, przeł. L. Majzner, Cz. Szczepańska, [w:] A. Siciński, J. Gzula (red.), *Problemy metodologii prognozowania*, Warszawa 1976, s. 24.

związane z prognozowaniem zagrożeń środowiska spowodowanym przez odpady odnoszą się do przyszłości. Wypełniają one jednocześnie założenia zasady prewencji i zasady przezorności. Prognoza powinna dostarczyć odpowiedzi na pytanie, co będzie ze stanem środowiska w przypadku wystąpienia danego zagrożenia spowodowanego przez odpady. Prognozowanie zagrożeń środowiska jest ponadto zadaniem, które powinno opierać się na racjonalnych i naukowych podstawach postępowania z odpadami. W prognozowaniu zagrożeń środowiska mających wpływ na gospodarkę odpadami ma zwłaszcza meteorologia. Zdaniem E. Straucha, „nie trzeba nikogo przekonywać, że życie człowieka i wszelka jego działalność w istotny sposób zależą od pogody, a więc od procesów atmosferycznych, od których zależy występowanie lub niewystępowanie określonych zjawisk atmosferycznych”[42].

Dotychczasowa praktyka w obszarze realizacji zadań administracji rządowej w gospodarce odpadami wielokrotnie wykazała, że można zakładać pewien wzrost ich liczby i zakresu. Dostrzegając istnienie systemu zadań związanych z postępowaniem z odpadami, nietrudno zauważyć akcentowane na początku tego rozdziału powiązanie ich z ogólnymi zadaniami w ochronie środowiska. Jedną z właściwości takiego systemu jest obecność w nich integrujących zadań systemowych. Struktura tych zadań w gospodarce odpadami jest z założenia multifunkcyjna. Oznacza to, że może ona spełniać jednocześnie wiele funkcji, które niekoniecznie muszą wynikać tylko z przepisów u.o. Funkcje te są realizowane w całym systemie prawa ochrony środowiska.

[42] E. Strauch, *Meteorologia a środowisko*, Warszawa 1975, s. 11.

Rozdział 17. Przepisy karne i administracyjne – kary pieniężne w ustawie o odpadach

17.1. Przepisy karne w ustawie o odpadach

Przepisy karne w u.o. znajdują się w art. 171–193[1]. Orzekanie w sprawach regulowanych tymi normami następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie z 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (k.p.w.)[2]. Prawo wykroczeń stanowi podstawę przepisów karnych w gospodarce odpadami. Według J. Skupińskiego, prawo dotyczące wykroczeń obejmuje swoim zakresem wszystkie normy regulujące kwestię ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenia (prawno-materialne, procesowe, ustrojowo-organizacyjne)[3]. Definicja ta została sformułowana wyłącznie na podstawie kryteriów przedmiotowych obejmujących zespół wszystkich norm, których przedmiotem jest problematyka wykroczeń[4]. Zdaniem J. Makarewicza, cechą podstawową wykroczenia (określanych prze niego jako przestępstwa administracyjne) jest to, że stanowi ono akt nieposłuszeństwa wobec norm porządkowych[5]. W ocenie T. Grzegorczyka, „Wykroczenia to, najogólniej ujmując, drobne naruszenia prawa. Mogą to być naruszenia nakazów lub zakazów administracyjnoprawnych, ale wykroczenia mogą mieć także charakter deliktów kryminalnych. W niektórych systemach prawnych nie są one w ogóle wyodrębniane jako kategoria odrębnych czynów zabronionych i w zakresie deliktów kryminalnych oznaczają wówczas najdrobniejszą postać określonego występku”[6]. Wykroczenia obejmują zarówno naruszenia o charakterze administracyjnym, jak i kryminalnym. Jak podkreśla cytowany wyżej autor, „Wykroczenia pozostają jednak nadal odrębną od przestępstw kategorią czynów zabronionych. Są to czyny zabronione przez ustawę, cechujące się jednak generalnie

---

[1] Zob. też W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 112.

[2] Por. R. Łyżwa, *Karnoprawna ochrona środowiska przed odpadami i innymi substancjami*, OiŚ 2011, nr 2, s. 34–37; idem, *Ochrona środowiska przed odpadami*, OiŚ 2010, nr 6, s. 26–31.

[3] J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974, s. 7.

[4] *Ibidem*.

[5] J. Makarewicz, *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Polsce*, Lwów, Warszawa 1924, s. 6.

[6] T. Grzegorczyk, *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, [w:] T. Grzegorczyk (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX nr 140393.

mniejszą szkodliwością społeczną niż przestępstwa, co nie oznacza, że niektórych z nich nie może cechować szkodliwość wyższa niż szkodliwość niektórych przestępstw"[7]. I. Andrejew zauważa że, istotą czynu jest zachowanie się sterowane psychiką człowieka. Może ono polegać na zachowaniu się czynnym, czyli działaniu, i na zachowaniu się biernym polegającym na nieczynieniu tego, do czego się jest prawnie obowiązanym, czyli na zaniechaniu[8].

W sprawach o wykroczenia orzekają sądy powszechne (w pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy) i sądy wojskowe. W postępowaniu mandatowym w sprawach odpowiedzialności za wykroczenia rozstrzyga organ pozasądowy. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia musi być przestrzegana zasada wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu prawo do sądu i sprawiedliwego rozpoznania jego sprawy. Zgodnie z art. 17 § 1 k.p.w., oskarżycielem publicznym we wszystkich sprawach o wykroczenia jest Policja, chyba że ustawa stanowi inaczej. Organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie (art. 17 § 3. k.p.w.). Należy także pamiętać, że zgodnie z art. 14 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (u.i.o.ś.)[9], w sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku organom Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) przysługuje uprawnienie oskarżyciela publicznego także wtedy, gdy wniosek o ukaranie za wykroczenie złożył inny uprawniony oskarżyciel[10]. Zgodnie z art. 377 p.o.ś. w związku z art. 376 p.o.ś., organy IOŚ należą do organów ochrony środowiska. Zdaniem W Radeckiego, „pozycja prawna Inspekcji od początku wzbudzała liczne wątpliwości dotyczące m.in. tego, czy jest ona w ogóle organem państwowym, czy tylko aparatem kontrolnym ministra, działającym w jego imieniu i »na jego rachunek«"[11]. Według art. 379 ust. 4 p.o.ś., wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

Organ IOŚ jest podstawowym organem ścigania wykroczeń uregulowanych w art. 171–192 u.o. Posiada on uprawnienia oskarżycielskie i mandatowe. Jak wynika z art. 96 § 1 k.p.w., w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a w przypadku, gdy jeden czyn wyczerpuje znamiona

[7] *Ibidem*.

[8] I. Andrejew, *Podstawowe pojęcia nauki o przestępstwie*, Warszawa 1988, s. 88.

[9] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 686 ze zm.

[10] Zob. też W. Radecki, *Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku*, „Prokuratura i Prawo" 2003, nr 3, s. 7–17.

[11] W. Radecki, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Seria: Komentarze*, Warszawa 1992, s. 10.

różnych wykroczeń do 1000 zł. Na podstawie art. 98 § 1 k.p.w. w postępowaniu mandatowym można nakładać grzywnę w drodze mandatu karnego: 1) wydawanego ukaranemu po uiszczeniu grzywny bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył; 2) kredytowanego, wydawanego ukaranemu za potwierdzeniem odbioru; 3) zaocznego. Kary aresztu lub grzywny przewidziane w art. 171–192 u.o. mogą być nałożone za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących: zasady bliskości, obowiązków rejestrowych, ewidencyjnych i sprawozdawczych, postępowania z odpadami zawierającymi PCB oraz medycznymi i weterynaryjnymi, a także stosowania komunalnych osadów ściekowych. Tym samym karom podlega niewykonywanie obowiązków przez zarządzającego składowiskiem odpadów, a także spalarnią lub współspalarnią odpadów.

W. Radecki uważa, że znaczenie prawa wykroczeń w ochronie środowiska jest szczególnie doniosłe ze względu na trzy czynniki. Pierwszy określa jako czynnik o charakterze historycznym. W jego ocenie, prawnokarna ochrona przyrody i środowiska zaczynała się od wykroczeń. Siła tradycji, jego zdaniem, jest duża. Świadczy o tym kilkudziesięcioletnie utrzymywanie się koncepcji odpowiedzialności karnej stworzonej w ustawie o ochronie przyrody z 1934 r. Istotą tej ochrony jest odpowiedzialność tylko za wykroczenia. Koncepcja tej ochrony została zmieniona dopiero w 1991 r.[12] Drugi czynnik, zdaniem W. Radeckiego, ma charakter „techniczny" i sprowadza się do tego, że „wielce wygodne jest, jeżeli ten sam organ, który określił nakazy i zakazy ochronne, kontroluje ich wykonanie i karze za ich naruszenie. Ten czynnik ma szczególnie doniosłe znaczenie w tych systemach prawnych, w których orzecznictwo w sprawach o wykroczenia należy do organów administracji"[13]. Cecha ta nie jest, w ocenie cytowanego autora, pozbawiona znaczenia także w polskim systemie, z uwagi na istnienie trybu mandatowego. Trzeci czynnik, według W. Radeckiego, ma charakter ideologiczno-polityczny. Wynika to m.in. z tego, że na całym świecie żywe są tendencje dekryminalizacyjne oraz ogólne dążenie do zmniejszenia roli prawa karnego w życiu społecznym. Z tymi tendencjami, w jego ocenie, zderzają się „odmienne, zmierzające właśnie do zwiększenia roli prawa karnego w ochronie środowiska jako instrumentu ważnego w sytuacji narastających zagrożeń"[14]. Wypadkową zderzenia się tych dwóch przeciwstawnych tendencji jest właśnie niebywały rozrost prawa wykroczeń w ochronie środowiska[15]. Za popełnienie wykroczeń określonych w art. 171–192 u.o. przewidziana jest kara aresztu albo grzywny.

W modelu prawnym gospodarki odpadami kary pieniężne zajmują szczególne miejsce wynikające z zasadniczych celów i funkcji tych norm prawnych wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska. L. Lernell zauważa,

[12] W. Radecki, *Wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku. Przewodnik po przepisach*, Warszawa, Wrocław 1995, s. 129.

[13] *Ibidem*.

[14] *Ibidem*, s. 130.

[15] *Ibidem*.

że „Kto śledzi drogi współczesnej polityki karnej, zauważy od razu, że wśród rodzajów kar kryminalnych, na pierwsze, główne miejsce wysuwa się coraz bardziej grzywna, słowem – kara pieniężna”[16]. Autor ten podnosi także, że kary pieniężne stały się głównym instrumentem polityki kryminalnej, że wzrasta rola pieniądza jako obiegowego środka płatniczego w karnym wymiarze sprawiedliwości[17]. Stanowisko to, choć pochodzi sprzed blisko 40 lat, nadal zachowuje w pełni swoją aktualność w ocenie współczesnych regulacji prawnych.

17.2. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o odpadach

Administracyjne kary pieniężne w gospodarce odpadami są uregulowane w art. 194–202 u.o.[18] Kary te stanowią instytucję odpowiedzialności administracyjnej w gospodarce odpadami[19]. Analizując cele kar, na plan pierwszy wysuwa się ich funkcja motywacyjna w gospodarce odpadami. I. Andrejew podnosi, że motywacyjne działanie prawa zarówno jako normy, jak i „prawa w działaniu” może wyrażać w dwóch sytuacjach: prawo może występować jako czynnik afirmujący albo hamujący. W pierwszej sytuacji chodzi o to, że informacja o istnieniu zakazu lub ukaraniu kogoś za naruszenie zakazu „działa na człowieka […] w sensie afirmacji jego postawy prawidłowej”. W drugiej sytuacji informacja o istnieniu zakazu lub ukaraniu kogoś za naruszenie zakazu działają jako czynnik odstręczający bądź odstraszający[20]. Zanim jednak przejdziemy bezpośrednio do istoty problemu administracyjnych kar pieniężnych w modelu prawnym gospodarki odpadami, powinniśmy, jak sądzimy, przedstawić przynajmniej w podstawowym zakresie teoretyczne podstawy odpowiedzialności administracyjnej, której jednym z instrumentów prawnych są administracyjne kary pieniężne[21]. W prakseologii przyjmuje się, że „każdy odpowiada za skutki swego zachowania w granicach rzeczywistego wpływu na te skutki i w granicach dostępnych mu środków działania”[22]. Stopniowe przekształcanie się prawa ochrony środowiska w ogólnie przestrzegane normy realizujące założenia koncepcji „społeczeństwa recyklingu” zakłada zwiększenie roli odpowiedzialności prawnej, a zwłaszcza od-

[16] L. Lernell, *Rozważania o przestępstwie i karze na tle zagadnień współczesności. Eseje*, Warszawa 1975, s. 224.

[17] *Ibidem*, s. 226.

[18] Por. odpowiednio, B. Draniewicz, *Kary pieniężne w ustawie o odpadach. Cz. I*, „Recykling” 2011, nr 4, s. 14; idem, *Kary pieniężne w ustawie o odpadach. Cz. II*, *ibidem*, nr 5, s. 28 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Łd 1509/10.

[19] Zob. A. Baran, *Skuteczność norm prawa karnego w ochronie środowiska*, „Ekonomia i Środowisko” 2012, nr 1, s. 212.

[20] I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1973, s. 25–26.

[21] Por. W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 22 i n.

[22] Por. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1968, s. 471 i n.

powiedzialności administracyjnej. Nie bez znaczenia jest także rozszerzenie sfery działania czynnika moralnego w ochronie środowiska przed odpadami. Coraz bardziej widoczne staje się wzajemne oddziaływanie na siebie prawa i moralności jako zasadniczych norm postępowania z odpadami. W odpowiedzialności prawnej ważna jest zatem aksjologiczna i prawna podstawa przestrzegania norm postępowania z odpadami. Odpowiedzialność prawna jest jedną z funkcji społecznych prawa. Istotne znaczenie odpowiedzialności administracyjnej należy przypisać w związku z zagwarantowaniem praw podmiotowych. Obecnie jesteśmy świadkami powstawania nowych praw podmiotowych związanych z ochroną środowiska. Odpowiedzialność administracyjna jest jednym z instrumentów zabezpieczenia sytuacji prawnej podmiotu prawa, której wyrazem są jego prawa i obowiązki. Odpowiedzialność administracyjna jest zatem nie tylko pojęciem języka prawnego i prawniczego, które można zastąpić inną konstrukcją normatywną. Jest to pojęcie o ściśle określonej treści normatywnej, która wyraźnie kształtuje stosunki prawne w gospodarce odpadami.

W ogólnym znaczeniu przez odpowiedzialność prawną W. Lang rozumie zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywane prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym[23]. Autor ten zwraca uwagę, że podmiot może być odpowiedzialny prawnie wobec podmiotu, z którym nie łączy go stosunek prawny (np. przy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy)[24]. Jego zdaniem, konstrukcja odpowiedzialności prawnej okazuje się szczególnie przydatna w tych sferach regulacji prawnej, w których występują niezindywidualizowane relacje prawne między podmiotami i w których koncepcja stosunku prawnego nie znajduje operatywnego zastosowania (np. w prawie karnym w odniesieniu do relacji wyznaczonych przez normy sankcjonowane)[25]. Z. Ziembiński ujmuje odpowiedzialność jako podleganie kompetencji określonego organu orzekającego o skutkach prawnych czynu w danej sprawie[26]. W ocenie B. Bouffałła, „Kwestya odpowiedzialności organów władzy administracyjnej przedstawia pomimo swej pozornej prostoty jedno z najbardziej zawiłych zagadnień w nauce współczesnego prawa politycznego, co więcej wiąże się ściśle z niektórymi postulatami prawa konstytucyjnego, stanowiąc uzupełnienie, rozwinięcie i faktyczne usankcyonowanie wielu swobód obywatelskich, a w pierwszym rzędzie nietykalności

[23] W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK 1968, z. 31, Prawo VIII, s. 12; idem *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, *ibidem*, 1969, nr IX, s. 51–70.

[24] Zob. R. Stępkowski, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 5 i n.

[25] W. Lang, *Odpowiedzialność prawna*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 385.

[26] Por. Z. Ziembiński, *Kompetencje i normy kompetencyjne*, RPEiS 1969, nr 4, s. 23 i n.

osobistej"[27]. Jak podkreśla L. Kołakowski, poczucie odpowiedzialności jest niezbędnym warunkiem życia, w którym rzeczywistość ukazuje się nam jako sensowna, a osobnik ludzki jako wolny[28]. Według W. Radeckiego, odpowiedzialność administracyjna rysuje się jako szczególna postać przymusu administracyjnego nie będącego egzekucją administracyjna, czyli zmierzającego jedynie pośrednio do wykonania dyrektyw administracyjnych. Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska oznacza obowiązek ponoszenia przez dany podmiot ujemnych konsekwencji, które są ujęte w przepisy prawne, a które dotyczą stanów lub zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywanej prawnie takiemu podmiotowi w określonym porządku prawnym[29].

Podstawą odpowiedzialności administracyjnej jest czyn bezprawny, niekoniecznie zaś zawiniony[30]. M. Górski i A. Jaworowicz-Rudolf odpowiedzialność administracyjną w ochronie środowiska postrzegają jako regulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu z powodu jego działalności naruszającej stan środowiska środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach i procedurze. Tak sformułowane określenie odpowiedzialności administracyjnej opierają na następujących założeniach: 1) odpowiedzialność administracyjnoprawna obejmuje tylko te konsekwencje działalności naruszającej stan środowiska, które są sformułowane normatywnie, zatem ten element określenia odpowiedzialności nie ma charakteru postulatywnego; 2) odpowiedzialności podlega zawsze określony konkretnie podmiot co oznacza, że ustalenie tego podmiotu następuje w toku wypowiedzi typu aktu administracyjnego; 3) odpowiedzialność można wiązać i uruchamiać tylko z powodu naruszającej stan środowiska działalności określonego podmiotu, przez co cytowani autorzy rozumieją każdą działalność szkodzącą, choćby była ona dopuszczana prawnie (przez normy dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń czy decyzją administracyjną)[31]. Z. Gromek poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy „obecne regulacje z zakresu odpowiedzialności administracyjnej nie pełnią przypadkiem funkcji właściwej dla odpowiedzialności karnej"[32]. Autor ten zauważa, że mimo formalnej pełnej rozłączności obu rodzajów odpowiedzialności wyłania się istot-

[27] B. Buffałł, *Teorya odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, Prace Towarzystwa Naukowego Warszawskiego nr 5, Warszawa 1911, s. I.

[28] L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, „Twórczość" 1962, nr 7, s. 62 i n.

[29] J. Stelmasiak, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe*, „Annales UMCS" 1993, Sectio G, t. XI, 22, s. 208 i n.

[30] W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 66.

[31] M. Górski, A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność administracyjna*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 191–192.

[32] Z. Gromek, *Odpowiedzialność administracyjna – czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej*, [w:] K. Tetłak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa 2013, s. 146.

na wątpliwość, czy odpowiedzialność administracyjna nie staje się „co najmniej w niektórych przypadkach – substytutem odpowiedzialności karnej”[33].

Odpowiedzialność prawna stanowi sankcję za naruszenie prawa i jest bezpośrednim skutkiem przewidzianym przez normę prawa w przypadku jej nieprzestrzegania[34]. Sankcja polega w tym przypadku na zastosowaniu środków przymusu w stosunku do osoby naruszającej prawo[35]. Na zagadnienie przyszłości sankcji prawnej zwraca uwagę H. Groszyk[36]. W jego ocenie, „sankcja prawna – utożsamiana także niekiedy z przymusem państwowym – bywa traktowana jako ten element prawa, który odziera je z wartości etycznych, przeobraża niejako w nagą siłę, co więcej – powoduje, że prawem może w zasadzie stać się każda wola, o ile może być siłą narzucona społeczeństwu […]. To właśnie sankcja prawna powoduje lub może powodować, że nawet niesprawiedliwe w odczuciu społecznym prawo jest prawem obowiązującym”[37]. M. Guyau podnosi, że „Ludzkość prawie zawsze uważała prawo moralne i jego sankcję za rzeczy nierozdzielne: w oczach większości moralistów występek słusznie pociągu za sobą cierpienie, a cnota stanowi pewnego rodzaju prawo do szczęścia. Toteż pojęcie sankcji ukazywało się dotąd jako jedno z pierwotnych i zasadniczych pojęć wszelkiej moralności”[38]. Do pojęcia sankcji w gospodarce odpadami odwołuje się wprost art. 36 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie określają przepisy dotyczące sankcji stosowanych w przypadku naruszeń przepisów niniejszej dyrektywy, a także stosują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonania. Sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

W normach prawa administracyjnego nie występuje pojęcie „sankcji administracyjnej”. Przepisy tej dziedziny prawa poprzestają na wskazywaniu konsekwencji naruszenia norm prawa administracyjnego[39]. Według J. Starościaka, gwarancje dochowania przepisów prawa administracyjnego nie zamykają się postanowieniami samego prawa administracyjnego. Mogą to być jego zdaniem, sankcje polegające na wdrożeniu odpowiedzialności służbowej lub cywilnej (materialnej)[40].

---

[33] *Ibidem*, s. 154.

[34] Zob. też Cz. Znamierowski, *Wina i odpowiedzialność*, Warszawa 1957, s. 158.

[35] O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki i J. Wróblewski, Warszawa 1963, s. 268.

[36] H. Groszyk, *Refleksje o przyszłości sankcji prawnej (Przyczynek do ewolucji sankcji prawnej w społeczeństwie przyszłości)*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985, s. 93–108.

[37] *Ibidem*, s. 98.

[38] M. Guyau, *Zarys moralności bez powinności i sankcji*, Warszawa 1960, s. 223.

[39] M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 20.

[40] J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 184.

Sankcje administracyjne wynikające z regulacji prawnych dotyczących odpadów M. Górski i J. Kierzkowska dzielą na cztery główne grupy: 1) nałożenie obowiązku, 2) cofnięcie uprawnień, 3) wstrzymanie działalności oraz 4) sankcje finansowe[41]. Podział ten uwzględnia charakter sankcji (rodzaj uciążliwości), skierowanej do podmiotu, w stosunku do którego egzekwowana jest odpowiedzialność W odpowiedzialności administracyjnej na czoło wysuwa się funkcja prewencyjna prawa ochrony środowiska.

Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej jest związane z instytucją prawną przymusu administracyjnego[42]. Ten rodzaj odpowiedzialności w gospodarce odpadami ma miejsce w okolicznościach naruszenia przez zobowiązany podmiot ustaleń ostatecznej decyzji administracyjnej lub obowiązków nałożonych *ex lege* w sferze ochrony środowiska[43]. Elementami decydującymi o charakterze odpowiedzialności administracyjnej są: władztwo, podporządkowanie, hierarchia oraz nierównorzędność podmiotów, a także możliwość stosowania bezpośredniego przymusu za pomocą norm prawa administracyjnego. Istota prawa administracyjnego wypływająca z charakteru stosunków administracyjnoprawnych przez to prawo regulowanych kieruje naszą uwagę na podstawowe kryteria teoretyczno-prawne. Należą do nich: formy działania administracji oraz władztwo.

W ramach zakresu odpowiedzialności prawnej występują tylko te następstwa naruszenia prawa, które znajdują swój przejaw bądź to w postaci nowych obowiązków, bądź też w postaci zmiany charakteru tych obowiązków, które są elementami już istniejących stosunków prawnych[44]. Na istotne znaczenie stosunków prawnych jako kryterium przeprowadzenia odróżnienia między aktami administracji a innymi typami form działania administracji zwraca uwagę J. Starościak[45]. Według J. Filipka, w odpowiedzialności po stronie administracji państwowej rozróżnia się odpowiedzialność za efekty lub kierunek działalności, w tym odpowiedzialność za celowe, skuteczne lub oszczędne działanie, a dalej odpowiedzialność za przestrzeganie obowiązującego prawa[46]. Zdaniem M. Górskiego, odpowiedzialność administracyjna jest egzekwowana przez organy administracji, poprzez odpowiednie decyzje administracyjne[47]. Odpowiedzialność ta ma stosunkowo

[41] M. Górski, J. Kierzkowska, *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje*…, s. 265.

[42] Zob. też, K. Pędrak, M. Solan, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, PiP 2010, z. 1., s. 92 i n.

[43] L. Jastrzębski, *Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie środowiska*, OMT 1986, nr 10, s. 8–13.

[44] R.O. Chałfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, przeł. J. Nowacki, Warszawa 1979, s. 323.

[45] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 18.

[46] J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZNUJ 1982, Prace Prawnicze, z. 99, s. 48.

[47] Por. odpowiednio, M. Górski, *Nowelizacja ustawy o odpadach*, PK 2010, nr 3, s. 29.

najszerszy zakres przedmiotowy. A. Lipiński pod pojęciem odpowiedzialności administracyjnej rozumie ustalone przez organ administracji publicznej nakazy (zakazy) określonego zachowania się, zwłaszcza w postaci: nakazu wstrzymania działalności, cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska (jego zasobów), nakazu wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw, ustanawiane przeważnie w razie naruszenia ustalonych wymagań[48]. Należy także podkreślić, że stosowanie zagrożenia odpowiedzialnością karną sprawia, że metodę administracyjną można określić jako administracyjno-karną. Represyjne działanie tej metody posiada także aspekt prewencyjny[49].

Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska stanowi realizację sankcji administracyjnej i jest treścią stosunku administracyjnoprawnego. Elementem tej odpowiedzialności jest administracyjnoprawny obowiązek ochrony środowiska przed odpadami. Ten rodzaj odpowiedzialności stwarza prawną możność zastosowania sankcji administracyjnej, wypływającą z faktu naruszenia normy prawnej. Odpowiedzialność administracyjna w gospodarce odpadami jest koniecznym następstwem naruszenia przepisów prawa gospodarki odpadami. Jest to jeden z elementów władztwa administracyjnego, wreszcie zasada ponoszenia ujemnych konsekwencji zachowania sprzecznego z prawem. Podstawowymi funkcjami sankcji administracyjnych w ochronie środowiska są: funkcja prewencyjna, restytucyjna, wychowawcza, a także represyjna[50].

Instrumentem odpowiedzialności administracyjnej w gospodarce odpadami są administracyjne kary pieniężne. W. Radecki, przedstawiając koncepcję administracyjnych kar pieniężnych osobom prawnym (jednostkom organizacyjnym) za naruszenie wymagań ochrony środowiska, twierdzi, że mogą być postrzegane jako „a) sankcje za naruszenie przepisów prawa, a więc jako forma odpowiedzialności wykazująca pewną zbieżność z odpowiedzialnością karną osób prawnych; b) środki egzekucyjne zbliżone do grzywien w celu przymuszenia; c) środki stymulujące przestrzeganie wymagań ochrony środowiska; wówczas miałyby one charakter zbliżony do opłat; d) źródła finansowania przedsięwzięć służących ochronie środowiska”[51]. Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych można przedstawić jako: 1) sankcje majątkowe o działaniu represyjnym, 2) środki przymusowej realizacji decyzji administracyjnych oraz 3) specyficzne środki naprawiania szkód wyrządzonych na skutek zanieczyszczenia środowiska[52].

---

[48] A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 314–315.

[49] F. Piontek, S. Dziadek, J. Kusztal, Z. Łabno, *Organizacja i funkcjonowanie procesów ochrony środowiska na szczeblu centralnym i regionalnym*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980, s. 106.

[50] A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011, s. 222.

[51] W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna*…, s. 109.

[52] *Ibidem*, s. 111.

Zdaniem W. Radeckiego, kara pieniężna jest środkiem odpowiedzialności administracyjnej za obiektywnie bezprawne zachowanie się jednostki organizacyjnej prowadzące lub mogące prowadzić do degradacji środowiska[53].

Regulacja dotycząca administracyjnych kar pieniężnych w przepisach u.o. jest w dużej mierze kontynuacją konstrukcji normatywnych, które zostały wprowadzone do ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. w wyniku nowelizacji na podstawie ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[54]. W obecnie obowiązującej u.o. zmianie uległ sposób ustalania administracyjnych kar pieniężnych. Wprowadzony został „zakresowy sposób określania administracyjnej kary pieniężnej".

Jak wynika z art. 194 ust. 1 u.o., administracyjną karę pieniężną wymierza się za: 1) zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, przez ich rozcieńczanie lub mieszanie ze sobą, lub z innymi odpadami, substancjami lub materiałami, prowadzące do obniżenia początkowego stężenia substancji niebezpiecznych do poziomu niższego niż poziom określony dla odpadów niebezpiecznych; 2) mieszanie odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszanie odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne lub mieszanie odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczanie substancji lub mieszanie tych odpadów, wbrew warunkom; 3) zbieranie odpadów wbrew zakazom; 4) zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie odpadów lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów; 5) nieumieszczanie numeru rejestrowego na dokumentach sporządzanych w związku z prowadzoną działalnością, wbrew obowiązkowi; 6) dokonanie zrzutu olejów odpadowych do wód, gleby lub ziemi, wbrew zakazowi; 7) rozcieńczanie lub sporządzanie mieszanin odpadów ze sobą lub z innymi substancjami lub przedmiotami; 8) wydobywanie odpadów, niezgodnie z przepisami. Przepisów wynikających z art. 194 ust. 1 u.o. nie stosuje się, w przypadku gdy za naruszenie może być ustalona opłata podwyższona. Administracyjna kara pieniężna za naruszenia uregulowane w art. 194 ust. 1 u.o., wynosi nie mniej niż 1000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł.

Administracyjną karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami[55]. Stwierdza on naruszenie w szczególności na podstawie: 1) kontroli, w tym dokonanych w ich trakcie pomiarów lub za pomocą innych środków; 2) pomiarów i badań prowadzonych przez podmiot obowiązany

[53] *Ibidem*, s. 114.

[54] Dz.U., nr 28, poz. 145.

[55] Zob. M. Górski, *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o odpadach*, PK 2011, nr 2, s. 34.

do takich pomiarów i badań; 3) zawiadomienia dokonanego odpowiednio przez marszałka województwa, regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub ministra właściwego do spraw środowiska. W decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną określa się w szczególności: 1) rodzaj naruszenia i dzień stwierdzenia naruszenia; 2) wysokość administracyjnej kary pieniężnej. Przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia. Administracyjną karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej stała się ostateczna, na odrębny rachunek bankowy właściwego odpowiednio wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Wpływy z administracyjnych kar pieniężnych wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w terminie do końca następnego miesiąca po upływie każdego kwartału. W sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*[56], z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

[56] Tekst jedn.: Dz.U. 2012 r., poz. 749 ze zm.

Część III

Zasady postępowania z niektórymi rodzajami odpadów

Rozdział 18. Gospodarka opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

18.1. Ogólne założenia modelu systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

Współcześnie obserwujemy duży wzrost produkcji opakowań. W strumieniach wytwarzanych opakowań można wyróżnić np.: handlowe, przejściowe oraz transportowe. Stale zwiększa się także udział opakowań w odpadach nieużytecznych. Sytuacja ta rodzi konieczność poszukiwania racjonalnych i nowych rozwiązań konstrukcyjnych, technologicznych, organizacyjnych, a przede wszystkim prawnych. Ważne znaczenie mają działania zachęcające do unikania używania opakowań. Polegają one na rezygnowaniu z ich stosowania tam, gdzie jest to możliwe, oraz generalnym minimalizowaniu wymiarów i masy opakowań.

W literaturze wskazuje się na następujące propozycje rozwiązania licznych problemów wynikających z gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi: 1) ograniczenie liczby opakowań przez przedłużenie okresów użytkowania wyrobów bądź produkcję koncentratów produktów, 2) ograniczenie liczby opakowań przez zmniejszenie liczby etapów pakowania, 3) preferowanie opakowań wielokrotnego użytku zamiast jednorazowych, 4) poddawanie recyklingowi opakowań nie nadających się do ponownego użytku i produkowanie nowych z tzw. recyklatów, 5) kompostowanie odpadów z opakowań biodegradowalnych, 6) spalanie nieużytecznych opakowań z odzyskaniem energii cieplnej oraz 7) umieszczanie na wysypiskach jedynie odpadów nieużytecznych i nierozkładalnych, przeznaczonych do całkowitej likwidacji, przy równoczesnym zagospodarowywaniu wysypisk[1]. J. Cramer uważa, że administracja publiczna może wpływać na zachowania konsumentów w różnych momentach przy: 1) decyzjach zakupowych, 2) stosowaniu produktów, 3) pozbywaniu się produktów, tzn. segregacji odpadów i zastępowaniu towarów. W tym celu mogą być stosowane cztery strategie działania obejmujące: 1) środki przymusu, 2) regulacje finansowe (np. subsydia i opłaty dodatkowe), 3) porozumienia oraz 4) środki instytucjonalne (np. stosowanie systemów zbierania odpadów oraz urządzeń umożliwiających ponowne

[1] A. Korzeniowski, *Usprawnienie gospodarki opakowaniami a ochrona środowiska*, [w:] A. Korzeniowski, M. Walenciak, *Gospodarka opakowaniami jako element ochrony środowiska naturalnego*, Poznań 1995, s. 5–7.

użycie odpadów)[2]. W gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi istotne znaczenie ma kompleksowe zarządzanie procesowe, które „wymaga opracowywania nowych lub zmodernizowania istniejących konkretnych metod zarządzania"[3].

Model prawny systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oparty jest m.in. na założeniach koncepcji „gospodarki funkcjonującej w cyklu zamkniętym", który przewiduje w szczególności: 1) minimalizację nakładów (oszczędność energii i surowców), 2) zwiększenie intensywności przepływów materiałowych ze względu na ich funkcje użytkowe, 3) zapewnienie optymalnego okresu użytkowania wyrobów, 4) wielokrotne wykorzystanie wyrobów i ich wzajemna zamienność oraz 5) zapobieganie emisjom i powstawaniu odpadów[4].

Podstawowym celem regulacji prawnych dotyczących gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi jest zmniejszenie ilości odpadów opakowaniowych jako konsekwencja ograniczenia nakładów na opakowania, ponownego ich wykorzystania wraz z recyklingiem materiałowym opakowań. B. Poskrobko, W. Piontek, E. Sidorczuk-Pietraszko podnoszą, że system przepisów regulujących zagospodarowanie odpadów wciąż jest skomplikowany. Ich zdaniem, dalsze modyfikacje regulacji prawnych powinny kreować większą przejrzystość rynku, w tym określić standardy publikowania informacji przez organizacje odzysku tak, by zobowiązani przedsiębiorcy mogli podejmować decyzje o tym, której z nich powierzyć realizację obowiązku[5]. Stworzony w Polsce system zagospodarowania odpadów opakowaniowych podlega ciągłym procesom ewolucji i doskonalenia. Według tych autorów, wprowadzone zmiany stanowią reakcję na obserwowane problemy, ujawniające się niedoskonałości przyjętych rozwiązań, jak i nowe wyzwania wynikające m.in. z nowych regulacji UE[6].

Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (u.g.o.o.o.)[7] stanowi uzupełnienie regulacji ogólnej zawartej w u.o. Przepisy tych dwóch aktów są ze sobą ściśle powiązane szeregiem wspólnych instytucji prawnych. Ma to szczególnie znaczenie dla ogólnego kształtu modelu systemu prawa gospodarki odpadami. Projekt u.g.o.o.o. został przygotowany na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów 16 listopada 2010 r. założeń projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

---

[2] J. Cramer, *Rola konsumentów w zrównoważonym rozwoju*, przeł. Z. Rędzikowski, [w:] J. Żurek (red.), *Technologie małoodpadowe i produkty bezpieczne dla środowiska*, Warszawa 1993, s. 54.

[3] S. Alber, *Konceptualne podejście do bezpiecznych dla środowiska procesów produkcyjnych i wyrobów*, przeł. J. Żurek, [w:] J. Żurek (red.), *Technologie małoodpadowe*…, s. 19.

[4] *Ibidem*, s. 18.

[5] B. Poskrobko, W. Piontek, E. Sidorczuk-Pietraszko, *Gospodarowanie odpadami opakowaniowymi w Polsce w latach 2002–2005*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 91.

[6] *Ibidem*, s. 99.

[7] Dz.U. 2013, poz. 888.

Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wejdzie w życie 1 stycznia 2014 r. z wyjątkiem: art. 66, który wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, oraz art. 46–51, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Ponadto u.g.o.o.o. zastąpiła ustawę z 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych[8] oraz w znacznym stopniu zmieniła ustawę z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.

Zasadniczym celem u.g.o.o.o. jest konieczność transpozycji do krajowego porządku prawnego dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych[9] oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z 21 października 2009 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów[10]. Jak wynika z założeń do projektu u.g.o.o.o., głównym celem opracowania projektu ustawy była konieczność uszczelnienia systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Dotychczasowy system zagospodarowania tych odpadów był nieskuteczny i nie gwarantował faktycznego osiągnięcia wymaganych prawem UE poziomów odzysku i recyklingu. Ważnym powodem uchwalenia nowej ustawy było także notyfikowanie KE przepisów polskiego prawa z zakresu opakowań i odpadów opakowaniowych[11]. Funkcjonujący w Polsce przed uchwaleniem u.g.o.o.o. system aktów prawnych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych nie zapewniał faktycznej realizacji dyrektywy 94/62/WE oraz osiągnięcia przez Rzeczypospolitą Polską w 2014 r. wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych[12].

Przepisy u.g.o.o.o. określają: 1) wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu; 2) zasady działania organizacji odzysku opakowań; 3) zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi; 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej – w celu zmniejszenia ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii[13].

---

[8] Por. B. Draniewicz, *Nowa ustawa o opakowaniach – projekt. Cz. I*, „Recykling" 2011, nr 9, s. 14.

[9] Dz.Urz.WE, L 365, 31 grudnia 1994, s. 10 ze zm.

[10] Dz.Urz.UE, L 309, 24 listopada 2009 ze zm.

[11] Zob. P. Wójcik, *Projekt ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadach opakowaniowych. W opakowaniach idzie nowe*, OiŚ 2009, nr 5, s. 40–49.

[12] Jedną z przesłanek przygotowania projektu nowej ustawy była również opracowana w 2006 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania odpadami opakowaniowymi i pouzytkowymi*. W dokumencie tym zwrócono uwagę na nieskuteczność dotychczasowych przepisów dotyczących zagospodarowania odpadów opakowaniowych.

[13] Zob. M. Górski, *Postępowanie z odpadami opakowaniowymi. Projektowane zmiany przepisów*, PK 2011, nr 5, s. 26.

18.2. Obowiązki przedsiębiorców w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

Przepisy u.g.o.o.o. regulują prawa i obowiązki przedsiębiorców: 1) będących organizacjami odzysku opakowań; 2) dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy[14]: a) odpadów opakowaniowych, b) produktów w opakowaniach; 3) dystrybuujących produkty w opakowaniach; 4) eksportujących: a) odpady opakowaniowe, b) opakowania, c) produkty w opakowaniach; 5) prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych; 6) wprowadzających opakowania; 7) wprowadzających produkty w opakowaniach. Analizowana ustawa określa także obowiązki użytkowników środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin. W sprawach dotyczących gospodarki odpadami opakowaniowymi w zakresie nieuregulowanym w u.g.o.o.o. stosuje się przepisy u.o.

Istotne znaczenie dla ustalenia zakresu obowiązków przedsiębiorców mają definicje ustawowe pojęć „opakowanie" i „odpady opakowaniowe". Jak wynika z art. 3 ust. 1 u.g.o.o.o., opakowaniem jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych. Za opakowanie uważa się: 1) wyrób spełniający funkcje opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.g.o.o.o., bez uszczerbku dla innych funkcji, jakie opakowanie może spełniać, z wyłączeniem wyrobu, którego wszystkie elementy są przeznaczone do wspólnego użycia, spożycia lub usunięcia, stanowiącego integralną część produktu oraz niezbędnego do przechowywania, utrzymywania lub zabezpieczania produktu w całym cyklu i okresie jego funkcjonowania; 2) wyrób spełniający funkcje opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.g.o.o.o.: a) wytworzony i przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży, b) jednorazowego użytku – sprzedany, wypełniony, wytworzony lub przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży; 3) część składową opakowania oraz złączony z opakowaniem element pomocniczy, spełniające funkcje opakowania z tym, że element pomocniczy przyczepiony bezpośrednio lub przymocowany do produktu uważa się za opakowanie, z wyłączeniem elementu stanowiącego integralną część produktu, który jest przeznaczony do wspólnego użycia lub usunięcia. Definicja pojęcia „opakowanie" uwzględnia systematykę opakowań. Jej treść stanowi dokładne przeniesienie art. 3 dyrektywy 94/62/WE. Według art. 8 pkt 8 u.g.o.o.o., przez odpady opakowaniowe rozumie się opakowania wycofane z użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów u.o., z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań. Analizowana ustawa w zakresie obowiązków przedsiębiorców dotyczy wszystkich opakowań, które są wprowadzane do obrotu, bez

[14] Por. odpowiednio: J. Jerzmański, *Kaucje i opłaty depozytowe*, PK 2012, nr 7, s. 26.

względu na rodzaj materiału, z którego zostały wytworzone, a także odpadów z nich powstałych.

Ze względu na wymagania prawa ochrony środowiska szczególne znaczenie ma faza projektowania opakowań[15]. Na tym etapie należy uwzględnić następujące warunki: 1) dobór odpowiednich materiałów (w miarę możliwości należy stosować materiały pochodzenia naturalnego i rezygnować z materiałów uciążliwych dla środowiska; 2) projektowanie opakowań wykonanych z materiałów jednorodnych ze względu na ich przydatność do recyklingu oraz minimalizacja kosztów ich zbiórki, sortowania i przerobu; 3) łatwe rozdzielanie elementów konstrukcyjnych opakowań i materiałów opakowaniowych w procesach przygotowawczych do recyklingu; 4) możliwość ponownego wykorzystania opakowań lub poszczególnych ich elementów konstrukcyjnych; 5) konstruowanie opakowań o zmniejszonej masie; 6) oznaczanie opakowań znakami recyklingowymi, które ułatwiają rozłączne ich zbieranie oraz 7) oznaczania graficznego materiałów opakowaniowych dla ułatwienia ich rozsortowywania[16].

W u.g.o.o.o. wyróżnione są następujące kategorie opakowań: 1) jednostkowe – służące do przekazywania produktu użytkownikowi w miejscu zakupu; 2) zbiorcze – zawierające wielokrotność opakowań jednostkowych produktów, niezależnie od tego, czy są one przekazywane użytkownikowi, czy też służą zaopatrywaniu punktów sprzedaży i które można zdjąć z produktu bez naruszania cech produktu; 3) transportowe – służące do transportu produktów w opakowaniach jednostkowych lub zbiorczych w celu zapobiegania uszkodzeniom produktów, z wyłączeniem kontenerów do transportu drogowego, kolejowego, wodnego lub lotniczego.

Przepisy u.g.o.o.o. stosuje się do wszystkich opakowań, niezależnie od zastosowanego do ich wykonania materiału, oraz do powstałych z nich odpadów opakowaniowych. W art. 6 u.g.o.o.o. uregulowano wyłączenia stosowania przepisów ustawy w stosunku do określonych tam grup przedsiębiorców. W obszernym słowniczku pojęć u.g.o.o.o. znajdują się m.in. definicje ustawowe: nazw dokumentów stosowanych w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz takich pojęć, jak: „odpady opakowaniowe", „opakowania wielokrotnego użytku" oraz „opakowania wielomateriałowe".

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 9 ust. 1 u.g.o.o.o. wprowadzenie do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach następuje w dniu: 1) ich wydania z magazynu albo przekazania osobie trzeciej, w przypadku opakowań i produktów w opakowaniach wytworzonych na terytorium kraju; 2) ich przywozu na terytorium kraju; 3) wystawienia faktury potwierdzającej odpowiednio wewnątrzwspólnotowe nabycie opakowań albo wewnątrzwspólnotowe nabycie

[15] Por. B. Draniewicz, *Niemiecki system prawny w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych*, OiŚ 2004, nr 4, s. 46–56.

[16] A. Korzeniowski, *Usprawnienie gospodarki opakowaniami*…, s. 8.

produktów w opakowaniach. Jeżeli wprowadzenie do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach nastąpiło w dwóch różnych terminach określonych w art. 9 ust. 1, za dzień wprowadzenia do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach uważa się dzień, w którym ich wprowadzenie do obrotu nastąpiło wcześniej. Ciężar udowodnienia, że wprowadzenie do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach nie nastąpiło albo nastąpiło w innym dniu niż określony w art. 9 ust. 1 u.g.o.o.o., spoczywa na wprowadzającym je do obrotu przedsiębiorcy.

Przedsiębiorca: 1) będący organizacją odzysku opakowań; 2) dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach; 3) eksportujący: a) opakowania, b) produkty w opakowaniach; 4) wprowadzający opakowania; 5) wprowadzający produkty w opakowaniach podlega, w zakresie tej działalności, wpisowi do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami. Przedsiębiorca, który: 1) dokonuje wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, 2) eksportuje odpady opakowaniowe, 3) prowadzi recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, podlega wpisowi do rejestru na wniosek, jeżeli zamierza wystawiać odpowiednio dokumenty DPO, DPR, EDPO i EDPR. Według przepisów u.g.o.o.o., oznaczenia te dotyczą wymaganych przez ustawę dokumentów potwierdzających wykonanie odzysku albo recyklingu odpadów opakowaniowych.

Skrót DPO oznacza dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich odzysku. Oznaczenie DPR dotyczy dokumentu potwierdzającego recykling odpadów opakowaniowych, w tym określającego masę tych odpadów i sposób ich recyklingu. Skrót EDPO oznacza dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku, w tym określający masę tych odpadów. Oznaczenie EDPR obejmuje dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów.

Ogólne obowiązki przedsiębiorców związane z gospodarką opakowaniami są uregulowane w rozdziale 3 u.g.o.o.o. W myśl art. 11 ust. 1 u.g.o.o.o. wprowadzający opakowania jest obowiązany ograniczać ilość i negatywne oddziaływanie na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby: 1) opakowania nie zawierały szkodliwych substancji w ilościach stwarzających zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi; 2) maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu nie przekraczała 100 mg/kg, z wyłączeniem opakowań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 4 u.g.o.o.o. Ponadto wprowadzający opakowania jest także obowiąza-

ny ograniczać ilość i negatywne oddziaływanie na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby objętość i masa opakowań były ograniczone do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.g.o.o.o. oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika. Jak wynika z art. 11 ust. 3 u.g.o.o.o., wprowadzający opakowania jest obowiązany wprowadzać do obrotu opakowania projektowane i wykonane w sposób umożliwiający: 1) ich wielokrotne użycie i późniejszy recykling albo 2) przynajmniej ich recykling, jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo 3) inną niż recykling formę ich odzysku, jeżeli nie jest możliwy ich recykling.

W gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi szczególne znaczenie mają procesy odzysku i recyklingu. R. Kerry Turner zwraca uwagę, że należy poszukiwać społecznie akceptowalnej równowagi pomiędzy minimalizacją odpadów (redukcja u źródła), recyklingiem i ostatecznym usuwaniem odpadów. Jego zdaniem, recykling niekoniecznie jest pozbawionym kosztów i nieszkodliwym dla środowiska procesem, a poszczególne opcje zagospodarowania odpadów, pociągają za sobą różne koszty finansowe i środowiskowe[17]. Systemy nakazowo-kontrolne, obejmujące recykling i ograniczenie u źródła, najprawdopodobniej są nieefektywne kosztowo i dynamicznie, ponieważ przedsiębiorcy nie otrzymują zachęt do rozwoju nowych technologii, ułatwiających wysoki odsetek recyklingu czy zmniejszenia wagi opakowań. Instrumenty rynkowe gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi są efektywne kosztowo[18]. Według art. 12 ust. 1 u.g.o.o.o., odpady z opakowań wielokrotnego użytku poddaje się odzyskowi w warunkach pozwalających na spełnienie wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy. Największy udział ilościowy wśród zużytych materiałów opakowaniowych ma papier (tektura, kartony), szkło, drewno oraz tworzywa sztuczne[19].

Przedsiębiorca dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach oraz wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany stosować opakowania spełniające wymagania wynikające z treści art. 11 u.g.o.o.o. Zasady ogólne dotyczące ich oznakowania reguluje treść art. 15 u.g.o.o.o. Według tego przepisu, przedsiębiorca, wprowadzający produkty w opakowaniach, wytwarzający opakowania, importujący opakowania oraz dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia opakowań może umieszczać na opakowaniach oznakowania wskazujące na: 1) rodzaj materiałów, z których opakowania zostały wykonane; 2) możliwość wielokrotnego użycia opakowania w przypadku opakowań wielo-

[17] R. Kerry Turner, *Gospodarka odpadami*, przeł. D. Szwed [w:] T. Żylicz (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych. Podręcznik dla studentów i praktyków*, Warszawa 1996, s. 470.

[18] *Ibidem*, s. 488–489.

[19] B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami teoria i praktyka*, przeł. E. Lisicka, Warszawa 2003, s. 47.

krotnego użytku; 3) przydatność opakowania do recyklingu w przypadku opakowań przydatnych do recyklingu. Oznakowanie powinno być umieszczone na opakowaniu lub na naklejonej na nim etykiecie, a jeżeli rozmiary opakowania na to nie pozwalają – na dołączonej do opakowania ulotce informacyjnej w sposób, który nie stanowi przeszkody dla recyklingu odpadów opakowaniowych. Ponadto oznakowanie powinno być wyraźne, widoczne, czytelne i trwałe również po otwarciu opakowania (art. 15 ust. 3 u.g.o.o.o.). Analizując funkcje znaków towarowych, J. Koczanowski wskazuje trzy zasadnicze funkcje: 1) wyróżniającą, 2) gwarancyjną oraz 3) reklamową. Jego zdaniem, istnieje konieczność rozgraniczenia dwóch kwestii obejmujących: 1) kwalifikację znaku jako oznaczenia identyfikacyjnego i funkcji gospodarczej. Kwalifikacja znaku spełnia jednocześnie funkcję odróżniającą[20]. U. Promińska podnosi, że „znak może uosabiać potwierdzoną jakość towaru lub inne korzystne cechy podmiotu uprawnionego, a nawet może stać się ich symbolem. Warunkiem jednak realizacji tych funkcji jest wykształcenie przez uprawnionego wymienionych przymiotów. Oznacza to, że potencjalnie każdy znak towarowy jest zdolny do pełnienia tych funkcji”[21].

Oznaczanie opakowań nie jest obowiązkowe. W sytuacji, gdy przedsiębiorca wprowadzający do obrotu produkty w opakowaniach zamierza umieścić na opakowaniu oznaczenie, powinien stosować wymagania określone w art. 15 u.g.o.o.o. Zgodnie z ogólną zasadą gospodarki opakowaniami, oznakowanie opakowań powinno pomagać konsumentom kupującym produkty w opakowaniach w podejmowaniu decyzji opierającej się na wiedzy o złożonym oddziaływaniu tych produktów na środowisko[22]. Według OECD, wszelkie systemy znakowania w państwach członkowskich mają następujące cechy: 1) etykiety mogą być stosowane tylko dobrowolnie i przez każdego, niezależnie od narodowości; 2) administracja państwowa bierze udział w procesie znakowania, jednak nie ingeruje w podejmowane decyzje oraz 3) kategorie produktów i kryteria wydawania zgody na stosowanie etykiet są okresowo aktualizowane, w miarę rozwoju technologicznego i zmian na rynku. W ocenie J.Y. Ko, „Teoretycznie żaden produkt nie jest całkowicie obojętny dla środowiska, gdyż wszystkie produkty wykazują jakieś ujemne oddziaływanie. Produkcja, stosowanie i pozbywanie się produktu wymaga surowców, energii i usuwania odpadów w różnych formach, takich jak emisja do powietrza, ścieki oraz odpady płynne i stałe”[23].

Ogólne obowiązki przedsiębiorców dotyczące gospodarki odpadami opakowaniowymi są uregulowane w rozdziale 4 u.g.o.o.o. Według art. 16 ust. 1 u.g.o.o.o., przedsiębiorca prowadzący recykling lub inny niż recykling proces od-

[20] J. Koczanowski, *Funkcje i ochrona znaków towarowych*, ZNUJ 1976, z. 8, s. 49 i n.

[21] U. Promińska, *Prawo z rejestracji znaku towarowego. Treść i naruszenie*, Łódź 1994, s. 18.

[22] Zob. J.Y. Ko, *System etykiet ekologicznych w krajach członkowskich OECD*, przeł. Z. Rędzikowski, [w:] J. Żurek (red.), *Technologie małoodpadowe*…, s. 266.

[23] *Ibidem*, s. 268.

zysku odpadów opakowaniowych jest obowiązany spełniać wymagania określone dla prowadzonej działalności w u.o. Również przedsiębiorca eksportujący odpady opakowaniowe oraz przedsiębiorca dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych są obowiązani spełniać wymagania dla prowadzonej działalności określone w u.o. Wyżej wymienione podmioty wpisane do rejestru mają obowiązek wystawiać odpowiednio do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej dokumenty DPO, DPR, EDPO i EDPR. Wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewniać odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty (art. 17 ust. 1 u.g.o.o.o.). W ocenie A. Korzeniowskiego, „Problem recyklingu stanowi jedno z kluczowych zadań w zakresie zagospodarowania odpadów. Klasyczne materiały opakowaniowe, jak: papier, karton, tektura, szkło i metale, przetwarzane są od dawna w systemach recyklingowych. Natomiast odpady z tworzyw sztucznych, a przede wszystkim materiały kompleksowe, są w większości usuwane bez przetwarzania”[24]. Wprowadzający produkty w opakowaniach może wykonać swój obowiązek samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku.

Organizacja odzysku opakowań jest obowiązana spełniać warunki ustawowe określone w art. 27 u.g.o.o.o. Obejmują one: 1) wykonywanie działalności gospodarczej w formie spółki akcyjnej; 2) wykonywanie wyłącznie działalność gospodarczej związanej z organizowaniem, zarządzaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć związanych z odzyskiem, w tym recyklingiem odpadów, oraz finansowaniem publicznych kampanii edukacyjnych; 3) umieszczenie w swej nazwie oznaczenie „organizacja odzysku opakowań” oraz 4) posiadanie wymaganego przepisami ustawy kapitału zakładowego. Kapitał zakładowy organizacji odzysku opakowań powinien wynosić co najmniej 2 500 000 zł i musi być pokryty w całości wkładem pieniężnym oraz wpłaconym w całości przed wpisem organizacji odzysku do rejestru. Kapitał zakładowy nie może pochodzić z pożyczki lub kredytu ani być obciążony w jakikolwiek sposób. Ponadto, jak wynika z art. 29 ust. 4 u.g.o.o.o., organizacja odzysku opakowań jest obowiązana: 1) utrzymywać kapitał własny w wysokości co najmniej połowy kapitału zakładowego, zdeponowany na odrębnym rachunku bankowym lub w formie lokaty terminowej albo 2) posiadać gwarancję bankową lub gwarancję ubezpieczeniową, której gwarantem jest instytucja finansowa upoważniona do gwarantowania długu celnego, w wysokości co najmniej połowy minimalnego kapitału zakładowego. Akcje organizacji odzysku opakowań mogą być wyłącznie akcjami imiennymi i nie mogą być zamienione na akcje na okaziciela. Organizacja odzysku opakowań nie może też wydawać akcji uprzywilejowanych.

[24] *Ibidem*, s. 9.

Wprowadzający produkty w opakowaniach może wykonywać obowiązek odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, samodzielnie, jeżeli poddaje odzyskowi, w tym recyklingowi: 1) wyłącznie odpady opakowaniowe wytworzone przez siebie lub 2) odpady opakowaniowe zebrane od innych posiadaczy odpadów, takiego samego rodzaju i w takiej samej masie jak odpady opakowaniowe powstałe z wprowadzonych przez niego do obrotu produktów w opakowaniach.

Wymagane poziomy odzysku i recyklingu obliczane są w odniesieniu do masy opakowań wprowadzonych do obrotu na terytorium kraju w poprzednim roku kalendarzowym. Wprowadzający produkty w opakowaniach, który rozpoczyna działalność w danym roku kalendarzowym powinien obliczać poziomy odzysku i recyklingu, w stosunku do opakowań wprowadzonych do obrotu na terytorium kraju w tym roku kalendarzowym.

Organizacja odzysku opakowań może przejąć obowiązek wprowadzającego produkty w opakowaniach na podstawie zawartej z nim w formie pisemnej pod rygorem nieważności umowy, w odniesieniu do całej masy opakowań jednego lub kilku rodzajów, jakie wprowadzający produkty w opakowaniach wprowadził do obrotu w danym roku kalendarzowym[25].

Wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany przekazać organizacji odzysku opakowań wszelkie niezbędne dane do realizacji przejętego przez nią od niego obowiązku, w tym informacje o wszystkich wprowadzonych przez niego do obrotu w danym roku kalendarzowym produktach w opakowaniach. W przypadku nieprzekazania organizacji odzysku opakowań danych, wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany do wniesienia opłaty produktowej obliczonej w odniesieniu do produktów w opakowaniach, jakie wprowadził do obrotu w danym roku kalendarzowym bez poinformowania organizacji odzysku opakowań. Zgodnie z art. 17 ust. 7 u.g.o.o.o., wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań mogą zlecić wykonanie poszczególnych czynności w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi posiadaczowi odpadów.

Wprowadzający środki niebezpieczne w opakowaniach jest obowiązany zorganizować system zbierania oraz zapewniać odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych, z tym że wprowadzający środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin jest obowiązany zorganizować system zbierania oraz zapewniać odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin (art. 18 ust. 1 u.g.o.o.o.). Wprowadzający środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin jest obowiązany do sfinansowania kosztów zbierania przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego oraz do odebrania

[25] Zob. szerzej na temat umów – W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 180–218; Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 156; K. Kruczalak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 437.

od niego, na własny koszt, odpadów opakowaniowych po tych środkach. Wprowadzający środki niebezpieczne w opakowaniach może wykonać obowiązki związane z zorganizowaniem systemu zbierania oraz zapewnieniem odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych samodzielnie albo przez przystąpienie do porozumienia.

Wprowadzający środki niebezpieczne w opakowaniach może zlecić wykonanie poszczególnych czynności w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi po środkach niebezpiecznych posiadaczowi odpadów. Na podstawie art. 19 ust. 1 u.g.o.o.o. wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany prowadzić publiczne kampanie edukacyjne. Obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych może być według wyboru wprowadzającego produkty w opakowaniach wykonywany samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Obowiązki te są konsekwencją działania zasady przezorności w gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Analizowana ustawa przewiduje również możliwość zawierania porozumień. Zgodnie z art. 25 u.g.o.o.o. organizacja samorządu gospodarczego reprezentująca grupę przedsiębiorców wprowadzających: 1) produkty w opakowaniach wielomateriałowych albo 2) środki niebezpieczne w opakowaniach, w tym środki ochrony roślin, może zawrzeć porozumienie z marszałkiem województwa w zakresie utworzenia i utrzymania systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań wielomateriałowych albo z opakowań po środkach niebezpiecznych.

18.3. Opłata produktowa

Przedsiębiorcy, którzy w danym roku nie uzyskali wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, zobligowani są do uiszczenia opłaty produktowej obliczonej jako iloczyn stawki opłaty oraz różnicy między wymaganym a osiągniętym poziomem odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych[26]. Opłata ta należy do instrumentów ekonomicznych prawa gospodarki odpadami[27]. B. Fiedor uważa, że „Opłaty produktowe to obciążenia finansowe nakładane na produkty szkodliwe dla środowiska w fazie produkcji, konsumpcji lub poprodukcyjnego i/lub pokonsumpcyjnego składowania. Istotną cechą tych obciążeń jest to, że 1) podmiotem je ponoszącym są finalni użytkownicy danego dobra (zarówno producenci, jak i konsumenci); 2) stanowią one rodzaj narzutu na cenę i jako takie nie stanowią elementu tworzącego koszty wytwórcy oraz nie są czynnikiem »podatkotwórczym«, a w szczególności nie wchodzą do podstawy

[26] Zob. szerzej B. Draniewicz, *Opłata produktowa-wybrane zagadnienia prawne*, OiŚ 2005, nr 2, s. 40–49.

[27] Por. B. Draniewicz, *Geneza regulacji w zakresie opłat produktowych*, OiŚ 2006, nr 4, s. 56–67.

stanowienia powszechnego podatku od towarów i usług (VAT)"[28]. Zdaniem cytowanego autora, ważne znaczenie mają kryteria, które pozwalają wybrać konkretne dobra nadające się do objęcia opłatami produktowymi i których spełnienie zapewni ich wysoka skuteczność ekologiczną i efektywność ekonomiczną. W jego ocenie, spełniają je: 1) produkty używane/konsumowane w wielkich, lecz w sposób rozproszony; 2) produkty, których jednostkowe konsumpcyjne względnie produkcyjne zużycie nie powoduje istotnych zagrożeń środowiskowych, lecz zużycie łączne powoduje znaczne szkody środowiskowe; 3) produkty łatwo identyfikowalne i charakteryzujące się prostotą pomiaru wielkości konsumpcji; 4) produkty o wysokiej elastyczności cenowej oraz 5) produkty, dla których istnieją czystsze substytuty[29].

Analizowana opłata realizuje dwie podstawowe funkcje prawa gospodarki odpadami wyznaczone założeniami zasady „zanieczyszczający płaci": 1) bodźcową (prewencyjną) oraz 2) redystrybucyjną[30]. Funkcja bodźcowa (prewencyjna) za pośrednictwem prawidłowo ustalonych stawek jednostkowych ma zachęcać do najbardziej odpowiedniego z punktu widzenia ochrony środowiska wyboru technologii produkcji, lokalizacji produkcji, instalowania urządzeń ochronnych oraz korzystania z zasobów środowiska. Funkcja redystrybucyjna powinna pomagać w przemieszczaniu za pośrednictwem funduszy celowych środków zgromadzonych z opłat produktowych z przeznaczeniem ich na cele związane z ochroną środowiska. Według E. Sidorczuk, we wszystkich krajach członkowskich UE istnieje podział zadań w zakresie zagospodarowania odpadów opakowaniowych; w większości przypadków zbieranie i selekcjonowanie odpadów komunalnych jest prowadzone przez jednostki sektora publicznego, zaś zbiórka odpadów z przemysłu oraz odzysk i recykling odpadów komunalnych i przemysłowych są sferą zdominowaną przez podmioty komercyjne[31]. Funkcjonowanie systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi jest finansowane z opłat wnoszonych przez organizacje w zamian za przeniesienie obowiązków w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi. Opłaty te mają formę: 1) opłaty uzależnionej od masy, objętości i rodzaju materiału opakowaniowego, 2) opłaty członkowskiej (rejestracyjnej) uzależnionej od obrotu oraz 3) opłaty jednostkowej za opakowanie[32]. Zdaniem cytowanej autorki, potrzeby finansowe związane

[28] B. Fiedor, *Opłaty produktowe i depozyty ekologiczne*, [w:] B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 319.

[29] *Ibidem*, s. 320.

[30] Por. odpowiednio uwagi na temat funkcji redystrybucyjnej instrumentów finansowych, N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Warszawa 1992, s. 126 i n.

[31] Zob. też E. Sidorczuk, *Rola funduszy ochrony środowiska w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi w kontekście rozwiązań krajów członkowskich UE*, [w:] *Rola i znaczenie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej po integracji Polski z Unią Europejską*, Polska Akademia Nauk, Komitet przy Prezydium PAN, „Człowiek i Środowisko, Zeszyty Naukowe 37, Warszawa, Bielsko-Biała, Katowice 2004, s. 80.

[32] *Ibidem*.

z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych wynikają z wyznaczonych poziomów odzysku i recyklingu, a także zróżnicowania wymagań w stosunku do odpadów komunalnych i innych[33].

Najczęściej opłata oznacza publiczną daninę bezzwrotną i odpłatną, tzn. przymusowe świadczenie bezzwrotne o charakterze pieniężnym, pobierane w określonych terminach od podmiotów gospodarczych w celu pokrycia wydatków państwa, związanych z niektórymi czynnościami organów państwowych[34]. W instrumencie tym na plan pierwszy wysuwa się jej przymusowy i ekwiwalentny charakter[35]. B. Draniewicz przez opłaty produktowe rozumie „daniny publiczne o charakterze pieniężnym, odpłatnym, przymusowym, bezzwrotnym, pobierane na rzecz funduszy ochrony środowiska (ewentualnie Skarbu Państwa lub samorządu), służące ochronie środowiska przed produktami, których jednostkowy negatywny wpływ na środowisko nie jest relatywnie wysoki, jednak ze względu na powszechna dostępność i ilość konsumpcji danych produktów przez ich łączne zużycie mogą wywoływać poważne zagrożenia powstania szkód środowiskowych i negatywnego oddziaływania na środowisko lub szkody środowiskowe i negatywne oddziaływanie na środowisko”[36]. Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean, opłata produktowa to podatek pośredni spełniający dwie funkcje: fiskalną i prohibicyjną. Funkcja fiskalna polega na zasilaniu funduszy publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska. Funkcja prohibicyjna tej opłaty jest związana z ograniczaniem popytu na wyroby obciążające środowisko[37]. Według J. Małeckiego, „wśród rożnych instrumentów prawnofinansowych mogących znaleźć zastosowanie w ochronie i racjonalnym kształtowaniu środowiska największe znaczenie przypisuje się opłatom za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian”[38]. Zobowiązanie do ponoszenia opłat spoczywa na podmiotach korzystających ze środowiska.

Nazwę instrumentu finansowo-prawnego J. Małecki stosuje bardzo szeroko, jako określoną grupę „narzędzi prawnych pomagających w osiągnięciu zamierzonego celu”[39]. Jedną z cech charakterystycznych takich instrumentów jest kierowanie za pośrednictwem ruchu zasobów pieniężnych postępowaniem podmiotów gospodarujących, który może, ale nie musi, prowadzić do realizacji założonych

---

[33] *Ibidem*.

[34] L. Adam, *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962, s. 78.

[35] J. Jaśkiewiczowa, *Elementy podatkowe opłat publicznych*, [w:] *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964, s. 29; L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1976, s. 122.

[36] B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 86–87.

[37] J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 95.

[38] J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 17; por. L. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11, s. 72–73.

