

USTAWA O ODPADACH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

USTAWA O ODPADACH

Komentarz

USTAWA O ODPADACH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

Stan prawny na 1 maja 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-376-5
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Wstęp	25

CZĘŚĆ I

Wprowadzenie do problematyki odpadów

1. Rozwój przepisów o odpadach	31
2. Miejsce ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym	66

CZĘŚĆ II

Komentarz

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 699)	103
---	-----

DZIAŁ I. Przepisy ogólne	105
Rozdział 1. Zakres ustawy	105
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	105
Art. 2. [Wyłączenia stosowania]	108
Rozdział 2. Objasnienia określeń ustawowych	127
Art. 3. [Definicje]	127
Rozdział 3. Katalog odpadów i zmiana statusu odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne	141
Art. 4. [Klasyfikacja odpadów]	141
Art. 5. [Zakaz zmiany klasyfikacji]	173
Art. 6. [Odpady niebezpieczne]	173

Art. 7.	[Dozwolona zmiana klasyfikacji]	174
Art. 8.	[Zgłoszenie zmiany klasyfikacji]	176
Art. 9.	[Informacje o zmianie klasyfikacji]	180
Rozdział 4.	Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny	182
Art. 10.	[Warunki uznania za produkt uboczny]	182
Art. 11.	[Zgłoszenie uznania za produkt uboczny]	184
Art. 12.	(uchylony)	188
Art. 13.	[Powrót do uznania za odpady]	188
Rozdział 5.	Utrata statusu odpadów	189
Art. 14.	[Przesłanki utraty statusu odpadów]	189
Art. 15.	[Zakazy magazynowania]	197
DZIAŁ II.	Zasady ogólne gospodarki odpadami	198
Rozdział 1.	Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz środowiska	198
Art. 16.	[Zasada ochrony]	198
Rozdział 2.	Hierarchia sposobów postępowania z odpadami	201
Art. 17.	[Sposoby postępowania z odpadami]	201
Art. 18.	[Obowiązki posiadaczy odpadów]	208
Art. 19.	[Obowiązki organów administracji publicznej]	210
Rozdział 2a.	Zapobieganie powstawaniu odpadów	212
Art. 19a.	[Zapobieganie powstawaniu odpadów]	212
Rozdział 3.	Zasada bliskości	215
Art. 20.	[Zakres zasady bliskości]	215
Rozdział 4.	Postępowanie z odpadami niebezpiecznymi	219
Art. 21.	[Mieszanie odpadów niebezpiecznych]	219
Rozdział 5.	Koszty gospodarowania odpadami	222
Art. 22.	[Ponoszenie kosztów]	222
Art. 22a.	[Obowiązki wprowadzających produkty do obrotu w ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta]	226
Rozdział 6.	Zbieranie i transport odpadów	229
Art. 23.	[Zbieranie odpadów]	229
Art. 24.	[Transport odpadów]	234
Art. 24a.	[Zatrzymanie pojazdu wraz z odpadami]	236
Art. 24b.	[Obowiązek zagospodarowania odpadów]	242
Rozdział 7.	Magazynowanie odpadów	244
Art. 25.	[Warunki magazynowania]	244

Rozdział 8. Usuwanie odpadów	254
Art. 26. [Obowiązek usuwania odpadów – tryb zwyczajny usuwania odpadów]	254
Art. 26a. [Niewłoczne usuwanie odpadów – tryb nadzwyczajny usuwania odpadów]	264
Rozdział 9. Przekazywanie odpadów i przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami	271
Art. 27. [Przekazywanie odpadów i tego konsekwencje]	271
Art. 28. [Przeniesienie odpowiedzialności w lokalu wspólnym]	279
Rozdział 10. Przetwarzanie odpadów w instalacjach i urządzeniach	280
Art. 29. [Instalacje i urządzenia]	280
Art. 29a. [Obowiązek przekazywania do instalacji komunalnej niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych]	281
Art. 30. [Zakaz przetwarzania poza instalacjami lub urządzeniami]	283
Art. 31. [Spalanie odpadów]	285
Rozdział 11. Wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów	287
Art. 32. [Przesłanki i procedury wstrzymania działalności]	287
Rozdział 12. Postępowanie z odpadami	292
Art. 33. [Obowiązki posiadacza odpadów]	292
DZIAŁ III. Plany gospodarki odpadami	296
Art. 34. [Opracowywanie planów]	296
Art. 34a. [Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów]	304
Art. 35. [Zawartość planów]	305
Art. 35a. [Plan inwestycyjny]	325
Art. 35b. (uchylony)	326
Art. 35c. (uchylony)	326
Art. 36. [Krajowy i wojewódzki plan gospodarki odpadami]	326
Art. 36a. [Opracowanie krajowego programu zapobiegania powstawaniu odpadów]	330
Art. 36b. [Informacje]	332
Art. 37. [Aktualizacja planów]	333
Art. 38. (uchylony)	335

Art. 38a.	(uchylony)	335
Art. 38b.	[Lista instalacji komunalnych]	336
Art. 39.	[Sprawozdania z realizacji planów]	340
Art. 40.	[Delegacje ustawowe]	341
 DZIAŁ IV. Uprawnienia wymagane do gospodarowania odpadami oraz prowadzenie rejestru		
Rozdział 1. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów		346
Art. 41.	[Wydawanie zezwoleń]	346
Art. 41a.	[Kontrola]	353
Art. 41b.	[Władanie nieruchomością przez gospodarującego odpadami]	363
Art. 42.	[Wnioski o zezwolenia]	366
Art. 43.	[Zawartość zezwoleń]	384
Art. 44.	[Czas ważności zezwolenia]	390
Art. 45.	[Zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia] . . .	391
Art. 46.	[Odmowa wydania zezwolenia]	401
Art. 47.	[Cofnięcie zezwolenia]	412
Art. 48.	[Wygaśnięcie zezwolenia]	416
Art. 48a.	[Zabezpieczenie roszczeń]	417
Rozdział 2. Rejestr		431
Art. 49.	[Prowadzenie rejestru]	431
Art. 50.	[Wpis do rejestru na wniosek]	434
Art. 51.	[Wpis do rejestru z urzędu]	438
Art. 52.	[Informacje zamieszczane w rejestrze]	440
Art. 53.	[Wniosek o wpis do rejestru]	451
Art. 54.	[Numer rejestrowy]	458
Art. 55.	[Indywidualne konto w bazie danych]	459
Art. 56.	[Obowiązki marszałka województwa]	459
Art. 57.	[Opłata rejestrowa i opłata roczna]	460
Art. 58.	[Wpływy z opłat]	462
Art. 59.	[Zmiana wpisu w rejestrze]	463
Art. 60.	[Wykreślenie z rejestru na wniosek]	464
Art. 61.	(uchylony)	465
Art. 62.	[Odmowa wpisu do rejestru]	465
Art. 63.	[Umieszczanie numeru rejestrowego na dokumentach]	466
Art. 64.	[Wykreślenie z rejestru z urzędu]	467
Art. 65.	[Kwestie proceduralne]	469

DZIAŁ V. Ewidencja odpadów i sprawozdawczość	472
Rozdział 1. Ewidencja odpadów	472
Art. 66. [Obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów]	472
Art. 67. [Dokumenty ewidencyjne]	477
Art. 68. (uchylony)	486
Art. 69. [Karta przekazania odpadów]	486
Art. 70. [Karta ewidencji odpadów]	488
Art. 71. [Uproszczona ewidencja odpadów]	489
Art. 71a. [Karta przekazania odpadów komunalnych]	490
Art. 72. [Przechowywanie i udostępnianie dokumentów]	493
Rozdział 2. Sprawozdawczość w zakresie produktów, opakowań oraz gospodarki odpadami	495
Art. 73. [Sprawozdania roczne]	495
Art. 74. [Sprawozdania organizacji odzysku]	502
Art. 74a. [Dodatkowe sprawozdania organizacji odzysku sprzętu]	505
Art. 75. [Sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi]	505
Art. 76. [Składanie sprawozdań]	510
Art. 77. [Weryfikacja sprawozdań]	513
Art. 78. [Przechowywanie i przekazywanie dokumentów]	514
 DZIAŁ VI. Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami	516
Art. 79. [Baza danych]	516
Art. 80. [Obowiązki marszałka województwa]	520
Art. 81. [Administrator bazy]	523
Art. 82. [Prowadzenie bazy]	524
Art. 83. [Dostęp do bazy]	525
Art. 84. [Delegacja ustawowa]	529
Art. 84a. [Doręczanie pism]	530
 DZIAŁ VII. Szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów	531
Rozdział 1. PCB oraz odpady zawierające PCB	531
Art. 85. [Zakaz odzysku PCB]	531
Art. 86. [Postępowanie z odpadami zawierającymi PCB]	532
Art. 87. [Unieszkodliwianie PCB]	533
Art. 88. [Zakaz spalania PCB na statkach]	534
Art. 89. [Informacje o PCB]	534

Rozdział 2. Oleje odpadowe	534
Art. 90. [Zbieranie olejów odpadowych]	534
Art. 91. [Przetwarzanie olejów odpadowych]	535
Art. 92. [Zakaz mieszania olejów odpadowych]	538
Art. 93. [Zakaz zrzutu olejów odpadowych]	539
Rozdział 3. Odpady medyczne i odpady weterynaryjne	539
Art. 94. [Zakaz odzysku odpadów medycznych i weterynaryjnych]	539
Art. 95. [Unieszkodliwianie odpadów medycznych i weterynaryjnych]	541
Rozdział 4. Komunalne osady ściekowe	545
Art. 96. [Stosowanie komunalnych osadów ściekowych]	545
Rozdział 5. Odpady pochodzące z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów	552
Art. 97. [Zakaz odprowadzania odpadów do morza]	552
Art. 98. [Przetwarzanie]	552
Art. 99. [Informacje]	554
Art. 100. [Delegacja ustawowa]	555
Rozdział 6. Odpady z wypadków	557
Art. 101. [Gospodarowanie odpadami z wypadków]	557
Rozdział 6a. Odpady budowlane i rozbiórkowe	563
Art. 101a. [Zbieranie i odbieranie odpadów budowlanych i rozbiórkowych]	563
Rozdział 7. Odpady metali	565
Art. 102. [Zbieranie odpadów metali]	565
Rozdział 8. Statki przeznaczone do recyklingu	570
Art. 102a. [Załączniki do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie]	570
Art. 102b. [Zatwierdzenie planu recyklingu statku]	571
Art. 102c. [Obowiązek informacyjny]	574
DZIAŁ VIII. Wymagania dotyczące prowadzenia procesów przetwarzania odpadów	577
Rozdział 1. Składowanie odpadów	577
Art. 103. [Składowiska odpadów]	577
Art. 104. [Zakazy na składowiskach]	579
Art. 105. [Przekształcanie odpadów przed składowaniem]	581
Art. 106. [Składowanie odpadów niebezpiecznych]	581

Art. 107.	[Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne]	582
Art. 108.	[Składowisko odpadów obojętnych]	584
Art. 109.	[Dopuszczenie odpadów do składowania]	584
Art. 110.	[Podstawowa charakterystyka odpadów]	585
Art. 111.	[Odpady wytwarzane regularnie]	588
Art. 112.	[Odpady wytwarzane nieregularnie]	589
Art. 113.	[Test zgodności]	590
Art. 114.	[Weryfikacja odpadów]	591
Art. 115.	[Pobieranie próbek]	591
Art. 116.	[Przechowywanie i przekazywanie dokumentów] . . .	592
Art. 117.	[Kryteria dopuszczania odpadów do składowania]	593
Art. 118.	[Delegacja ustawowa]	593
Art. 119.	[Dodatkowe obowiązki zarządzającego składowiskiem]	595
Art. 120.	[Odmowa przyjęcia odpadów do składowania] . . .	596
Art. 121.	[Składowanie selektywne]	597
Art. 122.	[Zakazy składowania]	599
Art. 123.	[Budowa i prowadzenie składowiska]	601
Art. 124.	[Prowadzenie składowiska]	602
Art. 125.	[Zabezpieczenie roszczeń]	604
Art. 126.	[Lokalizacja składowiska]	607
Art. 127.	[Pozwolenie na budowę składowiska odpadów] . . .	610
Art. 128.	[Warunki rozpoczęcia prowadzenia składowiska odpadów]	615
Art. 129.	[Instrukcja prowadzenia składowiska odpadów] . . .	616
Art. 130.	[Dodatkowe wymagania i zabezpieczenie roszczeń]	619
Art. 131.	[Zabezpieczenie roszczeń]	620
Art. 132.	[Kierownik składowiska]	621
Art. 133.	[Odrębny monitoring]	622
Art. 134.	[Odmowa zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska]	623
Art. 135.	[Odpowiedzialność zarządzającego składowiskiem]	625
Art. 136.	[Gminne składowisko odpadów]	626
Art. 137.	[Cena za przyjęcie odpadów na składowisko]	627
Art. 138.	[Obowiązek powiadamiania]	629
Art. 139.	[Działania naprawcze]	630

Art. 140.	[Wstrzymanie użytkowania składowiska odpadów]	631
Art. 141.	[Usuwanie przyczyn i skutków zagrożeń]	634
Art. 142.	[Cofnięcie zezwolenia na przetwarzanie odpadów]	635
Art. 143.	[Wydobywanie odpadów ze składowiska]	635
Art. 144.	[Zgoda na wydobywanie odpadów]	636
Art. 145.	[Zakazy wydobywania odpadów]	638
Art. 146.	[Zamknięcie składowiska lub jego części]	639
Art. 147.	[Zgoda na zamknięcie składowiska lub jego części]	641
Art. 148.	[Zamknięcie składowiska lub jego części z urzędu]	642
Art. 149.	[Wykonanie zamknięcia składowiska lub jego części]	645
Art. 150.	[Koszty]	647
Art. 151.	[Zmiana zarządzającego składowiskiem]	647
Art. 152.	[Nowy podmiot zarządzający składowiskiem]	650
Art. 153.	[Zwrot zabezpieczenia]	651
Art. 154.	[Skutki prawne decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków]	651
Art. 154a.	[Wyłączenia w odniesieniu do odpadów wydobywczych]	652
Rozdział 2.	Termiczne przekształcanie odpadów	652
Art. 155.	[Prowadzenie termicznego przekształcania]	652
Art. 156.	[Zarządzający spalarnią lub współspalarnią]	654
Art. 157.	[Ogólne wymagania dotyczące spalarni i współspalarni]	655
Art. 158.	[Procesy termicznego przekształcania]	656
Art. 159.	[Odzyskana energia]	660
Art. 160.	[Obowiązki zarządzającego spalarnią lub współspalarnią]	661
Art. 161.	[Wstrzymanie termicznego przekształcania]	664
Art. 162.	[Usunięcie skutków termicznego przekształcania] ...	667
Art. 163.	[Termiczne przekształcanie niektórych odpadów] ...	669
Rozdział 3.	Kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami ...	670
Art. 164.	[Kierownik obiektu]	670
Art. 165.	[Świadectwo stwierdzające kwalifikacje]	671
Art. 166.	[Wniosek o przeprowadzenie egzaminu]	672
Art. 167.	[Egzamin]	672

DZIAŁ IX. Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd województwa i przepisy szczególne w postępowaniu o wydanie decyzji z zakresu gospodarki odpadami		675
Art. 168.	[Zakres zadań zleconych]	675
Art. 169.	[Organ wyższego stopnia]	679
Art. 170.	[Zagadnienia proceduralne]	679
DZIAŁ X. Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne		695
Rozdział 1. Przepisy karne		695
Art. 171.	[Wykroczenie przeciwko zasadom bezpieczeństwa]	709
Art. 172.	[Wykroczenia przeciwko zasadzie bliskości]	711
Art. 173.	(uchylony)	712
Art. 174.	(uchylony)	712
Art. 175.	(uchylony)	713
Art. 176.	[Wykroczenia naruszania zasad bezpieczeństwa]	713
Art. 177.	[Wykroczenie zbierającego odpady]	714
Art. 178.	[Wykroczenie gospodarowania niezgodnie z rejestrem]	714
Art. 179.	[Wykroczenia związane z rejestrem]	715
Art. 180.	[Wykroczenia w zakresie ewidencji]	716
Art. 180a.	[Wykroczenia w zakresie sprawozdawczości]	719
Art. 181.	[Wykroczenia związane z PCB]	719
Art. 182.	[Wykroczenia związane z olejami odpadowymi]	720
Art. 183.	[Wykroczenia związane z odpadami medycznymi i weterynaryjnymi]	721
Art. 184.	[Wykroczenia związane z komunalnymi osadami ściekowymi]	722
Art. 185.	[Inne wykroczenia związane z komunalnymi osadami ściekowymi]	723
Art. 186.	[Wykroczenie władającego powierzchnią ziemi]	725
Art. 187.	[Wykroczenie związane z dwutlenkiem tytanu]	726
Art. 188.	[Wykroczenia związane ze zbieraniem odpadów metali]	727
Art. 189.	[Wykroczenia zarządzającego składowiskiem odpadów]	728
Art. 190.	[Wykroczenia zatrudnienia osoby bez kwalifikacji]	733

