

# AKTUALNE PROBLEMY PRAWA GOSPODAROWANIA ODPADAMI

*Praca zbiorowa pod redakcją Ewy Olejarczyk, Adama Kuca i Marka Suski*



**AKTUALNE PROBLEMY  
PRAWA GOSPODAROWANIA  
ODPADAMI**



# **AKTUALNE PROBLEMY PRAWA GOSPODAROWANIA ODPADAMI**

*Praca zbiorowa  
pod redakcją Ewy Olejarczyk, Adama Kuca i Marka Suski*

**Autorzy:** *Ewa Badowska-Domagala,  
Zbigniew Bukowski,  
Klaudia Cholewa,  
Lech Dubiński,  
Mateusz Hańderek,  
Wojciech Iskra,  
Sylvia Łazuk,  
Oskar Możdżyń,  
Martyna Ścierańska,  
Katarzyna Zawada*

Projekt okładki: Tomasz Koźmin  
Skład: Piotr Poznański, Infomax

Wydawca: Grupa Infomax  
dobrewydawnictwo.pl  
40-246 Katowice  
ul. Porcelanowa 11c  
tel. 32 730 32 32

ISBN 978-83-89476-13-5

Wydanie pierwsze - Katowice 2016  
Druk Poligrafia Plus Sp. z o.o. Katowice  
dobredrukowanie.pl



Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej w Katowicach

**Dofinansowano ze środków  
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska  
i Gospodarki Wodnej w Katowicach.**

Treści zawarte w publikacji nie stanowią oficjalnego stanowiska organów Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

# Spis treści

<b>Ewa Olejarczyk, Marek Suska</b> <i>Wstęp</i> .....	7
<b>Zbigniew Bukowski</b> <i>System planowania gospodarki odpadami w Polsce w 2015 r.</i> .....	11
<b>Klaudia Cholewa, Katarzyna Zawada</b> <i>Zasady prawa gospodarki odpadami</i> .....	25
<b>Wojciech Iskra</b> <i>Opad a produkt uboczny w świetle prawa</i> .....	37
<b>Martyna Ścierańska</b> <i>Poziomy odzysku oraz ograniczenia masy odpadów składowanych</i> .....	52
<b>Mateusz Hańderek</b> <i>Problemy stosowania przepisów o uchwałach w sprawie wykonania wojewódzkich planów gospodarki odpadami</i> .....	63
<b>Ewa Badowska-Domagała</b> <i>Gospodarowanie odpadami opakowaniowymi w świetle przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi</i> .....	73
<b>Oskar Możdżyń</b> <i>Porozumienie z marszałkiem województwa w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi</i> .....	86
<b>Sylwia Łazuk</b> <i>Gospodarowanie odpadami wydobywczymi</i> .....	95
<b>Lech Dubiński</b> <i>Paliwo alternatywne – zagadnienia prawne</i> .....	106
<b>Bibliografia</b> .....	118



## ***Wstęp***

Przedłożona do Państwa rąk monografia podejmuje ważką problematykę gospodarowania odpadami. Ciągłe pojawiające się wątpliwości interpretacyjne oraz znaczny przyrost materiału normatywnego w ostatnich kilku latach uzasadniały prace zmierzające do zgłębienia tej tematyki. Publikacja ta jest pokłosiem ogólnopolskiej konferencji „Aktualne problemy prawa gospodarowania odpadami”, która odbyła się w dniu 5 maja 2015 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Wydarzenie to zorganizowały Koło Naukowe Prawa Ochrony Środowiska WPiA UŚ oraz Katedra Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska WPiA UŚ. Celem konferencji było zwrócenie uwagi na problemy w stosowaniu przepisów dotyczących gospodarowania odpadami – zwłaszcza przemysłowymi – przy uwzględnieniu stanowiących tło tych regulacji konkretnych wymogów technologii i ochrony środowiska. Zorganizowanie opisywanego wydarzenia było wynikiem dostrzeżenia żywotności wskazanej materii, nieustannie zasilanej nowymi normami. Był to także wyraz uznania dla ogromnej i wciąż rosnącej praktycznej roli prawa gospodarowania odpadami.

Publikacja w swej treści zawiera zarówno teksty uznanych naukowców, praktyków, jak również osób dopiero rozpoczynających swą przygodę z nauką, co należy uznać za dodatkowy walor opracowania, ujmującego zagadnienie z różnych perspektyw. Przedstawione w monografii rozważania mają nie tylko walor naukowy, ale dotyczą również istotnych problemów praktycznych rodzących się na tle przedmiotowej tematyki.

Pierwszy merytoryczny rozdział pracy, autorstwa prof. dra hab. Zbigniewa Bukowskiego, poświęcony jest systemowi planowania gospodarki odpadami w Polsce. Opracowanie to wskazuje na rozliczne wątpliwości związane między innymi z planami gospodarowania odpadami, które w stosownych przepisach nie zostały określone jako akty prawa powszechnie obowiązującego, wobec czego powszechnie uznawane są w praktyce za akty prawa wewnętrznego – z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami.



Drugi rozdział autorstwa mgr Klaudia Cholewy i mgr Katarzyna Zawady poświęcony został zasadom gospodarowania odpadami, wśród których wyróżniono:

- 1) zasady ogólne prawa ochrony środowiska stosowane do odpadów, a w tym
  - zasadę „zanieczyszczający płaci”,
  - zasadę ochrony życia i zdrowia,
  - zasadę zapobiegania i prewencji,
  - zasadę planowania,
  - zasadę zrównoważonego rozwoju;
- 2) zasady wynikające wprost z ustawy o odpadach, a wśród nich
  - zasadę bliskości,
  - zasadę postępowania zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami,
  - zasadę odpowiedzialności wytwórcy,
  - zasadę selektywnej zbiórki;
- 3) zasady wyinterpretowane z całości regulacji „odpadowych”, a w tym
  - zasadę planowania,
  - zasadę wzmożonej reglamentacji,
  - zasadę dywersyfikacji regulacji dotyczących odpadów.

W rozdziale trzecim monografii Wojciech Iskra podjął się rozważań nad zagadnieniem kluczowym z punktu widzenia omawianej problematyki, tj. rozróżnienia pomiędzy odpadem i produktem ubocznym w świetle obowiązującego prawa.

Kolejny rozdział pracy poświęcony jest problematyce poziomów odzysku oraz ograniczaniu masy odpadów składowanych. Autorka tej części, Martyna Ścierańska, studentka Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, analizuje istniejące w tym względzie rozwiązania w oparciu o raporty Inspekcji Ochrony Środowiska.

Nad stosowaniem przepisów o uchwałach w sprawie wykonania wojewódzkich planów gospodarki odpadami pochylił się radca prawny Mateusz Hańderek. W swym tekście bada problemy związane z nadawaniem statusu regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym odpowiednią procedurę oraz możliwości zaskarżania uchwał w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Autor omawia poszczególne etapy postępowania oraz wątpliwości co do środków prawnych, zmierzających do egzekwowania od organów samorządu województwa działań nakazanych prawem.

Jako kolejny artykuł praktyka zawarty w niniejszym opracowaniu wskazać należy tekst radcy prawnego Ewy Badowskiej-Domagały, poświęcony gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi w świetle przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Autorka odwo-

łuje się nie tylko do polskich rozwiązań, lecz także zwraca uwagę na dostosowywanie prawodawstwa krajowego do prawa wspólnotowego.

Kolejny rozdział monografii – przygotowany przez mgra Oskara Możdżynia – poświęcony został instytucji porozumienia między marszałkiem województwa a organizacją samorządu gospodarczego (działającą w imieniu przedsiębiorców wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach lub produkty w opakowaniach wielomateriałowych). Rozwiązanie to stanowi *novum* w prawie polskim, a praktyka jego stosowania jest niewielka, dlatego poruszenie tego zagadnienia jest tym cenniejsze.

Tematyką gospodarowania odpadami wydobywczymi zajęła się mgr Sylwia Łazuk, poruszając kwestie zasad postępowania z odpadami wydobywczymi, instytucji planowania w tych sprawach, ich reglamentacji oraz obowiązków posiadacza odpadów wydobywczych i organów administracji publicznej.

Ostatni, najobszerniejszy rozdział monografii autorstwa mgra Lecha Dubińskiego skupia się na wybranych zagadnieniach prawnych dotyczących paliw alternatywnych ze wskazaniem na kluczowe akty prawne umożliwiające wykorzystanie tego paliwa. Ponadto autor charakteryzuje polski rynek paliwa alternatywnego oraz przygląda się problemowi opodatkowania paliwa alternatywnego podatkiem akcyzowym.

*Ewa Olejarczyk  
Marek Suska*



## ***System planowania gospodarki odpadami w Polsce w 2015 r.*** *Waste management planning system in Poland in 2015*

### **1. Wprowadzenie**

Zmiany w systemie prawa odpadowego, jakie dokonały się w latach 2011-2013, spowodowały istotną rekonstrukcję systemu planowania gospodarki odpadami w Polsce. System ten w sposób istotny oddziałuje na całość kształt realizowanych zadań z zakresu gospodarki odpadami. Jednakże podstawowe ustawy odnoszące się do gospodarki odpadami uległy w kolejnych latach istotnym nowelizacjom, powodując zmiany w systemie planowania gospodarki odpadami.

Istniejący na początku XX wieku system planowania gospodarki odpadami w Polsce był przedmiotem analiz w doktrynie prawa<sup>1</sup>. Później zainteresowanie wzbudzały zwłaszcza kontrowersje co do charakteru prawnego planów gospodarki odpadami<sup>2</sup>. W 2013 r. autor tego opracowania omówił system planowania gospodarki odpadami według stanu z tego roku<sup>3</sup>. Zmiany legislacyjne, które od tego czasu nastąpiły, uprawniają, moim zdaniem, do ponownej analizy tego systemu.

Przedmiotem tego artykułu jest opis oraz analiza aktów składających się na system planowania gospodarki odpadami w Polsce. Przedstawione zostaną zarówno same akty planowania gospodarki odpadami, jak i akty przyjmowane w innych systemach planowania społeczno-gospodarczego w Polsce w odniesieniu ich do gospodarki odpadami. Przyjęto, że nadrzędny charakter nad planowaniem gospodarki odpadami ma planowanie ochrony środowiska – stąd ono będzie punktem wyjścia. Pominięto natomiast planowanie strategiczne, planowanie przestrzenne oraz specjalistyczne planowania w zakresie ochrony środowiska: planowanie gospodarki wodnej oraz planowanie ochrony przyrody w kontekście planowania gospodarki odpadami, jako że stan ten przedstawiony został w wyżej wskazanym materiale z 2013 r. i do dzisiaj nie uległ zasadniczym zmianom.

---

<sup>1</sup> J. Sommer, Planowanie w ochronie środowiska, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 4, s. 29 i n.

<sup>2</sup> Z. Bukowski, Charakter prawny planów gospodarki odpadami, „Ochrona środowiska. Przegląd” 2003, nr 1, s. 13-22.

<sup>3</sup> Z. Bukowski, System planowania gospodarki odpadami w Polsce (w:) P. Manczarski (red.), Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami, Poznań-Stare Jabłonki 2013, s. 17-31.

## 2. Planowanie gospodarki odpadami a planowanie ochrony środowiska

Planowanie ogólne ochrony środowiska uregulowane zostało w dziale III tytułu I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup>. Przepisy w tym zakresie uległy radykalnym zmianom w II połowie 2014 roku poprzez ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>. Zniesiono podstawowy do tej pory ogólnokrajowy akt w tym zakresie, jakim była polityka ekologiczna państwa. Przyjęto natomiast, iż polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>6</sup> oraz za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. Niestety takie jej określenie sprawia, iż *de facto* nie wiadomo w jakim z licznych dokumentów ogólnokrajowych jest ona określona i jakie są wzajemne zależności pomiędzy tymi dokumentami.

W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>7</sup> określono wzajemne powiązania pomiędzy polityką ochrony środowiska a planami gospodarki odpadami. Uregulowano, że plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska (art. 34 ust. 1 u.o.). Na tej podstawie jednoznacznie można wskazać na, merytorycznie zresztą uzasadnioną, hierarchiczną nadrzędność polityki ochrony środowiska.

Odrębnie sytuacja będzie wyglądać z wojewódzkim programem ochrony środowiska i jego związkami z wojewódzkim planem gospodarki odpadami. Nie wskazano na żadne relacje pomiędzy tymi dwoma aktami. Także dla wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nadrzędny charakter posiadać ma polityka ochrony środowiska (art. 34 ust. 1 u.o.). Ponadto wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów (art. 35 ust. 7 u.o.). Biorąc to wszystko pod uwagę, możliwe jest zarówno pominięcie w wojewódzkim programie ochrony środowiska zagadnienia gospodarki odpadami, jak i jej uwzględnienie. W tym drugim przypadku winno się oczywiście zadbać o zgodność tych dwóch aktów planowania ze sobą.

---

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej zwana: u.p.o.ś.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1101. Charakterystyka i ocena zmian: J. Jendrośka, M. Bar, Nowe podejście do polityki ekologicznej, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3, s. 74-80.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., dalej zwana: u.o.

Zupełnie odmiennie będzie wyglądała kwestia uregulowania gospodarki odpadami na poziomie gminnym i powiatowym. Przyjmowane w tych jednostkach samorządu terytorialnego programy ochrony środowiska muszą uwzględniać zagadnienia z zakresu gospodarki odpadami. Co więcej, będą to jedyne akty planistyczne bezpośrednio odnoszące się do tej kwestii. W sytuacji, w której uchwały dotyczące przyjęcia powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami utraciły moc najpóźniej z dniem 22 lutego 2013 r.<sup>8</sup>, problematyka odpadowa nie jest już regulowana przez żaden akt planowania z zakresu ochrony środowiska na poziomie gminnym i powiatowym. Wobec tego co najmniej przy okazji aktualizacji gminnych i powiatowych programów ochrony środowiska winna zostać do nich wprowadzona.

### **3. Plany gospodarki odpadami**

Wszelkie zagadnienia związane z planami gospodarki odpadami uregulowane zostały na poziomie krajowym w dziale III u.o. (art. 34-40). Przepisy dotyczące planów zmienione zostały przez ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>. Plany te wynikają bezpośrednio z regulacji zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy<sup>10</sup>. Problematyka planów oraz programów zapobiegania powstawaniu odpadów (stanowiących w Polsce część planów) jest przedmiotem regulacji w rozdziale V dyrektywy (art. 28-33).

Materia uregulowana w dziale trzecim u.o. w zakresie planów gospodarki odpadami wskazuje na cele ich opracowania, jakimi są: osiągnięcie celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzielenie tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażanie hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska (art. 34 ust. 1 u.o.). Terytorialnie wskazano, że plany są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim (art. 34 ust. 3 u.o.). Dotyczą odpadów wytworzono-

---

<sup>8</sup> Art. 228 ust. 1 u.o. stanowi, iż tracą moc uchwały dotyczące przyjęcia powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Jednakże można mieć wątpliwości czy uchwały te nie straciły mocy wcześniej – wraz z usunięciem z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) upoważnień ustawowych do ich podjęcia, co nastąpiło poprzez ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).

<sup>9</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 122.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3-30.

nych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych (art. 34 ust. 4 u.o.). Obejmują, jak to już wyżej wskazano, również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów, przykładowo wskazane w załączniku nr 5 do ustawy (art. 34 ust. 5 u.o.).

Zawartość planów podzielono na obligatoryjną i fakultatywną (art. 35 ust. 1 oraz ust. 3 u.o.). Określono także dodatkowe obligatoryjne elementy wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Kolejną uregulowaną kwestią są procedury związane z opracowywaniem i przyjmowaniem planów (art. 36 u.o.).

Krajowy plan gospodarki odpadami uchwała Rada Ministrów. Wojewódzki plan gospodarki odpadami uchwała sejmik województwa. Plany gospodarki odpadami podlegają obowiązkowej aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat.

Elementem towarzyszącym wojewódzkiemu planowi gospodarki odpadami jest uchwała w sprawie jego wykonania (art. 38 ust. 1 u.o.). Wraz z uchwaleniem tego planu sejmik województwa podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania (co winno odbyć się na tej samej sesji sejmiku). Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami określa:

- 1) regiony gospodarki odpadami komunalnymi<sup>11</sup>;
- 2) regionalne instalacje do przetwarzania odpadów<sup>12</sup> w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidzia-

---

<sup>11</sup> Region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez instalacje, o których mowa w art. 35 ust. 6; regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców (art. 35 ust. 5 u.o.). Region gospodarki odpadami komunalnymi może obejmować sąsiadujące ze sobą gminy z różnych województw, jeżeli przewidują to wojewódzkie plany gospodarki odpadami tych województw (art. 35 ust. 3a).

<sup>12</sup> Od 6 lutego 2015 r. obowiązuje następująca definicja: Regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy, w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający:

- 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków

ne do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Ponadto uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami może wskazać spalarnię odpadów komunalnych jako ponadregionalną spalarnię odpadów komunalnych<sup>13</sup>, jeżeli wynika to z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 38 ust. 2a u.o.).

Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega obligatoryjnej zmianie w przypadku:

- 1) zmiany podziału na regiony gospodarki odpadami komunalnymi lub
- 2) zakończenia budowy i oddania do użytkowania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, lub

---

wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału w procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4, lub

3) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Podkreślić trzeba, iż jest to już trzecia definicja RIPOK w ciągu ostatnich trzech lat. Pomiędzy tą definicją a wcześniejszą zachodzą bardzo istotne różnice: tak jak dotychczas zakład zagospodarowania odpadów, o ile spełnia wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy i zapewniający trzy wyżej wskazane sposoby przetwarzania odpadów musi być uznany za RIPOK. RIPOK-iem nie jest już natomiast zakład zapewniający termiczne przekształcanie odpadów. Natomiast RIPOK-iem będzie zakład, który wykorzystuje nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów, przy czym pojęcie „nowych dostępnych technologii” nie zostało w ustawie zdefiniowane, a więc przyjęć trzeba, iż pozostawiono w tym zakresie swobodę decyzyjną sejmikom, z tym, że ich rozstrzygnięcie winno posiadać merytoryczne uzasadnienie.

<sup>13</sup> Ponadregionalną spalarnią odpadów komunalnych (ponadregionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych) jest spalarnia odpadów komunalnych o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 500 tys. mieszkańców, spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki (art. 35 ust. 6a u.o.).



- 3) zakończenia budowy i oddania do użytkowania ponadregionalnej spalarni odpadów komunalnych określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, lub
- 4) jeżeli instalacja, która uzyskała status regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub ponadregionalnej spalarni odpadów komunalnych nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub odpowiednio wymagań dotyczących regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych albo ponadregionalnej spalarni odpadów komunalnych.

Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego. Nie został w ten sposób określony natomiast sam plan gospodarki odpadami, co powoduje, iż nie jest uznawany za taki akt, o czym szerzej w kolejnym punkcie opracowania.

Z realizacji planów gospodarki odpadami są sporządzane sprawozdania, obejmujące okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres (art. 39 ust. 1 u.o.). Sprawozdania z realizacji planów gospodarki odpadami zawierają informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów.

#### **4. Charakter prawny planów gospodarki odpadami**

Analizując zagadnienie charakteru prawnego planów gospodarki odpadami wskazać trzeba na skutki prawne, jakie one powodują. Zostały one przewidziane już w dziale I u.o. rozdziale 12 „Postępowanie z odpadami”. W art. 33 ust. 1 u.o. wprowadza się ogólny obowiązek posiadacza odpadów do postępowania z odpadami w sposób zgodny m.in. z planami gospodarki odpadami. Wziąć tutaj należy pod uwagę powszechność statusu posiadacza odpadów. Jeżeli posiadacze odpadów (a więc znaczna grupa adresatów – zarówno w kontekście osób fizycznych, jak i innych podmiotów) mają mieć możliwość zapoznania się z planami gospodarki odpadami, aby móc postępować z nimi w sposób zgodny z tymi planami, to plany te muszą mieć formę przepisu powszechnie obowiązującego.

Nie jest to jednak jedyny skutek prawny planów wynikający z u.o. Ponadto w art. 46 ust. 1 pkt 2 u.o. wskazano na niezgodność zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z planami gospodarki odpadami jako obligatoryjną przesłankę odmowy wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów (natomiast kolejną przesłanką jest niezgodność z przepisami prawa miejscowego, co sugeruje, iż plany wojewódzkie nie mają takiego statusu). Nie jest to jedyna decyzja reglamentacyjna w zakresie gospodarowania odpadami dla której przewidziano taki skutek. W znowelizowanym przez u.o. art. 186 pkt 1 u.p.o.ś. przesłanką obligatoryjną odmowy wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów oraz pozwolenia

zintegrowanego jest niezgodność z planami gospodarki odpadami zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami. Podobnie w art. 127 ust. 5 u.o. – w przypadku gdy, budowa składowiska odpadów nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów odmawia wydania tego pozwolenia. Pomimo potencjalnie węższego zakresu adresatów tych przepisów, niż w regulacji zawartej w art. 33 ust. 1 u.o., następstwa zastosowania są tutaj zdecydowanie bardziej rygorystyczne<sup>14</sup>. I znów podmioty, które muszą uzyskać określone wyżej rozstrzygnięcia administracyjne, winny uzyskać możliwość zapoznania się z obowiązującymi je normami w powszechnie dostępnym urzędowym publikatorze.

Dalej w art. 96 ust. 1 pkt 5 u.o. wskazano na dopuszczalny odzysk polegający na stosowaniu komunalnych osadów ściekowych przy dostosowaniu gruntów do określonych potrzeb wynikających z planów gospodarki odpadami.

Wreszcie, zgodnie z nowo wprowadzonym przez nowelizację z dnia 15 stycznia 2015 r. art. 38a u.o., jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Z jednej strony rozciąga to szeroko krąg organów administracji publicznej, które mają obowiązek w swojej działalności wziąć plan wojewódzki pod uwagę, a z drugiej zwiększa znacząco krąg stron zainteresowanych odpowiednią regulacją w planie wojewódzkim stawiając w dalszym stopniu pod olbrzymim znakiem zapytania charakter prawny planu wojewódzkiego (jako aktu oddziałującego na powszechnego adresata, a nie tylko jednostki podporządkowane organowi uchwalającemu ten akt).

Przyjęcie, iż plany gospodarowania odpadami zawierają przepisy powszechnie obowiązujące, które wobec tego winny zostać ogłoszone jako

---

<sup>14</sup> Co prawda naruszenie art. 33 ust. 1 u.o. jest przesłanką wykroczenia, lecz nie dotyczy to samej niezgodności z planami gospodarki odpadami:

Art. 176. 1. Kto wbrew przepisowi art. 33 ust. 1 prowadzi procesy przetwarzania odpadów w sposób niezapewniający, aby procesy te nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska podlega karze aresztu albo grzywny.

2. Tej samej karze podlega, kto wbrew przepisowi art. 33 ust. 1 prowadzi procesy przetwarzania odpadów w sposób niezapewniający, aby odpady powstające z tych procesów nie stwarzały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska.

powszechnie obowiązujące źródła prawa, zdecydowanie ułatwia także wyjaśnienie wzajemnych relacji pomiędzy wojewódzkim planem zagospodarowania odpadami a regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach (patrz art. 4 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>15</sup>).

Biorąc powyższe analizy pod uwagę, należy jednoznacznie wskazać, iż plany gospodarki odpadami winny być ogłaszane jako akty prawne powszechnie obowiązujące. To powodowałoby, iż plan krajowy winien mieć formę rozporządzenia, a plan wojewódzki aktu prawa miejscowego z wszelkimi z tego wynikającymi konsekwencjami. W przeciwnym razie zdolność tych planów do wywierania konsekwencji dla podmiotów niepodporządkowanych organom wydającym te akty jest z konstytucyjnego punktu widzenia wątpliwa<sup>16</sup>.

## 5. Plan inwestycyjny

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw wprowadziła nowy instrument planistyczny, stanowiący część wojewódzkich planów gospodarki odpadami, jakim jest plan inwestycyjny.

W uzasadnieniu do projektu ustawy<sup>17</sup> wskazano, iż wprowadzenie tego instrumentu jest związane z jednym z najistotniejszych problemów związanych z wojewódzkimi planami gospodarki odpadami, jakim jest przewymiarowanie planowanych mocy przerobowych instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Ponadto wskazano na konieczność zaplanowania odpowiednich instalacji do przetwarzania odpadów. W związku z powyższym w projekcie ustawy przewidziano obowiązek sporządzania przez zarządy województw planów inwestycyjnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jako uzupełnienie wojewódzkich planów gospodarki odpadami w zakresie planowania gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa. Plany te powinny być uszczegółowieniem i uzupełnieniem wojewódzkich planów gospodarki odpadami, poprzez wskazanie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, które powinny zostać wybudowane w województwie.

Cel planów inwestycyjnych określony został jako wskazanie infrastruktury niezbędnej do osiągnięcia zgodności z unijnymi dyrektywami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym wdrożenia hierarchii sposobów

---

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm., dalej zwana: u.c.p.g.

<sup>16</sup> W kontekście hierarchii źródeł prawa.

<sup>17</sup> Uzasadnienie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2769, VII kadencja Sejmu, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E50F27873DC03962C1257D5F0035356C/%24File/2769.pdf> (dostęp na dzień: 15 lipca 2015 r.).

postępowania z odpadami, osiągnięcia wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Za szczególne wyzwanie uznano osiągnięcie celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Zgodnie z informacją zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy, zalecenia o konieczności sporządzania planów inwestycyjnych zostały zapisane w dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r., tj. „Programowanie perspektywy finansowej 2014 - 2020, Umowa Partnerstwa” oraz „Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020”. Faktem jest, co podkreślano w uzasadnieniu, iż w obecnie obowiązujących przepisach brak jest podstawy prawnej pozwalającej zarządom województwa na przygotowanie planów inwestycyjnych, na podstawie których będą finansowane inwestycje w zakresie odpadów komunalnych. W związku z tym wskazano na konieczność ustanowienia odpowiednich przepisów pozwalających zarządom województwa na przygotowanie planów inwestycyjnych. W planach inwestycyjnych, które będą podstawą do wydatkowania środków publicznych zarówno unijnych, jak i krajowych, powinny znaleźć się wszystkie niezbędne inwestycje w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

Plany inwestycyjne rozpatrywane muszą być jako kolejny element reglamentacji gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. *De facto* zmierzają do ograniczenia swobody inwestycyjnej w tym zakresie.

Rozpatrywać je trzeba w kontekście nowo wprowadzonego do u.o. art. 35 ust. 8 odnoszącego się do aktów prawa Unii Europejskiej. Zarazem jednak trzeba podkreślić, iż nie są one wymagane przez żaden z powyższych aktów prawnych związanych z odpadami, ani w ogóle przez żaden akt prawa unijnego. Są więc wyłącznie krajowym instrumentem prawnym.

Zgodnie z art. 35 ust. 9 u.o. „Warunkiem dopuszczalności finansowania inwestycji, dotyczących odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w zakresie zapobiegania powstawaniu tych odpadów oraz w zakresie gospodarowania tymi odpadami, ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest ujęcie ich w planie inwestycyjnym, o którym mowa w art. 35a”. Sam ten przepis umożliwia więc jedynie finansowanie nieujętych w planie inwestycyjnym inwestycji w zakresie odpadów komunalnych ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a nie z wszelakich środków publicznych. Finansowanie takie byłoby więc możliwe z budżetu państwa, budżetów samorządów terytorialnych, jak też oczywiście budżetów prywatnych inwestorów.

Jeśli chodzi o ogólną zawartość planów inwestycyjnych to określono, iż plan inwestycyjny określa potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wraz z mocami prze-

robotowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami, zapewniającą osiągnięcie celów wyznaczonych w przepisach, o których mowa w art. 35 ust. 8 (art. 35a ust. 1 u.o.). W ten sposób ograniczono potencjalną zawartość planu wyłącznie do potrzebnej infrastruktury dotyczącej odpadów komunalnych wraz z jej mocami przerobowymi.

Szczególowa zawartość planu określona została w art. 35a ust. 2 u.o. Nie jest to katalog zamknięty, natomiast są to obligatoryjne elementy planu inwestycyjnego. *Nota bene* wykroczenie poza ten katalog dopuszczalne jest jedynie w ogólnych ramach wyznaczonych przez art. 35a ust. 1 u.o. Tak więc plan inwestycyjny zawiera w szczególności:

- 1) wskazanie planowanych inwestycji;
- 2) oszacowanie kosztów planowanych inwestycji oraz wskazanie źródeł ich finansowania;
- 3) harmonogram realizacji planowanych inwestycji.

Pytanie, które się może w związku z taką jego szczegółową zawartością pojawić, to na ile powyższe kwestie regulowane są w sposób wiążący. Biorąc pod uwagę, iż plan inwestycyjny stanowi obligatoryjny załącznik do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 35a ust. 4 u.o.), to ma ten sam charakter prawny co ten plan. Charakter prawny wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest z prawnego punktu widzenia dość niejasny – plan ten nie został w ustawie określony mianem aktu prawa miejscowego (w przeciwieństwie do uchwały w sprawie wykonania tego planu), ale zawiera szereg regulacji, którym trzeba by przypisać charakter powszechnie obowiązujący.

Jeśli chodzi o wskazanie planowanych inwestycji, to regulacja ta jest jasna, nie budzi żadnych wątpliwości i stanowi podstawowy element planu inwestycyjnego. Kolejny jego element to oszacowanie kosztów planowanych inwestycji. Ponieważ w grę wchodzi jedynie szacunek, to wskazane w ten sposób koszty nie mają charakteru wiążącego – możliwe jest w rzeczywistości zarówno ich zwiększenie, jak i ograniczenie. Następnym elementem jest wskazanie źródeł finansowania planowanych inwestycji. Można oczywiście wskazać, iż możliwe jest określenie tego źródła z różną szczegółowością. W przypadku jednak bardzo szczegółowego ustalenia źródeł finansowania planowanych inwestycji zmiany w tym zakresie wprowadzane przez inwestora nie powinny powodować żadnych sankcji wobec niego. Podobnie z harmonogramem realizacji planowanych inwestycji – nie ma żadnego ustawowego wymogu przestrzegania tego harmonogramu.

Teraz na tle całokształtu przepisów dotyczących zawartości planu inwestycyjnego pojawia się kwestia, czy plan ten określa jedynie inwestycje finansowane ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, czy wszelkie planowane inwestycje w zakresie infra-

struktury dotyczącej odpadów komunalnych. Z regulacji odnoszących się do jego zawartości wysnuć można wniosek, iż wszelkie planowane inwestycje w zakresie infrastruktury dotyczącej odpadów komunalnych, bez względu na źródło ich sfinansowania. Co więcej, następstwa nieuwzględnienia w planie przynajmniej pewnych typów instalacji są bardzo istotne – zgodnie z nowo wprowadzonym art. 38a u.o., jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji.

Szczegółowe przepisy wprowadzono także w kontekście procedury uchwalania planu. Projekt planu inwestycyjnego podlega uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska. Po zaopiniowaniu projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zarząd województwa jest obowiązany przekazać projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami do zaopiniowania, a projekt planu inwestycyjnego do uzgodnienia, ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Organy, o których mowa wyżej, wyrażają opinie w terminie nie dłuższym niż miesiąc od dnia otrzymania projektu. Nieudzielenie opinii w tym terminie uznaje się za opinię pozytywną. Jeżeli minister właściwy do spraw środowiska nie zgłasza uwag do projektu planu inwestycyjnego w tym samym terminie, projekt uznaje się za uzgodniony.

Ponadto dokonanie przez sejmik województwa zmian w planie inwestycyjnym uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz w pozostałej części wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która odnosi się do inwestycji wskazanych w planie inwestycyjnym, wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw środowiska. Brak takiego uzgodnienia uznać należy za istotną wadę prawną skutkującą nieważnością uchwały sejmiku.

Wreszcie uzupełniono upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia określającego sposób i formę sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami o konieczność określenia także wzoru planu inwestycyjnego. Wprowadzono jednocześnie obli-gatoryjność wydania przez ministra przedmiotowego aktu wykonawczego. Minister wydaje takie rozporządzenie kierując się potrzebą ujednoczenia

sposobu przygotowywania wojewódzkich planów gospodarki odpadami wraz z planami inwestycyjnymi oraz sprawozdań z realizacji tych planów, a także przepisami prawa Unii Europejskiej. Na tej podstawie Minister Środowiska wydał 1 lipca 2015 r. rozporządzenie w sprawie sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego<sup>18</sup>. Wątpliwości budzi w nim wzór planu inwestycyjnego, co do jego zgodności zarówno z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 40 ust. 1 u.o., jak i całością przepisów zawartych w ustawie odnoszących się do planu inwestycyjnego. Pierwsza część wzoru planu inwestycyjnego to informacja o istniejących instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych i strumieniu odpadów komunalnych (tabele 1-10). Nie mam wątpliwości, iż taka analiza winna być częścią wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, jednak z żadnego przepisu ustawowego dotyczącego planu inwestycyjnego nie wynika, iż ma stanowić część właśnie tego planu. Co więcej, z przepisów dotyczących planu inwestycyjnego jednoznacznie wynika, iż plan ten dotyczy tylko planowanych inwestycji. Także pewne elementy zawarte w części drugiej załącznika – planowane inwestycje budzą niepokój co do ich zgodności z upoważnieniem ustawowym. W jednej z tabel (tabela 32) dotyczącej harmonogramu realizacji inwestycji wraz z kosztami wymagane jest podanie jednostki realizującej inwestycję. Takie zindywidualizowanie powoduje, iż plan ten traci charakter aktu normatywnego, a nabiera charakteru aktu indywidualnego (administracyjnego). Ponadto w kontekście zmiany potencjalnej jednostki realizującej inwestycje, co może wynikać z rozmaitych przyczyn obiektywnych, i wskazanych wyżej przepisów związanych z odmową wydania rozmaitych decyzji związanych z procesem inwestycyjnym (art. 38a u.o.), przyjąć trzeba, iż do czasu zmiany planu nie ma możliwości uzyskania takiej decyzji. Byłyby to bardzo daleko idące skutki prawne nie wynikające bezpośrednio z ustawowej zawartości planów inwestycyjnych.

W związku z powyższymi regulacjami dotyczącymi zarówno samych wojewódzkich planów gospodarki odpadami, jak i planów inwestycyjnych zdecydowano w przepisach przejściowych, iż sejmik województwa aktualizuje i uchwała wojewódzki plan gospodarki odpadami z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r. (art. 5 ust. 1 nowelizacji z 2015 r.).

