

USTAWA O ODPADACH

Komentarz

Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

4. WYDANIE

Niniejsza **darmowa publikacja** zawiera jedynie fragment pełnej wersji całej publikacji.

Aby przeczytać ten tytuł w pełnej wersji [kliknij tutaj](#).

Niniejsza publikacja może być kopiowana, oraz dowolnie rozprowadzana tylko i wyłącznie w formie dostarczonej przez NetPress Digital Sp. z o.o., operatora [sklepu na którym można nabyć niniejszy tytuł w pełnej wersji](#). Zabronione są jakiegokolwiek zmiany w zawartości publikacji bez pisemnej zgody NetPress oraz wydawcy niniejszej publikacji. Zabrania się jej od-sprzedaży, zgodnie z [regulaminem serwisu](#).

Pełna wersja niniejszej publikacji jest do nabycia w sklepie internetowym [Nexto.pl](#).

USTAWA O ODPADACH

Komentarz

Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

4. WYDANIE

Stan prawny na 3 października 2016 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Sławomir Sobczyk

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.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-778-0

4. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Wstęp	23
CZĘŚĆ I. WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ODPADÓW	27
1. Rozwój przepisów o odpadach	29
2. Miejsce ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym	56
CZĘŚĆ II. KOMENTARZ	89
Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.....	91
DZIAŁ I. PRZEPISY OGÓLNE	93
Rozdział 1. Zakres ustawy	93
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	93
Art. 2. [Wyłączenie stosowania]	94
Rozdział 2. Objasnienia określeń ustawowych	110
Art. 3. [Definicje]	110
Rozdział 3. Katalog odpadów i zmiana statusu odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne	117
Art. 4. [Klasyfikacja odpadów]	117
Art. 5. [Zakaz zmiany klasyfikacji]	124
Art. 6. [Odpady niebezpieczne]	125
Art. 7. [Dozwolona zmiana klasyfikacji]	125
Art. 8. [Zgłoszenie zmiany klasyfikacji]	127
Art. 9. [Informacje o zmianie klasyfikacji]	129

Rozdział 4. Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny	132
Art. 10. [Warunki uznania za produkt uboczny]	132
Art. 11. [Zgłoszenie uznania za produkt uboczny]	133
Art. 12. [Informacje o uznaniu za produkt uboczny]	135
Art. 13. [Powrót do uznania za odpady]	136
Rozdział 5. Utrata statusu odpadów	137
Art. 14. [Przesłanki utraty statusu odpadów]	137
Art. 15. [Zakazy magazynowania]	141
DZIAŁ II. ZASADY OGÓLNE GOSPODARKI ODPADAMI	143
Rozdział 1. Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz środowiska	143
Art. 16. [Zasada ochrony]	143
Rozdział 2. Hierarchia sposobów postępowania z odpadami ...	145
Art. 17. [Sposoby postępowania z odpadami]	145
Art. 18. [Obowiązki posiadaczy odpadów]	149
Art. 19. [Obowiązki organów administracji publicznej]	151
Rozdział 3. Zasada bliskości	153
Art. 20. [Zakres zasady bliskości]	153
Rozdział 4. Postępowanie z odpadami niebezpiecznymi	158
Art. 21. [Mieszanie odpadów niebezpiecznych]	158
Rozdział 5. Koszty gospodarowania odpadami	160
Art. 22. [Ponoszenie kosztów]	160
Rozdział 6. Zbieranie i transport odpadów	160
Art. 23. [Zbieranie odpadów]	160
Art. 24. [Transport odpadów]	163
Rozdział 7. Magazynowanie odpadów	165
Art. 25. [Warunki magazynowania]	165
Rozdział 8. Usuwanie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania	168
Art. 26. [Obowiązek usuwania odpadów]	168
Rozdział 9. Przekazywanie odpadów i przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami	173
Art. 27. [Przekazywanie odpadów i jego konsekwencje]	173

Art. 28. [Przeniesienie odpowiedzialności w lokalu wspólnym]	178
Rozdział 10. Przetwarzanie odpadów w instalacjach i urządzeniach	179
Art. 29. [Instalacje i urządzenia]	179
Art. 30. [Zakaz przetwarzania poza instalacjami lub urządzeniami]	180
Art. 31. [Spalanie odpadów]	182
Rozdział 11. Wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów	185
Art. 32. [Przesłanki i procedury wstrzymania działalności]	185
Rozdział 12. Postępowanie z odpadami	189
Art. 33. [Obowiązki posiadacza odpadów]	189
DZIAŁ III. PLANY GOSPODARKI ODPADAMI	193
Art. 34. [Opracowywanie planów]	193
Art. 35. [Zawartość planów]	197
Art. 35a. [Plan inwestycyjny]	211
Art. 36. [Krajowy i wojewódzki plan gospodarki odpadami]	212
Art. 37. [Aktualizacja planów]	216
Art. 38. [Uchwała w sprawie wykonania planu wojewódzkiego]	216
Art. 38a. [Konsekwencje nieuwjęcia instalacji w planie]	226
Art. 39. [Sprawozdania z realizacji planów]	227
Art. 40. [Delegacja ustawowa]	228
DZIAŁ IV. UPRAWNIENIA WYMAGANE DO GOSPODAROWANIA ODPADAMI ORAZ PROWADZENIE REJESTRU	231
Rozdział 1. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów	231
Art. 41. [Wydawanie zezwoleń]	231
Art. 41a. [Kontrola]	237
Art. 42. [Wnioski o zezwolenia]	238
Art. 43. [Zawartość zezwoleń]	247
Art. 44. [Czas ważności zezwolenia]	249