Art. 191.	[Wykroczenia termicznego przekształcania odpadów poza spalarnią lub współspalarnią]	734
Art. 192.	[Wykroczenia zarządzającego spalarnią lub współspalarnią]	735
Art. 193.	[Stosowanie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	737
Rozdział 2.	Administracyjne kary pieniężne	744
Art. 194.	[Delikty administracyjne]	752
Art. 194a.	(uchylony)	763
Art. 194b.	[Kara za niedostarczanie odpadów]	763
Art. 195.	[Bezprawne transportowanie odpadów]	765
Art. 195a.	[Odpowiedzialność starosty]	768
Art. 195b.	[Odpowiedzialność organu planowania]	771
Art. 195c.	[Kryteria wymiaru kary]	772
Art. 196.	[Właściwość organów]	774
Art. 197.	[Podstawy stwierdzenia naruszeń]	774
Art. 198.	[Wymiar administracyjnej kary pieniężnej]	775
Art. 199.	[Ustalanie wysokości kary]	776
Art. 200.	(uchylony)	780
Art. 201.	[Uiszczanie administracyjnych kar pieniężnych] . . .	780
Art. 202.	[Stosowanie Ordynacji podatkowej]	781
Dział XI.	Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe	782
Rozdział 1.	Zmiany w przepisach obowiązujących	782
Art. 203.	[Zastąpienie poprzedniej ustawy o odpadach nową ustawą]	782
Art. 204–205.	(uchylone)	782
Art. 206–221.	(pominięte)	785
Rozdział 2.	Przepisy, epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe	786
Art. 222.	[Dotychczasowe procesy odzysku]	786
Art. 223.	[Dotychczasowe zmiany klasyfikacji odpadów]	787
Art. 224.	[Kontynuacja postępowania z odpadami zakaźnymi]	787
Art. 225.	[Dotychczasowe zezwolenia na spalanie odpadów]	788
Art. 226.	[Zezwolenia na przetwarzanie odpadów]	788
Art. 227.	[Dotychczasowe plany gospodarki odpadami]	789

Art. 227a.	[Sprawozdania za okres lat 2017–2019]	789
Art. 228.	[Utrata mocy planów powiatowych i gminnych] . . .	790
Art. 229.	[Regiony gospodarki odpadami komunalnymi] . . .	791
Art. 230.	[Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych]	791
Art. 231.	[Dotychczasowe decyzje]	792
Art. 232.	[Dotychczasowe zezwolenia na zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów]	794
Art. 233.	[Dotychczasowe zezwolenia na transport odpadów]	796
Art. 234.	[Rejestr]	797
Art. 235.	[Dotychczasowe rejestry]	800
Art. 236.	[Ewidencja]	801
Art. 236a.	[Dokumentacja ewidencji odpadów w formie papierowej]	802
Art. 236b.	[Prowadzenie ewidencji przed uzyskaniem wpisu do rejestru]	803
Art. 237.	[Sprawozdawczość]	803
Art. 237a.	[Sprawozdania za lata 2015 i 2016]	805
Art. 237aa.	[Sprawozdania za lata 2017 i 2018]	806
Art. 237ab.	[Inne sprawozdania za lata 2017 i 2018]	807
Art. 237b.	[Sprawozdania w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych]	807
Art. 237c.	[Sprawozdanie zbiorcze]	811
Art. 237d.	[Sprawozdania o zużytym sprzęcie za rok 2017] . . .	812
Art. 237e.	[Sprawozdania o zużytym sprzęcie za rok 2018] . . .	813
Art. 237ea.	[Sprawozdania za rok 2019]	814
Art. 237f.	[Sprawozdania o lampach LED]	814
Art. 238.	[Bazy danych]	814
Art. 239.	[Dotychczasowe zabezpieczenia roszczeń]	817
Art. 240.	[Dotychczasowe składowiska odpadów]	817
Art. 241.	[Tytuły prawne]	819
Art. 242.	[Dotychczasowe pozwolenia na wydobywanie odpadów]	820
Art. 243.	[Dotychczasowe składowiska gminne]	821
Art. 243a.	[Zarządzanie składowiskiem gminnym]	821
Art. 244.	[Fundusz rekultywacyjny]	822
Art. 244a.	[Zgoda na zamknięcie składowiska]	823
Art. 245.	[Dotychczasowe świadectwa stwierdzające kwalifikacje]	824

Art. 246.	[Stosowanie dotychczasowych przepisów karnych]	824
Art. 247.	[Wpływy z kar pieniężnych]	825
Art. 248.	[Przeznaczenie wpływów z kar pieniężnych]	826
Art. 249.	[Przekazanie spraw niezakończonych]	826
Art. 250.	[Dotychczasowe przepisy wykonawcze]	826
Art. 251.	[Limit wydatków budżetowych]	830
Art. 252.	[Utrata mocy poprzedniej ustawy o odpadach] . . .	834
Art. 253.	[Wejście w życie nowej ustawy o odpadach]	834
Załączniki		836
Bibliografia		879
Indeks rzeczowy		885

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja, kodeksy i Ordynacja podatkowa

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.w.	– ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)
Ordynacja podatkowa	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)

Ustawy podstawowe

- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- Prawo budowlane** – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- Prawo górnicze** – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072)
- Prawo ochrony środowiska** – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
- Prawo wodne** – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)
- ustawa o ochronie przeciwpożarowej** – ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869 ze zm.)
- ustawa o PSP** – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1940 ze zm.)
- ustawa o bateriach i akumulatorach** – ustawa z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1113)
- ustawa o czystości i porządku** – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.)
- ustawa o gospodarowaniu niektórymi odpadami** – ustawa z 11.05.2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1903 ze zm.)
- ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów** – ustawa z 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1792)
- ustawa o ocenach oddziaływania** – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiskach oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029)

-
- | | |
|--|---|
| ustawa o ochronie przyrody | – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916) |
| ustawa o odpadach | – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699) |
| ustawa o odpadach wydobywczych | – ustawa z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1972) |
| ustawa o opakowaniach | – ustawa z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.) |
| ustawa o planowaniu przestrzennym | – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503) |
| ustawa o recyklingu pojazdów | – ustawa z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.) |
| ustawa o szkodach w środowisku | – ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187 ze zm.) |
| ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i ściekach | – ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) |
| ustawa o zużytym sprzęcie | – ustawa z 11.09.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1893 ze zm.) |

Ustawy ustrojowe

- | | |
|-------------------------------------|--|
| ustawa o IOŚ | – ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1070 ze zm.) |
| ustawa o PIS | – ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195 ze zm.) |
| ustawa o samorządzie gminnym | – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) |
-

- ustawa**
o samorządzie
powiatowym
ustawa
o samorządzie
województwa
- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
 - ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)

Ustawy już nieobowiązujące

- pierwsza ustawa**
o odpadach
poprzednia ustawa
o odpadach
- ustawa z 27.06.1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592 ze zm.)
 - ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.)

Akty prawne Unii Europejskiej

- dyrektywa**
2008/98/WE
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312, s. 3, ze zm.)
- rozporządzenie**
1257/2013
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z 20.11.2013 r. w sprawie recyklingu statków oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 i dyrektywę 2009/16/WE (Dz.Urz. UE L 330, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie**
1272/2008
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z 16.12.2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.Urz. UE L 353, s. 1, ze zm.)

rozporządzenie 1357/2014	– rozporządzenie Komisji (UE) nr 1357/2014 z 18.12.2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 365, s. 89, ze zm.)
rozporządzenie 2017/997	– rozporządzenie Rady (UE) 2017/997 z 8.06.2017 r. zmieniające załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz.Urz. UE L 150, s. 1)
rozporządzenie REACH	– rozporządzenie Komisji (WE) nr 440/2008 z 30.05.2008 r. ustalające metody badań zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) (Dz.Urz. UE L 142, s. 1, ze zm.)

Organy i instytucje

GDOŚ	– Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GIOŚ	– Główny Inspektor Ochrony Środowiska
GIS	– Główny Inspektor Sanitarny
IOŚ	– Inspekcja Ochrony Środowiska
MF	– Minister Finansów (minister właściwy do spraw finansów publicznych)
MG	– b. Minister Gospodarki
MGiP	– b. Minister Gospodarki i Pracy
MGMiŻ	– b. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
MGPiPS	– b. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

MK	– b. Minister Klimatu
MKiŚ	– Minister Klimatu i Środowiska
MOŚZNiL	– b. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MR	– Minister Rozwoju
MRiRW	– Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (minister właściwy do spraw rolnictwa)
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MŚ	– b. Minister Środowiska (minister właściwy do spraw środowiska)
MZ	– Minister Zdrowia (minister właściwy do spraw zdrowia)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PGWWP	– Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
PIOŚ	– b. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska
PIS	– Państwowa Inspekcja Sanitarna
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
PWIS	– państwowy wojewódzki inspektor sanitarny
RDOŚ	– regionalny dyrektor ochrony środowiska
RM	– Rada Ministrów
RZGW	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UM	– Urząd Morski
WIOŚ	– wojewódzki inspektor ochrony środowiska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Organy publikacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń i inne

BDO	– Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami
------------	--

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, https://orzeczenia.nsa.gov.pl/
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GS	– Gazeta Sądowa
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OŚP	– Ochrona Środowiska. Przegląd
OŚPiP	– Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PK	– Przegląd Komunalny
PPOŚ	– Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
ZK	– Zeszyty Komunalne

Wstęp

Prawo dotyczące odpadów stało się jednym z najrozleglejszych i najbardziej skomplikowanych segmentów prawa ochrony środowiska w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i prawie wewnętrznym wielu państw świata. Nie inaczej jest w Polsce. Od kilku artykułów poświęconych tej problematyce w ustawie z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska i jednego rozporządzenia wykonawczego, poprzez 68 artykułów w ustawie z 27.06.1997 r. o odpadach i 80 artykułów w ustawie z 27.04.2001 r. o odpadach doszliśmy do kilkunastu ustaw i kilkudziesięciu aktów wykonawczych, których przedmiotem jest postępowanie z odpadami. Rolę wiodącą w tym zespole norm odgrywa ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach, której przepisy są przedmiotem tego komentarza.

Obowiązująca ustawa o odpadach z 2012 r. jest trzecią z kolei poświęconą problematyce odpadów. Dwie poprzednie były przedmiotem komentarzy, pierwsza z 1997 r. – komentarza autorstwa Jana Jerzmańskiego, Marka Mazurkiewicza i współautora tego komentarza¹ druga z 2001 r. – najpierw komentarza pod redakcją Jana Jerzmańskiego², następnie dwóch wydań współautora tego komentarza³.

¹ J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, wyd. 1, Wrocław 1998, wyd. 2 uaktualnione, Wrocław 1999.

² M. Bar, M. Bojarski, M. Duczmał, M. Górski, J. Jerzmański, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002.

³ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2006, wyd. 2, Warszawa 2008.

Obowiązująca ustawa z 2012 r. liczyła w wersji pierwotnej 253 artykuły, czyli w porównaniu z poprzednią wzrost w wymiarze ilościowym jest trzykrotny. Rychło po jej wejściu w życie pojawił się pierwszy komentarz⁴. Wkrótce po nim ukazał się komentarz Bartosza Rakoczego i Karoliny Karpus⁵, a po roku monografie Zbigniewa Bukowskiego⁶ i Piotra Korzeniowskiego⁷. Tak więc literatura odnosząca się do tej ustawy jest już dość bogata.

Ustawa o odpadach obowiązująca od 23.01.2013 r. była do 2016 r. dwunastokrotnie nowelizowana. Ukazały się przepisy wykonawcze zastępujące te, które wydane na podstawie ustawy poprzedniej zostały czasowo utrzymane w mocy. Biorąc to wszystko pod uwagę, Wydawnictwo zdecydowało się na kolejne wydanie komentarza.

Nowe, 4. wydanie komentarza ukazało się w 2016 r.⁸ Po nim ustawa o odpadach była jeszcze szesnastokrotnie nowelizowana oraz ukazały się dotychczas brakujące akty wykonawcze do niej. Literatura wzbogaciła się m.in. o monografię Elżbiety Zębek⁹.

Kolejne, 5. wydanie komentarza napisaliśmy już razem¹⁰.

Wprawdzie od ukazania się tego komentarza minęły zaledwie dwa lata, ale w tym czasie ustawa była dziewięciokrotnie nowelizowana, co najmniej dwie nowelizacje zasługują na miano może nie fundamentalnych, ale na pewno wielce znaczących, wobec czego nasz komentarz z 2020 r. w pewnej części utracił aktualność. Literatura prawnicza dotycząca odpadów wzbogaciła się o wiele pozycji, przede wszystkim o cenną monografię Marka Górskiego¹¹.

⁴ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2013.

⁵ B. Rakoczy, K. Karpus, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.

⁶ Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014.

⁷ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.

⁸ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2016.

⁹ E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

¹⁰ D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2020.

¹¹ M. Górski, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021.

Wszystko to sprawiło, że Wydawnictwo i my zdecydowaliśmy się na kolejne, 6. wydanie Komentarza. Utrzymaliśmy układ stosowany w poprzednich wydaniach. Rozpoczynamy od zarysowania krótkiej historii polskiej regulacji dotyczącej odpadów oraz próby teoretycznego umiejscowienia ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym, po czym przechodzimy do komentowania kolejnych artykułów ustawy.

W komentarzu uwzględniamy w niezbędnym zakresie problematykę opłat i administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w Prawie ochrony środowiska. Pominięcie tych zagadnień w ustawie o odpadach sprawiłoby, że komentarz byłby ze względów praktycznych niepełny.

Stosunkowo znaczną uwagę przywiązujemy do odpowiedzialności karnej nie tylko za wykroczenia, co jest przedmiotem regulacji ustawy o odpadach, lecz także za przestępstwa, co jest przedmiotem Kodeksu karnego. Nie wpadając w przesadę i nie uznając odpowiedzialności o charakterze penalnym za podstawowy środek prawny w ochronie środowiska, uważamy jednak, że jest to środek ważny, zasługujący na szersze zaprezentowanie także w komentarzu do ustawy o odpadach. Znaczną wagę przywiązujemy także do odpowiedzialności za delikty administracyjne, która jest nowym rodzajem odpowiedzialności o charakterze penalnym, coraz częściej wchodzącym w miejsce odpowiedzialności nie tylko za wykroczenia, ale nawet za przestępstwa.

Komentarz kierujemy przede wszystkim do służb ochrony środowiska w organach administracji publicznej i w podmiotach gospodarczych, do organów inspekcyjnych, a także do organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Uwzględniamy stan prawny na dzień 1.05.2022 r.

Wrocław, w maju 2022 r.

Daria Danecka i Wojciech Radecki

CZĘŚĆ I

Wprowadzenie do problematyki odpadów

1. Rozwój przepisów o odpadach

1. Przepisy rangi ustawowej bezpośrednio dotyczące postępowania z odpadami pojawiły się w prawie polskim 42 lata temu, kiedy weszła w życie ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6, tekst jedn.: z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.). Ustawa ta zdefiniowała odpady jako zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także niebędące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały, i uciążliwe dla środowiska (art. 3 pkt 5), a zanieczyszczenie odpadami zaliczyła do uciążliwości dla środowiska, w pewnych sytuacjach zwanych uciążliwościami szkodliwymi (art. 3 pkt 6).

Definicja odpadów została oparta na dwóch kryteriach: „nieprzydatności” i „uciążliwości”. Pierwsze z nich zostało zrelacjonowane do miejsca lub czasu powstania odpadów, a zamieszczony w definicji wyraz „lub”, wskazujący na alternatywę zwykłą, prowadził do niepodważalnego w świetle logiki formalnej (alternatywa zwykła jest prawdziwa, jeżeli co najmniej jeden z jej członów jest prawdziwy, a mogą być prawdziwe i oba, fałszywa zaś tylko wtedy, gdy oba jej człony są fałszywe) wniosku, że zużyte przedmioty lub substancje „odpadowe” (w znaczeniu technicznym lub potocznym) były odpadami w znaczeniu prawnym, jeżeli:

- 1) były nieprzydatne w miejscu i czasie powstania,
- 2) były nieprzydatne w miejscu powstania, choć były przydatne w czasie powstania,
- 3) były nieprzydatne w czasie powstania, choć były przydatne w miejscu powstania.

Wobec tego zużyte przedmioty lub substancje nie były odpadami tylko wtedy, gdy były przydatne w miejscu i czasie powstania.

Drugie kryterium – „uciążliwości” – miało charakter jawnie tautologiczny. Otóż definicja odpadów nie wymagała uciążliwości szkodliwych, wystarczały zwykłe, tymczasem uciążliwością zwykłą było zanieczyszczenie odpadami, a żaden przepis ustawy nie definiował samego pojęcia zanieczyszczenia. Wynikało stąd, że każdy odpad był uciążliwy już tylko dlatego, że był odpadem.

