

USTAWA O ODPADACH

KOMENTARZ

Wojciech Radecki

2. wydanie

USTAWA O ODPADACH

USTAWA O ODPADACH

KOMENTARZ

Wojciech Radecki

2. wydanie



ABC

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008



Stan prawny na 1 maja 2008 r.

Wydawca:
Anna Hara

Opracowanie, skład, łamanie:
MakPrint

wydanie II

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN 978-83-7601-121-9

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19
Część I	
Wprowadzenie do problematyki odpadów	21
Rozwój przepisów o odpadach	21
Miejsce ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym	38
Część II	
Komentarz do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach	61
Rozdział 1. Przepisy ogólne	63
Art. 1. [Przedmiot i cel regulacji]	63
Przedmiot i cel regulacji ustawy o odpadach	63
Zasada zrównoważonego rozwoju	64
Ustawa o odpadach a Prawo ochrony środowiska	66
Art. 2. [Rozszerzenia i wyłączenia stosowalności]	67
Masy ziemne lub skalne	69
Odpady promieniotwórcze	71
Gazy i pyły	72
Ścieki	72
Odchody zwierzęce, obornik, gnojówka i gnojowica	73
Czynniki chłodnicze	73
Pierwszeństwo innych przepisów	73
Art. 3. [Definicje]	75
Pojęcie odpadów	79
Pojęcie odpadów niebezpiecznych	84
Art. 4. [Katalog odpadów]	90

Rozporządzenie w sprawie katalogu odpadów	91
Charakter prawny list odpadów	93
Brak cechy niebezpieczności odpadów	93
Art. 4a. [Samorząd województwa]	96
Organ wyższego stopnia	97
Zadania samorządu województwa z zakresu administracji rządowej	98
Rozdział 2. Zasady gospodarowania odpadami	99
Art. 5. [Podstawowe obowiązki]	99
Triada obowiązków	100
Zapobieganie	100
Odzysk	100
Unieszkodliwianie	102
Art. 6. [Obowiązki wytwórcy odpadów]	104
Art. 7. [Obowiązki posiadacza odpadów]	105
Posiadacz odpadów i jego obowiązki	106
Art. 8. [Zakaz naruszania przepisów]	112
Art. 9. [Zasada bliskości]	113
Podstawowe pojęcia	114
Przedmiot zasady bliskości	116
Art. 10. [Selektywne zbieranie odpadów]	118
Odbieranie odpadów komunalnych	118
Ograniczenie składowania odpadów ulegających biodegradacji	119
Art. 11. [Mieszanie i transport odpadów niebezpiecznych]	120
Zakazy mieszania	121
Transport odpadów niebezpiecznych	121
Art. 12. [Obowiązek wysegregowania odpadów do odzysku]	122
Art. 13. [Odzysk i unieszkodliwianie odpadów]	123
Instalacje i urządzenia	125
Odzysk lub unieszkodliwianie odpadów poza instalacjami i urządzeniami	126
Wykorzystywanie odpadów do rekultywacji	128
Procesy odzysku R10	130
Spalanie pozostałości roślinnych	130
Spalanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami	131
Eksploatacja instalacji i urządzeń	132
Odpowiedzialność administracyjna	132

Rozdział 3. Plany gospodarki odpadami	134
Art. 14. [Plany gospodarki odpadami w ogólności]	134
Plany i planowanie w ochronie środowiska	137
Charakter prawny planów gospodarki odpadami	141
Zadania planów gospodarki odpadami	146
System planów gospodarki odpadami	146
Sprawozdania z realizacji planów	149
Aktualizacja planów	149
Art. 15. [Opracowywanie planów gospodarki odpadami]	150
Struktura planów	151
Przedsięwzięcia priorytetowe	152
Podział treściowy planów	153
Art. 16. [Zaangażowanie środków funduszy]	161
Rozdział 3a. Zadania samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi	162
Art. 16a. [Obowiązkowe zadania własne gmin]	162
System odbierania odpadów komunalnych	164
Instalacje i urządzenia	166
Partnerstwo publiczno-prywatne	167
Art. 16b. [Obowiązkowe zadania własne województwa]	167
Rozdział 4. Obowiązki posiadaczy odpadów oraz prowadzących działalność w zakresie transportu odpadów	169
Art. 17. [Obowiązki wytwórcy odpadów]	169
Pojęcie wytwórcy odpadów	170
Reglamentacja wytwarzania odpadów	171
Pozwolenie zintegrowane	172
Wyłączenia spod reglamentacji	173
Art. 17a. [Odpady z awarii]	175
Art. 17b. [Odpady z wypadków]	176
Wypadki drogowe i kolejowe	178
Wypadki morskie	179
Zaangażowanie środków wojewódzkiego funduszu	179
Art. 18. [Pozwolenie na wytwarzanie odpadów]	180
Wniosek o pozwolenie	181
Pozwolenie na wytwarzanie odpadów	182
Odmowa pozwolenia	183