[39] *Ibidem*, s. 23.

celów, jakie powinny być realizowane w ochronie środowiska[40]. W ocenie M. Górskiego, o zaliczeniu danego instrumentu finansowego do prawnych środków ochrony środowiska decydują dwa główne czynniki: 1) powiązanie zastosowania tego środka z korzystaniem ze środowiska oraz 2) wyodrębnienie uzyskanych w ten sposób środków finansowych z prawnym określeniem dopuszczalnych sposobów ich wykorzystania[41]. W obecnym systemie polskiego prawa ochrony środowiska, jego zdaniem, podstawowe znaczenie mają następujące instrumenty o charakterze finansowo-prawnym: 1) opłaty za korzystanie z zasobów środowiska; 2) sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska obejmujące: opłaty podwyższone, opłaty produktowe oraz administracyjne kary pieniężne; 3) fundusze celowe, służące gromadzeniu środków pochodzących z opłat i kar oraz przeznaczaniu ich na z góry określone cele, a także 4) różnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska[42]. Do tego typu instrumentów autor ten zalicza również uprawnienia do emisji, o charakterze zbliżonym do papierów wartościowych, w stosunku do których przewidywana jest możliwość obrotu i powstanie rynku handlu takimi uprawnieniami[43].

Definicja ustawowa opłaty produktowej znajduje się w ustawie z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (u.o.p.g.o.)[44]. Według art. 2 pkt 9 tej ustawy, opłata produktowa oznacza opłatę obliczaną i wpłacaną w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku i recyklingu.

Podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa w kilogramach opakowań danego rodzaju, w których produkty zostały wprowadzone do obrotu. Sposób obliczania opłaty produktowej określa załącznik nr 2 do u.g.o.o.o. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.g.o.o.o. maksymalna stawka opłaty produktowej dla opakowań wynosi 4,50 zł za 1 kg. Opłata produktowa jest obliczana na koniec roku kalendarzowego. Analizowana opłata jest wnoszona na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, którego opłata dotyczy. W przypadku gdy wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, pomimo ciążącego na nich obowiązku, nie wnieśli opłaty produktowej albo wnieśli opłatę niższą od należnej, marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej (art. 37 ust. 1 u.g.o.o.o.)[45].

---

[40] *Ibidem*.

[41] M. Górski, *Instrumenty finansowoprawne*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 142.

[42] *Ibidem*.

[43] *Ibidem*.

[44] Tekst. jedn.: Dz.U. 2007, nr 90, poz. 607 ze zm.

[45] Zob. szerzej B. Draniewicz, *Problematyka charakteru prawnego opłat produktowych*, OiŚ 2007, nr 4, s. 21–37. Por. też M. Bemat, P. Wnorowski, *Opłata produktowa jako koszt uzyskania*

Wpływy z tytułu opłaty produktowej oraz dodatkowej opłaty produktowej są gromadzone na rachunku bankowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W sprawach dotyczących opłat produktowych oraz dodatkowych opłat produktowych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*[46]. Uprawnienia organów podatkowych przysługują tutaj marszałkowi województwa[47].

Przyjęta w u.g.o.o.o. konstrukcja normatywna opłaty produktowej w swoich głównych założeniach ma być jednym ze sposobów zmniejszenia ilości opakowań i odpadów opakowaniowych. R. Kerry Turner twierdzi, że „Instrumenty ekonomiczne oferują efektywny mechanizm wysyłania bezpośrednich sygnałów producentom, aby produkowali mniej opakowań"[48]. Jego zdaniem, pakiet działań politycznych obejmuje następujące instrumenty: podatek od odpadów opakowaniowych, opłatę za składowanie, zwolnienia podatkowe przy zwiększonym użyciu materiałów z odzysku w produktach, systemy depozytowe, podatek od surowców pierwotnych, opłaty od odpadów z gospodarstw domowych, kredyty recyklingowe oraz obowiązki użycia paliw niekopalnych, które mogą zachęcać do odzysku energii przy zagospodarowywaniu odpadów[49]. Na podstawie koncepcji analizy cyklu życiowego produktu dochodzi do wniosku, że efekty zewnętrzne, mające miejsce wcześniej podczas cyklu życiowego opakowania (takie jak koszty zewnętrzne związane z użyciem energii do produkcji opakowania), są uwzględniane efektywniej na etapie produkcji, niż gdyby je komasować w jednej, obejmującej wszystko opłacie opakowaniowej. Zgodzić się należy m.in. z poglądem B. Draniewicza, który uważa, że opłata produktowa jest jednym ze sposobów wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci"[50]. Zasada ta wyznacza podstawowy zakres funkcji przepisów u.g.o.o.o. w systemie prawa gospodarki odpadami.

---

przychodu, OiŚ 2002, nr 1, s. 70–74, por. także B. Draniewicz, *Problem podwójnego liczenia opłaty produktowej Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 16 czerwca 2009 roku (VIII S.A./ Wa 89/09)*, PiŚ 2009, nr 4, s. 96–106.

[46] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 749, ze zm.

[47] Zob. też D. Mączyński, *Opłata produktowa – podatek środowiskowy*, MP 2002, nr 4, s. 21.

[48] R. Kerry Turner, *Gospodarka odpadami*…, s. 492.

[49] *Ibidem*.

[50] B. Draniewicz, *Opłata*..., s. 50.

Rozdział 19. Obowiązki przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz dotyczące opłaty produktowej

19.1. Ogólne założenia systemu obowiązków przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz opłaty produktowej

Podstawowym aktem prawnym w systemie prawa gospodarki odpadami regulującym szczególne obowiązki niektórych przedsiębiorców jest ustawa z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (u.o.p.g.o.)[1]. Jej normy określają: obowiązki przedsiębiorców, w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[2], wprowadzających na terytorium kraju produkty w opakowaniach, których rodzaje określa załącznik nr 1 do ustawy, i produkty wymienione w załączniku nr 3 do u.o.p.g.o. oraz określają zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej. Przepisy ustawy stosuje się również do przedsiębiorcy, który pakuje produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadza je na rynek krajowy. W przypadku, gdy produkt lub produkt w opakowaniu jest wprowadzany na rynek krajowy przez przedsiębiorcę niebędącego wytwórcą produktu lub produktu w opakowaniu, który zlecił wytworzenie tego produktu lub produktu w opakowaniu oraz którego oznaczenie zostało umieszczone na produkcie lub produkcie w opakowaniu, obowiązki określone w ustawie obciążają tego przedsiębiorcę. Oznaczeniem jest znak towarowy w rozumieniu ustawy z 30 czerwca 2000 r. – *Prawo własności przemysłowej*[3] lub firma, nazwa przedsiębiorcy, a w przypadku osoby fizycznej – imię i nazwisko przedsiębiorcy lub nazwa, pod którą wykonuje działalność gospodarczą.

Przez przedsiębiorcę wprowadzającego na rynek krajowy produkty w opakowaniach wymienionych w załączniku nr 1 do u.o.p.g.o. rozumie się także prowadzącego: 1) jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m^2, sprzedającego produkty tam pakowane; 2) więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powy-

[1] Tekst. jedn.: Dz.U. 2007, nr 90, poz. 607 ze zm.
[2] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm.
[3] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1410.

żej 5000 m^2, bez względu na powierzchnię pojedynczej jednostki, sprzedającego produkty w tych jednostkach pakowane. Przepisy u.o.p.g.o. stosuje się również do przedsiębiorcy wprowadzającego na terytorium kraju w drodze importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia towary, których częściami składowymi lub przynależnościami są produkty wymienione w załączniku nr 3 do u.o.p.g.o.

Wyłączeniem stosowania przepisów u.o.p.g.o. objęci są przedsiębiorcy, którzy eksportują lub dokonują wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów lub produktów w opakowaniach, które uprzednio zostały wprowadzone na terytorium kraju w drodze importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia. W sprawach dotyczących gospodarowania odpadami opakowaniowymi i odpadami poużytkowymi, nieuregulowanych ustawą, stosuje się przepisy u.o.[4] Przepisy u.o.p.g.o. realizują założenia wcześniej analizowanej w rozdziałach 6 i 9 książki zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta[5]. Rozwiązania przyjęte w ustawie mają w szczególności zachęcać przedsiębiorców do podejmowania działań najbardziej efektywnych ekonomicznie oraz z obniżających koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Analizowana regulacja w założeniu swoim powinna motywować przedsiębiorców do poszukiwania efektywnych kosztowo sposobów obniżki presji na środowisko. Ustawa wprowadziła do polskiego systemu prawa ochrony środowiska nowe instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska[6]. Zadaniem przepisów u.o.p.g.o. jest także wspomaganie tworzenia rynku na zużyte produkty i surowce wtórne. Istotne znaczenie powinna mieć zmiana procesów produkcji prowadząca do znaczącego wyeliminowania zanieczyszczających odpadów. Zmniejszenie ich ilości można osiągnąć przez technologiczne łączenie zakładów produkcyjnych tak, aby odpady, będące produktem jednego procesu, mogły być wykorzystane jako surowiec wyjściowy w drugim. Celem nadrzędnym wynikającym z treści u.o.p.g.o. jest generalne odmaterializowanie gospodarki. Można będzie osiągnąć ten cel dzięki stosowaniu mniej materiałochłonnych technologii. Zgodnie z ogólną zasadą odpowiedzialności przedsiębiorcy wytwarzającego lub importującego produkty oraz produkty w opakowaniach uciążliwe dla środowiska ma on obowiązek odzyskiwania i poddawania recyklingowi odpadów powstałych z tych produktów. Rozwiązania przyjęte w ustawie mają w szczególności zachęcać przedsiębiorców do podejmowania działań najbardziej efektywnych ekonomicznie oraz z obniżających koszty. Przedsiębiorcy, którzy nie wypełniają zobowiązań nałożonych przepisami ustawy, muszą uiścić opłatę produktową. W gospodarowaniu niektórymi odpadami istotne znaczenie ma ogólny

[4] Zob. też S. Sobiecki, *Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej*, OiŚ 2001, nr 4, s. 43–46.

[5] Por. M. Sobiecki, *Realizacja przez Polskę obowiązku osiągania poziomu odzysku i recyklingu niektórych odpadów wynikającego z przepisów prawa unijnego*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 149 i n.

[6] Zob. też B. Draniewicz, *Geneza regulacji w zakresie opłat produktowych*, OiŚ 2006, nr 4, s. 56–67.

bilans materiałowy odpadów. W jego ramach najbardziej znaczące jest wycofywanie z ogólnego użycia i powrót do środowiska przetworzonych surowców w postaci zniszczonych i zużytych produktów. W ocenie E.S. Kempy, akumulację odpadów, podobnie jak zużywanie zasobów surowcowych, można opisać odpowiednimi modelami. Znając ogólne reguły gospodarki zasobami surowcowymi i procesów przetwórczo-produkcyjnych, można przewiedzieć możliwości redukcji odpadów[7].

19.2. Obowiązki przedsiębiorców

Obowiązki przedsiębiorców reguluje rozdział 2 u.o.p.g.o. (art. 3–11a). Zgodnie z art. 3 u.o.p.g.o., przedsiębiorca ma obowiązek zapewnienia odzysku, a w szczególności recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych. Przedsiębiorca taki obowiązany był do 31 grudnia 2007 r. osiągnąć docelowy poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 4 do ustawy, z wyłączeniem poziomu odzysku odpadów z opakowań, których rodzaje określa załącznik nr 1 do u.o.p.g.o. Przedsiębiorca, wprowadzający na terytorium kraju produkty w opakowaniach, których rodzaje określa załącznik nr 1 do u.o.p.g.o., jest obowiązany osiągnąć: 1) do 31 grudnia 2007 r. co najmniej 50% poziom odzysku odpadów opakowaniowych łącznie dla wszystkich rodzajów opakowań, w których wprowadził produkty oraz 2) do 31 grudnia 2014 r. co najmniej 60% poziom odzysku odpadów opakowaniowych łącznie dla wszystkich rodzajów opakowań, w których wprowadził produkty. Ponadto przedsiębiorca powinien do 31 grudnia 2014 r. osiągnąć docelowy poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 4a do u.o.p.g.o.

Poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy lub ilości odpadów opakowaniowych i poużytkowych poddanych odpowiednio odzyskowi lub recyklingowi oraz masy lub ilości wprowadzonych na rynek opakowań lub produktów, w określonym czasie. Prowadzenie ewidencji masy i ilości opakowań wprowadzanych na rynek reguluje art. 11 u.o.p.g.o. Wprowadzenie na rynek opakowań lub produktów określa data ich wydania z magazynu w celu ostatecznego wprowadzenia do obrotu. W przypadku importu produktów lub produktów w opakowaniach uważa się, że importer wprowadza na terytorium kraju produkty lub produkty w opakowaniach w dacie ich dopuszczenia do obrotu na terytorium kraju. Jeżeli mamy do czynienia z wewnątrzwspólnotowym nabyciem produktów lub produktów w opakowaniach przyjmuje się, że przedsiębiorca wprowadza na

[7] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 50.

terytorium kraju produkty lub produkty w opakowaniach w dacie wystawienia faktury potwierdzającej wewnątrzwspólnotowe nabycie produktów lub produktów w opakowaniu.

Z treści art. 3 u.o.p.g.o. wynika zasada jednokrotnego wprowadzenia opakowania lub produktu do obrotu zgodnie, z którą opakowania lub produkt uważa się za wprowadzone do obrotu tylko raz. Przy obliczaniu osiągniętych poziomów odzysku dla odpadów opakowaniowych i poużytkowych do odzysku zalicza się określone procesy wymienione w załączniku nr 1 do u.o. Przedsiębiorca produkujący w kraju oleje smarowe z udziałem wytworzonych w kraju olejów bazowych pochodzących z regeneracji może je włączyć do rzeczywiście uzyskanego poziomu recyklingu, jeżeli: 1) posiada specjalistyczną instalację umożliwiającą prowadzenie procesu regeneracji; 2) posiada zezwolenie wymagane przepisami o ochronie środowiska; 3) uzyskane produkty spełniają normy określone w przepisach odrębnych.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych[8], określone są roczne poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych w poszczególnych latach do 31 grudnia 2014 r. Roczne poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, są określone w załączniku do rozporządzenia.

W przypadku wprowadzenia na rynek krajowy produktu w opakowaniu wielomateriałowym, całą masę tego opakowania uwzględnia się w masie opakowań, których rodzaje wymieniono w załączniku nr 1 do u.o.p.g.o., według rodzaju materiału, którego zawartość w masie opakowania wielomateriałowego jest największa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.p.g.o., obowiązek zapewnienia odzysku, a w szczególności recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, może być realizowany przez przedsiębiorcę: 1) samodzielnie albo 2) za pośrednictwem organizacji odzysku. Obowiązek ten, może być realizowany samodzielnie przez przedsiębiorcę, który we własnym zakresie poddaje odzyskowi lub recyklingowi zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o odpadach wyłącznie wytworzone przez siebie odpady opakowaniowe lub poużytkowe. Przedsiębiorca ten, może obowiązek ww. obowiązek realizować także poprzez poddanie odzyskowi lub recyklingowi odpadów, zebranych poprzez zorganizowaną przez siebie sieć ich selektywnego zbierania, takiego samego rodzaju i w takiej samej masie lub ilości jak powstałe z wprowadzonych przez siebie na terytorium kraju produktów lub produktów w opakowaniach.

Organizacja przejmuje od przedsiębiorcy obciążające go obowiązki na podstawie umowy. Przedsiębiorca lub organizacja może zlecić wykonanie poszczególnych czynności związanych z odzyskiem i recyklingiem posiadaczowi odpadów

[8] Dz.U., nr 109, poz. 752.

spełniającemu wymagania określone w u.o. W przypadku otwarcia likwidacji lub ogłoszenia upadłości organizacji, obowiązki ponownie obciążają przedsiębiorcę w stosunku do ilości lub masy opakowań i produktów wprowadzonych przez niego na terytorium kraju od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu otwarcia likwidacji lub ogłoszeniu upadłości.

Przepisy u.o.p.g.o. określają dość szczegółowo wymagania formalnoprawne dotyczące działalności organizacji odzysku. Organizacja może prowadzić działalność wyłącznie w formie spółki akcyjnej. Przedmiotem działania organizacji może być wyłącznie działalność związana z organizowaniem, zarządzaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć związanych z odzyskiem, a w szczególności z recyklingiem odpadów, a także edukacja ekologiczna. Firma organizacji zawiera oznaczenie „organizacja odzysku". Do jego używania są uprawnione wyłącznie organizacje utworzone zgodnie z u.o.p.g.o. Kapitał zakładowy organizacji powinien wynosić co najmniej 1 000 000 zł, a ponadto nie może być zebrany w drodze publicznej subskrypcji. Kapitał zakładowy organizacji powinien być pokryty w całości wkładem pieniężnym i wpłacony przed złożeniem wniosku o zarejestrowanie organizacji. Nie może on pochodzić z pożyczki lub kredytu ani być obciążony w jakikolwiek sposób. Organizacja ma obowiązek utrzymywania kapitałów własnych w wysokości co najmniej połowy minimalnego kapitału zakładowego. W terminie do dnia 15 marca każdego roku jest obowiązana przedstawić marszałkowi województwa właściwemu ze względu na siedzibę tej organizacji zaświadczenie wydane przez bank prowadzący rachunek bankowy tej organizacji stwierdzające, że w ciągu całego poprzedniego roku kalendarzowego utrzymywała na odrębnym rachunku bankowym kapitał własny w wysokości co najmniej połowy minimalnego kapitału zakładowego. Akcje organizacji mogą być wyłącznie akcjami imiennymi i nie mogą być zamienione na akcje na okaziciela. Organizacja nie może wydawać akcji o szczególnych uprawnieniach.

Organizacja jest obowiązana złożyć marszałkowi województwa, w terminie dwóch tygodni od dnia jej zarejestrowania, odpis statutu i zaświadczenie albo oświadczenie o wpisie do rejestru sądowego oraz w tym samym terminie odpis wszelkich zmian dokonanych w statucie lub zaświadczenie albo oświadczenie o zmianach w rejestrze sądowym. Oświadczenia takie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Organizacja jest zobowiązana do zachowania w tajemnicy wszelkich danych przekazanych jej przez przedsiębiorców. Obowiązek zachowania tajemnicy nie dotyczy obowiązków informacyjnych wynikających z niniejszej ustawy oraz przypadków, w których przepisy prawa nakazują ujawnienie tajemnicy.

Przedsiębiorca i organizacja odzysku są obowiązani do prowadzenia dodatkowej ewidencji. Masę lub ilość odpadów poddanych odzyskowi i recyklingowi oraz sposób odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych ustala się na podstawie dokumentów potwierdzających odrębnie odzysk i odrębnie recykling,

które prowadzący odzysk lub recykling jest obowiązany wydać na wniosek przedsiębiorcy lub organizacji, przekazujących odpady do odzysku lub recyklingu, w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku (art. 11 ust. 1 u.o.p.g.o.). Prowadzący odzysk lub recykling sporządza dokumenty potwierdzające odrębnie odzysk i odrębnie recykling w trzech egzemplarzach, przy czym jeden egzemplarz jest przeznaczony dla przekazującego odpad do odzysku i recyklingu, drugi egzemplarz dla przyjmującego odpad do odzysku i recyklingu, natomiast trzeci egzemplarz dla wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

19.3. Opłata produktowa

Instytucja prawna opłaty produktowej uregulowana jest w rozdziale 3 u.o.p.g.o. (art. 12–19). Opłata produktowa realizuje dwie podstawowe funkcje prawa ochrony środowiska, które są przypisywane opłatom za korzystanie ze środowiska: 1) bodźcową (prewencyjną) oraz 2) redystrybucyjną[9]. Funkcja bodźcowa (prewencyjna) ma na celu za pośrednictwem prawidłowo ustalonych stawek jednostkowych zachęcać do najbardziej odpowiedniego z punktu widzenia ochrony środowiska wyboru technologii produkcji, lokalizacji produkcji, instalowania urządzeń ochronnych oraz korzystania z zasobów środowiska. Funkcja redystrybucyjna powinna pomagać przemieszczaniu za pośrednictwem funduszy celowych środków zgromadzonych z opłat produktowych z przeznaczeniem na cele związane z ochroną środowiska[10]. Przedsiębiorcy, którzy nie wypełniają zobowiązań nałożonych przepisami u.o.p.g.o. muszą uiścić opłatę produktową. Opłata ta jest bezzwrotna i w całości przeznaczona jest na realizację zadań określonych w u.o.p.g.o. W literaturze R. Gumiński i P. Wilczyński podkreślają, że „Centralną kategorią ekonomiczną w polskim systemie przymusu ekonomicznego w dziedzinie ochrony środowiska jest opłata ekologiczna. Jej główną funkcją jest stymulowanie działań ochronnych na szczeblu przedsiębiorstwa”[11]. Funkcja ta, ich zdaniem, jest bezdyskusyjna pod warunkiem nadania opłatom ekologicznym siły motywacyjnej. Motywacyjna funkcja opłaty ma charakter względny, co oznacza, że jej poziom winien być ustalony w stosunku do kosztów kapitałowych i eksploatacyjnych urządzeń ochronnych i jednocześnie skorelowany z relatywnie wysokim udziałem w kosztach produkcji przedsiębiorstwa. Według OECD, opłaty produktowe to podatki doliczane do ceny produktów, które są źródłem

[9] Por. odpowiednio uwagi na temat funkcji redystrybucyjnej instrumentów finansowych, N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Warszawa 1992, s. 126 i n.

[10] B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 50 i n.

[11] R. Gumiński, P. Wilczyński, *Ochrona środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, [w:] A. Ginsbert-Gebert, *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, t. II, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988, s. 67.

zanieczyszczeń w fazie ich wytwarzania lub w fazie konsumpcji. Opłaty te mogą opierać się na pewnej właściwości danego produktu, albo na rodzaju samego produktu. Stosowanie opłat produktowych może mieć na celu, zarówno działanie bodźcowe, jak o gromadzenie funduszy. Zadanie bodźcowe jest realizowane wówczas, gdy podwyższenie ceny zniechęca do zakupu i użytkowania produktów obłożonych daną opłatą. Wpływy z opłat produktowych powinny być przeznaczone na prowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych dotyczących zanieczyszczających właściwości danych produktów. Zróżnicowanie podatkowe jest szczególną formą opłaty produktowej. Ten instrument finansowy stanowi „kombinację dodanego do ceny dodatniego lub ujemnego podatku, odnoszącego się odpowiednio do produktów zanieczyszczających lub produktów w stosunku do nich alternatywnych"[12].

Wśród celów, które są związane z wprowadzeniem i stosowaniem opłaty produktowej wymienia się w literaturze: 1) ograniczenie wytwarzania produktów uciążliwych dla środowiska (w fazie użytkowania i składowania), głównie takich, dla których istnieją bardziej przyjazne dla środowiska substytuty; 2) ograniczenie strumienia trafiających na składowiska takich odpadów, które mogłyby być gospodarczo wykorzystane; 3) skłonienie konsumentów do zmiany preferencji na korzyść produktów bardziej przyjaznych środowisku; 4) wyrobienie nawyków segregowania odpadów i przekazywania posegregowanych odpadów odbiorcom oraz 5) stworzenie źródeł finansowania systemu selektywnej zbiórki i utylizacji (odzysku/recyklingu) odpadów[13]. J. Famielec, Z. Grabowski, P. Małecki podnoszą, że prawidłowe relacje pomiędzy kategoriami finansowymi występującymi w mechanizmie odzysku (recyklingu) odpadów pożytkowych w powiązaniu z opłata produktową powinny wyglądać dla wszystkich rodzajów odpadów w ten sposób, że opłata produktowa winna być wyższa od opłaty za przejęcie obowiązków (przez organizację odzysku). Ta z kolei powinna przewyższać poziom opłaty recyklingowej (za wykonanie obowiązku recyklingu/odzysku). Opłata recyklingowa winna być wyższa od jednostkowego kosztu recyklingu/odzysku. W ocenie tych autorów opłata produktowa powinna być więc na tyle wysoka, by motywować przedsiębiorców wprowadzających na rynek określone produkty oraz organizacje odzysku, do podejmowania działań w celu wywiązania się z ustawowego obowiązku. Zbyt niski poziom stawki opłaty produktowej względem kosztów odzysku/recyklingu powodować będzie natomiast, zaniechanie podejmowania tych działań i płacenie opłat produktowych[14]. Ich zdaniem, uzależnienie stawek

[12] *Opłata produktowa*, [w:] *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Instrumenty ekonomiczne*, przeł. H. Hagemejerowa, Warszawa 1990, s. 61.

[13] J. Famielec, Z. Grabowski, P. Małecki, *Analiza kosztów odzysku i recyklingu odpadów pożytkowych w aspekcie stawek opłat produktowych i recyklingowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 321.

[14] *Ibidem*, s. 328–329.

opłat produktowych od wysokości jednostkowych kosztów odzysku/recyklingu jest zasadne, gdyż stanowią one ważny, ale nie wystarczający czynnik określenia opłat produktowych[15]. Jak twierdzi J. Semkow, system opłat powinien skłonić podmioty korzystające ze środowiska do skorygowania rachunku ekonomicznego i usunięcia rozbieżności między kosztami wewnętrznymi i społecznymi określonej działalności[16]. Jego zdaniem, „Zmiana struktury cen wpłynie na zmianę struktury popytu i tym samym zainicjuje alokację czynników produkcji na rzecz produkcji dóbr nie powodujących skażenia środowiska"[17]. Z tego powodu opłaty nie mogą być cenami symbolicznymi", lecz muszą być dla przedsiębiorców odczuwalne, aby mogły wywierać wpływ na decyzje produkcyjne i inwestycyjne. W orzecznictwie wyrażono pogląd według którego „Jeżeli w postępowaniu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej żąda się od przedsiębiorcy przedłożenia po upływie ustawowego terminu brakujących sprawozdań, to brak jest przesłanek do formułowania zakazu dokonywania przez przedsiębiorcę korekt złożonego sprawozdania do dnia zakończenia tego postępowania decyzją ostateczną"[18].

Rozliczenie wykonania obowiązku zapewnienia odzysku, a w szczególności recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, następuje na koniec roku kalendarzowego. Przedsiębiorca, albo organizacja, którzy nie wykonali obowiązku, są obowiązani do wpłacania opłaty produktowej, obliczonej oddzielnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu: 1) odzysku; 2) recyklingu. Zdaniem NSA, „Warunkiem zaliczenia recyklingu na rzecz odzysku przy obliczaniu opłaty produktowej, o jakiej mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz.U. 2007, nr 90, poz. 607 ze zm.), jest wykonanie przez przedsiębiorcę chociażby w pewnym zakresie obowiązku zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, to jest osiągnięcie poziomu recyklingu równego lub niższego niż poziom wymagany przez ustawodawcę"[19].

Do ponoszenia opłaty produktowej jest obowiązany również przedsiębiorca, który nie wykonuje obowiązku zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych w sposób określony w art. 4 ust. 1 u.o.p.g.o. Opłatę

---

[15] *Ibidem*, s. 330.

[16] J. Semkow, *Ekonomia a ekologia*, Warszawa 1989, s. 156.

[17] *Ibidem*.

[18] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2499/12, LEX nr 1405187; zob. też B. Draniewicz, *Korekta sprawozdania o wysokości opłaty produktowej. Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2013 r. (IV SA/Wa 2499/12*, PiŚ 2013, nr 4, s. 133–137.

[19] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1790/09, LEX nr 1090132.

produktową oblicza się jako iloczyn stawki opłaty i różnicy pomiędzy wymaganym a osiągniętym poziomem odzysku (recyklingu) przeliczonej na wielkość wyrażoną w masie produktów lub opakowań. Szczegółowy sposób obliczania opłaty produktowej należnej od przedsiębiorcy lub organizacji z tytułu niewykonania obowiązku zapewnienia odzysku, a w szczególności recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, określa załącznik nr 5 do u.o.p.g.o.

Opłatę produktową oblicza się oddzielnie dla każdego rodzaju opakowań wymienionych w załączniku nr 1 do u.o.p.g.o. i produktów wymienionych w załączniku nr 3 do u.o.p.g.o. Obowiązuje zasada zgodnie, z którą nie wnosi się opłaty produktowej, której łączna roczna wysokość dla opakowań wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy oraz produktów wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy nie przekracza 50 zł. Jak wynika z art. 13 u.o.p.g.o, podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa w kilogramach. Stawki opłat, podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku kalendarzowego podwyższeniu w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjętemu w ustawie budżetowej za rok poprzedni.

Obowiązek wpłacenia opłaty produktowej, powstaje na koniec roku kalendarzowego. Opłata produktowa jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego do dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy. W razie stwierdzenia, że przedsiębiorca lub organizacja, pomimo ciążącego obowiązku, nie dokonała wpłaty opłaty produktowej lub dokonała wpłaty w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa wydaje decyzję, w której określa wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej. W przypadku niewykonania takiej decyzji marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewpłaconej opłaty produktowej. Termin płatności ww. opłat wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna. W razie nieterminowego uiszczenia opłat produktowych lub uiszczenia ich w wysokości niższej od kwoty należnej naliczane są odsetki za zwłokę w wysokości i na zasadach określonych w przepisach działu III ustawy – *Ordynacja podatkowa*. Do opłat produktowych stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Obowiązek wpłacenia opłaty produktowej przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wpłata powinna nastąpić. Zasadniczym celem opłat jest m.in. zmiana struktury konsumpcji, która ma wpłynąć na zmiany w produkcji wyrobów stwarzających największe zagrożenie dla środowiska. Opłaty mogą też powodować zwiększenie cen na produkty za, które płacą konsumenci.

Rozdział 20. Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji

20.1. Ogólne założenia systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Prawne zasady określające recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji reguluje ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (u.r.p.w.e.)[1]. Wprowadziła ona do polskiego systemu prawa gospodarki odpadami zasady prawne postępowania z tzw. wrakami samochodowymi[2]. Przed wejściem w życie przepisów u.r.p.w.e. zagadnienia postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji stanowiącymi odpady regulowane były przepisami nie obowiązującej obecnie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[3], oraz obowiązującej ustawy z 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*[4]. Przepisów ustawy nie stosuje się do pojazdów historycznych. Przez pojazd historyczny rozumie się: a) pojazd zabytkowy w rozumieniu przepisów ustawy z 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*, b) pojazd mający co najmniej 25 lat, uznany przez rzeczoznawcę samochodowego za unikatowy lub mający szczególne znaczenie dla udokumentowania historii motoryzacji.

Podstawowym elementem systemu recyklingu pojazdów wycofywanych z eksploatacji są stacje demontażu. Przepisy u.r.p.w.e. transponują do prawa polskiego wymagania zawarte w aktach prawnych UE. Wdrożone zostały w ten sposób do prawa polskiego głównie postanowienia dyrektywy 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[5]. Prawo UE określa w tym zakresie środki, których celem jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów wycofanych z eksploatacji.

W przepisach dyrektywy 2000/53/WE wyraźnie widoczne jest kompleksowe podejście do działań związanych z postępowaniem z pojazdami wycofanymi

---

[1] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1162.

[2] Zob. szerzej na temat systemów recyklingu pojazdów samochodowych wycofanych z eksploatacji w państwach członkowskich UE, J. Osiński, P. Żach, *Wybrane zagadnienia recyklingu samochodów*, Warszawa 2006, s. 14–22.

[3] Tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 185, poz. 1243 ze zm.

[4] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 1137 ze zm.

[5] Dz.Urz.UE, L 269, 21 października 2000, s. 34.

z eksploatacji. Przez pojazd wycofany z eksploatacji rozumie się pojazd stanowiący odpad według przepisów o odpadach. W orzecznictwie wyrażono pogląd, według którego „Dopóki karoseria nie jest pozbawiona wszystkich elementów na niej zamontowanych, można mówić o pojeździe wycofanym z eksploatacji, gdyż nie został zakończony proces demontażu pojazdu wycofanego z eksploatacji wymagany ustawą z 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Usunięcie tylko niektórych części z pojazdu wycofanego z eksploatacji powoduje, że mamy do czynienia z niekompletnym pojazdem wycofanym z eksploatacji, dalszy demontaż takich pojazdów może być prowadzony tylko w stacji demontażu”[6].

W celu zapobiegania powstawaniu tego rodzaju odpadów powinny być podejmowane działania zachęcające w szczególności: a) producentów pojazdów, współpracujących z producentami materiałów i wyposażenia, do ograniczenia użycia w pojazdach niebezpiecznych substancji oraz do zredukowania ich stosowania w takim zakresie, jak to jest możliwe, poczynając od fazy koncepcyjnej, aby zapobiec w szczególności ich przedostawaniu się do środowiska, ułatwić recykling oraz uniknąć konieczności unieszkodliwiania niebezpiecznych odpadów; b) do projektowania i produkowania nowych pojazdów w taki sposób, aby w pełni uwzględnić oraz ułatwić demontaż, ponowne użycie oraz odzyskiwanie, w szczególności recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz ich części i materiałów; c) producentów pojazdów, współpracujących z producentami materiałów i wyposażenia, do włączenia większej ilości materiałów uzyskanych z recyklingu do pojazdów i innych produktów w celu stworzenia rynku materiałów uzyskanych z recyklingu.

Dyrektywa 2000/53/WE realizuje założenia zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Z tego powodu państwa członkowskie są zobowiązane do tworzenia niezbędnych środków w celu zapewnienia, że: 1) podmioty gospodarcze stworzą systemy zbierania wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz, w stopniu technicznie możliwym, części zużytych usuniętych w trakcie naprawy samochodów osobowych; 2) punkty zbierania będą w wystarczającym stopniu dostępne na ich terytorium. Wszystkie pojazdy wycofane z eksploatacji powinny być przekazywane uprawnionym zakładom przetwarzania. W tym celu został stworzony system, w którym przedstawienie świadectwa złomowania jest warunkiem wyrejestrowania pojazdu wycofanego z eksploatacji. Producenci powinni pokrywać wszystkie lub znaczną część kosztów związanych z wykonaniem tych obowiązków.

[6] Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1720/13, LEX nr 1421334.

20.2. Obowiązki podmiotów uczestniczących w systemie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Producenci w ramach swoich obowiązków powinni zapewnić, aby pojazdy były projektowane i wytwarzane w sposób umożliwiający osiągnięcie ustalonych poziomów ponownego użycia, recyklingu i odzysku. Zasadnicze znaczenie dla kształtu u.r.p.w.e. mają postanowienia określające obowiązki przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu. Ponadto regulacja u.r.p.w.e. wyznacza obowiązki dla przedsiębiorców nazywanych „wprowadzającymi pojazdy" oraz dla grupy przedsiębiorców podejmujących działania związane zagospodarowaniem odpadów mających postać pojazdów wycofanych z eksploatacji. Gospodarującymi wrakami samochodowymi są przedsiębiorcy podejmujący działania obejmujące: zbieranie takich wraków, ich demontaż, przetwarzanie, odzysk lub unieszkodliwianie. Wprowadzającym pojazd jest przedsiębiorca będący producentem pojazdu lub przedsiębiorca dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu (art. 3 pkt 14 u.r.p.w.e.).

Analizowana ustawa określa głównie zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W sprawach dotyczących postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w zakresie nieuregulowanym w tym akcie prawnym stosuje się przepisy o odpadach[7].

Zakres przedmiotowy u.r.p.w.e. obejmuje: pojazdy wyprodukowane na terytorium kraju; pojazdy wprowadzone na terytorium kraju w drodze importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz odpady powstałe z pojazdów. Przepisów ustawy nie stosuje się do pojazdów historycznych. Pojazdy, które nie spełniają wymagań technicznych, zapewniających ochronę środowiska lub zdrowia lub życia ludzi, są zaliczane do pojazdów wycofanych z eksploatacji[8].

Wprowadzenie pojazdu na terytorium kraju następuje z dniem: 1) wydania pojazdu z magazynu w celu ostatecznego wprowadzenia go do obrotu – w przypadku pojazdów wyprodukowanych w kraju; 2) dopuszczenia go do obrotu na terytorium kraju – w przypadku importu pojazdu[9]; 3) wystawienia faktury potwierdzającej wewnątrzwspólnotowe nabycie – w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 5 u.r.p.w.e. zbieranie pojazdów wycofanych z eksploatacji mogą prowadzić wyłącznie przedsiębiorcy prowadzący punkty zbierania pojazdów i przedsiębiorcy prowadzący stacje demontażu.

---

[7] Zob. B.B. Kłopotek, *Pojazdy wycofane z eksploatacji – Nowe rozporządzenia cz. II*, OiŚ 2011, nr 5, s. 22 i n.

[8] Zob. B. Draniewicz, *Uszkodzony pojazd a odpad*, „Recykling" 2013, nr 1, s. 12–14.

[9] Por. W. Radecki, *Glosa do wyroku NSA z 1 kwietnia 1996 r. IV SA 1145/94*, OŚPiP 1997, nr 1, s. 6.

W ocenie NSA, „Czym innym jest zbieranie pojazdów, a czym innym prowadzenie punktu zbierania pojazdów”[10]. Demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji może być prowadzony wyłącznie w stacjach demontażu[11].

Przedsiębiorca, który jest producentem pojazdów, jest obowiązany do: 1) ograniczania stosowania substancji niebezpiecznych w pojazdach w celu zapobiegania emisji tych substancji do środowiska i ułatwienia recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji; 2) uwzględniania wymogów demontażu i ponownego użycia przedmiotów wyposażenia i części pojazdów oraz odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[12]; 3) stosowania materiałów pochodzących z recyklingu do produkcji pojazdów. Materiały, przedmioty wyposażenia i części pojazdów, z wyłączeniem ciężarków do wyważania kół, szczotek węglowych do silników elektrycznych oraz okładzin hamulcowych, nie mogą zawierać ołowiu, rtęci, kadmu i sześciowartościowego chromu. Materiały, przedmioty wyposażenia i części pojazdów mogą zawierać ołów, rtęć, kadm i sześciowartościowy chrom, jeżeli jest to konieczne do uzyskania wymaganej charakterystyki technicznej tych przedmiotów i części.

Wprowadzający pojazd jest obowiązany do zapewnienia oznaczania przedmiotów wyposażenia i części pojazdów z: 1) elastomerów o wadze powyżej 200 g; 2) pozostałych tworzyw sztucznych o wadze powyżej 100 g. Wprowadzający pojazd jest obowiązany do opracowania informacji dotyczącej sposobu demontażu nowego typu pojazdu w ciągu 6 miesięcy od wprowadzenia go na terytorium kraju. Informacja taka powinna zawierać w szczególności: 1) określenie rodzajów przedmiotów wyposażenia i części pojazdów, które mogą być przeznaczone do ponownego użycia; 2) wskazanie umiejscowienia elementów i substancji niebezpiecznych użytych w pojeździe – w zakresie potrzebnym przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu do spełnienia przez niego obowiązków wynikających z przepisów ustawy (art. 9 ust. 1 u.r.pw.e.).

Jednym z ważnych obowiązków wprowadzającego pojazd jest zapewnienie sieci zbierania pojazdów. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.r.pw.e., wprowadzający pojazd, o którym mowa w art. 10 u.r.pw.e., jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, obejmującą terytorium kraju[13] w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punk-

[10] Zob. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 1 marca 2006 r., sygn. akt II OW 86/05, LEX nr 198372.

[11] Por. A. Białowiec, *Uwarunkowania środowiskowe bioremediacji. Odpadowa gleba*, PK 2011, nr 5, s. 34.

[12] Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 387/09, www.nsa.gov.pl.

[13] Zob. też, B. Draniewicz, *Obowiązek zapewnienia sieci. (Problem stosowania znowelizowanych przepisów ustawy o recyklingu pojazdów*, *Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r. IV SA 103/09*, OiŚ 2009, nr 4, s. 32–47; idem, *Opłata za brak sieci-wątpliwości konstytucyjne*, „Recykling” 2011, nr 3, s. 18.

tu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania albo siedziby właściciela pojazdu, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 u.r.pw.e. Wprowadzający pojazd zapewnia sieć wyłącznie przez własne stacje demontażu i punkty zbierania pojazdów lub na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu[14]. Obowiązuje zasada, według której wprowadzający pojazd, inny niż wymieniony w art. 10 u.r.pw.e., nie jest zobowiązany do zapewnienia sieci. Wprowadzający pojazd, który nie zapewnia sieci, oraz podmiot niebędący przedsiębiorcą, który dokonuje wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu, są obowiązani do wniesienia, na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, opłaty w wysokości 500 zł od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju. Dowód wpłaty powinien zawierać określenie cech identyfikacyjnych pojazdu, o których mowa w art. 66 ust. 3a pkt 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.pw.e., wprowadzający pojazd, który jest obowiązany do zapewnienia sieci lub który złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 4 u.r.pw.e., i nie spełnia tego obowiązku, jest obowiązany do naliczenia i wpłacenia opłaty za brak sieci. Opłatę oblicza się jako iloczyn stawki opłaty za brak sieci i liczby pojazdów wprowadzonych w danym roku na terytorium kraju przez wprowadzającego pojazd oraz ilorazu liczby dni w roku, w których nie zapewniono sieci, i liczby dni w danym roku. Do liczby dni, w których nie zapewniono sieci, nie wlicza się dni, w których niezapewnienie sieci wynikało z przyczyn określonych w art. 11 ust. 3 u.r.pw.e., jeżeli wprowadzający pojazd zapewnił sieć w terminie 3 miesięcy od wystąpienia danej przyczyny; liczba tych dni nie może przekroczyć 90 w ciągu roku. Stawka opłaty za brak sieci wynosi 500 zł za pojazd.

W przypadku zapewnienia sieci obejmującej co najmniej 95% terytorium kraju podmiot jest zwolniony z opłaty za brak sieci. W przypadku zapewnienia przez podmiot sieci obejmującej: 1) poniżej 95%, ale nie mniej niż 90% terytorium kraju – wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 75%; 2) poniżej 90%, ale nie mniej niż 85% terytorium kraju – wysokość opłaty za brak sieci ulega obniżeniu o 50%. Praktyczne znaczenie w stosowaniu przepisów u.r.pw.e. ma status prawny opłaty za brak sieci. Opłata za brak sieci ma charakter sankcji administracyjnej, istnienie której ma wymuszać na podmiotach sprowadzających pojazdy tworzenie sieci zbierania pojazdów. W doktrynie zwraca się uwagę, iż „Niekiedy dolegliwość sankcji administracyjnych może być odczuwana jako większa, bardziej represyjna niż sankcji karnych, co wynika nie tylko np. z wysokości kar pieniężnych, ale także z braku ogólnych zasad ich nakładania, szerokiego

[14] B. Draniewicz, *Wstrzymanie wykonania opłaty lub kary*, „Recykling" 2011, nr 2, s. 17; zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa2131/10/ oraz wyrok TK z dnia 9 lipca 2012 r. (P 8/10).

czasem uznania administracyjnego oraz szczególnych cech samych sankcji i procedur ich nakładania (m.in. obiektywizacji nakładania, niestopniowalności winy i odpowiedzialności oraz braku przedawnienia, częstego zbiegu sankcji)"[15].

W preambule dyrektywy 2000/53/WE wskazuje się m.in., że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ostatni posiadacz i/lub właściciel mógł bez żadnych opłat dostarczyć pojazd wycofany z eksploatacji do uprawnionego zakładu przetwarzania w sytuacji, gdy pojazd nie ma już wartości rynkowej lub jest ona ujemna. Państwa członkowskie powinny także zapewnić, aby producenci pokryli wszystkie lub znaczną część kosztów wprowadzenia tych środków. Wskazuje się również, że w celu zapewnienia, aby pozbywanie się pojazdów wycofanych z eksploatacji nie stanowiło zagrożenia dla środowiska naturalnego, należy stworzyć odpowiedni system ich zbierania. Przepis art. 1 tej dyrektywy stwierdza, że określa ona środki, których celem jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części, aby zmniejszyć ilość odpadów do unieszkodliwienia i polepszyć wyniki działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Przepisy krajowe i unijne dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji realizują przede wszystkim założenia wynikające z zasad: zapobiegania powstawaniu odpadów, przezorności, „zanieczyszczający płaci" oraz rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Funkcje tych zasad w odniesieniu do recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji powinny być interpretowane zgodnie z ogólną hierarchią postępowania z odpadami. Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji jest nierozdzielnie związany z obowiązkami ustawowymi podmiotów wprowadzających pojazdy. Należy podkreślić, że opłata za brak sieci jest jednym z instrumentów realizacji zasady ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami oraz zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Zasada ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami stanowi rozwinięcie zasady „zanieczyszczający płaci" uregulowanej w art. 7 p.o.ś. Treść tych zasad określa sankcyjny charakter opłaty za brak sieci.

Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta uregulowana w dyrektywie 2008/98/WE ma przyczyniać się do wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz stosowania innych form odzysku. Państwa członkowskie mogą podejmować w tym celu środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza,

[15] M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 29.

przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu) ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta. Środki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania. Przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 7 lipca 2004 r. w sprawie wykazu opłat o charakterze sankcyjnym[16] zaliczają do nich opłaty określone w art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (§ 1 pkt 9). Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniach dotyczących kar administracyjnych opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawy karnej". Z utrwalonego orzecznictwa tego Trybunału wynika, że nakładane na przedsiębiorców dolegliwe kary pieniężne mają charakter sankcji karnych[17]. Sądowa weryfikacja prawidłowości decyzji administracyjnej nakładającej taką karę powinna odpowiadać wymogom zbliżonym do tych, jakie obowiązują w sprawie karnej[18]. Uznanie „sankcyjnego" charakteru opłaty za brak sieci powoduje, że zobowiązywanie do ich uiszczenia powinno spełniać wymagania, nawiązujące do zasad procedur karno-sądowych oraz standardy określone w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 lutego 1991 r. nr R (91)1 w sprawie sankcji administracyjnych[19], w tym m.in. zasadę, że wejście w życie, po dokonaniu czynu sprzecznego z obowiązującymi normami, mniej represyjnych nowych postanowień powinno działać na korzyść podmiotu, co do którego rozważa się nałożenie sankcji. W modelu prawnym gospodarki odpadami realizowanym na gruncie u.r.pw.e. opłata za brak sieci zajmuje szczególne miejsce wynikające z zasadniczych celów i funkcji tych norm prawnych wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska.

Właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji powinien przekazać go wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów (art. 18 u.r.p.w.e.). Zgodnie z art. 3 pkt 10 u.r.p.w.e. stacją demontażu jest zakład prowadzący przetwarzanie, w tym demontaż obejmujący następujące czynności: a) usunięcie z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów i substancji niebezpiecznych, w tym płynów; b) wymontowanie z pojazdów wycofanych z eksploatacji przedmiotów wyposażenia i części nadających się do ponownego użycia; c) wymontowanie z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów nadających się do odzysku lub recyklingu.

---

[16] Dz.U., nr 161, poz. 1682.

[17] Decyzja ETPC z dnia 23 marca 2000 r. w sprawie 367/06/97 Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd p. Grecji, LEX nr 520369.

[18] Zob. wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/2010, publ. OSNP 2011, nr 21–22, poz. 288; uchwały SN: z dnia 10 kwietnia 1992 r., sygn. akt I PZP 9/92, publ. OSNCP 1992, nr 12, poz. 210, z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. akt III SPZP 1/07, publ. OSNP 2008, nr 13–14, poz. 205).

[19] Tekst opublikowany w polskiej wersji językowej, [w:] T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 129–132.

Przetwarzanie obejmuje czynności podejmowane po przekazaniu pojazdu wycofanego z eksploatacji do stacji demontażu w celu demontażu, odzysku lub przygotowania do unieszkodliwiania (art. 3 pkt 8 u.r.p.w.e.). Z orzecznictwa NSA wynika, że „1. W kategorii odpadów nie mogą być traktowane jedynie przedmioty, które posiadacz uważa za zbędne i których chciałby się wyzbyć, ale także te podlegające powtórnemu gospodarczemu wykorzystaniu, poddawane procesom odzysku. 2. Niekompletne pojazdy stanowią odpad. Dopiero poddanie ich pełnemu procesowi odzysku, przy zapewnieniu określonych warunków, umożliwi uznanie, iż nie mamy do czynienia z pojazdem wycofanym z eksploatacji (jego fragmentami, częściami), lecz produktami powstałymi w wyniku poddania odpadu odzyskowi w myśl art. 3 ust. 3 pkt 9 ustawy z 2001 r. o odpadach. Jeżeli zatem niekompletne pojazdy zostały sprowadzone bez dopełnienia obowiązków w zakresie legalizacji transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, uzasadnia to wydanie decyzji na podstawie art. 26 pkt 3 ustawy z 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów”[20].

Szereg istotnych obowiązków z punktu widzenia realizacji celów u.r.p.w.e. obciąża przedsiębiorcę prowadzącego stację demontażu. Powinien on zapewniać w pierwszej kolejności bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji i powstających z nich odpadów (art. 21 ust. 1 u.r.p.w.e.). Prowadzący stację demontażu jest obowiązany także do przekazania zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, który spełnia wymagania, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i w przepisach wydanych na podstawie art. 63 ust. 7 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. Na podstawie art. 23 ust. 1 u.r.p.w.e. prowadzący stację demontażu jest obowiązany do przyjęcia każdego pojazdu wycofanego z eksploatacji, który posiada cechy identyfikacyjne pojazdu. Przedsiębiorca prowadzący stację demontażu, przyjmując pojazd wycofany z eksploatacji, który jest kompletny, jest obowiązany do: 1) unieważnienia dowodu rejestracyjnego, karty pojazdu, jeżeli była wydana, oraz tablic rejestracyjnych; 2) wydania zaświadczenia o demontażu pojazdu. Jak wynika z art. 28 ust. 1 u.r.p.w.e., przedsiębiorca prowadzący stację demontażu jest obowiązany osiągać poziom odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji w wysokości odpowiednio 95% i 85% masy pojazdów przyjętych do jego stacji demontażu rocznie[21].

Przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów jest obowiązany zapewnić bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi zbieranie pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 32 ust. 1 u.r.p.w.e.). Przedsiębiorca taki jest obowiązany

[20] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 157/11, LEX nr 1251830.

[21] Zob. A. Wojcieszak, *Struktura i wielkość stacji demontażu*, „Recykling” 2013, nr 3, s. 28–31.

do przyjęcia każdego pojazdu wycofanego z eksploatacji, który posiada cechy identyfikacyjne pojazdu. Prowadzący punkt zbierania pojazdów może wydawać zaświadczenia o demontażu pojazdu oraz zaświadczenia o przyjęciu niekompletnego pojazdu, wyłącznie w imieniu przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: 1) zawarł umowę z przedsiębiorcą prowadzącym stację demontażu, jeżeli nie jest to ten sam przedsiębiorca; 2) przekazuje przyjęte pojazdy wycofane z eksploatacji do stacji demontażu[22].

Na podstawie art. 35 ust. 1 u.r.p.w.e. przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów jest obowiązany do przekazania wszystkich zebranych pojazdów wycofanych z eksploatacji do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu, z którym zawarł umowę, jeżeli nie jest to ten sam przedsiębiorca. Prowadzący punkt zbierania pojazdów jest obowiązany w terminie 14 dni złożyć staroście właściwemu miejscowo do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów zawiadomienie o zakończeniu działalności w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji lub o rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy z przedsiębiorcą prowadzącym stację demontażu. Zawiadomienie takie powinno zawierać: 1) nazwę, siedzibę i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy; 2) datę zakończenia działalności lub rozwiązania lub wygaśnięcia umowy; 3) w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy – nazwę, siedzibę i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu. Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów wydane przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów wygasa z dniem zakończenia działalności lub rozwiązania lub wygaśnięcia umowy z przedsiębiorcą prowadzącym stację demontażu. Przedsiębiorca, który prowadzi strzępiarkę, jest obowiązany zapewnić bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi rozdrabnianie odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji. Efektywny odzysk zawartych w samochodach surowców może być osiągnięty poprzez funkcjonujący wzajemnie się system czynności polegających na: demontażu, strzępieniu przemysłowym, odzysku, przetwarzaniu lub unieszkodliwianiu materiałów, regeneracji oraz sprzedaży części zamiennych do ponownego użycia[23].

Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów wydaje starosta po uzgodnieniu z marszałkiem województwa lub regionalnym dyrektorem ochrony środowiska właściwym miejscowo do wydania pozwolenia zintegrowanego lub innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem stacji demontażu przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, z którym przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów zawarł umowę. Organem właściwym

[22] Por. B.B. Kłopotek, *Zmiany prawa w zakresie wycofanych pojazdów*, „Recykling" 2011, nr 12, s. 12.

[23] I. Małuszyńska, B. Bielecki, A. Wiktorowicz, M.J. Małuszyński, *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji jako metoda ograniczająca ilość odpadów niebezpiecznych w środowisku*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych" 2011, nr 48, s. 368.

do wydania pozwolenia zintegrowanego lub innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem stacji demontażu jest marszałek województwa (art. 40 ust. 1 u.r.p.w.e.). W przypadku gdy stacja demontażu położona jest na terenie zamkniętym, w rozumieniu przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*[24], organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Organem właściwym do wydania pozwolenia zintegrowanego lub innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem strzępiarki jest marszałek województwa. W przypadku gdy strzępiarka położona jest na terenie zamkniętym, organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 41 ust 1 u.r.p.w.e.). Jak wynika z art. 3 pkt 11 u.r.p.w.e., strzępiarką jest instalacją służącą do rozdrabniania odpadów powstałych w trakcie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

W ocenach funkcjonowania systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji można wskazać na pewne wspólne spostrzeżenia. System przepływów materiałowo-surowcowych jest najmniej skomplikowanym elementem całego systemu recyklingu i odzysku. Ilość punktów zbierania, jak i stacji demontażu wydaje się być niewystarczająca, a także ich rozmieszczenie stanowiące sieć nie jest odpowiednie. W literaturze zwraca się także uwagę, że zastrzeżenia może budzić realne osiąganie poziomów odzysku i recyklingu[25].

[24] Tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 193, poz.1287 ze zm.

[25] K. Grabowska, *Odzysk i recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji – analiza systemu*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 531.

Rozdział 21. Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny

21.1. Zasady postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym

Zagadnienia dotyczące zasad postępowania ze szczególnym rodzajem odpadów w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w prawie polskim reguluje ustawa z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (u.z.s.e.e.)[1]. Zakres materii normatywnej ustawy obejmuje: 1) wymagania, jakim powinien odpowiadać sprzęt elektryczny i elektroniczny; 2) zasady postępowania ze zużytym sprzętem w sposób zapewniający ochronę zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w celu ograniczenia ilości odpadów powstałych ze sprzętu oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu[2].

Do 2012 r. postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w prawodawstwie unijnym regulowała dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektrycznego (WEEE)[3]. Obecnie zagadnienia te regulują przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)[4]. Dyrektywa jest odpowiedzią na postęp technologiczny i zmieniającą się strukturę elektroodpadów, ale przede wszystkim stara się efektywnie godzić interes ochrony środowiska z interesem ekonomicznym[5]. Przepisy dyrektywy wprowadziły zmiany w dotychczasowym systemie gospodarowania elektroodpadami[6]. Unormowane zostały nowe wyższe poziomy zbierania zużytego sprzętu dla wprowadzających sprzęt.

W sprawach dotyczących postępowania ze zużytym sprzętem w zakresie nieuregulowanym w u.z.s.e.e. stosuje się przepisy o odpadach. W zakresie dotyczącym postępowania z bateriami i akumulatorami oraz ze zużytymi bateriami

---

[1] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1155.

[2] Por. M. Duczmal, *Nowelizacja ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, PiŚ 2009, nr 1, s. 66–87.

[3] Dz.Urz.UE, L 37, 13 lutego 2003, s. 24.

[4] Dz.Urz.UE, L 197, 24 lipca 2012, s. 38.

[5] J. Zyśk, *Nowa dyrektywa WEEE*, OiŚ 2012, nr 1, s. 29 i n.

[6] Zob. K. Majewska, *Nowelizacja dyrektywy WEEE*, „Recykling" 2012, nr 3, s. 16.

i akumulatorami stanowiącymi przynależność albo część składową sprzętu stosuje się przepisy ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach[7].

Zasadniczym celem analizowanej regulacji prawnej jest zapewnienie osiągnięcia wysokiego poziomu selektywnego zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych oraz osiągnięcie wysokiego poziomu odzysku i recyklingu, a także ograniczenie ilości odpadów powstałych ze zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego[8]. Przepisy u.z.s.e.e. mają zastosowanie do: 1) sprzętu wprowadzonego do obrotu na terytorium kraju oraz 2) zużytego sprzętu. Obowiązki stanowiące podstawowy instrument realizacji zasad postępowania z zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym obejmują stosowanie nadrzędnej zasady recyklingu i odzysku. Przepisy u.z.s.e.e. wdrażają do prawa polskiego głównie postanowienia przepisów unijnych dotyczących zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego[9], a w szczególności zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt, która dotyczy odpowiedzialności producenta za zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny[10]. Jest ona instrumentem zachęcającym do projektowania oraz produkcji urządzeń elektrycznych i elektronicznych w sposób w pełni uwzględniający oraz umożliwiający ich naprawę, ponowne użycie, demontaż oraz recykling sprzętu[11]. Według tej zasady na producencie spoczywa odpowiedzialność za szkody w środowisku, które są wyrządzone przez produkcję, użytkowanie oraz zagospodarowanie zużytego produktu[12]. Producenta obciąża również obowiązek pokrywania kosztów, które są związane ze zbieraniem, przetwarzaniem oraz bezpiecznym składowaniem takich odpadów. W ocenie KE, „Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny stanowi jeden z najszybciej rosnących strumieni odpadów, z którym wiążą się duże możliwości, jeśli chodzi o udostępnianie surowców wtórnych na rynku. Regularna zbiórka i odpowiednie przetwarzanie to, zdaniem KE, jeden z zasadniczych warunków umożliwiających recykling takich materiałów jak złoto, srebro, miedź i metale rzadkie”[13].

---

[7] Dz.U., nr 79, poz. 666 ze zm.

[8] J. Zyśk, *Recykling E-odpadów jest szansą a nie ciężarem*, OiŚ 2009, nr 6, s. 41–44.

[9] Zob. szerzej B.B. Kłopotek, *Odpady sprzętu elektrycznego i elektronicznego w prawodawstwie Unii Europejskiej*, OiŚ 2003, nr 2, s. 23–37.

[10] Zob. szerzej na temat rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt J. Zarębska, *Zarządzanie cyklem istnienia wyrobów – dobra praktyka zakresie wzrostu innowacyjności produktów*, [w:] M. Graczyk (red.), *Dobre praktyki prośrodowiskowe jako stymulatory innowacyjności w regionie*, Zielona Góra 2008, s. 80–85.

[11] E. Buczkowska, T. Buczkowski, *Zagadnienia regulacji i implementacji dyrektywy 2002) 96) WE w sprawie zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych (WEEE)*, „Prawo Unii Europejskiej w Praktyce” 2004, nr 4, s. 14–22.

[12] Por. G. Dobrzański, *Przyrodnicze podstawy ochrony biosfery i ekosystemów*, [w:] B. Prandecka (red.), *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego Kompendium do nauczania i studiowania*, Warszawa 1993, s. 33–34.

[13] Komunikat prasowy KE: *Środowisko: nowe przepisy w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pomogą oszczędzać zasoby*, dostępny na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-898_pl.htm?locale=en.

Z zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt wynika także kolejny ważny obowiązek związany z przekazywaniem informacji dotyczących produktu oraz jego wpływu na środowiska na wszystkich etapach jego istnienia[14]. Według raportu pt. *Funkcjonowanie i nieprawidłowości w systemie zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym (ZSEE) w Polsce*[15], opracowanego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR), wprowadzenie zmian legislacyjnych do obowiązujących w Polsce przepisów prawnych jest koniecznością. W ocenie IBnGR, sektor zagospodarowania ZSEE jest z dwóch powodów nietypowy. Po pierwsze, jest to sektor, w którym nie występuje typowy mechanizm pozytywnego oddziaływania konkurencji. Po drugie, nietypową cechą sektora jest to, że ostateczny beneficjent usługi przetworzenia sprzętu, który za tę usługę w praktyce płaci (konsument), nie ma wpływu na wybór dostarczyciela tej usługi.

Sprzętem w rozumieniu przepisów u.z.s.e.e. jest urządzenie, którego prawidłowe działanie jest uzależnione od dopływu prądu elektrycznego lub od obecności pól elektromagnetycznych oraz mogące służyć do wytwarzania, przesyłu lub pomiaru prądu elektrycznego lub pól elektromagnetycznych i zaprojektowane do użytku przy napięciu elektrycznym nieprzekraczającym 1000 V dla prądu przemiennego oraz 1500 V dla prądu stałego, zaliczone do grup sprzętu określonych w załączniku nr 1 do u.z.s.e.e. (art. 3 ust. 1 pkt 10 u.z.s.e.e.). W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, według którego „Za sprzęt, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, można uznać tylko urządzenie stanowiące pewną całość, tzn. produkt finalny. Produkt finalny to urządzenie, które ma bezpośrednią funkcję, posiada własną obudowę oraz – w stosownych przypadkach – gniazda i połączenia przeznaczone do użytkowania końcowego. Z kolei bezpośrednią funkcję należy definiować jako funkcję produktu finalnego, umożliwiającą jego planowe wykorzystanie, zgodnie z instrukcją obsługi załączoną przez producenta dla końcowego użytkownika”[16].

Z punktu widzenia wymagań prawa ochrony środowiska istotne znaczenie mają szkodliwe dla środowiska substancje zawarte w komponentach zawartych w zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Należą do nich: metale ciężkie, takie jak rtęć, kadm, ołów i chrom, oraz związki chlorowcowe, bromowane substancje ograniczające palność, azbest i arszenik. Produkty te nawet w niewielkich stężeniach stanowią poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

---

[14] Zob. też A. Kalisz-Prakopik, L. Leszczyński, *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy”, październik 2005, nr 1, s. 23–31.

[15] Dokument dostępny na stronie: http://ibngr.pl/index.php/pl/wydarzenia/2011/aktualizacja_raportu_ibngr_nt_zarzadzania_zsee.

[16] Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt. IV SA/Wa 78/10, LEX nr 606928.

Regulacje prawne dotyczące postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym powinny stwarzać możliwości wyeliminowania tych substancji z procesów składowania i termicznego przekształcania. Istotne znaczenie w określaniu zasad prawnych postępowania z tego rodzaju sprzętem mają normy prawne wspierające odzyskiwanie metali zawartych w tego rodzaju odpadach w celu ich wykorzystania jako surowca do produkcji nowych tworzyw lub jako źródła energii.

21.2. Obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za postępowanie ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym

Zakres podmiotowy u.z.s.e.e. dotyczy następujących grup przedsiębiorców: 1) wprowadzających sprzęt, 2) zbierających sprzęt, 3) prowadzących zakłady przetwarzania, 4) prowadzących działalność w zakresie recyklingu, 5) prowadzących działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku oraz 6) organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Uregulowane w u.z.s.e.e. zasady gospodarowania zużytym sprzętem odnoszą się także do prowadzących sprzedaż sprzętu na odległość za pośrednictwem środków masowego przekazu lub sieci teleinformatycznych. Prowadzący taką sprzedaż ma obowiązek finansowania zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, zużytego sprzętu na takich samych warunkach jak wprowadzający sprzęt.

Wprowadzającym sprzęt jest przedsiębiorca, który: a) produkuje i wprowadza sprzęt do obrotu pod własnym oznaczeniem, b) wprowadza sprzęt do obrotu pod własnym oznaczeniem wyprodukowany przez innego przedsiębiorcę, c) importuje sprzęt – z wyjątkiem przedsiębiorcy, który zapewnia wyłącznie finansowanie zgodne z warunkami określonymi w umowie finansowania (art. 3 ust. 1 pkt 13). Działanie polegające na wprowadzeniu sprzętu do obrotu oznacza odpłatne albo nieodpłatne udostępnienie sprzętu po raz pierwszy na terytorium państwa członkowskiego UE lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym w celu używania lub dystrybucji.

Wprowadzenie sprzętu do obrotu na terytorium kraju następuje z dniem: 1) wydania sprzętu z magazynu lub przekazania osobie trzeciej – w przypadku sprzętu wyprodukowanego na terytorium kraju; 2) wystawienia faktury potwierdzającej wewnątrzwspólnotowe nabycie; 3) przywozu sprzętu na terytorium kraju. Przy ustalaniu ilości i masy sprzętu wprowadzonego do obrotu na terytorium kraju nie uwzględnia się ilości i masy sprzętu, który został wyeksportowany lub stał się przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy dokonanej przez wprowadzającego sprzęt lub innego przedsiębiorcę[17].

[17] Zob. B. Draniewicz, *Wprowadzenie sprzętu bez wpisu do rejestru*, „Recykling" 2012, nr 4, s. 18.

Demontaż zużytego sprzętu, który obejmuje usunięcie z tego sprzętu składników niebezpiecznych, materiałów i części składowych, określonych w załączniku nr 2 do u.z.s.e.e., może być prowadzony wyłącznie w zakładzie przetwarzania[18]. Na podstawie art. 18 ust. 1 u.z.s.e.e. wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych w przypadku: 1) niezawarcia umowy z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, 2) wygaśnięcia lub rozwiązania umowy z organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, 3) otwarcia likwidacji lub ogłoszenia upadłości organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego – jest obowiązany do wniesienia zabezpieczenia finansowego na dany rok kalendarzowy, przeznaczonego na sfinansowanie zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych, powstałego z tego samego rodzaju sprzętu, określonego w załączniku nr 1 do ustawy, który został przez niego wprowadzony[19].

Zabezpieczenie finansowe może mieć formę: 1) depozytu wpłacanego na odrębny rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; 2) umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wprowadzającego sprzęt za niewykonanie obowiązku zbierania, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu oraz złożenia polisy lub innego dokumentu potwierdzającego zawarcie tej umowy do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; 3) gwarancji bankowej złożonej do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Wprowadzający sprzęt podlega wpisowi do rejestru[20]. Jest on obowiązany umieszczać numer rejestrowy na fakturach i innych dokumentach w związku z wykonywaniem działalności objętej rejestrem. Wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych musi dołączyć do tego sprzętu informację dotyczącą: 1) zakazu umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami, wraz z wyjaśnieniem znaczenia oznakowania, którego wzór jest określony w załączniku nr 3 do ustawy; 2) potencjalnych skutków dla środowiska i zdrowia ludzi wynikających z obecności składników niebezpiecznych w sprzęcie.

W ramach obowiązków informacyjnych wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych musi informować o: 1) systemie zbierania zużytego sprzętu; 2) roli, jaką gospodarstwo domowe spełnia w przyczynianiu się do ponownego użycia i odzysku, w tym recyklingu, zużytego sprzętu. Ponadto jest obowiązany prowadzić publiczne kampanie edukacyjne. Obowiązek ten może być według jego wyboru wykonywany samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Istotne znaczenie

[18] Zob. też K. Walczak, M. Machnicka-Hławiczka, *Paliwa alternatywne z odpadów z tworzyw sztucznych*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2010, nr 1, s. 3.

[19] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1354/08. www.nsa.gov.pl.