Materialnoprawna problematyka odpadów została uregulowana w rozdziale 8 „Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami” działu II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska”. Rozdział ten składał się z zaledwie sześciu artykułów, spośród których:

- art. 53 nakładał na jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w wyniku której powstają odpady, obowiązek chronienia środowiska przed zanieczyszczeniem, niszczeniem lub innym ujemnym oddziaływaniem odpadów, a jako kierunek priorytetowy wskazywał na gospodarcze wykorzystanie odpadów;
- art. 54 złożony z czterech ustępów:
 - wskazywał, że odpady, których nie można wykorzystać gospodarczo, likwiduje się lub unieszkodliwia, gromadzi albo wylewa w miejscach wyznaczonych na ten cel w planach zagospodarowania przestrzennego (ust. 1),
 - nakładał obowiązek likwidacji, unieszkodliwiania albo uporządkowanego gromadzenia lub wylewania na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w wyniku której powstają odpady (ust. 2),
 - wprowadzał obowiązek uzgadniania z organem administracji sposobu usuwania i unieszkodliwiania odpadów grożących skażeniem lub zakażeniem i innych szczególnie szkodliwych dla środowiska (ust. 3),
 - rozciągał regulacje dotyczące odpadów na usuwanie i likwidację surowców, produktów i innych materiałów uznanych za nieprzydatne do wykorzystania gospodarczego (ust. 4);

- art. 55 regulował kwestie opakowań i innych wyrobów, zobowiązując jednostki organizacyjne i osoby fizyczne wytwarzające opakowania i inne wyroby, które po wykorzystaniu lub zużyciu zagrażałyby środowisku, do określenia sposobu ich powtórne-
go wykorzystania, a w razie braku takich możliwości – sposo-
bu gromadzenia lub likwidacji zapewniającego ochronę środo-
wiska;
- art. 56 zobowiązywał terenowe organy administracji państwowej do:
 - zapewnienia warunków organizacyjnych i technicznych nie-
zbędnych dla ochrony środowiska przed odpadami,
 - dbałości o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym
ich właściwością;
- art. 57 określał reguły utrzymania czystości i porządku w mia-
stach i wsiach o zwartej zabudowie oraz w poszczególnych nieru-
chomościach;
- art. 58 zawierał delegację do wydania przez RM przepisów wyko-
nawczych.

Z problematyką odpadów spotykaliśmy się także w niektórych in-
nych przepisach ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. I tak
art. 61, znajdujący się w kolejnym rozdziale 9 „Ochrona przed pro-
mieniowaniem”, stanowił, że gospodarcze wykorzystanie odpadów
przemysłowych zawierających substancje promieniotwórcze następuje
na podstawie decyzji Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, wy-
danej w porozumieniu z organem właściwym w sprawie ochrony ra-
diologicznej i Państwową Inspekcją Sanitarną. Ponadto za składowanie
odpadów przewidziano opłaty (art. 86 ust. 2 pkt 5), nieprzestrzeganie
wymagań ochrony środowiska przed odpadami lub nieprzydatny-
mi do gospodarczego wykorzystania surowcami, produktami i inny-
mi materiałami albo zużytymi opakowaniami i wyrobami uznano za
wykroczenie (art. 106 pkt 5), a gromadzenie lub wylewanie odpadów
w nieprzeznaczonych na ten cel miejscach lub niezgodnie z warunka-
mi określonymi przez terenowy organ administracji państwowej stano-
wiło delikt administracyjny, za który jednostce organizacyjnej należało
wymierzać karę pieniężną (art. 110 ust. 1 pkt 6).

2. Dodać trzeba, że w jednej z wchodzących w rachubę kwestii dotyczących odpadów ustawowa regulacja postępowania z odpadami stanowiła pewien regres w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, mianowicie w odniesieniu do postępowania z odpadami komunalnymi, które, będąc fragmentem szerszego zagadnienia utrzymania czystości i porządku, znalazło unormowanie rangi ustawowej w ustawie z 22.04.1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 167 ze zm.). Ta ustawa została uchylona ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska, a w jej miejsce wszedł jeden przepis tej ustawy (art. 57) i akt wykonawczy.
3. Na podstawie art. 58 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska RM wydała 30.09.1980 r. rozporządzenie w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz.U. Nr 24, poz. 91). Rozporządzenie to składało się z 18 paragrafów podzielonych na cztery rozdziały (przepisy ogólne, ochrona środowiska przed odpadami, utrzymanie czystości i porządku w miastach i wsiach, przepis końcowy). Dla problematyki odpadów innych niż komunalne szczególnie istotne znaczenie miały definicje z § 1 w rozdziale 1 oraz przepisy rozdziału 2. Przytoczymy je w pełnym brzmieniu:

Rozdział 1. Przepisy ogólne

§ 1. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 1) gospodarczym wykorzystaniu odpadów – rozumie się przez to ich wykorzystanie do celów produkcyjnych, rekultywacji, zagospodarowania terenu lub do nawożenia gleby albo też do likwidacji obecnych i przyszłych szkód górniczych, określonych w programach ochrony terenów górniczych,
- 2) unieszkodliwianiu odpadów – rozumie się przez to likwidację lub ograniczenie ich uciążliwości dla środowiska przez poddanie obróbce powodującej zmianę ich cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych,
- 3) gromadzeniu odpadów – rozumie się przez to także wylanie odpadów ciekłych w miejscach przeznaczonych na ten cel,

- 4) odpadach grożących zakażeniem – rozumie się przez to odpady zawierające drobnoustroje chorobotwórcze,
 - 5) odpadach grożących skażeniem – rozumie się przez to odpady zawierające substancje promieniotwórcze,
 - 6) odpadach szczególnie szkodliwych dla środowiska – rozumie się przez to odpady zawierające substancje uznane przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej za truczyny lub środki szkodliwe.
- (...)

Rozdział 2. Ochrona środowiska przed odpadami

§ 3. 1. Wyznaczenie miejsca gromadzenia odpadów (składowiska odpadów), których nie można wykorzystać gospodarczo, następuje w trybie określonym w przepisach prawa budowlanego, na podstawie dokumentacji, o której mowa w tych przepisach, przedstawianej przez zainteresowaną jednostkę organizacyjną lub osobę fizyczną.

2. Terenowy organ administracji państwowej właściwy w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego odmówi wyznaczenia składowiska odpadów, jeżeli istnieje możliwość gospodarczego ich wykorzystania.

§ 4. 1. W decyzji dotyczącej wyznaczenia składowiska odpadów należy określić warunki i wymagania zapewniające w szczególności ochronę środowiska i interesów właścicieli, zarządców i użytkowników sąsiednich nieruchomości, jak też sposób i termin rekultywacji terenu po zakończeniu eksploatacji składowiska.

2. Warunki i wymagania, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) obowiązku utworzenia i zagospodarowania strefy ochronnej,
- 2) warunków technicznych urządzenia składowiska,
- 3) sposobu eksploatacji składowiska, w tym również ograniczeń w rodzajach składowanych odpadów, selektywnego składowania odpadów, sposobu izolowania odpadów, stopnia wykorzystania pojemności eksploatacyjnej składowiska,
- 4) wykonania ekspertyzy,
- 5) opracowania instrukcji eksploatacyjnej składowiska,
- 6) prowadzenia stałych lub okresowych badań nad wpływem składowiska na stan czystości środowiska.

3. Obowiązki wynikające z ust. 2 mogą być nakładane również po wydaniu decyzji dotyczącej wyznaczenia składowiska odpadów.

§ 5. Zainteresowane jednostki organizacyjne mogą urządzać wspólne składowiska odpadów na zasadach obowiązujących przy podejmowaniu i realizacji wspólnych inwestycji.

§ 6. Jednostka organizacyjna zarządzająca składowiskiem odpadów jest obowiązana:

- 1) ewidencjonować ilość i rodzaj odpadów przyjmowanych na składowisko,
- 2) utrzymywać i eksploatować składowisko w sposób zapewniający zachowanie wymagań higieniczno-sanitarnych i ochrony środowiska,
- 3) odmówić przyjęcia na składowisko odpadów o nieznanym składzie,
- 4) zawiadomić terenowy organ administracji państwowej, właściwy w sprawie wyznaczenia składowiska, o zakończeniu eksploatacji składowiska i o wykonaniu prac rekultywacyjnych.

§ 7. 1. Gospodarcze wykorzystanie odpadów grożących skażeniem lub zakażeniem następuje na podstawie decyzji Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska wydanej w porozumieniu z właściwym państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, a w odniesieniu do odpadów zawierających pierwiastki promieniotwórcze – również w porozumieniu z organem właściwym w sprawach ochrony radiologicznej.

2. Jednostki organizacyjne, w toku działalności których powstają odpady określone w ust. 1 albo odpady szczególnie szkodliwe dla środowiska, oraz jednostki wykonujące usługi w zakresie usuwania lub unieszkodliwiania takich odpadów uzgadniają sposób ich usuwania lub unieszkodliwiania z terenowym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego oraz państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym.

§ 8. Spalanie odpadów na powierzchni ziemi jest niedozwolone, z wyjątkiem wypadków określonych przez terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, który jednocześnie ustala związane z tym warunki.

§ 9. Przepisy § 3–8 stosuje się odpowiednio do usuwania i likwidacji surowców, produktów i innych materiałów uznanych za nieprzydatne do gospodarczego wykorzystania.

Spoglądając z perspektywy 42 lat na przepisy dotyczące odpadów, można ostrożnie oceniać, że nie były one aż tak prymitywne, jak się niekiedy sądzi. Już wtedy zarysowały prawidłową hierarchię sposobów postępowania z odpadami, przyjęły sensowną definicję gospodarczego wykorzystania odpadów, a przez odesłanie do Prawa budowlanego nieźle, jak na owe czasy, uregulowały składowiska odpadów.

4. Te nieliczne przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz rozporządzenie wykonawcze były przez kilkanaście lat jedyną podstawą prawną postępowania z odpadami w Polsce. Aż do rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej nie były one nowelizowane. Pierwsza znacząca nowelizacja nastąpiła ustawą z 27.04.1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne (Dz.U. Nr 26, poz. 139). Problematyki odpadów dotyczyły dwa rozwiązania.

Po pierwsze, dotychczasowy art. 106 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska typizujący wykroczenia (w pkt 5 były to wykroczenia związane z odpadami) oznaczono jako ust. 1 i dodano ust. 2 stanowiący, że jeżeli działania lub zaniechania określone w ust. 1 spowodowały znaczne pogorszenie warunków korzystania ze środowiska lub powstanie innych szkodliwych dla tego środowiska następstw, sprawca podlegał karze pozbawienia wolności do roku, ograniczenia wolności albo grzywny, czyli popełniał przestępstwo. Po raz pierwszy pojawiło się w naszym prawie przestępstwo związane z postępowaniem z odpadami.

Po drugie, do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dodano nowy art. 53a ustanawiający zakaz sprowadzania jakichkolwiek odpadów spoza granic kraju. Naruszenie tego zakazu uznano za przestępstwo w nowym art. 108a. Zakaz ten był reakcją na powtarzające się próby firm państw zachodnich ulokowania „swoich” odpadów w Polsce, co było dla nich procederem wielce opłacalnym finansowo. Po kilku latach okazało się, że bezwzględny zakaz importu odpadów nie jest dla naszego kraju korzystny, uniemożliwiał bowiem sprowadzanie niektórych odpadów, które były Polsce potrzebne w celach gospodarczych, a u nas nie były wytwarzane.

Stan prawny uległ kolejnej zmianie z mocy ustawy z 3.04.1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne (Dz.U. Nr 40, poz. 183). Ustawa ta po raz pierwszy wprowadziła do naszego prawa pojęcie odpadów niebezpiecznych, zdefiniowanych w nowym art. 3 pkt 5a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jako odpady, które ze względu na swoje pochodzenie, skład chemiczny, biologiczny, inne właściwości lub okoliczności stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub środowiska przyrodniczego, objęte są listą Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Rozporządzenie wykonawcze MOŚZNiL z 3.08.1993 r. w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 76, poz. 362) objęło 106 rodzajów odpadów, w tym m.in.: odpady sanitarne ze szpitali, ośrodków medycznych i klinik, odchody zwierzęce, odpady z rzeźni i przemysłu mięsnego, zużyte opakowania po środkach fitosanitarnych, przeterminowane lub wycofane ze stosowania chemikalia, odpady zawierające kadm lub związki kadmu, ołów lub związki ołowiu, rtęć lub związki rtęci, szlasy poługownicze, odpady azbestu, pozostałości ze spalania odpadów, odpady promieniotwórcze.

Nowelizacją z 3.04.1993 r. zmodyfikowano zakaz importu odpadów, pozostawiając bezwzględny zakaz sprowadzania z zagranicy odpadów niebezpiecznych (zmieniony art. 53a ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska). Dopuszczono natomiast import odpadów innych niż niebezpieczne, uzależniając go od zezwolenia GIOŚ (art. 53a ust. 2–7), oraz uregulowano kwestie wywożenia z Polski i przewozu przez Polskę odpadów niebezpiecznych (art. 53b i 53c), a także kilka innych zagadnień związanych z międzynarodowym obrotem odpadami.

Ustawą z 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96; tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.) dodano do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nowy art. 54a zabraniający bezzbiornikowego składowania odpadów niebezpiecznych w wyrobiskach górniczych.

Kategoria „odpadów niebezpiecznych” miała znaczenie tylko w odniesieniu do międzynarodowego obrotu odpadami i składowania odpadów

w wyrobiskach górniczych. W odniesieniu do innych kwestii posługiwano się pojęciami odpadów grożących skażeniem, zakażeniem i innych szczególnie szkodliwych dla środowiska.

5. Analizując ewolucję polskich przepisów dotyczących odpadów, należy jeszcze zwrócić uwagę na dwa wydarzenia o charakterze „zewnątrznym”, mianowicie na ratyfikację przez Polskę sporządzonej 22.03.1989 r. w Bazylei międzynarodowej konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (polski tekst konwencji w załączniku do Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88) oraz na podpisany 16.12.1991 r. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony (tekst w załączniku do Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38). Podpisując układ, Polska zobowiązała się do zbliżenia swego ustawodawstwa do ustawodawstwa wspólnotowego, a wśród dziedzin podlegających zbliżeniu (harmonizacji) art. 69 układu wymieniał wprost ochronę środowiska, a więc tym samym ustawodawstwo dotyczące odpadów.
6. W okresie obowiązywania przepisów o odpadach zawartych w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska Naczelny Sąd Administracyjny wydał kilka ważnych orzeczeń, które współkształtowały przyszłe rozwiązania ustawowe. Pięć z nich zasługuje na przytoczenie (w porządku merytorycznym, a nie chronologicznym).

W pierwszej sprawie pojawił się problem, czy nadkład zdejmowany w kopalni odkrywkowej jest odpadem i czy za jego składowanie ponosi się opłaty. Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do SN z pytaniem prawnym, ten zaś w uchwale z 16.04.1985 r., udzielił następującej odpowiedzi: przepisu art. 86 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie stosuje się do składowiska skały płonnej z nadkładu zdejmowanego przy budowie kopalni odkrywkowej węgla brunatnego, będącego obiektem budowlanym w rozumieniu § 1 pkt 7 zarządzenia Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 3.05.1978 r. w sprawie określenia rodzaju obiektów budowlanych zakładu górniczego (M.P. Nr 17,

poz. 59)¹. Naczelny Sąd Administracyjny, będąc związany poglądem prawnym SN, wydał wyrok, którego teza głosi: nadkład zdejmowany przy budowie i eksploatacji kopalni odkrywkowej nie jest odpadem, za który ustala się opłaty zgodnie z art. 86 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska². W uzasadnieniu NSA wskazał, że pojęcie odpadu jest dalekie od ścisłego sprecyzowania w kategoriach fizycznych, technologicznych i prawnych. Praktyka czyni daleko idące odstępstwa od tezy, że odpadem przemysłowym jest wszystko to, co powstaje ubocznie w toku produkcji, a nie znajduje zastosowania w gospodarce. Z art. 54 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wynika rozróżnienie między „odpadami” a „innymi materiałami uznanymi za nieprzydatne do wykorzystania gospodarczego”, a nadkład zdejmowany w kopalni odkrywkowej mieści się w tym drugim pojęciu. Wyrok był głosowany przed dwóch wybitnych znawców prawa ochrony środowiska, którzy uznali go za trafny, chociaż z innych powodów: dlatego, że nadkład jest przedmiotem rekultywacji³ oraz dlatego, że to wynika z planu ruchu zakładu górniczego⁴.

Przedmiotem drugiego orzeczenia był charakter prawny tymczasowo składowanych odchodów kurzych. Główna teza postawiona przez NSA głosi, że te same przedmioty lub substancje (również odchody zwierzęce) raz będą mogły być traktowane jako odpady w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, innym razem zaś nie będzie można im nadać takiego charakteru⁵. Naczelny Sąd Administracyjny wywodził, że zasadniczo odpadem w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska są także odchody kur i innych zwierząt gospodarskich, jeżeli nie zostaną wykorzystane w ramach produkcji rolnej w cyklu produkcyjnym. Nie można jednak wykluczyć, że cała „produkcja” odchodów zwierzęcych jest wykorzystywana w działal-

¹ Uchwała SN z 16.04.1985 r., III AZP 2/85, LEX nr 10883.

² Wyrok NSA z 16.07.1985 r., III SA 324/84, OSPiKA 1986/7–8, poz. 137.

³ L. Jastrzębski, *Glosa do wyroku NSA z 16.07.1985 r., III SA 324/84, OSPiKA 1986/7–8, poz. 137.*

⁴ A. Agopszowicz, *Glosa do wyroku NSA z 16.07.1985 r., III SA 324/84, OSPiKA 1987/7–8, poz. 161.*

⁵ Wyrok NSA z 7.07.1993 r., IV SA 1713/92, ONSA 1994/3, poz. 108.

ności gospodarczej, tj. produkcji roślinnej. Gdyby tak było, to trudno mówić o odpadach, gdyż nawet tymczasowe ich składowanie jest istotą późniejszego ich zużycia jako nawozu i stanowi spełnienie zasad prawidłowej gospodarki. Rozpiętość w czasie nie może być wówczas traktowana jako nieodpowiadająca warunkom zużycia i przydatności w miejscu i czasie powstania odchodów.