## **6. Inne systemy planowania gospodarki odpadami**

Analizując inne poza u.o. akty prawne w zakresie gospodarki odpadami pod kątem istnienia w nich systemów planowania tej gospodarki, zauważyć można, iż działania analityczne wymagane są na gruncie u.c.p.g. Zmiany w tym zakresie wprowadziła ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy

---

<sup>18</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1016.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>19</sup>. Rozdział 4b u.c.p.g. uzyskał w niej tytuł „Sprawozdawczość i analizy”. Jako ogólne obowiązkowe zadanie wskazano coroczną analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Nowo wprowadzony na podstawie tej nowelizacji art. 9tb u.c.p.g. określa zakres takiej analizy. Analizę taką sporządza się w terminie do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy i podlega ona publicznej udostępnieniu na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy.

Natomiast w innych ustawach związanych z gospodarką odpadami nie zostały stworzone żadne szczególne instrumenty planistyczne.

## **7. Wnioski**

Po zmianach w przepisach prawnych dotyczących odpadów w ciągu ostatnich pięciu lat praktycznie cały czas reorganizacji ulega system planowania gospodarki odpadami. Szczególne w tym zakresie akty planowania występują wyłącznie na poziomie wojewódzkim i krajowym. Na poziomie gminnym i powiatowym planowanie gospodarki odpadami jest jedynie częścią ogólnego planowania ochrony środowiska. Planowanie ogólne ochrony środowiska ma charakter nadrzędny nad planowaniem gospodarki odpadami z prawnie określonymi konsekwencjami.

Wątpliwości budzi charakter prawny podstawowych aktów planowania gospodarki odpadami – planów gospodarki odpadami. Nie zostały one w przepisach ich dotyczących określone jako akty prawa powszechnie obowiązującego, wobec czego powszechnie uznawane są w praktyce za akty prawa wewnętrznego z wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Natomiast analiza ich wpływu na powszechne obowiązki w zakresie gospodarki odpadami czy akty administracyjne wskazuje na ich charakter aktów prawnych powszechnie obowiązujących.

Pojawiają się także nowe instrumenty planistyczne – plany inwestycyjne, co oznacza zwiększenie zakresu planowania dla działalności w zakresie gospodarki odpadami. Konsekwencje tego są dość istotne, gdyż odnoszą się do sfery finansowania inwestycji. Niestety przepisy w tym zakresie nie charakteryzują się pełną czytelnością i jednoznacznością.

### **Streszczenie:**

W artykule przedstawiono system planowania gospodarki odpadami w Polsce: akty planowania ochrony środowiska oraz instrumenty planistyczne w zakresie gospodarki odpadami.

---

<sup>19</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 87.



**Słowa kluczowe:**

odpady, planowanie, plany gospodarki odpadami.

**Abstract:**

The article presents the planning system of waste management in Poland: acts of environmental planning and planning instruments in the field of waste management.

**Keywords:**

waste, planning, waste management plans.

*mgr Klaudia Cholewa,  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
mgr Katarzyna Zawada,  
Uniwersytet Śląski w Katowicach*

## ***Zasady prawa gospodarki odpadami*** *The principles of waste management law*

### **1. Wstęp**

Zachodzący w ostatnich latach intensywny rozwój polskiego ustawodawstwa dotyczącego gospodarki odpadami jest związany z koniecznością dostosowania prawa do przyjętych zobowiązań międzynarodowych, w szczególności tych wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej. Obecnie problematykę gospodarki odpadami w Polsce reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>20</sup> oraz kilka ustaw szczegółowych obejmujących postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów<sup>21</sup>. Można więc przyjąć, że struktura prawodawstwa w tym zakresie pokrywa się z modelem obowiązującym w Unii Europejskiej, gdzie występuje dyrektywa ramowa<sup>22</sup> (tzw. dyrektywa-matka) normująca ogólne zagadnienia dotyczące odpadów oraz

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., dalej zwana: u.o.

<sup>21</sup> Są to następujące ustawy:

- 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),
- ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz. U. z 2002 r. Nr 166, poz. 1361 ze zm.),
- ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 140),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1155 ze zm.),
- ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859 ze zm.),
- ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1136 ze zm.),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 687),
- ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888).

<sup>22</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów i uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008), dalej zwana: dyrektywą ramową w sprawie odpadów.

dyrektywy szczegółowe (tzw. dyrektywy-córki) odnoszące się do zagadnień szczególnych<sup>23</sup>.

Biorąc pod uwagę obszerność regulacji, można zadać pytanie, czy nie wykształciła się nowa dziedzina prawa, którą można by nazwać „prawem gospodarowania odpadami”<sup>24</sup>, „prawem odpadowym”<sup>25</sup> czy „prawem o odpadach”<sup>26</sup>. Z lektury przepisów można wyprowadzić pewne ogólne zasady przyświecające całości unormowań dotyczących odpadów, które w niniejszej pracy zostały określone jako zasady prawa gospodarki odpadami. W nauce prawa pojęcie zasad jest terminem wieloznacznym. Dla potrzeb niniejszego opracowania będą one rozumiane jako normy, które charakteryzują się szczególną doniosłością w obrębie części systemu prawa, jaką są regulacje dotyczące gospodarki odpadami<sup>27</sup>. W związku ze ścisłym powiązaniem prawa polskiego z europejskim treść tych zasad należy ustalać w oparciu o przepisy ustaw oraz dyrektyw i rozporządzeń unijnych.

## 2. Katalog zasad prawa gospodarki odpadami

Dotychczas w literaturze prezentowano różne katalogi zasad gospodarki odpadami. Były one mniej lub bardziej rozbudowane, niektóre ograniczały się jedynie do triady postępowania z odpadami<sup>28</sup>. Mimo częstych zmian stanu prawnego dotyczącego odpadów, można wyodrębnić pewne stałe zasady prawa gospodarki odpadami. Ze względu na proveniencję można je podzielić na trzy grupy:

- 1) zasady ogólne prawa ochrony środowiska stosowane do odpadów,
- 2) zasady wynikające wprost z ustawy o odpadach,
- 3) zasady wyinterpretowane z całości regulacji „odpadowych”.

---

<sup>23</sup> G. Dobrowolski, *Rozwój ustawodawstwa dotyczącego odpadów*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3, s. 22.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>25</sup> Ibidem; Z. Bukowski, *Nowości w prawie odpadowym w 2013 r.*, „Recykling” 2013, nr 1, s. 15-16.

<sup>26</sup> Zob. G. Dobrowolski, *Rozwój...*, s. 27; także W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 69.

<sup>27</sup> Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 207-277; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

<sup>28</sup> Zob. J. Boć, K. Nowacki, *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadami (w:) Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Wrocław 2008, s. 31-37; A. Wasilewski, *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 8, s. 4-13; G. Gola, *Zasady gospodarowania odpadami w prawie polskim (w:) L. Knopp, K. Nowacki (red.), Aktualne zagadnienia prawa publicznego w Niemczech i w Polsce (tom doktorancki)*, Wrocław 2009, s. 331-344.

Nie budzi wątpliwości, że zagadnienia dotyczące odpadów stanowią część prawa ochrony środowiska. Dlatego definicje oraz zasady zawarte w ustawie – Prawo ochrony środowiska<sup>29</sup>, mimo braku wyraźnego odesłania, stosuje się do u.o.<sup>30</sup> Należy jednak zauważyć, że zasady te wywodzą się z prawa europejskiego, dlatego w celu ustalenia ich treści trzeba sięgnąć również do prawa pierwotnego i prawa wtórnego Unii Europejskiej. W ramach pierwszej grupy można wyodrębnić następujące zasady:

- zasadę „zanieczyszczający płaci”,
- zasadę ochrony życia i zdrowia,
- zasadę zapobiegania i prewencji,
- zasadę planowania,
- zasadę zrównoważonego rozwoju.

Zasady te znajdują swoje źródło w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>31</sup> (art. 191) oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup> (art. 5). Wyrażone są również w innych aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska<sup>33</sup>. Wskazane wyżej zasady ogólne są zasadami polityki ochrony środowiska. Są ideami przewodnimi całości regulacji dotyczących ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami. Charakteryzuje je wysoki poziom ogólności, a ich treść została rozwinięta i skonkretyzowana w innych aktach prawnych. Zasady te nie są charakterystyczne wyłącznie dla prawa gospodarki odpadami i zostały już szeroko omówione w literaturze<sup>34</sup>. Z tego powodu nie jest konieczne ich scharakteryzowanie w niniejszym artykule.

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), dalej zwana: u.p.o.ś.

<sup>30</sup> W. Radecki, Komentarz..., s. 71.

<sup>31</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10. 2012).

<sup>32</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>33</sup> Przykładowo w art. 4-8 u.p.o.ś., wyrażone są: zasada kompleksowości ochrony środowiska, zasada zapobiegania i przezorności, zasada zanieczyszczający płaci oraz zasada zrównoważonego rozwoju, natomiast art. 16 u.o. formułuje zasadę ochrony.

<sup>34</sup> Zob. m.in. P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*; tenże, *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3, s. 11-42; J. Boć, K. Nowacki, *Zasady ogólne...*; A. Lipiński, *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”* (w:) *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Wrocław 2008, 143-153, E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, t. XI, s. 137-147; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 43-54; B. Bomanowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska. Porównanie ujęcia polskiego i rosyjskiego* (w:) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 125-148.

### 3. Zasady wyrażone wprost w ustawie o odpadach

Drugą grupę stanowią zasady bezpośrednio ujęte w u.o. W jej ramach można wyróżnić:

- zasadę bliskości,
- zasadę postępowania zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami,
- zasadę odpowiedzialności wytwórcy,
- zasadę selektywnej zbiórki.

#### 3.1. Zasada bliskości

Zasada bliskości od dawna funkcjonuje w obrębie regulacji prawnych dotyczących odpadów. Rozumiana jest przede wszystkim jako nakaz bliskości geograficznej – odpady powinny być przetwarzane jak najbliżej miejsca ich wytworzenia<sup>35</sup>. Jej treść nie ogranicza się jednak tylko do kryterium bliskości, istotne jest również kryterium technologiczne. Przetwarzania należy dokonać w instalacji znajdującej się najbliżej z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik.

Zasada bliskości ściśle wiąże się z zasadą samowystarczalności. Obie te zasady są uregulowane w art. 16 dyrektywy ramowej o odpadach. Nie odnoszą się one jednak do wszystkich odpadów i wszelkich procesów ich przetwarzania. Treść tych zasad ograniczona jest obecnie do unieszkodliwiania odpadów oraz odzysku zmieszanych odpadów komunalnych. Zgodnie z zasadą samowystarczalności należy stworzyć zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji unieszkodliwiania odpadów i instalacji odzysku zmieszanych odpadów komunalnych, aby Unia Europejska jako całość była w tym zakresie samowystarczalna. W tym celu państwa członkowskie stosują odpowiednie środki samodzielnie lub we współpracy z innymi państwami członkowskimi, gdy jest to pożądane lub konieczne. Nie jest wymagane, by każde państwo posiadało na swoim terytorium pełen zakres obiektów do ostatecznego odzysku. Z kolei zgodnie z zasadą bliskości (art. 16 ust. 3 dyrektywy ramowej o odpadach) sieć powinna umożliwiać unieszkodliwianie odpadów lub odzysk zmieszanych odpadów komunalnych w jednej z najbliższych położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego. Zasada bliskości łączy się z problematyką przemieszczania odpadów. Ograniczenie przemieszczania odpadów w celu ich przetwarzania pozwala zmniejszyć zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzkiego związane z transportem odpadów. Naruszenie zasad bliskości i samowystarczalności sta-

---

<sup>35</sup> Ł. Moczulko, Zasada bliskości w gospodarce odpadami – obecne uregulowania i problemy praktyczne (w:) L. Dubiński, T. Kocoł (red.), Nowe prawo gospodarki odpadami, Kraków 2013, s. 105.

nowi jedną z przesłanek zgłoszenia sprzeciwu przez państwo członkowskie wobec przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia<sup>36</sup>.

W prawie polskim zasada bliskości została wyrażona w art. 20 u.o. Jej zakres jest szerszy niż w dyrektywie ramowej o odpadach. W ust. 1 i 2 wprowadzono generalną zasadę, że odpady w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania, natomiast jeżeli nie jest to możliwe, to mogą być przetwarzane w innym miejscu przy uwzględnieniu dwóch kryteriów: kryterium odległości (w najbliższym położonym miejscu) oraz kryterium technologicznego (najlepsza dostępna technika lub technologia, o których mowa w art. 207 i 143 u.p.o.ś.)<sup>37</sup>. W każdym przypadku należy uwzględnić również hierarchię sposobów postępowania z odpadami.

Art. 20 u.o. wprowadza także dalej idące ograniczenia terytorialne dotyczące możliwości przetwarzania określonych rodzajów odpadów. Po pierwsze, stosowanie komunalnych osadów ściekowych i unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych może odbywać się jedynie na obszarze województwa, na terenie którego odpady te zostały wytworzone. Istnieją jednak wyjątki od tej reguły. Komunalne osady ściekowe mogą być stosowane na obszarze województwa innego niż to, na którym zostały wytworzone, jeżeli odległość od miejsca wytwarzania odpadów do miejsca stosowania położonego na obszarze innego województwa jest mniejsza niż odległość do miejsca stosowania położonego na obszarze tego samego województwa (art. 20 ust. 5 u.o.). Podobnie jest w przypadku zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych. Dopuszczalne jest ich unieszkodliwianie w instalacji znajdującej się na obszarze innego województwa, jeżeli jest ona położona bliżej miejsca wytworzenia niż odpowiednia instalacja w obrębie województwa. Odpady te można również unieszkodliwiać w najbliższej położonej instalacji poza województwem, gdzie zostały wytworzone, w sytuacji, gdy na obszarze danego województwa brak jest odpowiednich instalacji bądź nie mają one wolnych mocy przerobowych.

Kolejną grupą odpadów, wobec której ustawodawca ograniczył terytorialnie możliwość ich przetwarzania, są niektóre rodzaje odpadów komunalnych: zmieszane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, przeznaczone do składowania pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, odpady zielone. Zakazano ich przetwarzania poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi. Obszary te są określone przez sejmik województwa w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

---

<sup>36</sup> Art. 11 rozporządzenia nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.7.2006).

<sup>37</sup> Ł. Moczuko, Zasada bliskości..., s. 109-110.

(art. 38 u.o.). Na terenie każdego województwa wydzielono kilka takich regionów. Regulacje odnoszące się do wyżej wymienionych rodzajów odpadów komunalnych są dosyć rygorystyczne, dotyczą one bowiem zarówno procesu odzysku, jak i unieszkodliwiania oraz ograniczają możliwość przetwarzania tych odpadów do stosunkowo niewielkiego obszaru, jakim jest region gospodarki odpadami komunalnymi.

Zasada bliskości ma duże znaczenie w obrębie regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami. Po pierwsze, musi być brana pod uwagę przy opracowywaniu planów gospodarki odpadami<sup>38</sup>. Po drugie, jest istotna przy przetwarzaniu odpadów komunalnych. W sposób znaczący ogranicza terytorialnie możliwość przetwarzania określonych ich rodzajów do obszaru regionu gospodarki odpadami komunalnymi. W związku z tym, że zorganizowanie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, należy do obowiązków gminy, mogą pojawiać się problemy związane z zasadą bliskości, prawem konkurencji i prawem zamówień publicznych, ze względu na to, że tylko jedna instalacja może znajdować się najbliżej<sup>39</sup>. Zasada ta odgrywa także dużą rolę przy transgranicznym przemieszczaniu odpadów.

### **3.2. Zasada hierarchiczności postępowania z odpadami**

Zgodnie z motywem 31 i art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej o odpadach, hierarchia postępowania z odpadami określa kolejność priorytetów tego, co stanowi najlepsze z punktu widzenia środowiska całościowe rozwiązanie w zakresie prawodawstwa i polityki dotyczących odpadów. Obowiązek jej urzeczywistniania stanowi podstawę systemu prawa gospodarki odpadami.

Omawiana zasada była znana poprzednio obowiązującym regulacjom, jednak na gruncie dyrektywy ramowej o odpadach uległa ona pewnej modyfikacji. W miejsce dotychczasowej tzw. „triady” wprowadzono bowiem pięcioelementową sekwencję postępowania z odpadami. Nowością jest ujęcie w niej przy-

---

<sup>38</sup> Art. 28 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz art. 34 u.o., w myśl którego „dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska (...) wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami”. Zob. szerzej A. Barczak, *Ewolucja zasady bliskości w zakresie gospodarowania odpadami w prawie polskim na tle prawa unijnego* (w:) E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, D. Wcinkiewicz (red.), *Obywatel-państwo-społeczność międzynarodowa*, Warszawa 2014, s. 121-124.

<sup>39</sup> Zob. Ł. Moczulko, *Zasada bliskości...*, s. 114-115. Problematykę tę poruszył także Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 13 grudnia 2013 r., C-292/12 z głosem M. Sieradzkiej, Lex nr 190464.

gotowania do ponownego użycia oraz recyklingu. Te dwie grupy procesów mieszczą się w pojęciu odzysku, ale stanowią jego preferowaną przez prawodawcę postać. Jest to wyraz dążenia do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu<sup>40</sup>.

Obecnie hierarchia postępowania z odpadami przedstawia się następująco:

- 1) zapobieganie powstawaniu odpadów,
- 2) przygotowywanie do ponownego użycia,
- 3) recykling,
- 4) inne procesy odzysku,
- 5) unieszkodliwianie.

W takim kształcie funkcjonuje ona także w u.o. (art. 17). Poszczególne jej elementy zostały zdefiniowane w art. 3 ust. 1 u.o., a ponadto w załącznikach 1, 2 i 5 zawarto odpowiednio: niewyczerpujący wykaz procesów odzysku, niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania oraz przykłady środków służących zapobieganiu powstawaniu odpadów. Odróżnienie odzysku od unieszkodliwiania jest zagadnieniem o dużej doniosłości praktycznej, w szczególności w odniesieniu do przemieszczania odpadów.

Artykuł 18 u.o. nakłada obowiązek hierarchicznego postępowania z odpadami na każdego, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstanie odpadów oraz, jeżeli nie udało się zapobiec powstaniu odpadów, na posiadacza odpadów. Przepis ten stanowi uszczegółowienie sekwencji postępowania z odpadami<sup>41</sup>.

Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów w art. 4 ust. 2 *in fine* zaznacza jednak, iż stosując hierarchię postępowania z odpadami, państwa członkowskie muszą brać pod uwagę ogólne zasady ochrony środowiska dotyczące ostrożności i zrównoważonego podejścia, wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej, ochrony zasobów, a także całkowitego oddziaływania na środowisko, zdrowie ludzkie, gospodarkę i aspekty społeczne. Dlatego w niektórych przypadkach uzasadnione jest wyłączenie jej zastosowania. Przykładami odstąpienia od sekwencji postępowania z odpadami są chociażby zakaz odzysku PCB (art. 85 u.o.) czy generalny zakaz odzysku odpadów medycznych i weterynaryjnych (art. 94 u.o.).

### 3.3. Zasada odpowiedzialności wytwórcy

Zasada ta nawiązuje do zasady zapobiegania oraz do zasady „zanieczyszczający płaci”. Służy ona zapewnieniu prawidłowego gospodarowania odpadami poprzez określenie podmiotu odpowiedzialnego za działania na odpadach na poszczególnych etapach tego procesu.

---

<sup>40</sup> Motyw 28 do dyrektywy ramowej o odpadach.

<sup>41</sup> W. Radecki, Ustawa..., s. 133-134.



Wytwórca odpadów jest odpowiedzialny za „losy” odpadu w tym sensie, iż art. 27 u.o. nakłada na niego obowiązek gospodarowania wytworzonymi przez siebie odpadami, przez co rozumie się m.in. zbieranie, transport i przetwarzanie odpadów.

Wytwórca odpadów może zlecić ten obowiązek innemu podmiotowi, z zastrzeżeniem, że może to być wyłącznie podmiot posiadający określoną decyzję lub wpis do rejestru. Przeniesienie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami nastąpi z chwilą przekazania odpadów następnemu posiadaczowi odpadów tylko jeżeli legitymuje się on wspomnianym tytułem uprawniającym do gospodarowania odpadami.

Ponadto posiadacza odpadów, który przekazał odpady transportującemu odpady, nie zwalnia się z odpowiedzialności za zbieranie lub przetwarzanie odpadów, do czasu przejścia odpowiedzialności przez następnego posiadacza odpadów.

Przekazanie odpadów podmiotowi nieposiadającemu odpowiedniej decyzji lub wpisu do rejestru skutkuje odpowiedzialnością wykroczeniową z art. 175 u.o.

Wyjątkiem od obowiązku przekazania odpadów uprawnionym podmiotom jest możliwość przekazania osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej niebędącymi przedsiębiorcami określonych ich rodzajów, do wykorzystania na potrzeby własne za pomocą dopuszczalnych metod odzysku, zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska<sup>42</sup>.

### **3.4. Zasada selektywnej zbiórki**

Zasada selektywnej zbiórki odpadów wyrażona została w art. 23 ust. 1 u.o. Selektywne zbieranie oznacza zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (art. 3 ust.1 pkt 24 u.o.). Na gruncie prawa europejskiego o zasadzie tej jest mowa w art. 10 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. W myśl tego przepisu odpady powinny być zbierane oddzielnie, jeżeli jest to wykonalne z punktu widzenia technicznego, ekonomicznego i środowiskowego, i nie powinny być mieszane z innymi odpadami lub innymi materiałami o odmiennych cechach. Selektywna zbiórka odpadów jest środkiem ułatwiającym lub usprawniającym odzysk. Stanowi istotny element wśród działań zmierzających

---

<sup>42</sup> Rozporządzenie to nie zostało do tej pory wydane i w mocy pozostaje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2006 r. Nr 75, poz. 527).

jących do zmaksymalizowania odzysku odpadów i przybliżenia UE do „społeczeństwa recyklingu”<sup>43</sup>. Ze względu na jej wiodącą funkcję w gospodarce odpadami oraz uniwersalność (odnosi się do wszystkich rodzajów odpadów) można jej nadać status zasady.

#### **4. Zasady wyinterpretowane z całości regulacji dotyczących odpadów**

Trzecią grupę zasad stanowią rozwiązania, które choć nie są wprost wyrażone w u.o, to o ich istnieniu świadczy całokształt przepisów dotyczących odpadów:

- zasada planowania,
- zasada wzmożonej reglamentacji,
- zasada dywersyfikacji regulacji dotyczących odpadów.

##### **4.1. Zasada planowania w gospodarce odpadami**

Planowanie jest ważnym instrumentem prowadzenia polityki przez Unię Europejską. Jest ono także szeroko wykorzystywane w dziedzinie odpadów.

Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów w art. 28 nakłada na państwa członkowskie obowiązek opracowania przynajmniej jednego planu gospodarki odpadami, przy czym plany te z osobna lub łącznie muszą pokrywać cały obszar geograficzny danego państwa.

Zgodnie z art. 34 ust.1 u.o., plany mają służyć osiągnięciu celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzieleniu tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażaniu hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzeniu i utrzymaniu w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Można więc określić, iż plany gospodarki odpadami są podstawą gospodarowania odpadami<sup>44</sup>.

Ustawa o odpadach nakłada na posiadacza odpadów obowiązek postępowania zgodnie z planami gospodarki odpadami, co prowokuje pytanie o charakter prawny tych planów.

##### **4.2. Zasada wzmożonej reglamentacji**

Reglamentacja oznacza „ograniczenie; stan prawny ustalony przez państwo, ograniczający swobodę wykonywania zawodu, produkcję pewnych towarów itp.”<sup>45</sup> Zasada reglamentacji odgrywa istotną rolę w prawie ochro-

---

<sup>43</sup> Motyw 28 do dyrektywy ramowej o odpadach.

<sup>44</sup> J. Boć, K. Nowacki, *Zasady ogólne...*, s. 34.

<sup>45</sup> <http://www.sloownik-online.pl/kopalinski/26FF6013AFCE894CC12565850077C2C7.php> (dostęp na dzień: 24 lipca 2015 r.).

ny środowiska, ale jej szczególną doniosłość widać właśnie w prawie gospodarki odpadami. Można tutaj wskazać kilka przyczyn. Przede wszystkim zasada reglamentacji jest związana z urzeczywistnieniem zasady ochrony. Instrumenty reglamentacyjne służą realizowaniu przez państwo zadań w zakresie ochrony środowiska. Obecnie w prawie gospodarki odpadami można dostrzec wzrost znaczenia zasady zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Nowe regulacje mają na celu zredukowanie ilości wytwarzanych odpadów i maksymalizację ich ponownego wykorzystania czy odzysku. Z tego względu wprowadzono do przepisów dotyczących gospodarki odpadami liczne instrumenty reglamentacyjne<sup>46</sup>. Są to zarówno ograniczenia przedmiotowe, jak i podmiotowe.

Przede wszystkim jest to konieczność uzyskania licznych zezwoleń, pozwoleń i innych decyzji związanych z prowadzeniem działalności w zakresie gospodarki odpadami. Zbieranie i przetwarzanie odpadów wymaga co do zasady uzyskania zezwolenia. Od tego obowiązku zwolnione są w pewnym uproszczeniu dwie grupy podmiotów. Pierwsza obejmuje podmioty, które nie zajmują się tym profesjonalnie oraz podmioty niebędące przedsiębiorcami, które gospodarują wytworzonymi przez siebie odpadami na własny użytek. Drugą grupę stanowią podmioty, które są obowiązane do uzyskania innej decyzji, np. pozwolenia zintegrowanego czy koncesji na składowanie odpadów w składowiskach podziemnych<sup>47</sup>. Ponadto konieczne może być uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów<sup>48</sup>. W toku działalności związanej z prowadzeniem gospodarki odpadami może pojawić się konieczność uzyskania innych jeszcze decyzji. Przykładem są surowe wymagania dotyczące prowadzenia składowiska odpadów. Konieczne tutaj są m.in. pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów, decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów, zgoda na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części. Za przejaw zasady wzmoczonej reglamentacji można uznać także konieczność uzyskania wpisu do rejestru, o którym mowa w rozdziale 2 u.o.

Istnieją również ograniczenia podmiotowe, do których należy wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami przez m.in. kierowników składowisk czy spalarni odpadów.

Ponadto, w związku z celem regulacji odpadowych, jakim jest zredukowanie ilości odpadów i zwiększenie ich odzysku, konieczne jest wprowadzenie odpowiednich technologii małoodpadowych oraz standaryzacja procesów

---

<sup>46</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 495-496.

<sup>47</sup> Art. 41 i 45 u.o.

<sup>48</sup> Art. 180a u.p.o.ś. oraz art. 45 ust. 4-8 u.o.

produkcji. Ustanowienie w przepisach określonych norm technicznych również stanowi przejaw zasady reglamentacji<sup>49</sup>.

### **4.3. Zasada dywersyfikacji regulacji dotyczących odpadów**

Bliższe przyjrzenie się regulacjom dotyczącym odpadów pozwala zauważyć, że ustawodawca wprowadza liczne modyfikacje ogólnego reżimu postępowania z odpadami. Znajdują się one z jednej strony w ustawach dotyczących szczególnych rodzajów odpadów, a z drugiej – w samej u.o. Modyfikacje te mogą polegać w szczególności na wyłączeniu hierarchii postępowania z odpadami (na przykład zakaz odzysku odpadów medycznych i weterynaryjnych poza określonymi wyjątkami), nakazie bądź zakazie przeprowadzenia oznaczonych procesów odzysku lub unieszkodliwiania (na przykład nakaz unieszkodliwiania PCB poprzez spalanie w spalarni odpadów), czy też na ustanowieniu dodatkowych obowiązków po stronie określonych podmiotów (na przykład obowiązek wytwórcy poddania badaniom komunalnych osadów ściekowych).

Takie ujęcie wskazuje na konieczność uwzględniania specyfiki niektórych strumieni odpadów. Odejście od podstawowego modelu może być uzasadnione przede wszystkim wymogami ochrony zdrowia i życia ludzi oraz środowiska, ale także kwestiami ekonomicznymi czy technicznymi.

## **5. Podsumowanie**

W obliczu dynamicznie zmieniającego się stanu prawnego wyodrębnienie zasad prawa gospodarki odpadami może mieć duże znaczenie praktyczne, gdyż ułatwiają one interpretację obowiązujących przepisów, a jednocześnie umożliwiają wskazanie kierunków, w których może w przyszłości podążyć legislacja.

Opisane wyżej zasady są obecne w prawie o odpadach od wielu lat, przez co można je uznać za jego fundament. Przedstawiona propozycja katalogu zasad nie ma charakteru wyczerpującego. W literaturze wyróżnia się również liczne inne zasady właściwe dla prawa o odpadach. Jako przykłady można tutaj wymienić zasadę odzysku w instalacjach lub urządzeniach spełniających prawne wymogi<sup>50</sup> oraz zasadę minimalizowania wytwarzania odpadów czy zasadę eliminacji w gospodarce odpadami<sup>51</sup>. Niewykluczone jest nadanie rangi zasad także niektórym innym rozwiązaniom funkcjonującym na gruncie regulacji odpadowych.

Problematyka zasad prawa gospodarki odpadami ze względu na swoją obszerność została w niniejszym opracowaniu jedynie zasygnalizowana.

---

<sup>49</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 496.

<sup>50</sup> Zob. G. Gola, *Zasady gospodarowania...*, s. 342.

<sup>51</sup> Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 496-497.

Z powodu licznych odrębności od ogólnego modelu pominięta została także tematyka odpadów komunalnych.

**Streszczenie:**

Zachodzący rozwój polskiego ustawodawstwa dotyczącego odpadów pozwala na wyodrębnienie pewnych podstawowych zasad wspólnych dla całokształtu regulacji z tego zakresu. Niniejszy artykuł zawiera propozycję katalogu zasad gospodarki odpadami, w którym zostały one podzielone na trzy grupy: zasady ogólne prawa ochrony środowiska stosowane do odpadów, zasady wyrażone wprost w ustawie o odpadach oraz zasady wyinterpretowane z całości regulacji „odpadowych”.

**Słowa kluczowe:**

zasady, odpady, prawo gospodarki odpadami.

**Abstract:**

The increasing volume of Polish legislation regarding waste management has led to an emergence of basic principles common to all these regulations. The article provides a proposal of a catalogue of principles of waste management law that divides them into three groups: general principles of environmental law applicable to waste law, principles specifically expressed in Waste Management Act and principles derived from the whole waste legislation.

**Keywords:**

principles, waste, waste management law.

## **Odpad a produkt uboczny w świetle prawa** *Waste and byproduct in the eyes of the law*

### **1. Wstęp**

Zgodnie z normą zawartą w artykule 86 Konstytucji RP<sup>52</sup> na kogokolwiek, kto powoduje jakąkolwiek uciążliwość dla środowiska, nakłada się obowiązek zapobiegania powstaniu, ograniczenia lub usunięcia skutków takiej uciążliwości. Obecnie jednym z największych problemów ochrony środowiska jest gospodarowanie odpadami<sup>53</sup>. W takim kontekście zasadne jest inspirowanie, ukierunkowanym na to ustawodawstwem, do wprowadzania rozwiązań technologicznych zmniejszających produkcję odpadów. Taki stan można uzyskać poprzez eliminację wytwarzania odpadów lub przez wykorzystanie potencjalnych odpadów jako zasobu. Drogą do eliminacji wytwarzania znacznych mas odpadów jest między innymi dążenie do tego, aby pozostałość procesu produkcyjnego spełniała warunki stawiane specjalnej, odrębnej od odpadów, kategorii produktów ubocznych. Samo pojęcie produktu ubocznego pojawiło się już wcześniej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako określenie stosowane względem substancji lub przedmiotów, których przydatność gospodarcza wskazywała na bezzasadność uznania tych substancji za odpad. W prawodawstwie unijnym termin ten pojawił się także w przepisach dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego<sup>54</sup>. Motywacją do wprowadzenia tego pojęcia do dyrektywy ramowej 2008/98/WE<sup>55</sup> była konieczność rozróżnienia „odpadu” od „pozostałości procesu produkcyjnego

---

<sup>52</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>53</sup> G. Dobrowolski, *Rozwój ustawodawstwa dotyczącego odpadów innych niż komunalne w Polsce*, „Przegląd prawa ochrony środowiska” 2013, nr 3, s. 10.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1774/2002 z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 273 z 10.10.2002).

<sup>55</sup> 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), dalej zwana: dyrektywą ramową w sprawie odpadów.

niebędącej odpadem”, którą można byłoby zaklasyfikować jako produkt uboczny<sup>56</sup>.

## 2. Odpad

Pojęcie odpadu jest kluczowe dla ustalenia zakresu zastosowania reglamentacji dla odpadów przewidzianej, chociażby ze względu na to, że odnoszą się do niego dokumenty prawne z innych dziedzin prawodawstwa z zakresu ochrony środowiska. Przykładem może być rozporządzenie REACH<sup>57</sup>, które w art. 2 ust. 2 wyłącza spod swojego zakresu stosowania odpady w rozumieniu dyrektywy ramowej 2006/12/WE<sup>58</sup>.

Trudności w zaklasyfikowaniu pozostałości procesu produkcyjnego jako odpadu wynikają z kilku przyczyn. Pierwszą jest brak skonstruowanych obiektywnych kryteriów pozwalających wyróżnić taką grupę substancji lub przedmiotów, które można byłoby zaklasyfikować jako odpady. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, że aby móc stwierdzić czy dochodzi do powstania odpadu, konieczne jest rozstrzygnięcie w jakich okolicznościach i dla kogo dana substancja lub przedmiot staje się odpadem. Stąd nadanie statusu odpadu związane jest bezpośrednio ze stopniem rozwoju społeczności, w której dochodzi do jego wytworzenia<sup>59</sup>. Kolejną przyczyną istniejących trudności w zdefiniowaniu odpadu jest brak kompleksowego opracowania całości zagadnienia (pomimo znacznej regulacji ustawowej)<sup>60</sup>. Po wejściu w życie z dniem 23 stycznia 2013 roku ustawy o odpadach<sup>61</sup> nie zmieniło się zasadniczo funkcjonujące

---

<sup>56</sup> M. Górski, Podstawowe zasady postępowania z odpadami, <http://www.zgora.pios.gov.pl/wpcontent/uploads/2014/03/Prof.-Marek-G%C3%B3rski-Gospodarowanie-odpadami.pdf> (dostęp na dzień: 24 lipca 2015 r.).

<sup>57</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1907/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006), dalej zwane: rozporządzeniem REACH.