Art. 19. [Program gospodarki odpadami niebezpiecznymi]	185
Właściwość organów	186
Postępowanie	187
Art. 20. [Treść programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi]	187
Art. 21. [Decyzja zatwierdzająca program gospodarki odpadami niebezpiecznymi]	189
Termin	189
Wymagania prawa budowlanego	190
Art. 22. [Odmowa zatwierdzenia programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi]	191
Art. 23. [Odpowiedzialność administracyjna]	192
Art. 24. [Informacja o wytwarzanych odpadach]	194
Zakres regulacji	195
Sprzeciw	196
Przejsie do programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi	196
Odpowiedzialność administracyjna	197
Art. 25. [Przekazywanie odpadów]	198
Przekazywanie obowiązków	200
Przeniesienie odpowiedzialności	200
Ustawa o szkodach w środowisku	203
Transport	204
Art. 26. [Odzysk lub unieszkodliwianie odpadów]	205
Obowiązek uzyskania zezwolenia	206
Tryb wydawania decyzji	207
Odpady komunalne	209
Górnictwo	209
Art. 27. [Udzielanie zezwoleń na odzysk lub unieszkodliwianie]	210
Wymagania formalne wniosku i zezwolenia	212
Wymagania prawa budowlanego	212
Art. 28. [Zbieranie i transport odpadów]	213
Obowiązek uzyskania zezwolenia	215
Tryb wydawania decyzji	216
Zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia	217
Art. 29. [Odmowa zezwolenia]	217
Art. 30. [Cofnięcie zezwolenia]	219
Charakter prawny cofnięcia zezwolenia	220
Tryb postępowania	220
Postępowanie w razie braku zezwolenia	221

Wstrzymanie działalności, cofnięcie zezwolenia, brak zezwolenia	222
Art. 31. [Zwolnienie wytwórcy z obowiązku uzyskiwania dodatkowych zezwoleń]	224
Art. 32. [Zwolnienie posiadacza z obowiązku uzyskiwania dodatkowych zezwoleń]	225
Art. 32a. [Pozwolenia zintegrowane]	226
Art. 33. [Zwolnienia i rejestry]	227
Przekazywanie odpadów do wykorzystania na potrzeby własne	229
Przepisy wykonawcze	231
Rejestr	233
Odpowiedzialność administracyjna	233
Art. 34. [Nakaz usunięcia odpadów]	235
Decyzja interwencyjna	236
Decyzja samoistna czy subsydiarna?	236
Postępowanie egzekucyjne	237
Art. 35. [Zabezpieczenie roszczeń]	237
Charakter prawny zabezpieczenia roszczeń	238
Formy zabezpieczenia roszczeń	240
Art. 36. [Ewidencja]	240
Obowiązek prowadzenia ewidencji	242
Karta przekazania odpadu	243
Kontrola	244
Ewidencja uproszczona	245
Przepisy wykonawcze	246
Art. 37. [Zbiorcze zestawienia danych]	246
Zbiorcze zestawienia	249
Wojewódzka baza danych	250
Centralna baza danych i wojewódzkie bazy danych	253
 Rozdział 5. Szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów	
Art. 38. [PCB]	257
Pojęcie PCB	258
Zakaz odzysku i sposoby unieszkodliwiania PCB	259
Art. 39. [Oleje odpadowe]	260
Pojęcie olejów odpadowych	262
Regeneracja olejów	262
Rozporządzenie o postępowaniu z olejami odpadowymi	263