Przedmiotem trzeciego orzeczenia była ocena postępowania ze sprowadzonymi z zagranicy zużytymi oponami (tzw. złomem gumowym), przeznaczonymi do przeróbki, które wszakże zostały przerobione w nieznacznej części, w pozostałej zaś były składowane. Organy PIOŚ wymierzyły firmie karę pieniężną, którą NSA uchylił, stawiając następującą tezę o charakterze generalnym: odpady pozyskane w celu ich gospodarczego wykorzystania stają się dla nabywcy surowcem wtórnym⁶. Zdaniem NSA treść art. 3 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wyraźnie wskazuje, że odnosi się on wyłącznie do materiałów, substancji lub produktów nieprzydatnych w miejscu lub czasie, w którym powstały, a więc u wytwórcy, inaczej natomiast należy traktować te same przedmioty, jeżeli nabył je wyspecjalizowany podmiot w celu ich społecznie użytecznego przetworzenia, dla niego stają się one bowiem surowcem wtórnym.

Przedmiotem czwartego orzeczenia było zgromadzenie na terenie cegielni pewnej ilości osadów pogalwanicznych w celu ich wykorzystania do produkcji cegieł. Pojawił się problem, czy to jest „składowanie” wymagające wyznaczenia miejsca składowania. Zdaniem NSA nie, a zasadnicza teza sformułowana w wyroku głosi: pojęcie normatywne składowania odpadów związane jest tylko z odpadami, których nie można wykorzystać gospodarczo⁷.

Wreszcie w piątym wyroku NSA wyraził pogląd, że obowiązek likwidacji, unieszkodliwiania lub gromadzenia odpadów w miejscach

⁶ Wyrok NSA z 1.04.1996 r., IV SA 1145/94, OŚPiP 1997/1, s. 43–50, z częściowo krytyczną glosą współautora tego komentarza.

⁷ Wyrok NSA z 16.11.1993 r., IV SA 1869/92, „Aura” 1996/1, s. 7–8.

wyznaczonych na ten cel w planach zagospodarowania przestrzennego, wynikający z art. 54 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, odnosi się nie tylko do odpadów, które ze względu na swą właściwość są w ogóle nieprzydatne gospodarczo, lecz także do substancji uciążliwych dla środowiska nadających się do gospodarczego wykorzystania, jeżeli z określonych powodów (np. okresowego braku zapotrzebowania, braku właściwej technologii itp.) nie mogą być wykorzystywane równoległe z powstawaniem⁸.

Oceniając syntetycznie te pięć orzeczeń, zauważymy, że w praktyce najistotniejsze problemy dotyczyły z jednej strony samej definicji odpadów, z drugiej zaś oceny postępowania z nimi, a w szczególności rozróżnienia składowania od gromadzenia w celu gospodarczego wykorzystania. Doświadczenia praktyczne przyniosły wyraźne rozstrzygnięcie kwestii nakładu oraz wprowadzenie niezwykle przydatnego pojęcia „magazynowania” odpadów, które nie jest składowaniem.

7. Teoria prawa nie przejawiała większego zainteresowania problematyką odpadów. Była ona, rzecz jasna, omawiana w licznych artykułach, stanowiła fragmenty wydawanych w tamtym czasie podręczników i komentarzy⁹, ale jedynym opracowaniem próbującym ująć w skrócie całość tych zagadnień była niewielka książeczka współautora tego komentarza¹⁰.
8. Pierwszym okresem zwrotnym w rozwoju polskiego prawa dotyczącego odpadów były lata 1996–1997, kiedy ukazały się kolejno:
 - najpierw nadal obowiązująca ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622; tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.),
 - następnie nieobowiązująca już ustawa z 27.06.1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592 ze zm.), kilkakrotnie przez niecałe cztery lata swego obowiązywania nowelizowana.

⁸ Wyrok NSA z 18.03.1991 r., IV SA 1073/90, ONSA 1992/3–4, poz. 57.

⁹ Zob. zwłaszcza J. Jerzmański [w:] *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, Wrocław 1995, s. 197–223.

¹⁰ W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska przed odpadami*, Zielona Góra 1995.

9. Ustawa z 1997 r. o odpadach była już samodzielnym aktem prawnym liczącym 68 artykułów podzielonych na sześć rozdziałów:
1. Przepisy ogólne (art. 1–6),
 2. Zasady postępowania z odpadami (art. 7–24),
 3. Opłaty i kary pieniężne (art. 25–41),
 4. Międzynarodowy obrót odpadami (art. 42–45),
 5. Przepisy karne (art. 46–55),
 6. Przepisy przejściowe i końcowe (art. 56–68).

Ustawa ta zdefiniowała odpady jako wszystkie przedmioty oraz substancje stałe, a także niebędące ściekami substancje ciekłe powstałe w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały; za odpady uznała również osady ściekowe (art. 3 pkt 1). Definicja odpadów opierała się nadal na kryterium „nieprzydatności”, ale usunięto drażniące, bo tautologiczne, kryterium „uciążliwości” znane ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawa wprowadziła odrębne definicje odpadów niebezpiecznych (art. 3 pkt 2) i odpadów komunalnych (art. 3 pkt 3), a wśród podmiotów odpowiedzialnych za odpady wyróżniła (w brzmieniu pierwotnym):

- z jednej strony wytwarzających odpady zdefiniowanych jako podmioty gospodarcze oraz jednostki organizacyjne nieprowadzące działalności gospodarczej, powodujące powstawanie odpadów (art. 3 pkt 6);
- z drugiej strony odbiorców odpadów zdefiniowanych jako podmioty gospodarcze, którym wytwarzający odpady zlecieli wykonywanie obowiązku usuwania odpadów z miejsc ich powstawania, wykorzystywania lub ich unieszkodliwiania (art. 3 pkt 7).

Koncepcja postępowania z odpadami opierała się na znanej prawu wspólnotowemu triadzie „zapobieganie – wykorzystanie – unieszkodliwianie”, ujętej w art. 4 ust. 2 w ten sposób, że działania powodujące lub mogące powodować powstawanie odpadów powinny być planowane, projektowane i prowadzone tak, aby:

- 1) zapobiegały powstawaniu odpadów,
- 2) zapewniały bezpieczne dla środowiska wykorzystywanie odpadów, jeżeli nie udało się zapobiec ich powstaniu,
- 3) zapewniały zgodny z zasadami ochrony środowiska sposób postępowania z odpadami, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się wykorzystać.

Kluczowe pojęcia ustawy z 1997 r. to wykorzystywanie i unieszkodliwianie odpadów. Wykorzystywanie odpadów zostało zdefiniowane w art. 5 ust. 1 jako ich użycie w celach:

- 1) przemysłowych, w tym energetycznych, a także budowlanych, jako surowców wtórnych w całości lub w części, bezpośrednio lub przez przetwarzanie,
- 2) nieprzemysłowych, a w szczególności do kształtowania powierzchni gruntów lub ich dostosowywania do określonych potrzeb, a także do nawożenia lub ulepszenia gleby.

Unieszkodliwianie odpadów zostało zdefiniowane w art. 5 ust. 2 jako polegające na poddaniu ich procesom przekształcenia biologicznego, fizycznego lub chemicznego w celu doprowadzenia ich do stanu, który nie stwarza zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Artykuł 5 ust. 3 precyzował, że unieszkodliwianiem odpadów w rozumieniu tej ustawy jest także składowanie odpadów.

Artykuł 6 ust. 2 zobowiązał ministra do określenia rozporządzeniem klasyfikacji odpadów, z wyodrębnieniem listy odpadów niebezpiecznych. Delegację tę MOŚZNiL wykonał, wydając 24.12.1997 r. rozporządzenie w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. Nr 162, poz. 1135 ze zm.), wzorowane na Europejskim katalogu odpadów. W rozporządzeniu odpady niebezpieczne zostały oznaczone gwiazdką („*”).

10. Publikowane orzecznictwo sądowe na tle ustawy z 1997 r. o odpadach było raczej skromne. Na uwagę zasługują dwa orzeczenia. W pierwszym NSA uznał, że uszkodzony pojazd samochodowy może być uznany za odpad, jeśli ze względu na zakres i charakter uszkodzeń (stopień zużycia) nie jest możliwe przywrócenie jego stanu technicznego

do stanu umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego¹¹. Pod wpływem krytycznych uwag glosatora NSA zmienił pogląd i po roku wydał zasadniczo odmienne orzeczenie, którego teza głosi, że samochód przywieziony z zagranicy w stanie nienadającym się do użycia (po wypadku) może być uznany za odpad, nawet jeśli później, po naprawie, będzie mógł być dopuszczony do ruchu¹².

11. Z ustawą z 27.06.1997 r. o odpadach wiąże się problem przepisów karnych o przestępstwach. Ustawa ta zawierała własny rozdział 5 „Przepisy karne”, a w nim typizujące przestępstwa art. 46–48, typizujące wykroczenia art. 49–54 i ostatni art. 55 nakazujący stosowanie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia do postępowania w sprawach o wykroczenia przewidziane w ustawie. Co do przepisów o wykroczeniach wątpliwości nie było, zasadniczo odmienne przedstawiała się kwestia przepisów karnych, co związane było z tym, że trzy tygodnie przed ustawą o odpadach, 6.06.1997 r. został uchwalony Kodeks karny zawierający rozdział XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku”, a w nim art. 183 przewidujący odpowiedzialność za dwa typy przestępstw:

- 1) bezprawne składowanie, usuwanie, przerabianie, unieszkodliwianie lub przewożenie odpadów, jeżeli mogło to pociągnąć za sobą poważne zagrożenie (art. 183 § 1, 3 i 4 k.k.);
- 2) bezprawne sprowadzanie odpadów z zagranicy (art. 183 § 2 i 4 k.k.).

Przestępstwo stypizowane w art. 46 ustawy o odpadach ujmowało takie same zachowania jak art. 183 § 1 k.k., ale nieco inaczej, jeśli zaś chodzi o art. 47 i 48 ustawy o odpadach, to pierwszy typizował bezprawny przywóz z zagranicy lub wywóz za granicę odpadów niebezpiecznych, drugi to samo, ale w odniesieniu do odpadów innych niż niebezpieczne, czyli odmiennie niż art. 183 § 2 k.k., który uznawał za przestępstwo tylko bezprawny przywóz odpadów (niebezpiecznych lub

¹¹ Wyrok NSA z 19.07.1999 r., I SA/Ka 2252/98, OSP 2000/3, poz. 39, opatrzonej zdecydowanie krytyczną glosą A. Wasilewskiego.

¹² Wyrok NSA z 30.05.2000 r., I SA/Ka 2268/98, „Wokanda” 2001/3, s. 40–43.

innych niż niebezpieczne) z zagranicy, pomijał zaś wywóz za granicę, co było sprzeczne z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski płynącymi z konwencji bazylejskiej. Problem powstał, kiedy 1.09.1998 r. Kodeks karny wszedł w życie. Ponieważ ustawa o odpadach została uchwalona po uchwaleniu kodeksu (choć przed jego wejściem w życie), przeto art. 46–48 ustawy formalnie obowiązywały nadal. Jednakże przedstawiciele doktryny prawa karnego, mając na uwadze szczególne miejsce Kodeksu karnego w systemie prawa karnego, opowiedzieli się za poglądem, że 1.09.1998 r. utracił moc art. 46 ustawy o odpadach oraz te fragmenty art. 47 i 48, które dotyczyły bezprawnego przywozu odpadów z zagranicy, ponieważ zostały przejęte przez art. 183 k.k. Pozostały jednak w mocy art. 47 i 48 ustawy o odpadach w częściach dotyczących bezprawnego wywozu odpadów za granicę¹³.

12. Teoria prawa wykazała znacznie większe niż poprzednio zainteresowanie ustawami z lat 1996 i 1997. Odnotować trzeba zgrabne omówienie podstawowych założeń obu ustaw¹⁴, komentarz do ustawy o czystości i porządku¹⁵ oraz dwa wydania komentarza do ustawy o odpadach z 1997 r.¹⁶ Problematyka ta była także omawiana w odpowiednich częściach wydawanych wówczas podręczników prawa ochrony środowiska oraz w licznych artykułach publikowanych w periodykach prawnych.
13. Kolejnym punktem zwrotnym w regulacjach dotyczących odpadów była wielka reforma prawa ochrony środowiska roku 2001, kiedy tego samego dnia 27.04.2001 r. zostały uchwalone:
 - ustawa – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627; tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.) – nadal obowiązująca,

¹³ M. Bojarski, W. Radecki, *Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym*, Wrocław 1998, s. 166.

¹⁴ J. Ciechanowicz, *Ustawa o odpadach. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 1998.

¹⁵ W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z komentarzem*, Wrocław 1997.

¹⁶ J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, wyd. 1, Wrocław 1998, wyd. 2 uaktualnione, Wrocław 1999.

• ustawa o odpadach (Dz.U. Nr 62, poz. 628, Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) – już nieobowiązująca,
a po trzech miesiącach ustawa z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

14. Uchwalona 27.04.2001 r. ustawa o odpadach weszła w życie 1.10.2001 r. W brzmieniu pierwotnym liczyła 80 artykułów podzielonych na dziesięć rozdziałów:

1. Przepisy ogólne (art. 1–4),
2. Zasady gospodarowania odpadami (art. 5–13),
3. Plany gospodarki odpadami (art. 14–16),
4. Obowiązki posiadaczy odpadów (art. 17–37),
5. Szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów (art. 38–43),
6. Termiczne przekształcanie odpadów (art. 44–49),
7. Składowanie i magazynowanie odpadów (art. 50–63),
8. Międzynarodowy obrót odpadami (art. 64–68),
9. Przepisy karne (art. 69–79),
10. Przepis końcowy (art. 80),

do których dołączono sześć załączników:

- załącznik nr 1 „Kategorie odpadów”,
- załącznik nr 2 „Kategorie lub rodzaje odpadów niebezpiecznych”,
- załącznik nr 3 „Składowiki odpadów, które kwalifikują je jako odpady niebezpieczne”,
- załącznik nr 4 „Właściwości odpadów, które powodują, że odpady są niebezpieczne”,
- załącznik nr 5 „Działania polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji lub materiałów lub energii wraz z ich wykorzystaniem”,
- załącznik nr 6 „Procesy unieszkodliwiania odpadów”.

Porównując ustawę o odpadach z 2001 r. (w brzmieniu pierwotnym) z jej poprzedniczką z 1997 r., należy odnotować (poza spostrzeżeniem, że jest ona znacznie dłuższa) następujące podstawowe zmiany:

- odmienną definicję odpadów z art. 3 ust. 1 opartą już nie na kryterium materialnym („nieprzydatność”), lecz formalnym – przynależność do jednej z kategorii z załącznika nr 1 wraz z kolejną „triadą” wywodzącą się z prawa wspólnotowego:
 - pozbywanie się,
 - zamiar pozbycia się,
 - obowiązek pozbycia się;
- zasadniczo odmienną definicję odpadów niebezpiecznych z art. 3 ust. 2 opartą na kombinacji załączników 2, 3 i 4;
- wprowadzenie kategorii zbiorczej gospodarowania odpadami obejmującej (art. 3 ust. 3 pkt 1) cztery operacje: zbieranie, transport, odzysk, unieszkodliwianie;
- rezygnację z pojęcia gospodarczego wykorzystania odpadów i zastąpienie go w istocie pojęciem odzysku (art. 3 ust. 3 pkt 9) z różnymi wariantami tego odzysku;
- rezygnację z rozróżnienia wytwarzającego odpady i odbiorcy odpadów z zastąpieniem ich ogólnym pojęciem posiadacza odpadów (art. 3 ust. 3 pkt 13);
- wprowadzenie bardzo przydatnego pojęcia magazynowania odpadów (art. 3 ust. 3 pkt 3) różniącego się od ich składowania;
- wprowadzenie różnych kategorii odpadów: komunalnych, medycznych, obojętnych, ulegających biodegradacji, weterynaryjnych;
- rezygnację z odrębnej regulacji opłat i kar pieniężnych w przepisach dotyczących odpadów (regulacje te przejęła ustawa – Prawo ochrony środowiska);
- pozostawienie jednego tylko przestępstwa wywozu za granicę odpadów niebezpiecznych (art. 69);
- znaczne rozbudowanie przepisów o wykroczeniach (art. 70–79).

15. Ustawa o odpadach z 2001 r. była wielokrotnie nowelizowana. Trzy nowelizacje zasługują na miano fundamentalnych.

Pierwsza z nich została przeprowadzona ustawą z 30.07.2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz.U. Nr 191, poz. 1956). Jej istotą było uchylenie rozdziału 8 ustawy o odpadach „Między-

narodowy obrót odpadami” i uczynienie tej problematyki przedmiotem odrębnej ustawy. W konsekwencji uchylono także art. 69 ustawy o odpadach o przestępstwie bezprawnego wywozu za granicę odpadów niebezpiecznych, w miejsce którego pojawił się art. 19 ustawy z 2004 r. penalizujący jako przestępstwo bezprawny wywóz odpadów (niebezpiecznych lub innych niż niebezpieczne) za granicę. Dla porządku dodamy, że ustawa z 2004 r. obowiązywała zaledwie trzy lata, po których została zastąpiona ustawą z 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. Nr 124, poz. 859, tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1792). Nowa ustawa dotycząca obrotu międzynarodowego została oparta na zupełnie innej koncepcji niż jej poprzedniczka, ponieważ kwestie te są regulowane rozporządzeniem WE nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190, s. 1), które – jak każde rozporządzenie unijne – obowiązuje bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wobec tego polska ustawa z 29.06.2007 r. musiała ograniczyć się do uregulowań kompetencyjnych służących realizacji rozporządzenia oraz przepisów o charakterze penalnym. Należy zauważyć, że nowa ustawa nie typizuje przestępstw, lecz jedynie wykroczenia i delikty administracyjne. Jeśli chodzi o przestępstwa ustawodawca znowelizował art. 183 k.k., w którym znalazły się wreszcie wszystkie typy przestępstw związanych z odpadami, w tym przestępstwa bezprawnego wywozu za granicę i bezprawnego przywozu z zagranicy odpadów zarówno niebezpiecznych, jak i innych niż niebezpieczne.