<sup>58</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006). Tym samym rozporządzenie REACH wyłącza spod zakresu swego zastosowania odpady w rozumieniu dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, która zastąpiła rozporządzenie 2006/12/WE.

<sup>59</sup> J. Jerzmański (w:) J. Jerzmański, M. Bar, Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r.: komentarz, Wrocław 2002, s. 51.

<sup>60</sup> K. Lew-Gliniecka, Pojęcie i rodzaje odpadów w prawie polskim, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2, s. 77.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), dalej zwana: u.o.

wcześniej, podstawowe dla gospodarki odpadami, pojęcie odpadu<sup>62</sup>. Wciąż definicja ta jest oparta na triadzie: pozbycia się, zamiaru pozbycia się oraz zobowiązania do pozbycia się. Pozostawienie tej regulacji w praktycznie niezmiennym kształcie, mimo pewnych zastrzeżeń ze strony doktryny<sup>63</sup>, chociaż wskazuje na nieumiejętność skonstruowania bardziej precyzyjnej definicji, wciąż można uznać za zasadne, biorąc pod uwagę wypracowane w praktyce bogate orzecznictwo, stanowiące bazę wskázówek interpretacyjnych przy stosowaniu omawianych przepisów.

Na gruncie u.o. przez odpad rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest zobowiązany (art. 3 ust 1 pkt 6 u.o.; warto nadmienić że definicja ta jest tożsama z definicją zawartą w dyrektywie ramowej o odpadach). Już na wstępie rozważania zakresu stosowania tej definicji należy zaznaczyć, że terminy substancja i przedmiot powinno się rozumieć jak najszerzej<sup>64</sup>, co oznacza, że nie stosuje się do nich rozumienia wynikającego z definicji zawartych w innych aktach prawnych Unii Europejskiej, jak np. rozporządzenia dotyczącego chemikaliów<sup>65</sup>.

Podstawowym pojęciem w definicji odpadu jest „pozbycie się” występujące w trzech wariantach. Pierwszy dotyczy faktycznej czynności dokonanej przez posiadacza substancji lub przedmiotu. Pozbycie się może nastąpić celowo, jak i przypadkowo<sup>66</sup>. Może do niego dojść poprzez poddanie substancji lub przedmiotu odzyskowi lub unieszkodliwieniu, które to procesy jednocześnie mogą stanowić dowód pozwalający odpowiednim organom administracji publicznej stwierdzić, że dochodzi do gospodarowania odpadami<sup>67</sup>. Przy ocenie tego, czy mamy do czynienia z pozbywaniem się, nie ma znaczenia czy substancja lub przedmiot są zbywalne, stąd też nieistotne jest, czy obrót daną substancją generuje przychód, stratę czy też jego wartość handlowa jest zero. Co więcej, pozbycie się może nastąpić nie tylko za wiedzą posiadacza, ale i bez niej<sup>68</sup>. Takie stanowisko zaprezentowane przez Trybunał Sprawiedliwości

---

<sup>62</sup> M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 306.

<sup>63</sup> Podstawowym problemem podnoszonym w doktrynie jest brak dyrektywnego zdefiniowania samego pojęcia pozbycia się (usunięcia).

<sup>64</sup> B. Rakoczy, K. Karpus, *Ustawa o odpadach: komentarz*, Warszawa 2013, s. 25.

<sup>65</sup> Rozporządzenia REACH.

<sup>66</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 września 2004 r., C 1/03, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości; pkt 46 i n.

<sup>67</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2000 r., C-418/97 i C 419/97, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości; pkt 51.

<sup>68</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 września 2004 r., C 1/03, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości; pkt 46 i n.



Unii Europejskiej<sup>69</sup> ma bezpośredni wpływ na rozumienie drugiego wariantu związanego z subiektywnymi planami posiadacza. „Zamiar należy wnioskować na podstawie podejmowanych działań w świetle celów dyrektywy ramowej w sprawie odpadów i z uwzględnieniem czynników określonych przez Trybunał, a zatem jest to test obiektywny”<sup>70</sup>.

Trzeci z wariantów to zobowiązanie prawne do pozbycia się substancji lub przedmiotu dla którego za przykład może posłużyć nakaz pozbywania się olejów zawierających polichlorowane bifenyly w stężeniu przekraczającym 50 ppm<sup>71</sup>. Przykładem pozbywania się w pierwszym wariantcie może być: wyrzucenie substancji lub przedmiotu do pojemnika na odpady lub też przeniesienie posiadania danej substancji na podmiot zajmujący się zbieraniem odpadów.

Jako przykład zamiaru pozbycia się można wskazać: umieszczenie w istniejącym na wypadek ewentualnego przyszłego zamknięcia zakładu planie wskazania, że określone zapasy surowców niepodlegających zwrotowi, zostaną wysłane do właściwego unieszkodliwienia lub odzysku. Pomimo podjętych prób wytłumaczenia tego, kiedy dochodzi do występującego w trzech przedstawionych formach „pozbycia się”, w dalszym ciągu istnieje niepewność, czy mamy do czynienia z taką czynnością, dlatego każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie.

Jedną ze zmian wprowadzonych nową ustawą o odpadach było odejście od odwołania się do załącznika wskazującego kategorie odpadów. Tym samym w definicji kładzie się większy nacisk na zdarzenie „pozbycia się”, nie przywiązując już wagi do formalnego sklasyfikowania przedmiotu lub substancji jako odpadu na podstawie przynależności do którejś z kategorii wymienionych w załączniku, który to fakt i tak nie był przesądzający w sprawie<sup>72</sup>. Pojęcie odpadu uzupełniono dodatkowo o szczególne typy odpadów, które mogą podlegać różnym zasadom zagospodarowania<sup>73</sup>. Należą do nich między

<sup>69</sup> Należy zwrócić uwagę na fakt że ustanowienie podmiotu o zaprezentowanej nazwie nastąpiło dopiero po podpisaniu Traktatu Lizbońskiego (więcej Jacek Barcik (w.): J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2014, s. 168), tym samym część przytaczanych orzeczeń wydana została przez poprzednika Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Europejski Trybunał Sprawiedliwości, jednak ze względów praktycznych w artykule wykorzystywana jest aktualnie obowiązująca nazwa tego podmiotu; dalej: TSUE.

<sup>70</sup> Komunikat Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący odpadów i produktów ubocznych, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52007DC0059> (dostęp na dzień: 22 lipca 2015 r.).

<sup>71</sup> Dyrektywa Rady 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT) (Dz. Urz. UE L 243 z 24.9.1996).

<sup>72</sup> W. Radecki, Ustawa o odpadach: komentarz, Warszawa 2008, s. 82.

<sup>73</sup> A. Pacek-Łopalewska, Ustawa o odpadach: komentarz, Wrocław 2013, s. 47.

innymi bioodpady, odpady komunalne, odpady medyczne czy odpady niebezpieczne. Kryteria umożliwiające zaklasyfikowanie substancji lub przedmiotów do określonego typu odpadów, występują na różnych poziomach szczegółowości, nie wprowadzając sztywnych podziałów. Dlatego też możliwe jest zaklasyfikowanie tej samej substancji do większej liczby typów odpadów (możliwe jest m.in. zaklasyfikowanie odpadu komunalnego dodatkowo jako odpad obojętny oraz odpadu medycznego jako odpad niebezpieczny). Co za tym idzie, dla tak zaklasyfikowanej substancji odpowiednie będą przepisy regulujące gospodarowanie wszystkimi tymi typami odpadów. Jest to niezwykle istotne dla przedsiębiorcy, do którego zadań będzie należało zdefiniowanie obowiązków nałożonych na niego prawnie, określenie reglamentacji jakiej poddana jest dana substancja oraz dokonanie oceny, jakie inne przepisy dotyczące gospodarowania odpadami będą stosowane w przypadku prowadzonej przez niego działalności gospodarczej<sup>74</sup>.

Pojęcie odpadu uległo zacieśnieniu poprzez wprowadzenie pojęć: „utrata statusu odpadu” oraz „produktu ubocznego”, których zastosowanie umożliwia rozróżnienie pomiędzy odpadami a materiałami innymi niż odpady.

Zasadne jest, aby przy dokonywaniu oceny czy dana substancja lub produkt ma być zaklasyfikowana jako odpad, posługiwać się jak najszerszym rozumieniem tego pojęcia, mając na celu zapewnienie najwyższego poziomu ochrony prawnej środowiska, w myśl celów polityki Unii Europejskiej<sup>75</sup>.

### **3. Zacieśnienie pojęcia odpadu, poprzez wprowadzenie pojęcia produktu ubocznego**

Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów już w preambule<sup>76</sup> odnosi się do ekonomii wytwarzania odpadów. Obok głównego celu, wskazanego w tezie 6, jakim jest zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania i gospodarowania odpadami dla zdrowia ludzkiego i środowiska, stawia za cel ekonomiczne gospodarowanie zasobami oraz sprzyjanie praktycznemu zastosowaniu hierarchii postępowania z odpadami. Zakres realizacji drugiego z przedstawionych celów doprecyzowano w tezie 22 preambuły, w której zadeklarowano, że decyzja klasyfikująca dany przedmiot lub substancję jako nieodpad, może zostać wydana na podstawie skoordynowanego, regularnie aktualizowanego podejścia, pod warunkiem, że decyzja ta jest spójna z celami ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego. W tej samej tezie podkreślono również potrzebę doprecyzowania definicji odpadów poprzez wyjaśnienie, kiedy substancje lub przedmioty powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego pierwot-

---

<sup>74</sup> Ibidem. s. 48.

<sup>75</sup> Art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012).

<sup>76</sup> M. Górski, Podstawowe zasady postępowania z odpadami...

nym celem nie jest ich wyprodukowanie, są produktami ubocznymi, a nie odpadami. Takie doprecyzowanie znalazło się już bezpośrednio w przepisie art. 5 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Przepis ten został przeniesiony na grunt ustawodawstwa polskiego, znajdując swoje odbicie w art. 10 u.o.

Według obowiązującej regulacji, aby substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogły być uznane za produkt uboczny niebędący odpadem, musi dojść do kumulatywnego spełnienia czterech warunków:

- 1) dalsze wykorzystanie przedmiotu jest pewne;
- 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi<sup>77</sup>.

Ustawodawca w art. 11 ust 6 u.o. przewiduje możliwość doprecyzowania kryteriów, jakie mają być spełnione przez substancję lub produkt, aby można było zaklasyfikować je jako produkt uboczny. Kompetencję tę może wykorzystać minister właściwy do spraw środowiska, wydając odpowiednie rozporządzenie<sup>78</sup>.

Kumulatywne spełnienie wskazanych wyżej warunków każdorazowo należy oceniać indywidualnie, ponieważ nawet takie same substancje lub produkty końcowe można uzyskać w różniących się technicznie procesach produkcyjnych.

Pierwszą kwestią, jaka wymaga rozważenia w procesie kwalifikacji danej substancji jako odpadu, produktu ubocznego lub produktu pierwotnego, jest możliwość stwierdzenia celowości wytworzenia danej substancji w ramach procesu produkcyjnego<sup>79</sup>. Wprowadzenie w procesie produkcyjnym modyfikacji może stanowić dowód, że dana substancja jest produktem pierwotnym. Pierwszy rodzaj wprowadzonych zmian procesu produkcyjnego ma miejsce, jeżeli wytwórca wprowadza specjalne rozwiązania techniczne, które mają za zadanie zagwarantować uzyskanie substancji o odpowiednich parametrach technicznych. Drugi rodzaj polega na takiej zmianie procesu produkcyjnego, aby uzyskiwać określoną substancję, wobec alternatywy przeprowadzenia

---

<sup>77</sup> Art 10 pkt 1-4 u.o.

<sup>78</sup> Na dzień 25 lipca 2015 roku takie rozporządzenie nie zostało wydane.

<sup>79</sup> Komunikat Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący odpadów i produktów ubocznych...

procesu produkcyjnego bez wytworzenia danej substancji. TSUE w sprawie Saetti i Frediani<sup>80</sup>, wypowiadając się w kwestii możliwości uznania koksu naftowego za pozostałość procesu produkcyjnego, która determinowałaby konieczność uznania tego materiału za produkt uboczny lub odpad, stwierdził, że nawet jeśli powstanie koksu naftowego w procesie rafinacji jest automatyczne, należy uznać ten materiał za produkt pierwotny, przez wzgląd na fakt, iż uzyskiwanie go było wynikiem świadomego wyboru wytwórcy. Wskazane orzeczenie może jednak budzić pewne wątpliwości w dalszej swojej części: warunkiem, jaki miałyby być spełniony, była pewność pełnego wykorzystania tej substancji w sposób jednakowy z wykorzystaniem produktu pierwotnego. Ten warunek wydaje się niezasadny wobec wcześniej już dokonanego zaklasyfikowania danej substancji jako produktu pierwotnego.

Artykuł 13 u.o. zawiera dwie odmienne od siebie normy, pełniące różnorakie funkcje. W art. 13 ust. 1 u.o. prawodawca zabrania łącznego magazynowania produktów ubocznych i odpadów oraz magazynowania produktów ubocznych w miejscach przeznaczonych do magazynowania lub składowania odpadów. Regulacja ta ma za zadanie ułatwienie organom kontrolnym monitorowania wykorzystania produktów ubocznych podobnych do odpadów. Norma zawarta w art. 13 ust. 2 u.o., wskazuje możliwość utraty przez pozostałość procesu produkcyjnego statusu produktu ubocznego, jeśli przestają być spełnione warunki określone w art. 10 u.o. lub wymagania sformułowane w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych kryteriów dotyczących uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, wydanym przez ministra właściwego do spraw środowiska.

### **3.1. Pewność wykorzystania substancji lub produktu**

Aby odpowiednio dokonać oceny, czy wykorzystanie pozostałości procesu produkcyjnego jest pewne, należy zbadać, czy wykorzystanie to nie jest tylko ewentualnością. Jak stwierdził TSUE w punkcie 39 wyroku w sprawie Palin Granit<sup>81</sup>, pozostałości powydobywcze pochodzące z procesu wydobywania kamieni należy sklasyfikować jako odpad, jeśli jego właściciel przechowuje je przez nieokreślony czas z zamiarem wykorzystania lub pozbycia się ich.

W ocenie Trybunału, brak zapewnienia faktycznego, gwarantowanego wykorzystania, na który to brak wskazuje przechowywanie przez nieokreślony czas, stwarza stan niepewności wykorzystania substancji. Pewność wykorzystania zapewniają określone plany zagospodarowania danej substancji lub

---

<sup>80</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2004 r., C-235/2, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>81</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 kwietnia 2002 r., C-9/00, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

przedmiotu. Jak wskazał TSUE w sprawie *Palin Granit*<sup>82</sup>, wykorzystanie może nastąpić poza ramami zaspokajania potrzeb gospodarczych podmiotu, który wytworzył substancję lub przedmiot. Co więcej, możliwe jest zaklasyfikowanie również części wytworzonej substancji lub przedmiotu jako odpadu, przy jednoczesnym uznaniu pozostałej części za produkt uboczny. Dokonanie takiej oceny jest zgodne z orzeczeniem TSUE w sprawie *Avesta Polarit*<sup>83</sup>, w którym stwierdzono, że możliwe jest uznanie pewnej części kamieni będących pozostałością z procesu wydobywczego za produkt uboczny, jeśli zostały wykorzystane do wypełniania wyrobisk kopalnianych. W przypadku takim, przed nadaniem części pozostałości procesu produkcyjnego statusu produktu ubocznego, należy traktować całość materiału jako odpad<sup>84</sup>.

Pewność wykorzystania może gwarantować również zestaw cech, jakimi odznacza się pozostałość procesu produkcyjnego. W sprawie *Saetti*<sup>85</sup>, TSUE wskazał na to, że za odpad nie można uznać koksu rafinowanego, powstającego w procesie rafinacji ropy naftowej, ponieważ istniała gwarancja wykorzystania go w pełni, w ten sam sposób, w jaki miał zostać wykorzystany produkt główny.

Zdarzeniami będącymi wskazówkami ekonomicznymi co do tego, czy dochodzi do „pewności wykorzystania”, są: zysk finansowy producenta materiału<sup>86</sup>, zagwarantowanie zbytu na podstawie zakontraktowanych umów zawartych między późniejszym użytkownikiem a producentem lub też istnienie stabilnego rynku, a zwłaszcza popytu na dalsze wykorzystanie. Wskazówką o charakterze technicznym będzie dowód, że dana pozostałość procesu

---

<sup>82</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2005 r., C-121/03, *InfoCuria* – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>83</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2003 r., C-114/01, *InfoCuria* – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>84</sup> K. Karpus, *Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych w sprawie odpadów*, <http://kpbk.umk.pl/Content/67540/gospodarowanie.pdf> (dostęp na dzień: 23 lipca 2015 r.).

<sup>85</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2004 r., C-235/02, *InfoCuria* – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>86</sup> Należy tutaj podkreślić że w ramach analizowania każdego przypadku indywidualnie, tym wskazaniem trzeba posługiwać się wyjątkowo zachowawczo, ponieważ jak wskazano w wyroku TSUE z 28 marca 1990 roku w połączonych sprawach *Vesso i Zanetti* (Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 marca 1990 r., C-206/88, *InfoCuria* – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości) odpady także mogą posiadać wartość ekonomiczną. Co więcej, w przypadku gdy wartość taka miałaby być zaledwie nominalną wobec kosztów zaklasyfikowania przedmiotu lub substancji jako odpadu, może to świadczyć o próbie obejścia przepisów dotyczących prawnej ochrony środowiska.

produkcyjnego jest zgodna ze specyfikacjami technicznymi produktów występujących na rynku.

Oznakami wskazującymi na brak możliwości uznania substancji lub produktu za produkt uboczny z uwagi na niepewność ich wykorzystania będą niestabilny rynek, czy też zupełny brak popytu na daną kategorię substancji.

### **3.2. Wykorzystanie bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa**

Poprzez uznanie pozostałości procesu produkcyjnego za produkt uboczny dochodzi do ominięcia reglamentacji prawnej dotyczącej odpadów. Korzyści finansowe, które wynikają z poczynionych oszczędności, mogą skłaniać wytwórców do dokonywania kolejnych czynności względem pozostałości procesu produkcyjnego, która są *de facto* odpadami, po to, aby uzyskać względem nich formalne nadanie statusu produktu ubocznego. Takie postępowanie niosłoby za sobą ryzyko niekontrolowanego przedostawania się do środowiska odpadów. Dlatego, w warunku zawartym w art. 10 ust. 1 pkt 2 u.o., znajduje się pojęcie „bezpośredniości wykorzystania”. Co do zasady, konieczność dalszego przetworzenia substancji lub przedmiotu może wskazywać na niespełnienie wymogu bezpośredniego wykorzystania, a co za tym idzie na przetwarzanie odpadów. Zwłaszcza jeśli przetworzenie ma na celu usunięcie cech typowych dla odpadów.

Ograniczenie wprowadzone wymogiem bezpośredniości wykorzystania bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania ma na celu umożliwienie monitorowania pozostałości procesów produkcyjnych jak odpadów, ze względu na ryzyko, jakie one stanowią dla zdrowia ludzkiego i środowiska.

Nie każde przetworzenie będzie eliminowało możliwość nadania statusu produktu ubocznego pozostałości procesu produkcyjnego. Przy dokonywaniu indywidualnej oceny każdego z przypadków, należy pamiętać o tym, że również produkt pierwotny przed wykorzystaniem musi zostać poddany odpowiedniej obróbce. Stąd też w postawionym warunku mamy do czynienia z ograniczeniem zastosowania pojęcia „dalszego przetwarzania” przez dopuszczalną „normalną praktykę przemysłową”. Na złamanie wymogu dalszego przetwarzania w ramach „normalnej” praktyki przemysłowej wskazywać będzie wdrożenie procesów technologicznych zmierzających wyłącznie do umożliwienia uznania pozostałości procesu produkcyjnego za produkt uboczny.

Kluczowe dla rozważenia kwestii normalnej praktyki przemysłowej będzie zastosowanie kryteriów stawianych przed odpadami. Jeżeli przed wykorzystaniem pozostałość procesu produkcyjnego zostaje poddana procesom zazwyczaj stosowanym dla odzysku odpadów, stanowi to dowód, że przekroczone zostały granice normalnej praktyki przemysłowej.

Zakres normalnej praktyki przemysłowej nie ogranicza się do żadnego konkretnego etapu produkcyjnego i tym samym może obejmować takie czynności jak: mycie, suszenie, przeprowadzanie kontroli jakości, filtrowanie, dodawanie materiału do dalszego wykorzystania oraz homogenizowanie. Dokonywanie takich czynności będzie się odbywało w ramach normalnej praktyki przemysłowej zarówno gdy czynności dokonywane będą na terenie produkcyjnym wytwórcy, jak i wtedy, gdy będą miały miejsce na terenie produkcyjnym następnego użytkownika czy pośrednika<sup>87</sup>, pod warunkiem, że nie dojdzie przełamania kryterium integralności procesu produkcyjnego.

### **3.3. Wytworzenie w ramach integralnej części procesu produkcyjnego**

Wymóg ten określa konieczność przynależności procesu, w którym powstaje pozostałość procesu produkcyjnego, do całości procesu produkcyjnego. Ten warunek jest niezwykle trudny do stwierdzenia, ponieważ wymaga przede wszystkim określenia zakresu całości przeprowadzanego procesu produkcyjnego oraz usytuowania względem niego procesu wytwórczego konkretnej pozostałości procesu produkcyjnego. Jest to o tyle trudniejsze, że w dzisiejszych czasach dochodzi do wyspecjalizowania zakładów produkcyjnych w podejmowaniu określonych czynności, zwłaszcza że dopuszczalne czynności dokonywane przez wytwórcę w ramach normalnej praktyki przemysłowej odbywają się niejednokrotnie poza terenem pierwotnego zakładu wytwarzającego substancję lub przedmiot. Co niekoniecznie automatycznie oznacza, że dana substancja lub przedmiot nie będą mogły zostać uznane za produkt uboczny. Niezbędne w tym przypadku jest odtworzenie powiązań istniejących między procesem wytwórczym a głównym procesem produkcyjnym. Jako wskaźnik ułatwiający stwierdzenie spełnienia tego warunku może posłużyć dokument referencyjny BAT<sup>88</sup>.

Badając, czy doszło do wytworzenia substancji lub przedmiotu w ramach integralnej części procesu produkcyjnego, należy wziąć pod uwagę wszystkie fakty, w tym stopień przydatności do dalszego wykorzystania uzyskanej substancji lub przedmiotu, zakres zadań, jakie muszą być podjęte, by substancja lub przedmiot nadawały się do dalszego wykorzystania, stwierdzenie czy

---

<sup>87</sup> Komunikat Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący odpadów i produktów ubocznych...

<sup>88</sup> „(...) dokument, będący wynikiem wymiany informacji zorganizowanej przez Komisję Europejską zgodnie z przepisami dotyczącymi emisji przemysłowych, sporządzony dla określonego rodzaju działalności i opisujący w szczególności stosowane techniki, aktualne wielkości emisji i zużycia, techniki uwzględniane przy okazji ustalania najlepszych dostępnych technik, a także opisujący konkluzje BAT oraz wszelkie nowe techniki” – zob. art. 3 pkt 2b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

te zadania mogą być wykonane przez podmiot inny niż pierwotny producent oraz powiązanie tych zadań z głównym procesem produkcyjnym.

### **3.4. Spełnianie wszystkich istotnych wymagań, w tym wymagań prawnych**

Czwarta przesłanka wymieniona w art. 10 u.o. stwarza największą swobodę interpretacyjną dla podmiotów stosujących prawo. Zastosowanie niedookreślonych zwrotów takich jak konieczność wskazania, że dana substancja lub przedmiot „spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji” oraz że ich wykorzystanie „nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko i zdrowie ludzi”, pozostawia znaczną swobodę interpretacyjną w rękach organów administracji publicznej. Swoboda ta jest ograniczona jedynie przez wymóg stosownego, szczegółowego uzasadnienia<sup>89</sup>.

Najjaśniejszym kryterium wymagającym spełnienia jest zgodność z wymogami prawa<sup>90</sup>. Ilekroć zatem na posiadaczu substancji lub przedmiotu będzie spoczywał obowiązek postąpienia z nimi jak z odpadem (na przykład unieszkodliwienie lub poddanie procesowi odzysku przy użyciu określonych metod), można stwierdzić, że mamy do czynienia z odpadem. *A contrario*, jeśli na posiadaczu nie ciąży obowiązek prawny powzięcia konkretnych czynności wobec pozostałości procesu produkcyjnego, nadanie statusu produktu ubocznego jest zgodne z prawem.

Kolejną przesłanką jest wykorzystanie w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi. Oceniając, czy jest ona spełniona w części dotyczącej wykorzystania w zakresie produktu, należy zwrócić uwagę na zgodność specyfikacji substancji stanowiącej pozostałość procesu produkcyjnego ze specyfikacjami technicznymi substancji podobnych, które występują na rynku. O spełnieniu tej przesłanki w zakresie ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi może również świadczyć czynienie zadość wymaganiom określonym ustawą o ogólnym bezpieczeństwie produktu<sup>91</sup>. Przy braku odpowiednich specyfikacji, można uznać, że parametry techniczne substancji lub przedmiotu są właściwe.

---

<sup>89</sup> A. Pacek-Łopalewska, Ustawa o odpadach..., s. 87.

<sup>90</sup> K. Karpus, Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych..., s. 84.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 323); więcej na ten temat w: W. Radecki, Ustawa o odpadach: komentarz, Warszawa 2013, s. 82.



Organ jest uprawniony do zażądania od podmiotu składającego zgłoszenie uznania substancji lub przedmiotu za produkt uboczny przedstawienia wyników badań potwierdzających spełnienie przewidzianych wymogów<sup>92</sup>.

Sformułowanie „nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko i zdrowie ludzi” uprawnia do wysunięcia tezy o konieczności dokonania każdorazowego bilansu korzyści i zagrożeń płynących z zaklasyfikowania pozostałości procesu produkcyjnego jako odpadu lub produktu ubocznego. Zdarzyć się może bowiem, że substancja lub przedmiot będą przynosiły większą korzyść pod względem ekonomii środowiskowej również przez fakt niewywoływania negatywnych skutków oddziaływania na środowisko po nadaniu jej statusu odpadu.

#### **4. Procedura uznania substancji lub przedmiotu za produkt uboczny**

Kwestie proceduralne dotyczące uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny są zbyt obszerne, aby omówić je w całości w tym artykule. W ramach przedstawienia zagadnień ogólnych należy zaznaczyć, że spełnienie postawionych przed pozostałościami procesu produkcyjnego warunków, umożliwiających nadanie im statusu produktu ubocznego, nie jest automatyczne. Następuje ono na podstawie zgłoszenia uznania za produkt uboczny wystosowanego do marszałka województwa, właściwego ze względu na miejsce wytwarzania substancji. Wymogi formalne dotyczące zgłoszenia zawarte zostały w art. 11 u.o. i znajdują się wśród nich między innymi: obowiązek przedstawienia dowodów potwierdzających spełnienie warunków z art. 10 u.o., dokładne określenie danych podmiotu zgłaszającego (adres, NIP, REGON, imię i nazwisko lub nazwa podmiotu zgłaszającego wniosek) oraz danych dotyczących substancji lub przedmiotu zgłaszanego do uznania za produkt uboczny (wskazanie masy i rodzaju przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny oraz określenie miejsca ich wytwarzania). W myśl ustanowionego w art. 11 ust. 4 u.o. domniemania o pozytywnym rozpatrzeniu zgłoszenia<sup>93</sup>, uznanie za produkt uboczny następuje w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia. Istnieje możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec zgłoszenia, który podnosi w formie decyzji marszałek województwa. Sprzeciw wydawany jest zarówno w przypadku niespełnienia wymogów przewidzianych w odpowiednich przepisach, jak i w razie

<sup>92</sup> Odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21) przekazane przez urząd marszałkowski i regionalne dyrekcje ochrony środowiska, [https://www.google.pl/url?url=http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013\\_06/4768f36408498c5e11354526363b8e09.docx&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CCAQFjAAahUKEwjc9M\\_Ni5fHAhWfkSwKHfoGDns&usg=AFQjCNGy5e8xnBHZox8xU7oylQUNUu-gEA](https://www.google.pl/url?url=http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_06/4768f36408498c5e11354526363b8e09.docx&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CCAQFjAAahUKEwjc9M_Ni5fHAhWfkSwKHfoGDns&usg=AFQjCNGy5e8xnBHZox8xU7oylQUNUu-gEA) (dostęp na dzień: 22 lipca 2015 r.).

<sup>93</sup> Ibidem.

zaistnienia braków formalnych zgłoszenia. Od tej decyzji przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a później skarga do sądu administracyjnego<sup>94</sup>.

## **5. Korzyści ekonomiczne zaklasyfikowania substancji lub przedmiotu jako produktu ubocznego**

Wśród kosztów generowanych w czasie prowadzenia przedsiębiorstwa jednymi ze znaczniejszych są koszty nakładane przez regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska. W momencie, w którym substancja stanowiąca pozostałość procesu produkcyjnego zostaje zakwalifikowana jako produkt uboczny, odpada cała reglamentacja prawna dotycząca odpadów, a tym samym nie dochodzi do powstania obciążeń finansowych związanych ze składowaniem, magazynowaniem, przemieszczaniem oraz ostatecznie utylizacją odpadów. Najlepszym, bo najbardziej oczywistym, przykładem ilustrującym o jakie substancje może chodzić i jak mogą one zostać wykorzystane, są wióry drewniane: pozostałość procesu produkcyjnego, która po zaklasyfikowaniu jej jako produkt uboczny może służyć jako materiał do wytwarzania płyt drewnianych typu sklejka albo jako paliwo.

## **6. Podsumowanie**

Pojęcie produktu ubocznego jest relatywnie nowe dla polskiego prawa, stąd też występować mogą trudności przy stosowaniu przepisów go dotyczących. Problemy takie mogą występować na poziomie weryfikowania kumulatywnego spełnienia warunków przewidzianych w u.o. oraz stosowania przepisów dotyczących postępowania administracyjnego w zakresie nadania przedmiotowi lub substancji statusu produktu ubocznego. Sprawdzenie wypełnienia kryteriów opisanych u.o. jest o tyle trudne, że w większości przypadków wymaga pogłębionej analizy abstrakcyjne zrekonstruowanego procesu produkcyjnego, którego wynikiem ma być produkt uboczny. Możliwość stwierdzenia integralności procesu produkcyjnego, w którym powstaje dana substancja, względem całości zachodzących procesów produkcyjnych może wymagać niejednokrotnie specjalistycznej wiedzy technicznej, zwłaszcza wobec zaniku konieczności występowania bezwzględnych powiązań substancji z miejscem wytwarzania i przetwarzania, co spowodowane jest zwiększającym się wyspecjalizowaniem zakładów produkcyjnych. W wiedzę tego typu nie jest wyposażony każdy właściwy podmiot administracji publicznej. To samo dotyczy kwestii stwierdzenia czy dana substancja może być wykorzystana bezpośrednio bez konieczności przetwarzania lub po przetworzeniu nie przekraczającym granic „normalnej praktyki”.

---

<sup>94</sup> W. Radecki, Ustawa o odpadach: komentarz, Warszawa 2013, s. 120-121.

Wszystkie nieostre pojęcia występujące wśród sprecyzowanych w art. 10 u.o. przesłanek, sprawiają że istnieje spora swoboda organów administracji publicznej w podejmowaniu decyzji, czy dana substancja lub przedmiot może zostać uznana za produkt uboczny. Tak szeroka reglamentacja ukierunkowana jest na jak najszerszą ochronę prawną środowiska, stąd też można uznać ją za właściwą, mimo skomplikowanej budowy przepisów, która może zniechęcać wytwórców odpadów do przedsięwzięcia działań zmierzających do ograniczenia ich produkcji przez nadawanie im statusu produktów ubocznych.

Instytucja produktu ubocznego jest stosunkowo często wykorzystywana przez przedsiębiorstwa, choć jej potencjał nie jest w pełni wykorzystywany. Świadczy o tym może ogólna liczba zgłoszonych wniosków o uznanie substancji lub przedmiotu za produkt uboczny w latach 2013 i 2014, która wyniosła ponad pół tysiąca<sup>95</sup>. Sprzeciwy wyrażone zostały wobec ponad stu zgłoszonych wniosków. Najczęstszym powodem ich wyrażania był brak zawarcia w zgłoszeniu przewidzianej pozostałości procesu produkcyjnego oraz wskazania dowodu na pewność wykorzystania danej pozostałości. Łączna masa substancji zaklasyfikowanych jako produkt uboczny w przypadku blisko czterystu przyjętych wniosków, w omawianych latach, wyniosła ponad 9,962 teragrama. Ilość ta może sugerować w jakim stopniu doszło do zmniejszenia produkcji odpadów przez wykorzystujące tę instytucję przedsiębiorstwa oraz jak znaczne masy substancji stanowiących pozostałość procesu produkcyjnego w latach kiedy ta instytucja nie funkcjonowała<sup>96</sup> automatycznie musiały zostać zaklasyfikowane jako odpady.

### **Streszczenie:**

Problematyka właściwego rozgraniczenia regulacji dotyczących odpadów ma wymierny ekonomiczny wpływ na pozycję finansową ich producentów. Jednym z najskuteczniejszych sposobów zawężenia stosowania tej kosztownej reglamentacji prawnej jest zaklasyfikowanie pozostałości procesu produkcyjnego jako produktu ubocznego. Odpowiednie stosowanie przepisów o uznaniu za produkt uboczny zwiększa również poziom ochrony środowiska, zmniejszając zużycie surowców pierwotnych.

### **Słowa kluczowe:**

odpad, produkt uboczny, prawo o odpadach.

<sup>95</sup> Dane pochodzące ze zbiorczej informacji, przekazywanej przez marszałków województw ministrowi właściwemu do spraw środowiska, za dane lata o liczbie otrzymanych zgłoszeń uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, wyrażonych sprzeciwów oraz przypadkach uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny oraz ich masie.

<sup>96</sup> Termin implementacji regulacji unijnych dotyczących produktów ubocznych został przekroczony przez Polskę o ponad 2 lata.

**Abstract:**

The issue of proper regulations concerning waste separation, has a measurable economic impact on the financial position of their producers. One of the most effective ways to narrow down application of this legal restrictions, is classification of substances or objects resulting from a production process as by-product. The appropriate recognition substances or objects as a by-product also increases the level of environmental protection, by reducing consumption of primary raw materials.

**Keywords:**

waste, by-product, waste law.