Art. 40. [Odpady z dwutlenku tytanu]	266
Przedmiot regulacji	268
Przepisy wykonawcze	268
Art. 41. [Baterie i akumulatory]	271
Art. 42. [Odpady medyczne i weterynaryjne]	272
Pojęcie odpadów medycznych i weterynaryjnych	273
Zakaz odzysku	274
Sposoby unieszkodliwiania	275
Postępowanie z odpadami medycznymi	277
Art. 43. [Komunalne osady ściekowe]	278
Pojęcie komunalnych osadów ściekowych	280
Stosowanie komunalnych osadów ściekowych	281
Przepisy wykonawcze	282
Art. 43a. [Odpady metali]	286
Geneza i przedmiot regulacji	287
Regulacje penalne	289
Przepisy wykonawcze	290
Rozdział 6. Termiczne przekształcanie odpadów	291
Art. 44. [Spalarnie i współspalarnie odpadów]	291
Pojęcie termicznego przekształcania odpadów	293
Pojęcia spalarni i współspalarni odpadów	293
Ocena oddziaływania na środowisko	295
Szczególne rodzaje odpadów	296
Art. 45. [Obowiązki zarządzającego spalarnią lub współspalarnią]	297
Art. 46. [uchylony]	299
Art. 47. [Zobowiązanie do wydania przepisów wykonawczych]	299
Rozporządzenie o spalaniu	299
Standardy emisyjne	304
Art. 48. [Odpowiedzialność administracyjna]	309
Art. 49. [Kwalifikacje kierownika spalarni lub współspalarni]	311
Świadectwo kwalifikacji	312
Przepisy wykonawcze	313
Art. 49a. [Wyłączenie stosowania przepisów]	316
Rozdział 7. Składowanie i magazynowanie odpadów	318
Art. 50. [Składowiska odpadów]	318
Typy składowisk	319

Składowanie pod ziemią	319
Przepisy wykonawcze	322
Składowiska odpadów zawierających azbest	329
Art. 51. [Wyznaczanie składowisk odpadów]	330
Lokalizacja składowisk	331
Inwestycja celu publicznego	332
Ekspertyza	333
Zgoda na wyznaczenie składowiska	335
Odmowa wyznaczenia składowiska	337
Zabezpieczenie roszczeń	339
Art. 52. [Pozwolenie na budowę składowiska]	340
Składowisko odpadów jako obiekt budowlany	342
Ocena oddziaływania na środowisko	343
Określenie wymagań ochronnych	346
Wojewódzki plan gospodarki odpadami	347
Art. 53. [Instrukcja eksploatacji składowiska]	347
Pozwolenie na użytkowanie składowiska	350
Zatwierdzanie instrukcji eksploatacji składowiska	352
Przenoszenie uprawnień	353
Art. 54. [Zamknięcie składowiska lub jego części]	354
Postępowanie w sprawie zamknięcia	356
Likwidacja składowiska	357
Art. 54a. [Wydobywanie odpadów ze składowiska]	359
Art. 55. [Zakazy składowania i dopuszczanie do składowania]	360
Istota zakazów składowania	361
Dopuszczanie odpadów do składowania	362
Zasada selektywnego składowania i wyjątki od niej	367
Art. 56. [Przygotowanie odpadów do składowania]	368
Art. 57. [Składowanie odpadów niebezpiecznych]	369
Art. 58. [Składowanie odpadów obojętnych]	370
Art. 59. [Obowiązki zarządzającego składowiskiem odpadów]	371
Współdziałanie z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska	372
Odpowiedzialność administracyjna	373
Art. 60. [Monitorowanie składowisk]	375
Generalny zakres monitoringu	376
Szczególny zakres monitoringu	381
Art. 61. [Cena za przyjęcie odpadów do składowania]	381
Elementy cenowe	382