Druga fundamentalna nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 145). Obok licznych zmian w materialnych przepisach ustawy o odpadach, nowelizacja z 22.01.2010 r. doprowadziła do istotnego przemodelowania instrumentarium penalnego. Polegało to na uchyleniu niektórych przepisów o wykroczeniach i wprowadzeniu w ich miejsce nowego rozdziału 9a „Kary pieniężne” przewidującego kilkanaście typów deliktów administracyjnych, za które kary pieniężne wymierzali nie tylko wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, lecz także marszałkowie województw. Ta zmiana

instrumentarium penalnego została krytycznie oceniona w doktrynie prawa wykroczeń¹⁷.

Wreszcie trzecia fundamentalna zmiana została przeprowadzona ustawą z 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897). Ta nowelizacja była związana z wprowadzeniem zupełnie nowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi, co musiało rzutować także na regulacje podstawowej ustawy z 2001 r. o odpadach, do której wprowadzono rozwiązania odpowiadające nowemu systemowi, m.in. regionalizację postępowania z odpadami komunalnymi.

Tej ostatniej nowelizacji należy poświęcić nieco więcej uwagi, ponieważ doszło do niej w czasie, kiedy już obowiązywała nowa unijna dyrektywa ramowa o odpadach, tj. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312, s. 3, ze zm.). Dyrektywa ta miała być wdrożona w państwach członkowskich do grudnia 2010 r., czego Polska nie uczyniła. Komisja Europejska po przeprowadzeniu przewidzianej prawem europejskim procedury skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosek o wymierzenie naszemu państwu kary pieniężnej w wysokości 67 000 euro dziennie. Dopiero ten wniosek wpłynął na przyspieszenie prac nad nową ustawą o odpadach, co zrealizowano etapami:

- najpierw 1.07.2011 r. wprowadzono nowy system postępowania z odpadami komunalnymi, nowelizując jednocześnie ustawę z 27.04.2001 r. o odpadach w sposób antycypujący przyszłe rozwiązania ustawy generalnej,
- następnie 14.12.2012 r. uchwalono nową ustawę o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21), która weszła w życie 23.01.2013 r., otwierając nowy etap postępowania z odpadami w Polsce.

16. Nowa ustawa o odpadach liczyła w wersji pierwotnej 253 artykuły, jest więc trzykrotnie obszerniejsza niż jej poprzedniczka z 2001 r. W nowej

¹⁷ M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 34.

ustawie przyjęto podział na jedenaście działów, a w ramach działów podział na rozdziały. Nowa ustawa nie wprowadza rewolucji w porównaniu z poprzednią, ale warto podkreślić kilka istotnych nowości. Przede wszystkim ustawa z 14.12.2012 r. jest w pełnym tego słowa znaczeniu ustawą podstawową, nawiązującą do innych regulacji dotyczących odpadów. Znajduje to wyraz w instytucjach rejestru i bazy danych, które są wspólne dla tej ustawy i innych ustaw dotyczących odpadów, ale trzeba mieć na uwadze to, że dopiero po pięciu latach, czyli w 2018 r., ustawa miała zacząć działać w pełni, po utworzeniu zarówno rejestru, jak i bazy danych. Ważną nowością są przepisy o produktach ubocznych oraz o utracie statusu odpadów, powtarzające niemal dosłownie postanowienia dyrektywy unijnej. Zauważyć trzeba wprowadzenie nowego pojęcia przetwarzania odpadów łączącego odzysk i unieszkodliwianie oraz czynności przygotowawcze do nich. Nowa ustawa nie zawiera już przepisów o pozwoleniach na wytwarzanie odpadów, przyjmując konsekwentnie, że jest to materia pozwoleń emisyjnych w rozumieniu Prawa ochrony środowiska.

17. Ustawowa regulacja postępowania z odpadami nie ograniczała się do podstawowej ustawy z 2001 r. o odpadach, wcześniejszej ustawy z 1996 r. o porządku i czystości oraz wspomnianej ustawy z 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami, zastąpionej ustawą z 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Po uchwaleniu ustawy podstawowej ustawodawca, transponując kolejne dyrektywy wspólnotowe, ujmował problematykę postępowania z niektórymi odpadami w ustawach odrębnych, wydając w następującej kolejności:

- ustawę z 11.05.2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz.U. Nr 63, poz. 638 ze zm.), zastąpioną po dwunastu latach ustawą z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. poz. 888 ze zm., nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.),
- ustawę z 11.05.2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz.U. Nr 63, poz. 639), nadal obowiązującą pod zmienionym tytułem: ustawa o obowiązkach

przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1903 ze zm.),

- ustawę z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. Nr 25, poz. 202, nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.),
- ustawę z 29.07.2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. Nr 180, poz. 1495 ze zm.), zastąpioną po dziesięciu latach ustawą z 11.09.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. poz. 1688, nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 2020 r. poz. 1893 ze zm.),
- ustawę z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. Nr 138, poz. 865, nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 2021 r. poz. 1972),
- ustawę z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. Nr 79, poz. 666, nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 2022 r. poz. 1113).

Te ustawy wraz z obowiązującą ustawą o odpadach, która zastąpiła swą poprzedniczkę z 2001 r., składają się na trzon polskich przepisów o odpadach, ale do tego dochodzą jeszcze tak ustawy specjalne, jak np. ustawa z 19.06.1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. z 2020 r. poz. 1680) czy ustawa z 12.09.2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz.U. z 2020 r. poz. 1344), jak też regulacje dotyczące postępowania z odpadami w podstawowych aktach prawnych składających się na polskie prawo ochrony środowiska: w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.), w ustawie z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187) czy w ustawie z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029).

18. W pierwszej dekadzie XXI w. i na początku drugiej dekady odnotować trzeba zdecydowany wzrost zainteresowania nauki problematyką prawną odpadów. Przejawił się on przede wszystkim w opracowa-

niach komentarzowych. I tak ustawa z 1996 r. o czystości i porządku była dwukrotnie komentowana¹⁸, podobnie ustawa o odpadach¹⁹ oraz łącznie ustawa o gospodarowaniu niektórymi odpadami i ustawa o opakowaniach²⁰, przy czym ustawa o opakowaniach była jeszcze komentowana odrębnie²¹. Komentarzami zostały opatrzone ustawa o recyklingu pojazdów²², ustawa o zużytym sprzęcie²³ oraz ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów²⁴. Także obowiązująca ustawa o odpadach została dość szybko skomentowana²⁵. Poglębione opracowania teoretyczne zostały poświęcone opłacie produktowej²⁶ oraz utrzymaniu czystości i porządku²⁷. Problematyka odpadów była przedmiotem opracowań o charakterze poradnikowym²⁸ oraz znajdowała miejsce w obszernych rozdziałach najważniejszych podręczników

¹⁸ W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*, pięć wydań, Warszawa 2005, 2006, 2008, 2012 i 2016; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2007.

¹⁹ *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. J. Jerzmański, Wrocław 2002; W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, dwa wydania, Warszawa 2006 i 2008.

²⁰ *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2002; B. Draniewicz, *Gospodarowanie odpadami i opakowaniami – opłaty. Komentarz*, Warszawa 2005.

²¹ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Komentarz*, Warszawa 2009.

²² B. Draniewicz, *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji. Komentarz*, Warszawa 2006.

²³ *Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Komentarz*, red. M. Duczmal, Warszawa 2009.

²⁴ W. Radecki, J. Jerzmański, *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*, Warszawa 2014.

²⁵ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2013; B. Rakoczy, K. Karpus, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.

²⁶ B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009.

²⁷ B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach w prawie polskim*, Warszawa 2013.

²⁸ Do najważniejszych zaliczylibyśmy wnikliwe analizy J. Jerzmańskiego w ciągłym wydawnictwie wymiennokartkowym *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, red. J. Jendrośka, J. Jerzmański, w kolejnych redakcjach, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012, oraz *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, red. J. Klatka, M. Kuźniak, Warszawa 2012.

prawa ochrony środowiska²⁹. Do tego dodać trzeba liczne artykuły w periodykach prawniczych. Można przeto powiedzieć, że problematyka prawna postępowania z odpadami uzyskała sporą podbudowę teoretyczną, zwieńczoną trzema cennymi opracowaniami o charakterze monograficznym³⁰.

19. Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach była przez pierwsze trzy lata swego obowiązywania dwunastokrotnie nowelizowana. Ze względów poznawczych warto te nowelizacje pokrótce prześledzić.

Po raz pierwszy została ona znowelizowana ustawą z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. poz. 888), którą zmieniono sześć artykułów ustawy o odpadach, dostosowując je do regulacji dotyczących opakowań.

Druga nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1238), dodała do art. 2 ustawy o odpadach pkt 12 wyłączający jej stosowanie do dwutlenku węgla przeznaczonego do podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania.

Trzecia nowelizacja, dokonana ustawą z 4.04.2014 r. o zmianie ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 695), dodała do ustawy o odpadach nowy art. 244a dotyczący zgody na zamknięcie składowiska.

Czwarta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1101), nieznacznie zmieniła pięć przepisów ustawy o odpadach.

²⁹ Tytułem przykładów: M. Górski, *Gospodarowanie odpadami* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009; J. Jerzmański, *Prawna regulacja gospodarki odpadami* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2010.

³⁰ A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnooporównawcza*, Szczecin 2013; Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.

Piąta nowelizacja nastąpiła ustawą z 29.08.2014 r. o zmianie ustawy o bateriach i akumulatorach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1322), która zmieniała siedem artykułów ustawy o odpadach głównie z rozdziałów o ewidencji i sprawozdawczości.

Szósta nowelizacja, dokonana ustawą z 28.11.2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87), zmieniała sześć przepisów ustawy o odpadach.

Na miano szczególnie znaczącej zasługuje siódma nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 15.01.2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 122), którą do ustawy o odpadach dodano nowe art. 35a, 38a i 243a oraz zmieniono dziesięć artykułów.

Ósma nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 27.05.2015 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 933), wprowadziła niewielkie zmiany w siedmiu przepisach ustawy o odpadach.

Dziewiąta nowelizacja, dokonana ustawą z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045), ograniczyła się do zmiany ust. 6 w art. 41 ustawy o odpadach.

Fundamentalna okazała się dziesiąta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 11.09.2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. poz. 1688), mocą której do ustawy o odpadach dodano nowe art. 41a, 74a, 180a i 237a–237c, uchylono art. 200, 204 i 205 oraz zmieniono dwadzieścia cztery artykuły.

Jedenasta nowelizacja, dokonana ustawą z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936), ograniczyła się do uchylecia ust. 4 w art. 42 ustawy o odpadach.

Dwunasta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 22.12.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2281), wprowadziła jedynie zmianę w ust. 2 art. 33 ustawy o odpadach.

W latach 2016–2018 ustawa o odpadach była nowelizowana jeszcze trzynastokrotnie, tak więc liczba nowelizacji w ciągu 6 lat jej obowiązywania sięgnęła 25. Kolejna, dwudziesta szósta nowelizacja nastąpiła w 2019 r., po niej doszły jeszcze dwie, tak więc liczba nowelizacji sięgnęła 28. Potem doszło jeszcze do dziewięciu nowelizacji, czyli w czasie 9 lat obowiązywania ustawa o odpadach była nowelizowana 37 razy. Także te nowelizacje pokrótce przedstawimy, zachowując ciągłość.

Trzynasta nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1579), i polegała tylko na tym, że nowe brzmienie uzyskał art. 65 ust. 2 o formie wniosków rejestrowych.

Po tej nowelizacji został ogłoszony pierwszy tekst jednolity ustawy o odpadach w Dz.U. z 2016 r. poz. 1987.

Czternasta nowelizacja przeprowadzona ustawą z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1954) sprowadzała się do wskazania w ustawie o odpadach na urząd ministra do spraw żeglugi śródlądowej.

Zasadnicze znaczenie piętnastej nowelizacji przeprowadzonej ustawą z 24.02.2017 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 785) sprowadzało się do dodania do ustawy o odpadach nowego rozdziału 8 w dziale VII „Statki przeznaczone do recyklingu” i zmianie w związku z tym kilku innych przepisów.

Szesnasta nowelizacja przeprowadzona ustawą z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566) dostosowała niektóre regulacje ustawy o odpadach do nowych rozwiązań Prawa wodnego.

Siedemnasta nowelizacja dokonana ustawą z 12.10.2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2056) sprowadzała się do zmiany kilku przepisów ustawy o odpadach ze względu na zmianę ustawy o opakowaniach.

Na miano fundamentalnej zasługuje osiemnasta nowelizacja dokonana ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2422). Zmieniono 23 artykuły ustawy o odpadach, dodano do niej 5 nowych, zmieniono załącznik 1 i uchylono załącznik 3. Najistotniejszy efekt tej nowelizacji to zastąpienie uchylonego załącznika 3 wskazującego na właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, bezpośrednio obowiązującymi przepisami unijnymi.

Po tej nowelizacji został ogłoszony drugi tekst jednolity ustawy o odpadach w Dz.U. z 2018 r. poz. 21.

Celem dziewiętnastej nowelizacji przeprowadzonej ustawą z 6.03.2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650) było dostosowanie niektórych przepisów ustawy o odpadach do nowej regulacji Prawa przedsiębiorców i innych ustaw gospodarczych.

Po tej nowelizacji został ogłoszony trzeci tekst jednolity ustawy o odpadach w Dz.U. z 2018 r. poz. 992.

Dwudziesta nowelizacja dokonana ustawą z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. poz. 1000) zmieniła jedynie pkt 3 w art. 80 ust. 1 ustawy o odpadach.

Dwudziesta pierwsza nowelizacja przeprowadzona ustawą z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1479) dodała do ustawy o odpadach nowe przepisy dotyczące transportu odpadów, a w konsekwencji nowe delikty administracyjne związane z transportem odpadów.

Czysto porządkowe znaczenie miała dwudziesta druga nowelizacja dokonana ustawą z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1544) sprowadzająca się do zmiany art. 65 ust. 2.

Dwudziesta trzecia nowelizacja przeprowadzona ustawą z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1564) sprowadzała się do rozwinięcia art. 11 dotyczącego produktów ubocznych, uchylenia art. 12 i zmiany art. 169 i 170.

Dwudziesta czwarta nowelizacja dokonana ustawą z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1592) była niezwykle istotna, zmieniła ona 13 artykułów, dodała 4 nowe i nowy załącznik 6. Najważniejsze znaczenie tej nowelizacji polegało na włączeniu w instrumentarium ustawy o odpadach regulacji dotyczących ochrony przeciwpożarowej.

Czysto porządkowe znaczenie miała dwudziesta piąta nowelizacja przeprowadzona ustawą z 6.12.2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 60), która po raz kolejny zmieniła art. 65 ust. 2.

Po tej nowelizacji został ogłoszony czwarty tekst jednolity ustawy o odpadach w Dz.U. z 2019 r. poz. 701.

Dwudziesta szósta nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. poz. 730). Nowela dodała do art. 80 nowe ust. 1a–1c i nowy ust. 1a do art. 81 dotyczące przetwarzania i ochrony danych osobowych.

Obszerna dwudziesta siódma nowelizacja przeprowadzona ustawą z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1403) wprowadziła liczne zmiany w przepisach o rejestrze, ewidencji, sprawozdaniach, BDO, wykroczeniach, deliktach administracyjnych i w art. 251; dodano nowy art. 84a oraz uchylono art. 61 i 68.

Na miano fundamentalnej zasługuje dwudziesta ósma nowelizacja przeprowadzona ustawą z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579). Do ustawy o odpadach dodano pięć nowych artykułów (art. 26a, 29a, 35b, 35c, 38b), a uchylono cztery (art. 38, 38a, 173, 174). Nowela przyniosła rezygnację z regionalizacji postępowania z odpadami komunalnymi, nową definicję instalacji komunalnej oraz nowe przepisy o takich instalacjach istniejących i projektowanych, definicję odpadów niepalnych wraz z nowym załącznikiem 2a, delegację dla ministra do wydania fakultatywnego rozporządzenia w sprawie kryteriów utraty statusu odpadów, uszczegółowienie przepisów o magazynowaniu odpadów, nową regulację dotyczącą konieczności niezwłocznego usuwania odpadów, zmiany w przepisach dotyczących zezwoleń, kolejne zmiany odnoszące się do rejestrów i sprawozdań, zmiany w przepisach o wykroczeniach i deliktach administracyjnych, wreszcie istotną zmianę w art. 183 § 1 k.k. typizującym przestępstwo bezprawnego postępowania z odpadami.

Dwudziesta dziewiąta nowelizacja przeprowadzona ustawą z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 150) dodała do art. 67 nowe ust. 7–18 zawierające regulacje dotyczące postępowania w razie awarii systemu teleinformatycznego, w którym jest prowadzona BDO. Tego samego dotyczyły nowe ust. 2a i 2b dodane do art. 76. Stypizowano nowe wykroczenie w art. 180 ust. 4 oraz dodano art. 236a dopuszczający sporządzenie dokumentów ewidencji odpadów w formie papierowej. Dodano nowe załączniki 5a–5g zawierające wzory dokumentów ewidencyjnych.

