

Prawna reglamentacja postępowania z odpadami

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Prawna reglamentacja możliwości prowadzenia określonych działań jest instytucją prawną służącą ochronie pewnych uznanych wartości, które mogłyby być narażone na uszczerbek w wyniku prowadzenia takich działań. W takim sensie „wartościami chronionymi” będą pewne dobra chronione normatywnie, a więc prawnie wskazane, wraz z ustaleniem narzędzi prawnych służących ich ochronie, w tym i narzędzi reglamentacyjnych. Opracowanie odwołuje się do wartości chronionych „przepisami o odpadach”, a więc przepisami zaliczanymi do prawnej ochrony środowiska. To ostatnie założenie ma znaczenie przede wszystkim z tego względu, że dość ściśle powiązanie wewnętrzne przepisów dotyczących ochrony środowiska oznacza, że w postępowaniu z odpadami w pierwszym rzędzie chronione są wartości podlegające ochronie ogólnej, w całym systemie prawnej ochrony środowiska. Założenie poszukiwania wartości chronionych w obowiązujących regulacjach prawnych (normatywnie określonych wartości chronionych) wymaga analizy zarówno regulacji wewnętrznych, jak i międzynarodowych, ograniczając się tu przede wszystkim do prawa UE. Punktem wyjścia muszą być ogólne przepisy o ochronie środowiska mające odniesienie także do postępowania z odpadami. Ogólne cele ochrony środowiska, wskazujące konieczność ochrony określonych wartości, oparte obecnie na idei ograniczonego antropocentryzmu, w centrum stawiają dobro człowieka w postaci jego życia i zdrowia, zakładając jednak potrzebę utrzymania pewnego stanu środowiska korzystnego z punktu widzenia dobra człowieka, ale uwzględniającego także i dobro samego środowiska.

Od razu na początku należy zauważyć, że przedmiotem opracowania jest reglamentacja postępowania z odpadami, a więc substancjami czy przedmiotami, które uzyskały taki status na podstawie odpowiednich przepisów, w szczególności zawartych w Odpady¹, w której znajduje się także definicja tego pojęcia (art. 3 ust. 1 pkt OdpadyU). Definicja była już niejednokrotnie przedmiotem rozważań doktryny i orzecznictwa i zakładam, że nie wymaga ona w niniejszym opracowaniu dalszych analiz, wystarczy odesłanie do tych ustaleń².

Specyficzną cechą zagadnień związanych z postępowaniem z odpadami, ale i niektórych innych regulacji środowiskowych, jest to, że regulacje prawne związane z ochroną wartości charakterystycznych dla regulacji o ochronie środowiska, w tej grupie przepisów w szczególności sposób ingerują w prowadzenie działalności gospodarczej. W konsekwencji powstaje konflikt wartości chronionych prawem, czyli konflikt pomiędzy wartościami chronionymi przepisami środowiskowymi a chronioną Konstytucją RP wartością w postaci wolności działalności gospodarczej. Przepisy dotyczące postępowania z odpadami

¹ Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.).

² Zob. w szczególności ustalenia dokonane w tych kwestiach przez autora oraz powoływane opracowania doktryny i orzecznictwo sądów polskich i europejskich we wcześniejszej monografii – *M. Górski, Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021, rozdz. 1, pkt 1, s. 8 i n.

ingerują bowiem w tę swobodę, chroniąc pewne wartości w ramach systemów ochrony środowiska, nie tylko w kontekście działalności wpływającej na środowisko poprzez wytwarzanie odpadów, ale także działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami, w szczególności ich przetwarzaniu; wynika to ze specyfiki przedmiotu tej działalności, jakim są odpady. Reglamentacja postępowania z odpadami jest przejawem reglamentacji administracyjnej ukierunkowanej na ochronę dobra powszechnego *sensu largo*, którym jest porządek zbiorowy (publiczny)³, w tym przypadku związany przede wszystkim właśnie z ochroną środowiska. Posiadanie zezwolenia jest wymagane ze względu na istnienie w porządku prawnym zakazu „represyjnego” czy „prewencyjnego” – nie wolno prowadzić określonej działalności, potencjalnie szkodliwej, bez wcześniejszego sprawdzenia, czy będzie prowadzona w sposób bezpieczny. Potrzeba istnienia zakazu prewencyjnego wynika więc z celowości poddania zachowań nim objętych wstępnej kontroli administracyjnej.