Art. 45.	[Zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia]	250
Art. 46.	[Odmowa wydania zezwolenia]	260
Art. 47.	[Cofnięcie zezwolenia]	263
Art. 48.	[Wygaśnięcie zezwolenia]	265
Rozdział 2. Rejestr		266
Art. 49.	[Prowadzenie rejestru]	266
Art. 50.	[Wpis do rejestru na wniosek]	268
Art. 51.	[Wpis do rejestru z urzędu]	271
Art. 52.	[Informacje zamieszczane w rejestrze]	273
Art. 53.	[Wniosek o wpis do rejestru]	282
Art. 54.	[Numer rejestrowy]	288
Art. 55.	[Indywidualne konto w bazie danych]	289
Art. 56.	[Obowiązki marszałka województwa]	289
Art. 57.	[Opłata rejestrowa i opłata roczna]	290
Art. 58.	[Wpływy z opłat]	291
Art. 59.	[Zmiana wpisu w rejestrze]	292
Art. 60.	[Wykreślenie z rejestru na wniosek]	293
Art. 61.	[Delegacja ustawowa]	294
Art. 62.	[Odmowa wpisu do rejestru]	295
Art. 63.	[Umieszczanie numeru rejestrowego na dokumentach]	296
Art. 64.	[Wykreślenie z rejestru z urzędu]	296
Art. 65.	[Kwestie proceduralne]	298
DZIAŁ V. EWIDENCJA ODPADÓW I SPRAWOZDAWCZOŚĆ		300
Rozdział 1. Ewidencja odpadów		300
Art. 66.	[Obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów]	300
Art. 67.	[Dokumenty ewidencyjne]	303
Art. 68.	[Delegacja ustawowa]	305
Art. 69.	[Karta przekazania odpadów]	306
Art. 70.	[Karta ewidencji odpadów]	307
Art. 71.	[Uproszczona ewidencja odpadów]	308
Art. 72.	[Przechowywanie i udostępnianie dokumentów]	309
Rozdział 2. Sprawozdawczość w zakresie produktów, opakowań oraz gospodarki odpadami		310
Art. 73.	[Sprawozdania roczne]	310

Art. 74.	[Sprawozdania organizacji odzysku]	315
Art. 74a.	[Dodatkowe sprawozdania organizacji odzysku sprzętu]	318
Art. 75.	[Sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi]	319
Art. 76.	[Składanie sprawozdań]	323
Art. 77.	[Weryfikacja sprawozdań]	325
Art. 78.	[Przechowywanie i przekazywanie dokumentów]	326
DZIAŁ VI. BAZA DANYCH O PRODUKTACH I OPAKOWANIACH ORAZ O GOSPODARCE ODPADAMI		
		328
Art. 79.	[Baza danych]	328
Art. 80.	[Obowiązki marszałka województwa]	333
Art. 81.	[Administrator bazy]	335
Art. 82.	[Prowadzenie bazy]	335
Art. 83.	[Dostęp do bazy]	336
Art. 84.	[Delegacja ustawowa]	340
DZIAŁ VII. SZCZEGÓLNE ZASADY GOSPODAROWANIA NIEKTÓRYMI RODZAJAMI ODPADÓW		
		341
Rozdział 1. PCB oraz odpady zawierające PCB		
		341
Art. 85.	[Zakaz odzysku PCB]	341
Art. 86.	[Postępowanie z odpadami zawierającymi PCB]	342
Art. 87.	[Unieszkodliwianie PCB]	343
Art. 88.	[Zakaz spalania PCB na statkach]	344
Art. 89.	[Informacje o PCB]	344
Rozdział 2. Oleje odpadowe		
		344
Art. 90.	[Zbieranie olejów odpadowych]	344
Art. 91.	[Przetwarzanie olejów odpadowych]	345
Art. 92.	[Zakaz mieszania olejów odpadowych]	348
Art. 93.	[Zakaz zrzutu olejów odpadowych]	348
Rozdział 3. Odpady medyczne i odpady weterynaryjne		
		348
Art. 94.	[Zakaz odzysku odpadów medycznych i weterynaryjnych]	348
Art. 95.	[Unieszkodliwianie odpadów medycznych i weterynaryjnych]	350

Rozdział 4. Komunalne osady ściekowe	355
Art. 96. [Stosowanie komunalnych osadów ściekowych]	355
Rozdział 5. Odpady pochodzące z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów	362
Art. 97. [Zakaz odprowadzania odpadów do morza]	362
Art. 98. [Przetwarzanie]	363
Art. 99. [Informacje]	364
Art. 100. [Delegacja ustawowa]	365
Rozdział 6. Odpady z wypadków	368
Art. 101. [Gospodarowanie odpadami z wypadków]	368
Rozdział 7. Odpady metali	373
Art. 102. [Zbieranie odpadów metali]	373
DZIAŁ VIII. WYMAGANIA DOTYCZĄCE PROWADZENIA PROCESÓW PRZETWARZANIA ODPADÓW	377
Rozdział 1. Składowanie odpadów	377
Art. 103. [Składowiska odpadów]	377
Art. 104. [Zakazy na składowiskach]	379
Art. 105. [Przekształcanie odpadów przed składowaniem] ...	381
Art. 106. [Składowanie odpadów niebezpiecznych]	381
Art. 107. [Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne]	382
Art. 108. [Składowisko odpadów obojętnych]	384
Art. 109. [Dopuszczenie odpadów do składowania]	384
Art. 110. [Podstawowa charakterystyka odpadów]	385
Art. 111. [Odpady wytwarzane regularnie]	388
Art. 112. [Odpady wytwarzane nieregularnie]	389
Art. 113. [Test zgodności]	389
Art. 114. [Weryfikacja odpadów]	390
Art. 115. [Pobieranie próbek]	391
Art. 116. [Przechowywanie i przekazywanie dokumentów] ..	392
Art. 117. [Kryteria dopuszczania odpadów do składowania]	392
Art. 118. [Delegacja ustawowa]	393
Art. 119. [Dodatkowe obowiązki zarządzającego składowiskiem]	395