W następstwie trzydziestej nowelizacji przeprowadzonej ustawą z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284) w licznych przepisach ustawy o odpadach zastąpiono wskazanie na ministra właściwego do spraw środowiska wskazaniem na ministra właściwego do spraw klimatu, co było związane z utworzeniem samodzielnego Ministerstwa Klimatu, później wszakże przekształconego w Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

Czysto porządkowe znaczenie miała trzydziesta pierwsza nowelizacja dokonana ustawą z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 322), mocą której w art. 26a ust. 5 w pkt 2 skreślono wskazanie na organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wobec likwidacji takiego organu.

Bezpośredni związek z pandemią miała trzydziesta druga nowelizacja przeprowadzona ustawą z 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568). Sprowadzała się ona do zmiany art. 236a przez uproszczenie wykonywania obowiązków ewidencyjnych w czasie do 31.12.2020 r.

Po tej nowelizacji został ogłoszony piąty tekst jednolity ustawy o odpadach w Dz.U. z 2020 r. poz. 797.

Nieznaczne zmiany w przepisach dotyczących obowiązków sprawozdawczych (zmieniony art. 236a, nowy art. 236b, zmieniony art. 237ea) wprowadzono trzydziestą trzecią nowelizacją – ustawą z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875).

Trzydziesta czwarta nowelizacja przeprowadzona ustawą z 17.12.2020 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2361) uchyliła dwa artykuły

ustawy o odpadach, tj. art. 35a o planach inwestycyjnych i art. 35b o termicznym przekształcaniu odpadów komunalnych, oraz dodała nowy art. 227a o obowiązkach sprawozdawczych za lata 2017–2019.

Po tej nowelizacji został ogłoszony szósty tekst jednolity ustawy o odpadach w Dz.U. z 2021 r. poz. 779. Ten tekst był jeszcze trzy razy nowelizowany.

Trzydziesta piąta nowelizacja dokonana ustawą z 30.03.2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 784) dodała nowy ust. 3d do art. 42 oraz nowe ust. 1b i 1c do art. 170, doprecyzowując stosowanie niektórych rozwiązań ustawy o ocenach oddziaływania do postępowań w sprawach o wydanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

Trzydziesta szósta nowelizacja przeprowadzona ustawą z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1648) zmieniła przepisy o magazynowaniu odpadów, dopuściła wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów mimo niespełnienia wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska oraz wprowadziła istotne zmiany w instrumentarium penalnym ustawy o odpadach.

Szczególnie istotne znaczenie ma obszerna trzydziesta siódma nowelizacja przeprowadzona ustawą z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2151), sięgająca do podstaw koncepcyjnych postępowania z odpadami. Zmieniono nawet art. 1 oraz niektóre definicje. Doniosłe znaczenie mają zwłaszcza: doprecyzowanie przepisów o produktach ubocznych, wprowadzenie w dziale II nowego rozdziału 2a o zapobieganiu powstawaniu odpadów, szersze uwzględnienie instytucji rozszerzonej odpowiedzialności producenta, wprowadzenie nowego Krajowego programu zapobiegania

powstawaniu odpadów, wyodrębnienie w osobnym rozdziale 6a dodatkowym do działu VII szczególnego rodzaju odpadów, jakimi są odpady budowlane i rozbiórkowe.

Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 3.03.2022 r. ogłoszono w załączniku do niniejszego obwieszczenia jednolity tekst ustawy o odpadach, który został opublikowany w Dz.U. z 2022 r. poz. 699.

- 20.** Na podstawie ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach ukazały się następujące akty wykonawcze (w kolejności artykułów ustawy stanowiących podstawę do ich wydania):
- 1) rozporządzenie MŚ z 9.12.2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. poz. 1923) – na podstawie art. 4 ust. 3, zastąpione po sześciu latach rozporządzeniem MK z 2.01.2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. poz. 10),
 - 2) rozporządzenie MŚ z 23.09.2016 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania odpadów niebezpiecznych za odpady inne niż niebezpieczne (Dz.U. poz. 1601) – na podstawie art. 7 ust. 2; wobec uchylecia ust. 2 w art. 7 osiemnastą nowelizacją rozporządzenie to utraciło moc, w istocie wskazuje w jego miejsce weszło wydane na podstawie art. 3 ust. 5 rozporządzenie MK z 24.12.2019 r. w sprawie warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne oraz sposobu ustalania tych właściwości (Dz.U. z 2020 r. poz. 3), transponujące do ustawy polskiej załącznik III do ramowej dyrektywy unijnej 2008/98/WE w sprawie odpadów,
 - 3) rozporządzenie MKiŚ z 8.11.2021 r. w sprawie określenia szczegółowych kryteriów stosowania warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (Dz.U. poz. 2067) – na podstawie art. 14 ust. 1a, zastąpione rozporządzeniem MKiŚ z 23.12.2021 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (Dz.U. poz. 2468),
 - 4) rozporządzenie MŚ z 7.10.2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów (Dz.U. poz. 1742) – na podstawie art. 24 ust. 7,

- 5) rozporządzenie MK z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (Dz.U. poz. 1742) – na podstawie art. 25 ust. 7 i 8,
- 6) rozporządzenie MŚ z 29.08.2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów (Dz.U. poz. 1755) – na podstawie art. 25 ust. 8a,
- 7) rozporządzenie MŚ z 10.11.2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz.U. z 2016 r. poz. 93) – na podstawie art. 27 ust. 10,
- 8) rozporządzenie MŚ z 20.01.2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz.U. poz. 132) – na podstawie art. 30 ust. 4,
- 9) rozporządzenie MŚ z 11.05.2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz.U. poz. 796) – na podstawie art. 30 ust. 5,
- 10) rozporządzenie MG z 5.10.2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi (Dz.U. poz. 1694) – na podstawie art. 33 ust. 2,
- 11) rozporządzenie MZ z 5.10.2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz.U. poz. 1975) – na podstawie art. 33 ust. 2,
- 12) rozporządzenie MŚ z 1.07.2015 r. w sprawie sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego (Dz.U. poz. 1016) – na podstawie art. 40 pkt 1,
- 13) rozporządzenie MSWiA z 19.02.2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz.U. poz. 296) – na podstawie art. 43 ust. 8,
- 14) rozporządzenie MŚ z 7.02.2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń (Dz.U. poz. 256) – na podstawie art. 48a ust. 22,
- 15) rozporządzenie MŚ z 9.10.2015 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego (Dz.U. poz. 1696) – na podstawie art. 54 ust. 4; rozporządzenie to utraciło moc i zostało zastąpione roz-

- porządzeniem MŚ z 13.09.2018 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego podmiotom wpisywanym do rejestru prowadzonego w ramach BDO (Dz.U. poz. 1807),
- 16) rozporządzenie MŚ z 19.01.2018 r. w sprawie wysokości stawek opłaty rejestrowej oraz opłaty rocznej (Dz.U. poz. 184) – na podstawie art. 57 ust. 8,
 - 17) uchylone rozporządzenie MŚ z 13.12.2018 r. w sprawie wzorów formularza rejestrowego, formularza aktualizacyjnego i formularza o wykreśleniu z rejestru prowadzonego w ramach bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz.U. poz. 2528 ze zm.) – na podstawie art. 61,
 - 18) rozporządzenie MŚ z 12.12.2014 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz.U. poz. 1974) – na podstawie art. 66 ust. 5, zastąpione rozporządzeniem MK z 23.12.2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz.U. poz. 2531),
 - 19) rozporządzenie MŚ z 12.12.2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz.U. poz. 1973) – na podstawie art. 68 ust. 1; rozporządzenie to utraciło moc i zostało zastąpione rozporządzeniem MŚ z 25.04.2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz.U. poz. 819 ze zm.), które zostało uchylone z uwagi na uchylenie przepisu art. 68,
 - 20) rozporządzenie MŚ z 13.12.2017 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz.U. poz. 2377) – na podstawie art. 84, zastąpione najpierw rozporządzeniem MK z 11.12.2019 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz.U. poz. 2414), następnie rozporządzeniem MK z 10.06.2020 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz.U. poz. 1071),
 - 21) rozporządzenie MZ z 24.07.2015 r. w sprawie rodzajów odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych, których odzysk jest dopuszczalny (Dz.U. poz. 1116) – na podstawie art. 94 ust. 2,

- 22) rozporządzenie MZ z 21.10.2016 r. w sprawie wymagań i sposobów unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych (Dz.U. poz. 1819) – na podstawie art. 95 ust. 11, zastąpione rozporządzeniem MKiŚ z 26.11.2021 r. w sprawie unieszkodliwiania oraz magazynowania odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych (Dz.U. poz. 2245),
- 23) rozporządzenie MŚ z 13.01.2014 r. w sprawie dokumentu potwierdzającego unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych (Dz.U. poz. 107) – na podstawie art. 95 ust. 13,
- 24) rozporządzenie MŚ z 6.02.2015 r. w sprawie stosowania komunalnych osadów ściekowych (Dz.U. poz. 257) – na podstawie art. 96 ust. 13,
- 25) rozporządzenie MŚ z 19.01.2015 r. w sprawie odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów, które nie mogą być unieszkodliwiane przez ich składowanie (Dz.U. poz. 125) – na podstawie art. 100 ust. 1,
- 26) rozporządzenie MŚ z 7.01.2015 r. w sprawie składowisk oraz miejsc magazynowania odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów (Dz.U. poz. 74) – na podstawie art. 100 ust. 2,
- 27) rozporządzenie MŚ z 9.12.2013 r. w sprawie wzoru formularza przyjęcia odpadów metali (Dz.U. poz. 1607) – na podstawie art. 102 ust. 8,
- 28) rozporządzenie MG z 16.07.2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz.U. poz. 1277) – na podstawie art. 118,
- 29) rozporządzenie MG z 16.01.2015 r. w sprawie rodzajów odpadów, które mogą być składowane na składowisku odpadów w sposób nieselektywny (Dz.U. poz. 110) – na podstawie art. 121 ust. 3,
- 30) rozporządzenie MŚ z 30.04.2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz.U. poz. 523) – na podstawie art. 124 ust. 6, znowelizowane rozporządzeniem MKiŚ z 19.03.2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie składowisk odpadów (Dz.U. poz. 673),
- 31) rozporządzenie MŚ z 8.06.2016 r. w sprawie warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego

przekształcania odpadów (Dz.U. poz. 847) – na podstawie art. 159 ust. 2,

- 32) rozporządzenie MR z 21.01.2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu (Dz.U. poz. 108) – na podstawie art. 160 ust. 8,
- 33) rozporządzenie MŚ z 13.09.2013 r. w sprawie stwierdzania kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami (Dz.U. poz. 1186) – na podstawie art. 167 ust. 7,
- 34) rozporządzenie MŚ z 10.02.2016 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania za rok 2015 i za rok 2016 (Dz.U. poz. 182) – na podstawie art. 237b ust. 6.

2. Miejsce ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym

1. Dokładne wyznaczenie miejsca ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym powinno za punkt wyjścia przyjąć pojęcie prawa ochrony środowiska, któremu należy w tym miejscu poświęcić nieco uwagi.

Charakterystyczne dla polskiej koncepcji prawa ochrony środowiska jest to, że jego źródła należy dopatrywać się przede wszystkim w prawie ochrony przyrody, najpierw w ustawie z 10.03.1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274), następnie w ustawie z 7.04.1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180). O załączkach ochrony środowiska możemy mówić od utworzenia z 1960 r. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej, którego głównym zadaniem była ochrona wód przed zanieczyszczeniem na podstawie najpierw ustawy z 31.01.1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 5, poz. 33), następnie ustawy z 30.05.1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158), a zwłaszcza od przejęcia przez ten urząd spraw ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem na podstawie ustawy z 21.04.1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 14, poz. 87).

Samo pojęcie ochrony środowiska weszło do obiegu językowego, a następnie prawnego na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Twórcą pojęcia środowiska naturalnego jako kategorii prawnej (stosowanej w aktach prawnych) i prawniczej (stosowanej w nauce prawa) w polskiej doktrynie był Wacław Brzeziński, który w połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia zaproponował, aby przez naturalne środowisko człowieka rozumieć ogół elementów naturalnych, tzn. elementów stworzonych przez naturę, ale w większym lub mniejszym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego³¹. W. Brzeziński akcentował, że przymiotnik „naturalne” dodawany do rzeczownika „środowisko” nie oznacza środowiska nietkniętego przez człowieka, takiego bowiem praktycznie już nie ma, ponieważ każde środowisko jest w jakimś stopniu przez człowieka przekształcone. Przymiotnik ten oznacza jedynie to, że nie chodzi o środowisko od podstaw stworzone przez człowieka za pomocą współczesnej techniki, jak mieszkania, zakłady pracy, urządzenia komunikacji publicznej, które są przedmiotem regulacji innych dziedzin prawa, jak np. prawa pracy, jeśli chodzi o tzw. środowisko pracy.

2. Z pierwszą jak gdyby „uwikłaną” prawną definicją ochrony środowiska spotykamy się w art. 13 ust. 1 ustawy z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), którego brzmienie było następujące:

Art. 13. 1. Obiekty budowlane, zwłaszcza te, które ze względu na swoje położenie, przeznaczenie, sposób użytkowania lub prowadzoną w nich działalność są lub mogą być uciążliwe dla otoczenia, powinny być projektowane, budowane, utrzymywane i użytkowane w sposób zapewniający ochronę środowiska, w szczególności wody, powietrza atmosferycznego, gleby, przyrody i krajobrazu oraz ochronę przed hałasem, wibracjami, promieniotwórczością i promieniowaniem elektromagnetycznym.

³¹ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

Na tle tego przepisu można było dostrzec charakterystyczny dwupodział materii prawnej ochrony środowiska:

- 1) co chronimy? – wodę, powietrze atmosferyczne, glebę, przyrodę, krajobraz,
- 2) przed czym chronimy? – przed hałasem, wibracjami, promieniotwórczością, promieniowaniem elektromagnetycznym.

W tej konstrukcji normatywnej nie ma jeszcze miejsca na ochronę przed odpadami. Jest to o tyle istotne, że później w wyliczaniu tego, „przed czym” chronimy, zazwyczaj dodawać się jeszcze będzie „przed odpadami”.

3. Wypracowana przez Wacława Brzezińskiego koncepcja ochrony środowiska naturalnego znalazła wyraz w Konstytucji PRL z 1952 r., do której nowelą z 10.02.1976 r. wprowadzono dwa przepisy odnoszące się wprost do środowiska naturalnego:
 - art. 12 ust. 2 głoszący, że PRL zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe,
 - art. 71 wprowadzający obywatelskie prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obywatelski obowiązek jego ochrony.

W ten sposób ochrona środowiska naturalnego została uznana za zadanie (funkcję, jak wtedy mówiono) państwa (art. 12 ust. 2) oraz została włączona w orbitę praw i obowiązków obywatelskich (art. 71).

4. Po nowelizacji Konstytucji rozpoczęły się prace nad generalną regulacją prawną ochrony środowiska. Zostały one sfinalizowane uchwaleniem 31.01.1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W brzmieniu pierwotnym (Dz.U. Nr 3, poz. 6) definiowała ona środowisko jako ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnię ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka (art. 1 ust. 2). Stosownie do art. 2 ust. 1 ochrona

środowiska polegała na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do osiągnięcia celu, o którym mowa była w art. 1 ust. 1 (tj. zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości). Ochrona ta miała się wyrażać w szczególności w:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska,
- 2) racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi,
- 3) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych,
- 4) przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.

W opinii Leona Łustacza, jednego z twórców ustawy, określała ona wszystkie zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, zarówno takie, które są wspólne dla wszystkich jego komponentów, jak i takie, które dotyczą tylko komponentów poszczególnych. Jednocześnie zasady te nie mogą wyczerpywać całokształtu rozległej regulacji prawnej, której przedmiotem jest środowisko jako całość i jego komponenty. Stąd ustawa nie tylko nie wykluczała, ale wręcz zakładała możliwość regulacji bardziej szczegółowej, nie tylko jednak w przepisach wykonawczych do niej samej, lecz również w aktach normatywnych niepozostających z nią w tego rodzaju stosunkach, przy czym nic nie stało na przeszkodzie, by były to akty nawet o charakterze ustaw³². W konsekwencji ustawa z 1980 r. nie uchyliła częściowych regulacji ustawowych odnoszących się do zagadnień niewątpliwie wchodzących w ramy ochrony środowiska w jej rozumieniu, takich jak: ustawa o ochronie przyrody z 1949 r., ustawy leśne z lat 1949 i 1973, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1971 r., Prawo wodne z 1974 r., Prawo górnicze z 1953 r., ustawa łowiecka z 1959 r., ustawa o rybołówstwie z 1932 r., ustawa o rybołówstwie morskim z 1963 r. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska uchyliła jedynie trzy ustawy:

³² L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska (W świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP 1980/3, s. 38.

- z 4.04.1950 r. o nadzorze państwowym nad ogrodami zoologicznymi (Dz.U. Nr 17, poz. 142),
- z 22.04.1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 167 ze zm.),
- z 21.04.1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przez zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 14, poz. 87).

Dlaczego te trzy ustawy zostały uchylone? Odpowiedź jest prosta – ponieważ materie nimi objęte zostały uregulowane w całości w samej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska, która miała niejednolity charakter prawny, w pewnych fragmentach jedynie ogólny (wody, grunty, kopaliny, rośliny, zwierzęta), w innych zaś szczegółowy (powietrze atmosferyczne i właśnie odpady).