## ***Poziomy odzysku oraz ograniczenia masy odpadów składowanych***

*Degree of recovery and reduction of waste going to the landfill*

### **1. Wstęp**

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>97</sup> stanowi akt prawny zasadniczy dla omawianej problematyki. Od momentu publikacji przytoczona ustawa doświadczyła wielu gruntownych zmian. Najobszerniejszą z nich była nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>98</sup>. Warto zauważyć, że po dokonanych zmianach tekst ustawy zwiększył objętość czterokrotnie w stosunku do swej pierwotnej wersji. Nie jest konieczne zagłębianie się w szczególności, by ocenić, że nowelizacja z 2011 roku dokonała swoistej rewolucji w materii objętej zakresem tego aktu prawnego. Głównym jej celem było uczynienie gminy podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę odpadami komunalnymi<sup>99</sup>.

Gminy w ciągu 18 miesięcy od 1 stycznia 2012 roku, kiedy to omawiana nowelizacja weszła w życie, obowiązane były wdrożyć nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. W stosunkowo krótkim okresie musiały one podołać takim obowiązkom, jak np. budowa, samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami, regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, utworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, czy w końcu organizacja przetargu, którego przedmiotem było wyłonienie przedsiębiorcy odpowiedzialnego za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W art. 3 ust. 2 u.c.p.g. ujęty został obszerny katalog zadań, jakimi zostały obarczone gminy. Wśród nich znalazły się te bezpośrednio związane z gospodarką odpadami komunalnymi. Celem tej pracy jest kompleksowe ujęcie problematyki obowiązku sformułowanego w punkcie 7 wspomnianego wyżej artykułu. Mowa tu o konieczności zapewnienia osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających bio-

---

<sup>97</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm., dalej zwana: u.c.p.g.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

<sup>99</sup> W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 17.

degradacji przekazywanych do składowania. Warto zwrócić uwagę na to, jakie są normatywne źródła tego obowiązku, wskazać, ile powinny wynieść odpowiednie poziomy w poszczególnych latach, poruszyć kwestię tego, jakie kary grożą gminom za niewywiązanie się z obowiązku i w końcu – co chyba najistotniejsze – przeanalizować, jak polskie gminy radziły sobie w latach 2012 i 2013 z zapewnieniem odpowiednich poziomów odzysku.

## **2. Dyrektywy unijne zawierające normy dotyczące poziomów odzysku i redukcji masy odpadów składowanych**

Przepis, który nakłada na gminy obowiązek osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i redukcji masy odpadów składowanych, stanowi implementację dwóch dyrektyw unijnych – dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy<sup>100</sup> oraz dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów<sup>101</sup>. Artykuł 11 pierwszej z przytoczonych dyrektyw wskazuje państwom członkowskim cele, które obowiązane są one osiągnąć do 2020 roku. Pierwszym z nich jest zwiększenie do minimum 50% przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu przynajmniej takich materiałów odpadowych jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych oraz z innych źródeł, o ile odpady te są podobne do odpadów z gospodarstw domowych. Drugi cel dotyczy zwiększenia do minimum 70% przygotowania do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych sposobów odzyskiwania innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W tym wypadku do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych nie zalicza się gleby i ziemi, w tym kamieni, tj. materiału oznaczonego kodem 17 05 04 w Europejskim katalogu odpadów<sup>102</sup>. Z kolei artykuł 5 dyrektywy w sprawie składowania odpadów nakłada na kraje Unii Europejskiej obowiązek ustanowienia strategii krajowych, których wdrożenie ma na celu zmniejszenie ilości trafiających na składowiska odpadów ulegających biodegradacji. Strategie te mają docelowo zapewnić zredukowanie do 35% ilości przeznaczonych na składowiska odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do całkowitej ilości

---

<sup>100</sup> Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, dalej zwana: dyrektywą ramową w sprawie odpadów.

<sup>101</sup> Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, dalej zwana: dyrektywą w sprawie składowania odpadów.

<sup>102</sup> Załącznik do Decyzji Komisji z dnia 3 maja 2000 r. zastępującej decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz. Urz. UE L 226 z 6.09.2000).

tego typu odpadów wytworzonych w 1995 roku. Na mocy art. 3c u.c.p.g. polskie gminy obowiązane są osiągnąć wskazany poziom do 16 lipca 2020 roku.

### 3. Wyjaśnienie pojęć

Niektóre pojęcia, do których odwołał się ustawodawca uinijny przy formułowaniu celów związanych z zapewnieniem odpowiednich poziomów, wymagają objaśnienia. Kluczowe są tu takie terminy, jak „ponowne użycie”, „recykling” czy „odzysk”. Art. 3 pkt 13 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów definiuje ponowne użycie jako „jakikolwiek proces, w wyniku którego produkty lub składniki niebędące odpadami są wykorzystywane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone”<sup>103</sup>. Natomiast recykling oznacza „jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach”<sup>104</sup>. Wskazany artykuł w punkcie 15 zawiera także definicję odzysku, zgodnie z którą należy przez to pojęcie rozumieć „jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce”<sup>105</sup>. Można zatem zauważyć, że pojęcie odzysku jest szersze od pojęcia recyklingu.

Kolejnym terminem, który wymaga wyjaśnienia, jest znaczenie sformułowania „inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe”. Z pomocą przychodzi tu przypis nr 5 zawarty w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych<sup>106</sup>. W przypisie tym znaleźć można informację na temat tego, o jakich kodach odpady należy brać pod uwagę przy obliczaniu poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Wskazany akt normatywny odwołuje się wprawdzie do nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów<sup>107</sup>, jednakże, po wnikliwym porównaniu obowiązującego ówczesnie katalogu odpadów z katalogiem aktualnym<sup>108</sup>, można pokusić się o stwierdzenie, iż stan prawny istotny dla omawianej kwestii w zasadzie się nie

<sup>103</sup> Art. 3 pkt 13 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

<sup>104</sup> Art. 3 pkt 17 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

<sup>105</sup> Art. 3 pkt 15 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

<sup>106</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 645.

<sup>107</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1206.

<sup>108</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1923).

zmienił. W związku z powyższym, wykorzystując informacje zawarte w katalogu odpadów, pojęcie „inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe” najprzystępniej będzie zobrazować na przykładach. Otóż są to takie odpady, jak: gruz ceglany, odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów, drewno, szkło, tworzywa sztuczne, mieszanki bitumiczne niezawierające smoły, miedź, brąz, mosiądz, aluminium, itp. Przytaczanie wszystkich rodzajów tego typu odpadów wydaje się być w tym miejscu zbędne.

#### 4. Rozporządzenia Ministra Środowiska

Na mocy delegacji ustawowych zawartych w artykułach 3b i 3c u.c.p.g. Minister Środowiska określił, w drodze dwóch rozporządzeń, poziomy, które gminy są obowiązane osiągnąć w poszczególnych latach. Akty wykonawcze, o których mowa, to rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych<sup>109</sup> oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów<sup>110</sup>. Docelowe poziomy ujęte w rozporządzeniach są tożsame z tymi, które wskazane zostały w dyrektywach unijnych i które Polska, na ich mocy, obowiązana jest osiągnąć do 2020 roku.

Tabela 1. Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła [%].

2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
10	12	14	16	18	20	30	40	50

Źródło: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.

Tabela 2. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych [%].

2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
30	36	38	40	42	45	50	60	70

Źródło: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.

<sup>109</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 645.

<sup>110</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 676.



Tabela 3. Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. [%].

2012 r.	16.07. 2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	16.07. 2020 r.
75	50	50	50	45	45	40	40	35

Źródło: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów.

Dla dalszych rozważań istotne będą poziomy, które gminy obowiązane były osiągnąć w latach 2012 i 2013.

## 5. Analiza wypełniania przez polskie gminy obowiązków wynikających z u.c.p.g.

Ocena tego, czy polskie gminy są w stanie sprostać zapewnieniu odpowiednich poziomów odzysku i redukcji odpadów składowanych, oparta zostanie o dane zawarte w raportach Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>111</sup>. Raporty te stanowią podsumowanie przeprowadzonych w okresach od 16 lipca do 8 listopada 2013 roku oraz od 15 kwietnia do 15 grudnia 2014 roku przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska cykli kontrolnych, których celem była analiza wypełniania przez gminy zadań ujętych w znowelizowanej u.c.p.g. Kontrolą objętych zostało 10% gmin z poszczególnych województw oraz dziesięć związków międzygminnych. Skontrolowano gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie. Przy doborze gmin, w których przeprowadzona została kontrola, zadbano o to, aby wyniki jak najlepiej oddały rzeczywisty stan przestrzegania przepisów znowelizowanej ustawy w danym województwie.

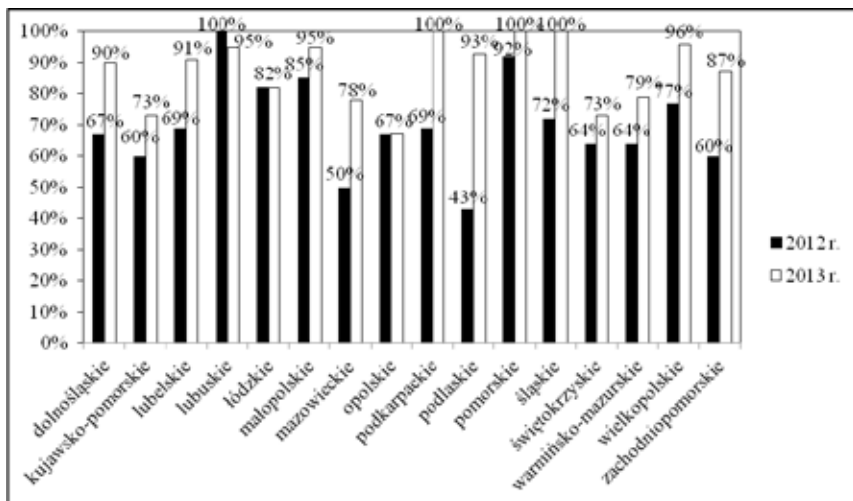
<sup>111</sup> Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399), [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/raport\\_z\\_cyklu\\_kontrolnego\\_gmin\\_2013\\_r\\_zatwierdzony.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/raport_z_cyklu_kontrolnego_gmin_2013_r_zatwierdzony.pdf) (dostęp na dzień: 22 lipca 2015 r.);

Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2014 r. ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. 1399 z późn. zm.) oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Raport\\_z\\_cyklu\\_kontrolnego\\_2014.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Raport_z_cyklu_kontrolnego_2014.pdf) (dostęp na dzień: 22 lipca 2015 r.).

## 5.1. Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła

Jak wskazuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska, z obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, wyznaczonego na rok 2012, wywiązało się ok. 70% skontrolowanych gmin. Z zadaniem tym najlepiej poradziły sobie gminy województwa lubuskiego, najgorzej kwestia ta przedstawiała się w województwie podlaskim, gdzie obowiązek osiągnięcia odpowiedniego poziomu odzysku zrealizowała mniej niż połowa gmin. Natomiast w 2013 roku sytuacja ta uległa poprawie, bowiem omawiany wymóg zrealizowało już ok. 87% skontrolowanych gmin. Do stuprocentowej realizacji obowiązku doszło w gminach województw podkarpackiego, pomorskiego oraz śląskiego. Szczegółowe dane, odnoszące się do poszczególnych województw, zawiera poniższy wykres.

Rys. 1. Realizacja obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w latach 2012-2013.

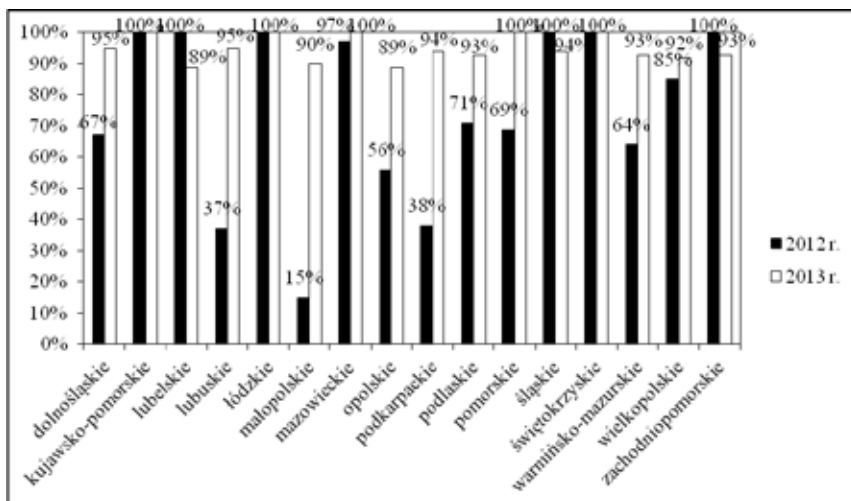


Źródło: Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2014 r. ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. 1399 z późn. zm.) oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

## 5.2. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych

Tendencję zwyżkową można zaobserwować także w odniesieniu do poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W 2012 roku z tego obowiązku wywiązało się 75% gmin, a w 2013 aż 95% gmin. W 2012 roku prym wiodły województwa kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, śląskie, świętokrzyskie oraz zachodniopomorskie, w których to obowiązek został zrealizowany w 100%. Warto także zauważyć, że w 2013 roku przeważająca większość gmin wszystkich 16 województw wywiązała się z obowiązku uzyskania odpowiednich poziomów odzysku.

Rys. 2. Realizacja obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w latach 2012-2013.

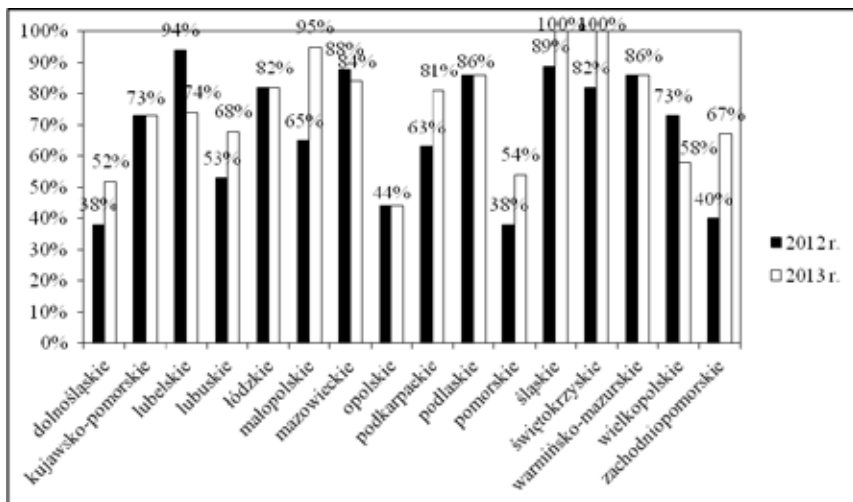


Źródło: Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2014 r. ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. 1399 z późn. zm.) oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

### 5.3. Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania

Ostatni wymagany poziom dotyczy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Do 2020 roku Polska jest obowiązana ograniczyć ten poziom do 35% w stosunku do masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 roku. Na lata 2012 i 2013 Minister Środowiska ustalił ów poziom na odpowiednio 75 i 50%. Z tego obowiązku w 2012 roku wywiązało się ok. 68% skontrolowanych gmin, a w 2013 roku już ok. 75% gmin. Tutaj także cieszy tendencja wzrostowa. Skontrolowane w 2014 roku województwa śląskiego i świętokrzyskiego w pełni wywiązały się z wyznaczonego obowiązku.

Rys. 3. Realizacja obowiązku ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w latach 2012-2013.



Źródło: Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2014 r. ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. 1399 z późn. zm.) oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

### 6. Kary pieniężne

W przepisach u.c.p.g. przewidziano wymierzenie kary pieniężnej podmiotom, które ustawa zobowiązuje do osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku i ograniczenia masy odpadów składowanych, w sytuacji, gdy

podmioty te obowiązku tego nie zrealizowały. Poza gminami i związkami międzygminnymi, kary pieniężne mogą być nałożone na gminne jednostki organizacyjne oraz na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy nie czynią tego na podstawie umowy zawartej, po przeprowadzeniu przetargu, z organem wykonawczym gminy. Do ostatniej kategorii podmiotów nie należy zaliczać także przedsiębiorców odbierających odpady w trybie zamówienia z wolnej ręki, tj. w przypadku, gdy nastąpi rozwiązanie umowy na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i do czasu rozstrzygnięcia nowego przetargu konieczne jest zapewnienie tej usługi. W stosunku do opisanej kategorii przedsiębiorców, kary pieniężne za nieosiągnięcie poziomów nalicza, w drodze decyzji, wójt burmistrz lub prezydent miasta. Natomiast w odniesieniu do pozostałych podmiotów, czyni to, także w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Kary te mają przede wszystkim charakter represyjny, a mechanizm ich obliczania kwalifikuje je do kategorii sankcji bezwzględnie określonych<sup>112</sup>. Karę pieniężną oblicza się odrębnie dla wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz odrębnie dla poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Jak wskazuje art. 9x ust. 3 u.c.p.g. – karę, o której mowa, oblicza się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie zmieszanych odpadów komunalnych na składowisku i brakującej masy odpadów komunalnych, wyrażonej w megagramach (inaczej tonach), wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu odzysku lub ograniczenia masy odpadów składowanych. Warto także wskazać, że gmina może skorzystać ze swoistego „warunkowego zawieszenia wykonania kary”<sup>113</sup>. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma możliwość złożenia wniosku o zawieszenie zapłaty kary pieniężnej. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może przystać na ten wniosek, pod warunkiem, że gmina udokumentuje podjęte przez nią działania naprawcze, których celem jest usunięcie przyczyny nieosiągnięcia odpowiednich poziomów. Jeżeli, w okresie nieprzekraczającym 5 lat, przyczyna nałożenia kary pieniężnej zostanie usunięta, wówczas kara zostanie umorzona. W przeciwnym wypadku kara ta będzie podlegać egzekucji.

---

<sup>112</sup> A. Brzezińska, Kary pieniężne za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi, *Lex/El.* (ABC nr 138158).

<sup>113</sup> *Ibidem*.

## 7. Podsumowanie

Choć, jak pokazała kontrola przeprowadzona przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, nie wszystkie gminy w Polsce były w stanie zapewnić odpowiednie poziomy odzysku i redukcji odpadów składowanych, to jednak z biegiem czasu sytuacja ta ulega sukcesywnej poprawie. Rokuje to nadzieje, że tendencja zwyżkowa się utrzyma, gminy unikną wysokich kar pieniężnych i, w efekcie, Polska zdoła sprostać restrykcyjnym wymogom Unii Europejskiej. Jednakże, po wnikliwej analizie całokształtu omawianego w tym artykule zagadnienia, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w Polsce obawa przed unijnymi karami przysłoniła cel, który powinien stanowić fundament dla nowego prawa gospodarowania odpadami komunalnymi. Celem tym powinna być racjonalna gospodarka odpadami, która zapewnić ma efektywniejsze wykorzystanie zasobów, jakie stanowią odpady. W piśmiennictwie zauważa się, że w społeczeństwie panuje przekonanie, iż znowelizowane ustawodawstwo ma na celu wyłącznie sprostanie unijnym zobowiązaniom<sup>114</sup>. Taka interpretacja pobudek ustawodawcy niewątpliwie nie sprzyja legitymizacji nowych rozwiązań prawnych i w efekcie może budzić społeczną niechęć.

### Streszczenie:

Od dnia 1 lipca 2013 roku to gminy stały się podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę odpadami komunalnymi. Jednym z zadań, jakie wynikają ze znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Artykuł ten ma na celu rozwinięcie problematyki ujętego powyżej obowiązku.

### Słowa kluczowe:

odzysk, redukcja odpadów składowanych, odpady komunalne, gospodarka odpadami.

### Abstract:

Since 1 July 2013 municipalities became entity responsible for waste management. One of tasks that results from amended act of maintaining cleanliness and order in municipalities is achieving proper degree of recycling, preparation for reuse, other material recovery and reduction of biode-

---

<sup>114</sup> Z. Grzymała, Bariery i szanse dla gospodarki odpadami w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2014, nr 138, s. 13.

gradable waste going to the landfill. This article is intended to expand issues of duty included above.

**Keywords:**

recovery, reduction of waste going to the landfill, municipality waste, waste management.

**Problemy stosowania przepisów o uchwałach w sprawie  
wykonania wojewódzkich planów gospodarki odpadami**  
*Issues with enforcement of regulations on resolutions  
in the matter of execution  
of voivodeship waste management plans*

## 1. Wstęp

W dniu 23 stycznia 2013 r. weszła w życie znaczna większość przepisów (z wyjątkami określonymi w przepisach przejściowych) ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>115</sup>. Pośród wielu nowych rozwiązań w porównaniu ze starą ustawą<sup>116</sup> ustawodawca wprowadził w dziale III u.o. tak zwane „Plany gospodarki odpadami”. Z założenia plany te, opracowywane na poziomie krajowym (dalej zwane: KPGO) oraz wojewódzkim (dalej zwane: WPGO), miały służyć osiągnięciu celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzieleniu tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażaniu hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzeniu i utrzymaniu w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Wraz z wprowadzeniem instytucji planów gospodarki odpadami ustawodawca przewidział szereg instrumentów wykonawczych, służących realizacji tych planów, których stosowanie w praktyce nastrocza wielu trudności i często powoduje problemy interpretacyjne, a także utrudnia przedsiębiorcom dostęp do rynku usług gospodarowania odpadami. W niniejszym artykule wątpliwości te zostaną omówione, przedstawione zostaną także uwagi *de lege ferenda*.

## 2. Plany gospodarki odpadami

Plany gospodarki odpadami każdorazowo dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, oraz odpadów przywożonych na ten obszar. Przepis art. 35 u.o. taksatywnie wymienia obligatoryjne elementy planu gospodarki odpadami oraz wymagania ustanowione dla takiego planu. Uprawniona do uchwalenia krajowego planu gospodarki jest Rada Ministrów, natomiast wojewódzkie plany uchwalane są każdorazowo przez

---

<sup>115</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21, dalej zwana: u.o.

<sup>116</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm., dalej zwana: s.u.o.



właściwy sejmik województwa. Opracowanie KPGO jest kompetencją ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Z punktu widzenia analizowanej materii istotnym jest, że plany na poziomie wojewódzkim zawierają obligatoryjnie (art. 35 ust. 4 pkt 1 i 2 u.o.) podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu oraz wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej także: RIPOK) w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów (dalej także: instalacja zastępcza), w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

### **3. Uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz nadawanie statusu regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych**

Powyższe uregulowania dotyczące planów gospodarki odpadami mają fundamentalne znaczenie praktyczne dla omawianej materii, gdyż każdorazowo z danym WPGO powiązana jest uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, którą sejmik województwa podejmuje wraz z uchwaleniem WPGO. W uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami także określa się obligatoryjnie regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazuje RIPOK-i i instalacje zastępcze. Zgodnie z art. 38a u.o., jeżeli instalacja nie została ujęta w WPGO, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Tym samym, aby instalacja do przetwarzania odpadów mogła uzyskać status RIPOK, musi wpięrow zostać umieszczona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (jako instalacja istniejąca lub planowana), a następnie w samej uchwale w sprawie wykonania WPGO. Zgodnie z przepisami u.o., uchwała wykonawcza ulega obligatoryjnej zmianie w przypadku:

- 1) zmiany podziału na regiony gospodarki odpadami komunalnymi lub
- 2) zakończenia budowy i oddania do użytkowania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, lub
- 3) zakończenia budowy i oddania do użytkowania ponadregionalnej spalarni odpadów komunalnych określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, lub
- 4) jeżeli instalacja, która uzyskała status regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub ponadregionalnej spalarni odpadów komunalnych nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub odpowied-

nio wymagań dotyczących regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych albo ponadregionalnej spalarni odpadów komunalnych.

Zaznaczyć należy, że przesłanki zmiany uchwały wykonawczej opisane w pkt. 3 i 4 zostały wprowadzone przez ustawodawcę dopiero w 2015 r. Także w tym roku wprowadzono *expressis verbis* zasadę, która już wcześniej obowiązywała w praktyce, tj. zasadę dokonywania wszelkich zmian w uchwale wykonawczej na pisemny wniosek prowadzącego instalację. Co znamienne, instalacja, aby uzyskać status RIPOK i zostać umieszczoną w treści uchwały wykonawczej przez sejmik województwa, musi spełniać wymogi określone co do zasady w art. 35 ust. 6 u.o. Zgodnie z tym przepisem, regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>117</sup>, lub technologii, o której mowa w art. 143<sup>118</sup> tej ustawy<sup>119</sup> w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający:

- 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych (np. ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu<sup>120</sup>), lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczzonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4 u.o., lub
- 3) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości

---

<sup>117</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej zwana: u.p.o.ś.

<sup>118</sup> Jest to przepis zobowiązujący, by technologie stosowane w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach spełniały wymagania określone tymi przepisami, zgodnie z jedną z podstawowych dyrektyw prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada przezorności obligująca do przewidywania wszystkich potencjalnych zagrożeń wynikających z prowadzenia określonych rodzajów działalności i stosowania odpowiednich środków profilaktycznych.

<sup>119</sup> K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, LEX 2011.

<sup>120</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 625 ze zm., dalej zwana: u.n.n.

nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Powyższe oznacza, że instalacja spełniająca wszystkie wymagania określone w art. 35 ust. 6 u.o. (w przypadku instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych należy spełnić jeszcze wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 roku w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych), powinna zostać wskazana w wojewódzkim planie gospodarki odpadami oraz, w konsekwencji, w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu. Przyjmuje się obecnie, że nie ma w tym zakresie żadnej uznaniowości organu uchwałodawczego, a instalacja spełniająca wymogi określone prawem musi być obowiązkowo wskazana jako regionalna instalacja do przetwarzania odpadów w uchwale wykonawczej, jeżeli WPGO przewidywał jej powstanie<sup>121</sup>. Co jednak w sytuacji, gdy co do spełniania przez daną instalację wymogów ustanowionych w art. 35 ust. 6 u.o. oraz przepisach odrębnych powstanie spór między organem uchwałodawczym a właścicielem instalacji? Ta właśnie kwestia, wielce aktualna obecnie (3 lata po wejściu w życie u.o. znaczna większość instalacji przewidzianych w pierwszych wojewódzkich planach gospodarki odpadami została już ukończona), budzi kontrowersje, gdyż regulacje w tym przedmiocie nie są wyczerpujące. Zaznaczyć także trzeba, że ustawodawca nadał uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami status aktu prawa miejscowego, co jest dość specyficznym wyborem. Uchwała w sprawie wykonania WPGO tak naprawdę rozstrzyga wiele indywidualnych kwestii (osobno w stosunku do każdego właściciela instalacji), zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny, a umieszczenie tych rozstrzygnięć w akcie prawa miejscowego powoduje szereg problemów związanych z ich kwestionowaniem w przypadku sporu między organem uchwałodawczym a właścicielem instalacji.

#### **4. Spór co do spełniania wymogów RIPOK przez instalację**

Ponieważ zakres wymagań, jakie spełniać ma regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, jest tak szeroki, naturalnym jest, że będą pojawiać się między organem uchwałodawczym a właścicielem instalacji spory co do spełniania wymogów przez daną instalację. Jest to szczególnie znamienne z punktu widzenia różnic, jakie występują pomiędzy instalacjami zastępczymi (czy też instalacjami w ogóle nie wpisanymi do WPGO ani uchwały wykonawczej) a instalacjami regionalnymi. Zgodnie z przepisami

---

<sup>121</sup> Por. np.: Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr PN.4131.199.2012 z dnia 1 sierpnia 2012 r., wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Ol 221/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

u.o. oraz wyrażoną w tej ustawie zasadą bliskości (art. 20), wiązki odpadów z danego województwa trafiają najpierw do instalacji regionalnych w tym województwie odpowiedzialnych za region, w którym odpady zostały wytworzone. Tylko w przypadku awarii RIPOK lub niemożności przyjmowania odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, dozwolone jest kierowanie wiązek odpadów do instalacji zastępczych. W praktyce oznacza to, że instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych posiadające status regionalny mają dużo lepszą pozycję rynkową od instalacji o statusie zastępczym. W konsekwencji, właściciele instalacji, które ich zdaniem spełniają wymogi określone prawem i zostały przewidziane w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, a nie uzyskały statusu regionalnego, gdyż organ uchwałodawczy nie akceptuje np. stosowanej w nich technologii, sięgają po różne środki prawne w celu kwestionowania stanowiska sejmiku województwa. Jednakże sposób skonstruowania przepisów u.o. w połączeniu z regulacjami znajdującymi się w ustawie o samorządzie województwa<sup>122</sup> oraz prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>123</sup> prowadzi do wątpliwości, czy takim właścicielom w ogóle środki prawne przysługują. Jak wspomniano powyżej, uchwała w sprawie wykonania WPGO stanowi akt prawa miejscowego. Z tego względu akt ten jest zaskarżalny, jako uchwała sejmiku województwa, na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w. i w tymże trybie. Zgodnie z tym przepisem, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Jednakże, w przypadku uchwały w sprawie wykonania WPGO często pojawia się fundamentalny problem, czy dana uchwała (lub uchwała w sprawie jej zmiany) w ogóle dotyczy instalacji potencjalnego skarżącego. Obecnie występują trzy możliwości:

- 1) Część samorządów województw w przypadku wątpliwości co do spełnienia przez daną instalację wymogów wstrzymuje się niejako z rozstrzygnięciem sprawy nadania tej instalacji statusu RIPOK.
- 2) Inne samorzady zawierają w uchwale w sprawie wykonania WPGO rozstrzygnięcia negatywne co do konkretnych instalacji.
- 3) Jest także jeszcze jedna możliwość, tj. rozstrzygnięcie negatywne, ale niewyrażone wprost w uchwale, czyli sytuacja, gdy sejmik województwa po

---

<sup>122</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.), dalej zwana: u.s.w.

<sup>123</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej zwana: p.p.s.a.

złożeniu przez dany podmiot wniosku o uzyskanie statusu regionalnej instalacji podejmie uchwałę, w której status tej instalacji się nie zmienia (a np. innych składających wniosek w tym samym czasie już tak).

W tym przypadku tylko druga metoda prawodawcza pozwala dość jednoznacznie stwierdzić, że uchwała w ogóle dotyczy danej instalacji, a tym samym skonkretyzować substrat zaskarżenia. W przypadku gdy organ podejmie uchwałę odmawiającą nadania statusu RIPOK, wydaje się jasne, że można zaskarżyć taką uchwałę w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 1 u.s.w. i domagać się stwierdzenia jej nieważności. Co jednak w pozostałych dwóch przypadkach? Gdy sejmik województwa wstrzymuje się z rozstrzygnięciem w sprawie danej instalacji, należy zastanowić się, czy u.o. wyznacza mu w ogóle jakiś termin do podjęcia uchwały. Na to pytanie odpowiedź wydaje się twierdząca – art. 38 ust. 3 stanowi przecieź, że w pewnych przypadkach (w tym ukończenia budowy i oddania do użytkowania instalacji) uchwała podlega obligatoryjnej zmianie. Literalne brzmienie i wykładnia celowościowa prowadzą w tym miejscu do konkluzji, że termin na zmianę uchwały jest niezwłoczny. To, że przepis ten w ogóle ustanawia termin dla organu samorządu terytorialnego, zdaje się przyjął NSA w postanowieniu z dnia 9 stycznia 2015 r.<sup>124</sup> Przemawia za tym także *argumentum ad consequentiam*, gdyż przyjęcie, że sejmik województwa nie ma tak naprawdę terminu na obligatoryjną zmianę uchwały w sprawie WPGO powoduje, że brak jest środków prawnych umożliwiających wymuszenie na tym organie podjęcia czynności wymaganych prawem (przyjmując oczywiście, że dana instalacja spełnia wszelkie wymogi uzyskania statusu RIPOK, opisane wcześniej). Dlaczego tak jest? Art. 91 ust. 1 u.s.w. stanowi, że przepis art. 90 stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem, albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich. To oznacza, że gdyby przyjął, iż organ ten ma niezwłocznie nadać status RIPOK instalacji, która spełniła wymogi i której właściciel złożył stosowny wniosek, można by domagać się stwierdzenia bezczynności organu w tym zakresie. Założenie natomiast odwrotne powoduje, że *ipso iure* brak możliwości wymuszenia na organie działania. Jednakże stwierdzenie bezczynności w takim przypadku wydaje się niedopuszczalne także z innych względów. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, pojęcie „czynności nakazanych prawem” nie obejmuje sfery działalności prawodawczej, do której należy uchwalanie aktów prawa miejscowego<sup>125</sup>. Przemawia za tym także treść normy zawartej w art. 91 ust. 2 u.s.w. (i analogicznie in-

---

<sup>124</sup> Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2015 r., II OSK 3308/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>125</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 lutego 2011 r., II SAB/Sz 62/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

nych ustaw samorządowych), zgodnie z którym w przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Nie sposób bowiem przyjąć, że wojewoda może zastąpić sejmik województwa przy uchwalaniu aktów prawa miejscowego. Wskazuje się, że „Nie jest (...) jasne, jakie skutki rodzić będzie tego rodzaju orzeczenie sądu, skoro organ nadzoru nie może wyřęczyć lokalnego prawodawcy i wkraczając w jego kompetencje wydać aktu prawa miejscowego niejako »zamiast« niego, doszłoby bowiem wtedy do nieuprawnionego przejęcia kompetencji prawotwórczych”<sup>126</sup>. To oznacza zatem, że nawet gdyby art. 38 ust. 3 u.o. wyznaczał sejmikowi województwa termin, to bezczynność sejmiku w praktyce pozostaje niezaskarżalna. Pozostają aktualne także wątpliwości co do trzeciego sposobu podejmowania uchwał w sprawie wykonania WPGO. W tych przypadkach bardzo trudno jest ustalić substrat zaskarżenia oraz zweryfikować, czy organ jest w bezczynności czy też podjął uchwałę negatywną, lecz nie dał temu wyrazu w jej treści. Sytuacja, gdy po złożeniu przez właściciela instalacji wniosku oraz spełnieniu wymogów podjęta została uchwała, ale pozornie dotycząca tylko innych instalacji, wydaje się prostsza do analizy. Możemy wtedy twierdzić, że uchwała (lub uchwała zmieniająca) zawiera rozstrzygnięcie negatywne, jednak nieuczynione *expressis verbis*. Za możliwością zaskarżenia takiej uchwały przemawia także okoliczność, że niedopuszczalne wydaje się w tym przypadku skarżenie bezczynności organu, a jakieś środki prawne dla właścicieli instalacji ustawodawca ewidentnie przewidywał, konstruując u.o., gdyż nadanie uchwał w sprawie wykonania WPGO statusu aktu prawa miejscowego automatycznie poddaje taką uchwałę kontroli ze względu na zgodność z prawem przewidzianej w ustawach samorządowych. Za dopuszczalnością takiego rozwiązania opowiedział się szereg składów orzekających wojewódzkich sądów administracyjnych<sup>127</sup>. Jednakże gdy rozstrzygnięcie negatywne objawia się w taki sposób, że organ po prostu nie podejmuje uchwały nadającej status RIPOK, brak w obecnym stanie prawnym możliwości zaskarżenia takiej czynności, co należy uznać za niedopuszczalne i niezgodne z podstawowymi zasadami prawa administracyjnego. Przeciż rozstrzygnięcie w sprawie danej instalacji lub jego brak to tak naprawdę rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, które ze względów znanych tylko ustawodawcy znalazło się aktualnie w sferze prawa miejscowego.