Wydawanie odpowiednich decyzji jest domeną aparatu państwa (aparatu administracji publicznej) a wykonywanie takich zadań jest wykonywaniem zadań państwa w zakresie ochrony środowiska. Przypomnieć tu można, że w rozumieniu art. 5 Konstytucji RP⁴ ochrona środowiska jest jednym z podstawowych zadań państwa, zaliczanym do tzw. funkcji organicznych⁵. W świetle dalszych przepisów tego aktu (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) ochrona środowiska, w skład której wchodzi zarówno zapewnienie wszystkim obywatelom bezpieczeństwa ekologicznego, jak i utrzymanie równowagi przyrodniczej w środowisku, obciąża przede wszystkim organy władzy publicznej. Zaadresowanie w sposób ogólny zadań związanych z ochroną środowiska do organów władzy publicznej, a w szczególności organów administracji publicznej⁶, oczywiście wymaga skonkretyzowania właściwości poszczególnych organów w określonych sprawach, co czynią ustawy szczegółowe i o czym, w kontekście przede wszystkim OdpadyU⁷, dalej. Podkreślić trzeba, że takie właśnie konstytucyjne ujęcie zadań organów państwa, w tym organów administracji publicznej, przesądza o aktywnej roli wszelkich organów państwa w ochronie środowiska, czyli realizowaniu przez nie ochrony środowiska jako funkcji nie tylko zachowawczej, ale także, a nawet przede wszystkim, kształtującej. Bardzo istotne znaczenie ma także funkcja reglamentacyjna zawierająca w sobie specyficzną formułę funkcji nadzorczej w odniesieniu m.in. do sprawowania, w zakresie przewidzianym prawem, nadzoru nad działaniami innych podmiotów mającymi wpływ na stan środowiska, zaś w zakresie analizowanym dalej nadzoru w pierwszym rzędzie prewencyjnego.

³ Tak C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1988, s. 78.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ Zob. M. Górski, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, kom. do art. 5, 74, 86.

⁶ Pod pojęciem organu administracji publicznej są tu rozumiane, zgodnie z przyjmowanymi założeniami teorii prawa administracyjnego, organy stanowiące wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzone na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany, działające w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego (będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie), wykonujące zadania publiczne zaliczane do ochrony środowiska.

⁷ Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.).

Organy administracji publicznej wykonują w dziedzinie ochrony środowiska bardzo zróżnicowane zadania, posługując się praktycznie całym katalogiem dopuszczanych przez prawo form działania. Zadania te dotyczą jednak wspólnego przedmiotu oddziaływania, czyli środowiska. Wszystkie współczesne poglądy podkreślają konieczność całościowego spojrzenia na problem – środowisko jest jednością, korzystanie z niego wywołuje skutki w wielu różnych jego elementach, podobnie działania ograniczające skutki w jednym z elementów środowiska mają wpływ na inne. Podejście to pozwoliło na skonstruowanie powszechnie uznawanej zasady, określającej sposób podejścia do problemów ochrony środowiska, nazywanej zasadą kompleksowości ochrony, uwidocznionej chociażby w art. 11 TFUE⁸. Podobne założenie przyjmuje art. 5 PrOchrŚrod⁹, w kontekście traktowania środowiska jako całości. Ochrona środowiska ma być więc ochroną kompleksową i taki sposób rozumienia tego pojęcia przyjmuje prawo polskie w definicji zawartej w art. 3 pkt 13 PrOchrŚrod, przy czym ta kompleksowość powinna się odzwierciedlać także w działaniach aparatu zarządzającego środowiskiem – to, że głównym przedmiotem takiego działania są np. odpady (postępowanie z nimi), nie zwalnia z konieczności pamiętania o kumulatywnych, powiązanych z innymi, oddziaływaniach na środowisko i całościowo badanych konsekwencjach danej działalności. Określoną rolę w zapewnianiu takiego kompleksowego podejścia odgrywają także kompetencje reglamentacyjne i nadzorcze organów administracji publicznej, których wykorzystywanie jest obowiązkiem, a nie uprawnieniem danego organu. Sam zaś nadzór nad wykonywaniem obowiązków związanych z prawidłowym postępowaniem z odpadami ma oczywisty wpływ na stan różnych elementów środowiska, a także zdrowie, a nawet w szczególnych przypadkach życie ludzi.