[20] Zob. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1022/08, www.nsa.gov.pl.

z punktu widzenia realizacji celów ustawy ma obowiązek wprowadzającego, polegający na zorganizowaniu i sfinansowaniu odbierania od zbierających zużytego sprzętu, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych. Podmiot taki jest także obowiązany do osiągania minimalnych rocznych poziomów zbierania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych[21]. Wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych jest obowiązany do osiągania minimalnych rocznych poziomów zbierania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych, z wyjątkiem opraw oświetleniowych, w których łączna masa metali, minerałów, szkła lub drewna przekracza 90% masy wyrobu. Na podstawie art. 33 ust. 1 u.z.s.e.e. wprowadzający sprzęt jest obowiązany do zawarcia umowy z prowadzącym zakład przetwarzania wpisanym do rejestru, o zdolnościach przetwórczych umożliwiających przetworzenie zebranego zużytego sprzętu. Umowa taka powinna być zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Użytkownik sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych jest obowiązany do oddania zużytego sprzętu zbierającemu zużyty sprzęt. Zdaniem WSA, „Ustawa z dnia 29 stycznia 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i energetycznym (Dz.U., nr 180, poz. 1495) nie definiuje wprost pojęcia »sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych«. Zgodzić się należy ze stanowiskiem, iż »sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych« to sprzęt elektryczny i elektroniczny, który z zasady jest przeznaczony głównie do użytku w gospodarstwach domowych lub jego konstrukcja jak i funkcje nie wykluczają go z zastosowania w gospodarstwach domowych, jak również jest wprowadzany z myślą o nabywcy detalicznym. Komputery osobiste i laptopy niezależnie kto je użytkuje – osoba prywatna, czy przedsiębiorca – stanowią sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych”[22].

Z treści art. 36 u.z.s.e.e. wynika zakaz umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami. Zbierający zużyty sprzęt jest obowiązany do: 1) selektywnego zbierania zużytego sprzętu, 2) przyjęcia zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych bez pobierania opłaty, 3) uzyskania wpisu do rejestru. Należy także pamiętać, że sprzedawca detaliczny i sprzedawca hurtowy są obowiązani przy sprzedaży sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych do nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu w ilości nie większej niż sprzedawany nowy sprzęt, jeżeli zużyty sprzęt jest tego samego rodzaju. Prowadzący punkt serwisowy jest obowiązany, w przypadku gdy naprawa przyjętego do punktu serwisowego sprzętu jest niemożliwa ze względów technicznych lub właściciel sprzętu uzna, że naprawa sprzętu jest dla niego nieopłacalna, do nieodpłatnego

[21] Zob. B.B. Kłopotek, *Odpady poużytkowe – wybrane zmiany przepisów*, PK 2011, nr 3, s. 46.

[22] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 2609/07, LEX nr 486287.

przyjęcia zużytego sprzętu. Zbierający zużyty sprzęt jest obowiązany przyjąć każdy przekazywany przez użytkownika zużyty sprzęt.

Sprzedawca detaliczny, sprzedawca hurtowy oraz prowadzący punkt serwisowy może odmówić przyjęcia zużytego sprzętu w przypadku, gdy stwarza on zagrożenie dla zdrowia lub życia osób przyjmujących zużyty sprzęt. Zbierający zużyty sprzęt jest obowiązany zachować niezbędne środki ostrożności, aby chronić zdrowie i bezpieczeństwo pracowników. Na podstawie art. 37b u.z.s.e.e. zbierający zużyty sprzęt jest obowiązany zapewnić, aby transport zużytego sprzętu do zakładu przetwarzania był prowadzony w sposób umożliwiający ponowne użycie sprzętu lub jego części składowych oraz odzysk, w tym recykling, materiałów oraz substancji pochodzących ze zużytego sprzętu. Zdaniem M. Duczmal, jedyna odpowiedzialność na podstawie ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym może polegać na wykreśleniu takiego zbierającego z rejestru prowadzonego przez GIOŚ, z urzędu, z powodu stwierdzenia rażących nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków określonych w przepisach ustawy (art. 14 pkt 4 u.z.s.e.e.). Ani przepis określający podstawy wykreślenia z rejestru GIOŚ, ani art. 37b u.z.s.e.e. nie precyzują, co może być uznane za rażące nieprawidłowości w zakresie wykonywania transportu zużytego sprzętu. Będzie to zatem wymagało indywidualnej oceny w konkretnym przypadku, w zależności od rodzaju sprzętu, w szczególności z uwzględnieniem celu przedmiotowego przepisu, jakim jest możliwość ponownego użycia sprzętu lub jego elementów, ale także z uwzględnieniem innych przesłanek, jak np. ciążący na każdym zbierającym zużyty sprzęt obowiązek zachowania niezbędnych środków ostrożności, by chronić życie i zdrowie pracowników (art. 37a ust. 3 u.z.s.e.e.)[23].

Zbierający zużyty sprzęt jest obowiązany przekazać zebrany sprzęt prowadzącemu zakład przetwarzania wpisany do rejestru. Jak wynika z art. 39 ust. 1 u.z.s.e.e., zbierający zużyty sprzęt, z wyjątkiem punktu serwisowego oraz sprzedawcy detalicznego i sprzedawcy hurtowego, jest obowiązany przekazać wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, na terytorium którego działa, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności, informację zawierającą: 1) firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt; 2) adresy punktów zbierania zużytego sprzętu, z wyłączeniem punktów sprzedaży sprzętu oraz punktów serwisowych. Sprzedawca detaliczny i sprzedawca hurtowy są obowiązani przy sprzedaży sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych do nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu w ilości nie większej niż sprzedawany nowy sprzęt, jeżeli zużyty sprzęt jest tego samego rodzaju.

Prowadzący zakład przetwarzania powinien zapewniać bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi przetwarzanie zużytego sprzętu oraz powstających z niego

[23] M. Duczmal, *Komentarz do art. 37(b) ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, [w:] M. Duczmal (red.), E. Kozakiewicz, M. Tomczak, G. Wiśniewski, *Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Komentarz*, Warszawa 2009, LEX nr 54425.

odpadów[24]. Miejsce, w którym prowadzący zakład przetwarzania magazynuje zużyty sprzęt, powinno być wyposażone w: 1) nieprzepuszczalne podłoża wraz z urządzeniami do usuwania wycieków, separatorem cieczy, o ile w czasie magazynowania może nastąpić wyciek; 2) zadaszenie zapobiegające oddziaływaniu czynników atmosferycznych; 3) zabezpieczenie uniemożliwiające dostęp osobom postronnym. Zakład przetwarzania powinien być wyposażony w odpowiednie urządzenia.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 47 ust. 1 u.z.s.e.e. prowadzący zakład przetwarzania jest obowiązany przekazać odpady powstałe w wyniku przetworzenia zużytego sprzętu prowadzącemu działalność w zakresie recyklingu lub prowadzącemu działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku, wpisanym do rejestru. Na podstawie art. 53 ust. 1 u.z.s.e.e. prowadzący działalność w zakresie recyklingu jest obowiązany wydać zaświadczenie potwierdzające recykling na wniosek prowadzącego zakład przetwarzania przekazującego odpady do recyklingu, w terminie do 10 lipca za okres od 1 stycznia do 30 czerwca i do końca lutego za okres od 1 lipca do 31 grudnia każdego roku.

Szczególną funkcję w systemie prawa gospodarki odpadami pełnią organizacje odzysku. Jak wynika z art. 57 ust. 1, organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego jest spółką akcyjną utworzoną przez wprowadzających sprzęt lub reprezentujące ich związki pracodawców lub izby gospodarcze w celu realizacji określonych w ustawie obowiązków przejętych na podstawie umów od wprowadzających sprzęt. Jej akcjonariuszami mogą być wyłącznie wprowadzający sprzęt lub reprezentujące ich związki pracodawców lub izby gospodarcze w celu realizacji określonych w ustawie obowiązków przejętych na podstawie umów od wprowadzających sprzęt. Organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego wchodzi w prawa i obowiązki wprowadzającego sprzęt danej grupy, określonej zgodnie z załącznikiem nr 1 do u.z.s.e.e., wskazanej w zawartej z nim umowie[25].

Przedmiotem działania organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego jest wyłącznie działalność połączona z organizowaniem, zarządzaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć związanych ze zbieraniem, przetwarzaniem, recyklingiem i innymi niż recykling procesami odzysku oraz unieszkodliwianiem zużytego sprzętu, w tym publiczne kampanie edukacyjne (art. 58 ust. 1 u.z.s.e.e.). Firma organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego musi zawierać oznaczenie „organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego". Organizacja taka powinna przeznaczać na publiczne kampanie edukacyjne co najmniej 5% swoich przychodów. Wydatki poniesione na ten cel przez organizację odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego muszą być udokumentowane. Według

[24] Zob. M. Baściuk, *Rola zakładu przetwarzania w systemie zbiórki i przetwarzania ZSEE*, OiŚ 2012, nr 2, s. 61–63.

[25] Zob. J. Zyśk, *Czy organizacje odzysku są potrzebne?*, OiŚ 2012, nr 1, s. 17 i n.

art. 58a ust. 1 u.z.s.e.e., publiczne kampanie edukacyjne oznaczają wszelkie działania mające na celu podnoszenie stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami w postaci zużytego sprzętu oraz wspomagające osiągnięcie wysokiego poziomu zbierania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych, w tym informowanie przy wykorzystaniu środków masowego przekazu, ulotek, broszur informacyjnych i plakatów oraz organizowanie konkursów, konferencji i akcji o charakterze informacyjno-edukacyjnym.

Kapitał zakładowy organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego powinien wynosić nie mniej niż 5 000 000 zł i nie może być zebrany w drodze subskrypcji otwartej (art. 59 ust. 1 u.z.s.e.e.). Kapitał zakładowy takiej organizacji powinien być pokryty w całości wkładami pieniężnymi przed złożeniem wniosku o zarejestrowanie organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego w Krajowym Rejestrze Sądowym i nie może pochodzić z pożyczki lub kredytu ani być obciążony w jakikolwiek inny sposób. Organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego jest obowiązana do utrzymywania na odrębnym rachunku bankowym kapitału własnego w wysokości co najmniej połowy minimalnego kapitału zakładowego. W terminie do 15 marca każdego roku jest obowiązana przedstawić marszałkowi województwa właściwemu ze względu na siedzibę tej organizacji zaświadczenie wydane przez bank prowadzący rachunek bankowy tej organizacji stwierdzające, że w ciągu całego poprzedniego roku kalendarzowego utrzymywała na odrębnym rachunku bankowym kapitał własny w wysokości co najmniej połowy minimalnego kapitału zakładowego. Akcje tej organizacji mogą być wyłącznie akcjami imiennymi i nie mogą być zamienione na akcje na okaziciela. Organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego nie może wydawać akcji uprzywilejowanych.

Na podstawie art. 60 u.z.s.e.e. organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego jest obowiązana złożyć Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, w terminie 14 dni od dnia zarejestrowania, kopię statutu i odpis z Krajowego Rejestru Sądowego. Organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego jest obowiązana do zachowania w tajemnicy wszelkich danych przekazanych jej przez przedsiębiorców. Obowiązek zachowania tajemnicy, nie dotyczy obowiązków informacyjnych organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego wynikających z przepisów u.z.s.e.e.

Według art. 64 ust. 2 u.z.s.e.e., wprowadzający sprzęt, który nie wykonał obowiązku osiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu jest obowiązany do wpłacenia opłaty produktowej, obliczanej odrębnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu: 1) odzysku, 2) recyklingu – dla każdej grupy sprzętu określonej w załączniku nr 1 do ustawy.

Wprowadzający sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych, który nie wykonał obowiązku zorganizowania i sfinansowania odbierania od zbierających

zużyty sprzęt, przetwarzania, odzysku, w tym recyklingu, i unieszkodliwiania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych, jest obowiązany do wpłacenia opłaty produktowej dla każdej grupy sprzętu określonej w załączniku nr 1 do ustawy. Rozliczenie wykonania tych obowiązków, następuje na koniec roku kalendarzowego. W myśl art. 65 ust. 1 u.z.s.e.e. podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa w kilogramach zużytego sprzętu.

Należną opłatę produktową oblicza się jako iloczyn stawki opłaty produktowej i różnicy pomiędzy wymaganym a osiągniętym poziomem odpowiednio zbierania, odzysku albo recyklingu zużytego sprzętu. Obowiązek obliczenia należnej opłaty produktowej powstaje na koniec roku kalendarzowego (art. 68 ust. 1 u.z.s.e.e.). Należna opłata produktowa jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy. Jeżeli łączna wysokość opłaty produktowej za daną grupę sprzętu określoną w załączniku nr 1 do ustawy nie przekracza 50 zł, należnej opłaty produktowej nie wpłaca się. W razie stwierdzenia, że wprowadzający sprzęt nie dokonał wpłaty opłaty produktowej albo dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję, w której ustala wysokość należnej opłaty produktowej. Do należności z tytułu opłat produktowych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*[26], z wyłączeniem art. 67. Uprawnienia organów podatkowych przysługują Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska.

W dniu 5 sierpnia 2013 r. Ministerstwo Środowiska przedstawiło projekt założeń projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym[27]. Z treści tego dokumentu wynika, że uzasadnienie opracowania projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym stanowi dokonanie transpozycji przepisów prawa UE dotyczących gospodarowania sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz odpadami pochodzących z wprowadzania do obrotu przedmiotowych produktów. Przepisy projektowanej ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym mają regulować wymagania jakim odpowiadać ma sprzęt elektryczny i elektroniczny wprowadzany na polski rynek oraz zasady postępowania ze zużytym sprzętem w sposób zapewniający bezpieczeństwo zdrowia i życia ludzi oraz ochronę środowiska. Zgodnie z przyjętymi założeniami nowa ustawa wprowadzi zmiany wynikające z przepisów dyrektywy 2012/19/UE oraz dodatkowe unormowania dotyczące monitorowania przepływu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Pozostałe zagadnienia związane z gospodarowaniem zużytym sprzętem mają być przeniesione z obecnie obowiązującej ustawy z 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

[26] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 749 ze zm.

[27] http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_10/abfab1d58430f673306c1d09b34f8ee8.pdf.

Zakresem podmiotowym projektowanej ustawy objęci zostali: a) wprowadzający sprzęt elektryczny i elektroniczny do obrotu, b) zbierający zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, c) prowadzący zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, d) prowadzący działalność w zakresie recyklingu oraz w zakresie innych niż recykling form odzysku, e) organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, f) użytkownicy sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W przygotowywanej ustawie uregulowane będą także zasady międzynarodowego przemieszczania używanego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Rozdział 22. Zużyte baterie i akumulatory

22.1. Ogólne założenia systemu postępowania z bateriami i akumulatorami

Zasady postępowania ze zużytymi bateriami i akumulatorami w systemie prawa gospodarki odpadami reguluje ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach[1] (u.o.b.i.a.)[2]. Regulacja ta określa: wymagania dotyczące wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów, zasady wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów oraz zasady zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów[3].

Zakresem przedmiotowym u.o.b.i.a. objęte są wszystkie baterie i akumulatory produkowane i wprowadzane do obrotu, niezależnie od ich kształtu, pojemności, masy, składu materiałowego, sposobu użycia oraz niezależnie od tego, czy stanowią przynależność albo część składową urządzenia lub dodatek do innych produktów. Przepisy tego aktu prawnego realizują swoje cele poprzez następujące działania: 1) ograniczenie negatywnego wpływu baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów na środowisko; 2) redukcję ilości substancji niebezpiecznych w bateriach i akumulatorach oraz właściwe zbieranie i recykling powstających z nich odpadów, w tym przez wspieranie wysokiego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych; 3) zharmonizowanie wymogów dotyczących zawartości metali ciężkich w bateriach i akumulatorach wymogów dotyczących ich oznakowania oraz 4) zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i uniknięcia zniekształcenia konkurencji w obrębie UE[4].

Zakres podmiotowy u.o.b.i.a. obejmuje prawa i obowiązki: 1) wprowadzających do obrotu baterie lub akumulatory; 2) dystrybuujących baterie lub akumulatory lub sprzęt; 3) zbierających, przetwarzających, dokonujących recyklingu lub unieszkodliwiania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów oraz 4) użytkujących

---

[1] Dz.U. 2009 r., nr 79, poz. 666 ze zm.

[2] Zob. więcej na temat genezy tej regulacji prawnej, J. Jerzmański, *Baterie i akumulatory*, PK 2009, nr 8(215), s. 22.

[3] Zob. też M.E. Józefowicz, *Nowa ustawa o bateriach i akumulatorach w działaniu*, OiŚ 2010, nr 1, s. 42–43.

[4] B.B. Kłopotek, *Projekt ustawy o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach i akumulatorach*, *cz. I*, OiŚ 2008, nr 2(50), s. 23 i n.

baterie lub akumulatory. Zakres przedmiotowy dotyczy: 1) wszystkich rodzajów baterii i akumulatorów produkowanych i wprowadzanych do obrotu, niezależnie od ich kształtu, pojemności, masy, składu materiałowego, sposobu użycia oraz niezależnie od tego, czy stanowią przynależność albo część składową urządzenia lub dodatek do innych produktów oraz 2) zużytych baterii i zużytych akumulatorów[5].

Przepisów u.o.b.i.a. nie stosuje się do baterii i akumulatorów używanych w urządzeniach: 1) związanych z ochroną podstawowych interesów bezpieczeństwa państw członkowskich UE, broni, amunicji i sprzęcie wojennym, z wyjątkiem produktów, które nie są przeznaczone specjalnie do celów wojskowych oraz 2) przeznaczonych do wysyłania w przestrzeń kosmiczną. W sprawach dotyczących zużytych baterii i zużytych akumulatorów w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Ponadto należy wskazać na art. 166 oraz art. 169 p.o.ś., które wyznaczają ogólne wymagania, jakim powinny odpowiadać produkty z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska. Zwłaszcza treść art. 166 p.o.ś. określa, jakie działania muszą być podejmowane w czasie wytwarzania produktu w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Przepis ten ma charakter ogólnej wytycznej i nie precyzuje dokładnie, na kim spoczywają obowiązki, które zostały tam sformułowane. J. Famielec, Z. Grabowski, P. Małecki podnoszą, że zasadniczym problemem w funkcjonowaniu systemu odzysku i recyklingu odpadów baterii jest nie tylko technika i technologia odzysku czy recyklingu, wielkość przerobowa instalacji do przetwarzania odpadów, ale możliwość pozyskania tych odpadów z rynku konsumentów. Problem ten, zadaniem tych autorów, jest widoczny z całą ostrością w zakresie pozyskania baterii i akumulatorów małogabarytowych[6].

Analizowana w tym rozdziale regulacja transponuje do prawa polskiego głównie wymagania dyrektywy 2006/66/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów[7] oraz uchylającej dyrektywę 91/157/EWG. Zasadniczym celem dyrektywy 2006/66/WE jest zminimalizowanie ujemnego wpływu baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów na środowisko przez redukcję ilości substancji niebezpiecznych w bateriach i akumulatorach, właściwe zbieranie i recykling powstających z nich odpadów, jak również zharmonizowanie wymogów dotyczących zawartości metali ciężkich w bateriach i akumulatorach, wymogów dotyczących ich oznakowania oraz zapewnienia sprawnego funkcjo-

[5] M. Korkozowicz, *Projekt rządowy o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach i akumulatorach*, OiŚ 2008, nr 5(53), s. 34–36.

[6] J. Famielec, Z. Grabowski, P. Małecki, *Analiza kosztów odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych w aspekcie stawek opłat produktowych i recyklingowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 326.

[7] Dz.Urz.UE, L 266, z dnia 26 września 2006, s. 1 ze zm.

nowania rynku wewnętrznego i uniknięcia zniekształcenia konkurencji w obrębie Wspólnoty Europejskiej[8].

Analizowana dyrektywa tworzy także unormowania dotyczące wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów oraz zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów[9]. Przepisy dyrektywy 2006/66/WE obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wszystkie baterie i akumulatory wprowadzane do obrotu na obszarze Unii, niezależnie od ich rodzajów, kształtu, pojemności, masy, składu materiałowego i sposobu użycia. Postanowienia tej regulacji nie są stosowane do baterii i akumulatorów używanych w urządzeniach związanych z ochroną podstawowych interesów bezpieczeństwa państw członkowskich, broni, amunicji i urządzeniach wojennych, z wyjątkiem produktów, które nie są przeznaczone specjalnie do celów wojskowych, a także w urządzeniach przeznaczonych do wysłania w przestrzeń kosmiczną[10].

Wprowadzenie do obrotu baterii lub akumulatorów na terytorium kraju następuje z dniem: 1) wydania baterii lub akumulatorów z magazynu lub przekazania osobie trzeciej, z przeznaczeniem do używania lub dystrybucji na terytorium kraju – w przypadku baterii lub akumulatorów wyprodukowanych na terytorium kraju; 2) wystawienia faktury potwierdzającej wewnątrzwspólnotowe nabycie; 3) przywozu baterii lub akumulatorów na terytorium kraju (art. 7 ust. 1 u.o.b.i.a.). Jeżeli z przepisów wynika, że wprowadzenie baterii lub akumulatorów do obrotu nastąpiło w dwóch terminach, za dzień wprowadzenia baterii lub akumulatorów do obrotu na terytorium kraju uważa się dzień wcześniejszy. Ciężar udowodnienia, że wprowadzenie do obrotu baterii lub akumulatorów na terytorium kraju nie nastąpiło albo nastąpiło w innym dniu niż określony w art. 7 ust. 1 u.o.b.i.a., spoczywa na wprowadzającym baterie lub akumulatory.

Wprowadzane do obrotu baterie i akumulatory, w tym baterie i akumulatory zamontowane w sprzęcie, nie mogą zawierać więcej niż 0,0005% wagowo rtęci, z tym że ogniwa guzikowe nie mogą zawierać więcej niż 2% wagowo rtęci (art. 8 ust. 1 u.o.b.i.a.). Baterie przenośne i akumulatory przenośne wprowadzane do obrotu, w tym zamontowane w sprzęcie, nie mogą zawierać więcej niż 0,002% wagowo kadmu (art. 8 ust. 2 u.o.b.i.a.). Jak wynika z art. 8 ust. 3 u.o.b.i.a., ograniczenia tego nie stosuje się do baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych przeznaczonych do użytku w: 1) systemach awaryjnych i alarmowych, w tym w oświetleniu awaryjnym; 2) urządzeniach medycznych; 3) elektronarzędziach bezprzewodowych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.b.i.a., wprowadzane do obrotu

[8] M. Korkozowicz, *Selektywna zbiórka i recykling baterii Konsekwencje nowej dyrektywy*, OiŚ 2007, nr 2, s. 47–49.

[9] Por. M. Korkozowicz, *Jak transponować do prawa polskiego dyrektywę 2006/ 66/ WE ws. Baterii i akumulatorów*, OiŚ 2007, nr 6, s. 26–29.

[10] Zob. też, B.B. Kłopotek, *Nowa dyrektywa o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach i akumulatorach*, OiŚ 2006, nr 5, s. 22–33.

baterie i akumulatory, w tym zestawy oraz ogniwa guzikowe, powinny być oznakowane symbolem selektywnego zbierania. Wprowadzane do obrotu: 1) baterie i akumulatory, w tym zestawy, powinny być oznakowane: a) symbolem chemicznym Cd, jeżeli zawierają powyżej 0,002% wagowo kadmu, b) symbolem chemicznym Pb, jeżeli zawierają powyżej 0,004% wagowo ołowiu; 2) ogniwa guzikowe powinny być oznakowane symbolem chemicznym Hg, jeżeli zawierają powyżej 0,0005% wagowo rtęci (art. 9 ust. 2 u.o.b.i.a.). Według art. 9 ust. 4 u.o.b.i.a., wprowadzane do obrotu baterie przenośne i akumulatory przenośne oraz baterie samochodowe i akumulatory samochodowe powinny być zaopatrzone w informację o ich pojemności, zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1103/2010 z 29 listopada 2010 r. ustalającym, na mocy dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, przepisy dotyczące znakowania baterii i akumulatorów przenośnych, wtórnych (ładowalnych) oraz samochodowych informacjami o ich pojemności. Symbole oraz informację umieszczane na bateriach i akumulatorach, powinny być umieszczone w sposób widoczny, czytelny i trwały. Obowiązuje zakaz wprowadzania do obrotu oraz dystrybucji baterii i akumulatorów niespełniających wymagań określonych w art. 8 i 9.

Produkowany i wprowadzany do obrotu sprzęt powinien być zaprojektowany w sposób umożliwiający łatwe usunięcie z niego zużytych baterii i zużytych akumulatorów (art. 11 ust. 1 u.o.b.i.a.). Do wprowadzanego do obrotu i dystrybuowanego sprzętu, w którym są zamontowane baterie lub akumulatory, powinna być dołączona instrukcja (art. 11 ust. 2 u.o.b.i.a.). Ustawa przewiduje zakaz umieszczania zużytych baterii i zużytych akumulatorów razem z innymi odpadami w tym samym pojemniku. Zużyte baterie samochodowe i zużyte akumulatory samochodowe oraz zużyte baterie przemysłowe i zużyte akumulatory przemysłowe powinny być zbierane selektywnie według rodzajów w celu ułatwienia ich przetwarzania za pomocą technologii i instalacji służących do przetwarzania i recyklingu poszczególnych rodzajów zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Magazynowanie i przetwarzanie zużytych baterii i zużytych akumulatorów w zakładach przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów powinny odbywać się w miejscach o utwardzonym, nieprzepuszczalnym podłożu, odpornych na działanie warunków atmosferycznych lub w odpowiednich pojemnikach nieprzewodzących prądu, odpornych na działanie substancji zawartych w bateriach lub akumulatorach oraz działanie warunków atmosferycznych. Za pomocą technologii i instalacji służących do przetwarzania i recyklingu poszczególnych rodzajów zużytych baterii lub zużytych akumulatorów muszą zostać osiągnięte minimalne poziomy wydajności recyklingu[11]. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.b.i.a. za pomocą technologii i instalacji służących do przetwarzania i recyklingu poszcze-

[11] Zob. też, M. Korkozowicz, *Wciąż nie wiadomo jak liczyć wydajność recyklingu*, OiŚ 2011, nr 2, s. 62–65.

gólnych rodzajów zużytych baterii lub zużytych akumulatorów muszą zostać osiągnięte następujące minimalne poziomy wydajności recyklingu w przypadku: 1) zużytych baterii kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych – 65% masy zużytych baterii kwasowo-ołowiowych lub zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych, w tym recykling zawartości ołowiu w najwyższym, technicznie możliwym do osiągnięcia stopniu, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych kosztów; 2) zużytych baterii niklowo-kadmowych i zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych – 75% masy zużytych baterii niklowo-kadmowych lub zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych, w tym recykling zawartości kadmu w najwyższym, technicznie możliwym do osiągnięcia stopniu, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych kosztów; 3) pozostałych zużytych baterii i zużytych akumulatorów – 50% masy zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 19 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów wydajności recyklingu zużytych baterii kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych[12] określono sposób obliczania poziomu wydajności recyklingu zużytych baterii kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych oraz zawartego w nich ołowiu.

Obowiązuje zakaz unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów przez ich składowanie na składowisku odpadów lub termiczne przekształcanie. Odpady powstałe po przetworzeniu zużytych baterii i zużytych akumulatorów, nienadające się do recyklingu, w zależności od właściwości, mogą zostać unieszkodliwione przez składowanie na składowisku odpadów lub poddane termicznemu przekształcaniu.

22.2. Obowiązki podmiotów uczestniczących w systemie postępowania z bateriami i akumulatorami

Przedsiębiorca przed rozpoczęciem działalności w zakresie wprowadzania do obrotu baterii lub akumulatorów na terytorium kraju lub przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, przed dokonaniem pierwszego wprowadzenia do obrotu baterii lub akumulatorów na terytorium kraju lub pierwszego przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru, o którym mowa w u.o. (art. 18 u.o.b.i.a.). Obowiązki wprowadzającego baterie i akumulatory uregulowane są w rozdziale 5 u.o.b.i.a. Jednym z podstawowych obowiązków takiego podmiotu jest zgodnie z art. 27 ust. 1 u.o.b.i.a. zorganizowanie i sfinansowanie zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów

[12] Dz.U., nr 92, poz. 536.

oraz właściwego gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami. Wprowadzający baterie samochodowe, akumulatory samochodowe, baterie przemysłowe lub akumulatory przemysłowe oraz użytkownicy tych baterii lub akumulatorów mogą zawierać między sobą porozumienia dotyczące finansowania zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania tych baterii lub akumulatorów (art. 27 ust. 2 u.o.b.i.a.). W ramach kolejnych obowiązków wprowadzający baterie lub akumulatory jest obowiązany do umieszczania numeru rejestrowego na dokumentach związanych z obrotem bateriami i akumulatorami. Powinien on także zawrzeć umowę w formie pisemnej pod rygorem nieważności z prowadzącym zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Wprowadzający baterie lub akumulatory jest obowiązany do finansowania publicznych kampanii edukacyjnych.

Rozliczenie wykonania obowiązku zapewnienia wymaganego poziomu zbierania, następuje na koniec roku kalendarzowego[13]. Jeżeli wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne nie wykonał tego obowiązku, jest obowiązany do ponoszenia opłaty produktowej. Podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. Należną opłatę produktową oblicza się jako iloczyn stawki opłaty produktowej i różnicy między masą zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, jaką należy zebrać, aby osiągnąć wymagany poziom zbierania w danym roku kalendarzowym, a masą zebranych w tym roku zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. W literaturze postuluje się odejście od określania jednostkowych stawek opłat produktowych dla baterii i akumulatorów w sztukach na rzecz jednostek masy. Ma to ułatwić funkcjonowanie systemu odzysku (recyklingu) odpadów poużytkowych w powiązaniu z opłatą produktową oraz utrudnić różnego rodzaju działania niezgodne z prawem[14]. Przepisy u.o.b.i.a. nakładają na wprowadzającego baterie przenośne lub akumulatory przenośne obowiązek osiągnięcia poziomów zbierania w wysokości określonej w przepisach wykonawczych (art. 33 ust. 2). W tym celu w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 3 grudnia 2009 r. w sprawie rocznych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych[15], ustalone zostały roczne poziomy zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. Wprowadzający baterie lub akumulatory jest obowiązany do prowadzenia ewidencji obejmującej informacje o rodzaju, ilości i masie wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.o.b.i.a., wprowadzający baterie lub akumulatory jest obowiązany do zawarcia

[13] Zob. B.B. Kłopotek, *Zużyte baterie i akumulatory*, PK 2011, nr 4, s. 34.

[14] J. Famielec, Z. Grabowski, P. Małecki, *Analiza kosztów odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych w aspekcie stawek opłat produktowych i recyklingowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 330.

[15] Dz.U., nr 215, poz. 1671.

umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności z prowadzącym zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Rozliczenie wykonania obowiązku zapewnienia wymaganego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, następuje na koniec roku kalendarzowego. Jeżeli wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 33, jest obowiązany do ponoszenia opłaty produktowej. Podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. Należną opłatę produktową oblicza się jako iloczyn stawki opłaty produktowej i różnicy między masą zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, jaką należy zebrać, aby osiągnąć wymagany poziom zbierania w danym roku kalendarzowym, a masą zebranych w tym roku zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych (art. 39 ust. 2 u.o.b.i.a.). Stawka opłaty produktowej dla zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych wynosi od 0,80 do 12 zł za kilogram. W przypadku stwierdzenia, że wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne, mimo ciążącego obowiązku, nie dokonał wpłaty opłaty produktowej lub dokonał wpłaty w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa wydaje decyzję, w której określa wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej. Jeżeli ta decyzja nie zostanie wykonana, wówczas marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewpłaconej opłaty produktowej. Obowiązek obliczenia należnej opłaty produktowej powstaje na koniec roku kalendarzowego.

Opłata produktowa jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego w terminie do 15 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczy. Na podstawie 46 ust. 1 u.o.b.i.a. w miejscu odbierania obowiązuje zakaz zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych wraz z innymi odpadami w tym samym pojemniku. Ponadto w miejscu tym powinna znajdować się czytelna i dostępna dla użytkownika końcowego informacja na temat możliwości oddania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych w tym miejscu.

Użytkownik końcowy jest obowiązany do przekazania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, w tym baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych, które nie mogą stanowić już źródła energii, do zbierającego zużyte baterie lub zużyte akumulatory lub do miejsca odbioru (art. 44 u.o.b.i.a.). Użytkownik końcowy powinien także przekazać zużyte baterie samochodowe i zużyte akumulatory samochodowe sprzedawcy detalicznemu baterii samochodowych lub akumulatorów samochodowych, podmiotowi prowadzącemu usługi w zakresie wymiany zużytych baterii samochodowych lub zużytych akumulatorów samochodowych, zbierającemu zużyte baterie samochodowe lub zużyte akumulatory samochodowe, prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych

baterii samochodowych lub zużytych akumulatorów samochodowych lub wprowadzającemu baterie samochodowe lub akumulatory samochodowe. W miejscu odbioru obowiązuje zakaz ich zbierania wraz z innymi odpadami w tym samym pojemniku. Pojemniki służące do zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych w miejscach odbierania powinny być ustawione w miejscu publicznie dostępnym. W miejscach odbioru muszą być one przyjmowane nieodpłatnie. W miejscu odbioru powinna znajdować się także czytelna i dostępna dla użytkownika końcowego informacja na temat możliwości oddania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych w tym miejscu.

Sprzedawca detaliczny baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych jest obowiązany do przyjęcia zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych od użytkownika końcowego. Sprzedawca detaliczny tych baterii i akumulatorów jest obowiązany do pobrania od kupującego opłaty depozytowej oraz do potwierdzenia jej pobrania, jeżeli przy sprzedaży tych baterii lub akumulatorów kupujący nie przekazał mu zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Stawka opłaty depozytowej wynosi od 30 do 50 zł za sztukę baterii samochodowej kwasowo-ołowiowej i akumulatora samochodowego kwasowo-ołowiowego oraz baterii przemysłowej kwasowo-ołowiowej oraz akumulatora przemysłowego kwasowo-ołowiowego.

Zgodnie z art. 57 u.o.b.i.a., zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory jest obowiązany do odebrania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych od prowadzącego miejsce odbioru, z którym ma zawartą umowę. Zbierający musi przekazać zużyte baterie i zużyte akumulatory bezpośrednio prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, a w przypadku zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych – w pierwszej kolejności prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, który prowadzi co najmniej sortowanie zużytych baterii lub zużytych akumulatorów (art. 58 ust. 1 u.o.b.i.a.). Zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory jest obowiązany do prowadzenia ewidencji obejmującej informacje o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, ogółem i w rozbiciu na poszczególnych wprowadzających baterie lub akumulatory, z którymi ma zawartą umowę.

Prowadzącego zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów obciąża obowiązek przetwarzania i recyklingu zużytych baterii lub zużytych akumulatorów oraz powstających z nich odpadów w sposób bezpieczny dla środowiska i zdrowia ludzi (art. 60 ust. 1 u.o.b.i.a.). Przepisy u.o.b.i.a. przewidu-

ją zakaz przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów poza zakładem przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Prowadzący zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, który ma zawartą z wprowadzającym baterie lub akumulatory umowę, jest obowiązany do bezpłatnego przyjmowania zużytych baterii i zużytych akumulatorów. Prowadzący zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, w zależności od rodzaju prowadzonego przetwarzania i recyklingu, jest obowiązany do prowadzenia ewidencji obejmującej informacje o: 1) rodzaju i masie przyjętych do przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, 2) rodzaju i masie przetworzonych zużytych baterii i zużytych akumulatorów, 3) osiągniętych poziomach recyklingu. Prowadzący zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów jest obowiązany do przetwarzania i recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów w instalacjach i przy użyciu technologii spełniających wymogi określone dla najlepszych dostępnych technik zapewniających osiągnięcie co najmniej wymaganych poziomów wydajności recyklingu (art. 64 ust. 2 u.o.b.i.a.).

W ramach obowiązków organów administracji publicznej marszałek województwa prowadzi odrębny rachunek bankowy w celu gromadzenia i przekazywania wpływów z opłaty produktowej, dodatkowej opłaty produktowej, środków przekazywanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory oraz nieodebranej opłaty depozytowej. Zadania w zakresie prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych na terenie województwa są realizowane przez marszałka województwa jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Ponadto na podstawie art. 67 ust. 1 u.o.b.i.a. marszałek województwa jest obowiązany do sporządzenia i przedłożenia właściwemu wojewodzie i ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do 15 marca roku następującego po roku otrzymania dotacji celowej na prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych, sprawozdania o przeprowadzonych publicznych kampaniach edukacyjnych oraz o wielkości wykorzystanych środków, które zostały przekazane na ten cel. Zgodnie z art. 68 ust. 1 u.o.b.i.a. wojewoda może kontrolować sposób wykorzystania przez marszałka województwa dotacji celowej na prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych. W przypadku stwierdzenia: 1) niezgodnego z prawem wykorzystania środków na publiczne kampanie edukacyjne, 2) niewykorzystania wszystkich przekazanych środków na publiczne kampanie edukacyjne – wojewoda orzeka, w drodze decyzji[16], o przekazaniu tych środków na rachunek dochodów budżetu państwa, w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Planowana jest zmiana u.o.b.i.a. Jej zasadniczym celem ma być uszczelnienie systemu gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami oraz doprecyzowanie przepisów ustawy w celu uzyskania pełnej zgodności z przepisami dyrektywy

[16] Zob. szerzej J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 143 i n.

2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającej dyrektywę 91/157/EWG[17]. W związku z przyjęciem rozporządzenia Komisji (UE) nr 493/2012 z 11 czerwca 2012 r. ustanawiającego na podstawie dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady szczegółowe przepisy dotyczące obliczania wydajności recyklingu dla procesów recyklingu zużytych baterii i akumulatorów[18] niezbędne stało się wprowadzenie przepisów uzupełniających i ułatwiających stosowanie tych norm.

[17] Dz.Urz.UE, L 266, 26 września 2006, s. 1, ze zm.
[18] Dz.Urz.UE, L 151, 12 czerwca 2012, s. 9.

Rozdział 23. Odpady wydobywcze

23.1. Ogólne założenia systemu postępowania z odpadami wydobywczymi

Zagadnienia postępowania z odpadami wydobywczymi w systemie prawa gospodarki odpadami normują w podstawowym zakresie przepisy ustawy z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (u.o.w.)[1]. Regulacja ta dokonuje transpozycji dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE[2]. Przedmiot wyżej wymienionej dyrektywy stanowi połączenie norm dotyczących gospodarki odpadami z przepisami regulującymi funkcjonowanie przemysłu wydobywczego. Dyrektywa 2006/21/WE określa środki, procedury i wskazówki mające na celu zapobieganie lub zmniejszanie, w najszerszym możliwym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska, w szczególności wody, powietrza, gleby, fauny i flory oraz krajobrazu, oraz wszelkich wynikających z tego zagrożeń dla zdrowia ludzkiego, spowodowanych gospodarowaniem odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy u.o.w. można określić na podstawie art. 1 u.o.w. Według tego przepisu, celem ustawy jest zapobieganie powstawaniu w przemyśle wydobywczym odpadów wydobywczych, ograniczanie ich niekorzystnego wpływu na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi.

Przepisy u.o.w. określają: 1) zasady gospodarowania odpadami wydobywczymi oraz niezanieczyszczoną glebą, 2) zasady prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, 3) procedury związane z uzyskiwaniem zezwoleń i pozwoleń związanych z gospodarką odpadami wydobywczymi, 4) procedury związane z zapobieganiem poważnym wypadkom w obiektach unieszkodliwiania odpadów wydobywczych kategorii A. W sprawach dotyczących podziemnego składowania odpadów wydobywczych stosuje się także przepisy ustawy z 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*[3]. Zagadnienia dotyczące postępowania z odpadami wydobywczymi w zakresie nieure-

---

[1] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1136; A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Postępowanie z odpadami wydobywczymi*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 322 i n.

[2] Dz.Urz.UE, L 102, 11 kwietnia 2006, s. 15.

[3] Dz.U., nr 163, poz. 981 ze zm.

gulowanym w u.o.w., regulują z pewnymi wyjątkami przepisy u.o. W sprawach dotyczących postępowania z odpadami wydobywczymi będącymi odpadami promieniotwórczymi stosuje się przepisy ustawy z 29 listopada 2000 r. – *Prawo atomowe*[4]. Przepisów u.o.w. nie stosuje się do: 1) odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz ich magazynowania i przeróbki, które nie są bezpośrednio związane z tymi działaniami; 2) odpadów powstałych w wyniku poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz ich przeróbki z obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej; 3) wtłaczania wód do górotworu w rozumieniu ustawy p.g.i.g.; 4) mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego zatwierdzone decyzjami, o których mowa w ustawie p.g.i.g., lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania; 5) nadkładu stanowiącego masy ziemne lub skalne usuwane znad złoża w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej, zwałowanego na obszarze górniczym, o ile nie stanowi odpadu w rozumieniu przepisów u.o., a termin i sposób jego zagospodarowania zostały określone zgodnie z przepisami ustawy z 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*[5], dotyczącymi ruchu zakładu górniczego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.w. przez odpady wydobywcze rozumie się odpady pochodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopalin ze złóż. Na ładunek szkodliwości odpadów pochodzącymi z przemysłu wydobywczego składają się: 1) powierzchnia zajęta pod składowiska zewnętrzne w górnictwie odkrywkowym, pod składowiska kamienia dołowego w górnictwie podziemnym oraz sposób ukształtowania zwałów; 2) wielkość powierzchni nie zrekultywowanej; 3) przydatność glebotwórcza odpadów, 3) odporność zwałowiska na erozję wodną i wietrzną oraz na ruchy masowe; 4) zdolności samozapłonu; 5) zawartość pierwiastków promieniotwórczych oraz wpływ na zmianę warunków radiochemicznych wód gruntowych oraz 6) szybkość przebiegu procesu rehabilitacji uszkodzeń komponentów środowiska, a w tym ustalania się stosunków wodnych, zagęszczania gruntów i sukcesji naturalnej[6]. I. Baic i B. Witkowska-Kita zwracają uwagę, że działania naukowe w obszarze gospodarki surowcami mineralnymi wskazują wyraźnie, że coraz więcej substancji, uznawanych jeszcze niedawno za odpady, zyskuje w nowych technologiach wartość surowca mineralnego[7]. Ich zdaniem, funkcjonujące powszechnie jeszcze

[4] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 264 ze zm.

[5] Dz.U., nr 163, poz. 981 ze zm.

[6] H. Strzelczuk, *Charakterystyka odpadów górniczych z punktu widzenia ich szkodliwości dla środowiska*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 359.

[7] I. Baic, B. Witkowska-Kita, *Technologie zagospodarowania odpadów z górnictwa węgla kamiennego – diagnoza stanu aktualnego*, *ocena innowacyjności i analiza SWOT*, Środkowo-

do niedawna określenie „odpad" zastępuje się określeniem „potencjalny surowiec mineralny", a ostatnio coraz częściej jako „surowiec wtórny"[8]. Z orzecznictwa NSA ukształtowanego na gruncie ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. wynika, że „Traktowanie kopaliny jako odpadu, w rozumieniu ustawy z 2001 r. o odpadach, nie jest dopuszczalne i stanowi w istocie obejście szczególnych zasad, którym podlegają złoża kopalin"[9]. Jednocześnie NSA uznał, że złoża kopalin są elementami środowiska, a w konsekwencji koncesje regulowane prawem geologicznym i górniczym stają się decyzjami określającymi dozwolony sposób (zakres) korzystania ze środowiska. Oznacza to m.in., że przesłanki podejmowania decyzji koncesyjnych są również kształtowane wymaganiami prawa ochrony środowiska. Wśród nich należy wymienić zwłaszcza nakazy racjonalnego gospodarowania złożami kopalin, przede wszystkim przez ich kompleksowe wykorzystanie". NSA zwraca uwagę na konieczność racjonalnego i kompleksowego eksploatowania zasobów środowiska jako przesłanek zgodnie z koncesją.

23.2. Obowiązki i uprawnienia wytwórcy oraz posiadacza odpadów wydobywczych

Jak wynika z art. 4 ust. 1 u.o.w., wytwórca odpadów wydobywczych jest obowiązany do stosowania takich sposobów poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania, które zapobiegają powstawaniu odpadów wydobywczych lub pozwalają utrzymać na możliwym najniższym poziomie ich ilość, jak również ograniczają negatywne oddziaływanie na środowisko lub zagrożenie życia i zdrowia ludzi, przy uwzględnieniu najlepszych dostępnych technik, o których mowa w art. 3 pkt 10 ustawy p.o.ś. Inne obowiązki obciążają posiadacza odpadów wydobywczych[10]. Jest on obowiązany do ograniczania negatywnego oddziaływania odpadów wydobywczych na środowisko, życie i zdrowie ludzi oraz zapobiegania lub zmniejszania, w możliwie najszerszym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska i zdrowia ludzi, powstałych w wyniku gospodarowania odpadami wydobywczymi, również po zamknięciu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, przy uwzględnieniu najlepszych dostępnych technik (art. 4 ust. 2 u.o.w.).

Posiadacz odpadów wydobywczych jest obowiązany w pierwszej kolejności do poddania ich odzyskowi, a jeżeli z przyczyn technologicznych jest on

---

-Pomorskie Towarzystwo Naukowe Ochrony Środowiska, „Rocznik Ochrona Środowiska" 2011, t. 13, s. 1315.

[8] *Ibidem*.

[9] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 636/11, LEX nr 1219255.

[10] Por. K.M. Skarzyńska, *Odpady powęglowe i ich zastosowanie w inżynierii lądowej i wodnej*, Kraków 1997, s. 178 i n.

niemożliwy lub nie jest uzasadniony z przyczyn ekonomicznych, do ich unieszkodliwienia zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska lub programem gospodarowania odpadami wydobywczymi, przy uwzględnieniu najlepszych dostępnych technik[11]. Ponadto musi on przekazywać odpady wydobywcze, które z przyczyn technologicznych lub ekonomicznych nie mogą być poddane odzyskowi, do najbliżej położonych miejsc, w których mogą być poddane unieszkodliwieniu, przy uwzględnieniu najlepszych dostępnych technik, w szczególności do obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych. Jeżeli są spełnione wyżej wymienione wymagania, marszałek województwa może, w drodze decyzji, zezwolić na odstąpienie od wymagań określonych w przepisach u.o.w. w odniesieniu do: 1) składowania odpadów wydobywczych innych niż niebezpieczne, powstałych w wyniku poszukiwania kopalin, z wyłączeniem ropy naftowej, soli kamiennej, soli potasowo-magnezowych oraz soli strontu, lub 2) składowania niezanieczyszczonej gleby i odpadów powstałych w wyniku wydobycia, przeróbki i magazynowania torfu. Zgodnie z art. 53 ust. 1 u.o.w. posiadacz odpadów wydobywczych, który prowadził działalność w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy, jest obowiązany dostosować swoją działalność do przepisów ustawy do 1 maja 2012 r. Na tle tego przepisu NSA wyraził słuszny pogląd, według którego „Przede wszystkim zauważyć należy, że w myśl art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach wydobywczych, posiadacz odpadów wydobywczych, który prowadził działalność w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy, jest obowiązany dostosować swoją działalność do przepisów ustawy do dnia 1 maja 2012 r. Zgodnie zaś z art. 58 ust. 1 tej ustawy, dotychczas wydane pozwolenia na wytwarzanie odpadów, pozwolenia zintegrowane i zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami wydobywczymi dla istniejących obiektów, zachowują ważność na czas na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż do dnia 1 maja 2012 r.; do tego dnia posiadacz odpadów wydobywczych prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest obowiązany do uzyskania zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych”[12].

Obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych dzieli się na[13]: 1) obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych kategorii A, jeżeli: a) brak działania lub niewłaściwe działanie mogłoby spowodować poważny wypadek, b) składowane są w nim odpady niebezpieczne, c) składowane w nim odpady wydobywcze zawierają substancje lub mieszaniny niebezpieczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicz-

[11] B.B. Kłopotek, *Odpady wydobywcze jako odpady obojętne. Kryteria uznania*, PK 2011, nr 7, s. 32.

[12] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2341/10, www.nsa.gov.pl.

[13] Zob. B.B. Kłopotek, *Unieszkodliwianie odpadów wydobywczych. Klasyfikacja obiektów*, PK 2011, nr 5, s. 28.

nych i ich mieszaninach[14], 2) pozostałe obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych[15]. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych kryteriów klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych[16] określa szczegółowe kryteria klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych decydujące o zaliczeniu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych do kategorii A. Obejmują one: 1) przewidywane w perspektywie krótkoterminowej lub długoterminowej skutki awarii w wyniku utraty stateczności obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, obejmującej wszelkie możliwe awarie mechanizmów związanych z konstrukcją danego obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, lub w wyniku niewłaściwej eksploatacji obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, mogą prowadzić do: a) znacznego ryzyka utraty życia, b) poważnego zagrożenia dla zdrowia ludzi, c) poważnego zagrożenia dla środowiska; 2) w składowanych odpadach wydobywczych są zawarte odpady niebezpieczne; 3) w składowanych odpadach wydobywczych zawarte są substancje lub mieszaniny niebezpieczne.

W decyzji Komisji z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie definicji kryteriów klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego[17] wskazano, że niewłaściwa eksploatacja obiektu unieszkodliwiania odpadów oznacza taką eksploatację obiektu, która może prowadzić do poważnego wypadku, w tym nieprawidłowe funkcjonowanie środków ochrony środowiska oraz wadliwy bądź niewystarczający projekt. Ocena emisji zanieczyszczeń w wyniku niewłaściwej eksploatacji obejmuje skutki w postaci krótkotrwałych wyrzutów zanieczyszczeń, a także ich długotrwałej emisji. Dotyczy ona zarówno okresu eksploatacji obiektu unieszkodliwiania odpadów, jak i dłuższego okresu po zamknięciu obiektu. Państwa członkowskie oceniają skutki awarii w wyniki utraty spójności konstrukcji lub niewłaściwej eksploatacji obiektu unieszkodliwiania odpadów.

Ryzyka utraty życia bądź zagrożenia dla zdrowia człowieka nie uznaje się za znaczne lub poważne, jeżeli oczekuje się, że osoby inne niż pracownicy obiektu unieszkodliwiania odpadów, których to ryzyko może dotyczyć, nie przebywają stale lub przez dłuższe okresy na terenach potencjalnie zagrożonych. Urazy prowadzące do niepełnosprawności lub dłuższych okresów złego stanu zdrowia uznaje się za poważne zagrożenia dla zdrowia człowieka. Potencjalnego zagrożenia dla środowiska nie uznaje się za poważne, jeśli: a) intensywność potencjalnego

[14] Dz.U., nr 63, poz. 322 ze zm.

[15] Zob. też, B.B. Kłopotek, *Rozporządzenie do ustawy o odpadach wydobywczych cz. I*, OiŚ 2011, nr 2, s. 28.

[16] Dz.U., nr 86, poz. 477 ze zm.

[17] Dz.U.UE, L. 102, 22 kwietnia 2009, s. 7.

natężenia źródła zanieczyszczeń znacząco się zmniejsza w krótkim okresie; b) awaria nie prowadzi do trwałych bądź długotrwałych szkód dla środowiska; c) środowisko dotknięte awarią może zostać odtworzone dzięki podjęciu niewielkich wysiłków w zakresie oczyszczania i przywrócenia do stanu poprzedniego. Ocena ryzyka utraty życia oraz zagrożenia dla zdrowia człowieka powinna obejmować co najmniej następujące czynniki: a) wielkość i właściwości obiektu, w tym jego projekt; b) ilość i jakość, w tym właściwości fizyko-chemiczne odpadów w obiekcie unieszkodliwiania odpadów; c) kąt nachylenia hałdy; d) możliwość nagromadzenia się wewnętrznych wód gruntowych w hałdzie; e) stabilność podłoża; f) topografię; g) bliskość cieków wodnych, budowli, budynków; h) wyrobiska górnicze; i) wszelkie inne czynniki specyficzne dla danej lokalizacji, które mogą w znaczny sposób przyczyniać się do zwiększenia zagrożenia, jakie stanowi obiekt unieszkodliwiania odpadów (art. 6 ust. 2 decyzji Komisji). Przepisy u.o.w. regulują procesy odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wydobywczych niebezpiecznych. Odpady te po ich wytworzeniu powinny być niezwłocznie poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu, w tym składowaniu w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 7 ust. 1 u.o.w.). Przepisy u.o.w. dopuszczają magazynowanie, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, odpadów wydobywczych niebezpiecznych, których wytworzenie było wcześniej niemożliwe do przewidzenia. Dopuszczone jest także magazynowanie odpadów wydobywczych innych niż niebezpieczne i obojętne przez okres nie dłuższy niż rok. Ponadto legalne są również działania polegające na magazynowaniu niezanieczyszczonej gleby, odpadów wydobywczych innych niż niebezpieczne wytworzonych w czasie prac poszukiwawczych, odpadów powstałych w wyniku wydobywania, przeróbki i magazynowania torfu oraz odpadów wydobywczych obojętnych przez okres nie dłuższy niż 3 lata. Po upływie tych okresów posiadacz odpadów wydobywczych jest obowiązany poddać odpady wydobywcze odzyskowi lub unieszkodliwieniu, w tym składowaniu w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w którym można składować poszczególne rodzaje odpadów wydobywczych.

Posiadacz odpadów wydobywczych jest obowiązany do przedłożenia właściwemu organowi programu gospodarowania odpadami wydobywczymi przed rozpoczęciem działalności związanej z wytwarzaniem lub gospodarowaniem odpadami wydobywczymi (art. 8 ust. 1 u.o.w.). Cele programu gospodarowania odpadami wydobywczymi, określone w art. 8 ust. 2 u.o.w., obejmują: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów wydobywczych i ograniczanie ilości wytwarzanych odpadów wydobywczych oraz ich negatywnego oddziaływania na środowisko, w szczególności poprzez: a) racjonalne gospodarowanie odpadami wydobywczymi w fazie projektowania działalności wydobywczej, przy wyborze metody wydobywania kopalin ze złóż i ich przeróbki oraz w fazie działalności wydobywczej; b) analizę zmian, którym mogą ulec odpady wydobywcze w związku ze zwiększeniem się powierzchni ich kontaktu z czynnikami atmosferycznymi, w tym

w zakresie ekspozycji na te czynniki; c) umieszczenie odpadów wydobywczych z powrotem w wyrobiskach górniczych, w zakresie, w jakim jest to technicznie możliwe do wykonania i uzasadnione ze względów ochrony środowiska oraz ekonomicznie, jak również zgodne z przepisami o ochronie środowiska, przepisami o odpadach i przepisami prawa geologicznego i górniczego; d) umieszczenie warstwy uprawnej gleby z gruntów rolnych klasy od I do IV z powrotem na miejscu po zamknięciu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub, jeżeli nie jest to technologicznie wykonalne, ponowne użycie warstwy uprawnej gleby w innym miejscu w celu poprawy wartości użytkowej powierzchni ziemi; e) stosowanie w procesie przeróbki kopalin ze złóż, substancji jak najmniej niebezpiecznych; 2) zapewnienie w pierwszej kolejności odzysku odpadów wydobywczych, jeżeli jest to uzasadnione ze względów ochrony środowiska, a także technologicznych i ekonomicznych oraz zgodne z przepisami o ochronie środowiska; 3) zapewnienie bezpiecznego unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w szczególności poprzez dokonanie na etapie projektowania obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych analizy sposobu gospodarowania odpadami wydobywczymi w trakcie jego eksploatacji oraz po jego zamknięciu, a także przez wybór projektu, który: a) wymaga minimalnego, a jeżeli jest to możliwe, nie wymaga żadnego monitoringu, kontrolowania i zarządzania zamkniętym obiektem unieszkodliwiania odpadów wydobywczych; b) zapobiega lub przynajmniej minimalizuje jakiekolwiek długotrwałe negatywne skutki, w szczególności związane z przemieszczaniem się zanieczyszczeń do powietrza lub wód z obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych; c) zapewnia długoterminową stateczność każdej tamy lub hałdy wznoszącej się ponad istniejącą uprzednio powierzchnię ziemi. Program gospodarowania odpadami wydobywczymi jest jednym z najważniejszych prewencyjnych instrumentów gospodarowania tymi odpadami.

Dane, które powinien zawierać program gospodarowania odpadami wydobywczymi, określa art. 9 u.o.w. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 20 czerwca 2013 r. w sprawie charakterystyki odpadów wydobywczych uregulowany jest sposób gromadzenia i weryfikacji informacji, na podstawie których sporządza się charakterystykę odpadów wydobywczych oraz szczegółowy zakres tej charakterystyki[18]. Informacje, na podstawie których sporządza się charakterystykę odpadów wydobywczych, gromadzi się, wykorzystując w pierwszej kolejności istniejące wyniki badań oraz dokumenty, w tym obowiązujące decyzje administracyjne, wyniki badań geologicznych, posiadane dane dotyczące porównywalnych miejsc wydobycia, wykazy odpadów wydobywczych obojętnych, programy certyfikacji, europejskie lub krajowe normy dotyczące podobnych materiałów. Posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych sporządza ocenę ryzyka obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 10 ust. 1 u.o.w.). Posiadacz odpadów wydobywczych

[18] Dz.U. 2013, poz. 759.

jest obowiązany do uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi. Szczegółowy zakres charakterystyki odpadów wydobywczych określa załącznik do rozporządzenia. Na posiadaczu odpadów wydobywczych spoczywa obowiązek przeprowadzenia i przedłożenia właściwemu organowi przeglądu programu gospodarowania odpadami wydobywczymi co 5 lat (art. 12 ust. 1 u.o.w.).

Prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych wymaga uzyskania zezwolenia (art. 14 ust. 1 u.o.w.). Zezwolenie takie wydaje właściwy organ na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

W myśl art. 14 ust. 3 u.o.w. posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, jest zwolniony z obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów, o którym mowa w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Według art. 18 ust. 1 u.o.w., odpady wydobywcze składowane w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych mogą być z niego pozyskane po uzyskaniu zgody na wydobywanie odpadów, o której mowa w art. 144 u.o.

Właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, jeżeli zamierzony sposób prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych: 1) jest sprzeczny z wymaganiami przepisów o odpadach; 2) mógłby powodować zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub zagrożenie dla środowiska; 3) jest sprzeczny z programem gospodarowania odpadami wydobywczymi; 4) jest sprzeczny z planami gospodarki odpadami, o których mowa w u.o. (art. 20 u.o.w.).

Jeżeli posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z zezwoleniem na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń (art. 21 ust. 1 u.o.w.). W przypadku, gdy posiadacz odpadów, prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych mimo wezwania, nadal narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z zezwoleniem na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, właściwy organ wstrzymuje, w drodze decyzji, działalność posiadacza odpadów wydobywczych w zakresie objętym tym zezwoleniem. Decyzji takiej właściwy organ nadaje rygor natychmiastowej wykonalności, uwzględniając potrzebę bezpiecznego dla środowiska zakończenia działalności posiadacza odpadów wydobywczych w zakresie objętym zezwoleniem na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych; wstrzymanie działalności nie powoduje wygaśnięcia obowiązku usunięcia skutków prowadzonej działalności na koszt posiadacza odpadów wydobywczych.

Zasady prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych regulują art. 22–33 u.o.w. Posiadacz odpadów wydobywczych prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest obowiązany do zatrudniania na stanowisku zarządzającego obiektem unieszkodliwiania odpadów wydo-

bywczych osobę posiadającą świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania, o którym mowa w art. 164 u.o.

Na posiadaczu odpadów prowadzącym obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych spoczywa obowiązek zapobiegania pogorszeniu stanu gleby, wód powierzchniowych i podziemnych w wyniku oddziaływania wód odciekowych pochodzących z obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 24 ust. 1 u.o.w.). Posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest ponadto obowiązany do prowadzenia tego obiektu w sposób zapobiegający emisji pyłów i gazów. Podmiot taki jest obowiązany do prowadzenia tego obiektu w sposób zapewniający stateczność i chemiczną stabilność obiektu oraz ich bieżącą kontrolę, a także w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń technicznych, stanowiących jego wyposażenie, w szczególności aparatów kontrolnych i pomiarowych oraz kanałów przelewowych i przelewów spływowych; do prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych w ten sposób jest również obowiązany po zamknięciu obiektu. Posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w którym są składowane odpady zawierające części palne, jest obowiązany do stosowania środków technicznych zapobiegających powstawaniu pożarów.

Lokalizacja obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych powinna uwzględniać zakazy i ograniczenia wynikające w szczególności z następujących ustaw: 1) ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[19]; 2) ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*[20]; 3) ustawy z 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*[21]; 4) ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[22]; 5) ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[23]. Posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest obowiązany do sprawdzenia zgodności przyjmowanych odpadów wydobywczych z danymi o odpadach zawartymi w karcie przekazania odpadu. Jest on obowiązany do odmowy przyjęcia odpadów wydobywczych, których skład nie jest zgodny z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadu lub zezwoleniem na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych[24].

Do odpadów wydobywczych obojętnych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz niezanieczyszczonej gleby, składowanych w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, nie stosuje się przepisów tytułu V ustawy z 27 kwietnia

[19] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1205.

[20] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

[21] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 145 ze zm.

[22] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.

[23] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 651 ze zm.

[24] Zob. B.B. Kłopotek, *Rozporządzenie do ustawy o odpadach wydobywczych cz. II*, OiŚ 2011, nr 3, s. 25–28.

2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, z wyłączeniem przepisów o opłatach podwyższonych oraz o administracyjnych karach pieniężnych. Posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest obowiązany do monitoringu tego obiektu w trakcie jego prowadzenia (art. 27 ust. 1 u.o.w.). Monitoring ten, obejmuje swoim zakresem: 1) fazę eksploatacji obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych – od dnia uzyskania zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych do dnia zaprzestania przyjmowania odpadów wydobywczych do składowania w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych; 2) fazę po zamknięciu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych – okres 30 lat, licząc od dnia zaprzestania przyjmowania odpadów wydobywczych do składowania w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 18 kwietnia 2011 r. w sprawie prowadzenia monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych[25] określony jest zakres, czas, sposób oraz warunki prowadzenia monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, wzór sprawozdania o wynikach monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, częstotliwość jego sporządzania oraz termin jego składania.

Zamknięcie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub jego części wymaga zgody właściwego organu, w drodze decyzji, po przeprowadzeniu przez właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska kontroli w miejscu prowadzenia działalności mającej na celu sprawdzenie stanu faktycznego wynikającego ze sprawozdań o wynikach monitoringu oraz programu gospodarowania odpadami wydobywczymi (art. 29 ust. 1 u.o.w.). Zgoda na zamknięcie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest wydawana na wniosek posiadacza odpadów prowadzącego taki obiekt. Z chwilą technicznego zamknięcia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub jego części, właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska przeprowadza kontrolę zamknięcia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub jego części zgodnie ze sposobem zamknięcia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych określonym w decyzji o wydaniu zgody na zamknięcie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub jego części.

Zmiana posiadacza odpadów prowadzącego obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych wymaga przekazania przez posiadacza odpadów przekazującego obiekt następnemu posiadaczowi odpadów prowadzącemu obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, na podstawie umowy cywilnoprawnej, wszystkich dokumentów związanych z prowadzeniem obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, a w szczególności dotychczasowych oraz aktualnych dokumentów ewidencji odpadów, zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania tych odpadów, groma-

[25] Dz.U., nr 92, poz. 535.

dzonych danych o wynikach monitoringu, sprawozdań o wynikach monitoringu, zezwoleń na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych i zarządzeń pokontrolnych.

Wypełnianie wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi powinno odbywać się z uwzględnieniem następujących warunków: 1) zabezpieczenia stabilności odpadów wydobywczych; 2) zapobiegania zanieczyszczeniu gleby, wód powierzchniowych i podziemnych; 3) zapewnienia monitoringu wyrobisk górniczych wypełnianych odpadami wydobywczymi (art. 39 ust. 1 u.o.w.). Ciekłe odpady mogą być wprowadzone i przechowywane w zwartej warstwie geologicznej, które nie ma istotnego obecnego lub przyszłego zastosowania, tak by zapewnić długotrwałą izolację od wykorzystywanego elementu środowiska. Warstwa skalna, która ma służyć do wypełnienia odpadami ciekłymi powinna być względnie porowata i przepuszczalna (przeważnie wykorzystywany jest do tego piaskowiec lub spękany wapień) i musi być odizolowana od góry i od dołu skałą o małej przepuszczalności (np. łupek)[26]. Do wypełniania wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi pochodzącymi z własnego zakładu górniczego stosuje się przepisy ustawy z 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*[27]. Właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska, biorąc pod uwagę wyniki monitoringu przeprowadza kontrole obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych przed rozpoczęciem składowania odpadów wydobywczych w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, podczas prowadzenia tego obiektu oraz po jego zamknięciu (art. 42 ust. 1 u.o.w.)[28].

[26] J.H. Rule, *Problemy nauki o ochronie środowiska*, przeł. M. Reszka, A. Monies, A. Marczewski, R. Dobrowolski, J. Mierzwa, Lublin 1994, s. 64.

[27] Zob. też Ł. Gawor, *Gospodarka odpadami wydobywczymi. Uregulowania prawne w Polsce i Niemczech*, OiŚ 2009, nr 1, s. 32–36.

[28] B.B. Kłopotek, *Unieszkodliwianie odpadów wydobywczych. Monitoring obiektów*, PK 2011, nr 6, s. 26.

Rozdział 24. Postępowanie z odpadami komunalnymi

24.1. Postępowanie z odpadami komunalnymi jako element zadania gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Zagadnienia te w systemie prawa gospodarki odpadami regulują głównie przepisy ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.cz.p.)[1]. Normy tego aktu prawnego określają: 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku; 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów; 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie. W ten sposób w art. 1 u.cz.p. ustawodawca określił zakres przedmiotowy tej ustawy. W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w u.cz.p. stosuje się przepisy u.o.[2] Przepisy u.o. stanowią część ogólną regulacji dotyczącej gospodarki odpadami komunalnymi. W pierwszej kolejności powinniśmy wyjaśnić znaczenie pojęcia „odpady komunalne, którego definicja legalna znajduje się w u.o.

Przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady nie zawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.)[3]. Jak zauważa P. Czepiel, „Zdefiniowane w powyższy sposób odpady komunalne są przedmiotem przepisów, które powinny tworzyć system gospodarowania nimi”[4]. S. Biedugnis i J. Cholewiński stawiają

---

[1] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1399 ze zm.

[2] Zob. też. A. Goździńska, *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, ST 2008, nr 3, s. 55.

[3] Zob. P. Lupa, *Kompostowanie odpadów komunalnych w świetle koncepcji świadczeń ekosystemów*, „Ekonomia i Środowisko” 2010, s. 238.

[4] P. Czepiel, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w obliczu zmian wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2011 r.*, ST 2013, nr 5, s. 48.

wniosek dotyczący „konieczności traktowania gospodarki odpadami komunalnymi jako elementu planowania regionalnego. Na tym bowiem szczeblu mogą być podejmowane kierunkowe decyzje dotyczące zarówno struktury i intensywności zagospodarowania przestrzennego, jak i ochrony środowiska, a więc podstawowych wymagań i uwarunkowań zewnętrznych związanych z systemem usuwania (wywozu) i unieszkodliwiania odpadów”[5]. Zdaniem cytowanych autorów, wymaga to ustalenia systemu zasad planowania gospodarki odpadami komunalnymi. Powinny to być zadania: perspektywiczne i kierunkowe, związane z obsługą regionu (województwa) oraz wyborem najwłaściwszych koncepcji realizacyjnych w zakresie technologii unieszkodliwiania odpadów. Ważne są także rozstrzygnięcia lokalizacyjne związane z procesem inwestycyjnym w gospodarce odpadami[6]. Duże znaczenie zatem w gospodarce odpadami komunalnymi ma lokalizacja instalacji przeznaczonych do unieszkodliwiania i przetwarzania tych odpadów.

W. Isard uchodzi za twórcę nowego terminu, który służy do określenia nauki, której przedmiotem jest teoretyczna i praktyczna problematyka lokalizacji *regional science*. Nauka ta zajmuje się badaniem człowieka i wzajemnego oddziaływania zachodzącego między nim a środowiskiem przyrodniczym. Jeden z jej szczególnych obszarów dotyczy problemów ogniskujących się wokół aspektu przestrzennego badanych zjawisk[7]. Według W. Isarda, każdy z krajów może być rozpatrywany jako system regionów[8]. W granicach nakreślonych kształtowaniem się kosztów transportu poszczególne regiony takiego systemu mogą szeroko wykorzystywać dla swego rozwoju zasoby gospodarcze i produkty innych regionów. Dla gospodarki odpadami komunalnymi, a w konsekwencji także dla zapewnienia realizacji zasady bliskości istotne znaczenie mają aspekty przepływu poszczególnych towarów i grup towarowych w danym regionie. Badania przepływów towarowych muszą być uzupełniane przez analizę hipotez i modeli, zmierzających do ujęcia przyszłych wielkości popytu i innych wielkości makroekonomicznych[9]. W. Richert uważa, że „region” jest pojęciem wieloznacznym. Jego treść zależy od charakteru dyscypliny naukowej, posługującej się nim, i od celów, dla których przeprowadza się podział większego obszaru na regiony, np. dokonując „regionalizacji kraju”[10].

W systemie prawa gospodarki odpadami występuje pojęcie „region gospodarki odpadami komunalnymi”, którego definicja ustawowa znajduje się w u.o. Region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi obszar sąsiadujących ze sobą

---

[5] S. Biedugnis, i J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki odpadami*, Warszawa 1992, s. 20.

[6] *Ibidem*.

[7] W. Isard, D.F. Bramhall, G.A.P. Carrothers, J.H. Cumberland, L.N. Moses, D.O. Price, E.W. Schooler, *Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach*, przeł. E. Vielrose, A. Wróbel, Z. Czerwiński, Warszawa 1965, s. 10.

[8] *Ibidem*, s. 15.

[9] *Ibidem*, s. 37.

[10] W. Richert, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1979, s. 62.

gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez instalacje; regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców (art. 35 ust. 5 u.o.). Wojewódzkie plany gospodarki odpadami określają podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu. S. Biedugnis i J. Cholewiński przez regionalny system gospodarki odpadami komunalnymi określają system wywozu i unieszkodliwiania odpadów – obejmujący ustaloną liczbę źródeł powstawania odpadów o znanych właściwościach, składzie i ilości oraz ustaloną liczbę obiektów unieszkodliwiania, w których w ramach funkcjonowania systemu odpady są przerabiane (odzyskuje się surowce i uzyskuje się energię), lub składowania, w sposób zależny od ich składu i właściwości oraz zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska i przyjętą dla danego regionu polityką zagospodarowania przestrzennego[11].

Regiony gospodarki odpadami komunalnymi stanowią ważny element zintegrowanego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Powinien on obejmować: 1) edukację ekologiczną; 2) zorganizowanie selektywnej zbiórki: a) frakcji organicznej, b) surowców wtórnych, c) przedatowanej żywności, d) odpadów niebezpiecznych, e) złomu elektronicznego, f) wraków samochodowych, g) odpadów pozostałych; 3) przeróbki selektywnie wybranych frakcji w celu ich dalszego wykorzystania oraz 4) wykonanie składowiska zgodnie z aktualnym stanem techniki i jego odpowiednią eksploatacją[12]. W ocenie J. Staszczyka, w systemie gospodarki odpadami komunalnymi brak jest jednoznacznych uregulowań prawnych dotyczących kompetencji i przepływu finansów na linii: producent odpadów – gmina – przewoźnik oraz jasnych ustaleń przepływu odpadów: producent – przewoźnik – zakład utylizacji – składowisko[13].

W prowadzeniu zintegrowanej gospodarki odpadami komunalnymi znaczenie ma znajomość składu morfologicznego odpadów[14]. Jak zauważa M. Alwaeli, recykling odpadów komunalnych obok redukcji u źródła, stanowi jedną z technik przeciwdziałania powstawaniu odpadów. Metoda ta prowadzi do ograniczenia strumieni odpadów skierowanych na składowiska oraz ich uciążliwości dla środowiska. Recykling dotyczy głównie: złomu, metali żelaznych i nieżelaznych, szkła, makulatury, tworzyw sztucznych, odzieży, tkanin, gruzu budowlanego, urządzeń i maszyn, samochodów wycofanych z eksploatacji, a także wybrakowanych lub uszkodzonych wyrobów[15]. Analizując problem uwarunkowań ekonomicznych

[11] S. Biedugnis, i J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki*…, s. 20–21.

[12] J. Staszczyk, *Czy będzie nas stać na normalność w gospodarce komunalnej i jej zintegrowany system? (Na przykładzie zintegrowanej gospodarki komunalnej w Austrii)*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 139.

[13] *Ibidem*, s. 147.

[14] *Ibidem*, s. 153.

[15] M. Alwaeli, *Uwarunkowania ekonomiczne recyklingu odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 307.

recyklingu odpadów komunalnych, jako substytutów surowców pierwotnych autor ten podnosi, że opłacalność ekonomiczna nie stanowi podstawowego kryterium wdrażania procesu recyklingu. W zależności od sposobu liczenia jest lub nie jest on opłacalny. Recykling nie jest opłacalny jeżeli są uwzględnianie tylko koszty zbiórki, transportu, przetwarzania oraz wartość uzyskanego surowca wtórnego. Proces ten staje się opłacalny, gdy uwzględnimy koszty wydobycia (produkcji) i przetworzenia surowców pierwotnych i surowców energetycznych, koszty środowiskowe z tym związane, koszt budowy i eksploatacji urządzeń do przetwarzania odpadów lub budowy nowych składowisk[16]. Pogląd ten pokazuje jak duże znaczenie w ustalaniu treści pojęć ustawowych powinna odgrywać analiza ekonomiczna procesu gospodarowania odpadami.

Recykling odpadów komunalnych oprócz skutków w postaci minimalizacji strumienia odpadów kierowanych na składowiska stwarza także wiele korzyści, które są trudne do oszacowania i obejmują szeroko rozumiane koszty środowiskowe zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci". Wysokość kosztów odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych zależy w dużym stopniu od sprawności funkcjonowania systemu zbierania, odzysku i recyklingu tych odpadów. Na sprawność tego systemu duży wpływ mają regulacje prawne określające obowiązki podmiotów uczestniczących w systemie, instrumenty ekonomiczne oraz sankcje prawne stanowiące instrumenty odpowiedzialności prawnej[17]. Jak podkreślają B. Poskrobko oraz J. Ejdys, proces identyfikacji problemów dotyczących gospodarki odpadami w gminie obejmuje analizę lokalnych i regionalnych uwarunkowań oraz analizę i ocenę istniejącego systemu tej gospodarki. Szczególną uwagę należy, ich zdaniem, zwrócić na: 1) analizę strumienia odpadów, z uwzględnieniem specyfiki odpadów na obszarach wiejskich, 2) możliwości i efekty segregacji oraz skutki składowania odpadów, 3) opis istniejących składowisk, w tym także dzikich wysypisk, 4) uwarunkowania lokalizacji składowisk i sortowni odpadów, 5) system wywozu odpadów, odległości i koszty dowozu zorganizowanego i indywidualnego, 6) stan i zakres kontroli i monitoring nad strumieniem odpadów, 7) inne uwarunkowania, specyficzne dla danej gminy lub obszaru przyrodniczego[18].

Skład jakościowy i ilościowy odpadów komunalnych ulega stałym zmianom. Skład jakościowy zależy od trybu i stopy życiowej mieszkańców danej okolicy oraz od ich zajęć, od surowców znajdujących się i przerabianych w danej okolicy oraz produkowanych materiałów i produktów. Ilość gromadzących się odpadów

[16] *Ibidem*, s. 311.

[17] J. Famielec, Z. Grabowski, P. Małecki, *Analiza kosztów odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych w aspekcie stawek opłat produktowych i recyklingowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie…*, s. 317.

[18] B. Poskrobko, J. Ejdys, *Metodyka sporządzania założeń techniczno-ekonomicznych składowiska odpadów*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 424.

zależy również od gęstości zaludnienia i kultury ludności[19]. Istnieje zatem ścisła zależność ilości powstających odpadów komunalnych od stopnia zamożności społeczeństwa[20]. W stosunku do każdego składnika odpadów można określić ciepło spalania, które może być wykorzystane w procesie termicznym[21]. Według T. Pająka i G. Wielgosińskiego, współczesne podejście do kompleksowego rozwiązania problemu zagospodarowania odpadów komunalnych charakteryzuje się następującymi podstawowymi metodami utylizacji: 1) odzysk surowców wtórnych poprzez selektywną, wielopoziomowo rozbudowaną zbiórkę frakcji użytecznych odpadów. „Jest to forma tzw. recyklingu materiałowego. Dokonywana jest ona u źródła powstawania odpadów"[22]. Metoda ta wymaga aktywnego i świadomego uczestnictwa społeczeństwa oraz zrównoważonego rynku po stronie odbiorców surowców wtórnych, 2) pozyskiwanie u źródeł powstawania biodegradowalnych frakcji organicznych odpadów i biologiczne przetwarzanie ich na pełnowartościowy kompost (również forma recyklingu materiałowego, zwana recyklingiem organicznym), 3) eliminowanie ze strumienia odpadów ich składników niebezpiecznych i poddawanie ich oddzielnej procedurze unieszkodliwiania bądź dalszego wykorzystania, 4) ostateczną selekcję i dystrybucję do odbiorców selektywnie gromadzonych surowców wtórnych, 5) termiczną utylizację, 6) zrównoważony rynek odbiorców produktów, surowców użytecznych i energii, 7) kontrolowane składowisko dla deponowania przetworzonych form odpadów[23]. Jak zauważa R. Szpadt, „Zmniejszenie składowania frakcji ulegających biodegradacji stanowi obecnie zasadniczy problem gospodarki odpadami komunalnymi. Bez znaczącego rozwoju selektywnego zbierania i przetwarzania odpadów zielonych, papieru i tektury oraz odpadów kuchennych, a także budowy instalacji termicznego oraz mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych nie będzie możliwe osiągnięcie wymaganych poziomów zmniejszenia ilości składowanych odpadów biodegradowalnych, określonych przepisami polskimi i europejskimi"[24]. Brakujące poziomy redukcji odpadów biodegradowalnych należy jego zdaniem, osiągnąć poprzez następujące działania: 1) organizacyjne i inwestycyjne; 2) aktywne wspieranie przez gminy indywidualnego kompostowania odpadów kuchennych (roślinnych) i ogrodowych na obszarach wiejskich, podmiejskich i pereferyjnych miast; 3) aktywne wspieranie przez gminy indywidualnego kompostowania odpadów kuchennych (roślinnych) i ogrodowych;

[19] Z. Rudolf, M. Mączyński, Z. Linowski, K. Skalmowski, *Usuwanie i wykorzystanie odpadków miejskich*, Warszawa 1967, s. 7.

[20] T. Pająk, G. Wielgosiński, *Spalanie odpadów – korzyści i zagrożenia*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001, s. 126.

[21] *Ibidem*, s. 129.

[22] *Ibidem*, s. 133.

[23] *Ibidem*.

[24] R. Szpadt, *Redukcja ilości odpadów*…, s. 173.

4) organizacja przez gminy selektywnego zbierania odpadów kuchennych i ogrodowych, 5) zapewnienie przez gminy wraz z organizacjami społecznymi i charytatywnymi skutecznego zbierania odzieży, w tym odzieży w włókien naturalnych, z przeznaczeniem do dalszego użytkowania lub odzysku np. na czyściwa oraz 6) budowa regionalnych instalacji termicznego i mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych dla zapewnienia łącznej wydajności czynnych i budowanych instalacji[25].

Utrzymanie czystości i porządku w ramach którego jest realizowana gospodarka odpadami komunalnymi na terenie gminy jest przede wszystkim zadaniem publicznym o znaczeniu lokalnym[26]. Tak samo jak publicznoprawny charakter ma zadanie ochrony środowiska skierowane do władz samorządowych[27]. Zdaniem M. Stahl, „Uznanie, na płaszczyźnie prawa administracyjnego, organów władzy lokalnej za organy działające w sferze administracji publicznej, nie zmienia ich charakteru ustrojowego – na tej płaszczyźnie instytucja samorządu terytorialnego stanowi szczególną formę władzy ludu"[28]. Stwierdzenie to odnosi także do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w ramach zadań własnych gminy realizującej zadania w sferze gospodarki odpadami komunalnymi.

Z treści art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)[29] wynika wprost, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz. Według A. Barczak, zadania środowiskowe administracji samorządowej są o tyle istotne, że struktury jednostek samorządowych są obowiązane nie tylko je wykonywać, ale również uwzględniać podczas wykonywania innych zadań, które nie mają charakteru środowiskowego[30]. S. Biedugnis, i J. Cholewiński uważają, że „Zadaniem gospodarki odpadami komunalnymi jest stworzenie warunków technicznych do przejściowego gromadzenia odpadów powstających na terenach osadniczych (z wyjątkiem odpadów produkcyjnych i o podobnym charakterze)

[25] *Ibidem*, s. 185.

[26] Zob. szerzej, R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST 2009, nr 7–8, s. 5 i n.

[27] Zob. też, K. Sampławski, *Finansowanie z funduszy strukturalnych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w sektorze odpadowym a pomoc publiczna i usługi w ogólnym interesie gospodarczym w prawie wspólnotowym*, ST 2009, nr 5, s. 45 i 46.

[28] M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 12.

[29] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.

[30] A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 34.

oraz ich unieszkodliwianie – z utylizacją włącznie – w sposób spełniający warunki higieniczno-sanitarne i ochrony środowiska, co wiąże się z koniecznością zorganizowania systemu transportu między źródłami powstawania (miejscami gromadzenia) odpadów a obiektami ich przeróbki lub składowania"[31].

W zintegrowanym ujęciu modelowania zadań i struktury systemu istotne znaczenie mają następujące czynniki: 1) ilość, właściwości i rozmieszczenie odpadów na danym obszarze oraz przyjęty standard obsługi, 2) czynniki przestrzenno-urbanistyczne: obejmujące: strukturę i ukształtowanie sieci osadniczej regionu, możliwości lokalizacji obiektów systemu oraz trasy komunikacyjne, 3) ogólne standardy oraz miejscowe (lokalne i regionalne) wymagania dotyczące dopuszczalnych obciążeń elementów środowiska[32]. Ilość odpadów stanowi funkcję liczby mieszkańców oraz współczynnika nagromadzenia odpadów, zależnego z kolei od standardu życia ludności (poziomu konsumpcji, instalacyjnego wyposażenia mieszkań), a także stanu infrastruktury społecznej, usług i innej działalności, powodującej powstawanie odpadów komunalnych[33]. E.J. Lipińska zwraca uwagę na czynnik społeczny w gospodarce odpadami komunalnymi. Jej zdaniem, może on być barierą w rozwoju nowoczesnego zarządzania odpadami komunalnymi. Powinien on stanowić zakumulowany zasób wiedzy, kwalifikacji, umiejętności, zdolności oraz gotowości zwiększania potencjału gospodarczego przez właścicieli w planowaniu gospodarki odpadami[34].

Należy podkreślić, że w art. 3 ust. 2 u.cz.p. ustawodawca wyliczył kategorie zadań, które spoczywają na gminie i są związane są z zapewnieniem czystości i porządku na terenie gminy oraz ze stworzeniem warunków niezbędnych do ich utrzymania[35]. Wyliczenie to ma charakter przykładowy. Zadania gminy wymienione w tym przepisie tworzą warunki niezbędne do utrzymania czystości i porządku. J.K. Galbraith stawia prostą i zrozumiałą tezę w tym zakresie. Jego zdaniem, „Rozwiązywanie problemu zanieczyszczeń środowiska w znacznej mierze polega po prostu na gotowości wydatkowania pieniędzy publicznych na oczyszczanie. Nie ma innego sposobu utrzymania ulic w czystości, jak wynajęcie wystarczającej liczby robotników i nabycie dostatecznej ilości sprzętu"[36]. Autor ten uważa, że większość problemów środowiska wynika z niedoinwestowania w dziedzinie elementarnych usług oraz urządzeń utrzymujących lub przywracających czystość. Jak słusznie podnosi M. Górski, analiza przepisów u.cz.p. pozwala

[31] S. Biedugnis, i J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki*…, s. 28.

[32] *Ibidem*, s. 29.

[33] *Ibidem*.

[34] E.J. Lipińska, *Gospodarka odpadami w gminie na tle przepisów Unii Europejskiej*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 422.

[35] Zob. K. Czajkowska-Matosiuk, *Obowiązki gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, OiŚ 2012, nr 4, s. 18 i n.

[36] J.K. Galbraith, *Ekonomia a cele społeczne*, przeł. W. Osiatyński, Warszawa 1979, s. 432.

stwierdzić, że w tym zakresie, z punktu widzenia samorządu gminnego, zawiera ona przede wszystkim przepisy organizatorsko-kompetencyjne. Ustawa ustala, jakie zadania obciążają gminę, jaka jest ich treść, jakie przysługują gminie kompetencje, umożliwiające zrealizowanie nałożonych zadań[37]. W orzecznictwie wyrażono pogląd, według którego „Gmina ma pozycję monopolisty w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na podległym jej obszarze, co wynika z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Gminy mają zatem obowiązek zapewnić czystość i porządek na swoim terenie oraz tworzyć warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności tworząc warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniając wykonanie tych prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku albo zapewniając wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Należy jednak pamiętać, że wykonując te zadania, gmina jest również przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co oznacza, że ma obowiązek ich przestrzegania. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może być wykorzystywany do zabezpieczenia interesów komunalnych jednostek organizacyjnych zajmujących się działalnością w zakresie utrzymania czystości i porządku”[38].

Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i przygotowują m.in. infrastrukturę niezbędną do ich utrzymania, a w szczególności[39]: 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych[40]; 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami: a) regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[41], b) stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty, c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części, d) szaletów publicznych; 3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy

[37] M. Górski, *Utrzymanie czystości i porządku jako zadanie własne gminy*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław, Kolonia Limited 2012, s. 36.

[38] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 258/08, LEX nr 437629.

[39] Zob. M. Kropiewnicka, *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4, s. 51 i n.

[40] Por. W. Gonet, *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, ST 2008, nr 7–8, s. 65 i n.

[41] Zob. też, J. Jerzmański, *Porozumienia gmin*, PK 2011, nr 4, s. 36.

systemem gospodarowania odpadami komunalnymi; 4) nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; 5) ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji[42]; 6) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych; 7) zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; 8) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W ocenie T. Pająka i G. Wielgosińskiego, realizacja zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi na terenie gminy nie jest możliwa w oparciu o jeden uniwersalny system, który na podstawie jednego szablonu wskaże optymalne rozwiązanie problemu odpadów na tym terenie[43]. Model kompleksowej gospodarki odpadami określa jedynie ogólne ramy rozwiązania, które musi być ściśle dopasowane do wymagań charakterystycznych dla danej gminy[44]. W teoretyczno-praktycznych rozważaniach na systemem gospodarki odpadami komunalnymi powinniśmy się liczyć z odmiennością uwarunkowań prawno-organizacyjnych obowiązujących na danym terenie.

24.2. Władztwo zadaniowe gminy w postępowaniu z odpadami komunalnymi

Władztwo zadaniowe gminy jest częścią składową zasady domniemania właściwości organów gminy we wszystkich lokalnych sprawach publicznych, które nie zostały zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. Zasadę tę potwierdza treść art. 6 u.s.g. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Pojęcie władztwa zadaniowego gminy jako jedno z podstawowych pojęć prawa administracyjnego ma z natury swej charakter uniwersalny. W nauce prawa administracyjnego nie ma jednomyślności w kwestii relacji zachodzących między

[42] Zob. M. Górski, *Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych*, PK 2012, nr 6, s. 24.
[43] T. Pająk, G. Wielgosiński, *Spalanie odpadów*…, s. 135.
[44] *Ibidem*.

pojęciem administracji samorządowej a pojęciem władztwa zadaniowego gminy. Według ujęcia, które można uznać za klasyczne, władztwo zadaniowe gminy jest nieodłączną i wyróżniającą cechą gminy realizującej określony zakres zadań.

Zdefiniowanie pojęcia władztwa zadaniowego gminy w prawie administracyjnym nie jest bynajmniej zadaniem łatwym. Wyrażenie „władztwo" jest właściwie skrótem myślowym obejmującym różne elementy zasady domniemania właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych, które nie zostały zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. Trzeba przede wszystkim odróżnić właściwość organów gminy jako pewien stan prawny od zdań gminy wynikających z norm prawnych. Władztwo zadaniowe gminy pozwala w sposób trwały oddziaływać na postępowanie mieszkańców gminy w celu realizacji zadań. Gmina w ramach władztwa dysponuje zatem narzędziami prawnymi pozwalającymi jej na kontrolę postępowania mieszkańców, na których prawo nakłada obowiązki. Jest oczywiste, że nauka prawa administracyjnego nie może tego pojęcia określać w sposób dowolny, gdyż nie jest ono czymś samoistnym. Władza gminy na jej terytorium jest elementem władztwa zadaniowego gminy. Gmina w ramach władztwa zadaniowego jest odpowiedzialna za organizację życia lokalnego. Władztwo stanowi jednocześnie niezbędny warunek realizacji określonych zadań publicznych, które są wykonywane. Gmina w ramach władztwa zadaniowego obejmującego utrzymanie czystości i porządku jest odpowiedzialna za zorganizowanie i działanie sytemu postępowania z odpadami komunalnymi[45]. Złożoność tego systemu oraz zwiększający się zakres zadań gminy w gospodarce odpadami komunalnymi narzuca potrzebę sprawnego wykonywania zadań przez gminę z wykorzystaniem określonych elementów samoregulacji. W ramach władztwa administracyjnego występują określone właściwości, oceniane jako sprzyjające podnoszeniu efektywności administrowania. Opierają się one na kryteriach wartościujących trudnych do pogodzenia z dążeniem do zapewnienia pełnej ochrony praw podmiotowych. Potrzebne są więc poszukiwania jakościowo odmiennych form mechanizmu wykonywania władztwa administracyjnego mających inny kontekst zadaniowy. Rozpatrując omawianą tu kwestię władztwa gminy nad odpadami, możemy wyrazić wątpliwości, czy nie ulegamy złudzeniom, licząc na to, że za pomocą relatywnie prostego zestawu norm prawnych i uwarunkowań ekonomicznych uda się zapewnić harmonijny mechanizm postępowania z odpadami komunalnymi.

W literaturze przed wprowadzeniem zmian w u.cz.p. gwarantujących gminie władztwo nad odpadami zgłaszane były postulaty, z których wynikało, że brak podstaw prawnych decydujących o tym, że gmina jest „właścicielem" odpadów komunalnych było jedną z głównych barier uniemożliwiających tworzenie prawidłowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi"[46]. Jest to związane bez-

[45] Zob. J. Zyśk, *Władztwo nad odpadami dla gmin*, OiŚ 2010, nr 5, s. 33–35.

[46] A. Kozłowski, R. Waszkiewicz, *Ekosynergia w gospodarce odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie*..., s. 395.

pośrednio z istotnym problemem zagwarantowania stałego dopływu odpadów do instalacji i zmniejszających w ten sposób szanse na realizację inwestycji finansowanych ze środków UE. Jednocześnie pojawia się problem związany z możliwością preferowaniem instalacji oferujących najniższe ceny przyjęcia odpadów. Mogą one być „konkurencyjne" stosunku do nowoczesnych instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, które mają wyższe koszty eksploatacji[47].

Pojęcie władztwa administracyjnego nie jest definiowane w doktrynie w sposób jednoznaczny[48]. Aparatura pojęciowa związana z prawem administracyjnym nie rozwija się w sposób jednolity we wszystkich obszarach jego oddziaływania. Powoduje to, że badanie pojęcia władztwa w prawie gospodarki odpadami musi też uwzględnić ogólny brak równowagi terminologicznej w nauce prawa administracyjnego.

Zarówno w języku potocznym, jak również w próbach naukowego sprecyzowania zakresu pojęcia „władztwo" uderza ogromna wieloznaczność jego znaczenia. Zaobserwować można jednocześnie dużą chwiejność, a nawet wręcz dowolność w rozróżnieniach terminologicznych znaczenia władztwa. Nic dziwnego, że próby interpretacji treści normatywnej związanej z tym pojęciem wiążą się najczęściej ze sposobami jakiejś jego typologizacji i odniesienia się do wartości w prawie administracyjnym[49]. Zdaniem Z. Duniewskiej, B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Michalskiej-Badziak, E. Olejniczak-Szałowskiej, M. Stahl, „władztwo administracyjne to pojęcie techniczno-prawne, niezbędne przy analizie pojęcia administracji publicznej i wielu innych najistotniejszych pojęć z zakresu prawa administracyjnego, takich jak: pojęcie prawa administracyjnego, organu administracji, władczych form działania administracji, przymusu państwowego (administracyjnego)"[50]. Według K. Nowackiego, „Władztwo zadaniowe gminy, nieodłączne od zasady domniemania właściwości organów gminy we wszystkich lokalnych sprawach publicznych niezastrzeżonych ustawowo dla innych podmiotów (art. 6 ustawy o samorządzie gminnym), obejmuje realizację licznych zadań własnych gminy, a także zadań zleconych gminie na mocy ustawy i przyjmowanych w porozumieniu z organami administracji rządowej"[51].

Władztwo z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, a więc w ramach dziedziny wiedzy zajmującej się głównie badaniem funkcji zestawu prawnych form działania administracji, może być definiowane w dwóch zasadniczych

---

[47] *Ibidem*.

[48] Por. W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje*, *zadania*, *wolności*, „Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka" 2012, nr 1, s. 7.

[49] Zob. Wyrok ETS z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08, www.curia.europa.eu.

[50] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne pojęcia*, *instytucje*, *zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 61.

[51] K. Nowacki, *Zasięg władztwa zadaniowego i ustrojowego gminy*, [w] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki*…, s. 30.

aspektach. Z jednej strony bierzemy pod uwagę zachowanie organu administracji wobec obywatela jako element zakresu obowiązków regulowanych przez prawo administracyjne. Jest to zachowanie nakazywane lub zakazywane. Z drugiej strony władztwo administracyjne może być definiowane jako element zastosowania przez organ administracji władczych form wynikających ze stosowania norm prawa administracyjnego. Zdaniem M. Górskiego, „norma prawna wyznacza formalną podstawę prawną dla autorytatywnych działań administracji w oparciu o stworzony stosunek prawny pomiędzy administracją, a podmiotami, w stosunku do których posiada ona upoważnienie do władczego określenia ich praw oraz obowiązków”[52].

Władcze określenie praw i obowiązków jest także elementem odpowiedzialności administracji wynikającej z władztwa administracyjnego. Odpowiedzialność należy do tych instytucji prawnych ochrony środowiska, które są także przedmiotem licznych kontrowersji zwłaszcza w procesie praktycznego stosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności w gospodarce odpadami. Jest ona także szczególnie ważnym zagadnieniem w procesie organizowania i działania systemu postępowania z odpadami komunalnymi[53]. M. Stahl słusznie podnosi, że „W doktrynie coraz częściej wskazuje się, że w sytuacji, gdy zmiany form organizacyjnych wykonywania zadań publicznych są procesem ciągłym, za podstawowe kryterium uznania danych zadań za publiczne należy uznać to, czy państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich realizowanie[54].

Odpowiedzialność za zorganizowanie i działanie sytemu postępowania z odpadami komunalnymi powinna być połączona z konstytucyjnym ogólnym obowiązkiem dbałości o stan środowiska[55]. Wyraża się w tym m.in. odpowiedzialność gminy za wykonanie ogólnego obowiązku ochrony środowiska. Obowiązek ten powinien stanowić samodzielną i odrębną od innych podstawę dla wyznaczenia funkcji gminy w realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i postępowaniem z odpadami[56]. W takim kontekście podjęta została próba spojrzenia na rolę władztwa administracyjnego w systemie gospodarki odpadami komunalnymi. Sposób rozumienia struktury i funkcji władztwa wywiera wpływ na prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami.

---

[52] M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 46.

[53] M. Górski, *Nowy system zarządzania odpadami komunalnymi?*, PK 2010, nr 12, s. 41.

[54] M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, *§ Określenie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej*, *ich zróżnicowanie i uwarunkowania* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 39.

[55] A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 101.

[56] Zob. też M. Górski, *Postępowanie z odpadami komunalnymi. Porozumienie międzygminne*, PK 2011, nr 8, s. 22.

24.3. Regulacja systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Przepisy u.s.g. określają m.in. ogólne cele i zadania gmin[57]. Konkretyzacja ich następuje w innych przepisach ustawowych oraz w aktach wykonawczych[58]. Za pomocą tego systemu aktów prawnych jest realizowana m.in. odpowiedzialność gminy za zorganizowanie i działanie sytemu postępowania z odpadami komunalnymi[59]. Z uzasadnienia projektu ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[60] wynika, że głównym zadaniem tej regulacji było wprowadzenie zmian w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi regulowanym m.in. w u.cz.p.[61] L. Sieja uważa, że „Dostosowanie rozwiązań w gospodarce odpadami do standardów unijnych jest koniecznością, zwłaszcza w sytuacji, gdy ocena stanu w tej dziedzinie, szczególnie w gospodarce odpadami komunalnymi wypada zdecydowanie negatywnie. Stan ten spowodowany jest wieloletnimi zaniedbaniami, stąd konieczność podjęcia pilnych działań"[62]. Jej zdaniem, konieczna jest także zmiana wysokości opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku składowania odpadów oraz znaczące ich podniesienie w przypadku odpadów zmieszanych. Rozwiązaniem najkorzystniejszym byłoby ustalenie narastających stawek opłat za korzystanie ze środowiska w odpowiednio długim horyzoncie czasowym[63]. Wiele zatem zależy do pola widzenia przyjmowanego przy rozpatrywaniu problematyki gospodarki odpadami komunalnymi. Istnieją realne przyczyny powodujące – z jednej strony – nieufność do tez uzasadniających potrzebę częstych zmian obowiązujących przepisów (wobec skojarzeń z negatywnymi implikacjami zmian w u.cz.p.), a z drugiej strony – nieufność do rozbudowanej i skomplikowanej struktury norm regulujących w sposób całościowy system gospodarki odpadami.

Cele zmian ustawowych związanych z tworzeniem modelu prawnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi obejmują: 1) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; 2) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła"; 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska

---

[57] Por. M. Górski, *Organizacja selektywnej zbiórki odpadów*, PK 2012, nr 5, s. 22–23.

[58] Zob. B.B. Kłopotek, *Wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi*, OiŚ 2009, nr 5, s. 31–37.

[59] Zob. Z. Bukowski, *Selektywna zbiórka odpadów – obowiązki gmin*, „Recykling" 2012, nr 7–8, s. 14–15.

[60] Dz.U., nr 152, poz. 897 ze zm.

[61] Zob. też W. Chróścielewski, *Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, PiP 2011, z. 4, s. 64.

[62] L. Sieja, *Termiczne metody przekształcania odpadów komunalnych w świetle zaktualizowanego Krajowego Planu Gospodarki Odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 112.

[63] *Ibidem*, s. 115.

odpadów; 4) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów; 5) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych; 6) prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; 7) zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach, których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi[64].

W ocenie M. Wierzbowskiego, podstawowym problemem przy podejmowaniu działań twórczych przez organy administracji jest określenie celu, jaki zamierza się osiągnąć, a następnie dopiero ustalenie środków, które do realizacji tego celu mogą prowadzić. Zdaniem tego autora, „Wydanie przepisów – będące tylko środkiem do celu – bywa traktowane jako cel główny. Tymczasem faktycznie celem jest nie tyle wydanie przepisów co spowodowanie zmiany postępowania innych podmiotów. Innymi słowy, celem jest wytworzenie pewnej reguły postępowania, do której obywatele czy inne podmioty będą się stosować”[65]. Autor ten stawia zasadne pytania: czy ustanowienie nowych norm prawnych jest zawsze celowe, czy zmiany postępowania nie możemy wywołać innymi środkami? Wiąże się to jego zdaniem, z problemem, czy w każdej dziedzinie regulacja prawna będzie skuteczna, jakie zjawiska społeczne wystąpią w przypadku rozbieżności między normami prawnymi a istniejącymi normami społecznymi. Przy tym inaczej wygląda, jego zdaniem, mechanizm oddziaływania prawa na grupy społeczne niż mechanizm oddziaływania osobno na poszczególnych obywateli[66]. Podstawowe znaczenie zatem należy przypisać tym cechom prawa, które związane są z przezwyciężaniem żywiołowego działania systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz prowadzą do celowego i planowego postępowania z odpadami oraz uzyskiwania rezultatów zamierzonych przez prawodawcę.

W systemie gospodarki odpadami komunalnymi istotne znaczenie powinna mieć zasada racjonalizacji gospodarowania odpadami[67]. Wyraża ona sposób postępowania z odpadami komunalnymi w stosunku do czasu, wysiłku i środków

---

[64] Zob. też. M. Duczmal, *Najczęściej zadawane pytania. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach cz. II*, OiŚ 2011, nr 5, s. 29 i n.

[65] M. Wierzbowski, *Zakres regulacji administracyjnoprawnej*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 91.

[66] *Ibidem*.

[67] Zob. też F. Jurasz, *Poradnik jak rozwiązać problem odpadów komunalnych*, Warszawa 1991, s. 24 i n.

zaangażowanych w systemie gospodarki odpadami[68]. Zasada ta na gruncie u.cz.p. nie może stać się zasadą realizacji nieracjonalnych celów, a więc zaprzeczeniem racjonalności w całym systemie prawa gospodarki odpadami. Nie może w związku z tym istnieć sytuacja, w której to co wydaje się, że jest racjonalne dla prawodawcy, okazuje się nieracjonalne dla np. właścicieli nieruchomości w systemie gospodarki odpadami komunalnymi lub przedsiębiorców. Zasada racjonalizacji przewiduje pewien typ działania, który powinien wprowadzać nowe treści i struktury celów ekonomicznych oraz nowe kryteria wartościowania działań gospodarczych związanych z postępowaniem z odpadami komunalnymi[69]. Zasada ta w ogólnym ujęciu prakseologicznym może odnosić się do treści i struktur celów wyznaczonych przez nowy sposób postępowania z odpadami komunalnymi. Racjonalizacja w gospodarce odpadami komunalnymi dotyczy także stosunków między potrzebami właścicieli nieruchomości a celami gospodarki odpadami ustalonymi przez gminę.

Jedność celów w systemie prawa gospodarki odpadami komunalnymi powinna wykluczać z góry realizację celów, które przynoszą szkodę np. właścicielom nieruchomości i gminie lub utrudniają realizację uznanych ogólnych celów prawa ochrony środowiska. Jest to podstawowe ograniczenie treści celów wynikających z hierarchii zasad postępowania z odpadami określonych w u.o. Do wielu nieporozumień teoretycznych i praktycznych prowadzi szczególnie sztuczne i niewłaściwe oddzielanie ogólnych zagadnień prawa gospodarki odpadami od problematyki u.cz.p. System prawa gospodarki odpadami powinien funkcjonować: po pierwsze, jako zorganizowana całość, wskutek tego swoboda wymienialności lub wprowadzania istotnych zmian poszczególnych części systemu musi być bardzo ograniczona, po drugie, zmiana całości systemu gospodarki odpadami poprzez kompleksowe regulacje prawne takie jak u.o., również nie może być dokonywana na podstawie dowolnie skonstruowanych i często zmienianych koncepcji modeli systemu prawa gospodarki odpadami. Powinny być wykorzystane do tego doświadczenia i wiedza o sprawności funkcjonowania regulacji dotychczasowego systemu gospodarki odpadami. S. Wronkowska, analizując zagadnienia modelu przygotowywania projektów aktów prawotwórczych, stwierdza, że „Jest bowiem sprawą znaną, że normy prawne zawarte w najdoskonalej sformułowanych tekstach prawnych nie są skutecznym środkiem realizacji założonych przez prawodawcę celów, jeżeli ustanowione zostały w oparciu o błędną wiedzę o dotychczasowym układzie spraw, w którym następuje akt ich stanowienia lub w oparciu o błędną wiedzę o powiązaniach między zachowaniami wskazanymi w tych normach a następstwami tych zachowań”[70]. Liczne i nie do końca chyba przemyślane zmiany wprowadzone do u.cz.p. stanowią zatem zaprzeczenie wartości, jaką jest pewność

[68] Por. K. Dziadosz, *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000, s. 67 i n.
[69] Zob. też M. Kropiewnicka, *Zasady odbioru*…, s. 51 i n.
[70] S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 180.

prawa. A. Zieliński twierdzi, że „Przez pewność prawa należy w związku z tym rozumieć odznaczenie się przez prawo cechami gwarantującymi możność polegania na przepisach prawnych jako na czymś, czego można być pewnym, co budzi zaufanie, jest wiarygodne i zapewnia poczucie bezpieczeństwa”[71]. Chodzi, zdaniem cytowanego autora, o to, by adresaci prawa mogli poznać prawo i zrozumieć jego treść, by wiedzieli, iż działając zgodnie z prawem spotkają się z jednakową i skuteczną ochroną ze strony państwa, by nie obawiali się niespodziewanych zmian prawa oraz by akceptowali treść prawa. Przy rozpatrywaniu przez prawodawcę rozwiązań przyjmowanych w praktyce postępowania z odpadami oraz postulowanych kierunków zmian w prawie dotyczącym odpadów trzeba więc uwzględniać również wzajemne związki pomiędzy aktami prawnymi regulującymi sposoby postępowania z różnymi kategoriami odpadów. Bardzo ważne są cechy planowania procesu legislacyjnego, jako kategorii normatywnej i ogólnosystemowej. Łączą się z tym zagadnienia bardzo szczegółowe, obejmujące konkretyzację celów i kryteriów wartościujących działania mniej istotne.

Z informacji Najwyższej Izby Kontroli (NIK) o wynikach kontroli, której przedmiotem było „Utrzymanie przez gminy czystości i porządku w miejscach publicznych”, wynika, że negatywnie oceniono (pod względem legalności i rzetelności): 1) gospodarowanie odpadami komunalnymi, 2) budowę, utrzymanie i eksploatację szaletów publicznych, 3) prowadzenie obowiązkowej deratyzacji. Stwierdzone przez NIK w gminach nieprawidłowości polegały głównie na nieterminowej i niepełnej realizacji ustawowych obowiązków. W gminach nie prowadzono lub nierzetelnie prowadzono ewidencję umów zawieranych przez właścicieli nieruchomości na odbiór odpadów komunalnych, mającej stanowić podstawowe narzędzie do kontroli przestrzegania obowiązujących przepisów. W ocenie NIK, wójtowie niedostatecznie, a w części gmin nierzetelnie, sprawowali nadzór nad przestrzeganiem przepisów przez właścicieli i przedsiębiorców odbierających odpady. W części gmin nie zapewniono właściwych warunków do utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych, wskutek nierozmieszczenia w nich odpowiedniej ilości urządzeń do gromadzenia odpadów. Skutkiem powyższych nieprawidłowości, według stanowiska NIK, było m.in. występowanie w 77,1% gmin dzikich wysypisk odpadów. W kilku gminach, z naruszeniem przepisów i niegospodarnie, udzielano zamówień oraz rozliczano należności z tytułu świadczonych usług w zakresie utrzymania czystości i porządku. W szeregu gminach nie podejmowano działań ułatwiających właścicielom zwierząt domowych wypełnianie obowiązków usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez ich zwierzęta, nie zabezpieczano przed zwierzętami domowymi i bezdomnymi placów zabaw oraz nie zaspokajano potrzeb mieszkańców i osób przyjezdnych w zakresie dostępu do szaletów publicznych[72].

[71] A. Zieliński, *Pewność prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996, s. 43.

[72] *Informacja o wynikach kontroli NIK – „Utrzymanie przez gminy czystości i porządku w miejscach publicznych*”, Warszawa 14 czerwca 2012 r., http://www.nik.gov.pl/plik/id,4199.vp,5339.pdf.

Sprawa ogólnej oceny sprawności w tworzeniu modelu systemu gospodarki odpadami komunalnymi byłaby prosta, gdyby treść i struktura nadrzędnych celów u.cz.p. pozostawały niezmienne. Jednakże w miarę rozwoju systemu prawa gospodarki odpadami następują częste zmiany treści norm prawnych. Cele działań w gospodarce odpadami komunalnymi, które zostały osiągnięte na poprzednich etapach rozwoju systemu prawa, przestają być celami w następnych okresach zmian legislacyjnych. Każdy program zmian w prawie gospodarki odpadami powinien odwoływać się do stabilnej treść celów w gospodarce odpadami. Ewolucyjny typ rozwoju systemu prawa gospodarki odpadami można uznać za „optymalny", gdyż spełnia wymagania stabilizacji warunków działania dla podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami. Taki sposób wprowadzania zmian w systemie prawa jest równocześnie możliwy ze względu na specyficzną zależność pomiędzy hierarchią celów gospodarki odpadami a zasadami postępowania z odpadami komunalnymi. Ponadto każdy system prawa powinien być przystosowany do realizacji pewnego wachlarza celów, a zmiana celów w zakresie takiego wachlarza nie powinna powodować konieczności przeobrażeń całego systemu lub poszczególnych jego elementów. Dopiero przekroczenie starego zbioru celów, do których był przystosowany system postępowania z odpadami komunalnymi, wymaga bardziej zasadniczych zmian prawnych. W ocenie B. Kozłowskiej, „Przyjmuje się, że system który obsługuje minimum populację 100 000–150 000 mieszkańców – może gwarantować racjonalne podstawy swojego funkcjonowania. Przeciętnie polska gmina liczy około piętnaście tysięcy mieszkańców. Z tego wynika, że gmina samodzielnie nie jest w stanie prowadzić skutecznych działań związanych z gospodarką odpadami"[73]. W ocenie tej autorki, brak jest Polsce dostatecznej liczby formalnych międzygminnych struktur organizacyjnych, co w zasadzie jest podstawą logistyczną gospodarki odpadami komunalnymi w państwach członkowskich UE[74]. Problematykę systemu prawa gospodarki odpadami komunalnymi, jego struktury, funkcjonowania i rozwoju oraz występujących procesów legislacyjnych rozpatrujemy najczęściej z określonego i zarazem ograniczonego punktu widzenia. Jeśli więc mówimy, że system prawa gospodarki odpadami funkcjonuje i rozwija się, to mamy na myśli stan, w którym współdziałają w tym systemie różne regulacje prawne. Spójność i zwartość systemu prawa gospodarki odpadami komunalnymi jest tym większa, im silniej zintegrowane są regulacje prawne dotyczące postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów. Powinny one jednocześnie dążyć do realizacji ogólnosystemowych celów prawa gospodarki odpadami, takich jak: koncepcja społeczeństwa recyklingu, minimalizacja ilości odpadów czy rozszerzona odpowiedzialność producenta. Ma to szczególne znaczenie z punktu widzenia procesu harmonizowania prawa krajowego z prawem

[73] B. Kozłowska, *Kompost z odpadów – odpad czy surowiec?*, [w:] *Efektywne zarządzanie…*, s. 62.

[74] *Ibidem*.

unijnym. Ważne są także zmiany ilościowe i jakościowe norm prawnych, które muszą następować w toku rozwoju systemu prawa gospodarki odpadami.

Niezbędne jest przy tym także zachowanie spójności systemu prawa gospodarki odpadami. Jak słusznie podnosi S. Wronkowska, „Często natomiast spotkać w nim można przykłady zaskakującej wręcz niespójności przepisów prawnych, niekonsekwencji czy niezupełności ukształtowania jakichś instytucji prawnych, zawiłości przepisów, niejasności co do ich obowiązywania tak daleko idących, że nawet przy doskonałej znajomości reguł egzegezy i umiejętności ich stosowania trudno odtworzyć z tych przepisów jakiś spójny zbiór norm”[75].

Wśród przedstawicieli doktryny oraz praktyków wyraźnie widoczna jest negatywna ocena przyjętego przez prawodawcę w obecnym kształcie modelu systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W tym miejscu nie będziemy powtarzać powszechnie znanych zarzutów kierowanych pod adresem zmienianych wielokrotnie przepisów u.cz.p.[76] Ze zdecydowaną większością z nich można zgodzić się. Zjawisko „nadprodukcji” aktów normatywnych w prawie ochrony środowiska, a zwłaszcza w obszarze prawa gospodarki odpadami, na stałe zagościło w procesie legislacyjnym. Stało się ono metodą nieustającego „poprawiania prawa” poprzez dodawanie nowych norm lub uchylanie tych, które „nie sprawdziły się” w procesie stosowania prawa. Wyrazem tego mogą być następujące cechy złej legislacji: 1) występowanie sprzeczności oraz luk w systemie prawa; 2) brak kompleksowości regulacji w wyniku normowania tej samej materii przez dużą liczbę nie skoordynowanych ze sobą przepisów wydanych w różnym czasie, w różnym celu oraz przez różne organy; 3) nadmierna drobiazgowość, a nawet kazuistyka; 4) liczne wady w zakresie redakcji i słownictwa oraz 5) obowiązywanie aktów prawnych nie dostosowanych do współczesnych warunków[77].

Problem, który dodatkowo zwiększa ten niekorzystny stan, jest m.in. to, że nadmiar przepisów jest często połączony z niską, a niekiedy nawet bardzo niską ich jakością. Obecny kształt regulacji prawnych dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi ma niewiele wspólnego z modelem racjonalnego tworzenia prawa[78]. Najważniejszym elementem procesu prac prawotwórczych powinno być ustalenie celów, jakie zamierza się osiągnąć w jakiejś dziedzinie[79]. Ewolucja w systemie postępowania z odpadami następuje pod wpływem zmian w strukturze systemu prawa gospodarki odpadami oraz prawa ochrony środowiska[80]. Świadome przeprowadzanie zmian w systemie prawa gospodarki odpadami

---

[75] S. Wronkowska, *Spójność systemu prawa*, [w:] *Jakość prawa*…, s. 59.

[76] Zob. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawno porównawcza*, Szczecin 2013, s. 296 i n.

[77] J. Mazur, *Planowanie tworzenia prawa w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1986, s. 13.

[78] S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego*…, s. 149 i n.

[79] J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa*, PiP 1973, z. 11, s. 6.

[80] Zob. M. Górski, *Kierunki przekształceń ustawodawstwa dotyczącego gospodarowania odpadami wynikające ze zmian w prawie unijnym*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 35 i n.

komunalnymi wymaga podejmowania i realizacji rozwojowych działań legislacyjnych nastawionych na przyszłość, a nie tymczasowe łatanie dziurawego systemu prawnego, który staje się coraz bardziej niewydolny. Planowe i racjonalne tworzenie prawa powinno zawczasu przygotowywać warunki niezbędne do odpowiedniego pod względem ilości i jakości procesu realizacji funkcji regulacji prawnych. Decyzje legislacyjne dotyczące systemu gospodarki odpadami komunalnymi nie mogą być kształtowane na podstawie przesłanek pozostających w polu wiedzenia odrębnych interesów podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami. Planowane zmiany regulacji prawnych dotyczące zasad postępowania z odpadami komunalnymi powinny wynikać z określonej koncepcji hierarchicznie powiązanych celów ogólnych w gospodarce odpadami, w której cele cząstkowe (sektorowe np. w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji czy dotyczące postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym) łączone będą z dążeniem do osiągnięcia celów horyzontalnych systemu prawa gospodarki odpadami. Cele krótkookresowe w prawie gospodarki odpadami powinny zatem być ustalane z uwzględnieniem konieczności osiągania celów ogólnych prawa ochrony środowiska. Związki między celami regulacji prawnych dotyczących postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów i całości systemu prawa gospodarki odpadami to jeden z najbardziej istotnych obszarów badań prawa gospodarki odpadami. Zagadnienia te muszą być brane pod uwagę przy badaniu ogólnosystemowym prawa gospodarki odpadami komunalnymi. Według M. Górskiego, „dokonując zmian regulacji prawnych należy mieć na uwadze, iż takie przemodelowanie zapewne wpłynie na stosunki prawne nawiązane na podstawie zmienianych przepisów oraz wynikające z nich prawa i obowiązki”[81]. W ocenie M. Rudnickiego, zbudowanie optymalnego prawnofinansowego modelu komunalnej gospodarki odpadami w Polsce powinno opierać się na dwóch podstawowych założeniach: 1) „odpowiedzialność za realizację celów komunalnej gospodarki w dziedzinie odpadów musi być jasno i precyzyjnie przypisana w systemie prawnym władzom publicznym na szczeblu lokalnym […], 2) […], żeby władze lokalne mogły z nałożonych na nie zadań się wywiązać, muszą posiadać pakiet odpowiednich instrumentów prawno-finansowych i administracyjnych, w tym możliwość dysponowania wydzielonym strumieniem dochodów związanych z gospodarką odpadami, umożliwiającym realizację inwestycji infrastrukturalnych, prawem własności odpadów odbieranych od mieszkańców i innych podmiotów, a także możliwość wpływania na kształt lokalnego rynku gospodarki odpadami poprzez stanowienie i egzekwowanie przestrzegania prawa miejscowego”[82].

[81] M. Górski, *Gmina jako właściciel odpadów komunalnych*, PK 2010, nr 5, s. 39.

[82] M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 198.

W nowym modelu systemu gospodarki odpadami komunalnymi, gmina przejęła pełne władztwo nad odpadami komunalnymi, to znaczy za ich odebranie od wytwórców oraz zagospodarowanie zgodnie z prawem[83]. Na podstawie art. 3a ust. 1 u.cz.p. gminy, które realizują zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[84], są obowiązane do: 1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub 2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[85], lub 3) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[86]. Jak wynika z art. 3b ust. 1 u.cz.p.[87], gminy są obowiązane osiągnąć do 31 grudnia 2020 r.: 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo; 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych[88] i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Warto zwrócić uwagę, że model prawny systemu gospodarki odpadami komunalnymi Stuttgartu opiera się w szczególności na zasadzie: unikania wytwarzania odpadów i zmniejszania ich ilości. Punktem ciężkości koncepcji stuttgarckiej jest zagospodarowanie odpadów. Władze samorządowe podejmują działania zmierzające do umożliwienia mieszkańcom segregacji odpadów. W tym celu ustawiane są pojemniki na odpady w ogólnie dostępnych placach. Głównym sposobem usuwania odpadów, nie nadających się do wykorzystania jako surowce wtórne, jest ich spalanie. W gospodarce odpadami komunalnymi wykorzystywane są metody polegające na oddziaływaniu właścicieli nieruchomości za pomocą zmniejszania opłat. Polega to m.in. na wystawianiu obok pojemników, za które pobierane są opłaty, pojemników na odpady (np. papier), za które nie są pobierane opłaty. Obowiązuje jednak zasada, zgodnie z którą wysokość opłat musi pokrywać wszelkie wydatki. Pobierane opłaty nie mogą przynosić ani zysku, ani straty[89].

---

[83] M. Górski, *Obowiązki gmin związane z wprowadzaniem nowego systemu*, [w:] M. Górski, K. Nowacki, *Prawne i organizacyjne obowiązki*…, s. 70.

[84] Por. B. Głowiak, E. Kempa, T. Winnicki, *Podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 1985, s. 240.

[85] Dz.U., nr 19, poz. 100 ze zm.

[86] Dz.U., nr 19, poz. 101 ze zm.

[87] Por. J. Jerzmański, *Poziomy recyklingu*, *odzysku i redukcji ilości odpadów za 2012 r. Czy gminy zapłacą kary?*, PK 2012, nr 9, s. 22.

[88] Zob. J. Jerzmański, *Odpady budowlane*, PK 2011, nr 10, s. 15.

[89] A. Jędraszko, *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1994, s. 378.

24.4. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie

Jednym z podstawowych instrumentów prawnych dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie. W celu wykonania zadań wynikających z analizowanej ustawy każda gmina ma obowiązek przyjąć uchwałę ustalającą szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku (nazywaną regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminie – regulaminem) na swoim terenie[90]. Uchwała jest formą oświadczenia woli organu kolegialnego. Charakterystyczny dla uchwał organów samorządu jest ich przedmiot w postaci określonej sprawy publicznej[91]. Podstawą funkcją regulaminu jest ochrona porządku i czystości w gminie. M. Stahl podkreśla, że „Stanowienie prawa jest formą władczą, zewnętrzną w przypadku aktów prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrzną w przypadku aktów normatywnych mających zasięg obowiązywania ograniczony do relacji wewnątrz administracji publicznej. Wykonywanie funkcji prawodawczych przez administrację samorządu terytorialnego zaliczane jest do istotnych, znaczących i niezbędnych środków prawnych realizacji zadań samorządu”[92].

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Opinia nie ma charakteru wiążącego. W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi gmina podejmuje uchwały o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym[93]. Normy prawne stanowiące podstawę funkcjonowania system postępowania z odpadami komunalnymi powinny jasno określać prawa i obowiązki gminy i jej mieszkańców oraz zapewniać gwarancje ich przestrzegania. Czytając przepisy u.cz.p. można mieć poważne wątpliwości dotyczące skutecznej realizacji tego postulatu przez ustawodawcę.

Regulamin jest aktem prawa miejscowego[94]. Należy on do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. D. Dąbek analizuje akty prawa miejscowego na trzech płaszczyznach: konstytucyjnej, ustrojowej i materialnej, które pozwalają sformułować „swoistą eklektyczną definicję legalną aktu prawa miejscowego”[95]. Według tej autorki, samo pojęcie „prawo miejscowe”

---

[90] Zob. H. Rot, *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, [w:] H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 31 i n.

[91] A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 46–47.

[92] M. Stahl, *Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 130.

[93] Por. Z. Bukowski, *Uchwały wdrażające nowy system*, „Recykling” 2012, nr 9, s. 16–18.

[94] Zob. też, J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, ST 2008, nr 1–2, s. 88.

[95] D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 68.

nie jest jednoznaczne i może być rozpatrywane w różnych aspektach: zakresu jego terytorialnego obowiązywania, podmiotu stanowiącego prawo miejscowe oraz charakteru prawnego tych aktów[96]. Uwzględniając te kryteria, przez prawo miejscowe D. Dąbek rozumie: „akty normatywne, których zakres obowiązywania ogranicza się do części terytorium państwa (niezależnie od charakteru organu, który je ustanowił, zaliczać się tu będzie zatem zarówno prawo stanowione przez organy terenowe oraz prawo stanowione przez organy centralne, jak też niezależnie od charakteru prawnego tych aktów: zarówno prawo powszechnie obowiązujące, jak i wewnętrzne), albo – akty stanowione przez organy lokalne (niezależnie od jego charakteru, zarówno więc akty o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrzne, a więc skierowane i wiążące wyłącznie podmioty pozostające w stosunku zależności służbowej lub organizacyjnej od organu wydającego akt), albo – tylko stanowione przez organy lokalne akty o charakterze powszechnie obowiązującym"[97]. Według R. Lewickiej, akty prawa miejscowego to „konstytucyjnie wyodrębniona kategoria aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze podstawowym, stanowionych przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, posiadających moc obowiązującą na obszarze działania tych organów"[98]. J. Starościak w określeniu „prawo miejscowe" widzi „prawo, które obowiązuje wyłącznie na części terytorium państwowego. Może ono być wydawane bądź to przez organy centralne, bądź też przez organy terenowe"[99]. E. Ochendowski pojęcie prawa miejscowego rozpatruje w dwóch aspektach; 1) podmiotu stanowiącego prawo miejscowe i 2) zakresu terytorialnego obowiązywania prawa[100]. W art. 4 u.cz.p. ustawodawca wprowadził dla każdej gminy nakaz wydania odrębnej uchwały ustalającej szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów prze-

[96] *Ibidem*, s. 67.

[97] *Ibidem*, s. 67–68.

[98] R. Lewicka, *Akty prawa miejscowego*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, *cz. 1*, *Ustrój*, Warszawa 2010, s. 13.

[99] J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji* (*Źródła prawa administracyjnego*), Warszawa 1973, s. 88.

[100] E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 159.

znaczonych do użytku publicznego; 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada gminy powinna dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu. W orzecznictwie wyrażono pogląd, według którego „1. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. przesądzają o naruszeniach przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, które obliguje organ nadzoru do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części. 2. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie art. 4 ust. 2 u.c.p.g., ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. 3. Regulamin utrzymania czystości i porządku obowiązuje na terenie gminy i do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy, kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w nim norm prawnych. Nie zachodzi potrzeba regulowania tej kwestii od strony podmiotowej w uchwale i określania kręgu adresatów”[101].

Umieszone przez ustawodawcę w art. 4 u.cz.p. wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma charakter wyczerpujący. Wynika z tego, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 u.cz.p. Przepis ten zawiera obligatoryjną treść normatywną regulaminu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.cz.p. w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w tym przepisie.

24.5. Obowiązki i uprawnienia w systemie gospodarki odpadami komunalnymi

W przepisach u.cz.p. mamy do czynienia z przeplataniem się wzajemnych praw i obowiązków gminy oraz właścicieli nieruchomości (rozdział 3 u.cz.p.). Obowiązki właścicieli nieruchomości reguluje w szczególności art. 5 u.cz.p.[102]

[101] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13, LEX nr 1414568.

[102] Zob. A. Modrzejewski, *Właściciel nieruchomości w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, ST 2013, nr 1–2, s. 89.

W ramach tych obowiązków właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: 1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi; 2) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych; 3) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie; 4) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych; 5) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi; 6) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych; 7) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.

W myśl art. 2 ust. 3 u.cz.p., jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[103], lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany[104]. Zgodnie z art. art. 6 ust. 1 u.cz.p. właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek polegający na pozbywaniu się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływo-

[103] Tekst jedn.: Dz.U. 2000, nr 80, poz. 903 ze zm.

[104] Por. J. Jerzmański, *Kto jest właścicielem nieruchomości*, PK 2013, nr 8, s. 26.

wych i transportu nieczystości ciekłych lub 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi.

Treść art. 6 ust. 1 u.cz.p. reguluje funkcjonowanie tzw. systemu wolnego wyboru. Obejmuje on właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Ta grupa właścicieli nieruchomości jest zobowiązana do: 1) zawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej oraz 2) ponoszenia opłaty za świadczenie przedmiotowych usług. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, według, którego „Obowiązek wydania przez wójta decyzji o jakiej mowa w art. 6 ust. 7 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powstaje nie tylko w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ale również w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy wprawdzie zawarli takie umowy, ale nie udokumentowali faktu ich wykonywania dowodami płacenia za usługi w zakresie opróżniania takich zbiorników i transportu takich nieczystości”[105]. W innym orzeczeniu WSA w sposób wyraźny określił zakres obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z treści art. 6 ust. 1 u.cz.p. i uznał, że „Z brzmienia art. 6 ust. 1 i ust. 1a u.c.p.g. wynika założenie, że właściciel nieruchomości (współwłaściciel) może tylko w jeden sposób wykonać obowiązek pozbycia się odpadów komunalnych zebranych na terenie nieruchomości tj. przez zawarcie umowy z właściwym podmiotem, zapłatę za wykonaną usługę oraz przez udokumentowanie wykonania obowiązku przez okazanie umowy i dowodów opłacenia usługi. Właściciel bez upoważnienia zawartego w odrębnej uchwale gminy nie może, więc w inny sposób niż wskazany wyżej (w ustawie) wykonać obowiązku pozbycia się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych”[106].

W związku z obowiązkiem uiszczania opłat wójt z urzędu wydaje decyzję, w której ustala: 1) obowiązek uiszczania przez właścicieli nieruchomości na rzecz gminy opłat za wykonywanie przez nią powyższych obowiązków, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*[107]; 2) wysokość tych opłat, wyliczonych z uwzględnieniem stawek; 3) terminy ich uiszczania oraz 4) sposób i terminy udostępniania pojemników w celu ich opróżnienia.

---

[105] Wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., II SA/Ke 628/10, LEX nr 753318.

[106] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia z dnia 25 listopada 2009 r., I SA/Bk 356/09, LEX nr 533933.

[107] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 749 ze zm.

Należy pamiętać, że utrzymanie czystości i porządku realizuje potrzebę i jednocześnie prawo człowieka do życia w środowisku pozbawionym zanieczyszczeń. W utrzymanie czystości i porządku wpisany jest zatem w sposób naturalny obowiązek. Ktoś lub coś musi zapewnić czystość i porządek na terenie gminy. Stan ten nie może istnieć sam z siebie przy założeniu, że mamy do czynienia prawidłowo funkcjonującym systemem wykonywaniem zadań przez gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku. W ramach obowiązków gmina jest zobowiązana do określonych świadczeń oraz do wydawania odpowiednich regulacji prawnych. W ocenie J. Wyporskiej-Frankiewicz, „Zadania przypisane administracji zostały określone normatywnie. Można je opisać jako obowiązek podjęcia aktywnej działalności przez konkretny podmiot administracji publicznej – ten, któremu dane zadanie zostało powierzone. Mają one zatem charakter obowiązków prawnych. Ich wykonanie zostało poddane kontroli sądowej, niewykonanie powoduje natomiast odpowiedzialność prawną podmiotów administracji. Nadto przypisane administracji zadania rodzą uprawnienia dla obywateli”[108].

Model prawny systemu postępowania z odpadami komunalnymi zakłada istnienie obowiązków po stronie gminy do podejmowania działań, które spowodują i zapewnią realizację nałożonych nią zadań. Obowiązki gminy pozostają zatem w ścisłym związku z generalną powinnością ochrony środowiska. Jest ona podstawowym warunkiem utrzymania czystości i porządku. Należy zaznaczyć, że ustalony model zadań gminy zobowiązanej prawem do zapewnienia utrzymania czystości i porządku będzie miał bezpośredni wpływ na zachowanie się mieszkańców wspólnoty samorządowej korzystających z prawa do środowiska[109]. W teorii i praktyce prawa administracyjnego formułowane były od dawna postulaty i tezy dotyczące kompleksowości ujęć zadań gminy.

Obowiązki gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku nie mają charakteru powszechnego, tak jak obowiązek ochrony środowiska. Ograniczają się one do władz samorządowych, a nie do wszystkich, tak jak w przypadku ochrony środowiska. Zakres tego obowiązku jest i tak bardzo szeroki. Prawo ochrony środowiska ustanawia różne warunki ograniczające zakres omawianego obowiązku. Zasięg tego obowiązku może być wyznaczony poprzez oznaczenie dóbr i wartości, których zagrożenie powoduje jego wykonanie. O tym, jakie dobra i wartości znajdują się na tej liście, decyduje ustawodawca. Do wartości takich odwołuje się np. Konstytucja w art. 5[110].

Na podstawie art. 6a ust. 1 u.cz.p. rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie albo wskazane obowiązki. Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę pono-

[108] J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 39.

[109] Zob. też, M. Duczmal, *Najczęściej zadawane pytania. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – cz. I*, OiŚ 2011, nr 4, s. 28–42.

[110] Por. A. Krzywoń, *Konsytucja RP a środowisko*, PiP 2012, z. 8, s. 6 i n.

szoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków[111]. Opłata jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości[112]. Ustalając opłaty, rada gminy określa terminy ich uiszczania. Opłaty nieuiszczone w wyznaczonym terminie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W orzecznictwie wyrażono pogląd według, którego „Przejęcie przez gminę ciążącego na właścicielu nieruchomości obowiązku usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, prowadzi do wniosku, że poprzez czynności konkludentne dochodzi w istocie do powstania stosunku zobowiązaniowego dotyczącego usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez gminę, za pobraniem opłaty według stawek ustalonych przez radę gminy. To z kolei pozwala przyjąć, iż opłaty pobierane od właściciela określonej nieruchomości są zbliżone do ceny za świadczoną przez gminę usługę, polegającą na usuwaniu i unieszkodliwianiu odpadów. Oznacza to, że opłaty pobierane przez organ gminy w tym zakresie nie mogą być pobierane od właścicieli nieruchomości w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej”[113].

Na podstawie art. 6c ust. 1 u.cz.p. gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.cz.p.). W orzecznictwie wyrażono pogląd, według którego „1. Przepis art. 6c u.c.p.g. nie pozwala na dokonanie ograniczeń podmiotowych, to znaczy na wybranie przez gminę, od właścicieli których nieruchomości niezamieszkałych odpady będą odbierane. 2. Skoro celem funkcjonowania u.c.p.g. jest objęcie jej regulacjami wszystkich właścicieli nieruchomości na terenach gmin, to przepis art. 6c ust. 2 u.c.p.g. trzeba odczytywać jako swoiste rozwinięcie tego celu (sposób jego realizacji). 3. Tylko w przypadku właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ustawodawca zezwolił radzie gminy przy określaniu warunków opłat na zróżnicowanie stawek opłat, na wprowadzenie zwolnień przedmiotowych, na ustanawianie dopłat dla tych właścicieli nieruchomości, jeżeli spełniają ustalone przez radę kryteria, a także pozwolił na szczegółowe określenie zasad ustalania tych opłat (art. 6k ust. 4 u.c.p.g.)”[114].