Jak już była o tym mowa w rozważaniach o charakterze historycznym, cała niezwykle skomplikowana problematyka odpadów zmieściła się w zaledwie sześciu przepisach (art. 53–58) rozdziału 8 „Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami” działu II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska” ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Do tego dochodziły wprowadzone przepisy definicyjne, przepisy o opłatach i karach pieniężnych oraz przepisy karne dotyczące także odpadów, niemniej jednak regulacje materialne to tylko te sześć artykułów. Ich układ wewnętrzny był taki, że art. 53–55 odnosiły się do odpadów zwanych zwykle „przemysłowymi” (przed 1980 r. przepisów rangi ustawowej dotyczących tych odpadów nie było w ogóle), a art. 56–57 do czystości i porządku, w tym odpadów „komunalnych” (ostatni art. 58 zawierał delegacje do wydania przepisów wykonawczych).

W przedstawianym wówczas schemacie problematyki prawnej ochrony środowiska wyróżniano:

- 1) ochronę i racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody:
 - a) ziemią i zasobami jej wnętrza,
 - b) wodami,
 - c) lasami i inną roślinnością naturalną,
 - d) światem zwierzęcym;

- 2) ochronę i kształtowanie szczególnych walorów środowiska:
 - a) cennych elementów przyrodniczych (parków narodowych, rezerwatów przyrody, pomników przyrody, wartościowych lub zagrożonych gatunków roślin i zwierząt),
 - b) ochronę i kształtowanie krajobrazu,
 - c) ochronę i kształtowanie walorów turystycznych i wypoczynkowych środowiska,
 - d) ochronę i kształtowanie terenów uzdrowisk,
 - e) ochronę i kształtowanie terenów zieleni w miastach i wsiach;
- 3) ochronę środowiska życia człowieka przed obciążeniami i uciążliwościami:
 - a) ochronę ziemi, wód i powietrza przed zanieczyszczeniami,
 - b) utylizację, usuwanie lub bezpieczne składowanie odpadów,
 - c) ochronę przed hałasem i wibracjami,
 - d) ochronę przez promieniowaniem³³.

W każdym razie już wtedy postępowanie z odpadami było wyodrębniane jako osobny kierunek prawnej ochrony środowiska.

5. Z biegiem lat, w których obowiązywała ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, stawało się coraz bardziej jasne, że jej niezwykle lakoniczne przepisy dotyczące odpadów nie odpowiadają potrzebom. Doszła do głosu tendencja, obserwowana zresztą nie tylko w Polsce, że specyfika zagrożeń, jakie niesie za sobą istnienie zjawiska powstawania odpadów, skłania współcześnie wszystkich ustawodawców do wyodrębnienia tych zagadnień z ogólnej regulacji dotyczącej ochrony środowiska, co jest często podkreślane uchwaleniem odrębnych aktów prawnych, choć nie zmienia to istoty owej regulacji. Wyodrębnienie takie ma przede wszystkim charakter materialnoprawny³⁴.

W Polsce ta tendencja została zrealizowana w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy w odstępnie niecałego roku

³³ W. Radecki, *Mały słownik wiedzy obywatelskiej o ochronie środowiska*, Wrocław 1988, s. 147.

³⁴ J. Jerzmański [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. J. Jerzmański, Wrocław 2002, s. 52.

zostały uchwalone – w okresie obowiązywania ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska – dwie ustawy:

- najpierw 13.09.1996 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- następnie 27.06.1997 r. ustawa o odpadach.

Jeśli chodzi o wzajemne relacje między tymi dwiema ustawami, to należy zwrócić uwagę na stanowisko, jakie zajął ustawodawca w ustawie z 1997 r. o odpadach, której art. 19 miał brzmienie następujące:

Art. 19. 1. Gmina realizuje zadania związane z racjonalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi według zasad określonych w przepisach o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2. Zadania gmin związane z ochroną środowiska przed odpadami innymi niż komunalne określają przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy niniejszej ustawy.

3. Gmina realizuje zadania związane z racjonalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi według przyjętego przez radę gminy programu ochrony środowiska w gminie.

Analiza trzech ustępów tego przepisu mogła prowadzić do nieco odmiennych konkluzji. Mianowicie z zestawienia ust. 1 i 2 można było wnioskować, że z punktu widzenia gminy ustawodawca ściśle rozróżnił:

- odpady komunalne – stosuje się do nich ustawę o czystości i porządku,
- odpady inne niż komunalne – stosuje się do nich ustawę o odpadach.

Ale już ust. 3 tego przepisu prowadził do odmiennego wniosku, skoro gospodarowanie odpadami komunalnymi miało być prowadzone według gminnego programu ochrony środowiska.

Nie można wszakże przeoczyć, że stosowalność tak istotnych instrumentów prawnych w postępowaniu z odpadami, jakimi były opłaty i kary pieniężne, została wyłączona w odniesieniu właśnie do odpadów komunalnych (art. 25 pierwszej ustawy o odpadach).

Mimo to Autor odpowiedniej części komentarza do ustawy z 1997 r. o odpadach uznał ustawę o odpadach oraz ustawę o czystości i porządku za części jednego systemu regulującego zagadnienia gospodarowania odpadami³⁵.

6. Kolejna zasadnicza zmiana systemu prawnego nastąpiła z dniem 1.10.2001 r., kiedy weszły w życie jednocześnie uchwalone tego samego dnia 27.04.2001 r. ustawy:
- Prawo ochrony środowiska,
 - o odpadach.

Pierwsza w nich ma charakter generalny i zgodnie z jej art. 1 w brzmieniu pierwotnym określała zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności:

- 1) zasady ustalania:
 - a) warunków ochrony zasobów środowiska,
 - b) warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska,
 - c) kosztów korzystania ze środowiska;
- 2) udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie;
- 3) udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska;
- 4) obowiązki organów administracji;
- 5) odpowiedzialność i sankcje.

Samo środowisko ustawa zdefiniowała jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat (art. 3 pkt 39); później definicja ta została zmieniona i art. 3 pkt 39 w brzmieniu obowiązującym stanowi, że przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze,

³⁵ J. Jerzmański [w:] J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach...*, 1999, s. 93.

krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Przez ochronę środowiska ustawa w art. 3 pkt 13 nakazała rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywrócenie 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.

7. Spór o miejsce prawa ochrony środowiska w systemie prawnym daleki jest od rozstrzygnięcia. W literaturze polskiej przedstawiono trzy zasadnicze koncepcje.

Według pierwszej prawo ochrony środowiska nie jest odrębną gałęzią prawa, lecz raczej przekrojem tematycznym czy wyciągiem treści ochronnej z całego systemu prawnego³⁶.

Według drugiej, najczęściej spotykanej, prawo ochrony środowiska jest rozrastającym się działem prawa administracyjnego, którego regulacje odgrywają rolę podstawową, a inne, w szczególności prawa cywilnego i karnego, są z nimi ściśle związane³⁷.

Według trzeciej, najdalej idącej, zaprezentowanej jeszcze w okresie obowiązywania ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, prawo ochrony środowiska, którego treść określa ta ustawa, wykazuje wszelkie cechy wyodrębniającej się gałęzi prawa. Ma bowiem swój ściśle określony przedmiot regulacji, swoje ogólne zasady, stwarza szczególnie charakterystyczne instytucje prawne, a sama ustawa z 31.01.1980 r. była aktem prawnym bardzo zbliżonym do kodeksu, różniąc się od kodeksu jedynie zastosowaną techniką legislacyjną³⁸.

³⁶ W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975/5, s. 3 i n.

³⁷ J. Filipek, *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983, Rocznik XVI, s. 13.

³⁸ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 75.

Są i inni zwolennicy tego poglądu, chociaż swoje zapatrywania wyrażali jeszcze w tamtym okresie³⁹.

Można odnieść wrażenie, że dyskusje nad samodzielnością prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa nieco przycichły. Aleksander Lipiński w ostatnim wydaniu swego dzieła zakończył rozważania tej kwestii następującymi uwagami. Problem, czy prawo ochrony środowiska stanowi odrębną gałąź prawa, należy traktować jako otwarty. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że mamy tu do czynienia z rozwiązaniami tworzącymi kompleksową regulację prawną określonej dziedziny stosunków społecznych, przeważnie o charakterze administracyjnym, w mniejszym zaś stopniu posługującymi się metodą cywilnoprawną i karnoprawną. Może to prowadzić do uznania prawa ochrony środowiska za gałąź prawa w znaczeniu dydaktycznym bądź poznawczym. Rozwiązania te nie doprowadziły jednak do ukształtowania się jakiejś szczególnej metody regulacji prawnej, pozwalającej na traktowanie prawa ochrony środowiska jako gałęzi w pełnym tego słowa znaczeniu⁴⁰.

8. W literaturze prawniczej podejmowano liczne próby klasyfikacji norm składających się na prawo ochrony środowiska. Szczególnie udana jest klasyfikacja wyróżniająca pięć kierunków regulacji prawnej:
- 1) niewątpliwie najobszerniejsze prawo emisyjne, które tworzą przepisy regulujące ochronę wód przed zanieczyszczeniem, ochronę powietrza przed zanieczyszczeniem (w tym ochronę przed hałasem i wibracjami), ochronę przed promieniowaniem, a także ochronę przed nadzwyczajnymi zagrożeniami;
 - 2) najstarsze w tej dziedzinie prawo ochrony przyrody, regulujące ochronę zjawisk cennych przyrodniczo, oparte na ustawie o ochronie przyrody i aktach wykonawczych do niej;
 - 3) przepisy regulujące korzystanie z zasobów przyrody: kopalin, wód i żywych zasobów wód, lasów, zasobów rolniczych (ochrona gruntów rolnych i leśnych), zwierzyny łownej, zasobów

³⁹ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 69 i n.

⁴⁰ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007, s. 23.

lecniczych; niekiedy zalicza się do nich także ochronę sanitarną i weterynaryjną;

- 4) przepisy regulujące zagadnienia proceduralne i organizacyjne, w tym przede wszystkim odnoszące się do planowania w ochronie środowiska, w tym planowania przestrzennego, ocen oddziaływania na środowisko, przeglądów środowiskowych, dostępu do informacji, a także regulujące powoływanie organów ochrony środowiska i ich kompetencje;
- 5) rozrastające się ostatnio przepisy regulujące kontrolę produktów z punktu widzenia ochrony środowiska, przedmiotem regulacji są tu m.in.: chemikalia, materiały budowlane, paliwa, urządzenia techniczne, kosmetyki, nawozy itp.⁴¹

W tej klasyfikacji prawo dotyczące odpadów mieści się w prawie emisyjnym. Tak też jest ono traktowane przez innych autorów, ale zwraca się uwagę na to, że chociaż wymagania dotyczące niektórych sposobów postępowania z odpadami są częścią prawa emisyjnego, to jednak złożoność problemu oraz rozbudowa stanu prawnego uzasadniają jego wyodrębnienie⁴². Należy także zauważyć, że regulacje dotyczące postępowania z odpadami mocno zahaczają o piąty kierunek regulacji prawnych ochrony środowiska. Takimi najwyraźniejszymi przykładami są: wyeksploatowane pojazdy, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, które są niewątpliwie odpadami, ale prawo ingeruje wcześniej, zanim staną się one odpadami, formułując odpowiednie wymagania związane z ochroną środowiska już na etapie produkcji, m.in. po to, aby ułatwić gospodarowanie nimi wtedy, kiedy staną się odpadami.

9. Na obowiązujące w Polsce prawo dotyczące odpadów składają się przepisy prawa międzynarodowego, prawa unijnego i prawa wewnętrznego.

Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, to najistotniejsze znaczenie należy przypisać:

⁴¹ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 39 i n.

⁴² A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 24.

- konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzonej w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku 29.12.1972 r. (ratyfikowanej przez Polskę, polski tekst konwencji: Dz.U. z 1984 r. Nr 11, poz. 46), zwanej zwykle „konwencją o zatapianiu”,
- międzynarodowej konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, podpisanej w Bazylei 22.03.1989 r. (ratyfikowanej przez Polskę, polski tekst konwencji: Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88), zwanej zwykle „konwencją bazylejską”.

Według art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Takie ustawy zostały wydane:

- nakaz bezpośredniego stosowania konwencji o zatapianiu jest zawarty w ustawie z 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. z 2020 r. poz. 1955),
- realizacja konwencji bazylejskiej jest przewidziana z ustawie z 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1792).

Według art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Wprawdzie obie wskazane konwencje zostały ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji RP, ale jej art. 241 ust. 1 stanowi, że umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji RP, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Nie ulega wątpliwości, że obie konwencje dotyczą spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga

ustawy (art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP), wobec czego zarówno do konwencji o zatapianiu, jak i do konwencji bazylejskiej stosuje się reguła pierwszeństwa umowy międzynarodowej, wyrażona w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

10. Jeśli chodzi o prawo unijne, zwane przed Traktatem z Lizbony prawem wspólnotowym, to dzieli się je na następujące kategorie:

- 1) prawo pierwotne,
 - a) Traktaty, wśród nich dwa najważniejsze:
 - Traktat o Unii Europejskiej
 - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
 - b) akty o charakterze konstytucyjnym,
 - c) ogólne zasady prawa;
- 2) umowy międzynarodowe Unii;
- 3) prawo wtórne (pochodne):
 - a) akty ustawodawcze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje),
 - b) akty nieustawodawcze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje):
 - akty delegowane,
 - akty wykonawcze,
 - c) inne akty (np. zalecenia, opinie, porozumienia międzyinstytucjonalne, uchwały, deklaracje, programy działania);
- 4) akty wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴³.

Przeprowadzona w literaturze polskiej analiza źródeł pochodnego prawa wspólnotowego w odniesieniu do ochrony środowiska doprowadziła do poniższych ustaleń⁴⁴.

Rozporządzenia przyjmowane przez Radę działającą samodzielnie, Radę działającą wspólnie z Parlamentem bądź Komisję są stosowane przede wszystkim w tych sektorach prawa środowiska, które wymagają większego ujednolicenia prawa, ponieważ wchodzą do porządku

⁴³ A. Wyrozumska [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 267–268.

⁴⁴ M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 109 i n.

prawnego państw członkowskich bez konieczności ich transpozycji, obowiązują w całości oraz charakteryzują się bezpośrednią skutecznością. Dającą się zauważyć prawidłowością ogólną jest to, że rozporządzenia stosuje się np. przy wprowadzaniu do porządku prawnego Unii Europejskiej zobowiązań wynikających z zawartych przez Wspólnotę konwencji międzynarodowych dotyczących takich dziedzin, jak handel międzynarodowy, produkty, odpady, fauna i flora. Rozporządzenia są stosowane również przy tworzeniu nowych jednostek organizacyjnych, nowych regionalnych programów ochrony środowiska, nowych instrumentów finansowych. Używa się ich również, gdy w grę wchodzi konieczność przyznania bezpośrednio pewnych praw lub nałożenia zobowiązań na wytwórców czy importerów.

Dyrektywy są najczęściej używanym instrumentem prawa unijnego w dziedzinie środowiska. Do przyjmowania dyrektyw jest upoważniona Rada, Rada działająca wspólnie z Parlamentem i Komisja. Dyrektywy mają charakter aktów prawnie wiążących, ograniczony do zamierzonego w dyrektywie celu. Pozostawiają one państwom członkowskim decyzje co do sposobu wprowadzenia ich w życie. Dyrektywy nie obowiązują bezpośrednio i wchodzi do porządków prawnych państw członkowskich w drodze procesu implementacyjnego. Mogą być jednak bezpośrednio skuteczne, jeżeli spełnione zostaną określone warunki. Generalnie mają one na celu zbliżanie prawodawstw państw członkowskich Unii Europejskiej. Podczas gdy rozporządzenie jest instrumentem ujednolicenia prawa, dyrektywa jest instrumentem jego harmonizacji.

Decyzje, do których wydawania jest upoważniona Rada, Rada działająca z Parlamentem i Komisja, służą regulowaniu sytuacji indywidualnych. Obowiązują w całości te podmioty, do których zostały skierowane, a mogą być kierowane do osób fizycznych, osób prawnych, ale także do państw członkowskich. Decyzje skierowane do wszystkich państw członkowskich mają często charakter ustawodawczy.

Zalecenia i opinie, w przeciwieństwie do rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, nie mają mocy prawnie wiążącej. Do ich wydawania są upo-

ważnione nie tylko tzw. instytucje główne Wspólnoty, ale również instytucje doradcze, finansowe i inne działające w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej.

W doktrynie⁴⁵ przed kilkoma laty przedstawiano system wspólnotowej regulacji prawnej gospodarki odpadami, na który wówczas składały się:

- I. Akty prawne regulujące zagadnienia ogólne:
 - 1) dyrektywa Rady 74/442/EWG z 15.07.1975 r. w sprawie odpadów (dyrektywa ramowa),
 - 2) dyrektywa Rady 91/689/EWG z 12.12.1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych,
 - 3) decyzja 2000/532/WE z 2002 r. ustanawiająca Europejski katalog odpadów,
 - 4) rozporządzenie 2150/2002/WE z 2002 r. w sprawie statystyki odpadów.
- II. Dyrektywa dotycząca spalania odpadów – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z 4.12.2000 r. w sprawie spalania odpadów (zastąpiła ona trzy dyrektywy wcześniej obowiązujące).
- III. Dyrektywa dotycząca składowania odpadów – dyrektywa Rady 1999/31/WE z 26.04.1999 r. w sprawie składowania odpadów.
- IV. Dyrektywy dotyczące szczególnych rodzajów odpadów:
 - 1) dyrektywa Rady 75/439/EWG z 16.06.1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych,
 - 2) dyrektywa Rady 78/116/EWG z 20.02.1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu,
 - 3) dyrektywa Rady 86/278/EWG z 12.06.1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie,
 - 4) dyrektywa Komisji 91/157/EWG z 18.03.1991 r. w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne,
 - 5) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z 20.12.1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych,

⁴⁵ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 415–417.