W obecnym podejściu do problemów związanych z wytwarzaniem odpadów i ich zagospodarowaniem zwraca się coraz mocniej uwagę na nadmierną eksploatację zasobów środowiska, często o rabunkowym charakterze. Uznaje się takie działania za naruszające jedno z podstawowych dóbr chronionych przepisami środowiskowymi, jakim jest integralność środowiska jako całości, jego wewnętrzna równowaga, zdolność do samoodnawiania się oraz długotrwałego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb człowieka. W takim ujęciu wzrastająca ilość odpadów jest z jednej strony traktowana jako jeden z efektów właśnie rabunkowej wręcz eksploatacji środowiska, z drugiej natomiast nieprawidłowa gospodarka odpadami, niepozwalająca na przywracanie środowisku bądź gospodarce zawartych w nich zasobów, jest także działaniem naruszającym wspomniane dobro chronione.

Specyfiką ochrony ustalonych wartości w przepisach dotyczących odpadów jest potrzeba realizowania tej ochrony w kilkuaspektowym wymiarze. Z jednej strony wchodzi w grę możliwe negatywne oddziaływania odpadów na chronione wartości w procesach wytwarzania odpadów, gdzie problemem jest zarówno ilość, jak i jakość powstających odpadów (zwłaszcza w odniesieniu do zawartości określonych substancji i właściwości niektórych rodzajów odpadów, uznawanych za niebezpieczne, bo powodujących szczególnie negatywne oddziaływanie na człowieka bądź elementy środowiska). Ochrona analizowanych

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 47). W kontekście uwzględniania wymagań ochrony środowiska we wszelkich działaniach UE mogących mieć wpływ na stan środowiska.

⁹ Ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

wartości polega wówczas zwłaszcza na dążeniu do ograniczania ilości wytwarzanych odpadów, przede wszystkim właśnie odpadów niebezpiecznych – jest to więc ochrona przed oddziaływaniem powodowanym bezpośrednio przez same odpady.

Kolejnym elementem działań ochronnych jest ochrona przed negatywnymi dla życia lub zdrowia ludzi oraz środowiska skutkami działań polegających na gospodarowaniu odpadami. Zgodnie bowiem z wymaganiami prawnymi odpady wytworzone muszą być zagospodarowane, jednak zagospodarowanie to musi być prowadzone w sposób bezpieczny. Chodzi tu przede wszystkim o skutki typu emisyjnego, powstające wskutek prowadzenia procesów przetwarzania odpadów, transportu bądź zbierania odpadów.

Następną specyfiką ochrony wartości w przepisach odnoszących się do odpadów jest zwrócenie istotnej uwagi na ochronę zasobów środowiska poprzez oszczędności w ich zużyciu i racjonalizację użytkowania. Zagadnienie to pojawia się również m.in. w regulacjach związanych z gospodarowaniem wodami czy kopalinami użytecznymi, tym niemniej w regulacjach dotyczących odpadów zyskuje w ostatnim czasie nową rangę. Podkreśla się, że ochrona zasobów środowiska może być skutecznie realizowana poprzez optymalizację wykorzystania zasobów poprzez zmniejszanie ilości wytwarzanych odpadów, ale także poprzez spowodowanie powrotu zasobów zawartych w odpadach do ponownego wykorzystania, a tym samym oszczędność w wykorzystywaniu zasobów pierwotnych (idea gospodarki o obiegu zamkniętym), co powinno obecnie stać się priorytetem¹⁰.

Warto także zauważyć, że kształt i treść przepisów dotyczących postępowania z odpadami jest determinowana bardzo rozbudowanym zespołem czynników zewnętrznych, poddanych szczegółowej i wartościowej analizie przez *J.S. Kierzkowską*, do którego to opracowania w tym miejscu wystarczyłoby odesłać¹¹.

Reglamentacja postępowania z odpadami, rozumiana jako obowiązek uzyskania zgody na prowadzenie działań związanych z odpadami, ma już swoją historię, chociaż krótszą niż reglamentacja innych oddziaływań na środowisko (odprowadzanie gazów i pyłów do powietrza¹² czy ścieków do wód¹³). W odniesieniu do postępowania z odpadami reglamentacja dotycząca prowadzenia tego rodzaju działań pojawiła się w postanowieniach ustawy z 1997 r. o odpadach¹⁴, najpierw w odniesieniu do postępowania z odpadami niebezpiecznymi (w szczególności art. 8, 9, 11, 43), od kwietnia 2000 r.¹⁵ także do postępowania z odpadami innymi niż niebezpieczne (art. 11 ust. 9a). Podstawowym celem reglamentacji było od początku i jest nadal uzyskanie możliwości sprawowania wstępnego nadzoru

¹⁰ Szerzej zob. *M. Górski*, Wartości chronione w przepisach o odpadach, w: *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.