---

[111] Zob. też, A. Goetel, *Proekologiczna polityka podatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2010, nr 12, s. 68.

[112] Por. Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 58 i n.

[113] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 386/08, LEX nr 529877.

[114] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2013 r., II SA/Wr 551/13, LEX nr 1405185.

B. Draniewicz zwraca uwagę na problemy z realizacją obowiązków w odniesieniu do nieruchomości trudno dostępnych. Dotyczą one jego zdaniem, nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Gminy powinny korzystać z „odpowiedniego ukształtowania uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę, w szczególności ilości odpadów komunalnych, częstotliwości i sposobu świadczenia usług"[115]. W ocenie S. Biedugnisa i J. Cholewińskiego, wybranie techniczno-funkcjonalnych rozwiązań systemu wywozu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych wpływa na uzyskiwane efekty działania – eksploatacyjną i środowiskową skuteczność systemu – a jednocześnie determinuje wielkość niezbędnych do poniesienia nakładów inwestycyjnych i kosztów bieżącej działalności[116].

Według art. 6d ust. 1 u.cz.p.[117], wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów[118]. Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu[119]. Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotyczy właścicieli nieruchomości: 1) na których zamieszkują mieszkańcy oraz 2) na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz powstają odpady komunalne[120]. Powstanie obowiązku ponoszenia opłaty jest zróżnicowane i zależy od tego czy jest to nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy lub czy jest to nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Przy różnicowaniu obowiązku ponoszenia opłaty należy uwzględnić elementy, które mają wpływ na ilość odpadów komunalnych. Wśród czynników wpływających na ilość odpadów komunalnych E.S. Kempa wymienia: 1) liczbę mieszkańców objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi, 2) wielkość gminy[121]. Drugi czynnik kształtują takie parametry jak: stopień wyposażenia mieszkań w instalacje, bardziej rozbudowane i zróżnicowane zakłady i instytucje infrastruktury miejskiej, brak możliwości unieszkodliwiania odpadów (przynajmniej częściowo) we

[115] B. Draniewicz, *Uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Komentarz do wyroku WSA we Wrocławiu z 24 października 2013 r. (II SA/Wr 551/13)*, PiŚ 2013, nr 4, s. 130.

[116] S. Biedugnis, J. Cholewiński, *Optymalizacja gospodarki*…, s. 41.

[117] TK w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. K 17/12 orzekł, że art. 6d ust. 1 i art. 6e u.cz.p. są zgodne z art. 2 oraz z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[118] Zob. K. Gruszecki, *Nieprzeprowadzenie przetargu na odbiór odpadów komunalnych. Niedostateczne sankcje?*, PK 2013, nr 2, s. 22.

[119] Z. Bukowski, *Przetarg na odbieranie odpadów komunalnych*, „Recykling" 2012, s. 16.

[120] J. Jerzmański, *Nowelizacja ustawy u.c.p.g. Problemy z mieszkańcami*, PK 2011, nr 11, s. 40.

[121] E.S. Kempa, *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983, s. 61.

własnym zakresie (np. przez kompostowanie w ogródkach przydomowych) oraz struktura socjalna[122].

Jak wynika z art. 6 h. u.cz.p.[123], właściciele nieruchomości na których: 1) zamieszkują mieszkańcy oraz 2) nie zamieszkują mieszkańcy, lecz powstają odpady komunalne, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. RIO w jednej ze swoich uchwał uznała, że „Sposób ustalania wysokości opłaty przyjęty w ustawie z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opiera się na systemie składania deklaracji, w której zobowiązany do złożenia tej deklaracji samodzielnie dokonuje obliczenia wysokości opłaty. System ten, powoduje że złożenie poprawnej deklaracji nie wymaga wydawania decyzji administracyjnych o wysokości tej opłaty. Jedynie w przypadku niezłożenia deklaracji bądź uzasadnionych wątpliwości co do danych w niej zawartych wójt, w drodze decyzji, która ma charakter deklaratoryjny, określi wysokość opłaty, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki. Tylko w tych przypadkach wójt jest uprawniony do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi"[124].

W praktyce stosowania przepisów u.cz.p. dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi istnieje niebezpieczeństwo, że system opłat nie będzie skutecznym instrumentem zasady ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi. Opłaty ustalone na wysoki poziomie mogą zachęcać właścicieli nieruchomości do omijania przepisów i pozbywania się odpadów w sposób nielegalny. Model systemu opłat w gospodarce odpadami komunalnymi powinien być w odczuciu społecznym odbierany jako zgodny z „zasadą zanieczyszczający płaci.

Opłaty w gospodarowaniu odpadami komunalnymi powinny być stosowane odpowiednio do wielkości wytwarzanych odpadów, zgodnie z procedurą administracyjną określoną w u.cz.p. W pewnych sytuacjach właściciele nieruchomości jako konsumenci końcowi nie ponoszą w formie szczególnej opłaty, o której mowa w art. 6h u.cz.p., realnych kosztów np. całkowitej eliminacji odpadów komunalnych, które są wytwarzane na terenie nieruchomości. Nie oznacza to wyjątku od zasady „zanieczyszczający płaci". W takich sytuacjach koszt eliminacji tego rodzaju odpadów jest np. uwzględniany dodatkowo (pośrednio) w różnego rodzaju podatkach i opłatach. Jak wynika z treści art. 6 k ust. 3 u.cz.p., rada gminy określa niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny[125]. Generalnie

[122] *Ibidem*.

[123] TK w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. K 17/12 orzekł, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 6c u.cz.p. są zgodne z art. 2 Konstytucji, art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.cz.p. są zgodne z art. 2 Konstytucji oraz, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 u.cz.p. są zgodne z art. 2 Konstytucji.

[124] Por. uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 18 października 2012 r., sygn. 94/12, LEX nr 1224608.

[125] TK w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. K 17/12 orzekł, że art. 6k ust. 3 i art. 6j ust. 2a u.cz.p., są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

przyjmuje się, że sortowanie odpadów powinno być prowadzone m.in. w celach związanych z: odzyskiwaniem surowców wtórnych, oszczędnego wykorzystania miejsc przeznaczonych na składowanie odpadów lub ze względów społecznych. Takie surowce jak np. papier lub drewno nie powinny być składowane z powodów ekologicznych i ekonomicznych[126]. Jak podkreśla B. Kozłowska, selektywne gromadzenie odpadów powoduje zdecydowane pogorszenie wartości opałowej odpadów przeznaczonych do spalania. Istotne, jej zdaniem, jest to jakie frakcje odpadów są selektywnie gromadzone. Jeżeli wydzielane z całej masy odpadów są frakcje szkła i metalu, to niewątpliwie wpływa to na wzrost wartości opałowej, jeżeli selekcjonowane są także: papier tektura oraz tworzywa sztuczne, to wartość opałowa maleje[127]. Jej zdaniem, ważne jest przed przystąpieniem do wdrażania różnych metod selektywnej zbiórki, określenie procesu, jaki chcemy zastosować do ostatecznego unieszkodliwiania[128]. Słusznie podnosi J. Ciechanowicz, twierdząc, że „Segregowanie odpadów nie będzie miało sensu, jeśli nie przewidzi się wielu możliwości ich zagospodarowania. Wszystkie te uwarunkowania nie będą miały szans na powodzenie, jeśli mieszkańcy nie zrozumieją celowości takich działań"[129]. Z tego powodu tak ważna jest, jej zdaniem, edukacja ekologiczna. Wydajność selektywnej zbiórki odpadów w dużym stopniu zależy od składu i ilości odpadów[130].

W ramach systemu bodźców materialnego zainteresowania właścicieli nieruchomości, na terenie których wytwarzane są odpady komunalne, mogą funkcjonować dwie grupy bodźców: 1) wyspecjalizowane oraz 2) syntetyczne[131]. Opłaty w gospodarowaniu odpadami komunalnymi spełniają w ten sposób bezpośrednio lub pośrednio funkcję bodźcową. W opłatach tych widoczne są trzy elementy składowe: 1) przymusu, 2) inspiracji oraz 3) zachęty[132]. Szczególnie istotne dla właścicieli nieruchomości w gospodarowaniu odpadami komunalnymi są elementy przymusu. Powstają one w drodze stwarzania zależności ekonomicznych, a w ich ramach – zależności finansowych[133].

Opłaty w gospodarce odpadami komunalnymi pełniące funkcję redystrybucyjną zostały uznane przez OECD jako instrument zgodny z zasadą ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami. Warto zaznaczyć, że częściowa pomoc dla

---

[126] J. Hüskens, *Techniczne możliwości przetwarzania i automatycznego sortowania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 47.

[127] B. Kozłowska, *Zmiana filozofii tworzenia programów gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999, s. 64.

[128] *Ibidem*.

[129] J. Ciechanowicz, *Ustawa o odpadach. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 1998, s. 78.

[130] A. Jędrczak, *Skład morfologiczny odpadów zbieranych selektywnie*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty*…, s. 203.

[131] E. Kocierz, *Z teorii bodźców ekonomicznych*, Warszawa 1970, s. 47.

[132] *Ibidem*, s. 153.

[133] *Ibidem*.

właścicieli nieruchomości, którzy podejmują działania bardziej rygorystyczne, niż przewidują normy obowiązujące, jest w świetle analizowanej zasady dopuszczona i legalna.

W ocenie KE, najlepszym sposobem poprawy zarządzania odpadami jest połączenie następujących instrumentów finansowo-prawnych: 1) opłaty za składowanie i spalanie lub zakaz składowania i spalania, 2) systemy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów oraz 3) systemy odpowiedzialności producentów[134].

W prawie gospodarki odpadami komunalnymi opłatami objęty jest cały szereg działań. W praktyce mogą wystąpić sytuacje, w których opłaty będą za niskie dla pokrycia wszystkich kosztów i szkód wywołanych przez faktyczne emisje zanieczyszczeń spowodowanych przez odpady[135]. Wiele do życzenia może pozostawiać także efektywność administrowania opłatami przez gminę. Znaczna część środków pochodzących z opłat w gospodarce odpadami komunalnymi jest przeznaczana na pokrycie kosztów administracyjnych związanych z systemem zarządzania nimi[136]. W ocenie T. Pająka i G. Wielgosińskiego, „Współczesny model opłat musi podążać za obecnie wdrażanymi systemowymi rozwiązaniami w dziedzinie zagospodarowania odpadów, a wynikające stąd niewątpliwie wyższe opłaty za unieszkodliwianie odpadów – proporcjonalne do standardu ekologicznego proponowanego przez nowy system zagospodarowania odpadów – muszą zostać bezpośrednio przeniesione na mieszkańców jako głównych „klientów" tego systemu"[137]. Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje: 1) w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec; 2) w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określa art. 6j u.cz.p.[138] Zgodnie z art. 6k ust. 1 u.cz.p.[139], rada gminy, w drodze uchwały: 1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.cz.p oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na

---

[134] Komunikat prasowy KE, *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów* z dnia 16 kwietnia 2012 r., dostępny na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-369_pl.htm?locale=en.

[135] *Ibidem*, s. 43.

[136] *Ibidem*, s. 42.

[137] T. Pająk, G. Wielgosiński, *Spalanie odpadów*…, s. 136.

[138] A. Ciechelska, *Opłata odpadowa – interpretacja zapisów ustawy*, PK 2012, nr 4, s. 39.

[139] Z dniem 19 grudnia 2013 r. art. 6k ust. 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, został uznany za niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji, przez pkt 5 wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 1593).

obszarze gminy; 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności[140]. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna uwzględniać koszty eksploatacji systemu wywozu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Opłaty komunalne, zdaniem B. Królikowskiego, mają zdecydowanie usługowy charakter; wiążą się z potrzebami ludności. Usługi komunalne związane z opłatami jak najbardziej bezpośrednio łączą się z procesami ich wytwarzania, nie mogą być wykonywane „na zapas" i magazynowane, ale są konsumowane w trakcie operacji usługowej[141]. S. Biedugnis, i J. Cholewiński uważają, że ogólną zasadą metody optymalizacji jest dwu lub nawet wieloetapowe podejście. W ramach pierwszego etapu badań ustala się wariant lub warianty o cechach optymalnych. W przypadku wystąpienia wariantów o zbliżonym poziomie wskaźnika ekonomicznej efektywności obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, niezbędne jest opracowanie założeń projektowych tych wariantów wraz oceną ekonomiczną i dokonanie sprawdzających badań optymalizacyjnych[142].

Według art. 6k ust. 2 u.cz.p., rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo[143]. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd według, którego „Przepisy art. 8 ust. 2b ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2005, nr 236, poz. 2008 ze zm.) oraz art. 10 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2007, nr 39, poz. 251 ze zm.) nie mogą być rozumiane jako wyłączające obowiązek określenia stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości w odniesieniu do odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych w sposób selektywny nawet w sytuacji, gdy gmina nie tworzy warunków do selektywnej zbiórki odpadów. Odstępując od ustalenia niższych stawek w odniesieniu do odpadów segregowanych, rada uniemożliwiła właścicielom nieruchomości ponoszenie niższych opłat za selekcjonowane przez nich odpady komunalne, w sytuacji gdy obowiązek odbierania takich odpadów ciąży na przedsiębiorcy"[144].

---

[140] Zob. też D. Synowiec, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi a podatek od towarów i usług*, OiŚ 2012, nr 2, s. 54–55.

[141] B. Królikowski, *Opłaty komunalne*, Wrocław 1974, s. 9.

[142] *Ibidem*, s. 42.

[143] Z dniem 19 grudnia 2013 r. art. 6k ust. 2 u.cz.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, został uznany za niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji, przez pkt 5 wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 1593).

[144] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1955/08, LEX nr 531161.

Określając warunki opłat, rada gminy może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat. Termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinny być ustalone z uwzględnieniem warunków miejscowych.

Zgodnie z art. 6m ust. 1 u.cz.p. właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany (art. 6m ust. 2 u.cz.p.). Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ, o którym mowa w ust. 1, lub elektroniczna skrzynka podawcza systemu teleinformatycznego urzędu gminy potwierdza, w formie dokumentu elektronicznego, złożenie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 6m ust. 3 u.cz.p.). Przepisy u.cz.p. regulują także warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług.

Zezwolenie jest wymagane na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: 1) opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, 2) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, 3) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (u.s.d.g.)[145] (art. 9b ust. 1 u.cz.p.). Rejestr działalności regulowanej[146] w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[147]. Zdaniem NSA, „Organ gminy właściwy do udzielenia pozwolenia na prowadzenie określonej działalności nie może samodzielnie określać wymagań, lecz ma obowiązek ustalić, czy przedsiębiorca

[145] Tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm.

[146] Zob. M. Górski, *Rejestr działalności regulowanej. Zasady dokonywania wpisu*, PK 2012, nr 3, s. 30–31.

[147] Por. G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 102.

spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane dla wykonywania oznaczonej działalności"[148].

Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości[149]. Zdaniem M. Górskiego, obowiązek uzyskania wpisu ustawa adresuje generalnie do każdego przedsiębiorcy, chcącego prowadzić na terenie gminy działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (w ramach każdego z systemów)[150]. Na podstawie art. 9n ust. 1 u.cz.p. podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Sprawozdanie takie jest następnie przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. Podmiot, który prowadzi działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, powinien sporządzać kwartalne sprawozdania. Obowiązek składania kwartalnych sprawozdań dotyczy podmiotów faktycznie świadczących usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zgodnie z umowę. Sama okoliczność zgłoszenia i uzyskania wpisu danego podmiotu do gminnego rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów, w sytuacji gdy na terenie tej gminy podmiot nie prowadził działalności polegającej na zbieraniu odpadów, nie tworzy obowiązku składania sprawozdań, o jakich mowa w art. 9n ust. 1 u.cz.p.

Działalność przedsiębiorcy od strony ogólnej regulują przepisy u.s.d.g. Od strony szczegółowej warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług przez przedsiębiorcę ubiegającego się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wyznaczają przepisy u.cz.p.

W tym celu rada gminy została wyposażona w prawo do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych uwzględniającego opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań (art. 7 ust. 3a u.cz.p.). Od strony formalnej zezwolenie takie oznacza dopuszczenie przedsiębiorcy do wykonywania wyżej opisanej działalności gospodarczej. Wymaga to wcześniejszego stwierdzenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce świadczenia usług, że przedsiębiorca spełnia warunki określone w przepisach prawa. Zezwolenie takie potwierdza jednocześnie, że nie występują przeszkody na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej po-

[148] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1664/10, LEX nr 1151984.

[149] Zob. M. Górski, *Zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wpis do rejestru działalności regulowanej*, PK 2012, nr 2, s. 26–27.

[150] M. Górski, *Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy*, PK 2011, nr 10, s. 18.

legającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Oznacza to w konsekwencji, że przedmiotowe zezwolenie będzie mogło być wydane po sprawdzeniu możliwości wykonywania tej działalności przez konkretnego przedsiębiorcę, który będzie musiał spełniać warunki wykonywania działalności określone w rozdziale 4 u.cz.p.[151] W orzecznictwie SN wyrażony został pogląd według, którego „Kształtując wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych, gmina zobowiązana jest respektować postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami"[152].

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy (art. 9u ust. 1 u.cz.p.)[153]. Marszałek województwa sprawuje kontrolę nad prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

Według art. 9x ust. 1 pkt 3 u.cz.p., przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie przekazuje odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 2000 zł za pierwszy ujawniony przypadek.

Decyzja w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej jest decyzją związaną. W każdym przypadku stwierdzenia wyczerpania znamion deliktu administracyjnego, jakim jest nieprzekazywanie przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, właściwy miejscowo wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany jest nałożyć na takiego przedsiębiorcę karę pieniężną. Ustalenie wysokości kary podlega uznaniu organu administracji publicznej. Prawodawca określił dolną i górną granicę wysokości kary.

Stosownie do art. 9 zc u.cz.p., przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 2–4, art. 9y ust. 1 pkt 2–4 i art. 9z ust. 4, właściwy organ bierze pod uwagę stopień szkodliwości czynu, zakres naruszenia oraz dotychczasową działalność podmiotu. Zgodnie z art. 38 ust. 2 pkt 2 u.o., uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa

[151] Por. M. Górski, *Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej*, PK 2012, nr 4, s. 24–25.

[152] Wyrok SN z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt III SK 37/09, LEX nr 987760.

[153] Zob. M. Górski, *Uprawnienia kontrolne organów samorządu terytorialnego*, PK 2010, nr 10, s. 23.

regionalne instalacje do przetwarzania odpadów w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Obowiązek wynikający z art. 9e ust. 1 pkt 2 u.cz.p. nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem art. 9l ust. 2 tej ustawy przewiduje sytuację, w której podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest uprawniony do przekazywania do instalacji zastępczej zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, przeznaczonych co do zasady do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, a także, iż stosownie do art. 38 ust. 2 pkt u.o., za przyczyny uzasadniające przekazywanie wspomnianych odpadów do składowania do instalacji zastępczej mogą zostać uznane różne stany faktyczne, które doprowadziły do sytuacji, o jakiej mowa w przywoływanym unormowaniu, stwierdzić należy że to, czy przyczyny takie zachodzą nie może być oceniane jedynie przez podmiot odbierający odpady. Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie jest uprawniony do dokonywania samodzielnej oceny wyboru regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, kierując się warunkami cenowymi, które są dla niego korzystniejsze z punktu widzenia rachunku ekonomicznego działalności gospodarczej, którą prowadzi.

Obowiązkiem prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, wynikającym z przepisów u.cz.p. oraz z u.o., jest przyjmowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, zebranych z danego regionu gospodarki odpadami komunalnymi. Istnieje zatem obowiązek oddawania odpadów komunalnych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, a nie do instalacji mającej status instalacji zastępczej, o ile podmiot prowadzący instalację wskazaną nie odmówi ich przyjęcia (z powodu awarii lub z innych przyczyn). Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie jest uprawniony do samodzielnego decydowania, czy kierować przedmiotowe odpady do instalacji regionalnej, czy zastępczej, w wyniku jedynie własnej oceny, czy są ku temu spełnione przesłanki. Uznanie, że podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości same mogą tę kwestię oceniać doprowadzić mogłoby do sytuacji, że do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych kierowane byłyby tylko niektóre odpady, w niewielkich ilościach – według uznania podmiotów odbierających je od właścicieli nieruchomości – co w konsekwencji doprowadziłoby do wykorzystania jedynie części mocy przerobowych regionalnej instalacji. Ustawodawca zdecydował, że zasadą jest kierowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów

komunalnych, a wyjątki od tej zasady wynikają z wyraźnych regulacji ustawowych. Ocena, czy zachodzą te wyjątki nie może być dowolna i dokonywana przez podmioty zobowiązane do kierowania wspomnianych odpadów do regionalnej instalacji do ich przetwarzania.

Przedstawione w tym rozdziale obowiązki wynikające z przepisów u.cz.p. są wykonywane przez gminy przede wszystkim ze względu na spełniane przez nie funkcje. Przez funkcje w takim znaczeniu należy rozumieć obiektywnie konieczną działalność władz samorządowych, skierowaną na osiągnięcie celów wskazanych w u.cz.p.

Utrzymanie czystości i porządku jest realizacją obiektywnej potrzeby człowieka związanej z prawem do środowiska wyznaczającym konieczność podjęcia przez władze samorządowe określonych form aktywności. Powinny one charakteryzować się także odpowiednią treścią, kierunkiem i rodzajem zadań w całej gospodarce odpadami. Znaczenie gospodarki odpadami komunalnymi wzrasta, gdy rozpatrujemy ją jako element szerokiego rozumianego obowiązku ochrony środowiska spoczywającego na władzach samorządowych. Zależność funkcjonalna między utrzymaniem czystości i porządku w gminach i obowiązkiem ochrony środowiska przejawia się m.in. w tym, że ten ostatni jest gwarancją prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Prawne znaczenie obowiązków dotyczących postępowania z odpadami polega na tym, że problemy ochrony środowiska nie mogą być rozwiązane w sposób optymalny, jeżeli nie bada się, nie uwzględnia i nie wykorzystuje funkcji prawa ochrony środowiska oraz zadań władz publicznych z tym związanych. We wszystkich naukach prawnych, a w nauce prawa ochrony środowiska w szczególności, bardzo ważna jest analiza potrzeb i interesów różnych grup społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo, w którym rośnie świadomość związana z ochroną środowiska, jest realnie zainteresowane zapewnieniem wysokiego poziomu prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi. Jest to proces wzajemnie zależny przede wszystkim od spełniania wielu funkcji przez prawo ochrony środowiska oraz od prawidłowego wykonywania zadań administracji samorządowej w gospodarce odpadami. Wydaje się, że zagadnieniom tym trzeba poświęcić coraz więcej uwagi zarówno w pracach badawczych, jak też przy projektowaniu zmian legislacyjnych zmierzających do zwiększenia skuteczności regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Jeżeli akcentujemy duże znaczenie ścisłego łączenia aspektów prawnych, gospodarczych i społecznych w procesie gospodarowania odpadami komunalnymi to wówczas nasuwa się oczywisty wniosek, że w grę wchodzą czynności zmierzające do lepszego ukształtowania modelu prawnego gospodarki odpadami. Jeżeli mówimy o systemie prawa gospodarki odpadami jako o zbiorze wzajemnie powiązanych regulacji prawnych, w którym występują ponadto związki z innymi systemami prawa, wówczas podstawowe znaczenie musi mieć struktura norm prawnych oraz sposób zapewnienia wykonania zadań organów administracji.

Rozdział 25. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów

25.1. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów w prawie Unii Europejskiej

Międzynarodowe przemieszczanie odpadów jest szczególnym rodzajem działalności objętym systemem prawa gospodarki odpadami. W prawie UE zagadnienia te są przedmiotem rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[1]. Rozporządzenie to uchyliło z dniem 12 lipca 2007 r. rozporządzenie Rady nr 259/93/EWG z 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar[2].

Wdrożenie przepisów rozporządzenia 259/93 nastąpiło w poprzednio obowiązującej ustawie z 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (u.m.o.o.)[3], która weszła w życie 2 października 2004 r. Przed wejściem w życie u.m.o.o. zagadnienia te regulowała ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. w rozdziale 8 zatytułowanym *Międzynarodowy obrót odpadami*[4]. Zorganizowanie i uregulowanie nadzoru i kontroli przemieszczania odpadów jest nową i niezwykle ważną potrzebą gospodarczą i ekologiczną wszystkich państw członkowskich UE, zwłaszcza w gospodarce odpadami[5]. Zdaniem J. Kukułki, „Możemy przeto stwierdzić, że potrzeby wyrastają z obiektywnych warunków bytowania uczestników stosunków międzynarodowych i relacji między nimi, a jednocześnie tworzą przesłanki dążeń do ich zaspokojenia"[6]. Przepisy tego aktu prawnego powinny być stosowane zgodnie z międzynarodowym prawem morza.

W rozporządzeniu nr 1013/2006 określone są procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia. Jego przepisy

---

[1] Dz.Urz.UE, L 190, 12 lipca 2006, s. 1 ze zm.

[2] Dz.Urz.UE, L 30, 6 lutego 1993, s. 1, ze zm.

[3] Dz.U., nr 191, poz. 1956 ze zm.

[4] Tekst jedn.: Dz.U. 2010, nr 185, poz. 1243 ze zm.

[5] Zob. W. Garczyński, *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów po 12 lipca 2007 r. w świetle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 25 i n.

[6] J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 259.

stosuje się do przemieszczania odpadów: a) pomiędzy Państwami Członkowskimi, na terytorium Wspólnoty lub z tranzytem przez państwa trzecie; b) przywożonych do Wspólnoty z państw trzecich; c) wywożonych ze Wspólnoty do państw trzecich; d) przewożonych w ramach tranzytu przez terytorium Wspólnoty, na trasie z oraz do państw trzecich[7]. Z zakresu stosowania przepisów rozporządzenia nr 1013/2006 wyłączone są m.in. działania obejmujące: a) wyładowywanie na wybrzeżu odpadów, w tym ścieków i pozostałości, wytworzonych w trakcie normalnej eksploatacji statków i platform przybrzeżnych pod warunkiem, że odpady te podlegają wymogom określonym w Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki z 1973 r.[8], zmodyfikowanej przez protokół z 1978 r. do tej konwencji Marpol lub wymogom określonym w innych wiążących dokumentach międzynarodowych; b) odpady wytwarzane na pokładach pojazdów, pociągów, statków powietrznych i pływających, chyba że odpady takie są wyładowywane w celu ich odzysku lub unieszkodliwienia. Procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody podlegają przemieszczenia następujących odpadów: 1) jeżeli mają być poddane procesom unieszkodliwiania: wszystkich odpadów; 2) jeżeli mają być poddane procesom odzysku: 3) wyszczególnionych w załączniku IV, który obejmuje m.in. odpady wyszczególnione w aneksach II i VIII Konwencji Bazylejskiej[9]; 4) wyszczególnionych w załączniku IVA; 5) niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III, IIIB, IV lub IVA; 6) mieszanin odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III, IIIB, IV lub IVA, chyba że zostały wyszczególnione w załączniku IIIA[10].

Przemieszczanie odpadów przeznaczonych wyraźnie do badań laboratoryjnych, służących ocenie właściwości fizycznych lub chemicznych tych odpadów albo ustaleniu, czy nadają się one do odzysku lub unieszkodliwienia, nie podlega procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody. Zamiast tego obowiązują wymogi proceduralne określone w art. 18. Ilość odpadów objętych wyłączeniem w przypadku wyraźnego przeznaczenia ich do badań laboratoryjnych odpowiada minimalnej ilości racjonalnie potrzebnej do prawidłowego przeprowadzenia ba-

[7] W. Garczyński, *Zasady transgranicznego przemieszczania odpadów po zmianie przepisów (Rozporządzenie 1013/2006) i nadzór nad ich przestrzeganiem*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007, s. 26 i n.

[8] Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki, sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r. wraz z załącznikami I, II, III, IV i V oraz Protokół z 1978 r. dotyczący tej konwencji, wraz z załącznikiem I, sporządzony w Londynie 17 lutego 1978 r. (Dz.U. 1987, nr 17, poz. 101 zał. z uzup.).

[9] Konwencja Bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz.U. 1995, nr 19, poz. 88 zał.); por. też E.S. Kempa, R. Zalwert, *Realizacja konwencji Bazylejskiej na granicy polskiej*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999, s. 39 i n.

[10] Zob. też. B. Draniewicz, *Problem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w kontekście międzynarodowego przemieszczania odpadów Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 30 listopada 2010 r. (I SA/WA 1929/10)*, OiŚ 2011, nr 3, s. 42–51.

dań w konkretnym przypadku i nie może przekraczać 25 kg. Działania polegające na przemieszczaniu zmieszanych odpadów komunalnych (kod odpadów 20 03 01) zebranych z gospodarstw domowych, także gdy odpady te zebrano również od innych wytwórców, do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania podlegają, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, tym samym przepisom, co przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia[11].

Zgłaszający, który zamierza zrealizować przemieszczenie odpadów, może dokonać zgłoszenia ogólnego obejmującego więcej niż jedno przemieszczanie, jeżeli w przypadku każdego z nich: a) odpady mają zasadniczo podobne właściwości fizyczne i chemiczne; oraz b) odpady przesyłane są do tego samego odbiorcy i do tej samej instalacji; oraz c) trasa przemieszczania podana w zgłoszeniu jest taka sama. Jeżeli wskutek nieprzewidzianych okoliczności nie można wysłać odpadów tą samą trasą, zgłaszający musi zawiadomić o tym jak najszybciej zainteresowane właściwe organy. Powinien tego dokonać, jeżeli to możliwe przed rozpoczęciem przemieszczania, o ile już wtedy wiadomo, że konieczna jest zmiana trasy. Nowego zgłoszenia należy dokonać w sytuacji, w której konieczność zmiany trasy jest znana przed rozpoczęciem przemieszczenia i pociąga za sobą obowiązek uwzględnienia innych właściwych organów niż te, których dotyczy zgłoszenie ogólne. Zainteresowane właściwe organy mogą uzależnić swoją zgodę na skorzystanie ze zgłoszenia ogólnego od późniejszego dostarczenia im dodatkowych informacji i dokumentacji.

Zgłoszenie dokonywane jest przy użyciu następujących dokumentów: a) dokumentu zgłoszeniowego określonego w załączniku IA oraz b) dokumentu przesyłania określonego w załączniku IB. Dokonując zgłoszenia, zgłaszający zobowiązany jest wypełnić dokument zgłoszeniowy oraz, w stosownych przypadkach, dokument przesyłania.

O prawidłowo dokonanym zgłoszeniu można mówić wtedy, jeżeli właściwy organ miejsca przeznaczenia stwierdzi, że dokumenty, zgłoszeniowy i przesyłania, zostały wypełnione, a zgłaszający dostarczył informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku II części 1 i 2, jak również wszelkie dodatkowe informacje i dokumentację, wyszczególnione w załączniku II część 3, do których dostarczenia został wezwany.

Zgłaszający ma obowiązek zawarcia umowy z odbiorcą umowy w sprawie odzysku lub unieszkodliwienia zgłaszanych odpadów. Dowód zawarcia powyższej umowy lub oświadczenie potwierdzające jej istnienie powinny być przedstawione zainteresowanym właściwym organom przy dokonywaniu zgłoszenia. Na żądanie zainteresowanego właściwego organu zgłaszający lub odbiorca zobowiązany jest do dostarczenia odpisu umowy lub innego dowodu wymaganego przez właściwy organ. Ponadto zgłaszający zobowiązany jest do ustanowienia gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia. Wiąże się z tym także obowiązek złożenia oświadczenia w tym zakresie poprzez wypełnienie odpowiedniej części

[11] Zob. D. Mikulski, *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów*, PK 2012, nr 7, s. 46.

dokumentu zgłoszenia. Gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie lub dowód ustanowienia gwarancji lub ubezpieczenia albo oświadczenie o ich ustanowieniu przekazywane są, jako element dokumentu zgłoszenia przy dokonywaniu zgłoszenia lub – jeżeli właściwy organ zezwolił na to na podstawie przepisów krajowych – w określonym terminie przed rozpoczęciem przemieszczenia.

Zgłoszenie obejmuje przemieszczanie odpadów od pierwszego miejsca wysyłki, w tym ich przejściowy lub ostateczny odzysk albo unieszkodliwianie. Jeżeli dalsze procesy przejściowe lub ostateczne mają miejsce w państwie innym niż pierwsze państwo przeznaczenia, ostateczny proces i miejsce, w którym się on odbędzie, wymieniane są w zgłoszeniu. Obowiązuje zasada, zgodnie z którą każde zgłoszenie obejmuje tylko jeden kod identyfikacyjny odpadów, z wyłączeniem: a) odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załącznikach III, IIIB, IV ani IVA. W takim przypadku podaje się tylko jeden rodzaj odpadów; b) mieszanin odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załącznikach III, IIIB, IV ani IVA, chyba że zostały wyszczególnione w załączniku IIIA. W takiej sytuacji należy podać kod każdego ze zmieszanych rodzajów odpadów w kolejności odpowiadającej ich udziałowi.

Umowa w sprawie odzysku lub unieszkodliwienia zgłaszanych odpadów powinna być zawarta i obowiązywać od momentu zgłoszenia przez cały okres trwania przemieszczenia do wydania zaświadczenia potwierdzającego, że dalsze procesy ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia zostały wykonane. W odniesieniu do wszystkich przemieszczeń odpadów, które wymagają zgłoszenia, wymagane jest ustanowienie gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia pokrywającego: a) koszty transportu; b) koszty odzysku lub unieszkodliwienia, w tym koszty niezbędnych procesów przejściowych; oraz c) koszty składowania przez okres 90 dni (art. 6 ust. 1).

Podstawowym celem gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia jest pokrycie kosztów powstałych w przypadku, gdy: a) przemieszczanie, odzysk lub unieszkodliwienie odpadów nie mogą zostać zrealizowane zgodnie z planem; oraz b) przemieszczanie albo odzysk lub unieszkodliwianie jest nielegalne. Gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie jest ustanawiane przez zgłaszającego albo w jego imieniu przez inną osobę fizyczną lub prawną i obowiązuje w momencie dokonania zgłoszenia, albo jeżeli wyrazi na to zgodę właściwy organ zatwierdzający gwarancję finansową lub równoważne ubezpieczenie, najpóźniej w momencie rozpoczęcia przemieszczenia oraz obowiązuje w stosunku do zgłaszanego przemieszczenia najpóźniej od momentu jego rozpoczęcia. Właściwy organ wysyłki zatwierdza gwarancję finansową lub równoważne ubezpieczenie, ich formę, postanowienia oraz objęte nimi kwoty.

Gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie obowiązuje w stosunku do zgłoszonego przemieszczania oraz realizacji odzysku lub unieszkodliwienia zgłoszonych odpadów oraz zabezpiecza je. Gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie podlegają zwolnieniu po otrzymaniu przez zainteresowany

właściwy organ zaświadczenia prowadzącego instalację o ostatecznym odzysku lub unieszkodliwieniu lub przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania. Jeżeli przemieszczane odpady są przeznaczone do przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania, a dalszy odzysk lub unieszkodliwianie odbywa się w państwie przeznaczenia, gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie mogą zostać zwolnione po opuszczeniu przez odpady instalacji przejściowej i otrzymaniu przez zainteresowany właściwy organ zaświadczenia potwierdzającego wykonanie operacji przejściowego odzysku lub unieszkodliwienia. W takiej sytuacji dalsze przemieszczanie do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania musi zostać zabezpieczone nową gwarancją finansową lub równoważnym ubezpieczeniem, chyba że właściwy organ miejsca przeznaczenia odstąpi od tego wymogu.

Właściwy organ miejsca przeznaczenia odpowiada za zobowiązania powstałe w przypadku nielegalnego przemieszczania lub za odbiór odpadów, jeżeli przemieszczanie albo proces odzysku lub unieszkodliwienia nie mogą zostać zrealizowane zgodnie z planem. Gwarancja lub równoważne ubezpieczenie podlega zwolnieniu po otrzymaniu przez zainteresowany właściwy organ zaświadczenia potwierdzającego, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów lub, w odpowiednich przypadkach, zaświadczenia z tej instalacji, że dalsze procesy ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia zostały wykonane w odniesieniu do procesu przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania danych odpadów. Zgłaszający może dokonać zgłoszenia ogólnego obejmującego więcej niż jedno przemieszczanie, jeżeli w przypadku każdego z nich: a) odpady mają zasadniczo podobne właściwości fizyczne i chemiczne; oraz b) odpady przesyłane są do tego samego odbiorcy i do tej samej instalacji; oraz c) trasa przemieszczania podana w zgłoszeniu jest taka sama. Z treści art. 19 wynika zakaz mieszania odpadów podczas przemieszczania. W okresie od rozpoczęcia przemieszczania do dostarczenia odpadów do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpady określone w dokumencie zgłoszeniowym lub w art. 18 nie mogą być mieszane z innymi odpadami. Właściwe organy miejsca wysyłki lub przeznaczenia mogą podać do wiadomości publicznej informacje o zgłoszeniach przemieszczenia, na które wydały zgodę, pod warunkiem, że informacja taka nie jest poufna zgodnie z przepisami krajowymi lub wspólnotowymi.

25.2. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów w prawie polskim

W prawie polskim podstawowe znaczenie wśród aktów prawnych regulujących zagadnienie międzynarodowego przemieszczania odpadów ma ustawa z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (u.m.p.o.)[12].

[12] Dz.U., nr 124, poz. 859 ze zm.

Analizowana ustawa dostosowuje przepisy krajowe do rozporządzenia nr 1013/2006. W u.m.p.o. uregulowane są zasady postępowania i wskazane organy właściwe do wykonywania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów. Przepisy u.m.p.o. określają także wymagania organizacyjno-prawne związane z realizacją zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów. Zasadniczym celem tej regulacji jest stworzenie kompleksowego i spójnego systemu kontrolowania przesyłania odpadów w celu ich odzysku, jak i unieszkodliwiania.

Porównując tytuł ustawy z 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami z tytułem ustawy z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wyraźnie widać, że zmieniona została nazwa przedmiotu regulacji prawnej z położeniem nacisku na przemieszczanie odpadów. W konsekwencji w ustaleniu zasadniczego przedmiotu ustawy nastąpiło odejście od międzynarodowego obrotu odpadami na rzecz międzynarodowego przemieszczania odpadów. Taka zmiana rezultatem przyjęcia priorytetów w prawie UE regulującym te zagadnienia. Osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska, racjonalności w gospodarce odpadami oraz uzyskanie wymiernej skuteczności w stosowaniu instrumentów prawnych gospodarowania odpadami zakreśla granice formalnoprawne przemieszczania odpadów. Przepisy u.m.p.o stwarzają możliwość stosowania przepisów UE regulujących międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

Organem odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia nr 1013/2006, jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ) (art. 3 ust. 1 u.m.p.o.). W szczególności jest on organem właściwym w sprawach wydawania zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów dotyczących: 1) przywozu odpadów na teren kraju; 2) wywozu odpadów poza teren kraju; 3) tranzytu odpadów przez teren kraju[13]. Pełni także funkcję korespondenta w rozumieniu art. 54 rozporządzenia nr 1013/2006. Zadania oraz właściwość Służby Celnej, organów Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, w szczególności dotyczące egzekwowania przepisów, o których mowa w art. 50 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 1013/2006, określają przepisy odrębne. Organy Służby Celnej, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska współdziałają z GIOŚ w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów[14].

W ramach reglamentacji administracyjnoprawnej międzynarodowego przemieszczania odpadów GIOŚ wydaje zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów[15]. Obejmują one: 1) przywóz odpadów na teren kraju,

[13] Zob. C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 138.

[14] Zob. też B. Draniewicz, *Używany samochód nabyty za granicą a transgraniczny transfer odpadów*, OiŚ 2009, nr 2, s. 26–37.

[15] Por. B. Dolnicki, *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, „Administracja" 1989, nr 4, s. 15.

2) wywóz odpadów poza teren kraju, 3) tranzyt odpadów przez teren kraju. Przed wydaniem zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju GIOŚ na podstawie art. 5 u.m.p.o. podejmuje czynności o charakterze prewencyjnym. W ich ramach: 1) występuje z wnioskiem o przedstawienie informacji dotyczącej przestrzegania przez prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów przepisów o ochronie środowiska – do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami, albo jeżeli odbiorca odpadów nie będzie prowadził ich odzysku lub unieszkodliwiania, właściwego ze względu na jego miejsce siedziby albo zamieszkania. Według T. Kotarbińskiego, „Generalnie należy stwierdzić, że czynności zachowawcze i zapobiegawcze mniej na ogół bywają kosztowne od czynności permutacyjnych”[16]. Czynności zachowawcze i zapobiegawcze polegają na spowodowaniu tego, aby nie nastąpiła samorzutna zmiana stanu rzeczy, a czynności permutacyjne – na umyślnym powodowaniu zmiany[17]. GIOŚ może wystąpić z wnioskiem o informację dotyczącą zgodności działalności prowadzonej przez odbiorcę odpadów z przepisami prawa regulującymi prowadzenie takiej działalności, w tym w szczególności z przepisami o ochronie środowiska – do organu właściwego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Organy, do których zwrócono się o przedstawienie informacji, muszą je przedstawić niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku o informację. W informacjach tego rodzaju zwraca się uwagę w szczególności na przypadki wcześniejszego stosowania działań administracyjnych lub karnych w stosunku do odbiorcy odpadów z tytułu naruszenia przepisów o ochronie środowiska i innych przepisów dotyczących prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami, a także przypadki stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów. Sterowanie działaniami administracyjnymi jest organicznie związane z informacją, z przebiegiem procesów informacyjnych.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ) w zezwoleniach na międzynarodowe przemieszczanie odpadów określa: 1) zgłaszającego; 2) odbiorcę lub odbiorców odpadów; 3) przewoźnika lub przewoźników odpadów; 4) rodzaj oraz ilość odpadów, które są przedmiotem międzynarodowego przemieszczania odpadów; 5) okres ważności, na jaki zezwolenie jest udzielone; 6) rodzaj transportu i trasę przewozu odpadów, w tym miejsca przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej; 7) miejsce prowadzenia procesów odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, które są przedmiotem międzynarodowego przemieszczania odpadów (art. 6 ust. 1 u.m.p.o.). W zezwoleniu na przywóz odpadów na teren kraju określa się także: 1) warunki dotyczące sposobu prowadzenia procesów

[16] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1965, s. 159.
[17] *Ibidem*, s. 39.

odzysku lub unieszkodliwienia odpadów na terenie kraju; 2) sposób potwierdzenia spełnienia tych warunków. Dodatkowo uzależnić może wydanie zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju od określonej przez niego wielkości odzysku odpadów krajowych w danej instalacji.

W przypadku, gdy nastąpiły zmiany elementów zezwolenia, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.m.p.o., z wyjątkiem zmiany przewoźnika lub przewoźników uczestniczących w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, konieczne jest dokonanie nowego zgłoszenia. Jeżeli zmiana dotyczy przewoźnika lub przewoźników odpadów wydane zezwolenie zmienia się, w drodze decyzji zmieniającej, na wniosek zgłaszającego. Kopie zezwoleń na: 1) przywóz odpadów na teren kraju, 2) wywóz odpadów poza teren kraju oraz 3) tranzyt odpadów przez teren kraju GIOŚ niezwłocznie przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Komendantowi Głównemu Policji oraz odpowiednio Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego, właściwym organom kraju przeznaczenia, tranzytu lub wywozu odpadów (art. 7 ust. 1 u.m.p.o.).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest także organem właściwym do cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 9 ust. 8 rozporządzenia nr 1013/2006. Może, w drodze decyzji, na podstawie art. 11 ust. 1 albo art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, wnieść sprzeciw wobec planowanego międzynarodowego przemieszczania odpadów. Organ ten wnosi sprzeciw wobec planowanego międzynarodowego przemieszczania odpadów, jeżeli zgłoszenie nie zostało dokonane zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1013/2006. Sprzeciw może być cofnięty w drodze decyzji przez GIOŚ. Organ ten prowadzi rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. W załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów odpadów, których przywóz w celu unieszkodliwiania jest zabroniony[18], określono rodzaje odpadów, których przywóz na terytorium RP w celu unieszkodliwiania w procesach unieszkodliwiania określonych jako D1 do D15 w załączniku AII do dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów jest zabroniony.

W rozdziale 4 u.m.p.o. uregulowano zagadnienia proceduralne związane z udzielaniem zezwoleń wstępnych do instalacji odzysku. Jak wynika z art. 13 ust. 1 u.m.p.o., GIOŚ jest organem właściwym do spraw określonych w art. 14 rozporządzenia nr 1013/2006. Na podstawie art. 13 ust. 2 u.m.p.o., GIOŚ udziela prowadzącemu instalację, w której odbywają się procesy odzysku, zezwolenia wstępnego, w formie decyzji administracyjnej, na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat[19]. Zezwolenie wstępne jest wydawane na wniosek zainteresowanego.

[18] Dz.U., nr 119, poz. 769.

[19] Zob. też, B. Draniewicz, *Wina przy sprowadzaniu do Polski odpadów (w kontekście kar pieniężnych*). *Nielegalne sprowadzenie odpadów. Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 17 października 2009 r. (sygn. akt IV SA 1305/08)*, OiŚ 2009, nr 6, s. 29–36.

Do wniosku należy dołączyć kopie posiadanych przez wnioskodawcę pozwoleń na emisję z instalacji, w której odpady będą poddawane procesowi odzysku, oraz decyzji dotyczących gospodarowania odpadami. GIOŚ prowadzi rejestr instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego.

Cofnięcie bez odszkodowania zezwolenia wstępnego następuje w drodze decyzji wydanej przez GIOŚ. Przesłanką jego cofnięcia jest stwierdzenie naruszenia przepisów związanych z ochroną środowiska lub gospodarowaniem odpadami, a także naruszenia warunków określonych w zezwoleniu wstępnym lub warunków prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami określonych w innych decyzjach, wydanych na podstawie odrębnych przepisów. Zezwolenie na przywóz odpadów na teren kraju do instalacji objętej zezwoleniem wstępnym może być, na wniosek zgłaszającego, wydane na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata.

Przepisy u.m.p.o. przewidują stosowanie formy gwarancji finansowej. Według art. 20 ust. 1 u.m.p.o., gwarancja finansowa, o której mowa w art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006, może mieć formę umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej albo depozytu odpowiedniej sumy pieniężnej na wydzielonym rachunku bankowym[20]. Wysokość sumy gwarancyjnej musi umożliwiać pokrycie kosztów wskazanych w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006. Gwarancja finansowa w formie umowy gwarancji bankowej albo umowy gwarancji ubezpieczeniowej jest składana w oryginale do GIOŚ. Gwarancja finansowa w formie depozytu jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy wskazany przez GIOŚ. Formy gwarancji finansowej są rodzajem instrumentów finansowych stosowanych w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Podstawą teoretyczną stosowania w prawie ochrony środowiska instrumentów finansowo-prawnych jest zasada „zanieczyszczający płaci".

W rozdziale 6 u.m.p.o., uregulowano zagadnienia zwrotu odpadów. Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.m.p.o. w przypadku stwierdzenia, że realizacja międzynarodowego przemieszczania odpadów nie jest możliwa, zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, dokumencie zgłoszenia lub przesyłania lub w umowie zawartej między zgłaszającym a odbiorcą odpadów, albo na podstawie otrzymanego w trybie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 powiadomienia, GIOŚ wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne. W postępowaniu tym w drodze postanowienia wzywa zgłaszającego do zastosowania procedur określonych w art. 22 rozporządzenia nr 1013/2006. Jednocześnie GIOŚ powinien określić termin realizacji działań wynikających z tych procedur, nie dłuższy niż 14 dni. O wszczęciu postępowania i wydaniu postanowienia, o którym mowa w art. 23 ust. 1, GIOŚ powiadamia odpowiednio właściwe organy państwa przeznaczenia, tranzytu lub wywozu. Powiadomienie to obejmuje także: ministra właściwego do spraw

[20] Zob. szerzej D. Maśniak, *Ubezpieczenia ekologiczne*, Zakamycze 2003, s. 74 i n.

finansów publicznych, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz odpowiednio Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, a także wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce prowadzenia procesu odzysku lub unieszkodliwiania lub siedziby zgłaszającego lub odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie.Na podstawie art. 24 ust. 1 u.m.p.o. po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w postanowieniu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 u.m.p.o., GIOŚ, w drodze decyzji, nakazuje: 1) zgłaszającemu – odebranie odpadów zwróconych z zagranicy oraz określa sposób ich zagospodarowania na terenie kraju; 2) odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie – odesłanie odpadów do kraju wysyłki albo określa sposób zagospodarowania tych odpadów na terenie kraju[21]. W decyzji tej GIOŚ określa termin i szczegółowe warunki wykonania zwrotu odpadów do kraju wysyłki lub zagospodarowania odpadów na terenie kraju. Adresatem wielu obowiązków prawnych związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów jest odbiorca odpadów sprowadzonych nielegalnie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.m.p.o., przez odbiorcę odpadów sprowadzonych nielegalnie rozumie się każdą osobę fizyczną, prawną lub jednostkę organizacyjną, do której zostały przemieszczone nielegalnie odpady; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi, na której znajdują się nielegalnie przemieszczone odpady, jest odbiorcą odpadów sprowadzonych nielegalnie. Odbiorcą odpadów sprowadzonych nielegalnie jest zatem podmiot, do którego odpady są przesłane w celu odzysku lub unieszkodliwienia, ale z naruszeniem przepisów rozporządzenia nr 1013/2006. Chodzi tu ogólnie o sens zrelatywizowany, a nie absolutny pojęcia odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie. Definicja ustawowa „odbiorcy odpadów" powinna być interpretowana przede wszystkim w kontekście warunków określających sposoby posługiwania się jej treścią na gruncie przepisów u.m.p.o. w powiązaniu z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o. Jedną z podstawowych funkcji przepisów u.m.p.o., która ma swoje odzwierciedlenie m.in. w definicji odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie, jest prewencja w postępowaniu z odpadami.

Zgodnie z art. 2 pkt 14 rozporządzenia nr 1013/2006, odbiorcą jest każda osoba lub przedsiębiorstwo podlegające jurysdykcji państwa przeznaczenia, do których odpady są przesyłane w celu ich odzysku lub unieszkodliwienia. Według NSA, „Skoro ustawa z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów określa postępowanie, organy właściwe do wykonania zadań wynikających z Rozporządzenia (WE) i kary pieniężne, to regulacja art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, która precyzuje pojęcie odbiorcy poprzez stwierdzenie, że »domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi, na której znajdują się nielegalnie przemieszczone odpady, jest odbiorcą odpadów sprowadzonych nielegalnie« nie jest

[21] Por. B. Draniewicz, *Odbiorca odpadów i jego wina*, „Recykling" 2011, nr 1, s. 16–20; zob. też wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 561/09.

sprzeczna z przepisami Rozporządzenia (WE), tym bardziej, że miejsce odbioru znajdowało się na terenie RP i podlegało jurysdykcji RP (vide: art. 33 ust. 3 Rozporządzenia (WE)"[22]. Dla ustalenia statusu prawnego odbiorcy odpadów istotne znaczenie mają zasady ogólne gospodarowania odpadami. Z treści zasady przenoszenia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami oraz zasady bliskości w gospodarowaniu odpadami wynika, że za zgodne z prawem zagospodarowanie odpadów w pierwszym rzędzie odpowiedzialność ponosi tzw. posiadacz pierwotny, będący wytwórcą odpadów. Odpowiedzialność posiadacza pierwotnego, będącego wytwórcą odpadów, jest także konsekwencją obowiązywania hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 u.o. odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności, poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania (art. 20 ust. 1 u.o.). Odpady, które nie mogą być przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się, uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, do najbliżej położonych miejsc, w których mogą być przetworzone (art. 20 ust. 2 u.o.). Przepisy u.o. oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE, z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy dopuszczają możliwość prowadzenia obrotu odpadami oraz ustalają warunki, na jakich może się to odbywać.

Dopuszczalność obrotu odpadami dotyczy zarówno przekazania odpadów przez pierwotnego posiadacza odpadów innemu posiadaczowi, jak i konstruowania dalszego „łańcucha" posiadaczy odpadów. Warunkiem przejścia odpowiedzialności z pierwotnego posiadacza odpadów na kolejnego posiadacza odpadów jest objęcie tych odpadów w posiadanie przez nowego posiadacza. Jeżeli zatem dany podmiot nie dokona przejęcia odpadów, to nie może być uznany za ich odbiorcą. Kwestie przekazania odpadów mogą być regulowane postanowieniami umowy. Umowa nie może jednak naruszać przepisów ustawowych dotyczących gospodarki odpadami, które w takich przypadkach mają pierwszeństwo w stosowaniu. Ważne jest przy ustalaniu odpowiedzialności prawnej za odpady, wykazanie należytej staranności przez strony takiej umowy, że działają one legalnie. Należy pamiętać także, że zasada bliskości przewiduje, że każde przemieszczenie wskazanej kategorii odpadów może powodować zagrożenie poszerzenia uciążliwości powodowanych przez odpady i z tego powodu powinno być ono ograniczane – jeżeli tylko jest to możliwe. Odpady powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstania. Dopiero wtedy, kiedy jest to niemożliwe, mogą być przewożone w inne miejsca. Posiadacz pierwotny zobowiązany jest zatem do zagospodarowania wytworzonych przez siebie odpadów. W sytuacji, w której nie jest on w stanie wskazanego obowiązku wykonać, może zlecić jego

[22] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 139/10, LEX nr 952954.

realizację innemu podmiotowi, ale tylko takiemu, któremu można przypisać status tzw. posiadacza legalnego. Posiadaczami legalnymi są według u.o., podmioty, które posiadają:1) zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub 2) koncesję na podziemne składowanie odpadów, pozwolenie zintegrowane, decyzję zatwierdzającą program gospodarowania odpadami wydobywczymi, zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – na podstawie odrębnych przepisów lub 3) wpis do rejestru w zakresie określonym w ustawie w sytuacjach, kiedy nie jest wymagane posiadanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami lub 4) ustawa zwalnia ich z obowiązku uzyskania zezwolenia bądź innej zgody, także uzyskania wpisu do rejestru, wyraźnie jednak pozwalając na przejęcie odpadów. Bardzo ważnym założeniem wynikającym z zasady bliskości jest także określenie zasad przejęcia odpowiedzialności za odpady w sytuacji, w której są one przekazywane kolejnym posiadaczom. Przekazując odpady do transportu w ramach międzynarodowego ich przemieszczania, należy wskazać odbiorcę oraz miejsce docelowe odpadów. Jeżeli posiadacz pierwotny odpadów, przekazuje odpady, to nie jest on zwolniony z odpowiedzialności za odpady, do czasu przejęcia odpadów przez następnego posiadacza odpadów, który posiada wymaganą decyzję albo posiada wpis do rejestru. Jak wynika z art. 27 ust. 7 u.o., sprzedawca odpadów oraz pośrednik w obrocie odpadami nie przejmują odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, jeżeli nie są posiadaczami tych odpadów.

Odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów przejdzie na następnego posiadacza odpadów, ale dopiero po ich odebraniu. Do czasu odebrania odpadów odpowiedzialność będzie obciążać przekazującego odpady. Potwierdza to treść art. 15 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE, z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, według którego państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów zgodnie z art. 4 i 13. W przypadku gdy odpady są przemieszczane w celu ich wstępnego przetworzenia od pierwotnego wytwórcy lub posiadacza do jednej z osób fizycznych lub prawnych, o których mowa w ust. 1, co do zasady nie następuje zwolnienie z odpowiedzialności za przeprowadzenie ostatecznego procesu odzysku lub unieszkodliwienia (art. 15 ust. 2). Odbiorcy odpadów są obciążeni przede wszystkim obowiązkami o charakterze reglamentacyjnym, związanymi z przestrzeganiem sposobów postępowania z odpadami. Międzynarodowe przemieszczanie odpadów jest szczególnym rodzajem działalności objętym systemem prawa gospodarki odpadami.

Z definicji ustawowej odbiorcy odpadów wynika, że podmiot, który nie odebrał odpadów, nie jest ich posiadaczem, nie może być uznany za odbiorcę odpadów. W związku z tym nie ponosi on odpowiedzialności za te odpady. Definicja ustawowa odbiorcy odpadów powinna być interpretowana przede wszystkim w kontekście warunków określających sposoby posługiwania się jej treścią na gruncie przepisów u.m.p.o. oraz u.o. regulującej przejście odpowiedzialności administracyjnej za przemieszczane odpady. Zgodnie z art. 3 pkt 19 u.o. posiadaczem odpadów jest wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadającą osobowości prawnej będąca w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Odpowiedzialność administracyjną za odpady może ponosić podmiot, który faktycznie te odpady posiada lub włada powierzchnią, na której znajdują się odpady. Przepisy u.o. oraz przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE: wymieniają następujące podmioty gospodarki odpadami: posiadacza, wytwórcę, sprzedawcę i pośrednika. Odbiorca odpadów, o którym mowa w przepisach u.m.p.o. nie jest zatem piątą kategorią podmiotów. Nie można odrywać obowiązków odbiorcy odpadów od posiadacza odpadów. Odbiorca musi być jednocześnie posiadaczem odpadów (czyli musi odpady odebrać i posiadać). Jeżeli nie posiada odpadów, to nie może ponosić odpowiedzialności za coś czego nie posiada.

Na podstawie art. 32 ust. 1 u.m.p.o. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada na odbiorcę odpadów przywiezionych nielegalnie bez dokonania zgłoszenia, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 50 000 do 300 000 zł. Kara pieniężna jest wymierzana za nielegalny przywóz odpadów bez dokonania zgłoszenia wymaganego przez rozporządzenie nr 1013/2006. Jak wynika z art. 34 u.m.p.o., przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada na wysyłającego odpady, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 50 000 do 300 000 zł, jeżeli ten, choćby nieumyślnie, dokonał wysyłki odpadów: 1) bez zgody zainteresowanych właściwych organów; 2) gdy zgoda zainteresowanych właściwych organów została uzyskana w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd lub oszustwa; 3) w sposób, który nie jest zgodny ze sposobem określonym w dokumencie zgłoszenia transgranicznego przesyłania (przemieszczania) odpadów, o którym mowa w załączniku IA do rozporządzenia nr 1013/2006 lub w dokumencie przesyłania dotyczącym transgranicznego przesyłania (przemieszczania) odpadów, o którym mowa w załączniku IB do rozporządzenia nr 1013/2006 (art. 33 ust. 3 u.m.p.o. W orzecznictwie wyrażono pogląd, według którego odpowiedzialność za czyn,

o którym mowa w art. 33 u.m.p.o., jest niezależna od winy, o czym świadczy właśnie użyty w przepisie zwrot „choćby nieumyślnie". Nie ma tu znaczenia wina podmiotu, dokonującego naruszenia[23].

Odpowiedzialność administracyjną ponosi zatem odbiorca odpadów. Ten rodzaj odpowiedzialności prawnej jako konsekwencja nielegalnego przywozu odpadów bez dokonania zgłoszenia wymaganego przez przepisy rozporządzenie nr 1013/2006 wykazuje silny związek z funkcją prewencyjną przepisów u.m.p.o. Instrumentem prawnym tej funkcji jest kara pieniężna wymierzana przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Odpowiedzialność administracyjna odbiorcy odpadów ma miejsce w okolicznościach naruszenia przez ten podmiot ustaleń ostatecznej decyzji administracyjnej lub obowiązków nałożonych *ex lege* w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Zastosowanie normy wynikającej z treści art. 32 ust. 1 u.m.p.o. jest możliwe w przypadku łącznego wystąpienia następujących przesłanek: 1) przedmiotem postępowania są odpady, 2) miało miejsce nielegalne sprowadzenie odpadów do Polski bez dokonania zgłoszenia oraz 3) podmiot, na który nakłada się karę pieniężną, jest odbiorcą odpadów.

Zagadnienia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów reguluje również art. 25 u.m.p.o.[24] W przypadku zaistnienia takiej sytuacji albo na podstawie powiadomienia o nielegalnym przemieszczeniu otrzymanego w trybie art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 GIOŚ wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne. O wszczęciu postępowania i wydaniu postanowienia GIOŚ powiadamia odpowiednio właściwe organy państwa przeznaczenia, tranzytu lub wywozu oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz odpowiednio Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, a także wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce prowadzenia procesu odzysku lub unieszkodliwiania lub siedziby zgłaszającego lub odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie[25]. Istotnym element systemu kontroli organów administracji publicznej w odniesieniu do tych działań podmiotów prawa, które dotyczą odpadów, uznać należy instrument o charakterze prewencyjnym przewidziany w art. 32 ust. 1 u.m.p.o. Norma wynikająca z treści tego przepisu odzwierciedla potrzebę sprawowania prewencyjnej kontroli nad sprowadzaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP) odpadów z zagranicy i wynikającą stąd konieczność nakładania sankcji za wwóz na teren RP odpadów wcześniej niezgłoszonych. Oczywistym i społecznie uzasadnionym celem tego przepisu jest zapobieżenie nieskrępowa-

[23] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 572/13, www.nsa.gov.pl.

[24] B. Draniewicz, *Odpady a prawo własności*, „Recykling" 2011, nr 7–8, s. 12.

[25] Zob. B. Draniewicz, *Podział kompetencji – GIOŚ i WIOŚ*, „Recykling" 2011, nr 10, s. 12.

nemu sprowadzaniu do kraju przedmiotów stanowiących potencjalne zagrożenie dla środowiska, czyli odpadów.

Treść art. 25 ust. 1 u.m.p.o. odsyła do procedur uregulowanych wprost w art. 24 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006. Zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006, jeżeli odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie ponosi odbiorca, właściwy organ miejsca przeznaczenia zapewnia, że przedmiotowe odpady zostaną poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w sposób racjonalny ekologicznie: a) przez odbiorcę lub, jeżeli jest to niewykonalne, b) przez właściwy organ albo osobę fizyczną lub prawną działającą w jego imieniu. Obowiązek odzysku lub unieszkodliwienia jest realizowany w terminie 30 dni od dnia, w którym zainteresowany właściwy organ miejsca przeznaczenia dowiedział się lub został powiadomiony na piśmie przez właściwe organy miejsca wysyłki lub tranzytu o nielegalnym przemieszczaniu i przyczynach jego zaistnienia lub w innym terminie uzgodnionym przez zainteresowane właściwe organy. Podstawą powyższego zgłoszenia mogą być informacje przekazane właściwym organom wysyłki lub tranzytu m.in. przez inne właściwe organy. W tym celu zainteresowane właściwe organy współpracują ze sobą w niezbędnym zakresie przy odzysku lub unieszkodliwianiu odpadów.

Treść art. 24 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006 należy rozumieć w ramach instytucji prawnej odbioru odpadów uregulowanej w rozdziale 4 rozporządzenia nr 1013/2006. Oznacza to, że jeżeli odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie ponosi odbiorca, właściwy organ miejsca przeznaczenia musi zapewnić, że przedmiotowe odpady zostaną poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w sposób racjonalny ekologicznie: a) przez odbiorcę lub, jeżeli jest to niewykonalne, b) przez właściwy organ albo osobę fizyczną lub prawną działającą w jego imieniu.

Warunkiem zastosowania art. 25 ust. 1 u.m.p.o. oraz art. 24 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006 jest istnienie odpadów, które powinny być poddane odzyskowi. Tylko w takiej sytuacji, kiedy mamy do czynienia z odpadami, powinien być stosowany art. 25 ust. 1 u.m.p.o. Jeżeli odpadów nie ma (ponieważ wcześniej ich właściciel pozbył się ich), to GIOŚ nie ma podstaw prawnych do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami. W takiej sytuacji nie można mówić o uzależnieniu działania Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska przy nakładaniu kary pieniężnej od rozstrzygnięcia GIOŚ w przedmiocie stwierdzenia międzynarodowego przemieszczania odpadów na podstawie art. 25 ust. 1 u.m.p.o. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska jest organem właściwym do samodzielnego stwierdzenia zaistnienia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[26],

[26] Tekst jedn.: Dz.U., 2013, poz. 686.

do zadań Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska jako organu Inspekcji Ochrony Środowiska należy wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Według art. 26 pkt. 3 u.m.p.o., po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w postanowieniu, o którym mowa w art. 25 ust. 1, GIOŚ, w drodze decyzji: określa sposób gospodarowania tymi odpadami na terenie kraju – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi odbiorca odpadów sprowadzonych nielegalnie na teren kraju. Może zaistnieć sytuacja, w której wskazany w tym przepisie organ nie będzie mógł tego zrobić, ponieważ odbiorca odpadów sprowadzonych nielegalnie pozbędzie się ich. W takim przypadku Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie jest związany decyzją GIOŚ w przedmiocie nielegalnego przemieszczenia odpadów[27]. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska jest zatem organem uprawnionym do stwierdzenia, że doszło do nielegalnego międzynarodowego przemieszczenia odpadów. W konsekwencji tego jest on także uprawniony do wymierzenia kary pieniężnej w trybie art. 32 ust. 1 u.m.p.o.

Po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w postanowieniu, o którym mowa w art. 25 ust. 1 u.m.p.o, GIOŚ, w drodze decyzji: 1) nakazuje podmiotowi, który dokonał zgłoszenia, lub, jeżeli nie dokonano zgłoszenia, podmiotowi zobowiązanemu do dokonania zgłoszenia odebranie odpadów zwróconych z zagranicy oraz określa sposób gospodarowania tymi odpadami na terenie kraju – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi wysyłający odpady z terenu kraju; 2) nakazuje odbiorcy odpadów odesłanie ich do kraju wysyłki albo określa sposób gospodarowania tymi odpadami na terenie kraju – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi wysyłający odpady sprowadzone nielegalnie spoza terenu kraju; 3) określa sposób gospodarowania tymi odpadami na terenie kraju – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi odbiorca odpadów sprowadzonych nielegalnie na teren kraju; 4) nakazuje transportującemu te odpady odesłanie ich do kraju wysyłki – jeżeli nieznany jest wysyłający i odbiorca odpadów.

Organ Służby Celnej, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, który stwierdził nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów, podejmuje niezwłocznie działania mające na celu zabezpieczenie przed oddziaływaniem odpadów na środowisko, w tym szczególnie życie i zdrowie ludzi (art. 27 ust. 1 u.m.p.o.)[28]. Po wszczęciu postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 27 ust. 3 u.m.p.o., GIOŚ, po konsultacji z organem, który dokonał ujawnienia transportu nielegalnie

[27] Por. B. Draniewicz, „*Prejudycjalność*" *orzeczenia GIOŚ przy nakładaniu kar pieniężnych (z tytułu nielegalnego przemieszczania odpadów). Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 30 listopada 2009 r. (IV SA/Wa 1585/09)*, PiŚ 2011, nr 2, s. 134.