Opłaty za składowanie odpadów	382
Art. 62. [Kwalifikacje kierownika składowiska odpadów]	385
Art. 63. [Magazynowanie odpadów]	386
Pojęcie magazynowania odpadów	387
Warunki legalności magazynowania	387
Magazynowanie odpadów na składowisku	389
Naruszenie przepisów o magazynowaniu	390
Rozdział 8. [uchylony]	392
Rozdział 9. Przepisy karne i opłaty sankcyjne	393
Przepisy penalne w prawie o odpadach	393
Art. 69. [uchylony]	402
Materialne przepisy o wykroczeniach z art. 69a–78 ustawy o odpadach	403
Założenia materialnego prawa wykroczeń	404
Kary i środki karne w prawie wykroczeń	407
Zbieg ocen prawnych	409
Przedawnienie	409
Ogólna charakterystyka wykroczeń z art. 69a–78	410
Art. 69a. [Naruszenie reguły bliskości]	412
Art. 70. [Naruszenia różnych przepisów o odpadach]	413
Typy wykroczeń	414
Zbieg z art. 162 k.w.	416
Chronione obszary przyrodnicze	418
Art. 71. [Bezprawne termiczne przekształcanie odpadów]	420
Art. 72. [Naruszenie przepisów dotyczących PCB]	420
Art. 73. [Mieszanie olejów odpadowych]	421
Art. 74. [Naruszenia w zakresie zbierania i unieszkodliwiania baterii i akumulatorów]	422
Art. 75. [Naruszenie przepisów o komunalnych osadach ściekowych]	423
Art. 75a. [Niedopełnienie obowiązków przy zbieraniu odpadów metali]	424
Art. 76. [Naruszenia różnych przepisów o odpadach]	425
Typy wykroczeń	426
Ściganie wytwarzania odpadów bez pozwolenia	428
Art. 76a. [Niedopełnienie obowiązków informacyjnych w razie awarii]	428
Art. 77. [Niedopełnienie obowiązków przez zarządzającego spalarnią lub współspalarnią odpadów]	429
Art. 77a. [Unieszkodliwianie odpadów zakaźnych poza spalarniami]	430

Art. 78. [Niedopełnienie obowiązków przez zarządzającego składowiskiem odpadów]	431
Typy wykroczeń	432
Art. 79. [Orzekanie w sprawach o wykroczenia]	435
Ściganie wykroczeń	436
Model postępowania	437
Oskarżyciel publiczny	438
Inspekcja Ochrony Środowiska	440
Organy samorządu terytorialnego	441
Straże gminne (miejskie)	443
Czynności wyjaśniające	446
Wniosek o ukaranie	448
Postępowanie przyspieszone	449
Postępowanie nakazowe	449
Postępowanie mandatowe	450
Wykroczenia a przestępstwa	458
Ustawowe znamiona przestępstw	460
Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych	465
Ściganie przestępstw	466
Art. 79a. [Opłaty sankcyjne]	469
Opłata sankcyjna jako forma odpowiedzialności prawnej	470
Podstawy i tryb nakładania opłaty sankcyjnej	471
Opłaty podwyższone i administracyjne kary pieniężne związane z postępowaniem z odpadami	473
Opłaty podwyższone	474
Wysokość opłat podwyższonych	478
Administracyjne kary pieniężne	480
Podstawy wymierzania administracyjnych kar pieniężnych	483
Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych	484
Odraczanie i umarzanie opłat podwyższonych i administracyjnych kar pieniężnych	486
Konsekwencje odroczenia	492
Rozdział 10. Przepis końcowy	495
Art. 80. [Wejście ustawy w życie]	495
Podstawowe regulacje ustawy wprowadzającej	496
Terminarz	501
Pozwolenia zintegrowane	502

Literatura wybrana	505
Indeks rzeczowy	509

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Kodeksy, ordynacja podatkowa i ustawa egzekucyjna

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756)
- Ordynacja podatkowa – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- Ustawa egzekucyjna – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954)

Ustawy podstawowe

- Prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
- Prawo geologiczne i górnicze – ustawa z dnia 4 lutego 1994 – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.),
- Prawo ochrony środowiska – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150)
- Prawo wodne – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.)
- Ustawa o czystości i porządku – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)
- Ustawa o ochronie gruntów – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.)
- Ustawa o ochronie przyrody – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)
- Ustawa o ochronie zwierząt – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.)
- Ustawa o odpadach – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.)
- Ustawa o planowaniu przestrzennym – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
- Ustawa o szkodach w środowisku – ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493)
- Ustawa o zaopatrzeniu w wodę i ściekach – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.)

Ustawy ustrojowe

- Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
- Ustawa o administracji rządowej – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.)

- Ustawa o IOŚ – ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 297 z późn. zm.)
- Ustawa o PIS – ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851 z późn. zm.)
- Ustawa o samorządzie gminnym – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- Ustawa o samorządzie powiatowym – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- Ustawa o samorządzie województwa – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)