¹¹ Zob. *J.S. Kierzkowska*, *Czynniki sfery zewnętrznej wpływające na kształt prawa w zakresie gospodarowania odpadami*, Gdańsk 2018.

¹² Art. 30 ustawy z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6) czy jeszcze wcześniej art. 13 ustawy z 21.4.1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz.U. z 1966 r. Nr 14, poz. 87).

¹³ Art. 12 ustawy z 31.1.1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. z 1961 r. Nr 5, poz. 33).

¹⁴ Ustawa z 27.6.1997 r. o odpadach (Dz.U. z 1997 r. Nr 96, poz. 592 ze zm.).

¹⁵ Art. 1 pkt 7 lit. c ustawy z 3.3.2000 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2000 r. Nr 22, poz. 272).

nad działaniami odnoszącymi się do odpadów, wstępnego, czyli realizowanego jeszcze na etapie, kiedy działania te jeszcze nie są prowadzone, są działaniami dopiero zamierzonymi. Jej uzasadnieniem jest zapobieżenie lub co najmniej maksymalnie możliwe ograniczenie powstawania uciążliwości dla ludzi lub środowiska, jakie tego rodzaju działania mogą powodować. Oczywiście nie jest to jedyne narzędzie prawne, za pomocą którego tego rodzaju efekty mają być osiągnięte, jest to jednak narzędzie traktowane jako jedno z najważniejszych.

Reglamentacja postępowania z odpadami może mieć formę uproszczoną, polegającą na określeniu bezpośrednio w ustawie pewnych wymagań dotyczących prowadzenia określonych działań związanych z odpadami, bez konieczności uzyskiwania indywidualnej zgody na prowadzenie takich działań, bądź formę pełną, opierającą się także na konieczności uzyskania zgody administracyjnej, mającej z reguły postać decyzji administracyjnej. Obowiązek uzyskania od organu administracji zgody na prowadzenie działań związanych z odpadami może polegać na uzyskaniu zgody na wytwarzanie odpadów, zgody na ich zbieranie bądź też zgody na przetwarzanie.

Zgoda na wytwarzanie odpadów ma od wejścia w życie OdpadyU postać pozwolenia emisyjnego, wydawanego w oparciu o PrOchrŚrod, dotyczącego odpadów wytwarzanych w związku z funkcjonowaniem instalacji (zgodnie z definicją „instalacji” z art. 3 pkt 6 PrOchrŚrod). Zgodnie z przepisami PrOchrŚrod może to być pozwolenie sektorowe (na wytwarzanie odpadów), wymagane przy spełnieniu kryteriów wskazanych w art. 180a PrOchrŚrod (ilość wytwarzanych odpadów), bądź też pozwolenie zintegrowane, wymagane dla instalacji wyluczonych w rozporządzeniu wykonawczym¹⁶; dla powstania obowiązku uzyskania tej ostatniej decyzji ilość przewidzianych do wytworzenia odpadów nie ma znaczenia. Jeżeli wytwórca odpadów prowadzi także działania związane z ich przetwarzaniem, możliwe jest włączenie zgody na przetwarzanie do pozwolenia emisyjnego (art. 45 ust. 4 i 5 OdpadyU; przepis dotyczy oczywiście tylko pozwolenia sektorowego na wytwarzanie odpadów, pozwolenie zintegrowane ze względu na swój charakter obejmuje całość oddziaływań na środowisko). Prowadzący instalację wymagającą pozwolenia zintegrowanego, wytwarzający czy też przetwarzający bądź zbierający odpady, jest zwolniony z obowiązku uzyskania zgody na przetwarzanie lub zbieranie odpadów (art. 45 ust. 1 pkt 4 OdpadyU). Wynika to z art. 202 ust. 4 PrOchrŚrod, który zakłada, że w pozwoleniu zintegrowanym powinny zostać ustalone warunki wytwarzania i sposoby postępowania z odpadami zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, przy czym nie zależy to od istnienia obowiązku uzyskania dla danej instalacji pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