---

<sup>126</sup> A. Faruga (w:) B. Dolnicki (red.), R. Cybulska, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Marekwia, C. Martysz, A.M. Wierzbica, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Wolters Kluwer 2012.

<sup>127</sup> Por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lutego 2015 r., II SA/Gl 1269/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

## 5. Problem biegłych w sprawach nadawania statusu RIPOK

Kolejnym istotnym problemem w ustalaniu statusu danej instalacji jako regionalnej albo zastępczej jest faktyczna możliwość weryfikacji, czy instalacja ta spełnia wymogi najlepszych dostępnych technik (BAT – Best Available Technology). Przepisy u.o. nie regulują tej materii, wskazując tylko wymogi ustalone dla regionalnych instalacji. Podkreślić należy, że ustalenie, czy dana instalacja wykorzystuje najlepsze dostępne techniki, z pewnością wymaga wiadomości specjalnych, takich jakimi dysponują np. biegli sądowi lub instytuty naukowo-badawcze. Z powodu niedoskonałości obecnych regulacji to organ uchwałodawczy, czyli sejmik województwa, decyduje o tym, czy dana instalacja spełnia wymogi najlepszych technik. W konsekwencji, dochodzi do wielu różnic w zakresie tego, jakie technologie są dopuszczane na terenie danych województw. Przykładowo, w województwach dolnośląskim, mazowieckim i zachodniopomorskim występują regionalne instalacje wykorzystujące technologię reaktorów foliowych<sup>128</sup>, podczas gdy w województwie śląskim takich instalacji nie ma. Brak jasnej procedury ustalania, czy dana instalacja spełnia wymogi określone prawem, ma oczywiste konsekwencje w sytuacji, gdy co do tej okoliczności powstaje spór między właścicielem instalacji a organem. Na etapie prawotwórczym właściciel instalacji nie ma możliwości odwołać się do niezależnego eksperta, może jedynie przedstawiać swoje argumenty *ad nauseam* organowi, licząc, że go przekona. W przypadku zaskarżenia uchwały organu odmawiającej nadania statusu RIPOK lub nieprzyznającej tego statusu (albo teoretycznie, bezczynności organu w tym zakresie), podobna trudność pojawia się przed sądami administracyjnymi. Rodzi się pytanie, jak sąd administracyjny ma zweryfikować w trakcie postępowania, czy dana instalacja spełnia wymogi techniczne, czy też nie. Przecież co do zasady nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym, który kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżoną decyzję (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Od tej zasady istnieje wyjątek, uregulowany w art. 106 § 3 p.p.s.a., jednak przepis ten dopuszcza przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów, a nie z opinii biegłego czy instytutu, jak to jest np. w postępowaniu cywilnym. Do postępowania dowodowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego<sup>129</sup>, zgodnie z którymi dokumenty można podzielić

<sup>128</sup> Tzw. technologia biostabilizacji frakcji podsitowej odpadów komunalnych w rękawach foliowych. Więcej w: A. Białowiec, *Opinia w przedmiocie spełnienia wymogów BAT przez technologię biostabilizacji frakcji podsitowej odpadów komunalnych w rękawach foliowych*, <http://www.bio-com.pl/system-bio-com/bat> (dostęp na dzień: 16 września 2015 r.).

<sup>129</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), dalej zwana: k.p.c.

na urzędowe – art. 244 § 1 k.p.c. (sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania), stanowiące dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone, oraz prywatne – art. 245 k.p.c., stanowiące dowód tego, że osoba, która je podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. W związku z tym tylko takie dowody mogą być przedmiotem ewentualnego rozpatrzenia przez sąd administracyjny<sup>130</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że brak jest wystarczających podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądowo-administracyjnym dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego<sup>131</sup>. Tym samym, nie ma możliwości weryfikacji np. tego, czy instalacja spełnia wymogi najlepszych dostępnych technik, przez niezależnego biegłego w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Jest to fundamentalny błąd ustawodawcy, który prowadzić może w praktyce do niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji, gdyż *de facto* uniemożliwia właścicielowi instalacji ochronę jego praw w postępowaniu sądowym, chyba żeby przyjąć, iż sąd administracyjny ma wiedzę specjalną z zakresu najlepszych dostępnych technik w sferze gospodarowania odpadami. W niektórych przypadkach w aktach sprawy będą dostępne dokumenty, na których skład orzekający będzie mógł się oprzeć, np. pozwolenia zintegrowane, jednak u.o. nie stwierdza przecież, że podmiot posiadający pozwolenie zintegrowane w przedmiocie przetwarzania odpadów automatycznie spełnia wymogi określone w art. 35 ust. 6 u.o.

## 6. Postulaty *de lege ferenda*

W świetle wszystkich powyżej przedstawionych prawnych oraz praktycznych wątpliwości i niejasności, nasuwa się kilka postulatów do ustawodawcy w zakresie pożądanых zmian. Po pierwsze, wydaje się, że umieszczenie rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie wykonania WPGO, jest błędem i utrudnia lub uniemożliwia weryfikację prawidłowości tych rozstrzygnięć. Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami powinna nadal określać regiony gospodarki odpadami, ale umieszczanie w jej treści konkretnych instalacji regionalnych, jeżeli w ogóle, powinno następować dopiero po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie tego, czy dana instalacja spełnia wymogi określone dla RIPOK czy nie, zakończonego decyzją administracyjną, i mieć wyłącznie charakter techniczny. Pamiętajmy bowiem, że zaskarżenie aktu prawa miejscowego może prowadzić do stwierdzenia jego nieważności w całości, tj. ze względów dotyczących tylko

---

<sup>130</sup> B. Dauter (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX 2013.

<sup>131</sup> Por. wyrok NSA (7) z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2001, nr 1, poz. 1.



jednej instalacji cała uchwała, obejmująca ich szereg, może okazać się nieważna. Taka niepewność prawna na rynku gospodarki odpadami z pewnością jest niewskazana i szkodliwa, zresztą w trzecim kwartale 2015 r. występowała np. w województwie śląskim. Ponadto, w postępowaniu administracyjnym dopuszczalne jest przeprowadzanie dowodu z opinii biegłego, co także jest wskazane. Ewentualnie, regulacje dotyczące opinii biegłego należałoby wprowadzić do procedury uchwałodawczej w zakresie nadawania statusów RIPOK oraz postępowań sędowoadministracyjnych związanych z kontrolą zgodności z prawem uchwał w tym przedmiocie. Do czasu gdy regulacje u.o. dotyczące regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych nie zostaną zmienione, przedsiębiorcy działający na tym rynku praktycznie pozbawieni będą skutecznych środków ochrony ich praw.

### **Streszczenie:**

Artykuł analizuje problemy związane z nadawaniem statusu regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym procedurę z tym związaną oraz możliwości zaskarżania uchwał w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Autor omawia poszczególne etapy procedury oraz wątpliwości powiązane z wynikającymi z przepisów prawa środkami prawnymi zmierzającymi do egzekwowania od organów samorządu województwa działań nakazanych prawem. Artykuł zawiera postulaty *de lege ferenda* w tym zakresie.

### **Słowa kluczowe:**

odpady, samorząd województwa, administracja, RIPOK.

### **Abstract:**

Article analyses issues connected with granting the status of regional installation for processing municipal waste, including the related procedure and possibilities of questioning resolutions in the matter of enforcement of the voivodeship waste management plan. Author discusses individual stages of the procedure and doubts connected with legal means aimed at enforcing actions stipulated by law by the voivodeship self-government authorities. Article includes *de lege ferenda* postulates in this respect.

### **Keywords:**

waste management, voivodeship self-government, administration.

***Gospodarowanie odpadami opakowaniowymi  
w świetle przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami  
i odpadami opakowaniowymi***

*Management of packaging waste in light of the provisions of the act on  
management of packaging and packaging waste*

## **1. Wstęp**

Dnia 1 stycznia 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>132</sup>.

Celem nowelizacji przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych było dostosowanie regulacji krajowej do przepisów dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych<sup>133</sup>.

## **2. Prawo unijne**

Dyrektywa opakowaniowa realizuje postanowienia piątego programu Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska<sup>134</sup>. Stawiał on przed państwami członkowskimi cel ograniczenia ilości odpadów komunalnych trafiających na składowiska do 300 kg na mieszkańca Unii. Do osiągnięcia tego celu miało doprowadzić przyjęcie szeregu dyrektyw o charakterze ogólnym, dotyczących odpadów komunalnych, jak również dokumentów dotyczących wybranych typów odpadów, takich jak odpady opakowaniowe, odpady ze sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużyte baterie, czy opony.

Celem dyrektywy opakowaniowej jest zharmonizowanie krajowych regulacji dotyczących gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi tak, aby z jednej strony, zapobiec ich wpływowi na środowisko lub zmniejszyć ten wpływ, z drugiej zaś uniknąć przeszkód w handlu oraz ograniczania konkurencji we Wspólnocie.

Omawiana dyrektywa została ponadto oparta na zasadzie „zanieczyszczający płaci” określonej w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

---

<sup>132</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 888, dalej zwana u.op.

<sup>133</sup> Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 13, s. 349 ze zm., dalej zwana: dyrektywą opakowaniową.

<sup>134</sup> The Fifth Environmental Action Program of the European Commission “Towards sustainability” Official Journal of the European Communities, C 138, 17 May 1993.

Europejskiej<sup>135</sup>. Oznacza ona, że finansowanie gospodarki odpadami powinno spoczywać na tych podmiotach, które są odpowiedzialne za ich powstanie. W przypadku odpadów opakowaniowych podmiotami tymi są producenci towarów, którzy wprowadzają je następnie w opakowaniach na rynek w ramach swojej działalności.

Dyrektywa opakowaniowa ma zastosowanie do „wszystkich opakowań wprowadzanych do obrotu Wspólnoty i wszystkich odpadów opakowaniowych używanych lub powstających na poziomie przemysłowym, handlowym, w biurach, sklepach, placówkach usługowych, gospodarstwach domowych lub na jakimkolwiek innym poziomie, niezależnie od zastosowanego surowca”<sup>136</sup>. Definiuje ona opakowania bardzo szeroko jako „wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów, przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania i prezentacji wszelkich towarów, od surowców do produktów przetworzonych, od producenta do użytkownika lub konsumenta”<sup>137</sup>.

Adresatem dyrektywy opakowaniowej są państwa członkowskie, które muszą podjąć stosowne działania dla osiągnięcia celów w niej określonych. Przede wszystkim powinny ograniczyć ilość odpadów opakowaniowych, zapewnić dokonywanie ich recyklingu na poziomie określonym w dyrektywie oraz skłonić producentów do wytwarzania opakowań z uwzględnieniem wymogów zasadniczych związanych z ochroną środowiska (m.in. z odpowiednią zawartością metali ciężkich, możliwych do zastosowania metod recyklingu).

Najważniejszym obowiązkiem nałożonym na państwa członkowskie jest jednak konieczność osiągnięcia wymienionych w dyrektywie poziomów odzysku i recyklingu. Poziomy te zostały określone w art. 6 dyrektywy opakowaniowej w następujący sposób: każde Państwo członkowskie za wyjątkiem Grecji, Portugalii i Irlandii, powinno doprowadzić do odzysku odpadów opakowaniowych na poziomie co najmniej 50% i co najwyżej 65% wagi opakowań wprowadzonych na rynek, z czego powinno zostać poddanych recyklingowi od 25% do 45% wagowo całości materiałów opakowaniowych zawartych w odpadach opakowaniowych.

Obowiązek osiągnięcia określonych poziomów odzysku i recyklingu jest określany w sposób globalny i adresowany do państw – to państwa odpowiadają za osiągnięcie tego poziomu. Państwo członkowskie powinno wobec powyższego skonstruować w swoim prawie wewnętrznym system pozwalający na zrealizowanie tego obowiązku. Wskazówki zawarte w dyrektywie, a dotyczące kształtu takiego systemu, nie są zbyt szczegółowe, zakładają jedynie

---

<sup>135</sup> Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012; przed skonsolidowaniem wersji Traktatu zasadę „zanieczyszczający płaci” wyrażał art. 174 ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej.

<sup>136</sup> Art. 2 pkt 1 dyrektywy opakowaniowej.

<sup>137</sup> Art. 3 pkt 1 dyrektywy opakowaniowej.

konieczność osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska, jednak w sposób umożliwiający funkcjonowanie rynku wewnętrznego i niepowodujący powstawania barier handlowych, ograniczania konkurencji bądź naruszania zasady równości jej warunków (także w stosunku do przedsiębiorców zagranicznych i towarów importowanych). Państwo ma więc w zasadzie swobodę w kształtowaniu organizacji systemu, konstruowania i adresowania obowiązków indywidualnych, umożliwiających osiągnięcie celów dyrektywy.

Poza osiągnięciem poziomów odzysku i recyklingu Państwa członkowskie Wspólnot zostały zobowiązane do propagowania wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu opakowań. Dyrektywa przewidywała ponadto stworzenie systemu oznaczania opakowań dla potrzeb gospodarki odpadami. Został on określony w decyzji Komisji z dnia 28 stycznia 1997 r. o numerze 97/129/WE ustanawiającej system identyfikacji materiałów opakowaniowych<sup>138</sup>.

Dyrektywa wskazuje również wymagania związane z wytwarzaniem opakowań i ich składem surowcowym. Przede wszystkim, powinny być one wytwarzane w sposób zapewniający ograniczenie objętości i masy do niezbędnego minimum, projektowane, wytwarzane i użytkowane w sposób zapewniający ich wielokrotne użycie lub przyszłą utylizację oraz wytwarzane tak, by zapewnić minimalizację zawartości substancji (materiałów) niebezpiecznych i uciążliwych dla środowiska, a także substancji, które mogą stwarzać zagrożenia w czasie utylizacji i składowania na wysypiskach. Natomiast w przypadku opakowań wielokrotnego użycia dyrektywa wymaga, aby opakowania wielokrotnego użycia w czasie przewidzianym na określoną ilość rotacji i przy normalnych warunkach użytkowania, wykazywały zadawalające cechy fizyko-mechaniczne, dodatkowo przetwarzanie zużytych opakowań nie powinno stwarzać zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa zatrudnionych osób, a opakowania po przejściu określonej ilości rotacji powinny spełniać wymagania przydatności do przyszłych metod utylizacji.

### **3. Prawo krajowe**

Obecnie w Polsce kwestię opakowań i odpadów opakowaniowych regulują dwie ustawy: ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>139</sup> oraz u.op.

Głównym założeniem nowelizacji przepisów krajowych, tak jak i przepisów unijnych, było zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych; zmniejszenie ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu,

---

<sup>138</sup> Dz. Urz. WE L 50 z 20.02.1997.

<sup>139</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., dalej zwana: u.o.

dystrybucji i przetwarzania oraz wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii.

Nie bez znaczenia dla konstrukcji nowych przepisów było założenie ustawodawcy, żeby nowe przepisy zapewniły „uszczelnienie systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych”<sup>140</sup>. Funkcjonujący do tej pory system okazał się nieskuteczny i nie gwarantował osiągnięcia przez Polskę wymaganych dyrektywą opakowaniową poziomów odzysku i recyklingu.

Ustawa opakowaniowa od strony przedmiotowej dotyczy dwóch grup zagadnień – wymagań związanych z określonym typem produktów, czyli z opakowaniami, oraz wymagań dotyczących postępowania z powstającymi z tych produktów odpadami, przy czym treść i zakres wymagań zawartych w pierwszej grupie warunkowana jest przede wszystkim wymaganiami grupy drugiej – ma ułatwiać ich realizację. W konsekwencji opakowania jako typ produktu mają spełniać nie tylko wymagania wynikające z tej ustawy, możliwe jest także określanie wymagań innych, ustalanych z innego punktu widzenia – podkreśla to art. 2 u.op. Konsekwencją rozróżnienia wskazanych dwóch grup zagadnień jest stosunkowo szeroki zakres podmiotów, do których adresowane są obowiązki zawarte w dyrektywie – są to zarówno przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach, wprowadzający opakowania, prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, a także przedsiębiorcy dokonujący wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, produktów w opakowaniach, eksporterzy odpadów opakowaniowych, opakowań i produktów w opakowaniach i dystrybuujący produkty w opakowaniach, a także organizacje odzysku opakowań.

Opakowaniem, w rozumieniu u.op., jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych<sup>141</sup>.

Za opakowanie uważa się także wyrób spełniający funkcje opakowania bez uszczerbku dla innych funkcji, jakie opakowanie może spełniać, z wyłączeniem wyrobu, którego wszystkie elementy są przeznaczone do wspólnego użycia, spożycia lub usunięcia, stanowiącego integralną część produktu oraz niezbędnego do przechowywania, utrzymywania lub zabezpieczania produktu w całym cyklu i okresie jego funkcjonowania. Opakowaniem jest także wyrób wytworzony i przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży lub wyrób

---

<sup>140</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, druk nr 815, Sejm VII kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/22767E30553D3F19C1257AA00031B70A/%24File/815.pdf> (dostęp na luty 2015 r.).

<sup>141</sup> Art. 3 ust. 1 u.op.

jednorazowego użytku – sprzedany, wypełniony, wytworzony lub przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży. Warto również wskazać, iż za opakowanie uznaje się także jego część składową oraz złączony z nim element pomocniczy, spełniający funkcje opakowania z wyłączeniem elementu pomocniczego przyczepionego lub przymocowanego bezpośrednio do produktu, który jest przeznaczony do wspólnego użycia lub usunięcia.

Ustawodawca sformułował definicję „opakowania” uwzględniając definicję z art. 3 dyrektywy opakowaniowej.

W związku z tym, że uznanie określonego produktu za opakowanie często nie jest proste i jednoznaczne Minister Środowiska określił w drodze rozporządzenia z dnia 22 października 2013 r.<sup>142</sup>, przykładowy wykaz wyrobów, w tym części składowych opakowań oraz złączonych z wyrobem elementów pomocniczych, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego uznawania wyrobów za opakowanie. Przykładowo, są nimi: pudełka po słodyczach, folia pokrywająca płyty CD, doniczki kwiatowe służące do transportu lub uprawy roślin, a już opakowaniem nie są doniczki stałe czy osłonki wyrobów wędliniarskich i wiele innych wymienionych we wskazanym rozporządzeniu. Wykaz ten ma szczególne znaczenie dla przedsiębiorców, którzy na jego podstawie mogą ustalić, czy dany wyrób jest czy nie jest opakowaniem i w konsekwencji uwzględnić go w ewidencji prowadzonej na potrzeby sprawozdawczości czy nie.

Wynikające z u.op. obowiązki związane z właściwym przygotowaniem opakowań kierowane są do przedsiębiorców wprowadzających na rynek (wytwarzających, importujących, dokonujących wewnątrzspółnotowego nabycia lub dostawy) wyroby będące opakowaniami. Najbardziej ogólny charakter ma obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości opakowań, określanej z punktu widzenia ewentualnego wpływu na środowisko odpadów z tych opakowań powstałych. Producent jest obowiązany do zapewnienia takiego zaprojektowania i wykonania opakowania, aby umożliwiło to jego wielokrotny użytek, a następnie recykling, ograniczanie masy i objętości opakowań, ograniczanie w składzie opakowania ilości substancji i materiałów zagrażających życiu i zdrowiu człowieka lub środowisku.

Zapobiegać ogólnikowości art. 11 u.op., dotyczącego wymagań, jakie powinny spełniać opakowania, ma przepis art. 13 u.op., stosownie do którego w przypadku zgodności opakowania lub odpadu opakowaniowego z normami zharmonizowanymi, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności<sup>143</sup>, wymagania określone w art. 11 ust. 1–3 i art. 12 u.op., uważa się za spełnione.

---

<sup>142</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1274.

<sup>143</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1645.

Odpowiada to treści art. 9 ust. 1 dyrektywy opakowaniowej, który stanowi, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia wprowadzania do obrotu wyłącznie opakowań spełniających zasadnicze wymagania dyrektywy, a za takie uznaje się opakowania spełniające wymagania norm zharmonizowanych (art. 9 ust. 2 lit. a dyrektywy opakowaniowej).

Zasadniczym obowiązkiem wprowadzającego produkty w opakowaniach wskazanym w u.op. jest zapewnienie odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z opakowań, w których wprowadził produkty<sup>144</sup>. Obowiązek ten ma na celu ograniczenie masy odpadów opakowaniowych trafiających na składowiska.

Dla właściwego rozumienia treści wzmiankowanego powyżej obowiązku należy pamiętać o definicji pojęcia odzysku, zawartej w u.o., a ujętej bardzo szeroko, identycznie zresztą jak w dyrektywie ramowej Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. o odpadach<sup>145</sup>. Konsekwencją tak szerokiego rozumienia odzysku jest wprowadzenie odrębnego obowiązku osiągania także wskazanych poziomów recyklingu, który można uznać za kwalifikowany sposób odzysku. Docelowe poziomy odzysku i recyklingu, jakie co najmniej muszą osiągnąć w danym roku przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach, określa u.op. w załączniku 1, z wyłączeniem wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych lub środki niebezpieczne, w tym środki ochrony roślin.

Przykładowo dla opakowań z tworzyw sztucznych docelowy roczny poziom recyklingu wynosi co najmniej 23,5%, opakowań z aluminium i stali 51%, papieru i tektury oraz ze szkła 61%, a opakowań z drewna 16%. Łączny poziom odzysku dla wszystkich wyżej wymienionych grup opakowań wynosi 61%, a łączny poziom recyklingu 56%<sup>146</sup>.

Poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy odpadów opakowaniowych poddanych odpowiednio odzyskowi lub recyklingowi w tym roku do masy wprowadzonych do obrotu opakowań w poprzednim roku.

Rozliczenie wypełnienia obowiązku osiągnięcia ustalonego poziomu odzysku i recyklingu następuje na koniec roku kalendarzowego, według przepisów rozdziału 2 działu V u.o. Niewypełnienie tego obowiązku powoduje swoistą sankcję finansową<sup>147</sup> w postaci konieczności wniesienia **opłaty produktowej**. Podstawą obliczenia opłaty jest masa w kilogramach opakowań danego rodzaju,

<sup>144</sup> Art. 17 ust. 1 u.op.

<sup>145</sup> Dz. U. L 312 z 22.11.2008.

<sup>146</sup> Załącznik nr 1 do u.op.

<sup>147</sup> Swoistą dlatego, iż zobowiązany przedsiębiorca może w ogóle nie realizować obowiązku osiągania poziomów odzysku, z góry zakładając płaconie opłaty produktowej – z tego punktu widzenia wniesienie opłaty można byłoby uznać za drugi z możliwych sposobów realizowania obowiązku osiągania poziomów odzysku.

w których produkty zostały wprowadzone do obrotu. Sposób obliczenia opłaty produktowej określa załącznik nr 2 do u.op. Maksymalna stawka opłaty produktowej dla opakowań wynosi 4,50 zł za 1 kg.

Z obowiązkami osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu oraz wnoszenia opłaty produktowej wiąże się system obowiązków ewidencyjnych wskazanych w u.op. oraz informacyjnych wynikających z u.o. Wzmiankowane obowiązki obejmują prowadzenie ewidencji obejmującej informacje o masie opakowań, w których wprowadzono do obrotu produkty, a także zawiadamianie właściwych organów o rozpoczęciu i zakończeniu działalności związanej z wytwarzaniem (importem) lub wprowadzaniem do obrotu wskazanych produktów oraz składaniem rocznych sprawozdań o realizacji obowiązków określonych ustawą. Dowodem przekazania odpadów do odzysku bądź recyklingu jest jedynie specjalny dokument, potwierdzający odrębnie odzysk, tj. dokument potwierdzający odzysk (DPO), i odrębnie recykling, dokument potwierdzający recykling (DPR), wystawiony przez przedsiębiorcę (posiadacza odpadów) prowadzącego odzysk lub recykling odpadów. W przypadku odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z gospodarstw domowych DPO i DPR wystawia przedsiębiorca prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku na wniosek:

- 1) podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości albo
- 2) prowadzącego instalację regionalną do przetwarzania odpadów, albo
- 3) podmiotu prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, albo
- 4) gminy organizującej odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W przypadku natomiast wywozu odpadów za granicę ich masę lub ilość ustala się na podstawie zgłoszenia celnego. Nowa ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nie dopuszcza już, aby przedsiębiorca bądź organizacja, która wykonała obowiązek w sposób przekraczający wymagany w danym roku poziom, mogła nadwyżkę rozliczyć w następnym roku kalendarzowym.

W przypadku podmiotów wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach, są one obowiązane do zorganizowania systemu zbierania oraz zapewnienia odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych. Ponadto, wprowadzający środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin jest obowiązany: zorganizować system zbierania oraz zapewniać odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po tych produktach, jak również sfinansować ich zbieranie przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego oraz zapewnić, na własny koszt, odbieranie od niego odpadów z tych opakowań.



Powyższe rozwiązanie dotyczy także przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych. Opakowanie wielomateriałowe zostało zdefiniowane w art. 8 pkt 10 u.op. jako opakowanie wykonane co najmniej z dwóch różnych materiałów, których nie można rozdzielić ręcznie lub za pomocą prostych metod mechanicznych na przykład opakowania do płynnej żywności, blistry, saszetki i torebki z laminatów z udziałem folii aluminiowej lub folii metalizowanej, skin pack (jeśli są połączone z innymi materiałami, np. tekturą), opakowanie bag in box i worek papierowy z wkładką barierową (jeśli nie można ręcznie oddzielić poszczególnych materiałów), etykieta z laminatu papier/tworzywo sztuczne itp.

Nowym rozwiązaniem było wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą wprowadzający na rynek produkty w opakowaniach wielomateriałowych oraz środki niebezpieczne, w tym będące środkami ochrony roślin, swoje obowiązki mogą wykonywać przez przystąpienie do porozumienia, o którym mowa w art. 25 u.op.

Do tej pory możliwym było zawarcie takiego porozumienia przez przedsiębiorcę lub grupę przedsiębiorców z Ministrem Środowiska. Obecna regulacja wprowadziła dla przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych oraz środki niebezpieczne możliwość realizacji swoich obowiązków poprzez przystąpienie do porozumienia zawartego z organizacją samorządu gospodarczego reprezentującą grupę tych przedsiębiorców z marszałkiem województwa. Porozumienie takie ma obejmować utworzenie i utrzymanie systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań wielomateriałowych albo z opakowań po środkach niebezpiecznych.

Wprowadzający przedmiotowe produkty w opakowaniach lub produkty w opakowaniach wielomateriałowych będą mogli na równych zasadach przystępować do już zawartych porozumień. Porozumienie takie będzie musiało określać w szczególności:

- 1) cele i termin realizacji porozumienia, w tym przewidziane do osiągnięcia poziomy odzysku i recyklingu;
- 2) podmioty uprawnione do kontroli realizacji porozumienia oraz sposób tej kontroli;
- 3) sposób finansowania realizacji porozumienia;
- 4) warunki rozwiązania porozumienia.

Minister Środowiska kierując się kosztami utworzenia systemu określił, w drodze rozporządzenia z dnia 16 kwietnia 2014 r.<sup>148</sup>, minimalne roczne po-

---

<sup>148</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań po środkach niebezpiecznych, w poszczególnych latach, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawierającym z marszałkiem województwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 618).

ziomy odzysku i recyklingu dla opakowań wielomateriałowych oraz dla opakowań po środkach niebezpiecznych, w poszczególnych latach, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu.

W przypadku gdy cele określone w porozumieniu nie zostaną osiągnięte, wprowadzający, będący jego stronami, są obowiązani do wniesienia opłaty produktowej, obliczonej jako iloczyn masy odpadów opakowaniowych brakującej do osiągnięcia przyjętych w porozumieniu poziomów odzysku i recyklingu liczonej w stosunku do masy opakowań wprowadzonych do obrotu przez danego przedsiębiorcę i podwójnej stawki opłaty produktowej określonej dla danego rodzaju opakowania, za każdy rok kalendarzowy, w którym cele te nie zostały osiągnięte.

Powyższe obrazuje wzór:

$$OP = M \times \left( \frac{P - OR}{100\%} \right) \times 2 \times SO$$

gdzie

OP – oznacza wysokość należnej opłaty produktowej,

M – oznacza masę w kg opakowań danego rodzaju, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty,

P – oznacza poziom recyklingu lub odzysku wskazany w porozumieniu,

OR – oznacza osiągnięty w danym roku poziom recyklingu lub odzysku odpadów opakowaniowych obliczony jako ilorz masy faktycznie poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych danego rodzaju i masy wprowadzonych do obrotu opakowań danego rodzaju w poprzednim roku kalendarzowym,

SO – stawka opłaty produktowej dla danego rodzaju opakowania<sup>149</sup>.

W tym miejscu należy wskazać, iż dyrektywa opakowaniowa nie wymaga od ustawodawstw krajowych odrębnego traktowania opakowań wielomateriałowych (kompozytowych), jednak zgodnie z decyzją Komisji 2005/270/WE z dnia 22 marca 2005 r. ustanawiającą formaty w odniesieniu do systemu baz danych<sup>150</sup> państwa członkowskie przekazując dane dla opakowań kompozytowych (wielomateriałowych) podają je według materiału dominującego wagowo. Ponadto dobrowolnie można podać odrębne dane dotyczące odzysku i recyklingu materiałów kompozytowych (wielomateriałowych).

W Polsce po 1 kwietnia 2005 r. na podstawie art. 3a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 11 sierpnia 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 711).

<sup>150</sup> Dz. Urz. WE L 86 z 5.4.2005.

<sup>151</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1413.

opakowania wielomateriałowe zaliczane były przez przedsiębiorców wprowadzających je do obrotu do tej grupy materiałowej, która stanowiła dominującą masę w opakowaniu, np. pudełko z laminatu do soków, składające się z tektury polietylenu i aluminium – dominujący materiał: tektura – zaliczane było do grupy opakowań z papieru i tektury i było sprawozdawane w tej grupie materiałowej.

Z obowiązku osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu zwolnieni są przedsiębiorcy, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili do obrotu produkty w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg<sup>152</sup>. Zwolnienie to stanowi dla tych przedsiębiorców pomoc *de minimis* i „ma ułatwić przedsiębiorcom wprowadzającym niewielkie masy opakowań prowadzenie działalności gospodarczej nie wpływając jednocześnie na osiągnięte przez Polskę poziomy odzysku i recyklingu”<sup>153</sup>.

Obowiązek odzysku i recyklingu przedsiębiorcy mogą wykonywać samodzielnie, o ile poddają oni odzyskowi, w tym recyklingowi, wyłącznie odpady opakowaniowe wytworzone przez siebie lub odpady zebrane od innych posiadaczy odpadów, jednak takiego samego rodzaju i o takiej samej masie jak odpady powstałe z wprowadzonych przez niego produktów w opakowaniach. W pozostałych przypadkach realizacja obowiązku następuje za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Jednostki te to podmioty gospodarcze tworzone specjalnie dla prowadzenia działalności związanej z odzyskiem odpadów. Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przewiduje wiele wymagań formalnoprawnych, niezbędnych do utworzenia organizacji – forma spółki akcyjnej, minimalny kapitał zakładowy (2 500 000 zł), ograniczenie zakresu działalności tylko do działań realizujących cele ustawy. Organizacja przejmuje od przedsiębiorców obciążających ich obowiązek osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu (wraz z ewentualnym obowiązkiem wniesienia opłaty produktowej) na podstawie umowy i w odniesieniu do całej masy opakowań jednego lub kilku rodzajów.

Uciążliwym dla producentów jest niewątpliwie obowiązek prowadzenia odpowiedniej ewidencji dotyczącej masy opakowań, w których wprowadzili do obrotu produkty w danym roku kalendarzowym. Obowiązki sprawozdawcze w tym zakresie reguluje u.o., precyzując zakres sprawozdawczości w powyższym obszarze uwzględniającej rodzaj materiału, z którego opakowanie wytworzono, dokumentującej przestrzeganie ograniczeń dotyczących zawartości wskazanych metali oraz wskazującej charakter opakowania (jednorazowe czy wielokrotnego użytku). Dane takie producent jest obowiązany corocznie przedłożyć właściwemu marszałkowi województwa, który z kolei na tej podstawie sporządza raport wojewódzki przekazywany ministrowi. Konieczność

---

<sup>152</sup> Art. 6 ust. 3 u.op.

<sup>153</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o gospodarce opakowaniami..., s. 69.

wprowadzenia tego systemu sprawozdawczego wynika z przepisów unijnych, wymagających składania przez kraje członkowskie odpowiednich raportów krajowych. Wskazane obowiązki sprawozdawcze dotyczą również eksporterów opakowań.

Istotnym obowiązkiem przedsiębiorcy wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach jest również prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych. Jest to działanie mające na celu podnoszenie stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, obejmujące informowanie o prawidłowym postępowaniu z odpadami opakowaniowymi, możliwym wpływie odpadów opakowaniowych na środowisko i zdrowie ludzi, dostępnych systemach zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych, w tym kampanie w środkach masowego przekazu, ulotki i broszury informacyjne, plakaty, konkursy, konferencje oraz imprezy o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Wprowadzający produkty w opakowaniach może wykonywać wyżej wskazany obowiązek samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, a jego rozliczenie następuje na koniec roku kalendarzowego.

Nowym rozwiązaniem jest obowiązkowy audyt zewnętrzny, do przeprowadzenia którego obowiązany jest przedsiębiorca, który po pierwsze prowadzi recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, po drugie wystawia dokumenty DPO oraz dokumenty DPR i posiada zezwolenie na przetwarzanie, o którym mowa w art. 41 u.o., pozwalające na odzysk odpadów o masie przekraczającej 400 Mg, a także przedsiębiorca eksportujący odpady opakowaniowe oraz przedsiębiorca dokonujący wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, który wystawił w danym roku kalendarzowym dokumenty EDPR lub dokumenty EDPO potwierdzające eksport odpadów opakowaniowych lub wewnątrzspółnotową dostawę odpadów opakowaniowych o masie przekraczającej 400 Mg.