Organy i instytucje

- GIS – Główny Inspektor Sanitarny
- GIOŚ – Główny Inspektor Ochrony Środowiska
- IOŚ – Inspekcja Ochrony Środowiska
- MAGTiOŚ – b. Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska
- MF – Minister Finansów (minister właściwy do spraw finansów publicznych)
- MG – Minister Gospodarki (minister właściwy do spraw gospodarki)
- MGiP – b. Minister Gospodarki i Pracy
- MGPiPS – b. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
- MI – Minister Infrastruktury
- MON – Minister Obrony Narodowej
- MOŚiZN – b. Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych
- MOŚZNiL – b. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
- MR – b. Minister Rolnictwa
- MRiRW – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (minister właściwy do spraw rolnictwa)
- MRRiB – b. Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa
- MS – Minister Sprawiedliwości
- MSWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
- MŚ – Minister Środowiska (minister właściwy do spraw środowiska)
- MTiGM – b. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej
- MZ – Minister Zdrowia (minister właściwy do spraw zdrowia)

MŻiGW	– b. Minister Żeglugi i Gospodarki Wodnej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIOŚ	– b. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska
PIS	– Państwowa Inspekcja Sanitarna
PWIS	– Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny
RM	– Rada Ministrów
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WIOŚ	– Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

Organy publikacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń

Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
ECR	– European Court Reports
GS	– Gazeta Sądowa
M. Prawn.	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna, Izba Wojskowa
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OŚP	– Ochrona Środowiska. Przegląd
OŚPiP	– Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A
PE	– Problemy Ekologii
PiP	– Państwo i Prawo
PK	– Przegląd Komunalny
POŚ	– Problemy Ocen Środowiskowych
PPK	– Przegląd Prawa Karnego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
Rz.	– Rzeczpospolita
SP	– Studia Prawnicze

WSTĘP

Prawo dotyczące odpadów stało się jednym z najrozleglejszych i najbardziej skomplikowanych segmentów prawa ochrony środowiska w prawie międzynarodowym, prawie wspólnotowym (prawie Unii Europejskiej) i prawie wewnętrznym wielu państw świata. Nie inaczej jest w Polsce. Od kilku artykułów poświęconych tej problematyce w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska i jednego rozporządzenia wykonawczego doszliśmy do kilkunastu ustaw i kilkudziesięciu aktów wykonawczych, których przedmiotem jest postępowanie z odpadami. Rolę wiodącą w tym zespole norm odgrywa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, której przepisy czynią przedmiotem tego komentarza.

Korzystam ze swego wieloletniego doświadczenia tak naukowego, jak i eksperckiego, aby spróbować przedstawić poszczególne artykuły ustawy w powiązaniu z innymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, bez których zrozumienie i właściwe stosowanie ustawy o odpadach nie jest możliwe.

W komentarzu przyjąłem tradycyjny układ, rozpoczynając od zarysowania krótkiej, liczącej sobie zaledwie 28 lat historii polskiej regulacji dotyczącej odpadów oraz próby teoretycznego umiejscowienia ustawy o odpadach w polskim systemie prawnym, po czym przechodzę do komentowania kolejnych artykułów ustawy.

Pierwsze wydanie komentarza ukazało się w 2006 roku. Już po jego wydaniu został ogłoszony tekst jednolity ustawy o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.). W tekście jednolitym zostały wprowadzone „podwójne regulacje kompetencyjne”. Przyczyną było to, że ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm.) wprowadzono kilkanaście zmian do ustawy o odpadach, których zasadniczą treścią

jest przeniesienie zdecydowanej większości kompetencji przysługujących wojewodzie na szczebel samorządu wojewódzkiego i przyznanie ich marszałkowi województwa. Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 2008 roku. Ponieważ drugie wydanie komentarza ukazuje się po tej dacie, przeto w komentowanym tekście zamieszczam tylko obowiązujące regulacje kompetencyjne.

Przed komentatorem zawsze stał problem traktowania przepisów wykonawczych. Zamieszczenie ich w całości niepomiarowo zwiększyłoby ramy książki, nie mówiąc już o tym, że doprowadziłoby do jej przeładowania treściami czasem jedynie technicznymi. Nie bez znaczenia jest spostrzeżenie, że akty wykonawcze zmieniają się i niektóre dziś obowiązujące w najbliższym czasie muszą zostać zastąpione nowymi. Dlatego przyjąłem inne rozwiązanie, bardziej elastyczne. Przepisy wykonawcze do ustawy o odpadach przytaczam nie w osobnej części, lecz od razu przy komentowaniu poszczególnych artykułów. Niekiedy przytaczam je w całości, niekiedy w obszernych fragmentach, niekiedy tylko w omówieniu, zwracając uwagę na ich najistotniejsze treści. Kieruję się przy tym podstawowym kryterium: czy i w jakim zakresie sięgnięcie do przepisów wykonawczych jest niezbędne do zrozumienia przepisu ustawowego. Wychodzę z oczywistego w dzisiejszych realiach założenia, że pełne teksty aktów wykonawczych są łatwo dostępne, chociażby w Internecie.