[28] Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 187/10.

przemieszczanych odpadów, w drodze postanowienia, zobowiązuje odbiorcę odpadów sprowadzonych nielegalnie do określonego sposobu postępowania z tymi odpadami, do czasu zakończenia procedur określonych w art. 24 rozporządzenia nr 1013/2006 lub do czasu wydania decyzji „nakazującej". Międzynarodowe przemieszczanie odpadów, z wyłączeniem przemieszczania odpadów wewnątrz UE, musi być realizowane przez wyznaczone przejścia graniczne i w wyznaczonych urzędach celnych (art. 30 u.m.p.o.).

Przepisy karne u.m.p.o przewidują karę aresztu albo grzywny dla osoby, która wbrew obowiązkowi nie wykonuje decyzji nakazującej odesłanie odpadów, przywiezionych na teren kraju, do kraju wysyłki lub określającej sposób zagospodarowania tych odpadów na terytorium kraju. Osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna uczestnicząca w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, która wbrew obowiązkowi nie przedkłada uprawnionym organom lub osobom dokumentów lub informacji wymaganych w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów podlega karze grzywny. Orzekanie w tych sprawach, następuje na zasadach i w trybie określonym w ustawie z 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*[29].

Zagadnienia dotyczące kar pieniężnych w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów reguluje rozdział 4 u.m.p.o. (art. 32–35)[30]. Administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją. Jest ona związana z decyzją administracyjną. Obowiązuje tutaj zasada „tam gdzie nie ma decyzji, tam też nie ma kary, może być podwyższona opłata, ale nie kara pieniężna[31]. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska może nakłada na odbiorcę odpadów przywiezionych nielegalnie bez dokonania zgłoszenia, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 50 000 do 300 000 zł. Na wysyłającego odpady bez dokonania zgłoszenia, jeżeli takie zgłoszenie jest wymagane zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1013/2006, może być nałożona w drodze decyzji kara pieniężna w wysokości od 50 000 do 300 000 zł.

Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, uwzględnia się w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006. Wykonanie kary pieniężnej nałożonej przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska ulega zawieszeniu do czasu uprawomocnienia się decyzji. Karę pieniężną wnosi się na rachunek

[29] Zob. szerzej, R. Łyżwa, *Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska*, PiŚ 2010, nr 4, s. 28.

[30] Por. B. Draniewicz, *Transgraniczny przewóz części czy odpadów? – kary*, „Recykling" 2012, nr 1, s. 12.

[31] W. Radecki, *Tytuł V. Środki finansowo-prawne*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1060.

wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który wydał decyzje w przedmiocie wymierzenia kary. Kara pieniężna powinna być uiszczona w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji. W przypadku bezskutecznego upływu tego terminu, kara pieniężna jest ściągana w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Rozdział 26. Odpady promieniotwórcze i wypalone paliwo jądrowe

Problematyka dotycząca zasad postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym w prawie polskim jest uregulowana głównie w ustawie z 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*[1] (p.a.). Akt ten określa: 1) działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej[2] związaną z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego; 2) obowiązki kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej tę działalność; 3) organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej; 4) zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe[3]; 5) zasady wypełniania zobowiązań międzynarodowych, w tym w ramach UE, dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, ochrony przed promieniowaniem jonizującym oraz zabezpieczeń materiałów jądrowych i kontroli technologii jądrowych[4].

W prawie unijnym zagadnienia dotyczące odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego reguluje dyrektywa Rady 2006/117/EURATOM z 20 listopada 2006 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad przemieszczaniem odpadów promieniotwórczych oraz wypalonego paliwa jądrowego[5]. Dyrektywa ustanawia wspólnotowy system nadzoru i kontroli nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego w celu zagwarantowania właściwej ochrony ludności. Przepisy dyrektywy mają zastosowanie do transgranicznego przemieszczania odpadów promieniotwórczych lub wypalonego paliwa jądrowego, jeżeli: a) kraj pochodzenia lub kraj przeznaczenia lub jakikolwiek kraj tranzytowy jest państwem członkowskim Wspólnoty; oraz b) ilości oraz stężenie transportowanego materiału przekraczają poziomy określone w art. 3 ust. 2 lit. a) i b) dyrektywy 96/29/Euratom. Dyrektywa Rady 2006/117/

---

[1] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 264 ze zm.

[2] M. Muszkat, *Energia atomowa a walka o pokój i postęp*, Warszawa 1952, s. 76.

[3] Por. R. Majda, *Cywilna odpowiedzialność za szkodę jądrową w polskim prawie atomowym*, Łódź 2006, s. 52; T. Gadkowski, *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową*, Poznań 1990, s. 101.

[4] Zob. A. Erechemla, *Odpady radioaktywne*, OiŚ 2011, nr 1, s. 16–18.

[5] Dz.Urz.UE, L 337, 5 grudnia 2006, s. 21.

EURATOM nie ma zastosowania do przemieszczania nieużywanych już źródeł do dostawcy lub wytwórcy źródeł promieniotwórczych albo do zatwierdzonego obiektu. Przepisów dyrektywy nie stosuje się do: przemieszczania materiałów promieniotwórczych odzyskanych w celu dalszego wykorzystywania przez ponowne przetwarzanie, transgranicznego przemieszczania odpadów zawierających wyłącznie naturalnie występujący materiał promieniotwórczy, nie powstały w wyniku danej działalności. Ponadto analizowana dyrektywa nie narusza praw i zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

Jak wynika ze sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy Rady 2006/117/EURATOM w sprawie nadzoru i kontroli nad przemieszczaniem odpadów promieniotwórczych oraz wypalonego paliwa jądrowego[6], każde państwo członkowskie pozostaje w pełni odpowiedzialne za stosowany w swoim kraju sposób postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym. Wypalone paliwo jądrowe może być uznane za zasób użyteczny, który może zostać poddany ponownemu przerobowi albo może zostać przeznaczone do trwałego składowania, jeżeli zostanie uznane za odpady promieniotwórcze. Posiadacz, który planuje przeprowadzenie lub zorganizowanie wewnątrz Wspólnoty przemieszczania odpadów promieniotwórczych lub wypalonego paliwa jądrowego musi złożyć poprawnie wypełniony wniosek do właściwych organów państwa członkowskiego pochodzenia. Pojedynczy wniosek może obejmować kilka przemieszczeń, pod warunkiem, że mają one te same cechy oraz jeżeli trasa przemieszczania i właściwe organy są takie same. Jeżeli odpady promieniotwórcze lub wypalone paliwo jądrowe mają zostać przywiezione na teren Wspólnoty, odbiorca składa wniosek do właściwych organów państwa członkowskiego przeznaczenia. W przypadku, gdy przemieszczanie odbywa się z państwa członkowskiego do państwa trzeciego, to właściwe organy w państwie członkowskim pochodzenia muszą się kontaktować z odpowiednimi organami w kraju przeznaczenia. W prawie unijnym obowiązuje zasada, według której przemieszczenie nie może się odbyć, dopóki właściwe organy w kraju przeznaczenia i wszystkich krajach tranzytu nie powiadomią właściwych organów w kraju pochodzenia o swojej zgodzie. W dyrektywie w sprawie przemieszczania określono okres dwóch miesięcy od otrzymania wniosku na powiadomienie o zgodzie lub odmowie. Odmowa wydana przez państwo członkowskie przeznaczenia lub tranzytu musi zostać uzasadniona na podstawie przepisów mających zastosowanie do przemieszczania odpadów promieniotwórczych lub wypalonego paliwa jądrowego i gospodarki odpadami promieniotwórczymi lub wypalonym paliwem jądrowym, lub na podstawie stosownych przepisów krajowych, wspólnotowych lub międzynarodowych mających zastosowanie do transportu materiałów promieniotwórczych.

[6] COM/2013/0240 final.

W dyrektywie Rady 2006/117/EURATOM w sprawie nadzoru i kontroli nad przemieszczaniem odpadów promieniotwórczych oraz wypalonego paliwa jądrowego uregulowano wymóg, aby przemieszczanie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego pomiędzy państwami członkowskimi odbywało się tylko za zgodą i po uprzednim powiadomieniu właściwych organów wszystkich zaangażowanych państw członkowskich.

W prawie międzynarodowym zasady dotyczące bezpieczeństwu w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi regulują przepisy Wspólnej konwencji bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi[7], sporządzonej w Wiedniu 5 września 1997 r. Podstawowe cele tej konwencji obejmują: 1) osiągnięcie i utrzymanie w skali światowej wysokiego poziomu bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi przez poprawę wykorzystania środków krajowych oraz współpracy międzynarodowej, w tym także – tam gdzie jest to uzasadnione – współpracy technicznej związanej z zagadnieniami bezpieczeństwa; 2) zapewnienie, że na wszystkich etapach postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi stworzono skuteczne środki zabezpieczeń przed zagrożeniami potencjalnymi, dzięki którym chroni się poszczególnych ludzi, społeczeństwo i środowisko przed szkodliwymi skutkami promieniowania jonizującego obecnie i w przyszłości, w sposób umożliwiający realizację potrzeb i aspiracji obecnej generacji bez naruszenia możliwości realizowania potrzeb i aspiracji przyszłych pokoleń oraz 3) zapobieganie awariom pociągającym za sobą skutki radiologiczne oraz łagodzenie takich skutków, jeśli już powstały – na każdym etapie postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi.

Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa jądrowego oraz zagrożeń z tym związanych regulują przepisy następujących umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska: 1. Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie dnia 1 lipca 1968 r.[8] 2. Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych wraz z załącznikami I i II, otwarta do podpisu w Wiedniu i w Nowym Jorku w dniu 3 marca 1980 r.[9] 3. Konwencja o pomocy w przypadku awarii jądrowej lub zagrożenia radiologicznego, sporządzona w Wiedniu dnia 26 września 1986 r.[10] 4. Konwencja o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej, sporządzona w Wiedniu dnia 26 września 1986 r.[11] 5. Konwencja wiedeńska o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzona

[7] Dz.U. 2002, nr 202, poz. 1704.
[8] Dz.U. 1970, nr 8, poz. 60 zał.
[9] Dz.U. 1989, nr 17, poz. 93 zał.
[10] Dz.U. 1988, nr 31, poz. 218 zał.
[11] Dz.U. 1988, nr 31, poz. 216 zał.

w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r.[12] 6. Wspólny Protokół dotyczący stosowania Konwencji wiedeńskiej i Konwencji paryskiej (o odpowiedzialności za szkody jądrowe) sporządzony w Wiedniu dnia 21 września 1988 r.[13] 7. Konwencja bezpieczeństwa jądrowego sporządzona w Wiedniu dnia 20 września 1994 r.[14] 8. Protokół zmieniający Konwencję wiedeńską z 1963 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzony w Wiedniu dnia 12 września 1997 roku[15].

Z wyżej wymienionych przepisów prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego wynika, że podstawowym celem zasad postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym jest ochrona przed zanieczyszczeniem promieniotwórczym. Stan ten oznacza niepożądaną obecność substancji promieniotwórczych w środowisku. Substancje te pochodzą przede wszystkim ze spalania paliw kopalnych, działalności obiektów jądrowych (elektrownie jądrowe, reaktory badawcze, zakłady przerobu rud uranowych oraz zakłady przerobu wypalonego paliwa), produkcji i stosowania źródeł promieniotwórczych oraz wybuchów jądrowych (opad promieniotwórczy)[16].

Odpady promieniotwórcze można podzielić na: 1) stałe, ciekłe, gazowe (zależnie od stanu skupienia); 2) niskoaktywne, średnioaktywne, wysokoaktywne (zależnie od zawartości i jakości substancji promieniotwórczych).

Gromadzenie odpadów radioaktywnych jest realizowane na wszystkich etapach eksploatacji pierwiastka promieniotwórczego, a zaczyna się w kopalniach[17]. Podczas wybuchu reaktorów powstają radioaktywne odpady płynne, w trakcie ich naprawy wytwarzane są odpady stałe. W czasie ponownego ładowania baterii pozostaje zużyte paliwo[18]. Zgodnie z art. 3 pkt 22 ustawy p.a. odpady promieniotwórcze oznaczają materiały stałe, ciekłe lub gazowe, zawierające substancje promieniotwórcze lub skażone tymi substancjami, których wykorzystanie jest niecelowe lub niemożliwe, zakwalifikowane do kategorii odpadów wymienionych w art. 47 p.a. Należy zaznaczyć, że definicja ta nie ma zastosowania do rozdziału 8a p.a. Odpady promieniotwórcze występują w postaci gazowej, ciekłej, jak i stałej. Na podstawie aktywności oraz rodzaju promieniowania odpady promieniotwórcze można podzielić na trzy kategorie: 1) odpady o niskiej aktywności (*law level wastes* – LLW), 2) odpady o średniej aktywności (*intermediate level wastes* – ILW), 3) odpady o wysokim poziomie aktywności (*high level wastes*

[12] Dz.U. 1990, nr 63, poz. 370 zał., ze zm.

[13] Dz.U. 1994, nr 129, poz. 633.

[14] Dz.U. 1997, nr 42, poz. 262.

[15] Dz.U. 2011, nr 4, poz. 9.

[16] *Definicje pojęć z zakresu ochrony środowiska*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1993, s. 102.

[17] D. Król, *Odpady niebezpieczne w morzach i oceanach*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 636–637.

[18] *Ibidem*, s. 637.

– HLW)[19]. Do najczęściej występujących źródeł odpadów radioaktywnych zalicza się: 1) wzbogacanie rud uranowych, 2) pranie odzieży, 3) odpady z badań laboratoryjnych, 4) odpady szpitalne, 5) odpady ze wzbogacania elementów paliwowych oraz 6) wody z systemów chłodzących[20].

Każdy etap cyklu obróbki paliwa jądrowego powoduje powstawanie radioaktywnych odpadów o zmiennej objętości i toksyczności. Odpady o wysokiej radioaktywności stanowią największe zagrożenie dla człowieka i środowiska ze względu na aktywność, obecność izotopów, bardzo wysokie temperatury i uporczywe jej podwyższanie[21]. Odpady tego rodzaju muszą być przechowywane przez miesiące lub lata w celu obniżenia temperatury i aktywności, tak aby była możliwa dalsza ich obróbka[22]. Niezbędne jest ich staranne przetworzenie i pakowanie przed ostatecznym składowaniem[23]. W Niemczech oraz Austrii odpady promieniotwórcze (radioaktywne) zaliczane są do odpadów medycznych. Gospodarka nimi obejmuje: odbiór, transport, dekontaminację i składowanie[24]. Wszystkie etapy w gospodarce odpadami promieniotwórczymi muszą gwarantować nienaruszalność środowiska na skutek przenikania do niego radionukleidów w nich występujących[25].

Podział odpadów na grupy opiera się na ich podstawowych właściwościach[26]. Odpady radioaktywne wykorzystywane są w medycynie w celu poprawy zdrowia pacjentów oraz walki z chorobami. Odpady te posiadają krótki czas półrozpadu, co stwarza możliwość ich usunięcia do środowiska, po odczekaniu pewnego czasu (np. nie przekraczającego 120 dni)[27]. Źródłem odpadów promieniotwórczych są również szpitale, gdzie do leczenia pacjentów używa się substancji radioaktywnych. Odpady tego rodzaju pochodzą z badań diagnostycznych i terapii. J. Biegańska i M. Zając wskazują na procedury postępowania z odpadami promieniotwórczymi, które określają: 1) sposób ich gromadzenia i przechowywania (w szczególności odpadów płynnych); 2) metody zabezpieczenia środowiska przed przenikaniem; 3) sposób transportu oraz 4) sposób bezpiecznego składowania[28].

---

[19] J.H. Rule, *Problemy nauki o ochronie środowiska*, przeł. M. Reszka, A. Monies, A. Marczewski, R. Dobrowolski, J. Mierzwa, Lublin 1994, s. 65.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*.

[22] *Ibidem*.

[23] *Ibidem*.

[24] B. Olech, *Podstawy teoretyczne gospodarki odpadami promieniotwórczymi i ich ewentualna przydatność dla stworzenia podstaw klasyfikacji innych odpadów*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 299.

[25] *Ibidem*.

[26] J. Biegańska, M. Zając, *Odpady promieniotwórcze w gospodarce odpadami medycznymi*, [w:] *Efektywne zarządzanie*…, s. 453.

[27] *Ibidem*, s. 454.

[28] *Ibidem*, s. 455.

Obecnie w regulacjach prawnych dotyczących postępowania z odpadami promieniotwórczymi stosuje się dwa modele gospodarki tymi odpadami i wypalonym paliwem jądrowym. Pierwszy model obejmuje otwarty cykl paliwowy oraz zamknięty cykl paliwowy. Pierwszy polega na składowaniu (krótko lub długoterminowym) odpadów promieniotwórczych w specjalnie przygotowanych do tego celu składowiskach. Drugi model opiera się cyklu zamkniętym związanym z „recyklingiem" wypalonego paliwa jądrowego[29]. Zarówno przy otwartym, jak i zamkniętym cyklu paliwowym odpady (stałe, ciekłe i gazowe) muszą być odpowiednio przygotowane. Proces ten nazywany jest zestalaniem i poza ograniczeniem oddziaływania promieniowania na otoczenie prowadzi do zmniejszenia objętości i otrzymania kształtu optymalnego do przechowywania[30].

Zagadnienia szczegółowe dotyczące odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego reguluje rozdział 7 ustawy p.a. (art. 47–57). Wypalone paliwo jądrowe jest zaliczane do odrębnej grupy materiałów promieniotwórczych, traktowanych jako odpady wysokoaktywne. Zgodnie z art. 47 ust. 1 p.a. odpady promieniotwórcze są kwalifikowane ze względu na poziom aktywności lub moc dawki na powierzchni do kategorii odpadów: niskoaktywnych, średnioaktywnych i wysokoaktywnych. Postępowanie z odpadami promieniotwórczymi nisko- i średnioaktywnymi krótkożyciowych (o okresie półrozpadu poniżej 30 lat) polega na ich przetworzeniu do postaci stabilnej pod względem chemicznym i fizycznym, a następnie na izolowaniu od otaczającego środowiska poprzez czasowe przechowywanie w obiektach magazynowych, a następnie składowanie w obiektach do tego przeznaczonych[31]. W ocenie J. Damuć, podstawowe źródła powstawania odpadów promieniotwórczych można podzielić na pięć grup. Pierwszą stanowią kopalnie rud uranu (lub toru) oraz zakłady przerobu tych rud. Powstają tu odpady w postaci hałd promieniotwórczych z procesów przerobu rudy. W drugiej grupie odpady powstają przy produkcji paliwa reaktorowego oraz przy przerobie wypalonego paliwa. Podczas procesu wzbogacania powstaje zubożony uran. Do trzeciej grupy źródeł należy eksploatacja reaktorów energetycznych i badawczych, podczas której powstają odpady w postaci wypalonego paliwa jądrowego. Czwarta grupa źródeł odpadów promieniotwórczych to likwidacja reaktorów jądrowych, a piątą – stosowanie radioizotopów w medycynie, przemyśle i badaniach naukowych[32].

---

[29] T. Minkiewicz, *Składowanie odpadów promieniotwórczych w Polsce*, XII International PhD Workshop OWD 2010, 23–26 October 2010, s. 358, http://mechatronika.polsl.pl/owd/pdf2010/357.pdf.

[30] *Ibidem*.

[31] J. Włodarski, *Unieszkodliwianie odpadów promieniotwórczych – perspektywy dla energetyki jądrowej*, http://www.iea.cyf.gov.pl/nowa/images/stories/iea/ej/szkola_ej/referaty/cykl_paliwowy/6_J_Wlodarski_unieszkodliwianie_odpadow.pdf.

[32] J. Damuć, *Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym*, Projekt naukowy: Energetyka i Środowisko, opublikowany 24 maja 2012 r., http://eas.itc.pw.edu.pl/?p=428.

Kategorie odpadów mogą być podzielone na podkategorie ze względu na okres połowicznego rozpadu zawartych w odpadach izotopów promieniotwórczych lub moc cieplną. Wycofane z użytkowania (zużyte) zamknięte źródła promieniotwórcze tworzą dodatkową kategorię odpadów promieniotwórczych.

Zużyte zamknięte źródła promieniotwórcze kwalifikowane są ze względu na poziom aktywności do podkategorii zużytych zamkniętych źródeł: niskoaktywnych, średnioaktywnych i wysokoaktywnych, które ze względu na okres połowicznego rozpadu zawartych w nich izotopów dzieli się na krótkożyciowe i długożyciowe.

Kwalifikacji odpadów promieniotwórczych dokonuje kierownik jednostki organizacyjnej, na terenie której znajdują się odpady, a w momencie przyjmowania odpadów kierownik jednostki organizacyjnej przyjmującej odpady promieniotwórcze. Kierownik jednostki organizacyjnej, na terenie której znajdują się odpady promieniotwórcze lub wypalone paliwo jądrowe, obowiązany jest prowadzić ich ewidencję.

Ewidencjonowanie obejmuje każde z rodzajów działań w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi lub wypalonym paliwem jądrowym. Odpady promieniotwórcze zawierające materiał jądrowy oraz wypalone paliwo jądrowe podlegają ochronie fizycznej (art. 49 ust. 2 p.a.). Według art. 50 p.a., odpady promieniotwórcze i wypalone paliwo jądrowe powinny być przechowywane w warunkach umożliwiających ich segregację oraz w sposób zapewniający ochronę ludzi i środowiska. Odpady te mogą powstać w związku z eksploatacją elektrowni jądrowej. W ocenie Z. Celińskiego, elektrownia jądrowa wpływa dwiema drogami na otaczające środowisko; 1) poprzez uwolnienia substancji promieniotwórczych do otoczenia oraz upusty podgrzanej wody używanej jako woda chłodząca skraplacze pary (jest to tzw. cieplne zanieczyszczenie środowiska wodnego)[33].

Składowiska odpadów promieniotwórczych dzieli się na powierzchniowe i głębokie. Według art. 55a ust. 1 p.a., przed wyborem lokalizacji składowiska odpadów promieniotwórczych inwestor przeprowadza badania i pomiary terenu przeznaczonego pod lokalizację składowiska odpadów promieniotwórczych, a na ich podstawie – ocenę tego terenu. Na podstawie oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację składowiska odpadów promieniotwórczych inwestor opracowuje raport lokalizacyjny i przedstawia go Prezesowi Agencji. Raport lokalizacyjny podlega jego ocenie w toku postępowania o wydanie zezwolenia na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych (art. 55 ust. 2). Gminie, na terenie której znajduje się Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych, przysługuje coroczna opłata z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 58 ustawy p.a., materiały jądrowe przygotowuje się do transportu i przewozi się w sposób uniemożliwiający wystąpienie samopodtrzymującej się reakcji łańcuchowej rozszczepienia jądrowego i z zachowaniem zasad

[33] Z. Celiński, *Energetyka jądrowa a społeczeństwo*, Warszawa 1992, s. 46–47.

ochrony fizycznej. Przygotowując do transportu i transportując materiały jądrowe, źródła promieniowania jonizującego, z wyłączeniem urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpady promieniotwórcze i wypalone paliwo jądrowe, należy uwzględnić zagrożenia, jakie mogą stwarzać ich właściwości fizykochemiczne, a także spełnić wymagania i warunki obowiązujące w transporcie towarów niebezpiecznych, określone w odrębnych przepisach. Na podstawie art. 61 ustawy p.a. Prezes Agencji w zezwoleniu określa wymagania i warunki dotyczące transportu na terenie jednostek organizacyjnych, które wytwarzają, przetwarzają, stosują, przechowują i składują materiały jądrowe, źródła promieniowania jonizującego, z wyłączeniem urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpady promieniotwórcze i wypalone paliwo jądrowe. Źródłem promieniowania jonizującego nazywa się dowolną substancję lub urządzenie, które emituje takie promieniowanie. Biorąc pod uwagę pochodzenie i charakter, źródła te można podzielić na: 1) naturalne i sztuczne, 2) zamknięte i otwarte[34]. Z punktu widzenia prawa gospodarki odpadami istotne znaczenie mają sztuczne źródła promieniowania jonizującego, do których zalicza się: substancje promieniotwórcze otrzymane w wyniku reakcji jądrowych inicjowane i przeprowadzane przez ludzi, a także różne aparaty i urządzenia emitujące promieniowanie, takie jak np. aparaty rentgenowskie, reaktory jądrowe, akceleratory. W ocenie J. Doreckiego, „Podział na zamknięte i otwarte źródła opiera się na kryterium praktycznych możliwości zagrażania środowisku. Wszystkie urządzenia i aparaty oraz materiał promieniotwórczy zawarty w trwałej i szczelnej obudowie, uniemożliwiającej jego rozproszenie, zalicza się do zamkniętych źródeł promieniowania. Natomiast wszystkie inne formy substancji promieniotwórczych (np. roztwory radionuklidów i ich związków, pyły lub gazy promieniotwórcze itp.) będą stanowiły źródła otwarte, ponieważ zawsze istnieje duże prawdopodobieństwo rozproszenia materiału promieniotwórczego i skażenia ludzi oraz środowiska”[35]. Ze względu na ochronę radiologiczną źródła otwarte stanowią większe zagrożenia dla człowieka i środowiska od źródeł zamkniętych, które mogą być unieruchomione w celu przerwania emisji promieniowania[36].

Przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wywóz z tego terytorium materiałów jądrowych, źródeł promieniotwórczych i urządzeń zawierających takie źródła, a także przywóz oraz wywóz odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego odbywa się na podstawie zezwolenia albo zgłoszenia na wykonywanie działalności określonej w art. 4 ust. 1 p.a. i w zakresie tego zezwolenia albo zgłoszenia.

Odpady promieniotwórcze oznaczają materiały stałe, ciekłe lub gazowe zawierające substancje promieniotwórcze lub skażone tymi substancjami, których wykorzystanie jest niecelowe lub niemożliwe i w których aktywność całkowi-

[34] J. Dorecki, *Promieniowanie jonizujące*, Warszawa 1975, s. 50.
[35] *Ibidem*.
[36] *Ibidem*.

ta oraz stężenie promieniotwórcze izotopów promieniotwórczych przekraczają wartości poziomów progowych aktywności całkowitej P_1 oraz stężenia promieniotwórczego izotopów promieniotwórczych określone w załączniku nr 2 do ustawy, w tym wycofane z użytkowania (zużyte) zamknięte źródła promieniotwórcze, z wyjątkiem: a) wycofanych z użytkowania (zużytych) zamkniętych źródeł promieniotwórczych przemieszczanych do dostawcy, wytwórcy albo obiektu przeznaczonego do przechowywania lub składowania zamkniętych źródeł promieniotwórczych, b) odpadów zawierających wyłącznie naturalne substancje promieniotwórcze, których obecność nie została spowodowana działalnością człowieka (art. 62 b pkt 2 p.a.). W rozporządzeniu Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego[37] określono: 1) sposób kwalifikowania odpadów promieniotwórczych do kategorii i podkategorii; 2) sposób prowadzenia ewidencji i kontroli odpadów promieniotwórczych oraz wzór karty ewidencyjnej; 3) warunki przechowywania odpadów promieniotwórczych lub wypalonego paliwa jądrowego i wymogi, jakim muszą odpowiadać obiekty, pomieszczenia i opakowania przeznaczone do przechowywania poszczególnych kategorii odpadów promieniotwórczych, oraz wymogi, jakim muszą odpowiadać przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego; 4) kategorie i podkategorie odpadów promieniotwórczych, które mogą być składowane w poszczególnych rodzajach składowisk; 5) szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać poszczególne rodzaje składowisk, dotyczące lokalizacji, eksploatacji, budowy i zamknięcia; 6) warunki, jakie powinno spełniać składowisko, aby mogło być uznane za Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych; 7) szczegółowe wymagania w zakresie przygotowania odpadów promieniotwórczych do składowania.

Zezwolenie w ramach gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym jest wymagane na: 1) wywóz z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego; 2) przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego z państwa trzeciego; 3) tranzyt przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, przemieszczanych pomiędzy państwami trzecimi, w przypadku, gdy Rzeczpospolita Polska jest pierwszym państwem członkowskim (62c p.a.). Zezwolenie takie wydaje Prezes Państwowej Agencji Atomistyki.

Zgoda Prezesa Agencji jest wymagana na: 1) przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego z państwa członkowskiego; 2) tranzyt przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego w przypadku innym niż określony w art. 62c ust. 1 pkt 3 p.a. Na podstawie art. 62e ust. 1 zakazany jest wywóz z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów

[37] Dz.U., nr 230, poz. 1925.

promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego do: 1) miejsca przeznaczenia położonego na południe od 60 stopnia szerokości geograficznej południowej; 2) państwa trzeciego, które jest stroną Umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony (Umowa AKPE-WE z Kotonu); 3) państwa trzeciego, które nie posiada możliwości administracyjnych, technicznych lub struktury regulacyjnej dla bezpiecznego postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym. Zakazany jest także przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wypalonego paliwa jądrowego oraz odpadów promieniotwórczych w celu składowania[38].

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 października 2008 r. w sprawie udzielania zezwolenia oraz zgody na przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wywóz z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i tranzyt przez to terytorium odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego[39], określono: 1) tryb postępowania w sprawie udzielania zezwolenia na: a) wywóz z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, b) przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego z państwa trzeciego, c) tranzyt przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, przemieszczanych między państwami trzecimi, w przypadku gdy Rzeczpospolita Polska jest pierwszym państwem członkowskim; 2) tryb postępowania w sprawie udzielania zgody na: a) przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego z państwa członkowskiego, b) tranzyt przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego w przypadku innym niż określony w art. 62c ust. 1 pkt 3 ustawy p.a.; 3) dokumenty jakie należy dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia oraz do wniosku o wydanie zgody; 4) czynności, jakich dopełniają podmioty zaangażowane w przemieszczenie i Prezes Państwowej Agencji Atomistyki po przeprowadzeniu przemieszczenia.

[38] Zob. też, Z. Bukowski, *Udostępnianie informacji o odpadach*, „Recykling" 2012, nr 10, s. 16–17.

[39] Dz.U., nr 219, poz. 1402.

Rozdział 27. Pozostałości ładunkowe ze statków oraz zatapianie odpadów i innych substancji

27.1. Zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska morskiego w prawie międzynarodowym

Zanieczyszczenie środowiska morskiego spowodowane jest m.in. przez ładunki przewożone w transporcie morskim oraz pozostałości ładunkowe i odpady. Zapobieganie zanieczyszczeniom z tym związanymi jawi się jako problem wymagający działań na różnych płaszczyznach. Świadectwem tego są podejmowane inicjatywy prawodawcze na szczeblach: międzynarodowym, unijnym i krajowym. Przepisy prawa krajowego i unijnego są ściśle powiązane z regulacjami międzynarodowymi. Z tego powodu zdecydowaliśmy się przedstawić w pierwszej kolejności problematykę zapobiegania zanieczyszczeniom w prawie międzynarodowym dotyczącym ochrony środowiska morskiego. Stanowi ona wprowadzenie do analizy zagadnień szczegółowych dotyczących postępowania z pozostałościami ładunkowymi ze statków oraz związanych z zatapianiem odpadów i innych substancji. Według J. Symonidesa, „Problemy związane z ochroną środowiska morskiego są fragmentem szerszych prac prowadzonych przez organizacje systemu ONZ w zakresie ochrony środowiska naturalnego człowieka”[1].

Praktycznie we wszystkich regulacjach prawnych dotyczących ochrony środowiska morskiego wyraźnie na czoło wysuwa się zasada zapobiegania zanieczyszczeniom. Stanowi ona głównie podstawę obowiązków prawnych związanych z usuwaniem i neutralizowaniem odpadów u źródła ich powstawania. Liczne przykłady stosowania zasady prewencji w prawie międzynarodowym odnajdujemy zwłaszcza w przepisach o ochronie wód morskich dotyczących zapobiegania zdarzeniom na morzu. Jednym z instrumentów prewencji ogólnej w prawie międzynarodowym są zasady zwykłej praktyki morskiej. Przez zwykłą praktykę morską rozumie się zwykły sposób postępowania starannego i sprawnego marynarza, utrwalony przez stałe stosowanie i zgodny z doświadczeniem oraz zdrowym rozsądkiem[2]. Zasady zwykłej praktyki morskiej powstały jako wynik – koniecznej

---

[1] J. Symonides, *ONZ i działalność człowieka na morzu*, [w:] J. Łopuski, J. Symonides, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdańsk 1978, s. 37.

[2] Z. Koszewski, S. Gorazdowski, *Międzynarodowe prawo drogi morskiej*, Gdynia 1965, s. 77.

do zapobieżenia wypadkom – przezorności w praktyce wielu pokoleń i stały się z czasem zwyczajami morskimi[3].

Regulacje prawa międzynarodowego dotycząca ochrony przed zanieczyszczeniami obejmują umowy uniwersalne i regionalne. Słusznie podnosi J. Łopuski, twierdząc, że zanieczyszczenie morza jest jedną z najgroźniejszych form zanieczyszczenia środowiska człowieka[4]. Zasada prawna zapobiegania zanieczyszczeniom wód morskich ma charakter złożony. Jest to konsekwencja skali problemów związanych z funkcją prewencyjną międzynarodowego prawa środowiska. Pojęcie „zanieczyszczenie morza" oznacza „wprowadzanie przez człowieka do środowiska morskiego substancji i energii, szkodliwych dla żywych zasobów morza, stanowiących niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia człowieka, utrudniających prowadzenie działalności związanej z morzem, z rybołówstwem w szczególności, a także pogarszających jakość wody morskiej z punktu widzenia jej użytkowej przydatności oraz pomniejszających walory rekreacyjne morza"[5]. Zatapianie ze statków odpadów i innych substancji jest natomiast problemem globalnym, który wymaga współpracy i podejmowania działań w takim samym wymiarze przez wiele państw[6].

Prawna ochrona środowiska morskiego zaczęła wyraźnie się rozwijać wraz z nasileniem się zanieczyszczeń wód morskich. Analizując strukturę norm prawnych regulujących przedmiotową problematykę, należy zwrócić uwagę na różnorodność wykorzystywanych do tego celu rodzajów regulacji prawnej. Na pierwszy plan wysuwają się tu niewątpliwie unormowania o charakterze publicznoprawnym. Określają one najważniejsze zakazy i nakazy o charakterze administracyjnym wprowadzane w związku ze stosowaniem zasady prewencji. Obok tych przepisów bardzo istotnym instrumentem prewencyjnej ochrony prawnej środowiska morskiego jest odpowiedzialność cywilna. A. Lipiński, omawiając zagadnienia odpowiedzialności cywilnej w ochronie wód morskich, stwierdza m.in., że „niezbędne staje się stworzenie systemu gwarancji, których celem będzie ograniczenie do minimum szkodliwych wpływów wspomnianej działalności na środowisko morskie, przede wszystkim w zakresie ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniem. Doniosłą rolę w tym zakresie powinny odgrywać rozwiązania o charakterze normatywnym. Wśród tych ostatnich omówienia wymagają zarówno te, które pełnią typową funkcję prewencyjną, jak i zmierzające do kompensaty wyrządzonej już szkody"[7].

---

[3] *Ibidem*, s. 78.

[4] J. Łopuski, *Prawo morskie*, Gdańsk 1974, s. 188.

[5] Cyt. za M.H. Koziński, *Prawo morskie tom II*, *Część trzecia Prawo żeglugi morskiej*, Bydgoszcz 1998, s. 111. Definicja ta została przyjęta przez Międzynarodową Komisję Oceanograficzną i Grupę Ekspertów ds. Naukowych Aspektów Zanieczyszczenia Morza.

[6] Zob. szerzej J. Łopuski, *Walka o czyste morze – problem międzynarodowy*, Gdynia 1972, s. 12.

[7] A. Lipiński, *Górnictwo szelfowe w świetle prawa polskiego. Wybrane problemy cywilnoprawne*, Katowice 1985, s. 141.

W prawie międzynarodowym funkcjonowanie zasady prewencji jest konsekwencją powszechnego obowiązku ochrony środowiska morskiego przed wszelkimi zanieczyszczeniami zarówno na własnym terytorium, jak i przez swoich obywateli i statki poza granicami jurysdykcji danego państwa. Zakres terytorialny obowiązywania zasady prewencji jest powiązany z zasadą wolności morza pełnego, która przewiduje, że wszystkie państwa mają prawo do korzystania z morza pełnego, które nie podlega zwierzchnictwu żadnego z nich. Zdaniem L. Ehrlicha, zasada ta to obowiązek każdego państwa wobec każdego innego państwa, z którym pozostaje w stosunkach prawnomiędzynarodowych, nieprzeszkadzania temu drugiemu państwu czy też jego obywatelom w równym korzystaniu z otwartego morza[8]. Problem, który tu dostrzegamy, to wzajemny stosunek zasady prewencji w ochronie środowiska morskiego i zasady wyrażającej prawo do korzystania z morza pełnego. Obie te zasady powinny posiadać wspólną płaszczyznę funkcjonowania na rzecz ochrony środowiska morskiego. W ocenie L. Ehrlicha, powstawanie nowych zagadnień w prawie międzynarodowym często musi prowadzić do obalenia pewnych norm dawniejszych w ten sposób, że zachowując zasadę ogólniejszą dawnej obowiązującą, trzeba uznać za nie obowiązujące pewne normy, które były ustalone jako konsekwencje tej ogólniejszej zasady[9]. M. Górski uważa, że zasada ta w chwili obecnej jako jedyny prawny środek ochrony morza przed zanieczyszczeniem nie zdaje egzaminu. Przyczyną takiego stanu rzeczy, zdaniem cytowanego autora, jest to, że konwencja genewska z 1958 r. o morzu pełnym ogranicza możliwość oceny prawidłowości korzystania z morza[10]. Konwencja ta pozwala na „rozsądne" (*reasonable*) korzystanie z mórz, uznając jednocześnie inne postępowanie jako niezgodne z zasadą wolności morza pełnego. Nie zostały w niej przedstawione kryteria oceny i uznania postępowania za „rozsądne". Zasada ta umożliwia wszystkim państwom, bez względu na posiadanie wybrzeża morskiego, realizowanie wolności żeglugi. Z treści zasady wolności morza pełnego wynika, że żadne państwo nie może rozciągać swojej suwerennej władzy na obszarze morza pełnego.

Analizując zakres stosowania zasady prewencji w związku z zatapianiem ze statków odpadów i innych substancji, należy wspomnieć o istnieniu w międzynarodowym prawie zwyczajowym prawa do samoobrony mającego zastosowanie w wypadkach zanieczyszczenia morza pełnego zagrażającego interesom państwa nadbrzeżnego. Prawo to stwarza warunki do ochrony podstawowych praw przed nie dającą się naprawić szkodą w sytuacji braku możliwości zastosowania alternatywnych środków ochrony. Wprowadzenie tych środków uznanych w normalnych warunkach za bezprawne jest uzasadnione nagłością potrzeby i zagrożeniem podstawowych praw państwa.

---

[8] L. Ehrlich, *Suwerenność a morze pełne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 140.

[9] *Ibidem*, s. 3–4.

[10] M. Górski, *Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego*, Łódź 1987, s. 26.

W nauce niemieckiej na tle badania zasady prewencji powstała reguła konieczności jako usprawiedliwienie w szczególnych okolicznościach nieprzestrzegania zobowiązań międzynarodowych. Przewiduje ona, że konieczność podjęcia środków naruszających prawa państwa trzeciego jest uzasadniona, jeżeli szkoda poniesiona przez państwo trzecie jest niewielka w porównaniu z tą, jaką poniosłoby państwo, nie podejmując określonych środków zapobiegawczych. W ocenie J. Łopuskiego, w takich sytuacjach uzupełnieniem przepisów prawnych są podstawowe zasady praktyki interpretacji przepisów międzynarodowych[11]. We współczesnym prawie morskim, zdaniem tego autora, obserwować można globalne ograniczenie odpowiedzialności wraz ze stopniowym osłabieniem jej funkcji prewencyjnej[12]. Według niego, koncepcja ograniczenia odpowiedzialności stosowana jest z uwzględnieniem charakteru postępowania będącego przyczyną odpowiedzialności.

Pierwsze przykłady stosowania działań prewencyjnych w prawie międzynarodowym odnajdujemy zwłaszcza w przepisach o ochronie wód morskich dotyczących zapobiegania zdarzeniom na morzu. Inicjatywy prawodawcze podejmowane na forum ONZ dotyczące ochrony wód morskich opierają się na koncepcji „wspólnego dziedzictwa ludzkości" (*common heritage of manking*)[13]. J. Menkes, analizując problem kształtowania się prawa międzynarodowego środowiska, uważa, że „Oznacza to w konsekwencji postulat ewolucji prawa międzynarodowego – od prawa regulującego stosunki pomiędzy państwami suwerennymi do *common law* ludzkości, czyli prawa zorganizowanej wspólnoty światowej złożonej z państw, ale dzielącej funkcje wspólnoty pomiędzy zespół powszechnych i regionalnych instytucji, gwarantujących prawa i nakładających obowiązki na jednostki, konfrontowanej z szerokim zakresem problemów społecznych, gospodarczych i technologicznych, wymagających jednolitej regulacji na bazie międzynarodowej uwzględniającej normy zaliczane do wielu gałęzi prawa"[14]. W prawie krajowym pojęciem powiązanym z określeniem „wspólne dziedzictwo ludzkości" jest termin „środowisko jako dobro wspólne". Ochrona środowiska jako dobra wspólnego realizuje potrzebę i jednocześnie prawo podmiotowe każdego człowieka do środowiska będącego dobrem wspólnym. W ramach obowiązku ochrony środowiska są wykonywane zadania publiczne. Przedmiot tych zadań w ochronie środowiska jest ukształtowany przede wszystkim poprzez funkcje prawa ochrony środowiska. Treść tych funkcji zależy od przyjętego zestawu wartości uznanych za fundamentalne w systemie prawa ochrony środowiska. W prawie tym możemy też wskazać na pewien kompleks wartości, takich jak: sprawiedliwość, różnorodność biologiczna oraz zrównoważony rozwój. Tworzenie, stosowanie oraz inter-

[11] J. Łopuski, *Prawo morskie*, s. 161.

[12] J. Łopuski (red.), *Prawo morskie*, t. 1, Bydgoszcz 1996, s. 212.

[13] Zob. M. Górski, *Ochrona prawna środowiska naturalnego morza Bałtyckiego*, Łódź 1987, s. 28 i n.

[14] J. Menkes, *Kształtowanie prawa międzynarodowego zasobów wodnych*, Warszawa 2000, s. 81.

pretowanie prawa powinno służyć realizacji tych wartości w celu zapewnienia ochrony środowiska jako dobra wspólnego. Pojęcie środowiska jako dobra wspólnego występuje w p.o.ś. jako przesłanka roszczenia, którego podstawę stanowi art. 323 p.o.ś., regulującego odpowiedzialność cywilną w ochronie środowiska.

Przykładem regulacji, które umownie moglibyśmy zaliczyć do „prawa międzynarodowego środowiska", mogą być w szczególności dwie ważne umowy międzynarodowe dotyczące ochrony środowiska morskiego[15]. Pierwsza to międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami sporządzona w Londynie 12 maja 1954 r. OILPOL[16], która odwołuje się do działań zapobiegawczych w związku z zanieczyszczeniem morza olejami[17]. Głównymi przyczynami zanieczyszczeń olejowych powstałych w trakcie eksploatacji statku są na statkach zbiornikowcach: płukanie zbiorników do transportu ropy, balastowanie zbiorników po ropie wodą morską oraz przecieki zbiorników ładunkowych. Problem zanieczyszczeń olejowych jest najbardziej odczuwalny, po pierwsze, ze względu na ilości, po drugie, ze względu na łatwą wykrywalność[18]. Druga to przyjęcia 2 listopada 1973 r. podczas konferencji dyplomatycznej w Londynie konwencja MARPOL o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki[19].

Zasada prewencji jest także podstawą funkcji instrumentów ochrony prawnych w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay 10 grudnia 1982 r.[20] Zgodnie z art. 16 tej konwencji w odniesieniu do działalności w obszarze stosowane są, zgodnie z niniejszą konwencją, niezbędne środki w celu zapewnienia skutecznej ochrony środowiska morskiego przed szkodliwymi następstwami, jakie mogą wyniknąć z takiej działalności. W tym celu organizacja przyjmuje odpowiednie zasady, przepisy i procedury, których celem jest *inter alia*: (a) zapobieganie, zmniejszanie i kontrola zanieczyszczenia środowiska morskiego oraz innych niebezpieczeństw dla tego środowiska, łącznie z wybrzeżem, przez zapobieganie zakłócaniu równowagi ekologicznej w środowisku morskim, ze szczególnym zwróceniem uwagi na potrzebę zabezpieczenia przed szkodliwymi skutkami działalności takiej jak wiercenie, bagrowanie,

---

[15] Por. L. Łukaszczuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 21 i n.

[16] Konwencja londyńska z dnia 12 maja 1954 r. OILPOL 1954 r. – Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami 1954; weszła w życie 26 maja 1958 r. ratyfikowana przez Polskę (Dz.U. 1961, nr 28, poz. 135 – Załącznik ze zm.).

[17] Zob. szerzej R. Pietraszek, *Przyczyny i geneza zmian zachodzących w prawie morza*, [w:] R. Bierzanek, A. Straburzyński (red.), *Aktualne problemy prawa morza*, Gdańsk 1976, s. 16 i n.

[18] R. Pietraszek, *Przyczyny i geneza zmian zachodzących w prawie morza*, [w:] R. Bierzanek, A. Straburzyński, *Aktualne problemy*…, s. 17–18.

[19] Konwencja MARPOL z dnia 2 listopada 1973 r. – Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki weszła w życie 2 października 1983 r. (ratyfikowana przez Polskę), (Dz.U. 1987, nr 17, poz. 101) wprowadzona: Dz.U. 1987, nr 17, poz. 102. Zob. W.M. Kunde, *Mariol 73/78 – Konwencja o ochronie morza przed zanieczyszczeniami ze statków*, „Technika i Gospodarka Morska" 1984, nr 4, s. 181.

[20] Dz.U. 2002, nr 59, poz. 543.

pogłębianie, zatapianie odpadów, budowa i obsługa lub konserwacja instalacji, rurociągów i innych urządzeń związanych z taką działalnością; (b) ochrona i zachowanie zasobów naturalnych obszaru i zapobieganie wyrządzaniu szkody florze i faunie środowiska morskiego.

27.2. Obowiązki podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską

Obowiązki podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską w prawie polskim regulują przepisy ustawy z 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (p.u.o.o.p.ł.s.)[21]. Uchwalenie tej ustawy oraz wdrożenie jej zasad do polskiego porządku prawnego w 2002 r. wynikało z przepisów prawa UE oraz konwencji międzynarodowych obejmujących w szczególności: 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego oraz Rady nr 2000/59 z 27 listopada 2000 r. dotyczącą portowych urządzeń do odbioru zanieczyszczeń powstających na statkach oraz pozostałości ładunku[22], 2) Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzoną w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r.[23], 3) międzynarodową Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki – Konwencję MARPOL 1973/78 oraz 4) Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez statki przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzoną w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku 29 grudnia 1972 r.[24] W ocenie L. Łukaszuka, postanowienia umów międzynarodowych mających szerszy zakres są w odniesieniu do zanieczyszczeń morskich mało precyzyjne i niezbyt radykalne"[25]. Nie sprzyja to, jego zdaniem, podejmowaniu skutecznych działań zapobiegawczych, ochronnych i ratowniczych na skalę potrzeb, jak wynika z obecnej sytuacji zagrożeń środowiska morskiego.

Ustawa p.u.o.o.p.ł.s. określa w sposób generalny zasady postępowania z odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków w portach i przystaniach morskich[26]. W tym akcie prawnym uregulowano szczegółowo: 1) obowiązki podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi w zakresie zapewnienia dostępu do portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków; 2) zasady sporządzania i zatwierdzania planów gospo-

[21] Dz.U., nr 166, poz. 1361 ze zm.

[22] Dz.Urz.UE, L 332, 28 grudnia 2000, s. 81.

[23] Dz.U. 2000, nr 28, poz. 346.

[24] Dz.U. 1984, nr 11, poz. 460.

[25] L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 209.

[26] Zob. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 223 i n.

darowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków; 3) zasady sprawowania nadzoru przez organy administracji morskiej nad przestrzeganiem przepisów ustawy; 4) zasady ustalania opłat z tytułu kosztów utrzymania i eksploatacji portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków[27]. Przepisów ustawy p.u.o.o.p.ł.s. nie stosuje się do jednostek pływających Marynarki Wojennej, Straży Granicznej i Policji oraz do statków pełniących specjalną służbę państwową. Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, kierując się względami ochrony środowiska morskiego, poddać wszystkim lub niektórym przepisom ustawy jednostki pływające Marynarki Wojennej, Straży Granicznej i Policji i statki pełniące specjalną służbę państwową. W sprawach nieuregulowanych w ustawie p.u.o.o.p.ł.s., do portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków stosuje się przepisy u.o. oraz przepisy p.o.ś. Zakres podmiotowy ustawy p.u.o.o.p.ł.s. dotyczy: 1) statków korzystających z portów lub przystani morskich; 2) podmiotów zarządzających portami lub przystaniami morskimi; 3) innych podmiotów zarządzających terenami znajdującymi się w granicach portów lub przystani morskich.

Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską jest obowiązany do zapewnienia statkom korzystającym z portu lub przystani morskiej dostępu na jego terenie do portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków oraz pozostałości ładunkowych w sposób i w zakresie określonym przepisami ustawy p.u.o.o.p.ł.s.[28] Według J. Gilasa, jednym z ważnych problemów statusu prawnego portów morskich jest kwestia dostępu do nich. W jego ocenie, „W tradycji kilku stuleci, następujących po okresach starożytności i średniowiecza, przyjmowano zasadę, że dostęp do portu morskiego jest możliwy jedynie za zgodą państwa nadbrzeżnego, przy czym wyrażenie lub niewyrażenie zgody na zawinięcie statku do portu morskiego należało do dyskrecjonalnych uprawnień suwerena właściwego terytorialnie”[29]. Portowe urządzenia odbiorcze powinny posiadać odpowiednią przepustowość, a ich eksploatacja powinna być prowadzona w taki sposób, aby nie powodowało to nieuzasadnionych opóźnień w ruchu statków.

Pozycję prawną podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską wyznaczają obowiązki i uprawnienia wynikające z przepisów ustawy p.u.o.o.p.ł.s. Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską zapewnia, przez portowe urządzenia odbiorcze, odbiór niżej wymienionych odpadów ze statków: 1) odpadów olejowych i ich mieszanin – wymienionych w załączniku I Konwencji MARPOL; 2) ścieków – wymienionych w załączniku IV Konwencji MARPOL; 3) odpadów

[27] Zagadnienia te wcześniej analizowano m.in. w publikacji pt. *Na czym polega wykonanie obowiązku zapewnienia statkom dostępu do portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków oraz pozostałości ładunkowych*, OiŚ 2012, nr 4, s. 29–37.

[28] Zob. szerzej W. Szczurek, *Własność i zarządzanie w portach morskich*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Prawo w portach morskich*, Warszawa 1998, s. 45 i n.

[29] J. Gilas, *Morskie wody wewnętrzne*, [w:] J. Łopuski (red.), *Prawo morskie*, t. I, s. 343.

powstających na statku – wymienionych w załączniku V Konwencji MARPOL z uwzględnieniem Wytycznych do wdrożenia tego załącznika, obejmujących odpady związane z ładunkiem, inne niż pozostałości ładunkowe, 4) pozostałości z oczyszczania spalin, zgodnie z Załącznikiem VI Konwencji MARPOL. Odbiorca ładunku jest obowiązany do zapewnienia odbioru pozostałości ładunkowych.

Podmiot, który dokonuje naprawy, wymiany, montażu lub demontażu znajdujących się na statku urządzeń i instalacji zawierających substancje kontrolowane określone w Załączniku I do rozporządzenia WE nr 2037/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 czerwca 2000 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową[30], jest obowiązany do zapewnienia odbioru odpadów powstających w trakcie swojej działalności. Według K. Korzeniewskiego, istnieją zasadniczo trzy metody gwarantujące spełnienie wymagań konwencji MARPOL, zapobiegające zanieczyszczeniu mórz olejami: 1) gromadzenie odpadów ropopochodnych na statku i odwadnianie ich do specjalnych urządzeń odbiorczych na lądzie, przekazywanie do urządzeń odbiorczych zainstalowanych na specjalnych statkach, przeznaczonych do zbierania zanieczyszczeń, 2) niszczenie odpadów na statku przez spalanie lub odparowywanie oraz 3) oddzielanie produktów ropopochodnych od wody i ich spalanie, a następnie usuwanie oczyszczonej wody za burtę. Metody pierwsza i druga zwiększają koszty eksploatacji statku. Powszechnie jest stosowana metoda trzecia[31]. Polega ona na separacji oleju od wody. Metoda chemiczna polega na utlenieniu pozostałych produktów ropopochodnych przy wykorzystaniu ozonu. Metoda biochemiczna polega na zaszczepieniu drobnoustrojami wody zanieczyszczonej olejami, które to organizm przyspieszają ich biodegradację. Najbardziej rozpowszechnione i najbardziej przydatne w warunkach okrętowych są metody fizyczno-chemiczne, które wykorzystują procesy: filtracji, absorpcji, flotacji i grawitacji w różnych kombinacjach[32]. Na wszystkich typach statków mogą występować zanieczyszczenia olejowe pochodzące z normalnej eksploatacji mechanizmów i urządzeń okrętowych obejmujące: 1) ścieki zęzowe z siłowni okrętowych, 2) ścieki z mycia zbiorników paliwowych i olejowych, 3) ścieki pochodzące z odwadniania zbiorników, 4) ścieki z kotłów i systemów chłodzenia, 5) osady ze zbiorników paliwowych i olejowych oraz 6) odpady z filtrów i wirówek[33].

Do obowiązków podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską należy sporządzanie okresowych raportów obejmujących dane dotyczące funkcjonowania i stopnia wykorzystania portowych urządzeń odbiorczych. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 21 grudnia 2002 r. w sprawie raportów dotyczących funkcjonowania i stopnia wykorzystania portowych urządzeń od-

[30] Dz.Urz.UE, L 244, 29 września 2000, s. 1.

[31] K. Korzeniewski, *Ochrona środowiska morskiego*, Gdańsk 1998, s. 91.

[32] *Ibidem*.

[33] *Ibidem*, s. 90–91.

biorczych[34] określone zostały wymagania co do zawartości raportów. Musi on obejmować informacje dotyczące wykorzystywanych urządzeń oraz informacje w zakresie gospodarki odebranymi odpadami i musi być sporządzany na formularzach, których wzory zawiera rozporządzenie. Raporty powinny być sporządzane co 5 lat, przy czym dyrektor właściwego urzędu morskiego może zobowiązać zarządzającego portem do sporządzenia raportu w szybszym terminie. Raport jest sporządzany i przekazywany dyrektorowi urzędu do zaopiniowania w formie pisemnej i elektronicznej i zawiera: 1) nazwę, siedzibę i adres oraz formę prawną podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską; 2) zestawienie istniejących portowych urządzeń odbiorczych dla poszczególnych rodzajów odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków; 3) dane techniczno-technologiczne dotyczące urządzeń, oraz informacje o sposobie transportu odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków do miejsc ich magazynowania lub innego zagospodarowania; 4) zestawienie portowych urządzeń odbiorczych oraz plan sytuacyjny z lokalizacją tych urządzeń; 5) informacje dotyczące ruchu poszczególnych rodzajów statków i częstotliwości korzystania przez te statki z portowych urządzeń odbiorczych, zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia; 6) informacje dotyczące kategorii, rodzajów i ilości odpadów oraz pozostałości ładunkowych odebranych ze statków do portowych urządzeń odbiorczych; 7) informacje o stopniu wykorzystania portowych urządzeń odbiorczych. Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską musi sporządzić raport co 5 lat. W przypadku stwierdzenia przez dyrektora właściwego urzędu morskiego nieprawidłowego funkcjonowania portowych urządzeń odbiorczych, podmiot zarządzający portem lub przystanią morską sporządza raport za okres i w terminie, wyznaczonych przez dyrektora właściwego urzędu.

27.3. Informacje przekazywane armatorom, kapitanom statków lub agentom reprezentującym armatora

Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską jest obowiązany przekazywać armatorom, kapitanom statków lub agentom reprezentującym armatora informacje o trybie i sposobie odbioru odpadów ze statków oraz znaczeniu dla ochrony środowiska morskiego właściwego odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków. Informacje takie powinny być aktualne i dostępne w każdym czasie, w tym dostępne i aktualizowane na stronie internetowej podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską. Zakres i sposób podawania informacji o trybie i sposobie odbioru odpadów ze statków powinien obejmować w szczególności: 1) lokalizację portowych urządzeń odbiorczych na planie lub

[34] Dz.U., nr 236, poz. 1988.

mapie, o ile to możliwe; 2) rodzaje odpadów ze statków przyjmowanych do portowych urządzeń odbiorczych; 3) wykaz odbiorców odpadów, oferowanych przez nich usług oraz dane umożliwiające kontakt z tymi odbiorcami; 4) procedury odbioru; 5) system opłat; 6) procedury informowania o niewystarczającej przepustowości portowych urządzeń odbiorczych. Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską może do zakresu informacji, dołączyć dane dotyczące odbiorców odpadów świadczących usługi związane z odbiorem pozostałości ładunkowych. W sytuacji, kiedy podmiot zarządzający portem lub przystanią morską nie jest w stanie przyjąć do portowych urządzeń odbiorczych określonych rodzajów i ilości odpadów ze statków, ma on obowiązek poinformowania o tym fakcie kapitana statku lub agenta reprezentującego armatora niezwłocznie po otrzymaniu powiadomienia ze statku o zamiarze przekazania odpadów ze statków. W takim przypadku podmiot zarządzający portem lub przystanią morską jest obowiązany do wydania statkowi odpowiedniego potwierdzenia tego faktu i wskazania najbliższego portu lub przystani morskiej gotowej do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych. Jeżeli podmiot zarządzający portem lub przystanią morską posiada informacje o braku dostępnych odpowiednich urządzeń do odbioru odpadów ze statków w następnym porcie zawinięcia statku, jest obowiązany do przekazania tych informacji kapitanowi statku. W przypadku stwierdzenia przez kapitana statku zawijającego do portu lub przystani morskiej niewłaściwego funkcjonowania portowych urządzeń odbiorczych lub niepoinformowania przez podmiot zarządzający portem lub przystanią morską o tym fakcie kapitana statku kapitan ma prawo zgłosić nieprawidłowości do dyrektora właściwego urzędu morskiego.

27.4. Obowiązek opracowania planu gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków

Podmiot zarządzający portem lub przystanią morską powinien opracować plan gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków. Obowiązek przygotowania tego rodzaju planów jest związany niepewnością wystąpienia zagrożeń w związku z procesem gospodarowania odpadami[35]. Plany powinny być tworzone przy uświadomieniu sobie celów ogólnych i szczegółowych wynikających z polityki ekologicznej. Tworzenie planów gospodarki odpadami powinno być poprzedzone wyznaczeniem celu nadrzędnego, warunków działania oraz środków prowadzących do realizacji tych celów.

Ogólne cele planów powinny obejmować wymagania zasad prawnych ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Cele i zadania planów powinny być spójne

[35] Por. B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 23 i n.

z treścią regulacji prawnych i dokumentów politycznych dotyczących gospodarki odpadami. Inne podmioty zarządzające terenami znajdującymi się w granicach portów lub przystani morskich są obowiązane do przestrzegania takiego planu[36]. Plan gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków podlega, przed jego zatwierdzeniem, konsultacjom z użytkownikami portu. Analizowane plany gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków podlegają zatwierdzeniu, w trybie decyzji administracyjnej[37].

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 21 grudnia 2002 r. w sprawie portowych planów gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków[38] określono: 1) szczegółowy zakres portowych planów gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków; 2) zakres i wzór wniosku w sprawie zatwierdzania tych planów oraz tryb ich składania i zatwierdzania; 3) warunki, jakie powinny spełniać plany, programy i inne opracowania dotyczące gospodarowania odpadami ze statków oraz pozostałościami ładunkowymi, sporządzone przed dniem wejścia w życie ustawy p.u.o.o.p.ł.s.

Portowy plan gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków powinien zawierać: 1) nazwę, siedzibę i adres oraz formę prawną podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską; 2) informacje dotyczące rodzajów i ilości odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków przewidywanych do odbioru w danym okresie ze statków zwykle zawijających do portu lub przystani morskiej; 3) opis podejmowanych działań w zakresie gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków, w tym informacje dotyczące: a) umieszczania w pojemnikach, segregowania i magazynowania, b) wstępnej obróbki, przetwarzania, mieszania lub innych działań powodujących zmianę charakteru lub składu, c) transportu, d) odzysku, e) sposobu unieszkodliwienia odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków; f) procedur odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych, g) umieszczania w pojemnikach, segregowania i magazynowania, i) wstępnej obróbki, przetwarzania, mieszania lub innych działań powodujących zmianę charakteru lub składu, j) transportu, k) odzysku, l) sposobu unieszkodliwienia odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków; 4) informacje dotyczące ewidencji odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków; 5) informacje dotyczące współpracy z innymi podmiotami w zakresie gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków; 6) informacje dotyczące nadzoru nad gospodarowaniem odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków, w tym imię i nazwisko, stanowisko służbowe osoby wyznaczonej przez podmiot zarządzający portem lub przystanią morską

[36] Zob. Z. Bukowski, *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona Środowiska. Przegląd" 2003, nr 1, s. 14–15.

[37] Zob. szerzej. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 89 i n.; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 170 i n.

[38] Dz.U., nr 236, poz. 1989 ze zm.

do nadzoru nad gospodarowaniem odpadami lub pozostałościami ładunkowymi ze statków; 7) opis i lokalizację portowych urządzeń odbiorczych, ich charakterystykę techniczno-technologiczną, w tym wydajność, pojemność, przepustowość; 8) opis przyjętego systemu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków; 9) opis procedur dotyczących składania sprawozdań o domniemanych nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem portowych urządzeń odbiorczych; 10) opis metod rejestrowania bieżącego użycia portowych urządzeń odbiorczych; 11) informacje o obowiązujących aktach prawnych w zakresie odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków; 12) informacje dotyczące formalności związanych z procedurą odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków. Analizowany plan powinien również zawierać wykaz informacji, do których mają dostęp użytkownicy portu lub przystani morskiej, poprzedzony adnotacją na temat wagi właściwego odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków. Obowiązek sporządzania portowego planu gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków jest konsekwencją obowiązywania ogólnej zasady planowania działań w gospodarce odpadami, która uregulowana jest w przepisach u.o.

27.5. Ponoszenie kosztów odbioru i gospodarowania pozostałościami ładunkowymi

Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci" statki wnoszą opłatę za odbiór odpadów ze statków. Stanowi ona część opłaty tonażowej (art. 10 ust. 1 ustawy p.u.o.o.p.ł.s.). Opłata jest pokrywana przez statek bez względu na to, czy korzysta on, czy nie z portowych urządzeń odbiorczych. Opłaty wnoszone są za każdą jednostkę wprowadzonego do środowiska zanieczyszczenia lub jednostkę zniszczenia środowiska. Zakładając, że emisje zanieczyszczeń mogą być w miarę dokładnie mierzone, płatność taką można łatwo ustalić i narzucić[39]. Opłata obejmuje następujące kategorie odpadów ze statków: 1) odpady olejów i ich mieszanin z wodą z przestrzeni maszynowej, takie jak wody zęzowe, szlamy i zużyte oleje przepracowane – wymienione w załączniku I Konwencji MARPOL; 2) odpady powstające na statku – wymienione w załączniku V Konwencji MARPOL, włączając w to odpady związane z ładunkiem, inne niż pozostałości ładunkowe, zgodnie z Wytycznymi do wdrożenia przepisów załącznika V; 3) ścieki – wymienione w załączniku IV Konwencji MARPOL.

Odbiór dodatkowych ilości odpadów ze statków nie objętych opłatą tonażową następuje za opłatą dodatkową. Odbiór odpadów ze statków w czasie i w warunkach innych niż ustalone przez zarządzającego portem lub przystanią morską

[39] G. Dobrzański, *Instrumenty ochrony środowiska*, [w:] B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kiełczewski (red.), *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2008, s. 320.

w przepisach portowych następuje za opłatą specjalną. Wysokość opłat ustala zarządzający portem lub przystanią morską. Koszty odbioru i gospodarowania pozostałościami ładunkowymi pokrywa odbiorca ładunku. Tryb i wysokość opłat za odbiór pozostałości ładunkowych ze statków jest ustalany w umowie zawartej między odbiorcą ładunku a odbiorcą odpadów świadczącym tę usługę.

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów p.u.o.o.p.ł.s. sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej za pośrednictwem dyrektorów właściwych urzędów morskich. Inne organy administracji publicznej sprawują nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy w zakresie i trybie określonym odrębnymi przepisami. Według M. Lewickiego, akt nadzoru to kategoria środków nadzoru nad daną działalnością, wyróżniona ze względu na objecie jej kontrolą[40]. W ocenie R. Stasikowskiego, „Współcześnie na gruncie prawa administracyjnego nadzór znajduje zastosowanie dla oznaczenia tych samych rodzajów zależności czyli: a) zależności występującej pomiędzy różnymi podmiotami ze względu na obowiązywanie norm materialnego prawa administracyjnego, b) zależności występującej pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w ramach zdecentralizowanej struktury administracji”[41]. Przepisy ustawy p.u.o.o.p.ł.s. regulują główne zagadnienia związane z wyposażeniem portów w urządzenia służące do odbioru odpadów ze statków morskich oraz zasady funkcjonowania systemu odbioru tych odpadów. Analizowane normy nakładają na podmioty zarządzające portami i przystaniami morskimi ważne i często trudne w praktyce do realizacji obowiązki. Dotyczą one właściwego wyposażenia portów i przystani morskich w urządzenia służące do odbioru odpadów. Ich przepustowość powinna głównie zapewniać możliwość sprawnego przekazania odpadów ze statków zawijających do portów. Istotną funkcję w ochronie wód morskich pełnią izby morskie. Zgodnie z art. 1 ustawy z 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich[42], do ich właściwości należą sprawy dotyczące bezpieczeństwa żeglugi, wypadków morskich oraz zdarzenia, lub kilka następujących po sobie zdarzeń, związanych bezpośrednio z eksploatacją statku, w rozumieniu art. 5 pkt 1 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim[43], zaistniałych w wyniku świadomego działania lub zaniechania podjętego z zamiarem naruszenia bezpieczeństwa statku, wyrządzenia szkody na osobie lub szkody w środowisku. Izby morskie zaliczane są do organów ochrony prawnej i organów rozstrzygających. Zasadniczym celem działalności izb morskich jest zwiększenie bezpieczeństwa żeglugi. Zakres działalności izb morskich dotyczy także określenia stopnia odpowiedzialności prawnej[44].