Wspomnianą instytucję, tzn. audyt zewnętrzny, będzie przeprowadzał akredytowany weryfikator środowiskowy wybierany przez przedsiębiorcę. Głównym celem audytu jest sprawdzenie wiarygodności danych zawartych w dokumentach DPR i DPO oraz EDPR i EDPO, a także w dokumentach celnych i fakturach wystawionych w roku kalendarzowym, którego dotyczy audyt. Na podstawie zebranych dokumentów i dowodów audytor sporządza pisemne sprawozdanie z przeprowadzonego audytu.

#### **4. Podsumowanie**

Jednym z najważniejszych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającym z członkostwa w Unii Europejskiej, a ujętym w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2009 - 2012 z perspektywą do roku 2016” było osiągnięcie do 31 grudnia 2014 r. odzysku na poziomie minimum 60% oraz recyklingu na poziomie minimum 55% odpadów opakowaniowych.

Jak czytamy w uzasadnieniu do u.op.<sup>154</sup> „głównym celem projektowanej regulacji jest uszczelnienie systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Funkcjonujący obecnie system zagospodarowania odpadów opakowaniowych jest bowiem nieskuteczny i nie gwarantuje osiągnięcia przez Polskę do 2014 r. wymaganych dyrektywą opakowaniową poziomów odzysku i recyklingu, co w konsekwencji może doprowadzić do nałożenia na nasz kraj kar finansowych przez Trybunał Sprawiedliwości UE”.

Odpowiedź na pytanie, czy nowe przepisy mają szansę zrealizować cele dyrektywy opakowaniowej będzie możliwa po rozliczeniu realizacji obowiązków przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach lub/i same opakowania za pierwszy rok obowiązywania nowych przepisów tj. za 2014 rok.

W dacie przygotowywania niniejszego artykułu autorka nie dysponowała zestawieniem takich danych za 2014 r.

Wydaje się jednak, że główne problemy w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi takie jak:

1. osiąganie dotychczasowych poziomów odzysku i recyklingu dzięki przetwarzaniu odpadów z działalności gospodarczej, w tym sektora handlu;
2. niedostateczna kontrola sektora gospodarki odpadami w zakresie sprawozdawczości i sposobu potwierdzania realizacji obowiązków,
3. zbyt mała masa odpadów opakowaniowych zbieranych selektywnie w gospodarstwach domowych<sup>155</sup>,
4. błędne określenie procesu przez organ wydający decyzje dla podmiotów zajmujących się przetwarzaniem odpadów,
5. wykorzystywanie nadwyżek z lat ubiegłych przez organizacje odzysku przy realizacji obowiązków recyklingu i odzysku odpadów opakowaniowych,
6. sprzedaż dokumentów DPO i DPR pomiędzy organizacjami odzysku<sup>156</sup>, zostaną wyeliminowane przez nowe regulacje.

Przyjęte rozwiązania legislacyjne, w szczególności w zakresie obowiązku uwzględnienia przez organizacje odzysku w osiągniętym łącznym poziomie recyklingu i odzysku docelowo co najmniej 50% odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, mają szansę spowodować, że faktyczny odzysk i recykling odpadów opakowaniowych będzie realizowany odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z gospodarstw domowych. Co niewątpliwie ograniczy ilość odpadów trafiających na składowiska.

<sup>154</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o gospodarce opakowaniami..., s. 1.

<sup>155</sup> Krajowy plan gospodarki odpadami 2014 z dnia 3 listopada 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 101, poz. 1183).

<sup>156</sup> Raport GIOŚ z cyklu kontrolnego przestrzegania przepisów ochrony środowiska przez podmioty prowadzące gospodarkę odpadami opakowaniowymi szklanymi, czerwiec 2010, s. 13, [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/szklarze\\_czerwiec\\_2010.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/szklarze_czerwiec_2010.pdf) (dostęp na czerwiec 2015 r.).

Wprowadzenie audytu zewnętrznego powinno wyeliminować występujące rozbieżności pomiędzy opisami technologicznymi procesów odzysku i recyklingu w decyzjach administracyjnych a faktycznymi działaniami przedsiębiorców zajmujących się przetwarzaniem odpadów opakowaniowych.

Rozliczanie obowiązków przedsiębiorców poprzez odniesienie poziomów odzysku i recyklingu do ilości opakowań w jakich wprowadzili na rynek produkty w poprzednim roku w stosunku do roku, za który rozliczają obowiązek, powinno wyeliminować realizowanie obowiązków z wykorzystaniem masy odpadów zebranych i poddanych ww. procesom w latach wcześniejszych.

Szczegółowa analiza przyjętych rozwiązań w zestawieniu z celami jakie stawia przed Polską Unia Europejska w zakresie odpadów opakowaniowych będzie możliwa dopiero po zebraniu danych za 2014 r. i stanie się przedmiotem odrębnego opracowania autorki niniejszego artykułu.

### **Streszczenie:**

Ponad rok temu weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888). Celem nowelizacji przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych było dostosowanie regulacji krajowej do przepisów dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Autorka artykułu przedstawia w nim krótką charakterystykę przepisów unijnych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych, a następnie opisuje rozwiązania polskich regulacji prawnych w tym zakresie.

### **Słowa kluczowe:**

opakowania, odpady opakowaniowe.

### **Abstract:**

Over a year ago, the Act on Management of Packaging and Packaging Waste of 13<sup>th</sup> June 2013 (Journal of Laws of 2013, item 888) came into force. The purpose of the amendment of the provisions regarding packaging and packaging waste was the adjustment of the national legislation to the provisions of the Directive 94/62/ EC of the European Parliament and of the Council of 20<sup>th</sup> December 1994 on packaging and packaging waste. The author of the article presents a brief characteristics of the EU legislation on packaging and packaging waste and then describes solutions of the Polish legal regulations in this regard.

### **Keywords:**

packaging, packaging waste.

***Porozumienie z marszałkiem województwa w ustawie  
o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi  
Agreement with Voivodeship marshal in act on the management  
of packaging and packaging waste***

## **1. Zarys problemu**

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>157</sup> istotnej modyfikacji uległy możliwe sposoby realizowania przez adresatów ustawy, będących przedsiębiorcami, obowiązków związanych z wprowadzaniem do obrotu opakowań i koniecznością ich odzysku. Ze względu na fakt, że zmiany legislacyjne we wskazanym zakresie, na etapie ich procedowania, nie były przedmiotem szerszych rozważań, konieczna jest próba wyjaśnienia rodzących się wątpliwości interpretacyjnych.

## **2. Stan prawny przed wejściem w życie u.op.**

Przed wejściem w życie u.op. obowiązki przedsiębiorców w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi normowały dwa akty prawne: ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej<sup>158</sup> oraz ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych<sup>159</sup>.

Wyżej wskazane akty prawne nie definiowały pojęć przedsiębiorcy wprowadzającego opakowania i przedsiębiorcy wprowadzającego produkty w opakowaniach. Ponadto jedyne rozróżnienie podmiotowe tożsame z zastosowanym w art. 18 u.op. (wyodrębnienie grupy przedsiębiorców wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach, w tym środki ochrony roślin oraz grupy przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych) znajdowało się w art. 10a ust. 1 u.op.od. Wskazany przepis umożliwiał ministrowi właściwemu do spraw środowiska zawarcie ogólnokrajowego porozumienia z przedsiębiorcami wprowadzającymi środki niebezpieczne w opakowaniach. Nie była to jednak forma realizacji obowiązków nałożonych na wprowadzających środki niebezpieczne w opakowa-

---

<sup>157</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 888, dalej zwana: u.op.

<sup>158</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1413, dalej zwana: u.op.pr.

<sup>159</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 638 ze zm., dalej zwana: u.op.od.

niach, podobna do obecnie obowiązującej, ponieważ przepisy nie normowały bliżej warunków zawarcia porozumienia, co czyniło z niego subsydiarny instrument prawny, który zresztą w okresie obowiązywania u.op.od. nigdy nie został wykorzystany<sup>160</sup>.

Standardową formą realizacji obowiązków nałożonych na przedsiębiorców było zazwyczaj zawarcie umowy z organizacją odzysku opakowań, która to umowa dotyczyła zapewnienia odzysku odpadów tego samego rodzaju jak odpady powstałe z produktów wprowadzonych przez przedsiębiorcę na terytorium kraju. Unormowanie w tym zakresie zawierał art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 3 ust. 1 u.op.pr. Obowiązek ten był niezależny od rodzaju wprowadzanych produktów (środki niebezpieczne lub produkty inne niż środki niebezpieczne), a także od rodzaju opakowań (opakowania wielomateriałowe lub opakowania inne niż wielomateriałowe).

Umowa przedsiębiorcy wprowadzającego środki niebezpieczne w opakowaniach lub produkty w opakowaniach wielomateriałowych zawarta z organizacją odzysku opakowań musiała jedynie uwzględniać dodatkowe wymogi przewidziane w przepisach powszechnie obowiązujących. Przykładowo zgodnie z art. 10 ust. 3 u.op.od. producent, importer i dokonujący wewnątrzspółnotowego nabycia środków niebezpiecznych byli obowiązani odebrać na własny koszt od sprzedawcy opakowania wielokrotnego użytku i odpady opakowaniowe po tych środkach. Powyższy obowiązek wiązał się m.in. z koniecznością ustalenia kaucji na tego typu opakowania i determinował szerszy zakres umowy z organizacją odzysku opakowań niż w przypadku przedsiębiorcy wprowadzającego w opakowaniach produkty innego rodzaju.

### 3. Aktualny stan prawny

Opisany wyżej stan prawny uległ istotnej modyfikacji wraz z wejściem w życie dnia 1 stycznia 2014 r. u.op. Możliwość zawarcia ogólnokrajowego porozumienia na kształt opisanego w art. 10a ust. 1 u.op.od. została utrzymana w poszerzonej formie. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 26 u.op. możliwe jest zawarcie przez ministra właściwego do spraw środowiska dwóch rodzajów porozumień. Pierwsze z nich dotyczy przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, natomiast drugie – przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach jednostkowych wielokrotnego użytku. Zakres przedmiotowy w przypadku pierwszego porozumienia to utworzenie i utrzymanie systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych, natomiast w przypadku drugiego porozumienia

---

<sup>160</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, druk nr 815, Sejm VII kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/22767E30553D3F19C1257AA00031B70A/%24File/815.pdf>, s. 107 (dostęp na dzień: 31 sierpnia 2015 r.).



– utworzenie i utrzymanie systemu obrotu opakowaniami jednostkowymi wielokrotnego użytku. Usunięcie odesłania do przedsiębiorców wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach w oczywisty sposób nie uniemożliwia im zawarcia lub przystąpienia do jednego z ww. porozumień.

Wyodrębnienie grupy przedsiębiorców wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach (w tym środki ochrony roślin) oraz produkty w opakowaniach wielomateriałowych nastąpiło w art. 18 u.op. Zgodnie z art. 17 u.op. przedsiębiorca wprowadzający w opakowaniach produkty inne niż środki niebezpieczne lub wprowadzający produkty w opakowaniach innych niż opakowania wielomateriałowe, może zawrzeć z organizacją odzysku opakowań umowę cywilnoprawną, w oparciu o którą organizacja będzie wypełniała obowiązki nałożone na przedsiębiorcę. W tym zakresie obecnie obowiązująca regulacja jest niemal tożsama z uprzednio obowiązującym art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 3 ust. 1 u.op.pr.

Natomiast grupa przedsiębiorców wskazana w art. 18 u.op., chcąc zlecić wykonanie nałożonych na nią obowiązków podmiotowi trzeciemu, zobowiązana jest wykorzystać nową w prawie gospodarowania odpadami instytucję porozumienia zawieranego pomiędzy organizacją samorządu gospodarczego reprezentującą przedsiębiorców, o których mowa w art. 18 u.op., a właściwym miejscowo marszałkiem województwa. Tym samym porozumienie określone w art. 25 u.op., ze względu na odmienny zakres podmiotowy nie może być mylone ani z porozumieniami z art. 26 u.op., ani z uprzednio obowiązującą regulacją art. 10a u.op.od.

#### **4. Strony porozumienia**

Zgodnie z art. 25 u.op. organizacja samorządu gospodarczego reprezentująca grupę przedsiębiorców wprowadzających: 1) produkty w opakowaniach wielomateriałowych albo 2) środki niebezpieczne w opakowaniach, w tym środki ochrony roślin – może zawrzeć porozumienie z marszałkiem województwa w zakresie utworzenia i utrzymania systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań wielomateriałowych albo z opakowań po środkach niebezpiecznych. Inne jednostki redakcyjne art. 25 u.op. odnoszące się do stron porozumienia to art. 25 ust. 6 (osoba prawna reprezentująca wprowadzających, o których mowa w ust. 1) oraz art. 25 ust. 10 (w przypadku, gdy cele określone w porozumieniu nie zostaną osiągnięte w terminie, wprowadzający, o których mowa w ust. 1, będący jego stronami).

Literalna interpretacja art. 25 u.op. może prowadzić do przyjęcia, że organizacja samorządu gospodarczego nie jest stroną porozumienia, a jedynie pełnomocnikiem działającym z umocowania uprzednio zawiązanej grupy przedsiębiorców.

Wskazać jednak należy na następujące okoliczności zaprzeczające tej tezie. Po pierwsze wprowadzający przystępują do porozumienia na podstawie umowy zawartej uprzednio z organizacją samorządu gospodarczego. Wprowadzający nie mają możliwości zawarcia porozumienia z pominięciem organizacji samorządu gospodarczego, ani też nie mają wpływu na okoliczność zawarcia przez organizację samorządu gospodarczego tożsamyh umów z innymi wprowadzającymi. Po drugie wprowadzający nie mogą uniemożliwić innym przedsiębiorcom przystąpienia do porozumienia, co wynika wprost z art. 25 ust. 2 u.op., zgodnie z którym wprowadzający, o których mowa w ust. 1, mogą na równych zasadach przystępować do już zawartych porozumień. Po trzecie przedsiębiorca może zostać wykluczony z porozumienia, zgodnie z art. 25 ust. 6 u.op., przy czym przepis precyzuje jedynie przesłankę wykluczenia jaką jest niewykonywanie zobowiązań finansowych na rzecz porozumienia, bez jej uszczegółowienia oraz bez wskazania formy wykluczenia (*ex lege* lub na mocy oświadczenia jednego z podmiotów będących stroną porozumienia).

Powyższych wątpliwości nie wyklucza również analiza treści porozumień zawieranych przez marszałków poszczególnych województw. Zgodnie z § 1 ust. 2 Porozumienia nr 1/2014 zawartego przez Marszałka Województwa Łódzkiego z Polską Izbą Odzysku i Recyklingu Opakowań<sup>161</sup>, „Izba oświadcza, że reprezentuje grupę przedsiębiorców wprowadzających (...), wymienionych w załączniku nr 2 do Porozumienia i w ich imieniu zawiera niniejsze Porozumienie”. Porozumienie w § 1 ust. 5 i 6 zawiera również postanowienia, zgodnie z którymi Izba ma obowiązek poinformować Marszałka raz na kwartał o nowych podmiotach, które przystąpiły do umowy, a także, czy przystąpienie do umowy nowych podmiotów nie wymaga jej aneksowania.

Podobne postanowienia zawierają porozumienie z dnia 22 lipca 2014 r. zawarte pomiędzy Marszałkiem Województwa Śląskiego a Polską Izbą Ekologii<sup>162</sup> („zmiany danych o których mowa w ust. 3 i 4 nie stanowią zmiany Porozumienia i tym samym nie wymagają aneksowania”) i porozumienie z dnia 27 sierpnia 2014 r. zawarte pomiędzy Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego z Północną Izbą Gospodarczą w Szczecinie<sup>163</sup> („Integralną częścią Porozumienia jest Załącznik (...), który zawiera listę Wprowadzających, którzy przystąpili do Porozumienia (...). Izba informuje Marszałka o zmianach w Załączniku w cyklach kwartalnych (...). Zmiany danych określone w ust. 3 i 4 (...) nie wymagają aneksowania”). Z kolei porozumienie nr 1/2015 z dnia 18 maja 2015 r. zawarte

---

<sup>161</sup> <https://bip.lodzkie.pl/wojewodztwo-lodzkie/oswiadczenia-majatkowe/item/368> (dostęp na dzień: 31 sierpnia 2015 r.).

<sup>162</sup> [http://bip.slaskie.pl/index.php?grupa=40&id=67579&dzi=&id\\_menu=](http://bip.slaskie.pl/index.php?grupa=40&id=67579&dzi=&id_menu=) (dostęp na dzień: 31 sierpnia 2015 r.).

<sup>163</sup> <http://www.srodowisko.wzp.pl/aktualnosci/porozumienie-w-sprawie-opakowan-wielomaterialowych> (dostęp na dzień: 31 sierpnia 2015 r.).

pomiędzy Marszałkiem Województwa Mazowieckiego a Związkiem Pracodawców „Izba Recyklingu i Odzysku”<sup>164</sup> na dzień jego podpisania nie zawierało listy wprowadzających („Integralną częścią Porozumienia jest Lista Wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach, stanowiąca załącznik Nr 1 do Porozumienia. Izba zobowiązuje się do przekazania Marszałkowi uzupełnionego załącznika Nr 1 niezwłocznie po utworzeniu listy Wprowadzających, jednak nie później niż do końca kwartału, w którym zostało zawarte porozumienie”)<sup>165</sup>.

Przyjęcie, że wprowadzający jest stroną porozumienia, a organizacja samorządu gospodarczego pełni jedynie rolę pełnomocnika działającego w imieniu i na rachunek przedsiębiorcy, rodzi liczne problemy z zakresu:

- 1) legitymacji procesowej czynnej i biernej (zagadnienie możliwości wystąpienia przez wprowadzającego w charakterze powoda, pozwanego lub interwenienta ubocznego),
- 2) środków ochrony prawnej (zagadnienie wyłączności środków ochrony cywilnoprawnej czy subsydiarnej możliwości wykorzystania środków administracyjnoprawnych),
- 3) wielości podmiotów w ramach jednej ze stron stosunku zobowiązaniowego (zagadnienie charakteru zobowiązania),
- 4) zakresu umocowania organizacji samorządu gospodarczego do reprezentowania wprowadzającego przed marszałkiem województwa śląskiego (zagadnienie przekroczenia zakresu zlecenia),
- 5) prawidłowości umocowania do podejmowania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu).

Powyższe problemy są możliwe do zminimalizowania poprzez przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą organizacja samorządu gospodarczego pełni rolę zastępcy pośredniego, a więc działa na cudzy rachunek, jednak we własnym imieniu.

## 5. Równe prawa wprowadzających

Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.op. wprowadzający, o którym mowa w ust. 1, mogą na równych zasadach przystępować do już zawartych porozumień. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że wprowadzający może przystąpić do po-

---

<sup>164</sup> <http://www.mazovia.pl/ekologia-i-srodowisko/odpady/porozumienia-dotyczace-odpadow-opakowaniowych/> (dostęp na dzień: 31 sierpnia 2015 r.).

<sup>165</sup> Autor artykułu w drodze dostępu do informacji publicznej ustalił, że na dzień dzisiejszy porozumienia nie zostały zawarte przez marszałków województw podkarpackiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, lubelskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego, małopolskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego i dolnośląskiego. Nie udało się pozyskać informacji czy porozumienie zawarł Marszałek Województwa Pomorskiego. Tym samym analiza treści zawartych porozumień dotyczy tylko i wyłącznie czterech województw: mazowieckiego, śląskiego, zachodniopomorskiego i łódzkiego.

rozumienia tylko i wyłącznie za pośrednictwem organizacji samorządu gospodarczego i to ona, zgodnie z przytaczanymi treściami porozumień, informuje o tym fakcie marszałka, który jedynie go odnotowuje, bez możliwości ingerencji w sam fakt przystąpienia nowego przedsiębiorcy do porozumienia czy też zweryfikowania treści umowy zawartej pomiędzy wprowadzającym a organizacją. Przystąpienie do porozumienia jest możliwe tylko i wyłącznie pod warunkiem uprzedniego zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy przedsiębiorcą a organizacją samorządu gospodarczego, która normuje wzajemne zobowiązania stron i gwarantuje zgłoszenie przedsiębiorcy przez organizację do porozumienia. Treść tej umowy jest znana jedynie organizacji samorządu gospodarczego i przedsiębiorcy i może zawierać postanowienia odnoszące się bezpośrednio do warunków finansowania porozumienia oraz rozwiązania umowy pomiędzy organizacją a przedsiębiorcą, a co za tym idzie wykluczenia przedsiębiorcy z porozumienia.

Pojawia się więc pytanie, czy wymóg z art. 25 ust. 2 u.op. dotyczy tylko i wyłącznie postanowień porozumienia, czy również postanowień umowy pomiędzy organizacją a przedsiębiorcą, w zakresie w jakim mogą one rzutować na sytuację prawną przedsiębiorcy w kontekście zawartego porozumienia. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na drugie z postawionych pytań, należy wskazać na brak możliwości weryfikacji przez przedsiębiorcę, jak i marszałka, czy sytuacja prawna przystępującego do porozumienia jest ukształtowana na równych zasadach z pozostałymi przedsiębiorcami.

## **6. Wykluczenie z porozumienia**

Zgodnie z art. 25 ust. 5 u.op. wprowadzający, o którym mowa w ust. 1, podlega wykluczeniu z porozumienia w razie niewykonywania zobowiązań finansowych na rzecz porozumienia. Brak dostatecznych unormowań w zakresie jednoznacznego określenia stron porozumienia oraz zakresu równości zasad, na których wprowadzający przystępują do porozumienia, potęguje problemy interpretacyjne i tak bardzo niejednoznacznego art. 25 ust. 5 u.op. Jak wyżej wskazano ustawodawca nie rozstrzygnął charakteru prawnego wykluczenia z porozumienia, co kazałoby zaprzeczyć wykluczeniu z porozumienia *ex lege*, w szczególności wobec niezdefiniowania pojęcia niewykonywania zobowiązań finansowych na rzecz porozumienia.

Należy przyjąć, że przez niewykonywanie zobowiązań finansowych na rzecz porozumienia rozumie się niewypełnianie przez przedsiębiorcę zobowiązań wynikających z umowy zawartej z organizacją samorządu gospodarczego. Podkreślić jednak należy, że zobowiązania finansowe przedsiębiorcy w stosunku do organizacji samorządu gospodarczego mogą mieć wieloraki charakter i wiązać się bezpośrednio z finansowaniem porozumienia, ale również z opłatami za inne, dodatkowe czynności świadczone przez organizację,

z odsetkami za opóźnienie w płatności lub z obowiązkiem zapłaty kar umownych. Zgodnie z art. 451 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>166</sup> w braku oświadczenia dłużnika lub wierzyciela spełnione świadczenie zalicza się przede wszystkim na poczet długu wymagalnego, a jeżeli jest kilka długów wymagalnych – na poczet najdawniej wymagalnego. Możliwe jest więc powstanie sporu pomiędzy przedsiębiorcą a organizacją co do samego faktu niewykonywania zobowiązań finansowych na rzecz porozumienia, w przypadku gdy należność nie będzie dotyczyła *stricte* finansowania porozumienia, jak i powstanie sporu co do sposobu rozliczenia przez organizację należności wymagalnych z różnych tytułów.

W celu uniknięcia sytuacji spornych konieczne jest więc jednoznaczne określenie w treści porozumienia, które sytuacje rozumiane są jako niewykonywanie zobowiązań finansowych na rzecz porozumienia, a także w jaki sposób następuje wykluczenie przedsiębiorcy z porozumienia. Analiza omówionych powyżej porozumień bezspornie wskazuje na brak takich postanowień umownych.

## 7. Dopuszczalny zakres treści porozumienia

Porozumienie zawierane jest pomiędzy organem administracji a podmiotem trzecim. Służy ono wypełnianiu przez adresatów nałożonych na nich obowiązków administracyjnoprawnych, a jego treść jest w istotnej części ukształtowana w art. 25 u.op., który ma charakter bezwzględnie wiążący. Mimo niewładczej formy działania jaką jest umowa, najważniejsze postanowienia porozumienia pozostają niezienne i są bezpośrednio związane z koniecznością wykonania przez podmiot prywatny zadań publicznych. Tym samym, możliwe jest przyjęcie, że porozumienie zawierane przez marszałka z organizacją samorządu gospodarczego ma cechy umowy administracyjnoprawnej wskazywane przez wielu autorów<sup>167</sup>.

Do porozumienia, w zakresie ograniczonym przepisami u.op., zastosowanie znajdzie zasada swobody umów wyrażona w art. 353<sup>1</sup> k.c. Lapidarna regulacja u.op. dotycząca treści porozumienia i brak jego przykładowej wersji przygotowanej przez prawodawcę<sup>168</sup> powoduje daleko idącą wstrzemięźliwość stron porozumienia odnoszącą się do jego elementów fakultatywnych.

Powyższa okoliczność może przynieść tak negatywne, jak i pozytywne konsekwencje. Z jednej strony może ona gwarantować zawieranie porozu-

<sup>166</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121, dalej zwana: k.c.

<sup>167</sup> M. Kania, Umowa o partnerstwie publiczno–prywatnym. Studium administracyjnoprawne, Katowice 2013, s. 137.

<sup>168</sup> Jako przykład dobrej praktyki ustawodawczej w omawianym zakresie można wskazać nieobowiązujące już rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz. U. z 1998 r. Nr 146, poz. 957).

mień w wersji syntetycznej i lapidarnej, a równocześnie dostatecznej do ich realizacji. Z drugiej strony ich klarowność może być pozorna wobec omówionych powyżej wątpliwości stanowiących podstawę potencjalnych sporów przed wymiarem sprawiedliwości. Postępowania sądowe, ze względu na nieliczne grono podmiotów będących stronami tego typu umów, nie dostarczają dostatecznej liczby orzeczeń pozwalających na skorygowanie błędnych praktyk. Ponadto obawa przed umieszczeniem w porozumieniu postanowień wykraczających poza dopuszczony przez ustawodawcę zakres może prowadzić do umieszczania takich postanowień umownych w umowach cywilnoprawnych pomiędzy przedsiębiorcą a organizacją odzysku opakowań, które zawsze poprzedzają przystąpienie przedsiębiorcy do porozumienia. To z kolei może czynić iluzoryczną zasadę przystępowania przedsiębiorcy do porozumienia na prawach równych z innymi jego stronami, wyrażoną w art. 25 ust. 2 u.op.

Wobec otwartego katalogu postanowień umownych porozumienia (art. 25 ust. 3 u.op. zawiera zwrot „w szczególności”) za najistotniejsze należy uznać ewentualne rozwinięcie przez strony umowy warunków kontroli realizacji porozumienia oraz warunków rozwiązania porozumienia.

Odnosząc się do warunków kontroli realizacji porozumienia, kompetencje marszałka województwa określają w szczególności art. 52 i n. u.op., a samo porozumienie nie powinno przyznawać marszałkowi jakichkolwiek dalej idących kompetencji poza tymi przyznanymi na gruncie u.op., ponieważ mogłoby to prowadzić do naruszenia zasady legalizmu, tj. działania organu na podstawie i w granicach przepisów prawa. W przypadku chęci ustalenia przez strony umowy dodatkowych obowiązków nakładanych na przedsiębiorców przystępujących do porozumienia, powinno mieć to miejsce poprzez przyznanie dodatkowych uprawnień kontrolnych organizacji samorządu gospodarczego, nie zaś marszałkowi województwa.

Z kolei postanowienia dotyczące rozwiązania umowy, poza niewyjaśnioną kwestią warunków wykluczenia z porozumienia w przypadku jego niefinansowania, powinny mieć na względzie maksymalne ograniczenie możliwości rozwiązania porozumienia. W szczególności za nieuzasadnione i rodzące liczne problemy należałoby uznać ewentualne umieszczenie w porozumieniu postanowień dotyczących umownego odstąpienia (tj. na podstawie art. 395 § 1 k.c.) od zawartej umowy. Odstąpienie od umowy, które wywiera skutek *ex tunc* mogłoby rodzić liczne problemy w zakresie ustalenia sposobu obliczenia opłaty produktowej.

Ze względu na nieprecyzyjną regulację dotyczącą wykluczenia z porozumienia w trybie art. 25 ust. 5 u.op. należy również unikać ustanawiania kar umownych.

## **8. Podsumowanie**

Powyższe uwagi stanowią jedynie zarys prawdopodobnych problemów, które mogą powstać w przypadku wzrostu liczby przedsiębiorców, chcących realizować nałożone na nich obowiązki za pośrednictwem organizacji samorządu gospodarczego. Ze względu na potencjalnie wysokie koszty sporów pomiędzy przedsiębiorcami a marszałkiem województwa oraz możliwość nakładania przez organ kar pieniężnych w trybie administracyjnym, niezbędne jest doprecyzowanie treści art. 25 u.op. w sposób gwarantujący wprowadzającym produkty w opakowaniach jednoznaczny charakter nałożonych na nich obowiązków i sposobów ich realizacji. W przeciwnym razie, nowa ustawa, która miała na celu usprawnienie funkcjonowania rynku gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w omawianym zakresie może doprowadzić do utrudnienia przedsiębiorcom realizacji nałożonych na nich obowiązków.

### **Streszczenie:**

Autor omawia nową w polskim porządku prawnym instytucję porozumienia zawieranego pomiędzy marszałkiem województwa a organizacją samorządu gospodarczego działającą w imieniu przedsiębiorców wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach lub produkty w opakowaniach wielomateriałowych. Porozumienie będące umową, w ramach której przedsiębiorcy realizują obowiązki nałożone na nich przez ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, nasuwa wiele praktycznych wątpliwości interpretacyjnych, np. zagadnienie legitymacji procesowej.

### **Słowa kluczowe:**

gospodarka opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

### **Abstract:**

The author discusses a new type of agreement in the Polish legal order, concluded between a Voivodeship marshal and a business self-government organization acting on behalf of entrepreneurs marketing hazardous materials in packaging or products in multi-material packaging. This agreement is a contract, under which entrepreneurs shall perform their obligations under the Act of 13 June 2013 on the management of packaging and packaging waste, and which leaves considerable practical doubts on its interpretation for example litigation capacity issue.

### **Keywords:**

management of packaging and packaging waste.

## ***Gospodarowanie odpadami wydobywczymi*** *Management of extractive waste*

### **1. Uwagi ogólne**

Gospodarowanie odpadami wydobywczymi zostało uregulowane w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych<sup>169</sup>. Ustawa weszła w życie 15 sierpnia 2008 r. Akt ten stanowi transpozycję do polskiego prawa uregulowań, które zostały zawarte w dyrektywie 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego<sup>170</sup>. W polskim porządku prawnym istnieje kilka ustaw związanych z szeroko pojętym działaniem związanym z odpadami wydobywczymi. Jako przykład należy wskazać ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>171</sup>, która reguluje kwestie składowania podziemnych odpadów wydobywczych. Innym przykładem może być ustawa z dnia 29 listopada 2004 r. – Prawo atomowe<sup>172</sup>, w której unormowane są sprawy dotyczące postępowania z odpadami wydobywczymi będącymi odpadami promieniotwórczymi. Niemniej jednak, bez wątpienia, najważniejszą ustawą związaną z tematyką odpadów jest ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>173</sup>, która w ostatnich latach wywołała wiele kontrowersji, o czym świadczy rosnące zainteresowanie daną tematyką – szczególnie wśród przedstawicieli doktryny.

W art. 3 u.o.w. zostały zawarte definicje legalne pojęć użytych w ustawie. Istotne dla tematyki niniejszego artykułu jest ustalenie znaczenia pojęć „odpady wydobywcze” oraz „przemysł wydobywczy”. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.w., pod pojęciem „odpadów wydobywczych” rozumie się odpady po-

---

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn., Dz. U. z 2013 r., poz. 1136 ze zm.), dalej zwana: u.o.w.

<sup>170</sup> Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006), s. 15.

<sup>171</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 ze zm.).

<sup>172</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 2004 r. – Prawo atomowe (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 264 ze zm.).

<sup>173</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), dalej zwana: u.o.



chodzące z poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania kopalin ze złóż. Klasyfikacja odpadów wydobywczych została ujęta w art. 7 u.o.w. Można wśród nich wyróżnić odpady niebezpieczne (ust. 1), odpady wydobywcze inne niż niebezpieczne i obojętne (ust. 3) czy odpady inne niż niebezpieczne wytworzone w czasie prac poszukiwawczych, odpady powstałe w wyniku wydobywania, przeróbki i magazynowania torfu oraz odpady wydobywcze obojętne (ust. 4). W literaturze podaje się, że wszystkie wskazane powyżej odpady powstają w wyniku eksploatacji kopalin ze złóż i mieszczą się w kategorii odpadów wydobywczych<sup>174</sup>. Ponadto A. Lipiński zwraca uwagę na problem dotyczący sposobu rozumienia pojęcia „odpady wydobywcze” podając jako przykład art. 58 ust. 4 u.o.w., w którym zawarta jest norma o niestosowaniu niektórych regulacji zawartych w ustawie – Prawo ochrony środowiska<sup>175,176</sup>. Widać tu niekonsekwencję ustawodawcy, który posługuje się dużo szerszym katalogiem odpadów niż zostało to uregulowane w art. 3 u.o.w.

Z kolei w art. 3 ust. 1 pkt 9 u.o.w. uregulowane zostało pojęcie „przemysł wydobywczy”, który rozumiany jest jako dział gospodarki zajmujący się odkrywkowym, podziemnym lub otworowym wydobywaniem kopalin ze złóż lub ich przeróbką. Owa definicja nie budzi w doktrynie większych kontrowersji czy też problemów praktycznych.

Warto wskazać, że u.o. ma zastosowanie w sprawach dotyczących postępowania z odpadami wydobywczymi w zakresie nieuregulowanym w u.o.w., z wyjątkiem regulacji związanych z magazynowaniem odpadów (dział II rozdział 7 u.o.) oraz kwestii związanych ze składowaniem odpadów (dział VIII rozdział 1 u.o.), o czym stanowi art. 1 ust. 3 u.o.w. Ponadto, u.o.w. reguluje także zasady gospodarowania niezanieczyszczoną glebą, która została zdefiniowana w art. 3 ust. 1 pkt 4 u.o.w. jako gleba usunięta z górnej warstwy powierzchni ziemi w trakcie działalności wydobywczej, która nie przekracza standardów jakości gleby i ziemi określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie odpadami wydobywczymi w Polsce* (w:) G. Dobrowolski, G. Radecki (red.), *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji, Wybrane zagadnienia*, Katowice 2014, s. 230.