Art. 120.	[Odmowa przyjęcia odpadów do składowania]	395
Art. 121.	[Składowanie selektywne]	396
Art. 122.	[Zakazy składowania]	398
Art. 123.	[Budowa i prowadzenie składowiska]	400
Art. 124.	[Prowadzenie składowiska]	401
Art. 125.	[Zabezpieczenie roszczeń]	404
Art. 126.	[Lokalizacja składowiska]	406
Art. 127.	[Pozwolenie na budowę składowiska odpadów]	410
Art. 128.	[Warunki rozpoczęcia prowadzenia składowiska odpadów]	414
Art. 129.	[Instrukcja prowadzenia składowiska odpadów]	415
Art. 130.	[Dodatkowe wymagania i zabezpieczenie roszczeń]	418
Art. 131.	[Zabezpieczenie roszczeń]	418
Art. 132.	[Kierownik składowiska]	420
Art. 133.	[Odrębny monitoring]	420
Art. 134.	[Odmowa zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska]	421
Art. 135.	[Odpowiedzialność zarządzającego składowiskiem]	422
Art. 136.	[Gminne składowisko odpadów]	424
Art. 137.	[Cena za przyjęcie odpadów na składowisko]	425
Art. 138.	[Obowiązek powiadamiania]	427
Art. 139.	[Działania naprawcze]	427
Art. 140.	[Wstrzymanie użytkowania składowiska odpadów]	428
Art. 141.	[Usuwanie przyczyn i skutków zagrożeń]	431
Art. 142.	[Cofnięcie zezwolenia na przetwarzanie odpadów]	432
Art. 143.	[Wydobywanie odpadów ze składowiska]	432
Art. 144.	[Zgoda na wydobywanie odpadów]	433
Art. 145.	[Zakazy wydobywania odpadów]	435
Art. 146.	[Zamknięcie składowiska lub jego części]	436
Art. 147.	[Zgoda na zamknięcie składowiska lub jego części]	438
Art. 148.	[Zamknięcie składowiska lub jego części z urzędu]	439

Art. 149. [Wykonanie zamknięcia składowiska lub jego części]	442
Art. 150. [Koszty]	444
Art. 151. [Zmiana zarządzającego składowiskiem]	445
Art. 152. [Nowy podmiot zarządzający składowiskiem]	447
Art. 153. [Zwrot zabezpieczenia]	448
Art. 154. [Skutki prawne decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków]	449
Rozdział 2. Termiczne przekształcanie odpadów	449
Art. 155. [Prowadzenie termicznego przekształcania]	449
Art. 156. [Zarządzający spalarnią lub współspalarnią]	451
Art. 157. [Ogólne wymagania dotyczące spalarni i współspalarni]	452
Art. 158. [Procesy termicznego przekształcania]	453
Art. 159. [Odzyskana energia]	454
Art. 160. [Obowiązki zarządzającego spalarnią lub współspalarnią]	456
Art. 161. [Wstrzymanie termicznego przekształcania]	459
Art. 162. [Usunięcie skutków termicznego przekształcania]	462
Art. 163. [Termiczne przekształcanie niektórych odpadów]	463
Rozdział 3. Kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami	465
Art. 164. [Kierownik obiektu]	465
Art. 165. [Świadectwo stwierdzające kwalifikacje]	465
Art. 166. [Wniosek o przeprowadzenie egzaminu]	466
Art. 167. [Egzamin]	466
DZIAŁ IX. ZADANIA Z ZAKRESU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ REALIZOWANE PRZEZ SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA I PRZEPISY SZCZEGÓLNE W POSTĘPOWANIU O WYDANIE DECYZJI Z ZAKRESU GOSPODARKI ODPADAMI	469
Art. 168. [Zakres zadań zleconych]	469
Art. 169. [Organ wyższego stopnia]	472
Art. 170. [Zagadnienia proceduralne]	472

DZIAŁ X. PRZEPISY KARNE I ADMINISTRACYJNE

KARY PIENIĘŻNE	479
Rozdział 1. Przepisy karne	479
Art. 171. [Wykroczenie przeciwko zasadom bezpieczeństwa]	490
Art. 172. [Wykroczenia przeciwko zasadzie bliskości]	491
Art. 173. [Wykroczenia przeciwko regionalizacji]	492
Art. 174. [Wykroczenia transportujących i magazynujących odpady]	494
Art. 175. [Wykroczenie zlecającego gospodarowanie odpadami]	496
Art. 176. [Wykroczenia naruszania zasad bezpieczeństwa] ...	497
Art. 177. [Wykroczenie zbierającego odpady]	498
Art. 178. [Wykroczenie gospodarowania niezgodnie z rejestrem]	498
Art. 179. [Wykroczenia związane z rejestrem]	499
Art. 180. [Wykroczenia w zakresie ewidencji]	500
Art. 180a. [Wykroczenia w zakresie sprawozdawczości]	500
Art. 181. [Wykroczenia związane z PCB]	501
Art. 182. [Wykroczenia związane z olejami odpadowymi]	502
Art. 183. [Wykroczenia związane z odpadami medycznymi i weterynaryjnymi]	502
Art. 184. [Wykroczenia związane z komunalnymi osadami ściekowymi]	504
Art. 185. [Inne wykroczenia związane z komunalnymi osadami ściekowymi]	505
Art. 186. [Wykroczenie władającego powierzchnią ziemi]	507
Art. 187. [Wykroczenie związane z dwutlenkiem tytanu]	508
Art. 188. [Wykroczenia związane za zbieraniem odpadów metali]	509
Art. 189. [Wykroczenia zarządzającego składowiskiem odpadów]	510
Art. 190. [Wykroczenia zatrudnienia osoby bez kwalifikacji]	515
Art. 191. [Wykroczenia termicznego przekształcania odpadów poza spalarnią lub współspalarnią]	516