---

[40] M. Lewicki, *Akt nadzoru*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Dla każdego*, *cześć 1*, *Ustrój*, Warszawa 2010, s. 13.

[41] R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 107–108.

[42] Tekst jedn.: Dz.U. 2009, nr 69, poz. 599 ze zm.

[43] Dz.U., nr 228, poz. 1368 ze zm.

[44] Zob. szerzej E. Jabłoński, *Izby morskie zadania – organizacja-postępowanie*, Gdańsk 1975,

27.6. Zatapianie ze statków odpadów i innych substancji

Zagadnienia dotyczące zatapiania ze statków odpadów i innych substancji reguluje rozdział 3 ustawy z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (u.z.z.m.s.)[45]. Do zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez statki stosuje się: 1) postanowienia następujących umów międzynarodowych: a) Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, 1973 r., sporządzonej w Londynie 2 listopada 1973 r., zmienionej Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r.[46] oraz Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie 26 września 1997 r.[47] (Konwencja MARPOL), b) Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r.[48], c) Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzonej w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku 29 grudnia 1972 r.[49]

Przepisy u.z.z.m.s. dotyczą: 1) statków znajdujących się w polskich obszarach morskich; 2) statków o polskiej przynależności znajdujących się poza granicami tych obszarów. Postanowienia umów międzynarodowych, o których mowa w art. 1 u.z.z.m.s. stosuje się na polskich obszarach morskich również do statków o przynależności do państwa niebędącego stroną którejkolwiek z nich; jednakże postanowienia tych konwencji będą stosowane do takich statków tylko w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia, że statki te nie spowodują zanieczyszczenia[50].

Do zatapiania odpadów i innych substancji ze statków mają zastosowanie postanowienia Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzonej w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku 29 grudnia 1972 r., a na Morzu Bałtyckim również postanowienia Konwencji helsińskiej 1992 (art. 15 u.z.z.m.s.). Słusznie podnosi R. Zaorski, twierdząc, iż „W basenie Morza Bałtyckiego interesy państw nadbrzeżnych, pomimo różnic społeczno-politycznych, wykazują pewną zbieżność, prowadzącą do uznania celowości współpracy międzynarodowej w wielu dziedzinach związanych z korzystaniem z morza”[51]. Z treści art. 16 ust. 1 u.z.z.m.s. wynika zakaz

---

s. 60–61.

[45] Tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 1244.

[46] Dz.U. 1987, nr 17, poz. 101.

[47] Dz.U. 2005, nr 202, poz. 1679.

[48] Dz.U. 2000, nr 28, poz. 346.

[49] Dz.U. 1984, nr 11, poz. 46.

[50] Zob. też L. Łukaszuk, *Międzynarodowe*…, s. 198 i n.

[51] R. Zaorski, *Zagadnienia ochrony zasobów biologicznych Morza Bałtyckiego*. [w:] L. Gelberg (red.), *Zagadnienia prawne Bałtyku*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1969, s. 169.

zatapiania odpadów lub innych substancji, z wyjątkiem przypadków określonych w Konwencji helsińskiej z 1992 r.: 1) statkom o polskiej przynależności – na obszarze Morza Bałtyckiego; 2) statkom o obcej przynależności – na polskich obszarach morskich. Obowiązuje także zakaz ładowania na terytorium Polski na statki, bez względu na ich przynależność, odpadów lub innych substancji przeznaczonych do zatapiania na obszarze Morza Bałtyckiego. Po uzyskaniu zezwolenia dozwolone jest usuwanie do morza urobku z pogłębiania dna. Musi to być dokonane zgodnie z postanowieniami Konwencji helsińskiej z 1992 r.

Zabronione jest zatapianie w morzu, ze statków o polskiej przynależności, odpadów lub innych substancji, wymienionych w załączniku I do Konwencji o zatapianiu, z wyjątkiem przypadków określonych w art. V ust. 1 Konwencji. Nielegalne jest także ładowanie na terytorium Polski na statki, bez względu na ich przynależność, odpadów lub substancji, o których mowa w ust. 1, z przeznaczeniem do zatopienia ich w morzu, z wyjątkiem przypadków określonych w art. V ust. 2 Konwencji o zatapianiu oraz stosownie do jego postanowień i na podstawie przewidzianego tam zezwolenia. Zakazy wynikające z Konwencji helsińskiej są związane są z ochroną biologicznych zasobów morza Bałtyckiego. Według R. Zaorskiego, „ustanowienie systemu ochrony na morzu pełnym wymaga oparcia go na współpracy międzynarodowej. Na skutek obowiązującej na morzu pełnym zasady zabraniającej rozciągania zwierzchnictwa państwowego na każdą część tego morza, system ochrony biologicznych zasobów może być realizowany przez zobowiązanie się państw do stosowania środków ochrony przez statki […]. Konieczność stosowania międzynarodowego systemu ochrony opartego na współpracy zainteresowanych państw jest obecnie ogólnie uznana”[52].

Dozwolone jest zatapianie w morzu ze statków o polskiej przynależności lub ładowania na terytorium Polski na statki, bez względu na ich przynależność, z przeznaczeniem do zatopienia w morzu, odpadów lub innych substancji, wymienionych w załączniku II do Konwencji o zatapianiu, jeżeli uzyskano na to zezwolenie specjalne, a wszelkich odpadów lub substancji innych niż wymienione w załącznikach I i II do tej Konwencji, jeżeli uzyskano na to zezwolenie ogólne. Analizowana w tym rozdziale problematyka dotycząca postępowania z pozostałościami ładunkowymi ze statków oraz zatapianie odpadów i innych substancji wykazuje bezpośredni związek z ochroną prawną wód morskich przed zanieczyszczeniem. Jest to oczywiście uzasadnione przede wszystkim tym, że odpady są jednym ze źródeł zanieczyszczeń wód morskich.

[52] R. Zaorski, *Eksploatacja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967, s. 186.

Rozdział 28. Podziemne składowanie odpadów

28.1. Podziemne składowisko odpadów jako miejsce unieszkodliwiania odpadów

Zasady funkcjonowania podziemnego składowiska odpadów normują przepisy ustawy z 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (p.g.g.)[1]. Regulacja ta określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie: 1) prac geologicznych; 2) wydobywania kopalin ze złóż; 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji; 4) podziemnego składowania odpadów; 5) podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla. Ustawa wyznacza także wymagania w zakresie ochrony złóż kopalin, wód podziemnych oraz innych elementów środowiska.

Podziemne składowisko odpadów przeznaczone jest do składowania odpadów, które w sposób trwały powinny być wyłączone z oddziaływania na biosferę. Z. Kłeczek uważa, że w procesie unieszkodliwiania odpadów istotną rolę odgrywają podziemne składowiska odpadów, które, w porównaniu ze składowiskami naziemnymi, posiadają szereg zalet[2]. W ich przypadku istotne jest zmniejszenie stopnia zagrożenia dla wód zarówno powierzchniowych, jak i podziemnych. W ten sposób znaczna część terenu na powierzchni ziemi zostaje zaoszczędzona dla innych celów gospodarczych lub przyrodniczych. W procesie podziemnego składowania odpadów praktycznie nie występują limity pojemności i brak jest ograniczeń urbanistyczno-przyrodniczych. Zapewniony jest wysoki stopień bezpieczeństwa oraz pełna kontrola składowania odpadów oraz zabezpieczenie przed oddziaływaniem zjawisk atmosferycznych, związanych ze zmianami pogodowymi oraz promieniowaniem słonecznym. Jak twierdzi cytowany wyżej autor, stałe warunki temperaturowe i wilgotnościowe, panujące w zamkniętych wyrobiskach kopalnianych lub górotworze, pozwalają na przechowywanie odpadów w niezmienionym stanie przez bardzo długi okres[3]. Podziemne składowanie odpadów, szczególnie masowych, ma także pozytywne znaczenie dla samego górnictwa. Wypełnianie wyrobisk poeksploatacyjnych odpadami przyczynia się do zmniej-

---

[1] Dz.U., nr 163 poz. 981 ze zm.

[2] Z. Kłeczek, *Odpady w wyrobiskach solnych. Podziemne składowiska*, „Biuletyn Górniczy" 2001, nr 5–6, http://www.giph.com.pl/bg/2001_5-6/podziemne.html.

[3] *Ibidem*.

szenia odkształceń i przemieszczeń górotworu i ograniczenia szkód górniczych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 p.g.g., podziemnym składowiskiem odpadów jest część górotworu, w tym podziemne wyrobisko górnicze, wykorzystywana w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie. Wyrobiskiem górniczym jest natomiast przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych (art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g.).

Ważnym elementem definicji legalnej podziemnego składowiska odpadów jest pojęcie nieruchomości. Podstawowe znaczenie dla ustalenia znaczenia tego pojęcia ma art. 46 i 461 k.c. Według przepisów k.c., nieruchomościami są grunty i budynki oraz ich części, czyli lokale, o ile stanowią przedmiot tzw. odrębnej własności[4]. Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Część powierzchni ziemskiej jest odrębnym przedmiotem własności, jeżeli jest oddzielona w znaczeniu prawnym od pozostałej powierzchni w taki sposób, że może stanowić samodzielny przedmiot obrotu prawnego. Wyodrębnienie gruntu wymaga określenia jego granic zewnętrznych.

Aby uznać dany obszar gruntu za nieruchomość, konieczne jest jej wyodrębnienie od innych otaczających go gruntów[5]. Określony grunt może stać się nieruchomością w wyniku skonkretyzowania jego przedmiotowego zakresu. Następuje to przez określenie jego zewnętrznych granic. Nieruchomość gruntowa może składać się z jednej lub kilku działek gruntu. Budynki (i inne budowle) tylko wtedy stanowią część składową nieruchomości gruntowej (gruntu), gdy są z nim trwale związane. W przeciwnym razie stanowią rzecz ruchomą. Wszelkie budowle tylko przejściowo lub w nietrwały sposób związane z gruntem nie stanowią jego części składowej. Dotyczy to w szczególności baraków, kiosków i pawilonów.

Istotne znaczenie praktyczne przy określaniu statusu prawnego nieruchomości gruntowej ma tytuł prawny do korzystania z nieruchomości. Jest on oceniany według prawa cywilnego. Może on wynikać zarówno z prawa własności i innych praw rzeczowych, jak i z umów najmu lub dzierżawy bądź z innych stosunków zobowiązaniowych.

Zasady dotyczące funkcjonowania podziemnych składowiska odpadów regulują art. 125–127 p.g.g. Na podstawie art. 125 ust. 1 p.g.g. można wyróżnić następujące typy podziemnych składowisk odpadów: 1) podziemne składowisko odpadów niebezpiecznych; 2) podziemne składowisko odpadów obojętnych; 3) podziemne składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Według art. 125 ust. 2, podziemne składowisko odpadów lokalizuje się w formacji geologicznej stanowiącej naturalną barierę geologiczną dla ewentualnej migra-

[4] Zob. E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1974, s. 40–41; S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 43–45.

[5] Por. B. Barłowski, *Pojęcie nieruchomości gruntowej położonej w mieście i istota podziału takiej nieruchomości w świetle ustawy z 6.7.1972 r.*, „Palestra" 1980, nr 11–12, s. 28 i n.

cji substancji niebezpiecznych poza granice przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami składowanych odpadów. Wybór takiej lokalizacji w formacji geologicznej ma doniosłe znaczenie i pociąga za sobą różnorodne i długotrwałe skutki. Decyzja wyboru lokalizacji podziemnego składowiska odpadów wywiera wpływ od samego początku realizowania takiego przedsięwzięcia i wpływ ten nie ustaje przez cały okres funkcjonowania składowiska. Cechą charakterystyczną lokalizacji podziemnego składowania odpadów jest długotrwałość skutków, jakie pociąga ona za sobą oraz poważna trudność jej poprawienia w przyszłości podczas eksploatacji podziemnego składowiska odpadów.

Eksploatacja i zamknięcie podziemnego składowiska powinny odbywać się w sposób zapewniający bezpieczeństwo powszechne[6] oraz umożliwiający zapobieganie negatywnym dla środowiska skutkom składowania odpadów[7], w szczególności zanieczyszczeniu wód podziemnych (art. 125 ust. 3 p.g.g.)[8]. Zmiany cech i składu wód podziemnych związane z działalnością człowieka następują najczęściej wskutek wpływów bezpośrednich przez wprowadzenie (dopływ) naturalnych lub sztucznych substancji do warstw wodonośnych oraz pośrednich przez zmianę warunków hydrologicznych, fizycznych, chemicznych czy też biochemicznych bez dopływu substancji[9]. Zmiany cech wód podziemnych stają się zanieczyszczeniem, gdy powodują ich degradację[10]. Woda podziemna zanieczyszczona antropogenicznie to taka, w której wskutek działalności człowieka (bezpośredniej i pośredniej) zawartość substancji rozpuszczonych i nierozpuszczonych stała się wyższa niż to przewidują normy prawne[11].

Monitoring podziemnego składowiska odpadów prowadzi się w celu porównania stanu środowiska we wszystkich fazach działalności z jego pierwotnym stanem. Odpady w podziemnych składowiskach składuje się w sposób selektywny. Składowanie odpadów w sposób nieselektywny jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia środowiska lub nie naruszy wymagań bezpieczeństwa. Zasadniczym celem wszystkich działań obejmujących podziemne składowanie odpadów powinna być szeroko rozumiana zasada prewencji. Przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie podziemnego składowania odpadów jest obowiązany zatrudnić w ruchu zakładu górniczego osobę posiadającą świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, o którym mowa w art. 165 u.o.

---

[6] Zob. też A. Lipniacka, *Wymagania techniczne i prawne w zakresie składowisk odpadów*, OiŚ 2003, nr 3, s. 33–40.

[7] Zob. R. Mikosz, *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Katowice 1991, s. 15 i n.

[8] Por. odpowiednio S. Bartosewicz, *Wycieki ze składowisk odpadów zagrożeniem dla wód powierzchniowych i gruntowych*, OiŚ 2002, nr 4, s. 58–61.

[9] A.S. Kleczkowski, *Klasyfikacja czynników i warunków degradacji jakości wód podziemnych*, [w:] A.S. Kleczkowski (red.), *Ochrona wód podziemnych*, Warszawa 1984, s. 42.

[10] *Ibidem*.

[11] *Ibidem*.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 28 grudnia 2011 r. w sprawie podziemnych składowisk odpadów[12] określono szczegółowe wymagania wobec podziemnych składowisk odpadów niebezpiecznych, odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne oraz odpadów obojętnych. Regulacja ta ustala kryteria, jakimi powinni się kierować przedsiębiorcy przy dopuszczaniu odpadów na składowiska podziemne oraz szczegółowo określa rodzaje odpadów, które mogą zostać poddane składowaniu nieselektywnemu (kryteria są określone w załącznikach 1–4 do rozporządzenia).

28.2. Zakazy związane z podziemnym składowaniem odpadów

W art. 126 p.g.g. określone są zakazy związane z podziemnym składowaniem odpadów. Z przepisu tego wynika, że zabronione jest podziemne składowanie następujących odpadów: 1) występujących w postaci ciekłej, w tym odpadów zawierających wodę w ilości powyżej 95% masy całkowitej, z wyłączeniem szlamów; 2) o właściwościach wybuchowych, żrących, utleniających, wysoce łatwopalnych lub łatwopalnych; 3) zakaźnych medycznych i zakaźnych weterynaryjnych; 4) powstających w wyniku prac naukowobadawczych, rozwojowych lub działalności dydaktycznej, które nie są zidentyfikowane lub są niesklasyfikowane i których oddziaływanie na środowisko nie jest znane; 5) opon, z wyłączeniem opon rowerowych i opon o średnicy zewnętrznej większej niż 1 400 mm; 6) innych, które w warunkach podziemnego składowania mogą podlegać niepożądanym zmianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym. Według art. 126 ust. 2 p.g.g., do odpadów, o których mowa w art. 126 ust. 1 pkt 6 p.g.g., zalicza się następujące odpady: 1) mogące w warunkach składowania wchodzić w reakcje z wodą lub skałą macierzystą, prowadząc do zmiany ich objętości, powstania samozapalnych, toksycznych lub wybuchowych substancji lub gazów lub innych reakcji zagrażających bezpieczeństwu eksploatacji składowiska podziemnego lub nienaruszalności bariery geologicznej, a także pojemniki, w których są składowane; 2) ulegające biodegradacji; 3) o ostrym zapachu; 4) mogące wytwarzać mieszanki gazowo-powietrzne o właściwościach toksycznych lub wybuchowych; 5) nieodpowiadające warunkom geomechanicznym ze względu na niewystarczającą stabilność; 6) samozapalne lub podatne na samozapłon w danych warunkach składowania; 7) będące produktami gazowymi; 8) lotne oraz pochodzące ze zbierania w postaci nieokreślonych mieszanin.

Zabronione jest rozcieńczanie lub sporządzanie mieszanin odpadów ze sobą lub z innymi substancjami (przedmiotami) w celu spełnienia kryteriów dopuszczenia do podziemnego składowania (art. 126 ust. 3 p.g.g.).

Należy zauważyć, że do podziemnego składowania odpadów stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, art. 106, art. 107 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 108, art. 119, art.

[12] Dz.U., nr 298, poz. 1771.

120, art. 121 ust. 1, art. 128 pkt 3, art. 129, art. 130 ust. 1, art. 134 pkt 3 i 4, art. 135 ust. 2 i 3 oraz art. 137 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Do metod, które częściowo ograniczają wzrost emisji antropogenicznych w związku z ochroną klimatu, zalicza się technologię wychwytu i składowania dwutlenku węgla. W ocenie J. Dubińskiego, J. Wachowicza, A, Koteras, geologiczne składowanie dwutlenku węgla umożliwia unieszkodliwianie ogromnych ilości tego gazu (milionów ton) pochodzących z dużych, przemysłowych źródeł emisji[13]. Wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, ich zdaniem, stwarza potencjalną szansę redukcji jego emisji do atmosfery, związaną z wykorzystaniem do celów energetycznych paliw kopalnych i ograniczeniem zmian klimatycznych[14]. Według wyżej wymienionych autorów, wyeksploatowane złoża gazu ziemnego i ropy naftowej są szczególnie predysponowane do geologicznej sekwestracji dwutlenku węgla[15]. W polskich warunkach możliwość ich wykorzystania jest niewielka, co sprawia, że mogą być one wykorzystywane tylko na małą skalę. Strukturami najbardziej perspektywicznymi w ich ocenie do geologicznego składowania dwutlenku węgla w przypadku Polski są głębokie formacje wodonośne[16]. Podziemne składowanie dwutlenku węgla reguluje rozdział 4a p.g.g.[17] Należy jednak zaznaczyć, że dwutlenek węgla nie jest odpadem w rozumieniu przepisów u.o. W tym opracowaniu przyjmujemy, że jest on „gazem odpadowym". Z tego powodu uznaliśmy, że zagadnienie to wymaga przedstawienia łącznie z problematyką podziemnego składowania odpadów. Istotne znaczenie ma również i to, że regulacja prawna podziemnego składowania dwutlenku węgla jest fragmentem ochrony prawnej powietrza powiązanej bezpośrednio z prawem gospodarki odpadami. Z tych powodów normy prawne dotycząca podziemnego składowania odpadów oraz składowania dwutlenku wymagają ujęcia systemowego. Założenia te wynikają bezpośrednio z treści zasady kompleksowości w prawie gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 127a ust. 1 p.g.g. kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla lokalizuje się na obszarach określonych w przepisach wykonawczych, jeżeli prowadzenie działalności polegającej na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego, zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. Kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla lokalizuje się w górotworze w obrębie formacji geologicznych, spełniających zarówno kryteria dotyczące skał zbiornikowych, jak i skał

[13] J. Dubiński, J. Wachowicz, A, Koteras, *Podziemne składowanie dwutlenku węgla – możliwości wykorzystania technologii CCS w polskich uwarunkowaniach*, „Górnictwo i Geologia" 2010, t. 5, z. 1, s. 17.

[14] *Ibidem*, s. 18.

[15] *Ibidem*.

[16] *Ibidem*.

[17] Rozdział 4a p.g.g. został dodany przez art. 1 pkt 42 ustawy z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* oraz niektórych innych ustaw, zmieniającej ustawę p.g.g. z dniem 24 listopada 2013 r.

uszczelniających, stanowiących naturalną barierę geologiczną dla ewentualnego wycieku dwutlenku węgla i jego wydostania się poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla, jeżeli z charakterystyki i oceny zawartej w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej wynika, że formacje te lub ich części są odpowiednie do podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 127a ust. 2 p.g.g.).

Zabronione jest podziemne składowanie dwutlenku węgla: 1) na obszarach stref ochronnych ujęć wody i na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych; 2) na obszarach górniczych utworzonych dla solanek, wód leczniczych i termalnych; 3) na obszarach mogących powodować naruszenie zasady racjonalnej gospodarki złożem kopalin; 4) w słupie wody rozumianym jako pionowa ciągła masa wód powierzchniowych od powierzchni do osadów dennych; 5) na obszarach występowania lub zagrożonych oddziaływaniem gwałtownych zjawisk, mogących uniemożliwić bezpieczną eksploatację podziemnego składowiska dwutlenku węgla, w tym o: a) zwiększonej aktywności tektonicznej oraz na przebiegu strefy uskokowej, b) zwiększonej aktywności sejsmicznej naturalnej lub wzbudzonej działalnością człowieka, c) zwiększonym nasileniu zjawisk krasowych i sufozyjnych. Eksploatacja i zamknięcie podziemnego składowiska dwutlenku węgla powinny odbywać się w sposób zapewniający bezpieczeństwo powszechne oraz zapobieganie negatywnym dla środowiska skutkom podziemnego składowania dwutlenku węgla, w szczególności zanieczyszczeniu wód podziemnych (art. 127c p.g.g.).

28.3. Koncesja na podziemne składowanie odpadów

Koncesja należy do prawnych form reglamentacji określonego rodzaju działalności i jest domeną państwa. Stanowi ona akt zgody władzy publicznej na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej przez wskazanego w koncesji przedsiębiorcę[18]. Na podstawie art. 21 ust. 1 p.g.g. działalność w zakresie: 1) poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, 2) poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, 3) wydobywania kopalin ze złóż, 4) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, 5) podziemnego składowania odpadów, 6) podziemnego składowania dwutlenku węgla może być wykonywana po uzyskaniu koncesji[19]. Zabrania się wykonywania działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo na podziemnym składowaniu

[18] M. Waligórski, *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, RPEiS 1988, nr 3, s. 98 i n.; *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*, Poznań 1998, s. 223 i n.

[19] Zob. szerzej C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 83 i n.

dwutlenku węgla w celu innym niż przeprowadzenie projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla (art. 21 ust. 1a p.g.g.).

W sprawach nieuregulowanych w ustawie p.g.g. do koncesjonowania działalności, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, z wyjątkiem art. 11 ust. 3–9 tej ustawy. Koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 3 lata i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca złożył wniosek o udzielenie koncesji na czas krótszy. Koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się na okres uwzględniający obowiązek prowadzenia po zamknięciu podziemnego składowiska dwutlenku węgla monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla przez okres nie krótszy niż 20 lat. Koncesja uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni. Zgodnie z art. 22 ust. 1 p.g.g. minister właściwy do spraw środowiska udziela koncesji na: 1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin o których mowa w art. 10 ust. 1 p.g.g.[20]; 2) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla; 3) wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 p.g.g., ze złóż; 4) wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej; 5) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji; 6) podziemne składowanie odpadów, 7) podziemne składowanie dwutlenku węgla

W art. 23 p.g.g. wyszczególnione są przypadki, w których udzielenie koncesji wymaga uzyskania dodatkowych opinii i uzgodnień. Poszukiwanie lub rozpoznawanie rud pierwiastków promieniotwórczych oraz wydobywanie tych rud ze złóż, a także podziemne składowanie odpadów promieniotwórczych, wymaga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki. Wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi oraz z obszarów bezpośredniego lub potencjalnego zagrożenia powodzią wymaga uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 p.g.g., ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Podziemne składowanie dwutlenku węgla wymaga uzyskania opinii Komisji Europejskiej. W odniesieniu do działalności prowadzonej poza granicami obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej udzielenie koncesji na: 1) poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny albo poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla wymaga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; 2) wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne

[20] Por. odpowiednio W. Pawlak, *Kopaliny wyłączone z zakresu działania prawa górniczego w świetle projektu k.c.*, RPEiS 1961, nr 4, s. 41.

składowanie dwutlenku węgla wymaga uzgodnienia z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) właściwym ze względu na miejsce wykonywania zamierzonej działalności; kryterium uzgodnienia jest zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem lub sposobem korzystania z nieruchomości określonym w sposób przewidziany w art. 7 p.g.g.[21] Udzielenie koncesji przez starostę wymaga opinii marszałka województwa.

We wniosku o udzielenie koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów określa się również: 1) rodzaj, ilość oraz charakterystykę substancji albo odpadów; 2) aktualne i przewidywane warunki geologiczne, hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie; 3) technologię magazynowania albo składowania; 4) projektowane położenie obszaru górniczego i terenu górniczego, przedstawione zgodnie z wymaganiami dotyczącymi map górniczych, z zaznaczeniem granic podziału terytorialnego kraju (art. 27 ust. 1).

Do wniosku, o udzielenie koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji albo podziemne składowanie odpadów dołącza się dowód istnienia prawa do korzystania z informacji geologicznej, jakie w zakresie niezbędnym do prowadzenia zamierzonej działalności przysługuje wnioskodawcy, oraz kopie decyzji zatwierdzających dokumentacje geologiczne. Jak podkreśla J. Górski oraz I. Chomicki, jednym z najważniejszych zagrożeń dla środowiska są odpady płynne powstające w procesach produkcyjnych, a także silnie zasolone wody złożowe wypompowywane z górotworu w związku eksploatacją surowców mineralnych[22]. Problem utylizacji płynnych odpadów oraz solanek złożowych może być rozwiązany przez ich oczyszczanie przy zastosowaniu specjalnych i kosztownych technologii. Alternatywnym i tańszym sposobem utylizacji tych odpadów jest zatłaczanie ich do głębokich, wyeksploatowanych poziomów, które wypełnione są większości wodami złożowymi[23]. Tego typu rozwiązania stosowane były od wielu lat w niektórych państwach na świecie. W Polsce podejmowane są pierwsze próby wykorzystania tej technologii[24].

Koncesji na podziemne składowanie odpadów udziela się pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania takiej działalności (art. 28 ust. 1 p.g.g.). Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, koncesja na dzia-

---

[21] Por. E. Smoktunowicz, *Budowa na obszarach górniczych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1962, nr 9, s. 23 i n.

[22] J. Górski, I. Chomicki, *Bezzbiornikowe składowanie odpadów płynnych w górotworze na przykładzie stacji zatłaczania wód złożowych w miejscowości Zakęcie*, *gmina Otyń*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003, s. 215.

[23] *Ibidem*, s. 216.

[24] *Ibidem*.

łalność inną niż określona w ust. 1, z wyjątkiem koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, może zostać udzielona pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania objętej nią działalności. Zabezpieczenie może w szczególności przyjąć formę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy, gwarancji bankowej albo poręczenia bankowego. O formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia, a w przypadku działalności innej niż określona w 28 ust. 1 p.g.g. także o potrzebie ustanowienia zabezpieczenia rozstrzyga organ koncesyjny w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. W przypadkach ustanowienia zabezpieczenia udzielenie koncesji może nastąpić dopiero po przedstawieniu dowodu jego ustanowienia. Corocznie, w terminie do końca stycznia, przedsiębiorca musi przedłożyć organowi koncesyjnemu aktualny dowód istnienia zabezpieczenia (art. 28 ust. 6).

Koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się pod warunkiem: 1) wykazania się przez wnioskodawcę prawem własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, o której mowa w art. 27a ust. 4 pkt 4 p.g.g. 2) ustanowienia zabezpieczenia finansowego (art. 28a ust. 1 p.g.g.). Przedsiębiorca jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia finansowego należytego wykonywania obowiązków związanych z: 1) eksploatacją podziemnego składowiska dwutlenku węgla; 2) likwidacją zakładu górniczego. Zabezpieczenie finansowe należytego wykonywania obowiązków związanych z eksploatacją podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest ustanawiane w celu wypełnienia warunków określonych w koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, w tym finansowania kosztów monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, kosztów działań naprawczych, rozliczenia emisji w przypadku wydostania się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla, kosztów działań naprawczych i działań zapobiegawczych w rozumieniu przepisów ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie oraz wypłaty odszkodowań za szkody, które ujawniły się do czasu zamknięcia podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

W art. 29 p.g.g. uregulowane są przyczyny odmowy udzielenia koncesji. Zgodnie z Koncesja określa: 1) rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności; 2) przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność; 3) czas obowiązywania koncesji; 4) termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a w razie potrzeby – przesłanki, których spełnienie oznacza rozpoczęcie działalności. W koncesji mogą być ustalone inne wymagania dotyczące wykonywania działalności, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Należy podkreślić, że koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji.

Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne

składowanie dwutlenku węgla wyznacza również granice obszaru i terenu górniczego (art. 32 ust. 1 p.g.g.)[25]. Obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 6 ust. 1 pkt 5 p.g.g.). Według A. Wasilewskiego, „Obszar górniczy jest też jedynym formalnoprawnym kryterium jednoznacznie określającym granice terenu górniczego *sensu stricto*. Dlatego prawodawca posługuje się tym kryterium przestrzennym dla określenia poszczególnych obowiązków lub uprawnień także podmiotów prawnych innych niż przedsiębiorstwo górnicze"[26].

Zgodnie z art. 104 ust. 1 p.g.g. obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego[27]. Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, terenu górniczego bądź jego fragmentu, można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 104 ust. 2 p.g.g.). Przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie odpowiednio projektu zagospodarowania złoża albo planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Opracowaniem ekofizjograficznym jest dokumentacja sporządzana na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzująca poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania.

W Polsce pierwsze opracowania fizjograficzne w planowaniu przestrzennym wykonano w latach dwudziestych. Zostały one zapoczątkowane w *Projekcie sposobu użytkowania okolic Otwocka na podstawie właściwości fizjograficznych*, który był opracowany w 1928 r. Innym opracowaniem planistycznym z okresu międzywojennego podkreślającym znaczenie czynników fizjograficznych w strukturze planowania przestrzennego może być projekt modelu „Warszawa funkcjonalna" z 1934 r. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych[28] reguluje rodzaje i zakres opracowań

[25] Por. A. Wasilewski, *Obszar górniczy*. *Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 41 i n.

[26] *Ibidem*, s. 65.

[27] Zob. T. Płodowski, *Zagospodarowanie i zabudowa terenów eksploatacji górniczej*, PUG 1963, nr 10, s. 272 i n.

[28] Dz.U. 2002, nr 155, poz. 1298.

ekofizjograficznych sporządzanych na potrzeby prac planistycznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). Obecnie dokumenty te są często sporządzane bez odpowiedniej i aktualnej informacji przyrodniczej, charakteryzującej przestrzeń, która ma w przyszłości podlegać przekształceniom. Opracowania ekofizjograficzne sporządza się, biorąc pod uwagę: 1) dostosowanie funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania przestrzennego do uwarunkowań przyrodniczych; 2) zapewnienie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego; 3) zapewnienie warunków odnawialności zasobów środowiska; 4) eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko; 5) ustalenie kierunków rekultywacji obszarów zdegradowanych.

Zakończenie

Przedstawione rozważania świadczą niezbicie o roli i miejscu prawa gospodarki odpadami w systemie prawa ochrony środowiska. W poszczególnych rozdziałach pracy sformułowaliśmy wnioski związane z zagadnieniami modelu prawnego systemu gospodarki odpadami. W zakończeniu chcielibyśmy przedstawić wnioski generalizujące, które zamykają klamrą poruszone wcześniej problemy. Jak się wydaje, są one związane z następującymi sprawami:

1) system prawa gospodarki odpadami nie może być tworzony na zasadzie chaotycznego uzupełniania brakujących w nim ogniw;

2) należy opracować koncepcję rozwoju systemu prawa ochrony środowiska, uwzględniającą funkcjonowanie największych jego obszarów takich jak prawo gospodarki odpadami;

3) kodyfikacja prawa gospodarki odpadami może być jednym ze sposobów wewnętrznego porządkowania systemu prawa ochrony środowiska

W książce skupiliśmy zatem naszą uwagę na zasadniczych kwestiach systemu prawa gospodarki odpadami. Przyświecała nam generalna myśl o konieczności wypracowania modelu prawnego tego obszaru systemu prawa ochrony środowiska. Założeniem pracy było bliższe naświetlenie szczególnego charakteru modelu systemu prawa gospodarki odpadami, jego podstawowej tematyki i problemów oraz sposobów dochodzenia do jego oceny. Mamy nadzieję, że zaprezentowana koncepcja modelu prawnego systemu gospodarki odpadami zapoczątkuje dyskusję naukową nad jego przyszłym kształtem. Każdy, kto ma do czynienia z badaniem naukowym prawa gospodarki odpadami, zdaje sobie bardzo dobrze sprawę z konieczności opracowywania modeli prawnych. Jest to jeden z istotnych elementów składowych twórczości naukowej związanej z badaniem systemu prawa. Początkowe modele prawne nie są konstrukcją doskonałą i są obarczone błędami. Tak jest również i w naszym przypadku. Mamy świadomość, że jesteśmy na początki trudnej i dalekiej drogi porządkowania i doskonalenia systemu prawa ochrony środowiska.

Potrzeby związane z rozwojem systemu prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza patrzenia na te sprawy w kontekście stworzenia modeli prawnych jego dziedzin, pokazują wyzwania, z którymi musi zmierzyć się współczesna refleksja prawnicza. Jednym z takich realnych zadań w naszej ocenie jest kodyfikacja prawa ochrony środowiska. Jeśli wyzwaniem jest realizacja idei kodyfikacji prawa ochrony środowiska, to minimalnym zadaniem stojącym przed teorią prawa

ochrony środowiska jest wypracowanie założeń modelu takiej kodyfikacji. Chcielibyśmy wyraźnie podkreślić, że koncepcja kodyfikacji prawa ochrony środowiska nie może być traktowana li tylko jako postulat teoretycznonaukowy. Istnieją duże potrzeby praktyczne kodyfikacji prawa ochrony środowiska.

Analiza założeń metodologicznych modelu prawnego systemu gospodarki odpadami była jednym z ważnych zadań tej książki. Po pierwsze ważność tej problematyki wynika stąd, że – od jej właściwego ujęcia i naświetlenia w dużej mierze uzależnione są kierunki rozwoju systemu prawa ochrony środowiska, a także efektywność uzyskiwanych wyników w praktyce stosowania prawa. Po drugie w metodologicznych treściach nauki prawa ochrony środowiska, w jej pojęciach i twierdzeniach znajdują najpełniejszy wyraz modele prawne. Wreszcie po trzecie – studia nad modelem prawnym pozwalają szerzej i głębiej zrozumieć prawo i zależności rozwoju nauk prawniczych oraz możliwości ich wykorzystania do doskonalenia procesu tworzenia i stosowania prawa. Z tych przede wszystkim względów w książce tej znalazła się obszerna problematyka metodologiczna prawa ochrony środowiska i prawa gospodarki odpadami, obejmująca zarówno zagadnienia teoretyczne, jak i praktyczne (warsztatowe). Niniejsza praca została przygotowana z myślą o przyjściu z pomocą Czytelnikowi, w tym głównie teoretykom i praktykom w przyswojeniu tych treści, które dotyczą systemu prawa gospodarki odpadami. Jest to przyczynek do refleksji nad fragmentem systemu prawa ochrony środowiska. Do zakresu dociekań prawniczych włączone zostały zagadnienia aksjologiczne dotyczące motywów przestrzegania prawa gospodarki odpadami. W książce pokazaliśmy też wpływ przeobrażeń ekonomicznych, technicznych, organizacyjnych i socjologicznych na kształt prawa gospodarki odpadami. Do głównego nurtu rozważań podjętych w niniejszej pracy należą wybrane problemy teoretyczne systemu prawa gospodarki odpadami, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki reprezentowanej w teorii prawa administracyjnego. Te ostatnie są bowiem w sposób wyraźny i oczywisty sprzężone z podstawowymi zagadnieniami prawa ochrony środowiska. W ten sposób teoria prawa administracyjnego będąca integralnym składnikiem teorii prawa ochrony środowiska stanowiła jedną z głównych przesłanek badania modelu prawnego systemu gospodarki odpadami. Dlatego też wyraźne uprzytomnienie sobie funkcji poznawczych prawa administracyjnego ma istotne znaczenie dla praktyki stosowania prawa ochrony środowiska.

Na tle tych uwag nasuwać się mogą pytania, czy rzeczywiście potrzebna jest aż tak rozbudowana i wewnętrznie złożona struktura systemu prawa gospodarki odpadami, czy tworząc podstawy założeń kolejnych regulacji prawnych nie powinniśmy się ograniczać do prostych zasad postępowania z odpadami? Pozornie zadanie to jest łatwe do wykonania. W abstrakcyjnym rozumowaniu modelowym można dokładnie wskazać, jakim warunkom powinny odpowiadać regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami w stosunku do określonych

warunków wyznaczających optymalne rozwiązania legislacyjne. Wbrew pozorom jednak nie można w ten sposób uprościć wewnętrznej struktury systemu prawa gospodarki odpadami, albowiem do rozpoznania właściwych rozwiązań normatywnych potrzebne jest wcześniejsze zbudowanie modelu prawnego. Przyczyną dodatkowej komplikacji jest jeszcze to, że konstrukcja i treść takiego modelu prawnego ulega zmianom. Inaczej mówiąc – problem sprowadza się do obiektywnych możliwości zbudowania stałego modelu prawnego systemu prawa gospodarki odpadami. Wydaje się, że zadanie to nie zostało jeszcze ukończone i powinno być kontynuowane.

Na treść niniejszej publikacji złożyły się w znacznej mierze wyniki prac naukowo-badawczych prowadzonych przez autora w latach 2010–2014, niektóre z tych wyników były fragmentarycznie wcześniej publikowane.

Bibliografia

Ackoff R.L., *Zasady planowania w korporacjach*, przeł. A. Szeworski, Warszawa 1973.

Adam L., *Podatki i opłaty w kapitalizmie*, Warszawa 1962.

Adamiak B, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 5, Warszawa 1998.

Ajdukiewicz K., *Język i poznanie*, t. 2, Warszawa 1978.

Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1965.

Ajdukiewicz K., *Zagadnienia i kierunki filozofii*, Warszawa 1949.

Alber S., *Konceptualne podejście do bezpiecznych dla środowiska procesów produkcyjnych i wyrobów*, przeł. J. Żurek, [w:] J. Żurek (red.), *Technologie małoodpadowe i produkty bezpieczne dla środowiska*, Warszawa 1993.

Aleksiejew M., *Dialektyka form myślenia*, przeł. H. Zelnikowa, Warszawa 1961.

Alwaeli M., *Recykling odpadów komunalnych oraz efektywność ich wykorzystania jako substytutu surowców pierwotnych*, „Środowisko i Rozwój" 2011, nr 1.

Alwaeli M., *Uwarunkowania ekonomiczne recyklingu odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.

Ancel M. *Znaczenie i metody prawa porównawczego*. *Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1979.

Andrejew I., *Podstawowe pojęcia nauki o przestępstwie*, Warszawa 1988.

Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1973.

Angrocka-Krawczyk M., *Coraz bliżej wizji społeczeństwa recyklingu*, OiŚ 2011, nr 1.

Angrocka-Krawczyk M., *Od kiedy złom przestaje być odpadem*?, OiŚ 2011, nr 3.

Angrocka-Krawczyk M., *W Komisji Europejskiej*, OiŚ 2013, nr 2.

Arrow K.J., *The economic implications of learning by doing*, „Review of Economic Studies" 1962, vol. 6.

Ashby R.W., *Wstęp do cybernetyki*, przeł. B. Osuchowska, A. Gosiewski, Warszawa 1963.

Aulich P., *Elektrochemiczne przetwarzanie osadów ściekowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.

Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980.

Baic I., Witkowska-Kita B., *Technologie zagospodarowania odpadów z górnictwa węgla kamiennego – diagnoza stanu aktualnego*, *ocena innowacyjności i analiza SWOT*, „Środkowo-Pomorskie Towarzystwo Naukowe Ochrony Środowiska. Rocznik Ochrona Środowiska" 2011, t. 13.

Banasiński C., *Istota prawa administracyjnego gospodarczego*, [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003.

Bar M., [w:] L. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002.

Baran A., *Skuteczność norm prawa karnego w ochronie środowiska*, „Ekonomia i Środowisko" 2012, nr 1.

Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, Szczecin 2013.

Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.

Barłowski B., *Pojęcie nieruchomości gruntowej położonej w mieście i istota podziału takiej nieruchomości w świetle ustawy z 6.7.1972 r.*, „Palestra" 1980, nr 11–12.

Bartalanffy L. von., *Ogólna teoria systemów*, *Podstawy*, *rozwój*, *zastosowanie*, przeł. E. Wojdyłło-Woźniak, Warszawa 1984.
Bartosewicz S., *Wycieki ze składowisk odpadów zagrożeniem dla wód powierzchniowych i gruntowych*, OiŚ 2002, nr 4.
Baściuk M., *Rola zakładu przetwarzania w systemie zbiórki i przetwarzania ZSEE*, OiŚ 2012, nr 2.
Beckmann M., *Das neu Kreislaufwirtschaftsgesetz. Ziele des Gesetzgebers und deren Erreichbarkeit mit dem KrWG*, „Zeitschrift fü das recht der Abfallwirtschaft" 2012, Nr 4.
Bemat M., Wnorowski P., *Opłata produktowa jako koszt uzyskania przychodu*, OiŚ 2002, nr 1.
Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974.
Białowiec A., *Uwarunkowania środowiskowe bioremediacji. Odpadowa gleba*, PK 2011, nr 5.
Białowież A., *Metale ciężkie w odpadach komunalnych*, PK 2011, nr 2.
Białowież A., *Składowanie odpadów – niedoceniana technologia*, PK 2012, nr 4.
Biedugnis S., Cholewiński J., *Optymalizacja gospodarki odpadami*, Warszawa 1992.
Biegańska J., Zając M., *Odpady promieniotwórcze w gospodarce odpadami medycznymi*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Biegańska J., Czop M., Kajda-Szcześniak M., *Gospodarka odpadami niebezpiecznymi. Materiały do zajęć laboratoryjnych*, Gliwice 2010.
Biegańska J., Zając M., *Odpady promieniotwórcze w gospodarce odpadami medycznymi*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Bień J., Wystalska K., *Osady z oczyszczalni ścieków*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa, Kraków 1994.
Biernat S., *Rozdział dóbr przez państwo Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1989.
Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003.
Bilitewski B., Härdtle G., Marek K., *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, przeł. E. Lisicka, Warszawa 2003.
Bilitewski B., Härdtle G., Marek K., *Podręcznik gospodarki odpadami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
Boć J., *Komentarz do art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
Boć J., *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, OMT 1989, nr 8–9.
Boć J., *Wartość normatywna aktów prawa miejscowego*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.
Boć J., Nowacki K., *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadam*i, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008.
Boć J., Samborska-Boć E., *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005.
Boer E. den, *Rekultywacja i monitoring poeksploatacyjny składowisk odpadów komunalnych. Ile to kosztuje*, PK 2012.
Boer E. den, Boer J. den, *Metale ciężkie w odpadach komunalnych oraz ich przemiany podczas przetwarzania i składowania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Boer J. den, Jager J., Szpadt E., Maćków I., Mrowiński P., Sebastian M., Szpadt R., *Zastosowanie analizy cyklu życia do modelowania rozwoju zintegrowanych strategii gospodarki odpadami*

dla szybko rozwijających się miast i regionów, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Boer E. den, Szpadt R., *Możliwość utraty statusu odpadów*, „Recykling" 2012, nr 7–8.
Bogucka I., *Funkcje prawa*, Zakamycze 2000.
Bojanowski E., Dawidowicz W., Konarski-Mikołajewicz M., Marcinkiewicz S., Żukowski K., *Metodololologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego*, [w:] J. Wróblewski (red.), *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej Łódź 27–28 marca 1980 r.*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1982.
Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977.
Borkowski K., *Jakościowy recykling odpadów tworzyw sztucznych*, OiŚ 2012, nr 5.
Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.
Borucka-Arctowa M., *Problemy granic prawa*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985.
Borucka-Arctowa M., *Świadomość prawna a planowane zmiany społeczne*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź, 1981.
Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975.
Brockington F., *Zdrowie świata*, przeł. Z. Brzeziński i J. Kopczyński, Warszawa 1972.
Brodecki Z., Koncewicz T., Kupczyk P., Pchałek M., *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości*, *Komentarz*, Marki 2010.
Brońska K., *Odpady medyczne. Segregowanie*, *zbieranie i przechowywanie. Obowiązkowe instrukcje i procedury postępowania*, Poznań 2008.
Brzezicka S., Tesarczyk W., Wandrasz J.W., *Proces ozonowania osadów ściekowych – doświadczenia z pierwszej pilotażowej instalacji w Polsce*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Brzeziński W., *Administracyjno-prawne zagadnienia siły wodnej oraz dróg wodnych w Polsce*, Kraków 1958.
Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.
Brzeziński W., *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948.
Brzeziński W., *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955.
Brzeziński W., *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP, 1975, z. 5.
Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, z. 2.
Buczkowska E., Buczkowski T., *Zagadnienia regulacji i implementacji dyrektywy 2002) 96) WE w sprawie zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych (WEEE)*, „Prawo Unii Europejskiej w Praktyce" 2004, nr 4.
Buffałł B., *Teorya odpowiedzialności organów władzy administracyjnej we współczesnym prawie politycznym*, „Prace Towarzystwa Naukowego Warszawskiego" nr 5, Warszawa 1911.
Bukowski Z., *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, OŚP 2003, nr 1.
Bukowski Z., *Odzysk odpadów a nawożenie*, „Recykling" 2012, nr 12.
Bukowski Z., *Przetarg na odbieranie odpadów komunalnych*, „Recykling" 2012.
Bukowski Z., *Selektywna zbiórka odpadów – obowiązki gmin*, „Recykling" 2012, nr 7–8.
Bukowski Z., *Uchwały wdrażające nowy system*, „Recykling" 2012, nr 9.
Bukowski Z., *Udostępnianie informacji o odpadach*, „Recykling" 2012, nr 10.
Bukowski Z., *Zakres nowej ustawy o odpadach*, „Recykling" 2013, nr 2.
Buzek J., *Administracya gospodarstwa społecznego. Wykłady z zakresu nauki administracyi i austryackiego prawa administracyjnego*, Lwów, Warszawa 1913.
Bystroń J.S., *Dzieje obyczajów w dawnej Polsce*, *wiek XVI–XVIII*, t. 1, Warszawa 1976.

Cackowski Z., *Teoria poznania*, [w:] Z. Cackowski, J. Kmita, K. Szaniawski, P.J. Smoczyński, *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987.
Cackowski Z., Kmita J., Szaniawski K., Smoczyński P.J., *Filozofia a nauka. Zarys encyklopedyczny*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987.
Carcopino J., *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, przeł. M. Pąkcińska, Warszawa 1960.
Celiński Z., *Energetyka jądrowa a społeczeństwo*, Warszawa 1992.
Ceprowski M., *Narażenie na aerozol bakteryjny. Zagospodarowanie odpadów komunalnych*, PK 2011, nr 8.
Cetron M.J., Ralph C.A., *Prognozowanie rozwoju przemysłu. Zastosowanie w zarządzaniu dużymi organizacjami gospodarczymi*, przeł. A.B. Empacher, Warszawa 1978.
Cetwiński O, *U podstaw teorii polityki. Zagadnienia wyjaśniania i uzasadniania w nauce o polityce*, Warszawa 1979.
Chałfina R.O., *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, przeł. J. Nowacki, Warszawa 1979.
Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] Rabska T. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980.
Chełmoński A., *Niektóre zagadnienia prawne aktów administracyjnych w organizacji gospodarki uspołecznionej*, PiP 1957, nr 9.
Cholewiński J., *Zasady planowania systemów gospodarki odpadami komunalnymi w skali regionalnej*, Warszawa 1989.
Christophe-Tchakaloff M.-F., *Unia wobec sektora odpadów*, [w:] J.-C. Masclet (red.), *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne. Konferencja w Angres*, t. II, Lublin 1999.
Chróścielewski W., *Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, PiP 2011, z. 4.
Chrzanowski Z., *Zarys klasyfikacji odpadów. Propozycje odnośnie pojęć i definicji związanych z tym zagadnieniem*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Ciechanowicz J., *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995.
Ciechanowicz J., *Ustawa o odpadach. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 1998.
Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Ciechanowicz-McLean J., *Wstęp*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009.
Ciechelska A., *Opłata odpadowa – interpretacja zapisów ustawy*, PK 2012, nr 4.
Comte A., *Augusta* Comte'a *metoda pozytywna w 16 wykładach*, przeł. W. Wojciechowska, Warszawa 1961.
Cramer J., *Rola konsumentów w zrównoważonym rozwoju*, przeł. Z. Rędzikowski, [w:] J. Żurek (red.), *Technologie małoodpadowe i produkty bezpieczne dla środowiska*, Warszawa 1993.
Czachórski W., *Kodyfikacja prawa cywilnego*, „Nauka Polska" 1970, nr 1.
Czachórski W., *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968.
Czaja S., Fiedor B., Jakubczyk Z., *Ekologiczne uwarunkowanie wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Białystok–Kraków 1987.
Czajka M., Wróblewska H., *Badania nad podatnością do biodegradacji materiałów wykończeniowych stosowanych do uszlachetniania powierzchni płyt drewnopodobnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Czajkowska-Matosiuk K., *Obowiązki gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, OiŚ 2012, nr 4.

Czepiel P., *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w obliczu zmian wprowadzonych ustawą z 1 lipca 2011 r.*, ST 2013, nr 5.
Czerczek S., *Rys historyczny i stan aktualny*, „Medycyna Pracy" 1994, nr 32, Suplement 2.
Damuć J., *Gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym*, Projekt naukowy: Energetyka i Środowisko, opublikowany 24.05. 2012, http://eas.itc.pw.edu.pl.
Daniluk A., Poskrobko B., *Ryzyko ekologiczne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Przedsiębiorstwo w okresie kształtowania zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2001.
David R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965.
Dawidowicz J., *Systemy ekspertowe i sztuczne sieci neuronowe w zagadnieniach gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
Dąbrowa J., *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1962.
Definicje pojęć z zakresu ochrony środowiska, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1993.
Delattre P., *Système*, *structure*, *fonction*, *èvolution*, Paris 1971.
Delorme A., *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961.
Delorme A., *Zagrożenia ekologiczne a aspekty moralne*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne problemy ochrony środowiska. Przekłady z literatury anglosaskiej oraz teksty polskie i inne*, Kraków 1993.
Dembiński H., *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, ST 1930, nr 3–4.
Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993.
Dobrzańska B.M., Dobrzański G., *Technika w ochronie środowiska*, [w:] G. Dobrzański (red.), *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2008.
Dobrzański G., *Instrumenty ochrony środowiska*, [w:] B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kiełczewski (red.), *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2008.
Dobrzański G., *Przyrodnicze podstawy ochrony biosfery i ekosystemów*, [w:] B. Prandecka (red.), *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego Kompendium do nauczania i studiowania*, Warszawa 1993.
Dolnicki B., *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, „Administracja" 1989, nr 4.
Dorecki J., *Promieniowanie jonizujące*, Warszawa 1975.
Draniewicz B., *Geneza regulacji w zakresie opłat produktowych*, OiŚ 2006, nr 4.
Draniewicz B., *Kary pieniężne w ustawie o odpadach. Cz. I*, „Recykling" 2011, nr 4.
Draniewicz B., *Kary pieniężne w ustawie o odpadach. Cz. II*, „Recykling" 2011, nr 5.
Draniewicz B., *Korekta sprawozdania o wysokości opłaty produktowej. Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2013 r. (IV SA/Wa 2499/12*, PiŚ 2013, nr 4.
Draniewicz B., *Niemiecki system prawny w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych*, OiŚ 2004, nr 4(28).
Draniewicz B., *Nowa ustawa o opakowaniach – projekt. Cz. I*, „Recykling" 2011, nr 9.
Draniewicz B., *Obowiązek zapewnienia sieci. (Problem stosowania znowelizowanych przepisów ustawy o recyklingu pojazdów*, *Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r. IV SA 103/09*, OiŚ 2009, nr 3.
Draniewicz B., *Obowiązek zapewnienia sieci. (Problem stosowania znowelizowanych przepisów ustawy o recyklingu pojazdów*, *Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 20 maja 2009 r. IV SA 103/09*, OiŚ 2009, nr 4.
Draniewicz B., *Odbiorca odpadów i jego wina*, „Recykling" 2011, nr 1.
Draniewicz B., *Odpady a prawo własności*, „Recykling" 2011, nr 7–8.

Draniewicz B., *Opłata produktowa*, Warszawa 2009.
Draniewicz B., *Opłata produktowa – wybrane zagadnienia prawne*, OiŚ 2005, nr 2.
Draniewicz B., *Opłata recyklingowa po nowelizacji*, OiŚ 2010, nr 2.
Draniewicz B., *Opłata za brak sieci – wątpliwości konstytucyjne*, „Recykling" 2011, nr 3.
Draniewicz B., *Opłata za brak sieci – wątpliwości konstytucyjne*, „Recykling" 2011, nr 4.
Draniewicz B., *Opłaty produktowe w wybranych krajach*, OiŚ 2007, nr 5.
Draniewicz B., *Podział kompetencji – GIOŚ i WIOŚ*, „Recykling" 2011, nr 10.
Draniewicz B., *Problem podwójnego liczenia opłaty produktowej Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 16 czerwca 2009 roku (VIII S.A./ Wa 89/09)*, PiŚ 2009, nr 4.
Draniewicz B., *Problem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w kontekście międzynarodowego przemieszczania odpadów Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 30 listopada 2010 r. (I SA/WA 1929/10)*, OiŚ 2011, nr 3.
Draniewicz B., *Problematyka charakteru prawnego opłat produktowych*, OiŚ 2007, nr 4.
Draniewicz B., *Stawka VAT za gospodarowanie odpadami. Komentarz do interpretacji indywidualnej*, OiŚ 2010, nr 6.
Draniewicz B., *Transgraniczny przewóz części czy odpadów? – kary*, „Recykling" 2012, nr 1.
Draniewicz B., *Uchwała w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Komentarz do wyroku WSA we Wrocławiu z 24 października 2013 r. (II SA/Wr 551/13)*, PiŚ 2013, nr 4.
Draniewicz B., *Uszkodzony pojazd a odpad*, „Recykling" 2013, nr 1.
Draniewicz B., *Używany samochód nabyty za granicą a transgraniczny transfer odpadów*, OiŚ 2009, nr 2.
Draniewicz B., *Wina przy sprowadzaniu do Polski odpadów (w kontekście kar pieniężnych). Nielegalne sprowadzenie odpadów. Komentarz do wyroku WSA w Warszawie z 17 października 2009 r. (sygn. akt IV SA 1305/08)*, OiŚ 2009, nr 6.
Draniewicz B., *Wprowadzenie sprzętu bez wpisu do rejestru*, „Recykling" 2012, nr 4.
Draniewicz B., *Wstrzymanie wykonania opłaty lub kary*, „Recykling" 2011, nr 2.
Drąg R., Kacprzyński B., Malicka-Wąsowska J., *Problemy sterowania środowiskiem*, [w:] J. Hołubiec (red.), *Problemy sterowania systemami rozwoju*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974.
Drozd E., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1974.
Dubiński J., Wachowicz J., Koteras A., *Podziemne składowanie dwutlenku węgla – możliwości wykorzystania technologii CCS w polskich uwarunkowaniach*, „Górnictwo i Geologia" 2010, t. 5, z. 1.
Duczmal M., *Komentarz do art. 37(b) ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, [w:] M. Duczmal (red.), E. Kozakiewicz, M. Tomczak, G. Wiśniewski, *Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Komentarz*, Warszawa 2009, LEX nr 54425.
Duczmal M., *Najczęściej zadawane pytania. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – cz. I*, OiŚ 2011, nr 4.
Duczmal M., *Najczęściej zadawane pytania. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – cz. II*, OiŚ 2011, nr 5.
Duczmal M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów 2008/98/WE*, OiŚ 2008, nr 6.
Duczmal M., *Nowelizacja ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, PiŚ 2009, nr 1.
Duniewska Z., *Prawo administracyjne*. *§ Zakres*, *przedmiot*, *rola*, *cele*, *funkcje*, *czynniki wyznaczające i cechy prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne pojęcia*, *instytucje*, *zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
Dziadosz K., *Racjonalność ekologiczna w prawie i polityce*, Olsztyn 2000.

Dziewoński K., Michajłow W., Skrzyńska T., *Zadania nauki w dziedzinie racjonalnego kształtowania środowiska człowieka*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974.
Dżygóra W., *Wpływ kadmu na organizm człowieka*, [w:] T. Bugaj (red.), *Ekologia środowiska a zdrowie*, Prace Karkonowskiego Towarzystwa Naukowego nr 68, Jelenia Góra 1996.
Ebelt M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko instrumentem kształtowania gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Eckholm E.P., *Człowiek i środowisko. Ekologiczne przesłanki dobrobytu i zdrowia*, przeł. Z. Stępniewski, Warszawa 1980.
Ehrlich L., *Suwerenność a morze pełne w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961.
Ehrlich S., *Dynamika norm*, Warszawa 1988.
Erechemla A., *Odpady radioaktywne*, OiŚ 2011, nr 1.
Erechemla A., *Przykłady upraszczania prawa ochrony środowiska*, PiŚ 2008, nr 3.
Erechemla A., *Strategia w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu*, OiŚ 2011, nr 1.
Famielec J., Grabowski Z., Małecki P., *Analiza kosztów odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych w aspekcie stawek opłat produktowych i recyklingowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Fick B., *Bodźce ekonomiczne w przemyśle*, Warszawa 1965.
Fiedor B., *Ogólna charakterystyka ekonomicznej teorii środowiska (ujęcie neoklasyczne)*, [w:] B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002.
Fiedor B., *Opłaty produktowe i depozyty ekologiczne*, [w:] B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002.
Fiedor B., *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1990.
Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZNUJ 1982, Prace Prawnicze, z. 99.
Filipek J., *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, KSP 1983, nr 16.
Findeisen W., Quade E.S., *Metodologia analizy systemowej*, [w:] W. Findeisen (red.), *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, przeł. K. Wydro, Warszawa 1985.
Fisher A.C., Peterson F.M., *Środowisko naturalne w ekonomii: Przegląd literatury*, przeł. A. Markowska, [w:] *Ekonomiczne i społeczne problemy ochrony środowiska. Przekłady z literatury anglosaskiej oraz teksty polskie i inne*, Kraków 1993.
Fiszel H., *Teoria gospodarowania*, Warszawa 1980.
Forowicz K., *Czy Polska poradzi sobie z problemem odpadów?*, OiŚ 2012, nr 6.
Forowicz K., *Czy zasypią nas hałdy szkodliwych odpadów*, OiŚ 2012, nr 4.
Forowicz K., *Ekologiczne bomby – trudy rewitalizacji*, OiŚ 2012, nr 2.
Forowicz K., *Kiedy odpady puścimy z dymem*, OiŚ 2012, nr 5.
Forowicz K., *Odpady szpitalne – bać się czy nie?*, OiŚ 2012 nr 1.
Gadkowski T., *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową*, Poznań 1990.
Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, Warszawa 1992.
Galbraith J.K., *Ekonomia a cele społeczne*, przeł. W. Osiatyński, Warszawa 1979.
Garbulewski K., *Skład i geotechniczne właściwości odpadów komunalnych*, Warszawa 1999.
Garczyński W., *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów po 12 lipca 2007 r. w świetle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Garczyński W., *Zasady transgranicznego przemieszczania odpadów po zmianie przepisów (Rozporządzenie 1013/2006) i nadzór nad ich przestrzeganiem*, [w:] *Zarządzanie gospodarką od-*

padami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem, Poznań 2007.
Gardian-Kawa L., *Administrowanie zasobami środowiska po reformie ustrojowej*, Warszawa 2000.
Gaska K., *Modelowanie zintegrowanych systemów gospodarki odpadami z wykorzystaniem metodologii zorientowanej obiektowo*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Gaska K., Wandrasz A.J., *Optymalizacja procesów formowania paliw z odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Gaska K., Wandrasz J.W., *Wykorzystanie sieci neuronowych w programowaniu gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Gawor Ł., *Gospodarka odpadami wydobywczymi. Uregulowania prawne w Polsce i Niemczech*, OiŚ 2009, nr 1.
Gäfgen G, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, [w:] W. Erlicker (Hrsg.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd 2, Göttingen 1972.
Generowicz A., Grabowski Z., Hopkowicz M., *Analiza strat i korzyści w wyborze regionalnego systemu gospodarki odpadami w świetle zasad zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
George P., *Miasto*, przeł. S. Berezowski Warszawa 1956.
Giedion S., *Przestrzeń*, *czas i architektura. Narodziny nowej tradycji*, przeł. J. Olkiewicz, Warszawa 1968.
Gide K., *Zasady ekonomii społecznej*, Kraków 1900.
Gilas J., *Morskie wody wewnętrzne*, [w:] J. Łopuski (red.), *Prawo morskie*, t. I, Bydgoszcz 1996.
Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998.
Ginsbert-Gebert A., *Ekonomika gospodarki komunalnej część I*, Warszawa 1955.
Ginsbert-Gebert A., *Rozwój społeczno-gospodarczy a ochrona środowiska*, [w:] A. Ginsbert-Gebert, *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, t. II, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988.
Gizbert-Studnicki T., *Wieloznaczność leksykalna w interpretacji prawniczej*, Kraków 1978.
Gizbert-Studnicki T., Dyrda A., *Teoria wykładni celowościowej Marka Smolaka*, PiP 2012, z. 12.
Glapiński A., *Metodologiczne problemy historii ekonomii*, Warszawa 1982.
Głowiak B., Kempa E., Winnicki T., *Podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 1985.
Gnela B., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (tzw. Odpowiedzialność za produkt)*, Zakamycze 2000.
Goetel A., *Proekologiczna polityka podatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2010, nr 12.
Golecki M.J., *Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa*, Warszawa 2011.
Gonet W., *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, ST 2008, nr 7–8.
Gościński J., *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, Warszawa 1977.
Goździńska A., *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, ST 2008, nr 3.
Górka K., Poskrobko B., *Ekonomika ochrony środowiska*, Warszawa 1987.
Górski J., Chomicki I., *Bezzbiornikowe składowanie odpadów płynnych w górotworze na przykładzie stacji zatłaczania wód złożowych w miejscowości Zakęcie*, *gmina Otyń*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Górski M., *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o odpadach*, PK 2011, nr 2.
Górski M., *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, PK 2004, nr 7.
Górski M., *Ewidencja odpadów w ich zbieraniu i transporcie*, PK 2009, nr 10.
Górski M., *Gmina jako właściciel odpadów komunalnych*, PK 2010, nr 5.
Górski M., *Gminne jednostki organizacyjne w świetle znowelizowanej ustawy*, PK 2011, nr 10.

Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
Górski M., *Instrumenty finansowoprawne*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Górski M., *Kierunki przekształceń ustawodawstwa dotyczącego gospodarowania odpadami wynikające ze zmian w prawie unijnym*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz, Poznań 2007.
Górski M., *Kompetencje administracji publicznej w postępowaniu z odpadami – stan aktualny i propozycje modyfikacji*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Górski M., *Konsekwencje niewywiązywania się przez państwa członkowskie z postanowień zawartych w dyrektywach UE*, PK 2010, nr 1, Zeszyty Komunalne nr 1(85).
Górski M., *Kontrola i nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska*, PK 2010, nr 9.
Górski M., *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów w świetle prawa*, PK 2013, nr 6.
Górski M., *Nowa ustawa o odpadach. Regiony i regionalne instalacje*, PK 2013, nr 2.
Górski M., *Nowe przepisy o odpadach. Reglamentacja wytwarzania odpadów*, PK 2013, nr 3.
Górski M., *Nowelizacja ustawy o odpadach*, PK 2010, nr 3.
Górski M., *Nowy system zarządzania odpadami komunalnymi?*, PK 2010, nr 12.
Górski M., *Obowiązki gmin związane z wprowadzaniem nowego systemu*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.
Górski M., *Ochrona prawna środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego*, Łódź 1987.
Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.
Górski M., *Odpady i gospodarowanie nimi – problemy interpretacji podstawowych pojęć ustawy o odpadach z kwietnia 2001 r.*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Górski M., „*Opłata marszałkowska*" *a cena składowania*, PK 2011, nr 3.
Górski M., *Organizacja selektywnej zbiórki odpadów*, PK 2012, nr 5.
Górski M., *Osady ściekowe w rekultywacji składowisk*, PK 2011, nr 9.
Górski M., *Paliwa alternatywne w nowych przepisach o odpadach*, PK 2012, nr 7.
Górski M., *Podmioty gospodarujące odpadami. Podstawowe obowiązki*, PK 2013, nr 5.
Górski M., *Postępowanie z odpadami komunalnymi. Porozumienie międzygminne*, PK 2011, nr 8.
Górski M., *Postępowanie z odpadami opakowaniowymi. Projektowane zmiany przepisów*, PK 2011, nr 5.
Górski M., *Postępowanie z osadami ściekowymi*, PK 2010, nr 7.
Górski M., *Postępowanie z osadami ściekowymi*, PK 2011, nr 6.
Górski M., *Przetrzymanie osadów na gruncie*, PK 2010, nr 8.
Górski M., *Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych*, PK 2012, nr 6.
Górski M., *Regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych*, PK 2011, nr 12.
Górski M., *Regiony gospodarki odpadami komunalnymi*, PK 2011, nr 11.
Górski M., *Rejestr działalności regulowanej. Zasady dokonywania wpisu*, PK 2012, nr 3.
Górski M., *Składowanie odpadów. Wymagania i obowiązki*, PK 2010, nr 2.
Górski M., *Uprawnienia kontrolne organów samorządu terytorialnego*, PK 2010, nr 10.
Górski M., *Utrzymanie czystości i porządku jako zadanie własne gminy*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław, Kolonia Limited 2012.
Górski M., *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony* środowiska, AUL 1992, Folia Iuridica 52.
Górski M., *Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej*, PK 2012, nr 4.
Górski M., *Wymagania BAT w pozwoleniu zintegrowanym. Rozłożenie w czasie realizacji obowiąz-*

ku, PK 2011, nr 7.
Górski M., *Zabezpieczenie roszczeń w przepisach o składowaniu odpadów*, PK 2010, nr 6.
Górski M., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), J.S. Kierzkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.
Górski M., *Zakaz składowania odpadów palnych selektywnie zebranych*, PK 2011, nr 1.
Górski M., *Zamykanie składowisk odpadów*, PK 2010, nr 11.
Górski M., *Zarządzanie składowiskiem gminnym i fundusz rekultywacyjny*, PK 2013, nr 8.
Górski M., *Zasada bliskości w przepisach o gospodarowaniu odpadami*, PK 2010, nr 1.
Górski M., *Zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Kiedy powtórna ocena i decyzja środowiskowa?*, PK 2013, nr 7.
Górski M., *Zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wpis do rejestru działalności regulowanej*, PK 2012, nr 2.
Górski M., *Zmiany w systemie zgód na wytwarzanie odpadów*, PK 2010, nr 4.
Górski M., Barczak A., *Prawo ochrony środowiska Zasady ogólne w ustawie P.O.Ś.*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005.
Górski M., Kierzkowska J., *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
Grabowska K., *Odzysk i recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji – analiza systemu*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Grabowski A., *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009.
Grabowski J., Malicka M., *Klasyfikacja odpadów – katalog odpadów czy właściwości fizykochemiczne?*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Grabowski Z., Sacharczuk J., *Analiza katalogu odpadów oraz propozycje jego zmian*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007.
Grajewski H., *Kara śmierci w prawie polskim do połowy XIV wieku*, Warszawa 1956.
Gregorowicz J., *Definicje w prawie i w nauce prawa*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Wydział I, nr 52, Łódź 1962, Zakład Narodowy im. Ossolińskich we Wrocławiu.
Gromek Z., *Odpowiedzialność administracyjna – czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej*, [w:] K. Tetłak (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, Warszawa 2013.
Groszyk H., *Refleksje o przyszłości sankcji prawnej (Przyczynek do ewolucji sankcji prawnej w społeczeństwie przyszłości)*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985.
Gruszecki K., *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych a zasada przezorności*, PiP 2007, z. 3.
Gruszecki K., *Nieprzeprowadzenie przetargu na odbiór odpadów komunalnych. Niedostateczne sankcje?*, PK 2013, nr 2.
Gruszecki K., *Nowa ustawa o odpadach. Zmiana pozwoleń zintegrowanych*, PK 2013, nr 3.
Gruszecki K., *Obowiązek zawarcia umowy na odbiór odpadów przez RIPOK. Czy można odmówić przyjęcia odpadów?*, PK 2013, nr 1.
Gruszecki K., *Odpowiedzialność administracyjna za odpady*, *Glosa*, „Prawo Gospodarcze w Orzecznictwie i Komentarzach" 2005, nr 3.
Gruszecki K., *W oderwaniu od rzeczywistości*, PK 2010, nr 3.
Gruszecki K., *Wygaśnięcie pozwoleń na budowę składowisk odpadów*, PK 2010, nr 6.
Gruszecki K., *Wykorzystywanie odpadów przy remoncie i budowie dróg*, PK 2011, nr 9.
Grzegorczyk T., *Komentarz do art. 1 Kodeksu wykroczeń*, [w:] T. Grzegorczyk (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX nr 140393.

Grzybowski S., *Przekazanie świadczenia jako czynność prawna nienazwana a zasada swobody czynności prawnej*, PiP 1967, z. 3.

Grzybowski S.M., *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, [w:] T. Dybowski, S.M. Grzybowski, Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957.

Gumiński R, Wilczyński P., *Ochrona środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, [w:] A. Ginsbert-Gebert, *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, t. II, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988.

Guyau M., *Zarys moralności bez powinności i sankcji*, Warszawa 1960.

Gwoździewicz B., Witkowska-Kita B., *Odpady niebezpieczne w ogólnodostępnych źródłach informacji – analiza sposobów ich zbierania*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.

Habr J., Vepřek J., *Systemowa analiza i synteza*, przeł. A. Kusto, Warszawa 1976.

Habuda A., *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska* [w:] W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska geneza rozwój perspektywy*, Warszawa 2010.

Harré R., *An Introduction to the Logic of the Sciences*, London 1960.

Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, przeł. J. Woleński, Warszawa 1998.

Hauser R., Skoczylas A., *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, *na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.

Hempoliński M., *U źródeł filozofii zdrowego rozsądku. Thomasa Reida teoria spostrzeżenia zmysłowego*, Warszawa 1966.

Hoff W., *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987.

Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, ZNUJ 1970, CCXXXIX, Prace Prawnicze, z. 47.

Hooke R., Shaffer D., *Modele matematyczne a rzeczywistość*, przeł. L. Kubik, Warszawa 1969.

Hryb W., *Sortownie odpadów*, „Recykling" 2010, nr 3.

Hryb W., *Sortownie odpadów w Polsce – stan obecny i kierunki rozwoju*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2011, nr 4.

Hüskens J., *Techniczne możliwości przetwarzania i automatycznego sortowania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.

Instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska, Raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, polskie wydanie Raportu, przeł. H. Hagemejerowa, Warszawa 1990.

Isard W., Bramhall D.F., Carrothers G.A.P., Cumberland J.H., Moses L.N., Price D.O., Schooler E.W., *Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach*, przeł. E. Vielrose, A. Wróbel, Z. Czerwiński, Warszawa 1965.

Jabłoński E., *Izby morskie zadania – organizacja – postępowanie*, Gdańsk 1975.

Jabłoński M., *Administracyjne podstawy kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich w zakresie problematyki odpadów. W stronę spójnej polityki w gospodarce odpadami*, OiŚ 2011, nr 6.

Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje*, *zadania*, *wolności*, „Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka" 2012, nr 1.

Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, z. 5.

Jakubczyk Z., *Zasada likwidacji zanieczyszczeń u źródła*, [w:] B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002.

Jantsch E., *Metody prognozowania technicznego*, przeł. L. Majzner, Cz. Szczepańska, [w:] A. Siciński, J. Gzula (red.), *Problemy metodologii prognozowania*, Warszawa 1976.

Jaroszyński A., *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968, z. 10.

Jaroszyński M., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Służewski (red.), *Prawo administracyjne część ogólna*, Warszawa 1954.
Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, wyd. II rozsz. i uzup., Warszawa 1922.
Jasieński H., *Stosunek techniki do ochrony przyrody*, [w:] W. Szafer (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932.
Jastrzębski L., *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11.
Jastrzębski L., *Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie środowiska*, OMT 1986, nr 10.
Jaśkiewiczowa J., *Elementy podatkowe opłat publicznych*, [w:] *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964.
Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
Jaworski T.J., Kolb T., *Wskaźniki porównawcze oceny spalania paliw na bazie odpadów stałych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
Jellinek J., *Ogólna nauka o państwie, księga II*, Warszawa 1924.
Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
Jełowicki M., *Administracja specjalna w PRL – charakterystyka ogólna*, OMT 1989, nr 10.
Jełowicki M., *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986, nr 10.
Jendrośka J., *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ) Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997.
Jerzmański J., *Baterie i akumulatory*, PK 2009, nr 8(215).
Jerzmański J., *Kaucje i opłaty depozytowe*, PK 2012, nr 7.
Jerzmański J., *Kto jest właścicielem nieruchomości*, PK 2013, nr 8.
Jerzmański J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zakaz składowania odpadów. Cz.II*, PK 2011, nr 7.
Jerzmański J., *Nielegalne składowanie odpadów. Opłaty i kary*, PK 2012, nr 8.
Jerzmański J., *Nieprawidłowe deponowanie odpadów – podmioty odpowiedzialne*, PK 2010, nr 12.
Jerzmański J., *Nowelizacja u.c.p.g. Zmieszane odpady komunalne*, PK 2011, nr 12.
Jerzmański J., *Nowelizacja ustawy u.c.p.g. Problemy z mieszkańcami*, PK 2011, nr 11.
Jerzmański J., *Odpad czy paliwo?*, PK 2011, nr 8.
Jerzmański J., *Odpady budowlane*, PK 2011, nr 10.
Jerzmański J., *Porozumienia gmin*, PK 2011, nr 4.
Jerzmański J., *Powstawanie i zamykanie RIPOK-ów*, PK 2013, nr 1.
Jerzmański J., *Poziomy recyklingu*, *odzysku i redukcji ilości odpadów za 2012 r. Czy gminy zapłacą kary?*, PK 2012, nr 9.
Jerzmański J., *Rekultywacja gruntu zdewastowanego lub zdegradowanego. Gdy nie można ustalić sprawcy*, PK 2013, nr 3.
Jerzmański J., *Rozdział 8. Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami*, [w] J. Sommer (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Warszawa 1995.
Jerzmański J., *Zakaz składowania odpadów. cz. I*, PK 2011, nr 6.
Jerzmański J., *Zakaźne odpady medyczne i weterynaryjne*, PK 2010, nr 9.
Jerzmański J., *Zakaźne odpady medyczne i weterynaryjne*, PK 2010, nr 8.
Jerzmański J., *Zasada bliskości w gospodarce odpadami*, PK 2010, nr 2.
Jerzmański J., Górski M., *Pojęcia „odpady", „odpady komunalne"*, [w:] M. Górski, K. Nowacki, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.
Jevons W.S., *Zasady nauki. Traktat o logice i metodzie naukowej*, t. II, przeł. M. Choynowski,

B.J. Gawecki, Warszawa 1960.
Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.
Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
Jędraszko A., *Polityka środowiska w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1999.
Jędrczak A., *Rozliczenie obowiązku w zakresie ograniczania składowanych bioodpadów*, PK 2010, nr 7.
Jędrczak A., *Skład morfologiczny odpadów zbieranych selektywnie*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Jędrczak A., Suchowska-Kisielewicz M., *Skład chemiczny odcieków po ich mechaniczno-biologicznym unieszkodliwieniu*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Jodłowski J., *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w dzidzinie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973, z. 2.
Joffe O.S., Szargorodski M.D., *Zagadnienia teorii prawa*, przeł. J. Nowacki, J. Wróblewski, Warszawa 1963.
Józefowicz M.E., *Nowa ustawa o bateriach i akumulatorach w działaniu*, OiŚ 2010, nr 1.
Jurasz F., *Poradnik jak rozwiązać problem odpadów komunalnych*, Warszawa 1991.
Kalisz-Prakopik A, Leszczyński L., *Zasady prawa w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2005, nr 1.
Kamiński A.Z., *Władza a racjonalność. Studium z socjologii współczesnego kapitalizmu*, Warszawa 1976.
Kamiński S., *Gergonne'a teoria definicji*, Lublin 1958.
Karpus K., [w:] B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
Karpus K., *Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych w sprawie odpadów*, Włocławek 2011.
Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
Kaźmierska-Patrzyczna A., *Postępowanie z odpadami wydobywczymi*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010.
Keczekian S.F., *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, przeł. Cz. Gofroń, Warszawa 1960.
Kempa E.S., *Gospodarka odpadami miejskimi*, Warszawa 1983.
Kempa E.S., *Gospodarka odpadami stałymi w dużych miastach wczoraj – dziś – jutro*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001.
Kempa E.S., Zalwert R., *Realizacja konwencji Bazylejskiej na granicy polskiej*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005.
Keynes J.M, *Ogólna teoria zatrudnienia*, *procentu i pieniądza*, przeł. M. Kalecki, Warszawa 1985.
Kierzkowska J., *Plan gospodarki odpadami jako prawny instrument gospodarowania odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
King A., Schneider B., *Pierwsza rewolucja globalna. Raport Rady Klubu Rzymskiego*, przeł. W. Rączkowska i S. Rączkowski, Warszawa 1992.
Kiss A., Shelton D., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993.
Klażewska M, *Wyjaśnienia do przepisów. Plan awaryjny dla składowisk odpadów*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 17 maja 2010 r.
Kleczkowski A.S., *Klasyfikacja czynników i warunków degradacji jakości wód podziemnych*, [w:] A.S. Kleczkowski (red.), *Ochrona wód podziemnych*, Warszawa 1984.

Kłeczek Z., *Odpady w wyrobiskach solnych. Podziemne składowiska*, „Biuletyn Górniczy" 2001, nr 5–6.
Kłopotek B.B., *Decyzje w zakresie gospodarki odpadami – Zmiany ustawowe*, OiŚ 2010, nr 2.
Kłopotek B.B., *Ewidencja odpadów i zbiorcze zestawienie danych – zmiany ustawowe*, OiŚ 2010, nr 3.
Kłopotek B.B., *Komunalne osady ściekowe*, OiŚ 2010, nr 4.
Kłopotek B.B., *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, PK 2011, nr 2.
Kłopotek B.B., *Nowa dyrektywa o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach*, OiŚ 2006, nr 5.
Kłopotek B.B., *Nowelizacja przepisów o PCB*, OiŚ 2009, nr 5.
Kłopotek B.B., *Odpady a zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa*, OiŚ 2010, nr 4.
Kłopotek B.B., *Odpady poużytkowe – wybrane zmiany przepisów*, PK 2011, nr 3.
Kłopotek B.B., *Odpady sprzętu elektrycznego i elektronicznego w prawodawstwie Unii Europejskiej*, OiŚ 2003, nr 2 (20).
Kłopotek B.B., *Odpady wydobywcze jako odpady obojętne. Kryteria uznania*, PK 2011, nr 7.
Kłopotek B.B., *Pojazdy wycofane z eksploatacji – Nowe rozporządzenia cz. II*, OiŚ 2011, nr 5.
Kłopotek B.B., *Projekt ustawy o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach i akumulatorach*, *cz. I*, OiŚ 2008, nr 2.
Kłopotek B.B., *Rozporządzenie do ustawy o odpadach wydobywczych cz. I*, OiŚ 2011, nr 2.
Kłopotek B.B., *Rozporządzenie do ustawy o odpadach wydobywczych cz. II*, OiŚ 2011, nr 3.
Kłopotek B.B., *Rozprowadzanie odpadów na powierzchni ziemi w celu nawożenia lub ulepszania gleby*, OiŚ 2011, nr 6.
Kłopotek B.B., *Unieszkodliwianie odpadów wydobywczych. Klasyfikacja obiektów*, PK 2011, nr 5.
Kłopotek B.B., *Unieszkodliwianie odpadów wydobywczych. Monitoring obiektów*, PK 2011, nr 6.
Kłopotek B.B., *Wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi*, OiŚ 2009, nr 5.
Kłopotek B.B., *Zmiany prawa w zakresie wycofanych pojazdów*, „Recykling" 2011, nr 12.
Kłopotek B.B., *Zużyte baterie i akumulatory*, PK 2011, nr 4.
Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.
Kmita J., *Posłowie*, „Studia Filozoficzne" 1972, nr 2.
Kmita J., *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1975.
Knopp L., *International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law. A Guide for International Study Programs*, Berlin 2008.
Knosala E., *Zadania publiczne*, *formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
Ko J.Y., *System etykiet ekologicznych w krajach członkowskich OECD*, przeł. Z. Rędzikowski, [w:] J. Żurek (red.), *Technologie małoodpadowe i produkty bezpieczne dla środowiska*, Warszawa 1993.
Kocierz E., *Z teorii bodźców ekonomicznych*, Warszawa 1970.
Koczanowski J., *Funkcje i ochrona znaków towarowych*, ZNUJ 1976, z. 8.
Koda E., *Rekultywacja starych wysypisk odpadów komunalnych*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Kolendo J., *Człowiek a środowisko na terenie europejskich prowincji imperium rzymskiego*, [w:] J.K. Kozłowski, S.K. Kozłowski, *Człowiek i środowisko w pradziejach*, Warszawa 1983.
Kołakowski L., *Etyka bez kodeksu*, „Twórczość" 1962, nr 7.
Komunikat prasowy KE, *Środowisko: zamienianie odpadów w złoto – w jaki sposób niektóre państwa członkowskie wykorzystują odpady jako źródło zasobów* z dnia 16 kwietnia 2012 r., dostępny na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-369_pl.htm?locale=en.

Konica H., *Samorząd gminny w Królestwie Polskim. W porównaniu z innemi krajami europejskimi*, Warszawa 1906.
Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 201.
Korkozowicz M., *Jak transponować do prawa polskiego dyrektywę 2006) 66) WE ws. Baterii*, OiŚ 2007, nr 6.
Korkozowicz M., *Projekt rządowy o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach i akumulatorach*, OiŚ 2008, nr 5(53).
Korkozowicz M., *Selektywna zbiórka i recykling baterii Konsekwencje nowej dyrektywy*, OiŚ 2007, nr 2(44).
Korkozowicz M., *Wciąż nie wiadomo jak liczyć wydajność recyklingu*, OiŚ 2011, nr 2.
Korzeniewski K., *Ochrona środowiska morskiego*, Gdańsk 1998.
Korzeniowska E., *Wielowarstwowe systemy zabezpieczeń w podstawie składowisk odpadów*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Korzeniowski A., *Usprawnienie gospodarki opakowaniami a ochrona środowiska*, [w:] A. Korzeniowski, M. Walenciak, *Gospodarka opakowaniami jako element ochrony środowiska naturalnego*, Poznań 1995.
Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
Korzeniowski P., *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012.
Korzeniowski P., *Jak należy rozumieć obowiązywanie zasady bliskości w gospodarce odpadami komunalnymi*, OiŚ 2012, nr 1.
Korzeniowski. P., *Na czym polega wykonanie obowiązku zapewnienia statkom dostępu do portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków oraz pozostałości ładunkowych*, OiŚ 2012, nr 4.
Korzeniowski P., *Otoczenie systemowe modelu regulacji procesu inwestycyjnego w sektorze odnawialnych źródeł energii*, [w:] P. Korzeniowski, L. Karski, *Model prawny regulacji odnawialnych źródeł energii*, Łódź 2012.
Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.
Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995.
Kosikowski C., *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1986.
Koszewski Z., Gorazdowski S., *Międzynarodowe prawo drogi morskiej*, Gdynia 1965.
Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania*, *logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1961.
Kotarbiński T., *O pojęciu metody*, Warszawa 1957.
Kotarbiński T., *Pojęcia i zagadnienia metodologii*, „Studia Filozoficzne" 1972, nr 1(74).
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1965.
Kotarbiński T., *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa" 1969, nr 3 (19).
Kowalewski Z., *Nauka a planowanie jej rozwoju*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967.
Kowalewski Z., *Zmiany w strukturze nauki*, [w:] E. Geblewicz, T. Kotarbiński, Z. Kowalewski, W. Osińska (red.), *Powstanie nowych dyscyplin naukowych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973.
Kowalski J., *Funkcjonalizm w prawie amerykańskim. Studium z zakresu pojęcia prawa*, Warszawa 1960.
Kowalski J., *Psychologiczna teoria prawa i państwa Leona Petrażyckiego*, Warszawa 1963.
Kozielecki J., *Zagadnienia psychologii myślenia*, Warszawa 1966.
Koziński M.H., *Prawo morskie tom II*, *Część trzecia Prawo żeglugi morskiej*, Bydgoszcz 1998.
Kozioł M., *Możliwości spalania i współspalania składowanych osadów ściekowych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.

Kozłowska B., *Kompost z odpadów – odpad czy surowiec?*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Kozłowska B., *Odpowiedzialność samorządów w tworzeniu planów gospodarki odpadami*, *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007.
Kozłowska B., *Problemy pozwoleń zintegrowanych dla składowisk odpadów*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Kozłowska B., *Zmiana filozofii tworzenia programów gospodarki odpadami*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Kozłowski A., Waszkiewicz R., *Ekosynergia w gospodarce odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Koźmiński A.K., *Wstęp*, [w:] A.K. Koźmiński (red.), *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, Warszawa 1979.
Koźmiński A.K., Obłój K., *Strategie zarządzania*, [w:] A.K. Koźmiński (red.), *Współczesna koncepcje zarządzania*, Warszawa 1985.
Krajewski W., *Konieczność przypadek prawo statystyczne*, Warszawa 1977.
Krassowski K., *Elementy techniczne gospodarki miejskiej (technika komunalna) część III. Zarządzanie i organizacja eksploatacji budynków mieszkalnych i urządzeń lokalnej infrastruktury technicznej*, Łódź 1989.
Kropiewnicka M., *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 4.
Król D., *Odpady niebezpieczne w morzach i oceanach*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Król M., *Wybrane zagadnienia informatyki prawniczej*, [w:] J. Wróblewski (red.), *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985.
Królikowska-Olczak M., *Problemy prawne zarządzania działalnością gospodarczą prowadzoną przez kapitalistyczne podmioty gospodarcze w państwach socjalistycznych na przykładzie Polski*, Łódź 1990.
Królikowski B., *Opłaty komunalne*, Wrocław 1974.
Kruczalak K., *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
Kruk M., *Prawo i język*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996.
Kryński J., *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, Warszawa 1976.
Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, PiP 2012, z. 8.
Krzyżanowski W., *Teoria produkcji usług*, Warszawa 1947.
Kuchowicz Z., *Woda jako podstawowy składnik konsumpcji*, [w:] *Pamiętnik XII Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich*, *17–20 września 1979*, *cz. I*, Katowice 1979.
Kuczyńska I., *Zbiórka odpadów niebezpiecznych. Cz. I*, „Recykling" 2011, nr 4.
Kuczyńska I., *Zbiórka odpadów niebezpiecznych*. *Cz. II*, „Recykling" 2011, nr 5.
Kudriawcew W.N., *Przyczyny naruszeń prawa*, przeł. L. Hochberg, Warszawa 1978.
Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.
Kulesza M., *Ochrona środowiska i ochrona przyrody. Spór o ujęcie legislacyjne*, GP 1988, nr 18.
Kulig A., Lelicińska-Serafin K., *Oddziaływania zapachowe zakładów gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce – badania inwentaryzacyjne*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2011, nr 1.
Kulig A., Lelicińska-Serafin K., *Oddziaływanie zapachowe składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Polsce – badania inwentaryzacyjne*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2010, nr 4.
Kulikowski R., *Analiza systemowa i jej zastosowanie. Modelowanie środowiska*, *zarządzanie i pla-*

nowanie rozwoju kraju, Warszawa 1977.
Kunde W.M., *Mariol 73/78– Konwencja o ochronie morza przed zanieczyszczeniami ze statków*, „Technika i Gospodarka Morska" 1984, nr 4.
Kundegórski M., *Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Warunki efektywnej eksploatacji*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Kunert J., *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, ST 2008, nr 1–2.
Kunicki A., *Domniemania w prawie rzeczowym*, Warszawa 1969.
Kurczewski J., *O badaniu prawa w naukach społecznych*, Warszawa 1977.
Kurowski L., Weralski M., *Prawo finansowe*, Warszawa 1976.
Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.
Kustra E., *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretyczno-prawna*, Toruń 1980.
Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizacji usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A nr 132, Wrocław 1969.
Kutrzeba S., *Wstęp do nauki o prawie i państwie*, Kraków 1947.
Kuźnik G., *Znaczenie dyrektyw technicznych w prawnej regulacji ochrony i kształtowania środowiska*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981.
Ladra T., *Czystsza produkcja jako podstawa zarządzania środowiskiem naturalnym i produktem*, [w:] *IV Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Techniczna. Czystsze Technologie – Powłoki Malarskie*, Łódź–Rogów 2002.
Lang W., *§6. Zagadnienia formy i treści normy prawnej*, [w:] J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961.
Lang W., *Odpowiedzialność prawna*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
Lang W., *Prawo i moralność*, Warszawa 1989.
Lang W., *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK 1969, nr IX.
Lang W., *Struktura kontroli prawnej organów państwowych PRL*, Kraków 1963.
Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, ZNUMK 1968, z. 31, Prawo VIII.
Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
Lange O., *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, Warszawa 1962.
Langer T., *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977.
Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003.
Langrod J.S., *Regjonalizm administracyjny w teorii i w życiu*, Warszawa 1932.
Lelecińska-Serafin K., *Biofiltracja gazów z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999.
Lernell L., *Rozważania o przestępstwie i karze na tle zagadnień współczesności. Eseje*, Warszawa 1975.
Leszczyński J., *Pojęcie – system polityczny*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000.
Lewicka R., *Akty prawa miejscowego*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, cz. 1, *Ustrój*, Warszawa 2010.
Lewicki M., *Akt nadzoru*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Dla każdego*, cz. 1, *Ustrój*, Warszawa 2010.
Lewicki R., *Kwalifikacje techniczne w gospodarce odpadami w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Lindgren B.W., *Elementy teorii decyzji*, przeł. Cz. Gilewski, Warszawa 1977.
Lipińska E.J., *Gospodarka odpadami w gminie na tle przepisów Unii Europejskiej*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.

Lipiński A., *Górnictwo szelfowe w świetle prawa polskiego. Wybrane problemy cywilnoprawne*, Katowice 1985.
Lipiński A., *Konstytucyjność nowego prawa ochrony środowiska*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa–Dębe 23–25 września 2002*, Warszawa 2003.
Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002.
Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007.
Lipiński A., *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci"*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008.
Lipniacka A., *Wymagania techniczne i prawne w zakresie składowisk odpadów*, OiŚ 2003, nr 3.
Lipowicz B., *Regulacje prawne i rozwiązania organizacyjno-insytucjonalne w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, [w:] Z. Blok (red.), *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, Warszawa 1987.
Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991.
Lisiakiewicz L., Turska A., *W kwestii dyferencjacji i integracji systemu prawa*, PiP 1971, z. 5.
Lisowska A., *Metodologiczne aspekty badań nad polityką środowiskową*, „Ochrona Środowiska Prawo i Polityka" 2011, nr 4.
Lityniecki Izot B., *O przewidywaniu zjawisk przyrody*, przekł. M. Kucharski, Warszawa 1989.
Longchamps de Berier F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce narodowej*, PiP 1958, nr 1.
Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze" 1967, nr 16.
Longchamps F., *Zagadnienia prawne rybactwa śródlądowego w Polsce*, Wrocław 1957.
Lucyga A., Płaza G., Matejczyk M., Ulfig K., *Charakterystyka mikrobiologiczna odcieków ze składowisk odpadów komunalnych*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2011, nr 2.
Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, przeł. G. Skąpska, Warszawa 1994.
Lupa P., *Kompostowanie odpadów komunalnych w świetle koncepcji świadczeń ekosystemów*, „Ekonomia i Środowisko" 2010.
Łętowski J., *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985.
Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.
Łopuski J., *Prawo morskie*, t. 1, Bydgoszcz 1996.
Łopuski J., *Prawo morskie*, Gdańsk 1974.
Łopuski J., *Walka o czyste morze – problem międzynarodowy*, Gdynia 1972.
Łukaszczuk L., *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997.
Łukaszewa J.A., *Socjalistyczna świadomość prawna i praworządność*, przeł. L. Lisiakiewicz, Warszawa 1977.
Łukaszuk L., *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997.
Łyżwa R., *Karnoprawna ochrona środowiska przed odpadami i innymi substancjami*, OiŚ 2011, nr 2.
Łyżwa R., *Ochrona środowiska przed odpadami*, OiŚ 2010, nr 6.
Łyżwa R., *Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska*, PiŚ 2010, nr 4.
Macek I., *Polityka ochrony środowiska w społeczeństwie nowoczesnym*, „Ochrona Środowiska Prawo i Polityka" 2011, nr 1.
Majda R., *Cywilna odpowiedzialność za szkodę jądrową w polskim prawie atomowym*, Łódź 2006.
Majer E., *Problemy budowy składowisk odpadów*, OiŚ 2005, nr 3(33).
Majewska K., *Nowelizacja dyrektywy WEEE*, „Recykling" 2012, nr 3.
Makarczyk W., *Studia nad aparaturą pojęciową socjologii*, Warszawa 1991.
Makarewicz J., *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego*

w Polsce, Lwów, Warszawa 1924.
Malinowski A., *Problemy wykorzystania w tekstach prawnych spójników wyrażających różne formy alternatywy*, „Przegląd Legislacyjny" 2012, nr 4.
Malinowski R., *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975.
Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982.
Małuszyńska I., Bielecki B., Wiktorowicz A., Małuszyński M.J., *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji jako metoda ograniczająca ilość odpadów niebezpiecznych w środowisku*, Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych 2011, nr 48.
Manczarski P., *Odgazowanie wysypisk odpadów komunalnych – zagadnienia techniczno-technologiczne*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Manczarski P., *Plany gospodarki odpadami – podstawy metodyczne procesu planowania*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Marciniak E.M., *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
Marciszewski W., *Pojęcie*, [w:] W. Marciszewski (red.), *Mała encyklopedia logiki*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988.
Marković M., *Formalizm w logice współczesnej*, przeł. B. Cirlić, Warszawa 1962.
Marzec A., *Raport Europejskiej Agencji Środowiska*. *Zasoby naturalne i odpady*, PK 2011, nr 6.
Maśniak D., *Ubezpieczenia ekologiczne*, Zakamycze 2003.
Matczak P., *Problemy ekologiczne*, *jako problemy społeczne*, Poznań 2000.
Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009.
Matuszak-Flejszman A., *Gospodarka odpadami w systemowym zarządzaniu ochroną środowiska w przedsiębiorstwie*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Maunz Th., *Deutsches Staatsrecht*, München 1971.
Maynard Smith J., *Models in ecology*, Cambridge 1974.
Maziarka S., *Charakterystyka odpadów przemysłowych w aspekcie ochrony zdrowia ludności*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Mazur J., *Planowanie tworzenia prawa w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1986.
Mączyński D., *Opłata produktowa – podatek środowiskowy*, MP 2002, nr 4.
Melich A., *Podstawy teorii gospodarowania*, Warszawa 1985.
Menkes J., *Kształtowanie prawa międzynarodowego zasobów wodnych*, Warszawa 2000.
Mering L., *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa Wspólnot Europejskich*, Sopot 1999.
Michalak M., *Zasada przezorności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2009, nr 2.
Michalska A., *Prawo a normy techniczne w państwie socjalistycznym*, Poznań 1968.
Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
Mikosz R., *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Katowice 1991.
Mikulski D, *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów*, PK 2012, nr 7.
Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
Minkiewicz T., *Składowanie odpadów promieniotwórczych w Polsce*, XII International PhD Workshop OWD 2010, 23–26 October 2010, s. 358, tekst artykułu dostępny na stronie: http://mechatronika.polsl.pl/owd/pdf2010/357.pdf.
Mizgajski A., *Gospodarka odpadami w 6 Programie działań Unii Europejskiej w ochronie środowiska. Wyzwania dla Polski*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Młynarska-Sobaczewska A., *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] D. Górecki (red.), *Pol-*

skie prawo konstytucyjne, Warszawa 2008.
Modrzejewski A., *Właściciel nieruchomości w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, ST 2013, nr 1–2.
Mołoniewicz W.J, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Moore P.G., *Ryzyko w podejmowaniu decyzji*, przeł. B. Tołwiński, Warszawa 1975.
Morawski M., *Podstawy etyki i prawa*, Kraków 1930.
Mothes J., *Sytuacje niepewne a podejmowanie decyzji w przemyśle*, przeł. S. Budkowski, Warszawa 1972.
Muszkat M., *Energia atomowa a walka o pokój i postęp*, Warszawa 1952.
Myczkowski S., *Człowiek przyroda cywilizacja*, Warszawa 1976.
Nawroczyński B., *Życie duchowe. Zarys filozofii kultury*, Warszawa–Kraków 1947.
Netka K., *Samorządy czekają na spalarnię*, OiŚ 2012, nr 1.
Nowacki J., *Domniemania prawne*, Katowice 1976.
Nowacki J., „*Materialna*" *jedność systemu prawa*, ZNUŁ 1976, S. I, nr 108.
Nowacki J., *Stosunek prawny*, [w:] J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, *część I*, Katowice 1986.
Nowacki J., Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa. Część I*, Katowice 1986.
Nowacki K., *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993, nr 1570, Prawo CCXXVII.
Nowacki K., *Zasięg władztwa zadaniowego i ustrojowego gminy*, [w:] M. Górski, K. Nowacki, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012.
Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
Nowak M.J., *Spółki gminne w Polsce. Formuła*, *cele i zakres działania*, ST 2011, nr 1–2.
Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985.
Nowakowska M., *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977.
Ochendowski E., *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
Ochendowski E., *Zagadnienia prawne gospodarki komunalnej*, Poznań 1967.
Ochendowski E., *Zakres sądowej kontroli decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, [w:] B. Bogomilski, J. Dąbrowa, L. Jastrzębski, J. Łętowski, L. Łukaszczuk, J. Paliwoda, J. Pietrzykowski, J. Pruszyński, H. Starczewski, Cz. Ura (kom. red.), *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa V*, Warszawa 1977.
Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, t. I, Warszawa 1923.
Okrasiński K., *Odpady w Konwencji Sztokholmskiej*, OiŚ 2004 nr 1.
Olczyk W., *Oczyszczanie gazów odlotowych w instalacjach termicznej utylizacji odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Olech B., *Podstawy teoretyczne gospodarki odpadami promieniotwórczymi i ich ewentualna przydatność dla stworzenia podstaw klasyfikacji innych odpadów*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Opałek K., *Filozofia prawa a filozofia społeczna*, [w:] H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, W. Skrzydło, W. Śladkowski (red.), *Problemy teorii i filozofii prawa*, Lublin 1985.
Opałek K., *Pojęcie systemu prawa*, [w:] S. Ehrlich (red.), *Teoria państwa i prawa*. *System prawa*, cz. V, Warszawa 1960.
Opałek K., *Praworządność a prawa obywatelskie*, [w:] K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958.

Opałek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.
Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1978.
Opłata produktowa, [w:] *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Instrumenty ekonomiczne*, przeł. H. Hagemejerowa, Warszawa 1990.
Osiński J., Żach P., *Wybrane zagadnienia recyklingu samochodów*, Warszawa 2006.
Ossowska M., *Główne modele systemów etycznych*, „Studia Filozoficzne" 1959, nr 4.
Ostrowiecki D., *Rola i miejsce spalarni odpadów w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi na tle realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 4.
Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994.
Paczuski R., *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Toruń 1977.
Paczuski R., *Zagadnienia kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uporządkowania polskiego ustawodawstwa sozologicznego*, [w:] A. Jamróz, B. Kudrycka, Z. Klepacki, J. Mieszkowski, M Szyszkowska (red.), *Prawo administracja obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997.
Pająk T., *Spalarnie odpadów komunalnych – potrzeby, realia*, *perspektywy budowy*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Pająk T., Wielgosiński G., *Spalanie odpadów – korzyści i zagrożenia*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001.
Pajestka P., *Ochrona naturalnego środowiska w świetle prawa w krajach EWG*, Warszawa 1976, Ośrodek Informacji Centralnej Cinte IA, 12/76.
Patryas W., *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997.
Pawlak W., *Kopaliny wyłączone z zakresu działania prawa górniczego w świetle projektu k.c.*, RPEiS 1961, nr 4.
Pawlik W., *Prawo moralność gospodarka alternatywna*, Warszawa 1988.
Pawłowski K., *Techniczne środki oceny skażenia powietrza atmosferycznego w gospodarce odpadami. Monitoring emisji*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nadzór nad wykonywaniem i odpowiedzialność z tytułu niewykonania obowiązków określonych prawem*, Poznań 2007.
Pawłowski T., *Tworzenie pojęć w naukach humanistycznych*, Warszawa 1986.
Peczenik A, *Wartość naukowa dogmatyki prawa*, ZNUJ 1966, CXXXVII, Prace Prawnicze, z. 26.
Pędrak K., Solan M., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, PiP 2010, z. 1.
Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986.
Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967.
Pietraszek R., *Przyczyny i geneza zmian zachodzących w prawie morza*, [w:] R. Bierzanek, A. Straburzyński, *Aktualne problemy prawa morza*, Gdańsk 1976.
Pikoń K., *Optymalizacja środowiskowa spalania odpadów – Najlepsza dostępna technika (BAT)*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Pikoń K., *Potencjał energetyczny odpadów*, „Środowisko i Rozwój" 2011, nr 1.
Piłejko K., *Prakseologia – nauka o sprawnym działaniu*, Warszawa 1976.
Piontek F., Dziadek S., Kusztal J., Łabno Z., *Organizacja i funkcjonowanie procesów ochrony środowiska na szczeblu centralnym i regionalnym*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980.
Piontek F., Dziadek S., Kusztal J., Łabno Z., *Planowanie procesów ochrony i kształtowania środowiska* [w:] S. Jarzębski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie procesów ochrony środowiska na szczeblu centralnym i regionalnym*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1980.
Piotrowski R., *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988.
Płodowski T., *Zagospodarowanie i zabudowa terenów eksploatacji górniczej*, PUG 1963, nr 10.

Podgórecki A., *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962.
Podgórecki A., Kwaśniewski J., Łoś-Bobińska M., Kurczewski J., *Poczucia prawne i moralne społeczeństwa polskiego*, Warszawa 1968.
Podgórski K., *Ochrona środowiska w PRL i sąsiednich krajach socjalistycznych – Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1977.
Ponikowski B., *Kontrowersje wokół pojęcia państwa prawnego (Kelsen*, *Luhmann*, *Foucault)*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia*, *struktura*, *funkcje). Studia i szkice*, Wrocław 1992.
Poskrobko B., *Metodyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko" 2012, nr 3.
Poskrobko B., *Nowe aspekty koncepcji systemu zarządzania środowiskiem*, [w:] J. Ejdys, A. Matuszak-Flejszman (red.), *Od integracji systemów zarządzania do TQM*, Poznań 2003.
Poskrobko B., Ejdys J., *Metodyka sporządzania założeń techniczno-ekonomicznych składowiska odpadów*, [w:] *Techniczne*, *ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Poskrobko B., Piontek W., Sidorczuk-Pietraszko E., *Gospodarowanie odpadami opakowaniowymi w Polsce w latach 2002–2005*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Powrwit K., *Z teorii i praktyki planowania*, Warszawa 1970.
Prandecka B.K., *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, Warszawa 1991.
Promińska U., *Prawo z rejestracji znaku towarowego. Treść i naruszenie*, Łódź 1994.
Przełęcki M., *Prawa a definicje*, [w:] J. Pelc, M. Przełęcki, K. Szaniawski (red.), *Prawa nauki*, Warszawa 1957.
Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004.
Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1978.
Pszczołowski T., *Zasady sprawnego działania*, Warszawa 1962.
Ptak M., *Podatki ekologiczne a system handlu uprawnieniami do emisji. Zagadnienia teoretyczne*, „Ekonomia i Środowisko" 2012, nr 1.
Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Warszawa 1981.
Quade E.S., *Analiza systemowa: możliwości i ograniczenia*, [w:] W. Findeisen (red.), *Analiza systemowa – Podstawy i metodologia*, przeł. K. Iracki, Warszawa 1985.
Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospdoarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1990.
Radcliffe-Brown A.R., *O pojęciu funkcji w naukach społecznych*, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975.
Radecki W., *Glosa do wyroku NSA z 1 kwietnia 1996 r. IV SA 1145/94*, OŚPiP 1997, nr 1.
Radecki W., *Komentarz do art. 168 ustawy o odpadach*, [w:] W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX, 2013, nr 151866.
Radecki W., *Miejsce regulacji postępowania z odpadami w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, Wrocław 1999.
Radecki W., *Odpady medyczne i weterynaryjne*, „Aura" 2011, nr 4.
Radecki W., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985.
Radecki W., *Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku*, „Prokuratura i Prawo" 2003, nr 3.
Radecki T., *Palenie opon podczas manifestacji*, „Aura" 2010, nr 3.
Radecki W., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, SP 2001, nr 3–4.
Radecki W., *Reformowanie podstaw prawnych ochrony środowiska*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Dzia-*

łalność gospodarcza a ochrona środowiska przyrodniczego, Białystok 1992.
Radecki W., *Tytuł V. Środki finansowo-prawne*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008.
Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2013, LEX 2013, nr 8817.
Radecki W., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Seria: Komentarze*, Warszawa 1992.
Radecki W., *Wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku. Przewodnik po przepisach*, Warszawa, Wrocław 1995.
Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995.
Radwański Z., *Teoria umów*, Warszawa 1977.
Radwański Z., *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979.
Radwański Z., Zieliński M., *Normy i przepisy prawa cywilnego*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007.
Radziszewski E., *Komentarz do art. 3. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987.
Radziszewski E., *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987.
Rakoczy B., *Komentarz do art. 3 ustawy o odpadach*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
Rakoczy B., *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 2.
Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
Rakoczy B., *Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim*, [w:] R. Bednarek, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym*, Poznań 2012.
Rapoport A., *Ujęcia ogólnej teorii układów*, przeł. P. Rotkiewicz, „Studia Filozoficzne" 1963, nr 1.
Raport SOER 2010. Środowisko Europy, *Stan i Prognozy*, *Synteza*, Europejska Agencja Środowiska, OiŚ 2011, nr 1.
Redukcja odpadów biodegradowalnych, materiał przygotowany przez Polską Izbę Gospodarki Odpadami, OiŚ 2010, nr 5.
Regulski J., *Planowanie miast*, Warszawa 1986.
Reykowski J., *Teoria motywacji a zarządzanie*, Warszawa 1975.
Richert W., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1979.
Richta T., *Cywilizacja na rozdrożu*, Warszawa 1971.
Rieznikow Ł.O., *Pojęcie i słowo*, przeł. H. Zelnikowa, Warszawa 1960.
Ritterman S., *Formalizm i jego przezwyciężenie w wykładni i naukowej systematyce prawa*, [w:] M. Cieślak (red.), *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa*, Warszawa 1959.
Ritterman S., *Pojęcia materialne w prawie cywilnym. Studium z zakresu metodologii nauki prawa cywilnego. Rozważania ogólne*, ZNUJ 1962, Rozprawy i Studia, t. XLVII.
Robinson R., *Definition*, Oxford 1962.
Romul J., *Pojęcie typu i systemu prawa w nauce marksistowskiej (Z rozważań nad systemem socjalistycznego prawa)*, PiP 1974, z. 1.
Rosiak-Tatulińska A., *Odzysk metali nieżelaznych*, „Recykling" 2011, nr 3.
Rosik-Dulewska Cz., *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2008.
Rot H., *Akty prawotwórcze organów samorządu terytorialnego*, [w:] H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.
Rot H., *Jedność i podziały systemów prawa socjalistycznego*, AUW 1971, nr 145, Prawo 35.
Rot H., *Kształtowanie systemu prawa. Więź pozioma systemu prawa*, T.III, AUW, No 749, Prawo

CXXIV, Wrocław 1984.
Rot H., *Problemy kodyfikacji prawa PRL*, Wrocław 1978.
Rot H., *System prawa – wizja teoretyczna i podziały praktyczne*, AUW, Prawo XII 1964, nr 19.
Rot H., Siarkiewicz K., *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977.
Rotko J., *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2000.
Rotko J., *Ramowa Dyrektywa Wodna. Analiza prawna*, Poznań 2013.
Rotko J., *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998.
Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.
Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
Różański S., *Osadnictwo a środowisko Polski*, Warszawa 1979.
Rudnicki M., *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005.
Rudolf Z., Mączyński M., Linowski Z., Skalmowski K., *Usuwanie i wykorzystanie odpadków miejskich*, Warszawa 1967.
Rule J.H., *Problemy nauki o ochronie środowiska*, przeł. M. Reszka, A. Monies, A. Marczewski, R. Dobrowolski, J. Mierzwa, Lublin 1994.
Rybicki M., *Badania prawnoporównawcze ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973.
Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978.
Rybicki Z., *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968.
Rybicki Z., *Mała encyklopedia prawa*, Warszawa 1980.
Rybicki Z., *Wprowadzenie. Prawne i ekonomiczne formy działania w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] E. Kozłowska, K. Sobczak (red.), *Z problemów prawnych form działania administracji gospodarczej*, Katowice 1971.
Rybicki Z., *Z problematyki prawnej aktów planowania*, PiP 1956, z. 1.
Sampławski K., *Finansowanie z funduszy strukturalnych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w sektorze odpadowym a pomoc publiczna i usługi w ogólnym interesie gospodarczym w prawie wspólnotowym*, ST 2009, nr 5.
Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008.
Say J.B., *Traktat o ekonomii politycznej*, przeł. W. Giełżyński, S. Czernecki, Warszawa 1960.
Schaff A., *Pojęcie i słowo*, Warszawa 1946.
Seidler G.L., Groszyk H., Malarczyk J., *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1963.
Semkow J., *Ekonomia a ekologia*, Warszawa 1989.
Shaughnessy J. O', *Metodologia decyzji*, przeł. T. Mroczkowski, Warszawa 1975.
Sibiga J., *Problemy prawne gospodarki odpadami przemysłowymi w systemie ochrony środowiska*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Sidorczuk E., *Rola funduszy ochrony środowiska w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi w kontekście rozwiązań krajów członkowskich UE*, [w:] *Rola i znaczenie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej po integracji Polski z Unią Europejską*, Polska Akademia Nauk, Komitet przy Prezydium PAN, „Człowiek i Środowisko, Zeszyty Naukowe 37, Warszawa, Bielsko Biała, Katowice 2004.
Sieciechowiczowa L., *Życie codzienne w renesansowym Poznaniu 1518–1619*, Warszawa 1974.
Sieja L., *Termiczne metody przekształcania odpadów komunalnych w świetle zaktualizowanego Krajowego Planu Gospodarki Odpadami*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976.
Sietrow M.I., *Zasada systemowości*, [w:] *Pojęcia podstawowe*, *Problemy metodologii badań syste-*

mowych, przeł. E. Kyparsis, Warszawa 1973.
Sikora E., Kowalska B., Sczech M., *Sposoby zagospodarowania odpadów organicznych*, OiŚ 2013, nr 2.
Siuta J., *Przyrodnicze zagospodarowanie odpadów przemysłowych*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Siuta J., *Zasady rekultywacji terenów składowania odpadów chemicznych*, Warszawa 1990.
Skalmowski K., *Kompostowanie odpadów komunalnych jako forma przekształcania ich w odpady nie ulegające biodegradacji*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Skarzyńska K.M., *Odpady powęglowe i ich zastosowanie w inżynierii lądowej i wodnej*, Kraków 1997.
Skoczny T., *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, OMT 1985, nr 11–12.
Skorupski W., *Charakterystyka toksyn przemysłowych w oparciu o kryteria szkodliwości. Propozycje odnośnie pojęć, definicji*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1974.
Służewski J., *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981.
Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1969.
Smoktunowicz E., *Budowa na obszarach górniczych*, „Gospodarka i Administracja Terenowa" 1962, nr 9.
Sobala P.J., *Rola decyzji administracyjnej w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych* (*Na przykładzie gospodarki terenami urbanistycznymi*), Rzeszów 1974.
Sobiecki M., *Realizacja przez Polskę obowiązku osiągania poziomu odzysku i recyklingu niektórych odpadów wynikającego z przepisów prawa unijnego*, [w:] *Techniczne, ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Sobiecki S., *Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowe i opłacie depozytowej*, OiŚ 2001, nr 4 (10).
Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
Sommer J., *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego*, SP 2001 nr 3–4.
Sommer J., *Wstęp*, [w:] J. Sommer (red.), *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1990.
Sommer J., *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, OŚPiP 2001/2.
Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcje systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
Stahl M., *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989.
Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
Stahl M., *Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013.
Stahl M., *Zagadnienia ogólne, § Określenie jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
Staniszewski R., *Teoria systemów*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1988.
Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1967.
Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji* (*Źródła prawa administracyjnego*), Warszawa 1973.

Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
Starościak J., *Uwagi o przemianach administracji publicznej*, [w:] *Zarys historyczno-polityczny pierwszego rządu demokratycznego w Polsce 1944–1946*, Warszawa 1947.
Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, ST 2009, nr 7–8.
Staszczyk J., *Czy będzie nas stać na normalność w gospodarce komunalnej i jej zintegrowany system? (Na przykładzie zintegrowanej gospodarki komunalnej w Austrii)*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969.
Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.
Stelmasiak J., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe*, „Annales UMCS", Sectio G, t. XI, 22, Lublin 1993, s. 208 i n.
Stelmasiak J., *Wybrane zagadnienia ochrony interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza teoretyczno-prawna)*, [w:] E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2003.
Stelmasiak J., *Rola sądów administracyjnych w sprawach ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
Stępkowski R., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985.
Stoczkiewicz M., *Dopuszczalność lokalnych monopoli odpadowych w świetle prawa wspólnotowego*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009.
Strauch E., *Meteorologia a środowisko*, Warszawa 1975.
Strzelczuk H., *Charakterystyka odpadów górniczych z punktu widzenia ich szkodliwości dla środowiska*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Strzyczkowski K., *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985.
Studnicki F., *Działanie przepisu prawa. Model teoretyczny*, „Studia Socjologiczne" 1962, nr 2(5).
Studnicki F., *Różnice między zwyczajem a prawem zwyczajowym*, [w:] A. Kojder, E. Łojko, W. Staśkiewicz, A. Turska (red.) *Elementy socjologii prawa*, t. 5, *Prawo zwyczajowe*, *Wybór tekstów*, Warszawa 1993.
Sulmicki P., *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Warszawa 1973.
Supernat J., *Decydowanie w zarządzaniu. Problemy*, *metody*, *techniki*, Wrocław 1997.
Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited 2003.
Symonides J., *ONZ i działalność człowieka na morzu*, [w:] J. Łopuski, J. Symonides, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdańsk 1978.
Synowiec D., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi a podatek od towarów i usług*, OiŚ 2012, nr 2.
Świgoń-Popiołek K., *Podstawy metodyczne ujednolicenia klasyfikacji odpadów*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Szaniawski I., *Model i metoda*, Warszawa 1965.
Szarowski A., *Ochrona atmosfery i efekt cieplarniany czy grozi ludzkości globalne ocieplenie*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2010, nr 4.
Szczepański J., *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, War-

szawa 1981.
Szczurek W., *Własność i zarządzanie w portach morskich*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Prawo w portach morskich*, Warszawa 1998.
Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
Szpadt R., *Redukcja ilości odpadów ulegających biodegradacji w procesach przetwarzania odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003.
Sztoff W., *Modelowanie i filozofia*, przeł. S. Jędrzejewski, Warszawa 1966.
Szuma K, *Wybrane problemy gospodarowania odpadami w świetle założeń Deklaracji RIO+20 „Przyszłość, jaką chcemy mieć"*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2013, z. 14.
Szuma K., *Zbieranie, magazynowanie i składowanie odpadów*, OiŚ 2012, nr 2.
Szumowski W., *Historia medycyny*, Warszawa 1961.
Szymański K., *Wpływ składowisk odpadów komunalnych na wody podziemne*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978.
Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979.
Ślipko T. SJ, *Etyczne motywacje działań ekologicznych*, [w:] P. Dutkiewicz (red.), *Ochrona środowiska w świetle filozofii wartości. Materiały z II Jagiellońskich Sympozjów Etycznych „Aksjologiczne i etyczne aspekty współczesnej ekologii". Kraków, 5–6 czerwca 1989*, Kraków 1992.
Śmiałowski J., *§. 17 Przedmiot stosunków prawnych*, [w:] J. Śmiałowski (red.), *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961.
Śmiałowski J., *Teorie dotyczące struktury normy prawnej*, [w:] J. Śmiałowski, W. Lang, A. Delorme, *Z zagadnień nauki o normie prawnej*, Warszawa 1961.
Świgoń-Popiołek K., *Podstawy kompleksowego opisu zjawiska powstawania i ruchu zanieczyszczeń w środowisku*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Tarasiewicz W., *Zaopatrzenie w wodę*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981.
Tarno J.P, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
Taubenschlag R., *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1955.
Tokarski J., *Słownictwo. Teoria wyrazu*, Warszawa 1971.
Tołwiński T., *Urbanistyka*, t. 1, Warszawa 1948.
Turner R.K., *Gospodarka odpadami*, przeł. D. Szwed, [w:] T. Żylicz (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych. Podręcznik dla studentów i praktyków*, Warszawa 1996.
Ujemow A.I, *Systemy i badania systemowe*, [w:] *Problemy badań systemowych*, przeł. E. Kyparisis, Warszawa 1973.
Urbaniak M., A. Drobniewska, M. Zalewski, *Produkcja bioenergii i detoksykacja osadów ściekowych z wykorzystaniem ekohydrologii i technik fitoremediacyjnych*, Łódź 2013.
Urbaniak W., *System gospodarki odpadami komunalnymi w UE. Cz. I*, „Recykling" 2010, nr 6.
Wachholz Sz., *Zdrowie publiczne*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków, Warszawa 1939.
Walczak K., Machnicka-Hławiczka M., *Paliwa alternatywne z odpadów z tworzyw sztucznych*, „Ochrona Powietrza i Problemy Odpadów" 2010, nr 1.
Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
Waligórski M., *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, RPEiS 1988, nr 3.

Wandrasz J.W., *Paliwa z odpadów jako uzupełniające źródła paliw energetycznych*, [w:] *Techniczne, ekonomiczne i organizacyjne aspekty gospodarki odpadami*, Gniezno, Poznań 2003.
Wandrasz J.W., *Procesy termiczne w zamówieniach publicznych*, R. Lewicki, *Kwalifikacje techniczne w gospodarce odpadami w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*, Poznań 1999.
Wasiak G., Olech B., *Analiza i ocena stanu gospodarki odpadami niebezpiecznymi dla środowiska na przykładzie wybranych gałęzi przemysłu*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
Wasilewski A., *Obszar górniczy*. *Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969.
Wielka encyklopedia powszechna, t. I, Warszawa 1968.
Wiener N., *Cybernetyka i społeczeństwo*, Warszawa 1960.
Wiesiołowski B.B., *Ekonomika i organizacja gospodarki komunalnej*, Warszawa 1954.
Winiarski B., *System planowania gospodarki narodowej*, Warszawa 1985.
Winogradow S., A. Kuzmin, *Logika*, przeł. M. Rakowski, S. Rakowska, Warszawa 1956.
Włodarski J., *Unieszkodliwianie odpadów promieniotwórczych – perspektywy dla energetyki jądrowej*, http://www.iea.cyf.gov.pl/nowa/images/stories/iea/ej/szkola_ej/referaty/cykl_paliwowy/6_J_Wlodarski_unieszkodliwianie_odpadow.pdf.
Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. I, Warszawa 1981.
Włoszczowski S., *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, ST 1938, nr 3.
Wojcieszak A., *Struktura i wielkość stacji demontażu*, „Recykling" 2013, nr 3.
Wojnicki Z., *Systemy i przebiegi informacyjno-energetyczne*, [w:] J. Wróblewski, *Wstęp do informatyki prawniczej*, Warszawa 1985.
Wolter A., *Prawo cywilne*, *część ogólna*, Warszawa 1967.
Wolter W., *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973.
Wójcik P., *Projekt ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadach opakowaniowych. W opakowaniach idzie nowe*, OiŚ 2009, nr 5.
Wronkowska S., *Spójność systemu prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996.
Wronkowska S., *§ 7. Dyrektywy określające optymalny sposób formułowania tekstów aktów prawotwórczych*, [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.
Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.
Wronkowska S., *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Warszawa 1994.
Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.
Wróblewski J., *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973.
Wróblewski J., *Model racjonalnego tworzenia prawa*, PiP 1973, z. 11.
Wróblewski J., *Niektóre problemy teorii rachunkowości*, Warszawa 1965.
Wróblewski J., *Prawo jako system*, [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo metodologia filozofia teoria prawa*, Warszawa 1991.
Wróblewski J., *Reguły i oceny instrumentalne a prawna ochrona środowiska ekologicznego człowieka*, SPE 12, 1974.
Wróblewski J., *Stosunki między systemami norm*, STPr-E 1971, nr 6.
Wróblewski J., *Struktura pozioma systemu prawa*, [w:] J. Wróblewski (red.), W. Lang, J. Wróblewski, Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985.
Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
Wrzosek S., *Ochrona prawna środowiska przyrodniczego i przestrzeni*, [w:] B. Prandecka (red.),

Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska przyrodniczego. Kompendium do nauczania i studiowania, Wrocław, Warszawa, Kraków 1993.
Wyczański A., *Historia powszechna wiek XVI*, Warszawa 1987.
Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
Zagrodzki T., *Regularny plan miasta średniowiecznego a limitacja miernicza*. Wrocław 1962.
Zajchowski J., *Plan w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] W. Maciejewski (red.), *Informacyjne problemy planowania*, Warszawa 1982.
Zakrzewski J., Żabkowski J., *Gospodarcze wykorzystanie ścieków miejskich*, Warszawa 1963.
Założenia projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, PiŚ 2009, nr 4,
Zaorski R., *Eksploatacja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967.
Zaorski R., *Zagadnienia ochrony zasobów biologicznych Morza Bałtyckiego*. [w:] L. Gelberg (red.), *Zagadnienia prawne Bałtyku*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1969.
Zapobieganie powstawaniu odpadów jest priorytetem – rozmowa z J. Carrollem, dyrektorem zarządzającym Organizacji EUROPEN, OiŚ 2009 nr 6.
Zarębska J., *Zarządzanie cyklem istnienia wyrobów – dobra praktyka zakresie wzrostu innowacyjności produktów*, [w:] M. Graczyk (red.), *Dobre praktyki prośrodowiskowe jako stymulatory innowacyjności w regionie*, Zielona Góra 2008.
Zarzycki R., Wielgosiński G., *Problemy zagospodarowania osadów ściekowych*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001.
Zawadzki S.M., *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1972.
Zdzieniecki B., *Rozwój funkcji i struktur prawnych związanych z procesami gospodarczymi*, [w:] A. Kojder, E. Łojko, W. Staśkiewicz, A. Turska (wybór tekstów), *Elementy socjologii prawa*, t. 2, Warszawa 1990.
Zębek E., M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007, nr 4.
Ziaja J., *Biologiczne suszenie odpadów. Odpady jako zamiennik węgla*, OiŚ 2012, nr 4.
Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.
Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981.
Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1968.
Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, *Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1978.
Zielińska-Szymaniak D., *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów – zastosowanie dla odpadów komunalnych w Niemczech*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
Zieliński A., *Pewność prawa*, [w:] *Jakość prawa*, Warszawa 1996.
Zieliński M., *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.
Ziembiński Z., *Kompetencje i normy kompetencyjne*, RPEiS 1969, nr 4.
Ziembiński Z., *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1972.
Ziembiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.
Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1997.
Ziembiński Z., *Metodologia nauk prawnych. Przewodnik dla studentów studium dla pracujących*, Poznań 1972.
Ziembiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
Ziembiński Z., *Normy moralne a normy prawne*. *Zarys problematyki*, Poznań 1963.
Ziembiński Z., *O pojmowaniu celu*, *zadnia*, *roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12.
Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
Ziembiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.

Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
Ziemski S., *Problemy dobrej diagnozy*, Warszawa 1973.
Zientara B., *Przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne miast w dobie lokacji*, [w:] A. Gieysztor, T. Rosłanowski (red.), *Miasta doby feudalnej w Europie środkowo-wschodniej*, Warszawa, Poznań, Toruń 1976.
Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Poznań 1959.
Zinowjew A., *Logika nauki*, przeł. Z. Simbierowicz, Warszawa 1976.
Znamierowski Cz., *Oceny i normy*, Warszawa 1957.
Znamierowski Cz., *Prolegomena do nauki o państwie*, Warszawa 1930.
Znamierowski Cz., *Wina i odpowiedzialność*, Warszawa 1957.
Znamierowski Cz., *Zasady etyki i kierunki etyki*, Warszawa 1957.
Zoll F., *Prawo cywilne*, Poznań 1931.
Zyśk J., *Czy organizacje odzysku są potrzebne?*, OiŚ 2012, nr 1.
Zyśk J., *Dlaczego paliwa alternatywne?*, OiŚ 2011, nr 2.
Zyśk J., *Nowa dyrektywa WEEE*, OiŚ 2012, nr 1.
Zyśk J., *Recykling E-odpadów jest szansą a nie ciężarem*, OiŚ 2009, nr 6.
Zyśk J., *Władztwo nad odpadami dla gmin*, OiŚ 2010, nr 5.
Zyśk J., *Wyzwania dla samorządów*, OiŚ 2012, nr 3.

Legal model of the waste management system
Legal and administrative study

(Summary)

This book is devoted to theoretical development of assumptions for a model of the waste management legal system. It does not cover all aspects and such a complex problem, which is of course difficult to achieve in a single book. The concept of the model of the waste management legal system presented in this work cannot be considered as undisputed, but it appears to be properly argued and gives rise to further reflection. The book is divided into three major parts.

The first part frames the most general questions resulting from the theory and methods of research of the waste management law. In this part of the work structural thesis concerning the waste management legal system were laid out as a contribution to developing the theory of the environmental law, which is now experiencing its blooming.

The second part of the work took up the topic of general institutions of the waste management legal system. In this part the author presented basic legal institutions of the waste management system. In our opinion, the stability of these legal institutions' objectives and structures constitutes the essential problem. This section attempts to answer the following question: to what extent these institutions has been implementing the rules of managing some kinds of waste.

The third part of the work analyses legal regulations concerning handling different types of waste within the waste management legal system.

The conclusion tried to assess the model of waste management legal system.

In the book we also focused our attention on substantial problems of the waste management legal system, in which the main normative structure of our model is anchored. We also tried to specify the method of researching the waste management law within the system of the environmental law. Taking into account the necessity to limit the book volume, certain shortcuts were applied in it. For this reason the work does not raise such issues that have been discussed in other studies, but refers the Reader mainly to those publications. The work, while analysing some controversial issues, formulates questions which we would like to be discussed further. In our opinion, the existing legal regulations of the waste management within the system of the environmental law are not satisfactory.

Therefore, we were guided by the main idea of the necessity of developing the model of the waste management legal system. We do not want and obviously cannot claim that we have created such a model. At least we might have drawn together the most crucial elements of such a model through the tangle of problems that appear in almost every waste management.

This work does not assume to shape finally the model of the waste management legal system. It only contains outlined views, conclusions and proposals which can serve as a starting point for discussion about regulating issues related to this system. However, if the outcome of the research presented in this book will contribute to developing scientific thinking and establishing viable solutions not only by approval but also by revising some views that we have stated, it may be considered to fulfill its role.

Rechtsmodell des Systems von der Abfallwirtschafts Rechts-Verwaltungsstudie

(Zusammenfassen)

Das Buch handelt von der theoretischen Bearbeitung der Voraussetzungen des Modells vom System des Abfallwirtschaftsrechts. Es umfasst nicht alle Aspekte des so vielseitigen Problems, was natürlich im Rahmen einer Arbeit schwer zu realisieren ist. Das Konzept des Modells vom System des Abfallwirtschaftsrechts, das in diesem Buch dargestellt wird, darf für unbestritten nicht betrachtet werden, aber es scheint, dass es ernst argumentiert wurde und den Anlass zu weiteren Überlegungen gibt. Die Arbeit besteht aus drei größeren Teilen.

In dem ersten Teil werden die meist allgemeinen Probleme überlegt, die sich aus der Theorie und aus den Methoden der Forschungen des Abfallverwaltungsrechts ergeben. In diesem Teil der Arbeit wurden auch die Strukturthesen zum System des Abfallwirtschafsrechts als Beitrag zur Vertiefung der Theorie von dem Umweltschutzrecht entworfen, die heutzutage auf dem Höhepunkt ist.

Im zweiten Teil der Arbeit wurde das Thema der allgemeinen Institutionen vom System des Abfallwirtschaftsrechts angesprochen. In diesem Teil wurden die Hauptrechtsinstitutionen des Abfallwirtschaftssystems erwähnt. Das grundsätzliche Problem ist hier – wie wir denken – die Stabilität der Ziele und der Konstruktion dieser Rechtsinstitutionen. In diesem Teil wurde auch der Versuch der Antwort auf folgende Frage unternommen: wie weit dienen diese Institutionen der Realisierung von den Grundsätzen der Vorgehensweise mit einigen Abfallsorten. In dem dritten Teil befindet sich die Analyse der Rechtsregelungen zur Vorgehensweise mit einzelnen Sorten der Abfälle, die im Rahmen des Systems von dem Abfallwirtschaftsrecht funktionieren. Zum Schluss wurde ein kurzer Versuch der Bewertung des Modells vom System des Abfallwirtschaftsrechts unternommen.

In dem Buch haben wir auch unsere Aufmerksamkeit auf die grundsätzlichen Probleme des Systems von dem Abfallwirtschaftsrecht konzentriert, in dem die normative Hauptkonstruktion unseres Modells angesiedelt wurde. Wir haben auch versucht, die Forschungsmethode des Abfallwirtschaftsrechts im Rahmen des Systems des Umweltschutzrechts zu bestimmen. Berücksichtigend die Notwendigkeit der Begrenzung des Arbeitsumfangs wurden hier gewisse Abkürzungen genutzt. Aus diesem Grund haben wir die Erläuterung besonders dieser Fragen vermieden, die schon früher in anderen Bearbeitungen besprochen wurden und bei denen der Leser zu diesen Veröffentlichungen verwiesen wurden. In der Arbeit haben wir die Forderungen bei der Analyse der einzelnen kontroversen Fragen gestellt, die wir möchten, dass sie zur Diskussion gestellt werden. Die bisherigen Rechtsregelungen der Abfallwirtschaft im System des Umweltschutzrechts sind unserer Ansicht nach nicht befriedigend.

Wie es sich daraus ergibt, hat uns ein generelles Gedanke an die Notwendigkeit der Ausarbeitung des Modells von dem Rechtssystem der Abfallwirtschaft vorgeschwebt. Wir wollen nicht und wir können natürlich nicht festlegen, dass wir dieses Modell geschaffen haben. Vielleicht ist es uns gelungen, die wichtigsten Elemente dieses Modells im Gewirr der Probleme, die im Recht der Abfallwirtschaft auftreten, zu sammeln. Diese Arbeit beansprucht die Rolle der Festlegung einer endgültigen Form des Modells vom System des Abfallwirtschaftsrechts nicht. Sie beinhaltet nur die vorläufig entworfenen Ansichten, Folgerungen und Vorschläge, die als Ausgangspunkt zum Beginn der Diskussion zum Thema der rechtlichen Regelung der mit diesem System verbundenen Probleme

dienen können. Wenn aber das in diesem Buch akzeptierte Forschungsergebnis zur Entwicklung des Wissenschaftsgedankens und zur Festlegung der richtigen Lösungen, nicht nur durch die Zustimmung, aber durch die Korrektur einiger Fehler, die wir ausgedrückt haben, beitragen wird, kann man damals denken, dass das Buch seine Rolle erfüllt hat.