W komentarzu uwzględniam problematykę opłat i administracyjnych kar pieniężnych, mimo że odnośne regulacje znajdują się nie w ustawie o odpadach, lecz w Prawie ochrony środowiska. Uważam jednak, że pominięcie tych zagadnień w ustawie o odpadach sprawiłoby, że komentarz byłby ze względów praktycznych niepełny.

Stosunkowo znaczną wagę przywiązuję do odpowiedzialności karnej nie tylko za wykroczenia, co jest przedmiotem regulacji ustawy o odpadach, lecz także za przestępstwa, co jest przedmiotem Kodeksu karnego. Nie wpadając w przesadę i nie uznając odpowiedzialności o charakterze penalnym za podstawowy środek prawny w ochronie środowiska, myślę jednak, że jest to środek ważny, zasługujący na szersze zaprezentowanie także w komentarzu do ustawy o odpadach.

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

W komentarzu uwzględniam stan prawny na dzień 1 stycznia 2008 roku.

Część I

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ODPADÓW

Rozwój przepisów o odpadach

1. Przepisy rangi ustawowej bezpośrednio dotyczące postępowania z odpadami pojawiły się w prawie polskim zaledwie 28 lat temu, kiedy weszła w życie ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6, tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.). Ustawa ta zdefiniowała odpady jako zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także niebędące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały, i uciążliwe dla środowiska (art. 3 pkt 5), a zanieczyszczenie odpadami zaliczyła do uciążliwości dla środowiska, w pewnych sytuacjach zwanych uciążliwościami szkodliwymi (art. 3 pkt 6).

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

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

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

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

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

- art. 53 nakładał na jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w wyniku której powstają odpady, obowiązek chronienia środowiska przed zanieczyszczeniem, niszczeniem lub innym ujemnym oddziaływaniem odpadów, a jako kierunek priorytetowy wskazywał na gospodarcze wykorzystanie odpadów,
- art. 54 złożony z czterech ustępów:
 - wskazywał, że odpady, których nie można wykorzystać gospodarczo, likwiduje się lub unieszkodliwia, gromadzi albo wylewa w miejscach wyznaczonych na ten cel w planach zagospodarowania przestrzennego (ust. 1),
 - nakładał obowiązek likwidacji, unieszkodliwiania albo uporządkowanego gromadzenia lub wylewania na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w wyniku której powstają odpady (ust. 2),
 - wprowadzał obowiązek uzgadniania z organem administracji sposobu usuwania i unieszkodliwiania odpadów grożących skażeniem lub zakażeniem i innych szczególnie szkodliwych dla środowiska (ust. 3),
 - rozciągał regulacje dotyczące odpadów na usuwanie i likwidację surowców, produktów i innych materiałów uznanych za nieprzydatne do wykorzystania gospodarczego (ust. 4),
- art. 55 regulował kwestie opakowań i innych wyrobów, zobowiązując jednostki organizacyjne i osoby fizyczne wytwarzające opakowania i inne wyroby, które po wykorzystaniu lub zużyciu zagrażałyby środowisku, do określenia sposobu ich powtórnego wykorzystania, a w razie braku takich

możliwości – sposobu gromadzenia lub likwidacji zapewniającego ochronę środowiska,

- art. 56 zobowiązywał terenowe organy administracji państwowej do:
 - zapewnienia warunków organizacyjnych i technicznych niezbędnych dla ochrony środowiska przed odpadami,
 - dbałości o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością,
- art. 57 określał reguły utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach o zwartej zabudowie oraz w poszczególnych nieruchomościach,
- art. 58 zawierał delegację do wydania przez RM przepisów wykonawczych.

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

2. Dodać trzeba, że w jednej z wchodzących w rachubę kwestii dotyczących odpadów ustawowa regulacja postępowania z odpadami stanowiła pewien regres w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, mianowicie w odniesieniu do postępowania z odpadami komunalnymi, które będąc fragmentem szerszego zagadnienia utrzymania czystości i porządku znalazło unormowanie rangi ustawowej w ustawie z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 167 z późn. zm.). Ta ustawa została uchylona ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska, a w jej miejsce wszedł jeden przepis tej ustawy (art. 57) i akt wykonawczy.