<sup>175</sup> A. Lipiński, *Nowe zasady postępowania z odpadami wydobywczymi* (w:) G. Dobrowolski (red.), *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008*, Katowice 2008, s. 98.

<sup>176</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), dalej zwana: u.p.o.ś.

<sup>177</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz. U. z 2002 r. Nr 165, poz. 1359).

Z racji tego, iż problematyka związana z gospodarowaniem odpadami wydobywczymi stanowi rozbudowaną materię, przedmiotem artykułu będą zasady postępowania z odpadami wydobywczymi, jak również instytucja planowania w sprawach odpadów, ich reglamentacja oraz obowiązki posiadacza odpadów wydobywczych, a także obowiązki organów administracji publicznej w sprawach odpadów wydobywczych.

## **2. Zasady gospodarowania odpadami wydobywczymi**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.w., celem ustawy jest zapobieganie powstawaniu w przemyśle wydobywczym odpadów wydobywczych, jak również ograniczenie ich niekorzystnego wpływu na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi. W związku z powyższym, ustawa określa przede wszystkim:

- zasady gospodarowania odpadami wydobywczymi oraz zanieczyszczoną glebą,
- zasady prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych,
- procedury związane z uzyskaniem zezwoleń i pozwoleń związanych z gospodarką odpadami wydobywczymi,
- procedury związane z zapobieganiem poważnym wypadkom w obiektach unieszkodliwiania odpadów wydobywczych kategorii A<sup>178</sup>.

P. Korzeniowski wskazał, że powyższe zasady i procedury są swego rodzaju drogowskazem przy podejmowaniu działań w sprawach dotyczących postępowania z odpadami wydobywczymi zarówno przez podmioty administrujące (organy administracji publicznej), jak i podmioty administrowane (posiadacza odpadów wydobywczych, ze szczególnym uwzględnieniem wytwórców odpadów wydobywczych)<sup>179</sup>.

Rozdział 2 u.o.w. został poświęcony zasadom gospodarowania odpadami wydobywczymi. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe, owe zasady

---

<sup>178</sup> Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych kryteriów obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 477), o zaliczeniu do obiektów kategorii A decydują przewidywane w perspektywie krótkoterminowej lub długoterminowej skutki awarii w wyniku utraty stateczności obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, obejmującej wszelkie możliwe awarie mechanizmów związanych z konstrukcją danego obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, lub w wyniku niewłaściwej eksploatacji obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, mogą prowadzić do znacznego ryzyka utraty życia, poważnego zagrożenia dla zdrowia ludzi czy poważnego zagrożenia dla środowiska, a także gdy w składowanych odpadach wydobywczych są zawarte odpady niebezpieczne lub substancje czy mieszaniny niebezpieczne.

<sup>179</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 98.

można podzielić na dwie grupy. Pierwsza związana jest wyłącznie z wytwórcą odpadów wydobywczych, zaś druga z posiadaczem odpadów wydobywczych.

Pojęcie wytwórcy odpadów zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o. i oznacza każdego, kogo działalność lub bytowanie powoduje powstanie odpadów (tzw. pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.w., wytwórcą odpadów wydobywczych jest obowiązany do stosowania takich sposobów poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania, przeróbki i magazynowania, które zapobiegają powstawaniu odpadów wydobywczych lub pozwalają utrzymać na możliwym najniższym poziomie ich ilość, jak również ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko lub zagrożenie życia i zdrowia ludzi, przy uwzględnieniu najlepszych dostępnych technik. Wspomniany podmiot, realizując zasadę prewencji, winien dążyć do zapobiegania powstawaniu odpadów wydobywczych, zagrażających wystąpieniem negatywnych skutków w środowisku jako całości, przede wszystkim w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć lub wycenić<sup>180</sup>. Według A. Kaźmierskiej-Patrzycznej może to oznaczać, że obowiązki wytwórcy odpadów wydobywczych mają głównie charakter oddziaływania prewencyjnego, które ma zapobiegać negatywnym konsekwencjom oddziaływania na środowisko jako całości<sup>181</sup>.

Z kolei posiadacz odpadów wydobywczych, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 9 u.o., definiowany jest jako wytwórca odpadów lub każda osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca w posiadaniu odpadów. Ponadto domniemywać należy, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Jak podkreśla M. Górski, posiadacz odpadów wydobywczych jest zobligowany do ograniczania negatywnego oddziaływania odpadów wydobywczych na środowisko, życie i zdrowie ludzi oraz zapobiegania lub zmniejszania, w możliwie najszerszym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska i zdrowia ludzi, powstałych w wyniku gospodarowania odpadami wydobywczymi<sup>182</sup>. Zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności odpady powinny być poddane odzyskowi, a jeżeli taka możliwość nie istnieje – unieszkodliwieniu. W literaturze wskazuje się, że unieszkodliwienie jako ostateczność jest obwarowane pewnymi przesłankami.

<sup>180</sup> J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008, s. 52.

<sup>181</sup> A. Kaźmierska-Patrzyczna, Postępowanie z odpadami wydobywczymi (w:) P. Korzeniowski (red.), Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny, Warszawa 2010, s. 324.

<sup>182</sup> M. Górski (w:) J. Jerzmański (red.), Ustawa o odpadach. Komentarz, Wrocław 2002, s. 152.

Pierwszą z nich są przyczyny technologiczne uniemożliwiające odzysk lub też przyczyny ekonomiczne, które uzasadniają brak zastosowania odzysku. Drugą z nich jest to, że unieszkodliwienie musi być zgodne z wymaganiami ochrony środowiska lub programem gospodarowania odpadami wydobywczymi. Trzecią z przyczyn wskazanych w literaturze jest powinność uwzględnienia najlepszych dostępnych technik<sup>183</sup>.

Jak wynika z art. 4 ust. 4 u.o.w., posiadacz odpadów wydobywczych jest obowiązany do przekazania odpadów wydobywczych, które z przyczyn technologicznych lub ekonomicznych nie mogą być poddane odzyskowi, do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane unieszkodliwieniu. Ustawodawca zobowiązuje posiadacza odpadów do zastosowania zasady bliskości, co ma swoje uzasadnienie szczególnie w przypadku odpadów wydobywczych niebezpiecznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 u.o.w. Zgodnie z tą regulacją, odpady wydobywcze niebezpieczne po ich wytworzeniu powinny być niezwłocznie poddane procesom odzysku lub unieszkodliwienia, w tym składowaniu w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.

Istotnym elementem schematu gospodarowania odpadami wydobywczymi jest ich magazynowanie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o., magazynowanie odpadów to czasowe przechowywanie odpadów obejmujące:

- wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę,
- tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów,
- magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów.

Terminy magazynowania odpadów wydobywczych niebezpiecznych, jak również innych niż niebezpieczne i obojętne zostały wskazane w art. 7 u.o.w. Jak stanowi ust. 2 wspomnianego artykułu, termin magazynowania odpadów niebezpiecznych nie może być dłuższy niż 6 miesięcy, jeśli wytworzenie tych odpadów było wcześniej niemożliwe do przewidzenia. Z kolei w przypadku odpadów wydobywczych innych niż niebezpieczne i obojętne, zgodnie z ust. 3, okres ten nie może być dłuższy niż rok. Natomiast na magazynowanie niezanieczyszczonej gleby, odpadów wydobywczych innych niż niebezpieczne wytworzonych w czasie prac poszukiwawczych, odpadów powstałych w wyniku wydobywania, przeróbki i magazynowania torfu oraz odpadów wydobywczych ustawodawca przewidział termin, nie dłuższy jednak niż 3 lata (ust. 4). Z upływem podanych wyżej terminów posiadacz powinien poddać je odzyskowi lub unieszkodliwieniu, w tym składowaniu w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w których można składować poszczególne kategorie odpadów (ust. 5).

---

<sup>183</sup> J. Miłkowska, Składowanie odpadów (w:) M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2009, s. 339.

M. Górski twierdzi, iż tego typu unormowania mają służyć minimalizacji niebezpieczeństw powodowanych przez odpady wydobywcze poprzez ograniczenie ich ilości lub negatywnego oddziaływania na środowisko, a jednocześnie predysponować do podejmowania działań umożliwiających w pierwszym rzędzie odzysk odpadów wydobywczych, a gdy jest to niemożliwe – ich bezpieczne unieszkodliwienie<sup>184</sup>.

Z tego wynika, że ustawodawca nakłada na posiadacza odpadów wydobywczych przede wszystkim obowiązek zachowań prewencyjnych, które mają zapobiec powstawaniu tego typu odpadów, bądź też w przypadku, gdy jest to niemożliwe – zniwelować szkodliwe skutki, które mogą wywołać odpady.

### **3. Program gospodarowania odpadami wydobywczymi**

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.o.w., posiadacz odpadów wydobywczych jest obowiązany do przedłożenia właściwemu organowi programu gospodarowania odpadami wydobywczymi przed rozpoczęciem działalności związanej z wytwarzaniem lub gospodarowaniem odpadami wydobywczymi. Wspomniany program jest efektem planowania, które jest ściśle związane z teorią zarządzania. Planowanie rozumiane jest jako zapewnienie odpowiednich środków, odpowiednich zasobów ludzkich w odpowiednim czasie i w ramach określonych środków finansowych<sup>185</sup>. Stąd też nie ulega wątpliwości, iż planowanie odgrywa istotną rolę w procesie ochrony środowiska<sup>186</sup>.

W art. 8 ust. 2 u.o.w. wskazane są cele programu odpadami wydobywczymi. Po pierwsze ma on zapobiegać powstawaniu odpadów wydobywczych i ograniczać ilość wytwarzanych odpadów wydobywczych oraz negatywne oddziaływanie na środowisko. Drugim celem jest zapewnienie odzysku odpadów wydobywczych, jeżeli jest to uzasadnione ze względów ochrony środowiska, a także ze względów technologicznych i ekonomicznych oraz jeżeli jest to zgodne z przepisami o ochronie środowiska. Trzecim celem jest natomiast zapewnienie bezpiecznego unieszkodliwienia odpadów wydobywczych, w szczególności poprzez dokonanie na etapie projektowania obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych analizy sposobu gospodarowania odpadami wydobywczymi w trakcie jego eksploatacji oraz po jego zamknięciu. Dane, które powinien zawierać program gospodarowania odpadami wydobywczymi, zostały wskazane w art. 9 u.o.w.

---

<sup>184</sup> M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 49-50.

<sup>185</sup> D. Perło, *Zarządzanie jakością w administracji* (w:) B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 189.

<sup>186</sup> J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska. Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010, s. 134.

Posiadacz odpadów wydobywczych jest zobowiązany do uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi. W literaturze wskazuje się, że taka decyzja różni się od klasycznej decyzji administracyjnej tym, że to zainteresowany podmiot ustala zakres swojej działalności w granicach wymaganych przez prawo, a organ sprawdza, czy te ustalenia są zgodne z prawem, a następnie zatwierdza program, czyli wyraża zgodę na propozycję wnioskodawcy<sup>187</sup>. Regulacja zawarta w art. 11 ust. 3 i 3a u.o.w. wskazuje elementy obligatoryjne, które muszą znaleźć się w decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi oraz elementy fakultatywne, o których pojawieniu się w decyzji rozstrzyga organ wydający decyzję.

Dodatkowe wymagania związane z trybem postępowania przy wydaniu decyzji zostały wskazane w art. 11 ust. 4 u.o.w. W świetle tej regulacji, decyzję zatwierdzającą program gospodarowania odpadami wydobywczymi wydaje się po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora okręgowego urzędu górniczego oraz właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a w przypadku zamknięcia obiektu unieszkodliwiania wydobywczych – również wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Brak wydania opinii w terminie dwóch tygodni poczytuje się za opinię pozytywną.

W art. 12 ust. 1 u.o.w. ustanowiono obowiązek posiadacza odpadów wydobywczych do przeprowadzenia i przedłożenia właściwemu organowi przeglądu programu. Taka informacja powinna być przekazywana organowi co 5 lat. W przypadku niedotrzymania terminu organ, w drodze decyzji, wezwie posiadacza odpadów wydobywczych do przedłożenia przeglądu w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia decyzji. Po bezskutecznym upływie tego terminu wcześniej wydana decyzja zatwierdzająca program wygasa.

#### **4. Wnioski i zezwolenia**

Kwestie związane z wnioskami i zezwoleniami, czyli reglamentację gospodarowania odpadami wydobywczymi, uregulowano w rozdziale 4 u.o.w. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.o.w., prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych wymaga uzyskania zezwolenia. Wspomniane zezwolenie wydawane jest przez właściwy organ na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 10 lat (ust. 2). Posiadacz, który uzyskał już takie pozwolenie, w świetle prawa, zwolniony jest z obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów, do uzyskania którego obliguje norma zawarta w art. 26 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>188</sup>.

W art. 15 u.o.w. wymieniono obligatoryjne elementy, które winien zawierać wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania

---

<sup>187</sup> A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Gospodarowanie odpadami wydobywczymi...*, s. 234.

<sup>188</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ustawa utraciła moc.

odpadów wydobywczyc. Warto zauważyć, iż katalog zawarty we wspomnianym artykule ma charakter obligatoryjny, a prawidłowy wniosek powinien zawierać dokumenty potwierdzające posiadanie gwarancji finansowej lub jej ekwiwalentu czy informację o tytule prawnym do obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc. Istotnym elementem przed wydaniem decyzji przez organ jest zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Z kolei zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc jest decyzją administracyjną wydawaną w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>189</sup>, a także zawierającą elementy przewidziane w art. 16 u.o.w. Zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu, załącznikiem do zezwolenia jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz decyzja zatwierdzająca program gospodarowania odpadami wydobywczyc. Natomiast w art. 17 ust. 1 ustawodawca przewidział trzy sytuacje, w których posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc występuje z wnioskiem o zmianę zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc. Do takiej sytuacji może dojść, jeżeli:

- nastąpią zmiany w strukturze lub w zasadach prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc, które mogą mieć znaczący niekorzystny wpływ na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi, bądź też w odniesieniu do rodzajów składowanych odpadów wydobywczyc,
- nastąpi zmiana warunków prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc, co potwierdzą wyniki monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc lub kontroli przeprowadzonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska,
- nastąpią istotne zmiany w najlepszych dostępnych technikach stosowanych w państwach członkowskich UE.

Ponadto, jak stanowi art. 18 u.o.w., odpady wydobywcze składowane w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc mogą być z niego pozyskane po uzyskaniu zgody na wydobywanie odpadów, o której mowa w art. 144 u.o. Owa regulacja dotyczy również pozyskiwania odpadów wydobywczyc z obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc, w których były składowane odpady wydobywcze, a dla których nie było wymagane uzyskanie decyzji lokalizacyjnej lub pozwolenia na budowę. Z kolei w art. 19 u.o.w. wspomniane jest, że w przypadku prowadzenia unieszkodliwiania odpadów wydobywczyc kategorii A, posiadacz dodatkowo dołącza informacje niezbędne do sporządzenia przez właściwego komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego.

---

<sup>189</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), dalej zwana: k.p.a.

Organ odmówi wydania zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych w przypadku, gdy zamierzony sposób prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest sprzeczny z wymaganiami przepisów o odpadach, mógłby powodować zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub zagrożenie dla środowiska, jak również jest sprzeczny z programem gospodarowania odpadami wydobywczymi lub jest sprzeczny z planami gospodarki odpadami w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (art. 20 u.o.w.).

Jeśli posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych narusza przepisy lub działa niezgodnie z zezwoleniem na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, to zgodnie z art. 21 ust. 1 u.o.w. właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń. W sytuacji, gdy posiadacz nie zaprzestaje naruszania przepisów lub nadal działa niezgodnie z zezwoleniem, organ, w drodze decyzji, wstrzymuje działalność posiadacza odpadów wydobywczych w zakresie objętym tym zezwoleniem i nadaje decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

## **5. Obowiązki posiadacza odpadów wydobywczych**

Jak stanowi art. 22 u.o.w., posiadacz odpadów wydobywczych prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych jest obowiązany do zatrudniania na stanowisku zarządzającego obiektem unieszkodliwiania odpadów wydobywczych osobę posiadającą świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania, o którym stanowi art. 164 u.o. Do innych obowiązków należy zaliczyć prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych w sposób zapobiegający pogorszeniu stanu gleby, wód powierzchniowych i podziemnych w wyniku oddziaływania wód odciekowych pochodzących z obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 24 ust. 1 u.o.w.), jak również sprawdzanie zgodności przyjmowanych odpadów wydobywczych z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadu (art. 26 ust. 1 u.o.w.) czy monitoring obiektu w trakcie jego prowadzenia (art. 27 u.o.w.). Ponadto posiadacz odpadów prowadzący obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych ma obowiązek, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.o.w., zawiadomić we właściwy sposób organy nadzorcze o każdym zdarzeniu, które może mieć wpływ na stateczność obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych<sup>190</sup>, jak również o wszelkich istotnych niekorzystnych dla

---

<sup>190</sup> Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych kryteriów obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, stateczność obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oznacza zdolność obiektu do zatrzymania odpadów wewnątrz obiektu w sposób zgodny z jego projektem.



środowiska skutkach ujawnionych w wyniku kontroli i monitoringu obiektu. Zawiadomienie powinno nastąpić bezzwłocznie i zostać potwierdzone w formie pisemnej w ciągu 48 godzin od zdarzenia.

Zamknięcie takiego obiektu, bądź też jego części, wymaga uzyskania zgody właściwego organu, wydawanej w formie decyzji po przeprowadzeniu kontroli przez właściwego inspektora ochrony środowiska w miejscu prowadzenia działalności (art. 29 ust. 1 u.o.w.).

## **6. Obowiązki organów administracji publicznej**

Organem właściwym w sprawach wydobywczych jest:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych,
- marszałek województwa dla przedsięwzięć, dla których koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie kopalin ze złóż udziela minister właściwy do spraw środowiska lub marszałek województwa, bądź też dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, albo
- starosta – w pozostałych przypadkach.

Właściwość miejscową organu, zgodnie z art. 41 ust. 1 u.o.w., ustala się według miejsca prowadzenia działalności posiadacza odpadów wydobywczych, a kopie wydanych decyzji powinny być przekazywane niezwłocznie do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (ust. 2). Poza tym, regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz starosta przekazują kopie wydanych decyzji również właściwemu marszałkowi województwa. Część obowiązków z zakresu gospodarowania odpadami wydobywczymi należy do kompetencji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.w., wojewódzki inspektor ochrony środowiska sporządza spis zamkniętych obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oraz opuszczonych obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, które są zlokalizowane na terenie województwa i które wywierają negatywny wpływ na środowisko lub mogą stać się w średnio- lub krótkoterminowej perspektywie poważnym zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi lub zagrożeniem dla środowiska.

## **7. Podsumowanie**

Regulacje zawarte w u.o.w. zawierają wytyczne, które prowadzą do gospodarowania odpadami wydobywczymi w sposób, który jest najmniej uciążliwy dla środowiska. Przepisy ustawy nakładają szereg obowiązków zarówno na posiadaczy odpadów wydobywczych, jak i na organy administracji publicznej. Dopiero kooperacja obu stron prowadzi do prawidłowego gospodarowania odpadami wydobywczymi. Warto również zauważyć, że u.o.w.

w wielu miejscach odsyła do innych ustaw m.in. do u.o., czy u.p.o.ś. Z jednej strony świadczy to o nieprawidłowej transpozycji dyrektywy unijnej z 2006 r., a z drugiej strony o działaniach ustawodawcy dążących do tego, aby regulacja w tym zakresie była możliwie jak najpełniejsza. Oceniając obecny stan prawny należy przyjąć, iż jest on dostatecznie dobry, aby niwelować niekorzystny wpływ odpadów wydobywczych na środowisko. Ma to przede wszystkim odzwierciedlenie w wykorzystaniu instrumentów planistycznych oraz w zakresie publicznoprawnego nadzoru nad wypełnianiem obowiązków z zakresu gospodarowania odpadami wydobywczymi.

### **Streszczenie:**

Tematyka gospodarowania odpadami wydobywczymi została uregulowana w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych. Bодźcem do powstania tej ustawy była transpozycja dyrektywy 2006/21/WE w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego. W artykule poruszono kwestie zasad postępowania z odpadami wydobywczymi, instytucję planowania w tych sprawach, ich reglamentację oraz obowiązki posiadacza odpadów wydobywczych i organów administracji publicznej.

### **Słowa kluczowe:**

gospodarowanie odpadami wydobywczymi, odpady wydobywcze, obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, posiadacz odpadów wydobywczych.

### **Abstract:**

The subject of management of extractive waste is regulated by the Act of 10 July 2008 of extractive waste. The impetus for the creation of this legislation was transposed Directive 2006/21/EC on the management of extractive waste from industries. The article discusses the issues of conduct of extractive waste, the planning authority in matters of waste, their rationing and obligations the holder of extractive waste and the responsibilities of public administration.

### **Keywords:**

management of extractive waste, extractive waste, extractive waste facility, holder of extractive waste.

## ***Paliwo alternatywne – zagadnienia prawne*** *Refuse Derived Fuel – legal issues*

### **1. Wstęp**

Paliwo alternatywne (wtórne, RDF – *Refuse Derived Fuel*) stanowią zmieszane, rozdrobnione odpady palne, nadające się do termicznego przekształcenia, powstałe w procesie odzysku, oznaczone kodem 19 12 10, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie katalogu odpadów<sup>191</sup>. Efektem produkcji paliwa alternatywnego jest powstanie wysokokalorycznego<sup>192</sup> produktu palnego mogącego zmniejszać wykorzystanie paliw kopalnych. Do produkcji wykorzystuje się posegregowane i rozdrobnione frakcje palne z odpadów komunalnych i przemysłowych nienadające się do recyklingu, zużyte opony, wysuszone komunalne osady ściekowe, mączki mięsno-kostne, biomasę rolniczą, oraz odpady ciekłe, np. zużyte oleje mineralne, smarowe, rozpuszczalniki, lakiery, itp. Największą część z tego stanowią wysortowane odpady komunalne – ok. 70%.

W Polsce każdego roku produkowane jest ok. 12 mln ton odpadów komunalnych<sup>193</sup>. W przeliczeniu na mieszkańca daje to wynik ok. 300 kg odpadów<sup>194</sup>. Masa odpadów *per capita* odbiega znacząco od masy odpadów produkowanych w tzw. krajach starej Unii Europejskiej, gdzie w tym ujęciu osiąga masę od ok. 440 kg w Belgii do ok. 750 kg w Danii<sup>195</sup>. Znacznie gorzej wypada jednak porównanie produkowanej w Polsce masy odpadów w odniesieniu do PKB. Biorąc pod uwagę owo kryterium „odpadogenności” w Polsce wynosiło ono w 2009 r. 5,7 kg/PPS<sup>196</sup>, podczas gdy dla 27 krajów

---

<sup>191</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1923).

<sup>192</sup> 16-18 MJ/kg.

<sup>193</sup> Uchwała Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2014 (M.P. z 2014 r. Nr 101, poz. 1183).

<sup>194</sup> Dane Eurostatu <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pode=tsdpc240&language=en> (dostęp na dzień: 4 sierpnia 2015 r.).

<sup>195</sup> Ibidem.

<sup>196</sup> Purchasing Power Standards – standard siły nabywczej; sztuczna jednostka walutowa wykorzystywana przez Eurostat; umożliwia dokonywanie porównań pomiędzy krajami o różnych walutach i ich różnej sile nabywczej.

UE (bez Chorwacji) wynosiło 5,1 kg/PPS<sup>197</sup>. Mimo sporego postępu w dziedzinie zagospodarowywania odpadów, w Polsce wciąż ponad połowa masy odpadów komunalnych trafia na składowiska<sup>198</sup>.

## 2. Kluczowe akty prawne

Powyższy stan faktyczny ulega dynamicznym przemianom wskutek implementacji do polskiego porządku prawnego prawa unijnego. Do kluczowych aktów prawnych regulujących sferę gospodarowania odpadami komunalnymi na poziomie Unii Europejskiej należą: dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów<sup>199</sup>, dyrektywa 99/31/WE w sprawie składowania odpadów<sup>200</sup>, dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych<sup>201</sup> oraz dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych<sup>202</sup>.

Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów ustanowiła podstawy sektora gospodarki odpadami poprzez wprowadzenie i opisanie wiodących zasad – samowystarczalności i bliskości oraz „zanieczyszczający płaci”. Ustaliła definicję pojęć istotnych w procesie interpretacji. Ponadto wskazany jest w niej priorytet gospodarki odpadami, jakim jest traktowanie odpadów jako zasobu. Dyrektywa ramowa ustaliła hierarchię postępowania z odpadami, położyła nacisk na zapewnienie selektywnej zbiórki odpadów „u źródła”. Dyrektywa wprowadziła wiążące państwa członkowskie poziomy i terminy osiągnięcia wymogów z zakresu selektywnej zbiórki odpadów, ponownego użycia, recyklingu i odzysku.

Dla sektora gospodarki odpadami istotne są także regulacje zawarte w dyrektywie składowiskowej. Z punktu widzenia gospodarczego najważniejszymi normami tej dyrektywy są te ustanawiające cele redukcji masy odpadów deponowanych na składowiskach odpadów. Wymuszają one bowiem stosowanie innych, bardziej pożądanych sposobów postępowania z odpadami.

---

<sup>197</sup> Ernst&Young, Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11, Warszawa 2011, s. 3 i 44.

<sup>198</sup> Zgodnie z danymi Eurostatu w 2003 r. deponowanych na składowiskach było ok. 97% odpadów; patrz przypis 4.

<sup>199</sup> 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), dalej zwana: dyrektywą ramową w sprawie odpadów.

<sup>200</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999), dalej zwana: dyrektywą składowiskową.

<sup>201</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010), dalej zwana: dyrektywą IED.

<sup>202</sup> Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 364 z 31.12.1994), dalej zwana: dyrektywą opakowaniową.

Jednym ze sposobów bardziej preferowanych od składowania odpadów jest spalanie odpadów prowadzące do odzysku energii. Regulacje dotyczące warunków eksploatacji oraz norm emisji z instalacji spalających odpady zawiera ww. dyrektywa IED.

Zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia masy odpadów oraz ich jakości (ważnej z punktu widzenia produkcji paliwa alternatywnego) posiada ponadto dyrektywa opakowaniowa. Jej ideą jest doprowadzenie do zmniejszenia wagi i objętości odpadów opakowaniowych na drodze ograniczenia powstawania tego rodzaju odpadów, stosowania systemów zbiórek i segregacji, a także ich ponownego wykorzystania i odzysku.

Polskie regulacje dotyczące gospodarki odpadami tworzą mozaikę przepisów mających na celu implementację prawa unijnego. Aktem o znaczeniu strategicznym jest Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014<sup>203</sup>. Wśród najważniejszych aktów rangi ustawowej należy wymienić ustawę o odpadach<sup>204</sup>, ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>205</sup> oraz ustawę o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>206</sup>. Oczywiście kształtują one jedynie rdzeń systemu gospodarowania odpadami, a wiele szczegółowych rozwiązań ujętych jest w przepisach wykonawczych.

### 3. Rynek paliwa alternatywnego

Powyższe uwarunkowania faktyczne i regulacje prawne mają zasadniczy wpływ na kształt rynku paliw alternatywnych, jego warunki funkcjonowania i potencjał rozwojowy. Jak pokazują badania, rynek paliwa alternatywnego posiada duży potencjał wzrostowy z uwagi na potrzeby zgłaszane przez cementownie, będące głównym odbiorcą paliwa alternatywnego<sup>207</sup>.

Jeszcze w 2008 r. z uwagi na niewystarczające moce przerobowe polskich producentów tego paliwa blisko połowa paliwa alternatywnego była importowana<sup>208</sup>. Dzieje się tak także obecnie i jest to podyktowane brakiem

---

<sup>203</sup> Patrz przypis nr 1.

<sup>204</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), dalej zwana: u.o.

<sup>205</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

<sup>206</sup> Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888).

<sup>207</sup> Obecnie istnieje w Polsce 13 cementowni będących odbiorcami paliwa alternatywnego. Mo-BRUK S.A., Znaczenie paliwa alternatywnego dla energetyki, prezentacja z II Konferencji: Paliwa Alternatywne – Waste to energy – Energia z odpadów, Kraków, 11-12 czerwca 2015 r.

<sup>208</sup> Deloitte, Fortum, 4P research mix, Gospodarka odpadami w Polsce. Wyzwania w świetle wymogów unijnych i zmian legislacyjnych, opinie społeczne i perspektywy, Warszawa 2011, s. 43.

odpowiedniej jakości tego paliwa – zbyt małą jego kalorycznością<sup>209</sup>. Obecnie dostępne moce produkcyjne wynoszą ok. 2 mln ton paliwa rocznie<sup>210</sup>. Jednak prawdziwą skalę możliwości wykorzystania paliwa alternatywnego w gospodarce pokazują wyliczenia, które przy uwzględnieniu ilości produkowanych w Polsce odpadów komunalnych i ich morfologii<sup>211</sup>, wskazują, że możliwe jest wyprodukowanie z nich ok. 2,5-3,5 mln ton paliwa. Przy uwzględnieniu popytu ze strony sektora cementowego, który wynosić może maksymalnie ok. 1,5 mln ton<sup>212</sup>, pozostała ilość potencjalnie możliwego do wykorzystania paliwa spożytkować mogą w procesie produkcji energii elektrycznej w rodzaju przebudowywanej Elektrowni Połaniec, która spalać ma do 400 tys. ton paliwa wtórnego rocznie<sup>213</sup>.

#### 4. Warunki wykorzystania paliwa alternatywnego

Cementownie i elektrownie spalające paliwo alternatywne należy pod względem prawnym zakwalifikować jako współspalarnie odpadów. Zgodnie z art. 3 pkt 31 u.o. współspalarnią odpadów jest „zakład lub jego część, których głównym przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii lub produktów, w których wraz z paliwami są przekształcane termicznie odpady w celu odzyskania zawartej w nich energii lub w celu ich unieszkodliwiania, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów, instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych”.

---

<sup>209</sup> G. Wielgoński, Nowe spalarnie odpadów muszą być zaplanowane pod RDF, <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Nowe-spalarnie-odpadow-RDF-854.html> (dostęp na dzień: 6 sierpnia 2015 r.).

<sup>210</sup> Mo-BRUK S.A., Znaczenie...

<sup>211</sup> Rozumie się przez to skład, dający się wyodrębnić na podstawie określonych kryteriów, mający wpływ na procesy technologiczne.

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> Specyfikacja techniczna dla zaprojektowania i budowy instalacji podawania stałych paliw wtórnych – RDF w Elektrowni Połaniec Spółka Akcyjna – Grupa GDF SUEZ Energia Polska, s. 6 [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAAahUKEwjWnPGJv7zHAhWDT-BoKHcZVDf0&url=http%3A%2F%2Fgdfsuez.pl%2Fmedia-downloader%2Fwzor\\_wniosku\\_o\\_do\\_puszczenie\\_do\\_dialogu\\_techicznego.docx&ei=bVDYVZayJIPparstegP&usg=AFQjCNE0fysb30mRwkFyMExxQLKXeOyr6Q&sig2=hUZk4D4W0hy-8oxM0kKolpg](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAAahUKEwjWnPGJv7zHAhWDT-BoKHcZVDf0&url=http%3A%2F%2Fgdfsuez.pl%2Fmedia-downloader%2Fwzor_wniosku_o_do_puszczenie_do_dialogu_techicznego.docx&ei=bVDYVZayJIPparstegP&usg=AFQjCNE0fysb30mRwkFyMExxQLKXeOyr6Q&sig2=hUZk4D4W0hy-8oxM0kKolpg) (dostęp na dzień: 6 sierpnia 2015 r.).

Możliwość wykorzystywania paliwa alternatywnego w cementowniach wynika z wysokiej temperatury pieców, w których wypalany jest klinkier, wynoszącej ok. 1550-1800°C, przy temperaturze spalania materiału wsadowego ok. 1400°C<sup>214</sup>. Zapewnia to zgodność z warunkami ustalonymi w rozporządzeniu w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów<sup>215</sup>, które wymaga, aby proces termicznego przekształcania odpadów zapewniał przez co najmniej 2 sekundy temperaturę gazów powstających w wyniku spalania na poziomie nie niższym niż 1100°C – dla odpadów zawierających powyżej 1% związków chlorowcoorganicznych przeliczonych na chlor i 850°C – dla odpadów zawierających do 1% związków chlorowcoorganicznych przeliczonych na chlor<sup>216</sup>.

Dodać w tym miejscu należy, że zapewnienie niskiego poziomu związków chloru w paliwie alternatywnym stanowi najpoważniejsze wyzwanie dla producentów tego paliwa, ponieważ wymogi cementowni w tym zakresie są bardzo rygorystyczne ze względu na konieczność utrzymania optymalnych warunków przy wypalaniu klinkieru, na które negatywnie wpływają związki chlorowcoorganiczne<sup>217</sup>.

Wykorzystywane przez cementownie i elektrociepłownie instalacje do współspalania odpadów muszą także spełniać wymagania rozporządzenia w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów<sup>218</sup>. Szczegółowe standardy określają załączniki 7 i 8 do ww. rozporządzenia.

## 5. Produkcja paliwa alternatywnego

Produkcja paliwa alternatywnego nie jest prostym wytwarzaniem produktu, w jego efekcie mamy w dalszym ciągu do czynienia z odpadami, które występują pod wspólnym kodem 19 12 10. Jest ona kwalifikowana jako przetwarzanie odpadów, przez które rozumie się procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie.

---

<sup>214</sup> Zob. [http://www.wroclaw.alba.com.pl/nasze\\_zasoby\\_alba/paliwa\\_alternatywne.html](http://www.wroclaw.alba.com.pl/nasze_zasoby_alba/paliwa_alternatywne.html) (dostęp na dzień: 8 sierpnia 2015 r.).

<sup>215</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 marca 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów (Dz. U. z 2002 r. Nr 37, poz. 339 ze zm.).

<sup>216</sup> Zob. § 3 ww. rozporządzenia.

<sup>217</sup> Zob. A. Czapla, Doświadczenia Lafarge Cement Polska S.A. Cementownia Małogoszcz ze współspalaniem paliw alternatywnych, s. 14, dostępne na: [http://polskicement.pl/files/Pages/138/uploaded/23\\_25.pdf](http://polskicement.pl/files/Pages/138/uploaded/23_25.pdf). (dostęp na dzień: 7 sierpnia 2015 r.).