Art. 192.	[Wykroczenia zarządzającego spalarnią lub współspalarnią]	517
Art. 193.	[Stosowanie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	519
Rozdział 2. Administracyjne kary pieniężne		526
Art. 194.	[Delikty administracyjne]	530
Art. 195.	[Bezprawne transportowanie odpadów]	535
Art. 196.	[Właściwość organów]	537
Art. 197.	[Podstawy stwierdzenia naruszeń]	537
Art. 198.	[Wymiar administracyjnej kary pieniężnej]	538
Art. 199.	[Ustalanie wysokości kary]	539
Art. 200.	(uchylony).	540
Art. 201.	[Uiszczanie administracyjnych kar pieniężnych]	540
Art. 202.	[Stosowanie Ordynacji podatkowej]	541
DZIAŁ XI. ZMIANY W PRZEPISACH OBOWIĄZUJĄCYCH, PRZEPISY PRZEJŚCIOWE, DOSTOSOWUJĄCE I KOŃCOWE		542
Rozdział 1. Zmiany w przepisach obowiązujących		542
Art. 203.	[Zastąpienie poprzedniej ustawy o odpadach nową ustawą]	542
Art. 204.	(uchylony).	543
Art. 205.	(uchylony).	543
Art. 206.	[Zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]	543
Art. 207.	[Zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska]	543
Art. 208.	[Zmiany w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych]	550
Art. 209.	[Zmiany w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej] ...	551
Art. 210.	[Zmiany w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne]	554
Art. 211.	[Zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym]	555
Art. 212.	[Zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym]	555

Art. 213.	[Zmiany w ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji] ...	556
Art. 214.	[Zmiany w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym] ...	558
Art. 215.	[Zmiany w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej]	567
Art. 216.	[Zmiany w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie] ...	568
Art. 217.	[Zmiany w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów]	568
Art. 218.	[Zmiany w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych]	570
Art. 219.	[Zmiany w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko]	571
Art. 220.	[Zmiany w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach]	573
Art. 221.	[Zmiany w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze]	578
Rozdział 2. Przepisy przejściowe, dostosowujące		
i końcowe		579
Art. 222.	[Dotychczasowe procesy odzysku]	579
Art. 223.	[Dotychczasowe zmiany klasyfikacji odpadów]	580
Art. 224.	[Kontynuacja postępowania z odpadami zakaźnymi] ...	581
Art. 225.	[Dotychczasowe zezwolenia na spalanie odpadów] ...	581
Art. 226.	[Zezwolenia na przetwarzanie odpadów]	582
Art. 227.	[Dotychczasowe plany gospodarki odpadami]	582
Art. 228.	[Utrata mocy planów powiatowych i gminnych]	583
Art. 229.	[Regiony gospodarki odpadami komunalnymi]	583
Art. 230.	[Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych]	584
Art. 231.	[Dotychczasowe decyzje]	584
Art. 232.	[Dotychczasowe zezwolenia na zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów]	586
Art. 233.	[Dotychczasowe zezwolenia na transport odpadów] ...	588
Art. 234.	[Rejestr]	589

Art. 235. [Dotychczasowe rejestry]	592
Art. 236. [Ewidencja]	592
Art. 237. [Sprawozdawczość]	593
Art. 237a. [Sprawozdania za lata 2015 i 2016]	595
Art. 237b. [Sprawozdania w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych]	596
Art. 237c. [Sprawozdanie zbiorcze]	599
Art. 238. [Bazy danych]	599
Art. 239. [Dotychczasowe zabezpieczenia roszczeń]	602
Art. 240. [Dotychczasowe składowiska odpadów]	602
Art. 241. [Tytuły prawne]	604
Art. 242. [Dotychczasowe pozwolenia na wydobywanie odpadów]	605
Art. 243. [Dotychczasowe składowiska gminne]	606
Art. 243a. [Zarządzanie składowiskiem gminnym]	607
Art. 244. [Fundusz rekultywacyjny]	608
Art. 244a. [Zgoda na zamknięcie składowiska]	608
Art. 245. [Dotychczasowe świadectwa stwierdzające kwalifikacje]	609
Art. 246. [Stosowanie dotychczasowych przepisów karnych]	609
Art. 247. [Wpływy z kar pieniężnych]	610
Art. 248. [Przeznaczenie wpływów z kar pieniężnych]	611
Art. 249. [Przekazywanie akt przez starostów]	611
Art. 250. [Dotychczasowe przepisy wykonawcze]	611
Art. 251. [Limit wydatków budżetowych]	615
Art. 252. [Utrata mocy poprzedniej ustawy o odpadach]	617
Art. 253. [Wejście w życie nowej ustawy o odpadach]	618
Załączniki do ustawy o odpadach	621
Indeks rzeczowy	623
Bibliografia	633

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja, kodeksy i Ordynacja podatkowa

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
k.p.w.	– ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.)
k.w.	– ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
Ordynacja podatkowa	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)

Ustawy podstawowe

- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- Prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.)
- Prawo ochrony środowiska – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
- Prawo wodne – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)
- ustawa o bateriach i akumulatorach – ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 687 z późn. zm.)
- ustawa o czystości i porządku – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.)
- ustawa o gospodarowaniu niektórymi odpadami – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1413 z późn. zm.)
- ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów – ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1048)
- ustawa o ocenach oddziaływania – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiskach oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.)

ustawa o ochronie przyrody	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.)
ustawa o ochronie zwierząt	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.)
ustawa o odpadach	– ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
ustawa o odpadach wydobywczych	– ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1136 z późn. zm.)
ustawa o opakowaniach	– ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. poz. 888 z późn. zm.)
ustawa o planowaniu przestrzennym	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.)
ustawa o recyklingu pojazdów	– ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 803)
ustawa o szkodach w środowisku	– ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1789 z późn. zm.)
ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i ściekach	– ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.)
ustawa o zużytym sprzęcie	– ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688)