- 6) dyrektywa 96/59/WE z 16.09.1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT),
 - 7) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/59/WE z 27.11.2000 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku,
 - 8) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18.09.2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - 9) dyrektywa 2002/95/WE z 27.01.2003 r. w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym,
 - 10) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/96/WE z 27.01.2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE).
- V. Rozporządzenia dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów:
- 1) rozporządzenie Rady nr 259/93/EWG z 1.02.1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar,
 - 2) rozporządzenie Rady nr 1420/99/WE z 29.04.1999 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury stosowane do wysyłek niektórych rodzajów odpadów do niektórych krajów nienależących do OECD,
 - 3) rozporządzenie Komisji (WE) nr 1547/1999 z 12.07.1999 r. określające procedury kontrolne na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93, mające zastosowanie do wysyłek niektórych rodzajów odpadów do niektórych krajów, do których nie ma zastosowania decyzja OECD C(92)39.

Ten przedstawiony przed kilkoma laty schemat wymaga nieustannego uaktualniania. W 2006 r. doszły kolejne akty, spośród których do najważniejszych zaliczyć należy⁴⁶:

⁴⁶ Za: Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 113–142.

- dyrektywę 2006/12/WE z 5.04.2006 r. w sprawie odpadów,
- dyrektywę 2006/21/WE z 15.03.2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego,
- dyrektywę 2006/66/WE z 6.09.2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów,
- rozporządzenie WE/1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów.

Stan aktualny można odtworzyć, sięgając do przypisu 2 obowiązującej ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach, który wskazuje, że ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektyw unijnych, wśród których należy wyróżnić:

- dyrektywę ramową, tj. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy,
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola),
- trzynaście dyrektyw szczegółowych:
 - 1) dyrektywę 78/176 EWG z 20.02.1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu ditlenku tytanu,
 - 2) dyrektywę 86/278/EWG z 12.06.1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie,
 - 3) dyrektywę 91/271/EWG z 21.05.1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych,
 - 4) dyrektywę 94/62/WE z 20.12.1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych,
 - 5) dyrektywę 96/59/WE z 16.09.1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli,
 - 6) dyrektywę 1999/31/WE z 26.04.1999 r. w sprawie składowania odpadów,
 - 7) dyrektywę 2000/53/WE z 8.09.2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - 8) dyrektywę 2000/76/WE z 4.12.2000 r. w sprawie spalania odpadów,

- 9) dyrektywę 2006/21/WE z 15.03.2006 r. w sprawie gospodowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego,
- 10) dyrektywę 2006/66/WE z 6.09.2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów,
- 11) dyrektywę 2012/19/UE z 4.07.2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE),
- 12) dyrektywę (UE) 2019/904 z 5.06.2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko,
- 13) dyrektywę (UE) 2019/883 z 17.04.2019 r. w sprawie portowych urzędów do odbioru odpadów ze statków, zmieniającą dyrektywę 2010/65/UE i uchylającą dyrektywę 2000/59/WE.

Do tego dochodzą bezpośrednio obowiązujące rozporządzenia, spośród których szczególnie istotne znaczenie dla odpadów mają:

- rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z 21.10.2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi,
- rozporządzenie Rady (UE) 2017/997 z 8.06.2017 r. zmieniające załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz.Urz. UE L 150, s. 1),
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 440/2008 z 30.05.2008 r. ustalające metody badań zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) (Dz.Urz. UE L 142, s. 1).

11. Jak łatwo zauważyć, na poziomie unijnym mamy do czynienia już z trzecią dyrektywą ramową o odpadach. Pierwszą była dyrektywa 75/442/EWG z 15.07.1975 r., drugą dyrektywa 2006/12/WE z 5.04.2006 r., trzecią aktualna dyrektywa 2008/98/WE z 19.11.2008 r. Tej ostatniej należy w tym miejscu poświęcić nieco więcej uwagi.

Dyrektywa 2008/98/WE składa się z obszernego 49-punktowego wstępu oraz 43 artykułów w następującym układzie:

Rozdział I. Przedmiot, zakres i definicje

- Artykuł 1. Przedmiot i zakres zastosowania
- Artykuł 2. Wyłączenie z zakresu zastosowania
- Artykuł 3. Definicje
- Artykuł 4. Hierarchia postępowania z odpadami
- Artykuł 5. Produkty uboczne
- Artykuł 6. Utrata statusu odpadu
- Artykuł 7. Wykaz odpadów

Rozdział II. Wymagania ogólne

- Artykuł 8. Rozszerzona odpowiedzialność producenta
- Artykuł 9. Zapobieganie powstawaniu odpadów
- Artykuł 10. Odzysk
- Artykuł 11. Ponowne wykorzystanie i recykling
- Artykuł 12. Unieszkodliwianie
- Artykuł 13. Ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska
- Artykuł 14. Koszty

Rozdział III. Gospodarowanie odpadami

- Artykuł 15. Odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami
- Artykuł 16. Zasada samowystarczalności i bliskości
- Artykuł 17. Kontrola odpadów niebezpiecznych
- Artykuł 18. Zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych
- Artykuł 19. Oznakowywanie odpadów niebezpiecznych
- Artykuł 20. Odpady niebezpieczne wytwarzane w gospodarstwach domowych
- Artykuł 21. Oleje odpadowe
- Artykuł 22. Bioodpady

Rozdział IV. Zezwolenia i rejestracje

- Artykuł 23. Wydawanie zezwoleń
- Artykuł 24. Zwolnienia od wymogu posiadania zezwolenia
- Artykuł 25. Warunki zwolnienia
- Artykuł 26. Rejestracja
- Artykuł 27. Standardy minimalne

Rozdział V. Plany i programy

- Artykuł 28. Plany gospodarki odpadami

Artykuł 29. Programy zapobiegania powstawaniu odpadów

Artykuł 30. Ocena i przegląd planów i programów

Artykuł 31. Udział społeczeństwa

Artykuł 32. Współpraca

Artykuł 33. Informacje, które mają zostać przedłożone Komisji

Rozdział VI. Inspekcje i dokumentacja

Artykuł 34. Inspekcje

Artykuł 35. Prowadzenie ewidencji

Artykuł 36. Egzekwowanie i sankcje

Rozdział VII. Przepisy końcowe

Artykuł 37. Sprawozdawczość i przegląd

Artykuł 38. Interpretacja i dostosowanie do postępu technicznego

Artykuł 39. Procedura komitetu

Artykuł 40. Transpozycja

Artykuł 41. Uchylenie i przepisy przejściowe

Artykuł 42. Wejście w życie

Artykuł 43. Adresaci.

Kilka szczególnie istotnych myśli zasygnalizowanych we wstępie i rozwiniętych w artykułach, wyrażających podstawowe idee dyrektywy, wymaga wypunktowania:

- naczelnym priorytetem w gospodarce odpadami powinno być zapobieganie ich powstawaniu, a ponowne wykorzystanie i recykling materiałów powinny mieć pierwszeństwo przed odzyskiem energii z odpadów, o ile i tylko w takim zakresie, w jakim są najbardziej ekologiczne z dostępnych metod;
- koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystanie zasobów podczas całego ich cyklu życia, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling;
- Unia Europejska powinna zbliżyć się do „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu;
- konieczne jest zaostrożenie przepisów dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz wprowadzenie wymogu zobowiązującego go

państwa członkowskie do opracowywania programów zapobiegania powstawaniu odpadów, koncentrujących się na kluczowych elementach oddziaływania na środowisko oraz uwzględniających cały cykl życia tych produktów i materiałów; takie środki powinny zmierzać do przerwania związku pomiędzy wzrostem gospodarczym a skutkami dla środowiska związanymi z wytwarzaniem odpadów;

- państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, które w przypadku naruszenia przepisów dyrektywy należy nakładać na osoby fizyczne i prawne odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami.

12. Na tle unijnego prawa dotyczącego odpadów pojawia się dość istotny problem interpretacji prawa polskiego „przez pryzmat” prawa unijnego. Dotyczy on, rzecz prosta, dyrektyw, a nie rozporządzeń, które obowiązują bezpośrednio, a ustawodawca krajowy nie tylko nie musi, ale nawet nie może powtarzać materialnych przepisów rozporządzeń (może tylko regulować sankcje bądź kwestie organizacyjne). Autorzy powoływanego już podręcznika piszą, że polskie przepisy wydane w celu przetransponowania dyrektyw (a ogromna większość przepisów polskich z zakresu ochrony środowiska wydanych po 2001 r. taki cel sobie stawia) tracą swoją samoistość i nie mogą być interpretowane w oderwaniu od dyrektywy, którą transponują – nawet gdyby ich dosłowne brzmienie sugerowało inną treść⁴⁷. Jeżeli nawet jest to pogląd co do zasady trafny, to nie można pozostawić go bez szerszego komentarza, a zwłaszcza bez próby odpowiedzi na pytanie: czy zawsze tak jest? Każdy organ stosujący prawo (od wójta po ministra, od sądu rejonowego po Sąd Najwyższy) jest upoważniony i zobowiązany do interpretowania przepisów prawnych, a wykładnia językowa (zwana niekiedy wykładnią gramatyczno-logiczną) ma pierwszeństwo przed innymi metodami wykładni. Jeżeli urzędnik w gminie (bądź sędzia w sądzie rejonowym) bierze do ręki polską ustawę o odpadach, to zauważa od razu odnośnik do tytułu: „Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw”, po czym następuje wyliczenie. Czyżby ów urzędnik miał

⁴⁷ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 286–287.

„sprawdzać” ustawodawcę polskiego, czy ten aby prawidłowo wdrożył dyrektywy? Naszym zdaniem urzędnik ma prawo ufać swemu ustawodawcy i interpretować przepis tak, jak został napisany, nawet gdyby zachodziły jakieś wątpliwości co do zgodności z dyrektywą. Problem zgodności z dyrektywą może się pojawić, ale chyba na poziomie znacznie wyższym, np. w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym; w takiej sytuacji zgodzilibyśmy się z autorami powoływanego podręcznika. Ale urzędnik w gminie czy starostwie bądź sędzia w sądzie rejonowym mają interpretować przepisy polskie tak, jak zostały one napisane w polskiej ustawie. Innymi słowy, polski urzędnik jest zobowiązany ufać polskiemu ustawodawcy, że prawidłowo wdrożył dyrektywę, a jeżeli ustawodawca uczynił to nieprawidłowo, to właściwą drogą jest nowelizacja ustawy polskiej, choć nie wykluczalibyśmy, chyba jednak na wyższym szczeblu, a przede wszystkim w postępowaniu sądowym, takiej interpretacji polskiego przepisu, która, nawet wbrew jego brzmieniu, sięga do dyrektywy.

13. Przechodząc do omówienia prawa polskiego, należy od razu wskazać, że prawo dotyczące odpadów nie ogranicza się do ustawy z 12.12.2012 r., lecz obejmuje także inne akty prawne ważne dla postępowania z odpadami. Nasuwa się od razu pytanie, jak nazwać zbiór przepisów dotyczących odpadów. W piśmiennictwie pojawił się termin „prawo odpadowe”⁴⁸. Ta zbitka wyrazowa wydaje nam się mocno niefortunna, gdyż sugeruje, że mamy do czynienia z jakąś „pozostałością po porządnej legislacji”, a przecież zupełnie nie o to chodzi. Dlatego byłibyśmy skłonni użyć bądź dopełniacza „prawo odpadów”, bądź miejscownika „prawo o odpadach”. Bardziej uzasadniony wydaje nam się drugi wariant, wobec czego będziemy się posługiwać terminem „prawo o odpadach”.
14. Trzonem tak rozumianego prawa o odpadach jest bezspornie ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach. Ta ustawa jest wszakże – używając czysto umownego, ale obrazowego określenia – „obudowana”, i to „z góry”, „z dołu” i „z boku”.

⁴⁸ Tak np. Z. Bukowski, *Nowości w prawie odpadowym w 2013 r.*, „Recykling” 2013/1, s. 15–16.

Używając określenia „obudowana z góry”, mamy na uwadze ustawę z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (wielką literą jako tytuł ustawy), niewątpliwie podstawową w dziedzinie prawa ochrony środowiska (małą literą jako oznaczenie dziedziny prawa). Należy wszakże zauważyć pewną różnicę w określeniu relacji między ustawą o odpadach a ustawą – Prawo ochrony środowiska, polegającą na tym, że:

- w poprzedniej ustawie z 27.04.2001 r. o odpadach znajdował się art. 1 ust. 2, który głosił, że przepisy ustawy nie naruszają postanowień działu II w tytule I ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska; ten dział II, obejmujący art. 3–12, jest zatytułowany „Definicje i zasady ogólne”,
- w obowiązującej ustawie z 14.12.2012 r. o odpadach nie ma odpowiednika art. 1 ust. 2 jej poprzedniczki.

Powstaje pytanie, co z tego wynika. W komentarzu do poprzedniej ustawy o odpadach przedstawiono zapatrywanie, że postanowienia ustawy – Prawo ochrony środowiska stosują się do odpadów w co najmniej trzech aspektach:

- do postępowania z odpadami stosuje się definicje i zasady ogólne Prawa ochrony środowiska,
- pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest pozwoleniem emisyjnym w rozumieniu Prawa ochrony środowiska,
- tak istotne środki prawne dotyczące postępowania z odpadami, jak opłaty, opłaty podwyższone, administracyjne kary pieniężne, zostały uregulowane nie w ustawie o odpadach, lecz w Prawie ochrony środowiska⁴⁹.

Pominięcie odpowiednika art. 1 ust. 2 poprzedniej ustawy o odpadach w ustawie obowiązującej zostało w piśmiennictwie ocenione negatywnie, zarówno z punktu widzenia systemowego (określenia nieformalnej hierarchii aktów prawnych w zakresie ochrony środowiska), jak i formalnego (niemożność jednoznacznego i bezpośredniego zastosowania licznych definicji znajdujących się w ustawie – Prawo

⁴⁹ W. Radecki, *Ustawa o odpadach...*, 2008, s. 53–54.

ochrony środowiska do siatki pojęciowej stosowanej na gruncie ustawy o odpadach)⁵⁰.

Nie sądzimy, aby pogląd ten był trafny. Relacje między ustawą – Prawo ochrony środowiska a ustawą o odpadach zostały już dawno teoretycznie ustalone, ustawa – Prawo (wielką literą) ochrony środowiska jest ustawą podstawową w dziedzinie prawa (małą literą) ochrony środowiska, natomiast ustawa o odpadach dotyczy jednego z ważniejszych segmentów prawa ochrony środowiska. Dlatego nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości, że do ustawy o odpadach stosują się zarówno definicje, jak i zasady ujęte w Prawie ochrony środowiska.

15. Używając określenia „obudowana z dołu”, mamy na uwadze przepisy dotyczące niektórych rodzajów odpadów. Zauważyć należy, że sama ustawa o odpadach zawiera dział VII zatytułowany „Szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów”, a w nim przepisy dotyczące:

- PCB oraz odpadów zawierających PCB (art. 85–89),
- olejów odpadowych (art. 90–93),
- odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych (art. 94 i 95),
- komunalnych osadów ściekowych (art. 96),
- odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów (art. 97–100),
- odpadów z wypadków (art. 101),
- odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 101a),
- odpadów metali (art. 102).

To jednak nie jest najważniejsze. Chodzi o to, że postępowanie z niektórymi odpadami jest uregulowane w ustawach odrębnych, wyraźnie wskazanych w samej ustawie o odpadach. Chodzi o następujące akty prawne:

- ustawę z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.),

⁵⁰ Z. Bukowski, *Zakres nowej ustawy o odpadach*, „Recykling” 2013/2, s. 16–17.

- ustawę z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.),
- ustawę z 11.05.2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1903 ze zm.),
- ustawę z 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.),
- ustawę z 11.09.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1893 ze zm.),
- ustawę z 10.07.2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1972),
- ustawę z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1113).

Jest rzeczą w istocie techniki legislacyjnej, czy przepisy dotyczące odpadów określonych w tych siedmiu ustawach znalazłyby się w samej ustawie o odpadach, czy w ustawach odrębnych. Ustawodawca polski zdecydował się na regulację w ustawach odrębnych, co być może jest rozwiązaniem sensownym, ale można sobie wyobrazić inne. Nie byłoby wykluczone rozwiązanie polegające na uchwaleniu jednej ustawy pod tytułem „Prawo o odpadach”, zawierającej przepisy ustawy z 14.12.2012 r. oraz przepisy tych siedmiu ustaw. Rozmiar takiej ustawy byłby jednak gigantyczny, przekraczający co najmniej dwukrotnie rozmiar ustawy podstawowej, jaką jest ustawa – Prawo ochrony środowiska.

- 16.** Używając określenia „obudowana z boku”, mamy na uwadze trzy kwestie.

Po pierwsze, prawo dotyczące odpadów stwarza zupełnie odrębny reżim postępowania z takimi odpadami, jak:

- odpady promieniotwórcze będące przedmiotem ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1941),
- odpady zatapiane ze statków, których autonomiczna regulacja znajduje się w ustawie z 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. z 2020 r. poz. 1955),