<sup>218</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1546).

Wobec tego podejmowanie działalności produkcyjnej w odniesieniu do RDF ograniczone jest koniecznością uzyskania właściwego zezwolenia na prowadzenie przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 1 u.o.). Produkcja paliwa alternatywnego stanowi proces odzysku oznaczony symbolem R12<sup>219</sup>, bowiem w jego wyniku odpady przygotowywane są do użytecznego zastosowania poprzez zastąpienie paliwa kopalnego w procesie spalania (art. 3 pkt 14 u.o.), który z kolei traktowany jako odzysk energii (art. 3 pkt 15 u.o.).

Ustawa o odpadach oprócz ustanowienia warunku formalnego, w postaci uzyskania odpowiedniego rodzaju decyzji, odnosi się także do warunków technicznych, w jakich może dochodzić do przetwarzania odpadów. Wymóg sformułowany w art. 29 ust. 1 u.o. powoduje, że wytwarzanie paliwa alternatywnego może następować, z pewnymi wyjątkami (art. 30 ust. 1 pkt 2 u.o.), jedynie w instalacjach lub urządzeniach<sup>220</sup>. Ich eksploatacja musi spełniać przy tym warunki wskazane w art. 29 ust. 2 u.o., tj. spełniać wszelkie wymagania ochrony środowiska, w tym w szczególności te wynikające z przepisów rozdziału 1 „Instalacje i urządzenia” działu II „Instalacje, urządzenia, substancje oraz produkty” tytułu III „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom” u.p.o.ś. oraz zapewniać, że pozostałości z przetwarzania odpadów będą nadal przetwarzane z zachowaniem wymagań określonych w u.o.<sup>221</sup>

Jak już zaznaczono powyżej, fakt przeprowadzenia procedury odzysku i wytworzenie paliwa alternatywnego, czyli zamiennika dla paliw kopalnych, nie prowadzi do utraty przez ten produkt statusu odpadu. Utrata statusu odpadu stanowi sytuację wyjątkową uregulowaną w art. 6 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów i art. 14 u.o., w których wskazane są warunki, od których uzależniona powinna być decyzja, że niektóre rodzaje odpadów poddane procesowi odzysku tracą swój status odpadu. Na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów organy UE wydały rozporządzenia dot. utraty statusu złomu miedzi, stłuczki szklanej, niektórych rodzajów złomu<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> Załącznik nr 1 u.o. – niewyczerpujący wykaz procesów odzysku.

<sup>220</sup> Zdefiniowanych w art. 3 pkt 6 i 42 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 1232 ze zm.), dalej zwana: u.p.o.ś.

<sup>221</sup> Por. W. Radecki, Komentarz do art. 29 ustawy o odpadach, LEX 2013.

<sup>222</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 333/2011 z 31 marca 2008 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 8.04.2008); Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1179/2012 z 10 grudnia 2012 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. UE L 337 z 11.12.2012); Rozporządzenie Komisji (UE) nr 715/2013 z dnia 25 lipca 2013 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy złom miedzi przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. UE L 201 z 25.07.2013).



Ponadto na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, „w przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym (...), państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa. O decyzjach takich zawiadamiają Komisję”. Do takich ustaleń na poziomie krajowym w Polsce nie doszło.

## 6. Opodatkowanie paliwa alternatywnego podatkiem akcyzowym

Powyżej zarysowano prawne i faktyczne podstawy funkcjonowania rynku paliw alternatywnych. Jednak z punktu widzenia ekonomicznej opłacalności wykorzystywania paliwa z odpadów i dalszego rozwoju tego sektora gospodarki, zasadnicze znaczenie ma problem opodatkowania tego paliwa.

Do paliwa alternatywnego, jak zostało to wskazane na początku, często dodaje się odpady z grupy „13” klasyfikacji odpadów<sup>223</sup>, tj. oleje odpadowe i odpady ciekłych paliw (z wyłączeniem olejów jadalnych oraz grup 05, 12 i 19). Powoduje to zwiększenie kaloryczności paliwa, a co za tym idzie lepsze parametry spalania. Fakt ten, w połączeniu z wykorzystywaniem paliwa alternatywnego do celów opałowych, stał się podstawą prowadzenia, w znanym autorowi niniejszego artykułu przypadku, postępowania podatkowego w kierunku ustalenia wymiaru podatku akcyzowego. Spowodowało to konieczność odpowiedzi przez organy podatkowe na pytanie o możliwość zakwalifikowania paliwa alternatywnego jako jednego z rodzajów wyrobów energetycznych i co za tym idzie opodatkowania podatkiem akcyzowym.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym<sup>224</sup> przedmiotem opodatkowania akcyzą jest produkcja **wyrobów akcyzowych**. Wśród wyrobów akcyzowych p.a. wymienia **wyroby energetyczne**<sup>225</sup>. Wyroby energetyczne wskazane są w ustawie poprzez wymienienie kodów pochodzących z klasyfikacji Nomenklatury Scalonej (kody CN) zgodnej z Rozporządzeniem Rady nr 2658/87<sup>226</sup>. Ponadto katalog wyrobów energetycznych uzupełniony został poprzez wskazanie charakterystycznych cech wyrobów, które pozwalają na zaliczenie do wyrobów energetycznych bez względu na kod CN.

Paliwo alternatywne potencjalnie zakwalifikować można do grupy wskazanej w art. 86 ust. 1 pkt 2 – „objęte pozycjami CN 2701, 2702 oraz **od 2704 do 2715** i pkt 10 p.a. – pozostałe wyroby **będące węglowodorami**, z wyłączeniem

<sup>223</sup> § 2 pkt 13 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U., poz. 1923).

<sup>224</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 752 ze zm.), dalej zwana: p.a.

<sup>225</sup> Zob. art. 86 p.a.

<sup>226</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 284 z 29.10.2010 ze zm.).

torfu, przeznaczone do użycia, oferowane na sprzedaż lub używane jako **paliwa opałowe** lub jako dodatki lub domieszki do paliw opałowych – **bez względu na kod CN**. Paliwami opałowymi zgodnie z art. 86 ust. 3 p.a. są wyroby energetyczne przeznaczone do użycia, oferowane na sprzedaż lub używane **do celów opałowych**, z wyłączeniem paliw silnikowych przeznaczonych do użycia, oferowanych na sprzedaż lub używanych do napędu silników spalinowych”.

Wobec powyższego uznanie, że paliwo alternatywne służy do celów opałowych, nie jest równoznaczne z podleganiem opodatkowaniu z tytułu akcyzy. Stanie się tak w sytuacji zakwalifikowania go do wyrobów energetycznych (byłoby wtedy paliwem opałowym). Zatem konieczne jest wskazanie, do której grupy wyrobów energetycznych paliwo alternatywne należy.

Jak wyżej wskazano można spróbować przyporządkować omawiany produkt do kategorii z art. 86 ust. 1 pkt 2 p.a. Wskazanie w tym przepisie kodów CN kieruje do Załącznika nr 1 p.a. – „Wykaz wyrobów akcyzowych”. Tam pod kodem 2710 wskazane są oleje odpadowe, które wykorzystywane są do produkcji paliwa alternatywnego, stanowią część mieszaniny, na którą składa się ten wyrób. Jednak próba kwalifikacji do kodu 2710 powinna zostać uznana za niezgodną z wytycznymi zawartymi w Ogólnych regułach interpretacji Nomenklatury Scalonej<sup>227</sup> wskazanymi w rozporządzeniu nr 2658/87. Reguły te zawierają wytyczne co do sposobu kwalifikowania danego wyrobu do danej grupy produktów. Zgodnie z nimi: „mieszaniny, wyroby składające się z różnych materiałów lub wytworzone z różnych składników (...) należy klasyfikować tak jak gdyby składały się one ze składnika, który nadaje im **zasadniczy charakter**, o ile takie kryterium jest możliwe do zastosowania” (pkt 3 lit. b o.r.i.n.s.) oraz „Towary, które nie mogą być klasyfikowane zgodnie z powyższymi regułami, powinny być klasyfikowane do pozycji odpowiednich dla towarów, do których są **najbardziej zbliżone**” (pkt 4 o.r.i.n.s.).

Paliwa alternatywne, jak już wskazano, w przeważającej mierze produkowane są z odpadów komunalnych. Niewielkie ilości węglowodorów nie mogą przesądzać o przyporządkowaniu tego wyrobu do kategorii kodu CN 2710, bowiem nie nadają mu zasadniczego charakteru.

Ponadto powyższą argumentację wzmacnia stanowisko Ministra Finansów zawarte w obwieszczeniu w sprawie wyjaśnień do Taryfy celnej<sup>228</sup>, które wskazuje, że pozycja 2710 nie obejmuje produktów zawierających mniej niż 70% masy olejów ropy naftowej lub olejów otrzymanych z materiałów bitumicznych<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> Załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia nr 2658/87, dalej zwany: o.r.i.n.s.

<sup>228</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie wyjaśnień do Taryfy celnej (M.P. z 2006 r. Nr 86, poz. 880).

<sup>229</sup> Załącznik do ww. obwieszczenia – Dział 27.

Także druga możliwość, czyli zaliczenie paliwa alternatywnego do wyrobów energetycznych z art. 86 ust. 1 pkt 10 p.a., choć bardziej racjonalna, nie wydaje się właściwa. Wynika to przede wszystkim z dwóch faktów. Po pierwsze wymagałoby ustalenia, iż paliwo alternatywne to „pozostały wyrób będący węglowodorem”, a po drugie wskazania kodu CN tego wyrobu.

Węglowodory są to (zgodnie z definicją Nowej encyklopedii powszechnej PWN) „związki organiczne o cząsteczkach zbudowanych wyłącznie z atomów węgla i wodoru”<sup>230</sup>. Dalej definicja wskazuje na szereg podziałów, rodzajów i źródeł węglowodorów. Już sięgnięcie zatem po definicję encyklopedyczną uzmysławia, że paliwo alternatywne z uwagi na swoją niejednorodność i wielomateriałowość nie może zostać zaliczone do jakiegokolwiek grupy węglowodorów. Nie można dla paliwa alternatywnego wyznaczyć konkretnego spójnego opisu chemicznego, który świadczyłby o tym, iż jest ono zdefiniowanym związkiem chemicznym, o dającej się uchwycić budowie, stałych właściwościach odnoszących się do każdej z jego części – tak jakby miało to miejsce w przypadku węglowodorów. Za takim stanowiskiem wydaje się opowiadać także doktryna. P. Karczewski w komentarzu do art. 86 p.a. wskazał, iż „pozostałe paliwa opałowe są to (...) wyroby, które zostały przeznaczone do użycia, oferowane na sprzedaż lub używane do celów opałowych, z wyłączeniem paliw silnikowych. Pozostałymi paliwami silnikowymi mogą być jedynie inne wyroby będące węglowodorami z wyłączeniem torfu. W efekcie zakres wyrobów, które mogą być uznane za paliwa opałowe, został ograniczony, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, jedynie do węglowodorów”<sup>231</sup>. W tożsamy sposób rzecz ujął S. Parulski: „(...) zakres wyrobów, które mogą zostać uznane za paliwa opałowe został ograniczony, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego, jedynie do węglowodorów”<sup>232</sup>.

Identyczną wykładnię wydawały się przyjmować sądy administracyjne. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2010 r.<sup>233</sup>, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2010 r.<sup>234</sup> i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 listopada 2009 r.<sup>235</sup> Powyższe orzeczenia zapadły na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o podatku akcyzowym<sup>236</sup>, ale co do meritum związanego z ko-

---

<sup>230</sup> D. Kalisiewicz (red.), Nowa encyklopedia powszechna PWN, tom 6, S-Z, Warszawa 1998, s. 710.

<sup>231</sup> P. Karczewski (w:) W. Krok (red.), Komentarz do art. 86 ustawy o podatku akcyzowym, WKP 2012.

<sup>232</sup> S. Parulski, Komentarz do art. 86 ustawy o podatku akcyzowym, LEX 2010.

<sup>233</sup> I SA/Wr 1886/09, LEX nr 559651.

<sup>234</sup> I SA/Po 875/09, LEX nr 554045.

<sup>235</sup> I SA/Po 801/09, LEX nr 542056.

<sup>236</sup> Ustawa z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 29, poz. 257 ze zm.).

niecznością zaliczenia paliw opałowych do kategorii węglowodorów pozostają nadal aktualne.

Paliwo alternatywne nie stanowi węglowodoru w opisanym wyżej znaczeniu związku węgla i wodoru. Może stanowić jedynie paliwo zawierające węglowodory. Ta pewna ilość węglowodorów nie może jednak przesądzać o jego statusie zgodnie ze ww. regułami interpretacji Nomenklatury Scalonej.

Ponadto, gdyby nawet uznać paliwo alternatywne za węglowódor, to zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 p.a., żeby zakwalifikować je za wyrób akcyzowy, powinno ono się znajdować w wykazie wyrobów akcyzowych stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy i powinno posiadać swój kod CN. Niemożność wskazania takiego kodu powinna wyłączać możliwość uznania paliwa alternatywnego za wyrób akcyzowy.

Taka teza znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, że: „uznanie za prawidłowy pogląd o nabyciu przez dany wyrób statusu wyrobu akcyzowego wyłącznie przez jego określone zastosowanie (w oderwaniu od klasyfikacji statystycznej), w ocenie tut. Sądu, prowadziłyby do podważenia rygorów dotyczących sposobu określenia podstawowych elementów stosunku prawopodatkowego wymienionych w art. 217 Konstytucji RP<sup>237</sup>. Zdefiniowanie przedmiotu opodatkowania przez zawarcie sformułowania »inne wyroby (...) służące do celów opałowych« w praktyce oznaczałoby możliwość opodatkowania niezliczonej grupy produktów, które, tak jak w rozpatrywanym przypadku, nie stanowią finalnego wyrobu działalności podatnika, a służą jedynie do jego osiągnięcia<sup>238</sup>”.

Powyższe rozważania zdają się uzasadniać trafność tezy o braku możliwości opodatkowania akcyzą paliwa alternatywnego. Zwrócić jednak należy jeszcze uwagę na aspekt prawa europejskiego. Omawiane powyżej przepisy art. 86 p.a. stanowią implementację regulacji zawartych w art. 2 ust. 3 dyrektywy 2003/96/WE<sup>239</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ww. dyrektywy „wszelkie inne węglowodory, z wyłączeniem torfu, przeznaczone do wykorzystania, oferowane na sprzedaż lub wykorzystywane do ogrzewania, podlegają opodatkowaniu według stawki przyjętej dla równoważnego produktu energetycznego”.

---

<sup>237</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>238</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2009 r., I FSK 289/08, LEX nr 551722; por. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 listopada 2007 r., I SA/Bd 683/07, LEX nr 361235.

<sup>239</sup> Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2003 ze zm.).

Dyrektywa 2003/96/WE posługuje się zatem także pojęciem „węglowodoru”. Komisja Europejska jednak w tym kontekście stwierdziła, że „(...) art. 2 ust. 3 dyrektywy Rady 2003/96/WE należy interpretować w ten sposób, że produkty inne od produktów podlegających opodatkowaniu wymienionych w art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, kiedy są stosowane jako paliwo do ogrzewania, powinny być opodatkowane proporcjonalnie na podstawie ich zawartości węglowodorów. Komisja jest zdania, że zawartość energii z takich produktów jest ściśle związana z ich zawartością węglowodorów i jest głównym źródłem wartości opałowej produktu. Komisja zauważyła również, że możliwość nie stosowania opodatkowania niektórych kategorii odpadów, może być uznana tylko dla tych odpadów, które mają bardzo niską lub zerową zawartość węglowodorów. Jednak w chwili obecnej nie ma odniesienia w dyrektywie do minimum zawartości energetycznej produktu (czy to przetworzonych, czy nieprzetworzonych odpadów) stosowanego jako paliwo do ogrzewania, który uruchamiałby opodatkowanie węglowodorów zawartych w tym produkcie. Taki próg może być wprowadzony przez zmianę dyrektywy<sup>240</sup>”.

W związku z tym na forum Komitetu ds. Podatku Akcyzowego w czerwcu oraz w listopadzie 2013 r. dyskutowano na temat omawianego problemu. Dyskusja pokazała, że państwa członkowskie mają rozbieżne stanowiska odnośnie do opodatkowania paliwa z odpadów<sup>241</sup>. Zdaniem polskiego Ministerstwa Finansów literalne brzmienie art. 86 ust. 1 pkt 10 p.a. wskazuje, że „pozostałe paliwa opałowe, które nie są węglowodorami, a zawierają jedynie pewien procent węglowodorów nie można zaliczyć do wyrobów energetycznych, dla których określona została stawka akcyzy<sup>242</sup>”. Z kolei Niemcy opodatkowują produkty wykonane w całości lub częściowo z węglowodorów, które są przeznaczone do stosowania jako paliwo do ogrzewania lub jako takie są oferowane na sprzedaż<sup>243</sup>. Priorytetowe znaczenie dla naszych sąsiadów ma zatem nie sam skład, ale sposób wykorzystania wyrobów.

Dodać należy, że przyjęcie, iż paliwo alternatywne powinno być opodatkowane podatkiem akcyzowym, prowadziłoby do ustalenia stawki wynikającej z art. 89 ust. 1 pkt 15 p.a. jak dla pozostałych paliw opałowych.

---

<sup>240</sup> Dokument Komisji Europejskiej, CED 693 rev1 (niepubl.), cytat za: pismem z dnia 25 marca 2015 r. Departamentu Podatku Akcyzowego Ministerstwa Finansów, znak: PA1.819.1.2015.RMP (niepubl.).

<sup>241</sup> Ibidem.

<sup>242</sup> Ibidem.

<sup>243</sup> Zob. § 1 ust. 3 pkt 2 Energiesteuergesetz, dostępne na stronie: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/energiestg/gesamt.pdf>, (dostęp na dzień: 8 sierpnia 2015 r.).

## 7. Zakończenie

Przykład paliwa alternatywnego pokazuje, jak duży potencjał tkwi w odpadach. Ciągłe zbyt wiele tych zasobów, jak je nazywa motyw 19 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, trafia na wysypiska śmieci. Pewne nadzieje można przy tym wiązać z rozporządzeniem w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu<sup>244</sup>, które wprowadza ograniczenia w deponowaniu na składowiskach odpadów niektórych odpadów z grupy 19 (ustabilizowane komunalne osady ściekowe i inne) oraz odpadów z grupy 20 (np. papier, tektura, tworzywa sztuczne)<sup>245</sup>, które mają kaloryczność powyżej 6 MJ/kg. Wejście w życie opisanych przepisów ustalone zostało na 1 stycznia 2016 r. Wymuszając bardziej efektywne wykorzystanie odpadów, mogą one stanowić kolejny pozytywny impuls dla rozwoju rynku paliwa alternatywnego.

### Streszczenie:

Artykuł dotyczy wybranych zagadnień prawnych związanych z wykorzystaniem paliwa alternatywnego. Wskazano w nim czym jest paliwo alternatywne, jakie kluczowe akty prawne umożliwiają jego wykorzystanie, jak wygląda rynek paliwa alternatywnego w Polsce, jakie warunki prawne i techniczne trzeba spełnić, aby móc to paliwo produkować i wykorzystywać. Ponadto omówione zostało zagadnienie opodatkowania paliwa alternatywnego podatkiem akcyzowym.

### Słowa kluczowe:

odpady, paliwo alternatywne, gospodarka odpadami, spalanie odpadów.

### Abstract:

This article deals with the issue of utilization of Refuse Derived Fuel. There are presented what RDF really is, the key legal acts, the economic basis of the sector of RDF in Poland and the legal and technical framework of its production and utilization as well. In the final part of the paper the taxation (excise tax) of RDF is discussed.

### Keywords:

refuse, RDF, waste management, waste incineration.

---

<sup>244</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu (Dz. U. z 2013 r., poz. 38).

<sup>245</sup> Zob. § 6 pkt 4 i załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
2. Barczak A., *Ewolucja zasady bliskości w zakresie gospodarowania odpadami w prawie polskim na tle prawa unijnego* (w:) E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Obywatel - państwo - społeczność między-narodowa*, Warszawa 2014.
3. Barczak A., Kaźmierska-Patrzyzna A., *Gospodarowanie odpadami wydobywczymi w Polsce* (w:) G. Dobrowolski, G. Radecki (red.), *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji, Wybrane zagadnienia*, Katowice 2014.
4. Boć J., Nowacki K., *Zasady ogólne polskiego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki zasad gospodarowania odpadami* (w:) *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Wrocław 2008.
5. Bomanowski B., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska. Porównanie ujęcia polskiego i rosyjskiego* (w:) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011.
6. Bukowski Z., *Charakter prawny planów gospodarki odpadami*, „Ochrona środowiska. Przegląd” 2003, nr 1.
7. Bukowski Z., *Nowości w prawie odpadowym w 2013 r.*, „Recykling” 2013, nr 1.
8. Bukowski Z., *System planowania gospodarki odpadami w Polsce* (w:) P. Manczarski (red.), *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań-Stare Jabłonki 2013.
9. Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
10. Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
11. Dauter B. (w:) B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2013.
12. Deloitte, Fortum, 4P research mix, *Gospodarka odpadami w Polsce. Wyzwania w świetle wymogów unijnych i zmian legislacyjnych, opinie społeczne i perspektywy*, Warszawa 2011.
13. Dobrowolski G., *Rozwój ustawodawstwa dotyczącego odpadów innych niż komunalne w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3.

14. Ernst&Young, *Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11*, Warszawa 2011.
15. Faruga A. (w:) B. Dolnicki (red.), R. Cybulska, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Marekwa, C. Martysz, A.M. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer 2012.
16. Gola G., *Zasady gospodarowania odpadami w prawie polskim* (w:) L. Knopp, K. Nowacki (red.), *Aktualne zagadnienia prawa publicznego w Niemczech i w Polsce (tom doktorancki)*, Wrocław 2009.
17. Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
18. Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
19. Górski M. (w:) J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002.
20. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2011.
21. Grzymała Z., *Bariery i szansy dla gospodarki odpadami w świetle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2014, nr 138.
22. Iwanek-Chachaj E., *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, t. XI.
23. Jendrośka J., Bar M., *Nowe podejście do polityki ekologicznej*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3.
24. Jerzmański J. (w:) J. Jerzmański, M. Bar, *Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r.: komentarz*, Wrocław 2002.
25. Kalisiewicz D. (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN, tom 6, S-Z*, Warszawa 1998.
26. Kania M., *Umowa o partnerstwie publiczno – prywatnym. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2013.
27. Karczewski P. (w:) W. Krok (red.), *Komentarz do art. 86 ustawy o podatku akcyzowym*, WKP 2012.
28. Kaźmierska-Patrzyzna A., *Postępowanie z odpadami wydobywczymi* (w:) P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010.
29. Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej w procesie dostosowania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 3.
30. Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
31. Lew-Gliniecka K., *Pojęcie i rodzaje odpadów w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010 nr 2.
32. Lipiński A., *Nowe zasady postępowania z odpadami wydobywczymi* (w:) G. Dobrowolski (red.), *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008*, Katowice 2008.



33. Lipiński A., *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”* (w:) *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Wrocław 2008.
34. Miłkowska J., *Składowanie odpadów* (w:) M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
35. Moczulko Ł., *Zasada bliskości w gospodarce odpadami-obecne uregulowania i problemy praktyczne* (w:) L. Dubiński, T. Kocoł (red.), *Nowe prawo gospodarki odpadami*, Kraków 2013.
36. Pacek-Łopalewska A., *Ustawa o odpadach: komentarz*, Wrocław 2013.
37. Parulski S., *Komentarz do art. 86 ustawy o podatku akcyzowym*, LEX 2010.
38. Perło D., *Zarządzanie jakością w administracji* (w:) B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj, *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
39. Radecki W., *Komentarz do art. 29 ustawy o odpadach*, LEX 2013.
40. Radecki W., *Ustawa o odpadach: komentarz*, Warszawa 2008.
41. Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
42. Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012.
43. Rakoczy B., Karpus K., *Ustawa o odpadach: komentarz*, Warszawa 2013.
44. Bomanowski B., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska. Porównanie ujęcia polskiego i rosyjskiego* (w:) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011.
45. Sommer J., *Planowanie w ochronie środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 4.
46. Sommer J., *Planowanie w ochronie środowiska. Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.
47. Wasilewski A., *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 8.
48. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

### **Źródła elektroniczne:**

1. Białowiec A., *Opinia w przedmiocie spełnienia wymogów BAT przez technologię biostabilizacji frakcji podsitowej odpadów komunalnych w rękawach foliowych*, <http://www.bio-com.pl/system-bio-com/bat>.
2. Brzezińska A., *Kary pieniężne za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi*, Lex/El. (ABC nr 138158).
3. Czapla A., *Doświadczalna Lafarge Cement Polska S.A. Cementownia Małogoszcz ze współspalaniem paliw alternatywnych*, [http://polski-cement.pl/files/Pages/138/uploaded/23\\_25.pdf](http://polski-cement.pl/files/Pages/138/uploaded/23_25.pdf).
4. Dane Eurostatu <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pode=tsdpc240&language=en>.
5. Górski M., *Podstawowe zasady postępowania z odpadami*, <http://www.zgora.pios.gov.pl/wp-content/uploads/2014/03/Prof.-Marek-G%C3%B3rski-Gospodarowanie-odpadami.pdf>.
6. Karpus K., *Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych w sprawie odpadów*, <http://kpbpc.umk.pl/Content/67540/gospodarowanie.pdf>.
7. *Komunikat Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący odpadów i produktów ubocznych*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52007DC0059>.
8. *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014 z dnia 3 listopada 2010 r.* (M. P. Nr 101, poz. 1183).
9. *Odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21) przekazane przez urzędy marszałkowskie i regionalne dyrekcje ochrony środowiska*, [https://www.google.pl/url?url=http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013\\_06/4768f36408498c5e](https://www.google.pl/url?url=http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_06/4768f36408498c5e).
10. Raport GIOŚ z cyklu kontrolnego przestrzegania przepisów ochrony środowiska przez podmioty prowadzące gospodarkę odpadami opakowaniowymi szklanymi, czerwiec 2010, [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/szklarze\\_czerwiec\\_2010.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/szklarze_czerwiec_2010.pdf).
11. Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399), [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/raport\\_z\\_cyklu\\_kontrolnego\\_gmin\\_2013\\_r\\_zatwierdzony.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/raport_z_cyklu_kontrolnego_gmin_2013_r_zatwierdzony.pdf).
12. Raport z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska w 2014 r. ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. 1399 z późn. zm.) oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Raport\\_z\\_cyklad\\_kontrolnego\\_2014.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Raport_z_cyklad_kontrolnego_2014.pdf).

13. *Specyfikacja techniczna dla zaprojektowania i budowy instalacji podawania stałych paliw wtórnych – RDF w Elektrowni Połaniec Spółka Akcyjna – Grupa GDF SUEZ Energia Polska*, s. 6 [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAAahUKEwjWnPGJv7zHAhWDtBoKHcZVdf0&url=http%3A%2F%2Fgdfsuez.pl%2Fmedia-downloader%2Fwzorniosku\\_o\\_do\\_puszczenie\\_do\\_dialogu\\_techicznego.docx&ei=bVDYVZayJIPasartegP&usg=AFQjCNE0fysb30mRwkFyMExxQL-KXeOyr6Q&sig2=hUZk4D4W0hy8oxM0kKolpg](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAAahUKEwjWnPGJv7zHAhWDtBoKHcZVdf0&url=http%3A%2F%2Fgdfsuez.pl%2Fmedia-downloader%2Fwzorniosku_o_do_puszczenie_do_dialogu_techicznego.docx&ei=bVDYVZayJIPasartegP&usg=AFQjCNE0fysb30mRwkFyMExxQL-KXeOyr6Q&sig2=hUZk4D4W0hy8oxM0kKolpg).
14. *The Fifth Environmental Action Program of the European Commission "Towards sustainability"*, Official Journal of the European Communities, C 138, 17 May 1993.
15. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, druk nr 815, Sejm VII kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/22767E30553D3F19C1257AA00031B70A/%24File/815.pdf>
16. *Uzasadnienie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2769, VII kadencja Sejmu, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/E50F27873DC-03962C1257D5F0035356C/%24File/2769.pdf>.
17. Wielgoński G., *Nowe spalarnie odpadów muszą być zaplanowane pod RDF*, <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Nowe-spalarnie-odpadow-RDF-854.html>.
18. <https://bip.lodzkie.pl/wojewodztwo-lodzkie/oswiadczenia-majatkowe/item/368>.
19. [http://www.bip.slaskie.pl/index.php?grupa=40&id=67579&dzi=&id\\_menu=](http://www.bip.slaskie.pl/index.php?grupa=40&id=67579&dzi=&id_menu=).
20. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/energiestg/gesamt.pdf>.
21. <http://www.mazovia.pl/ekologia-i-srodowisko/odpady/porozumienia-dotyczace-odpadow-opakowaniowych/>.
22. <http://www.sloownik-online.pl/kopalinski/26FF6013AF-CE894CC12565850077C2C7.php>
23. <http://www.srodowisko.wzp.pl/aktualnosci/porozumienie-w-sprawie-opakowan-wielomaterialowych>.
24. <http://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Nowe-spalarnie-odpadow-RDF-854.html>.

25. [http://www.wroclaw.alba.com.pl/nasze\\_zasoby\\_alba/paliwa\\_alternatywne.html](http://www.wroclaw.alba.com.pl/nasze_zasoby_alba/paliwa_alternatywne.html).

## **Orzeczenia:**

1. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 września 2004 r., C 1/03, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
2. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2003 r., C-114/01, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
3. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2000 r., C-418/97 i C419/97, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
4. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2004 r., C-235/02, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
5. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 kwietnia 2002 r., C-9/00, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
6. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 marca 1990 r., C-206/88, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
7. Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2015 r., II OSK 3308/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
8. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr PN.4131.199.2012 z dnia 1 sierpnia 2012 r.
9. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Ol 221/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
10. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2005 r., C-121/03, InfoCuria – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (7) z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2001, nr 1, poz. 1.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2009 r., I FSK 289/08, LEX nr 551722.
13. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 13 grudnia 2013 r., C-292/12 z glosą M. Sieradzkiej, Lex nr 190464
14. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 listopada 2007 r., I SA/Bd 683/07, LEX nr 361235.
15. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 listopada 2009 r., I SA/Po 801/09, LEX nr 542056.
16. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2010 r., I SA/Po 875/09, LEX nr 554045.

17. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 lutego 2011 r., II SAB/Sz 62/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
18. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2010 r., I SA/Wr 1886/09, LEX nr 559651.

### **Akty prawne:**

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010),
2. Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006)
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów, (Dz. Urz. UE L 114/9 z 27.04.2006).
4. 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 312/3 z 22.11.2008).
5. Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 364 z 31.12.1994).
6. Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2003 ze zm.).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999)
8. Dyrektywa Rady 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT) (Dz. Urz. UE L 243 z 24.9.1996).
9. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012).
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121).
12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.),
13. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.),
14. Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888).

15. 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).
16. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 638 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 323).
18. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243).
19. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1136 ze zm.).
21. Ustawa z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 29, poz. 257 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 752 ze zm.).
23. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
24. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).
25. Ustawa z dnia 29 listopada 2004 r. – Prawo atomowe (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 264 ze zm.).
26. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 ze zm.).
27. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
28. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).
29. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 284 z 29.10.2010 ze zm.).
30. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1774/2002 z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 273 z 10.10.2002).
31. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1907/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie



- Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006).
32. Rozporządzenie Rady (UE) nr 333/2011 z 31 marca 2008 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 8.04.2008);
  33. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1179/2012 z 10 grudnia 2012 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. UE L 337 z 11.12.2012);
  34. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 715/2013 z dnia 25 lipca 2013 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy złom miedzi przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. UE L 201 z 25.07.2013).
  35. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu (Dz. U. z 2013 r., poz. 38).
  36. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 marca 2002 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów (Dz. U. z 2002 r. Nr 37, poz. 339 ze zm.).
  37. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz. U. z 1998 r. Nr 146, poz. 957).
  38. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1923).
  39. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań po środkach niebezpiecznych, w poszczególnych latach, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawierającym z marszałkiem województwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 618).
  40. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1546).
  41. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz. U. z 2002 r. Nr 165, poz. 1359).

42. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie szczegółowych kryteriów obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 477).
43. Uchwała Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2014 (M.P. z 2014 r. Nr 101, poz. 1183).
44. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie wyjaśnień do Taryfy celnej (M.P. z 2006 r. Nr 86, poz. 880).
45. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 11 sierpnia 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 711).

**Inne:**

1. Mo-BRUK S.A., *Znaczenie paliwa alternatywnego dla energetyki*, prezentacja z II Konferencji: *Paliwa Alternatywne – Waste to energy – Energia z odpadów*, Kraków, 11-12 czerwca 2015 r.
2. *Specyfikacja techniczna dla zaprojektowania i budowy instalacji podawania stałych paliw wtórnych – RDF w Elektrowni Połaniec Spółka Akcyjna – Grupa GDF SUEZ Energia Polska.*
3. Dokument Komisji Europejskiej, CED 693 rev1 (niepubl.), cytat za: pismem z dnia 25 marca 2015 r. Departamentu Podatku Akcyzowego Ministerstwa Finansów, znak: PA1.819.1.2015.RMP (niepubl).







„Recenzowana praca podejmuje niezwykle ciekawą i istotną z gospodarczego punktu widzenia problematykę gospodarowania odpadami. Znaczący przyrost materiału normatywnego oraz ciągle pojawiające się wątpliwości interpretacyjne w pełni uzasadniają podjęcie takiego dzieła.

Monografia jest pokłosiem konferencji zorganizowanej przez Koło Naukowe Prawa Ochrony Środowiska oraz Katedrę Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Stąd można tu znaleźć teksty zarówno uznanych naukowców, praktyków jak i osób, które dopiero rozpoczynają swą przygodę z nauką. I w tym należy też upatrywać dodatkowej wartości publikacji, gdyż badana problematyka jest ujmowana z różnych punktów widzenia (...)

Wszystkie zaprezentowane fragmenty recenzowanego opracowania zbiorowego w mojej ocenie cechują się wysokim poziomem merytorycznym (...)

Największą ich zaletą jest to, iż podjęto w nich próbę rozwiązania często niedostrzeganych w doktrynie problemów związanych ze stosowaniem prawa odpadowego. A trzeba podkreślić, iż brak jest opracowań tego typu (...)

— z recenzji dra hab. Grzegorza Dobrowolskiego