Ustawy ustrojowe

ustawa o IOŚ	– ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.)
--------------	--

ustawa o PIS	– ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1412 z późn. zm.)
ustawa o samorządzie gminnym	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
ustawa o samorządzie powiatowym	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
ustawa o samorządzie województwa	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)

Ustawy już nieobowiązujące

pierwsza ustawa o odpadach	– ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.).
poprzednia ustawa o odpadach	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. 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
MOŚZNiL	– b. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MR	– Minister Rozwoju
MRiRW	– Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (minister właściwy do spraw rolnictwa)

MŚ	– Minister Środowiska (minister właściwy do spraw środowiska)
MZ	– Minister Zdrowia (minister właściwy do spraw zdrowia)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIOŚ	– b. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska
PIS	– Państwowa Inspekcja Sanitarna
PWIS	– państwowy wojewódzki inspektor sanitarny
RDOŚ	– regionalny dyrektor ochrony środowiska
RM	– Rada Ministrów
RZGW	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UM	– Urząd Morski
WIOŚ	– wojewódzki inspektor ochrony środowiska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Organy publikacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
GS	– Gazeta Sądowa
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OŚPiP	– Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
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 dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska i jednego rozporządzenia wykonawczego, poprzez 68 artykułów w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach i 80 artykułów w ustawie z dnia 27 kwietnia 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 dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, której przepisy czynią 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 mojego¹, druga z 2001 r. najpierw komentarza pod redakcją Jana Jerzmańskiego², następnie dwóch wydań mojego 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 zdecydowałem się na jej skomentowanie⁴. Wkrótce po moim komentarzu 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 stycznia 2013 r. była już 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 i ja zdecydowaliśmy się na kolejne wydanie komentarza.

W komentarzu przyjąłem układ stosowany przeze mnie w poprzednich wydaniach. Rozpaczam od zarysowania krótkiej historii polskiej regulacji dotyczącej odpadów oraz próby teoretycznego umiejscowienia ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym, po czym przechodzę do komentowania kolejnych artykułów ustawy.

W komentarzu uwzględniłem 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 przywiązuję 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, myślę

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

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

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

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

jednak, że jest to środek ważny, zasługujący na szersze zaprezentowanie także w komentarzu do ustawy o odpadach. Znaczną wagę przywiązuję 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 kieruję przede do służb ochrony środowiska w organach administracji publicznej i w podmiotach gospodarczych, do organów inspekcyjnych, a także do organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

W komentarzu uwzględniam stan prawny na dzień 3 października 2016 r.

Wojciech Radecki
Wrocław, w październiku 2016 r.

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 36 lat temu, kiedy weszła w życie ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6, tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. 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, aczkolwiek były przydatne w czasie powstania,
- 3) były nieprzydatne w czasie powstania, aczkolwiek 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 powtórnego wykorzystania, a w razie braku takich możliwości – sposobu gromadzenia lub likwidacji zapewniającego ochronę środowiska;
- art. 56 zobowiązywał terenowe organy administracji państwowej do:
 - zapewnienia warunków organizacyjnych i technicznych niezbędnych 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 miastach i wsiach o zwartej zabudowie oraz w poszczególnych nieruchomościach;
- art. 58 zawierał delegację do wydania przez RM przepisów wykonawczych.

Z problematyką odpadów spotykaliśmy się także w niektórych innych przepisach ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. I tak art. 61, znajdujący się w kolejnym rozdziale 9 „Ochrona przed promieniowaniem”, stanowił, że gospodarcze wykorzystanie odpadów przemysłowych zawierających substancje promieniotwórcze następuje na podstawie decyzji Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, wydanej w porozumieniu z organem właściwym w sprawie ochrony radiologicznej i Państwową Inspekcją Sanitarną. Ponadto za składowanie odpadów przewidziano opłaty (art. 86 ust. 2 pkt 5), nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska przed odpadami lub nieprzydatnymi do gospodarczego wykorzystania surowcami, produktami i innymi 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 warunkami określonymi przez terenowy organ administracji państwowej stanowiło 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 dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 167 z późn. 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 września 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. Przytoczę 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 trujący 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 36 lat na przepisy dotyczące odpadów, można ostrożnie ocenić, 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 dnia 27 kwietnia 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 proklamujący 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 dnia 3 kwietnia 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 dnia 3 sierpnia 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 kwietnia 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 dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96; tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. 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 marca 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 grudnia 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 1992 r. Nr 17, poz. 69). 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 dnia 16 kwietnia 1985 r., III AZP 2/85 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 dnia 3 maja 1978 r. w sprawie określenia rodzaju obiektów budowlanych zakładu górniczego (M.P. Nr 17, poz. 59). Naczelny Sąd Administracyjny, będąc związa-

ny 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 środowiska⁸. 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 glosowany przed dwóch wybitnych znawców prawa ochrony środowiska, którzy uznali go za trafny, aczkolwiek z innych powodów: dlatego, że nadkład jest przedmiotem rekultywacji⁹ oraz dlatego, że to wynika z planu ruchu zakładu górniczego¹⁰.

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 charakteru¹¹. 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 działalności gospodarczej, tj. produkcji roślinnej. Gdyby tak było, to trudno mówić o odpadach, gdyż nawet tymczasowe ich składowanie jest istotą późniejszego ich zużycia jako nawozu

⁸ Wyrok NSA z dnia 16 lipca 1985 r., III SA 324/84, OSPiKA 1986, z. 7–8, poz. 137.

⁹ L. Jastrzębski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 lipca 1985 r., III SA 324/84*, OSPiKA 1986, z. 7–8, poz. 137.

¹⁰ A. Agopszowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 lipca 1985 r., III SA 324/84*, OSPiKA 1987, z. 7–8, poz. 161.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 1993 r., IV SA 1713/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 108.

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 wprowadzonymi z zagranicy zużytymi oponami (tzw. złomem gumowym), przeznaczonymi do przeróbki, które wszakże zostały przerobione w nieznaczej 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 wtórnym¹². 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 gospodarczo¹³.

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

¹² Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 1996 r., IV SA 1145/94, OŚPiP 1997, nr 1, s. 43–50, z moją częściowo krytyczną glosą.

¹³ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1993 r., IV SA 1869/92, Aura 1996, nr 1, s. 7–8.

dla środowiska nadających się do gospodarczego wykorzystania, jeżeli z określonych powodów (np. okresowego braku zapotrzebowania, braku właściwej technologii itp.) nie mogą być wykorzystywane równolegle z powstawaniem¹⁴.

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 komentarzy¹⁵, ale jedynym opracowaniem próbującym ująć w skrócie całość tych zagadnień była moja niewielka książeczka¹⁶.
8. Pierwszym okresem zwrotnym w rozwoju polskiego prawa dotyczącego odpadów były lata 1996–1997, kiedy ukazały się kolejno:
 - najpierw nadal obowiązująca ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.),
 - następnie nieobowiązująca już ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.), kilkakrotnie przez niecałe cztery lata swego obowiązywania nowelizowana.
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)

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 18 marca 1991 r., IV SA 1073/90, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 57.

¹⁵ Zob. zwłaszcza J. Jerzmański (w:) *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, pod red. J. Sommera, Wrocław 1995, s. 197–223.

¹⁶ W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska przed odpadami*, Zielona Góra 1995.

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 ulepszania 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 grudnia 1997 r. rozporządzenie w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz. U. Nr 162, poz. 1135 z późn. 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 drogowego¹⁷. 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

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 19 lipca 1999 r., I SA/Ka 2252/98, OSP 2000, z. 3, poz. 39, opatrzonego zdecydowanie krytyczną glosą A. Wasilewskiego.

odpad, nawet jeśli później, po naprawie, będzie mógł być dopuszczony do ruchu¹⁸.

11. Z ustawą z dnia 27 czerwca 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 odmiennie przedstawiała się kwestia przepisów karnych, co związane było z tym, że trzy tygodnie przed ustawą o odpadach, 6 czerwca 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 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 września 1998 r. Kodeks karny wszedł w życie. Ponieważ ustawa o odpadach została uchwalona po uchwaleniu kodeksu (aczkolwiek przed jego wejściem w życie), przeto art. 46–48 ustawy formalnie obowiązywały nadal. Jednakże przedstawiciele doktryny prawa karnego, mając na uwadze szczególnie miejsce Kodeksu karnego w systemie prawa

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 30 maja 2000 r., I SA/Ka 2268/98, Wokanda 2001, nr 3, s. 40–43.

karnego, opowiedzieli się za poglądem, że 1 września 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 granicę¹⁹.

12. Teoria prawa wykazała znacznie większe niż poprzednio zainteresowanie ustawami z lat 1996 i 1997. Odnotować trzeba zgrabne omówienie podstawowych założeń obu ustaw²⁰, komentarz do ustawy o czystości i porządku²¹ oraz dwa wydania komentarza do ustawy o odpadach z 1997 r.²² Problematyka ta była także omawiana w odpowiednich częściach wydawanych wówczas podręczników prawa ochrony środowiska oraz w licznych artykułach publikowanych w periodykach prawniczych.
13. Kolejnym punktem zwrotnym w regulacjach dotyczących odpadów była wielka reforma prawa ochrony środowiska roku 2001, kiedy tego samego dnia 27 kwietnia 2001 r. zostały uchwalone:
 - ustawa – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.) – nadal obowiązująca,
 - ustawa o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.) – już nieobowiązująca,a po trzech miesiącach ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).
14. Uchwalona 27 kwietnia 2001 r. ustawa o odpadach weszła w życie 1 października 2001 r. W brzmieniu pierwotnym liczyła 80 artykułów podzielonych na dziesięć rozdziałów:

¹⁹ M. Bojarski, W. Radecki, *Przewodnik po pozakodeksowym prawie karnym*, Wrocław 1998, s. 166.

²⁰ J. Ciechanowicz, *Ustawa o odpadach. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 1998.

²¹ W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z komentarzem*, Wrocław 1997.

²² J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, Wrocław 1998, wyd. 2 uaktualnione, Wrocław 1999.

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 „Składniki 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 dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956). Jej istotą było uchylenie rozdziału 8 ustawy o odpadach „Międzynarodowy 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 dodam, że ustawa z 2004 r. obowiązywała zaledwie trzy lata, po których została zastąpiona ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1048). 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 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, s. 1), które – jak każde rozporządzenie unijne – obowiązuje bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wobec tego polska ustawa z 29 czerwca 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 dnia 22 stycznia 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 stycznia 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 wykroczeń²³.

Wreszcie trzecia fundamentalna zmiana została przeprowadzona ustawą z dnia 1 lipca 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 wprowadza-

²³ M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 34.

dzono 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 dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3). 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 wnioski 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 lipca 2011 r. wprowadzono nowy system postępowania z odpadami komunalnymi, nowelizując jednocześnie ustawę z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach w sposób antycypujący przyszłe rozwiązania ustawy generalnej,
- następnie 14 grudnia 2012 r. uchwalono nową ustawę o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21), która weszła w życie 23 stycznia 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 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 grudnia 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 zacznie działać w pełni, kiedy zostanie utworzony zarówno rejestr, jak i baza danych. Ważną nowością są przepisy o produktach ubocznych oraz o utracie statusu odpadów, powtarzające niemal dosłownie postanowie-

nia 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 dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638 z późn. zm.), zastąpioną po dwunastu latach ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. poz. 888 z późn. zm.),
- ustawę z dnia 11 maja 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1413 z późn. zm.),
- ustawę z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202, nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz. U. z 2016 r. poz. 803),
- ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495 z późn. zm.), zastąpioną po dziesięciu latach ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688),
- ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. Nr 138, poz. 865, nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz. U. z 2013 r. poz. 1136 z późn. zm.),

- ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666, nadal obowiązującą w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz. U. z 2015 r. poz. 687 z późn. zm.).

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 dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 3, poz. 20 z późn. zm.) czy ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz. U. Nr 166, poz. 1361 z późn. zm.), jak też regulacje dotyczące postępowania z odpadami w podstawowych aktach prawnych składających się na polskie prawo ochrony środowiska: w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.), w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1789 z późn. zm.) czy w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.).

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 opracowaniach komentarzowych. I tak ustawa z 1996 r. o czystości i porządku była dwukrotnie komentowana²⁴, podobnie ustawa o odpadach²⁵ oraz łącznie ustawa o gospodarowaniu niektórymi odpadami i ustawa o opakowaniach²⁶,

²⁴ W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*, pięć wydań, Warszawa 2005, 2006, 2008, 2012 i 2016 oraz K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Warszawa 2007.

²⁵ *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. J. Jerzmańskiego, Wrocław 2002 oraz W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, dwa wydania, Warszawa 2006 i 2008.

²⁶ *Przepisy o opakowaniach oraz o opłacie produktowej i depozytowej. Komentarz*, pod red. J. Jendrośki, M. Bar, Wrocław 2002 oraz B. Draniewicz, *Gospodarowanie odpadami i opakowaniami – opłaty. Komentarz*, Warszawa 2005.

przy czym ustawa o opakowaniach była jeszcze komentowana odrębnie²⁷. Komentarzami zostały opatrzone ustawa o recyklingu pojazdów²⁸, ustawa o zużytym sprzęcie²⁹ oraz ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów³⁰. Także obowiązująca ustawa o odpadach została dość szybko skomentowana³¹. Pogłębione opracowania teoretyczne zostały poświęcone opłacie produktowej³² oraz utrzymaniu czystości i porządku³³. Problematyka odpadów była przedmiotem opracowań o charakterze poradnikowym³⁴ oraz znajdowała miejsce w obszernych rozdziałach najważniejszych podręczników prawa ochrony środowiska³⁵. 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 monograficznym³⁶.

²⁷ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Komentarz*, Warszawa 2009.

²⁸ B. Draniewicz, *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji. Komentarz*, Warszawa 2006.

²⁹ *Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Komentarz*, pod red. M. Duczmał, Warszawa 2009.

³⁰ W. Radecki, J. Jerzmański, *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*, Warszawa 2014.

³¹ W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2013 oraz B. Rakoczy, K. Karpus, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2014.

³² B. Draniewicz, *Oplata produktowa*, Warszawa 2009.

³³ B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach w prawie polskim*, Warszawa 2013.

³⁴ Do najważniejszych zaliczyłbym wnikliwe analizy J. Jerzmańskiego w ciągłym wydawnictwie wymiennokartkowym *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, pod red. J. Jendrośki i J. Jerzmańskiego, w kolejnych redakcjach, *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012 oraz *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, pod red. J. Klatki i M. Kuźniaka, Warszawa 2012.

³⁵ Tytułem przykładów: M. Górski, *Gospodarowanie odpadami (w:) Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2009; J. Jerzmański, *Prawna regulacja gospodarki odpadami (w:) Prawo ochrony środowiska*, pod red. J. Stelmasiaka, Warszawa 2010.

³⁶ A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, Szczecin 2013; Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.

19. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach była przez pierwsze trzy lata swego obowiązywania dwunastokrotnie nowelizowana. Ze względów poznawczych warto te nowelizacje pokrótce przedstawić.

Po raz pierwszy została ona znowelizowana ustawą z dnia 13 czerwca 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 dnia 27 września 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 dnia 4 kwietnia 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 dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1101), nieznacznie zmieniła pięć przepisów ustawy o odpadach.

Piąta nowelizacja nastąpiła ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o bateriach i akumulatorach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1322), która zmieniła siedem artykułów ustawy o odpadach głównie z rozdziałów o ewidencji i sprawozdawczości.

Szоста nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87), zmieniła sześć przepisów ustawy o odpadach.

Na miano szczególnie znaczącej zasługuje siódma nowelizacja, przeprowadzona ustawą z dnia 15 stycznia 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 dnia 27 maja 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 dnia 25 czerwca 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 dnia 11 września 2015 r. o zużytym 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 dnia 9 października 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 uchYLENIA ust. 4 w art. 42 ustawy o odpadach.

Dwunasta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z dnia 22 grudnia 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.

20. Na podstawie ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach ukazały się następujące akty wykonawcze (w kolejności artykułów ustawy stanowiących podstawę do ich wydania):

1. Rozporządzenie MŚ z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923) – na podstawie art. 4 ust. 3.

2. Rozporządzenie MŚ z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie wzoru zbiorczej informacji dotyczącej produktów ubocznych (Dz. U. poz. 418) – na podstawie art. 12 ust. 2.
3. Rozporządzenie MŚ z dnia 10 listopada 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.
4. Rozporządzenie MŚ z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz. U. poz. 132) – na podstawie art. 30 ust. 4.
5. Rozporządzenie MŚ z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796) – na podstawie art. 30 ust. 5.
6. Rozporządzenie MŚ z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi (Dz. U. poz. 1694) – na podstawie art. 33 ust. 2.
7. Rozporządzenie MŚ z dnia 1 lipca 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.
8. Rozporządzenie MŚ z dnia 9 października 2015 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego (Dz. U. poz. 1696) – na podstawie art. 54 ust. 4.
9. Rozporządzenie MŚ z dnia 12 grudnia 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, zmienione rozporządzeniem MŚ z dnia 27 lutego 2015 r. (Dz. U. poz. 314) i obowiązujące w brzmieniu tekstu jednolitego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1431).
10. Rozporządzenie MŚ z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 1973) – na podstawie art. 68 ust. 1.
11. Rozporządzenie MŚ z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie rodzajów odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych, których odzysk jest dopuszczalny (Dz. U. poz. 1116) – na podstawie art. 94 ust. 2.
12. Rozporządzenie MŚ z dnia 13 stycznia 2014 r. w sprawie dokumentu potwierdzającego unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycz-

- nych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych (Dz. U. poz. 107) – na podstawie art. 95 ust. 13.
13. Rozporządzenie MŚ z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. poz. 257) – na podstawie art. 96 ust. 13.
 14. Rozporządzenie MŚ z dnia 19 stycznia 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.
 15. Rozporządzenie MŚ z dnia 7 stycznia 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.
 16. Rozporządzenie MŚ z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie wzoru formularza przyjęcia odpadów metali (Dz. U. poz. 1607) – na podstawie art. 102 ust. 8.
 17. Rozporządzenie MG z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. poz. 1277) – na podstawie art. 118.
 18. Rozporządzenie MG z dnia 16 stycznia 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.
 19. Rozporządzenie MŚ z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz. U. poz. 523) – na podstawie art. 124 ust. 6.
 20. Rozporządzenie MŚ z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów (Dz. U. poz. 847) – na podstawie art. 159 ust. 2.
 21. Rozporządzenie MR z dnia 21 stycznia 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.
 22. Rozporządzenie MŚ z dnia 13 września 2013 r. w sprawie stwierdzania kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami (Dz. U. poz. 1186) – na podstawie art. 167 ust. 7.

23. Rozporządzenie MŚ z dnia 10 lutego 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 źródeł należy dopatrywać się przede wszystkim w prawie ochrony przyrody, najpierw w ustawie z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 31, poz. 274), następnie w ustawie z dnia 7 kwietnia 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 dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz. U. Nr 5, poz. 33), następnie ustawy z dnia 30 maja 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 dnia 21 kwietnia 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 ludzkiego³⁷. 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 dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. 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.

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”.

³⁷ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

3. Wypracowana przez Wacława Brzezińskiego koncepcja ochrony środowiska naturalnego znalazła wyraz w Konstytucji PRL z 1952 r., do której nowelą z 10 lutego 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 stycznia 1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W brzmieniu pierwotnym (Dz. U. z 1980 r. 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 ustaw³⁸. 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:

- 1) z dnia 4 kwietnia 1950 r. o nadzorze państwowym nad ogrodami zoologicznymi (Dz. U. Nr 17, poz. 142),
- 2) z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 167 z późn. zm.),
- 3) z dnia 21 kwietnia 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

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

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 promieniowaniem³⁹.

³⁹ W. Radecki, *Mały słownik wiedzy obywatelskiej o ochronie środowiska*, Wrocław 1988, s. 147.

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

5. Z biegiem lat, w których obowiązywała ustawy 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 materialnoprawny⁴⁰.

W Polsce ta tendencja została zrealizowana w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy w odstępie niecałego roku zostały uchwalone – w okresie obowiązywania ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska – dwie ustawy:

- najpierw 13 września 1996 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- następnie 27 czerwca 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.

⁴⁰ J. Jerzmański (w:) *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. J. Jerzmańskiego, Wrocław 2002, s. 52.

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 odpadami⁴¹.

6. Kolejna zasadnicza zmiana systemu prawnego nastąpiła z dniem 1 października 2001 r., kiedy weszły w życie jednocześnie uchwalone tego samego dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawy:
- 1) Prawo ochrony środowiska,
 - 2) o odpadach.

⁴¹ J. Jerzmański (w:) J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 93.

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, 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 prawnego⁴².

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 związane⁴³.

Według trzeciej, najdalej idącej, zaprezentowanej jeszcze w okresie obowiązywania ustawy z 31 stycznia 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 stycznia 1980 r. była aktem prawnym bardzo zbliżonym do kodeksu, różniąc się od kodeksu jedynie zastosowaną techniką legislacyjną⁴⁴. Są i inni zwolennicy tego poglądu, aczkolwiek swoje zapatrywania wyrażali jeszcze w tamtym okresie⁴⁵.

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

⁴² W. Brzeziński, *Węzłowe zagadnienia legislacyjne ochrony środowiska*, PiP 1975, z. 5, s. 3 i n.

⁴³ J. Filipek, *Miejsce prawa ochrony naturalnego środowiska człowieka w systemie prawnym PRL*, Krakowskie Studia Prawnicze 1983, Rocznik XVI, s. 13.

⁴⁴ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 75.

⁴⁵ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 69 i n.

Niniejsza **darmowa publikacja** zawiera jedynie fragment pełnej wersji całej publikacji.

Aby przeczytać ten tytuł w pełnej wersji [kliknij tutaj](#).

Niniejsza publikacja może być kopiowana, oraz dowolnie rozprowadzana tylko i wyłącznie w formie dostarczonej przez NetPress Digital Sp. z o.o., operatora [sklepu na którym można nabyć niniejszy tytuł w pełnej wersji](#). Zabronione są jakiegokolwiek zmiany w zawartości publikacji bez pisemnej zgody NetPress oraz wydawcy niniejszej publikacji. Zabrania się jej od-sprzedaży, zgodnie z [regulaminem serwisu](#).

Pełna wersja niniejszej publikacji jest do nabycia w sklepie internetowym [Nexto.pl](#).