Jak więc widać z powyższego bardzo wstępnego przeglądu reglamentacji postępowania odpadami, w szczególności w postaci obowiązku uzyskania zgody administracyjnej na prowadzenie działań związanych z odpadami, jest formułą dość rozbudowaną, opartą o wiele przepisów zawartych nie tylko w ustawie o odpadach, skonstruowanych zwykle w sposób skomplikowany, trudny w interpretacji i stosowaniu. Te stwierdzenia są wystarczającą podstawą do podjęcia próby możliwie kompleksowego spojrzenia na regulacje prawne dotyczące właśnie reglamentacji postępowania z odpadami, prowadzonego jed-

¹⁶ Obecnie rozp. MŚ z 27.8.2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1169).

nak przede wszystkim w odniesieniu do ogólnych regulacji tego zagadnienia. Chodzi tu o regulacje zawarte w OdpadyU i PrOchrŚrod obejmujących narzędzia prawne w postaci decyzji administracyjnych reglamentujących wytwarzanie odpadów, a w szczególności prowadzenie gospodarowania odpadami. Ze względu na zakładane ramy opracowania pominięte zostały natomiast regulacje prawne o charakterze reglamentacyjnym zawarte w innych ustawach dotyczących postępowania z odpadami.

Opracowanie poniższe oparte zostało przede wszystkim na wykładni obowiązujących przepisów, przede wszystkim prawa polskiego, ale z uwzględnieniem odpowiednich regulacji unijnych, a także na literaturze zagadnienia i orzecznictwie sądowym, głównie polskich sądów administracyjnych, a także sądów unijnych. Wykorzystane zostały także materiały autora będące podstawą do licznych szczegółowych komentarzy do ustawodawstwa poświęconego problematyce postępowania z odpadami, publikowanych w latach 2012–2025 na łamach Przeglądu Komunalnego. Świadomie nie zostały objęte opracowaniem analizy o charakterze prawnoporównawczym ze względu na założenie, że najpierw należy w miarę systematycznie opracować podjęte zagadnienia na gruncie prawa krajowego, a w następnej kolejności podjąć ewentualne próby badań porównawczych, pozostawiając tu pole do działania także dla innych autorów.

Wykładnia przepisów będzie w sporym zakresie wykładnią celowościową, albowiem m.zd. jest to formuła wykładni, która w odniesieniu do przepisów o ochronie środowiska, w tym przepisów o odpadach, powinna odgrywać istotną, a może nawet wiodącą rolę. Uzasadnieniem są po pierwsze wskazane wyżej cele społeczne, jakie przepisy te powinny osiągać, bo po to są tworzone. Szczególne znaczenie wykładni celowościowa powinna mieć w odniesieniu do przepisów prawa wewnętrznego przyjmowanych dla transpozycji wymagań prawa unijnego, a taki właśnie charakter ma zdecydowana większość regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska, w tym regulacje dotyczące postępowania z odpadami. Państwo członkowskie ma obowiązek przestrzegania prawa unijnego, co nie oznacza wyłącznie obowiązku przestrzegania przez organy państwa aktów obowiązujących bezpośrednio, czy dokonania transpozycji do prawa wewnętrznego aktów tego wymagających, ale także obowiązek interpretowania i stosowania prawa wewnętrznego w sposób nienaruszający wymagań wynikających z prawa unijnego (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Stosowanie przepisów prawa wewnętrznego wymaga więc odwoływania się do ich źródła w postaci prawa unijnego, a prawo unijne praktycznie zawsze wskazuje cele, dla osiągnięcia których określone przepisy zostały przyjęte. Właściwa transpozycja i implementacja tych przepisów wymaga więc zastosowania wykładni celowościowej, do tych celów się odwołującej¹⁷.

Serdeczne podziękowania składam Szanownym Paniom Profesor recenzującym niniejsze opracowanie – dr hab. *Annie Haładyj* z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i dr hab. *Monice Król* z Uniwersytetu Łódzkiego, których wnikliwie uwagi pozwoliły ulepszyć pierwotny tekst i usunąć różnego rodzaju wątpliwości mogące się pojawić w trakcie poznawania się z nim.

¹⁷ Szersze uzasadnienie tego poglądu autora zob. *M. Górski*, Wykładnia celowościowa (teleologiczna) przepisów o odpadach, w: *P. Manczarski* (red.), *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Poznań–Gniezno 2017.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl