

Zbigniew BUKOWSKI

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

SYSTEM REGULACJI PRAWNYCH W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA, W TYM GOSPODARKI ODPADAMI, W POLSCE

1. Wprowadzenie

Regulacje prawne z zakresu ochrony środowiska w Polsce tworzą już odrębny system. Jest to system bardzo rozbudowany i strukturalnie oraz merytorycznie skomplikowany. W ujęciu tego artykułu przez system rozumieć będziemy nie model docelowy, prawidłowy, teoretycznie skonstruowany ideał, lecz faktycznie istniejący system prawny i jako taki będzie on podlegał ocenie z punktu widzenia praktycznego. Nie jest to też model - na zasadzie w sposób przemyślany tworzono wzorca. Działania polskiego legislatora nie wskazują na to, iż posiada on jakąś wizję przepisów w zakresie ochrony środowiska. Są to bardziej działania chaotyczne, związane z pojedynczymi uchwalanymi ustawami. Podsystemem polskiego prawa ochrony środowiska będą regulacje dotyczące gospodarki odpadami (których wyodrębnienie jest z punktu widzenia tematycznego możliwe i w praktyce dokonane).

Istotnym elementem krajowego systemu prawa ochrony środowiska są także obowiązujące w Polsce źródła prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. W stosunku do nich, a zwłaszcza do prawa unijnego, regulacje krajowe mają coraz częściej charakter uzupełniający i wykonawczy (co będzie już widoczne w kontekście zakresu ich regulacji). Źródła te jednak nie będą szerszym przedmiotem dalszych rozważań.

W artykule analizie podlegają przede wszystkim akty prawne rangi ustawowej, ze względu na ich ważność dla systemu prawa ochrony środowiska. Ocenie poddano ich zawartość treściową, pod kątem której dokonana została ich klasyfikacja z punktu widzenia dziedzin ochrony środowiska.

W materiale najpierw przedstawiono schemat krajowej regulacji z zakresu ochrony środowiska na podstawie konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Następnie omówiono podstawową z punktu widzenia zawartości ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz.519 z późn.zm.). Dalej zaprezentowano system prawa gospodarki odpadami. W kolejnej części przedstawiono pozostałe akty ustawowe z zakresu ochrony środowiska. W tej części dokonano klasyfikacji ustaw z punktu widzenia ich treści¹. Na koniec wskazano na wnioski wypływające z wcześniejszych rozważań oraz dokonano oceny ustaw z punktu widzenia czasookresu ich obowiązywania.

2. Struktura hierarchiczna regulacji prawnej z zakresu ochrony środowiska

Na polski system prawa ochrony środowiska składają się zarówno akty prawa krajowego, jak i międzynarodowego prawa ochrony środowiska oraz prawa Unii Europejskiej. Do źródeł prawa międzynarodowego zaliczamy: zwyczaj, traktaty, zasady ogólne, orzecznictwo, doktrynę oraz prawnie wiążące uchwały organizacji międzynarodowych.² Najbardziej tradycyjnym i najpowszechniejszym współcześnie źródłem prawa międzynarodowego są umowy międzynarodowe.

Od 1 maja 2004 r. częścią porządku prawnego obowiązującego na terenie Polski jest także „*acquis communautaire*”, czyli dorobek prawny Unii Europejskiej. Obejmuje on zarówno prawo stanowione (akty prawne pisane) jak i nie stanowione, na które składają się ogólne zasady prawa europejskiego (uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) oraz wyroki TSUE. Prawo unijne dzieli się na pierwotne i wtórne i musi być stosowane z pierwszeństwem przed prawem krajowym. Na prawo pierwotne składają się Traktaty założycielskie, Traktaty zmieniające, Traktaty uzupełniające oraz Traktaty o przystąpieniu nowych członków. Do wtórnego (pochodnego) prawa należą rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie oraz orzecznictwo TSUE. Do źródeł prawa unijnego należą także umowy międzynarodowe ratyfikowane przez UE (zaliczane są one do prawa wtórnego).

Hierarchia źródeł prawa polskiego ustanowiona została w rozdziale III Konstytucji. Zgodnie z nią system ten przedstawia się następująco: Konstytucja RP, umowy

¹ Kategoryzacja taka nie jest jednoznaczna w doktrynie. Patrz: A.Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2007; *Prawo ochrony środowiska*, red. J.Stelmasiak, Warszawa 2010; B.Wierzbowski, B.Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2005; *Prawo ochrony środowiska*, red. M.Górski, Warszawa 2009.

² W.Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001, s.64-69.

międzynarodowe ratyfikowane za zgodą ustawową i prawo Unii Europejskiej, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Na czele tej hierarchii znajduje się Konstytucja, która w każdym systemie prawnym odgrywa szczególną rolę. Zasada prymatu konstytucji – jej nadrzędnej mocy w systemie źródeł prawa powoduje, iż wszelkie akty prawne niższego rzędu muszą być z nią zgodne. Stąd bierze się waga poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Określenie poszczególnych zagadnień materialnych, ustrojowych czy proceduralnych oddziałuje na cały porządek prawny.

Konstytucja RP uchwalona została dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.). Przyjęto ją w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 r. Określa ona podstawowe zasady ustrojowe państwa oraz prawa, wolności i obowiązki powszechne i obywatelskie. Konstytucja zawiera również przepisy odnoszące się do ochrony środowiska, tak bezpośrednio, jak i pośrednio.

Nie jest to pierwsza polska regulacja konstytucyjna dotycząca środowiska. Sprawy ochrony środowiska regulowane były od nowelizacji z 1976 r. w Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r. Znalazły się w niej dwa przepisy dotyczące tego zagadnienia. Art. 12 ust. 2 regulował zadanie państwa w zakresie zapewnienia ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska naturalnego. Określono, że środowisko to stanowi dobro ogólnonarodowe. Ponadto art. 71 wprowadzał obywatelskie prawo korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obywatelski obowiązek ochrony środowiska.³

W przepisach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wyróżniamy trzy sposoby regulacji zagadnień związanych z ochroną środowiska:

- 1) przez określenie zadań państwa w tej dziedzinie,
- 2) przez określenie praw powszechnych lub obywatelskich w tej materii,
- 3) przez określenie obowiązków.⁴

Najistotniejsza regulacja dotycząca problematyki ochrony środowiska określona została w art. 5 Konstytucji. Waga tego przepisu wynika z faktu umieszczenia go w pierwszym rozdziale Konstytucji „Rzeczpospolita” wprowadzającym podstawowe zasady ustrojowe.⁵ Zgodnie z art.

³ Szerzej: J.Sommer, *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (w): *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, pr.zb. pod red. J.Sommera, Wrocław 1987, s.33-62.

⁴ W.Radecki, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, 2000, Nr 1, s.2.

⁵ P.Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 13.

5 „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”

Wracając do hierarchii źródeł prawa w Polsce to dalej mamy umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą ustawową oraz prawo Unii Europejskiej. W przypadku jakiegokolwiek niezgodności umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą ustawową z przepisami ustawowymi będą one miały pierwszeństwo w stosowaniu. To samo będzie dotyczyło prawa unijnego.

Dopiero kolejne w hierarchii, mimo iż w praktyce działania administracji najważniejsze, są ustawy. Wszystkie ustawy są sobie równe – jednakże w zakresie ochrony środowiska podstawowe znaczenie odgrywa ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Jest ona podstawowym aktem polskiego prawa ekologicznego i jako taka zostanie poniżej odrębnie zaprezentowana.

Kolejne w hierarchii są rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Zauważyć tutaj można wzrastającą liczbę rozporządzeń, co związane jest z coraz większą szczegółowością podejmowanych aktów prawnych (widać to wyraźnie po każdej uchwalonej w drugiej dekadzie XXI wieku ustawie). Natomiast akty prawa miejscowego nie odgrywają pierwszorzędnej rangi w systemie prawa ochrony środowiska, z wyjątkiem gospodarki odpadami komunalnymi, ochrony przyrody oraz polityki ochrony środowiska.

3. Ustawa Prawo ochrony środowiska

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska z dniem 1 października 2001 r. zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawa ta w sposób kompleksowy reguluje zasady ochrony

środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów za podstawę ich przyjmując wymagania zrównoważonego rozwoju. Przez zrównoważony rozwój - rozumie się zgodnie z art. 3 pkt. 50) ustawy taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W szczególności ustawa określa:

1) zasady ustalania:

- a) warunków ochrony zasobów środowiska,
- b) warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska,
- c) kosztów korzystania ze środowiska,

2) obowiązki organów administracji,

3) odpowiedzialność i sankcje.

Ustawa została podzielona na osiem tytułów:

- 1) Przepisy ogólne – zawiera definicje i zasady ogólne oraz przepisy dotyczące polityki ekologicznej, programów ochrony środowiska, informacji o środowisku, ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji, edukacji ekologicznej, badań z zakresu ochrony środowiska oraz reklamy;
- 2) Ochrona zasobów środowiska – określa zasady i w stosunku do niektórych elementów środowiska środki ochrony powietrza, wód, powierzchni ziemi, przed hałasem, przed polami elektromagnetycznymi, kopalin, zwierząt i roślin oraz ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska;
- 3) Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom – zawiera przepisy dotyczące instalacji, urządzeń, substancji, produktów, dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk, portów, pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz przeglądów ekologicznych;
- 4) Poważne awarie – określający instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnym awariom przemysłowym;
- 5) Środki finansowo-prawne – obejmujący opłaty za korzystanie ze środowiska, administracyjne kary pieniężne oraz problematykę odraczania, zmniejszania i

umarzania podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych;

- 6) Odpowiedzialność w ochronie środowiska – dotyczący odpowiedzialności cywilnej, karnej oraz administracyjnej;
- 7) Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska – określający organy administracji do spraw ochrony środowiska oraz instytucje ochrony środowiska, w tym Państwową Radę Ochrony Środowiska oraz fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 8) Przepis końcowy – odwołujący się do odrębnej ustawy wprowadzającej⁶.

W tytule pierwszym ustawy Prawo ochrony środowiska wprowadzone zostały podstawowe definicje i zasady. W słowniczku ustawy zdefiniowanych zostało 75 pojęć istotnych z punktu widzenia nie tylko tej ustawy, ale całości systemu prawnego ochrony środowiska.

Istotne znaczenie w zakresie regulacji poszczególnych dziedzin ochrony środowiska ma tytuł drugi. W sposób kompleksowy unormowano tam ochronę powietrza oraz ochronę przed hałasem i promieniowaniem elektromagnetycznym, a częściowo ochronę powierzchni ziemi.

Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawa jest jednym z najczęściej zmienianych aktów prawnych w całym polskim systemie prawnym. Jest praktycznie co miesiąc nowelizowana – taka jej ilość zmian powoduje, że spójność wewnętrzna jej przepisów budzi różnorodne wątpliwości.

4. Regulacje prawne w zakresie gospodarki odpadami.

Polskie prawo gospodarki odpadami przeszło w tej dekadzie XXI wieku kluczowe zmiany. Najpierw przyjęto ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897) wprowadzając nowy gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi. Następnie

⁶ Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn.zm.). Podkreślić można także, iż uchylony został tytuł VIII ustawy Prawo ochrony środowiska "Programy dostosowawcze", który zawierał przepisy dotyczące ustalenia treści programu, komisji negocjacyjnych oraz skutków prawnych wszczęcia postępowania negocjacyjnego oraz ustalenia programu dostosowawczego.

przyjęta została ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 21) wprowadzająca zmiany w całym systemie prawa odpadowego. Wreszcie przyjęto ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 150) oraz ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. poz. 1688 z późn.zm.), które w systemie prawa odpadowego ze względu na ważność problematyki odpadów opakowaniowych oraz odpadów osprzętowych odgrywają bardzo istotną rolę.

Problematyka prawa odpadowego w polskiej doktrynie budzi duże zainteresowanie. W 2005 r. dokonany został pełny przegląd polskiego prawa gospodarowania odpadami przez Marka Górskiego⁷, a w 2014 r. przez Piotra Korzeniowskiego⁸. Po wskazanych wyżej zmianach prawnych główne zainteresowanie doktryny i praktyki budziła kwestia prawa gospodarowania odpadami komunalnymi⁹. W pozostałym zakresie dominowały publikacje o charakterze komentatorskim¹⁰, chociaż pojawiła się też będąca pokłosiem konferencji jedna monografia wieloautorska odnosząca się ogólnie do prawa gospodarki odpadami¹¹. Istotne znaczenie odegrały także publikacje wielkopolskiego oddziału Polskiego Zrzeszenia Techników i Inżynierów Sanitarnych¹².

Na określenie prawa dotyczącego odpadów stosowane były w Polsce różne nazwy: prawo odpadowe¹³, prawo gospodarowania odpadami¹⁴ oraz prawo gospodarki odpadami¹⁵. Za przyjęciem tej ostatniej nazwy przemawia moim zdaniem to, iż pojęcie gospodarki

⁷ M.Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.

⁸ P.Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.

⁹ Radecki W., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012; J.Jerzmański, *Komentarz do nowych przepisów Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach : Odpady komunalne po nowelizacji z 1 lipca 2011*, Warszawa 2011; Rakoczy B., *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013; *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M.Górski, K.Nowacki, Wrocław 2013; *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M.Górski, K.Nowacki, Wrocław 2012; *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, red. J.Klatka, M.Kuźniak, Warszawa 2012; *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, red. nauk. Dariusz Szafranski, Warszawa 2013; K.Maćkowska, K.Kuźma, D.Chojnacki, K.Szymczak, P.Zdrajkowski, W.Hartung, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013.

¹⁰ Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013; Radecki W., Jerzmański J., *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*, Warszawa 2014; Rakoczy B., K.Karpus, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.

¹¹ *Nowe prawo gospodarki odpadami*, red. L.Dubiński, T.Kocot, Kraków 2013.

¹² Z najnowszych: *Zarządzanie gospodarką odpadami*, red. S.Zabawa, Poznań 2017, *Zarządzanie gospodarką odpadami. Zagadnienia prawne i techniczne*, red. S.Zabawa, Poznań 2017, *Zarządzanie gospodarką odpadami. Zagadnienia prawne i techniczne*, red. S.Zabawa, Poznań 2016, *Zarządzanie gospodarką odpadami*, red. S.Zabawa, Poznań 2016, *Zarządzanie gospodarką odpadami*, red. S.Zabawa, Poznań 2015, *Zarządzanie gospodarką odpadami. Aktualne regulacje prawne*, red. S.Zabawa, Poznań 2015.

¹³ B.Kozłowska, *Wpływ zmian prawa odpadowego na system gospodarki odpadami*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami: gospodarowanie odpadami w świetle obowiązującego prawa*, Wyd. FUTURA, Poznań 2006; L.Karski, *Znaczenie prawa ochrony środowiska*, *Studia Ecologiae et Bioethicae* 2011, nr 1, s.94. Pojęciem tym sam się posługiwałem: Z.Bukowski, *Nowości w prawie odpadowym w 2013 r.*, *Recykling* 1/2013, s.15-16.

¹⁴ B.Rakoczy, (w:) *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B.Rakoczy, Warszawa 2013, s.11.

¹⁵ Z.Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014; *Zarządzanie gospodarką odpadami. Aktualne regulacje prawne*, red. M.Górski, Poznań 2014; *Nowe prawo gospodarki odpadami*, red. L.Dubiński, T.Kocot, Kraków 2013.

odpadami ma charakter legalny - zostało zdefiniowane w podstawowej dla systemu prawa o odpadach ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Przez gospodarkę odpadami rozumie się w tej ustawie wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami. Nie zdefiniowano pojęcia wytwarzania odpadów, ale na bazie definicji wytwórcy odpadów można przyjąć, że jest to działalność lub bytowanie powodujące powstawanie odpadów oraz przeprowadzanie wstępnej obróbki, mieszania lub innych działań powodujących zmianę charakteru lub składu odpadów. Natomiast gospodarowanie odpadami to zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami.

Kluczowe znaczenie dla całego polskiego prawa gospodarki odpadami ma ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania. Ustawa weszła w życie z dniem 23 stycznia 2013 r. Ma charakter dostosowujący do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, str. 3-30).

Ustawa jest bardzo obszerna - liczy ponad 250 artykułów podzielonych na 11 działów. Dział I "Przepisy ogólne" obejmuje pięć rozdziałów:

1. Zakres ustawy,
2. Objasnienia określeń ustawowych,
3. Katalog odpadów i zmiana statusu odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne,

4. Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny,

5. Utrata statusu odpadów.

Dział II "Zasady ogólne gospodarki odpadami" składa się z 12 rozdziałów:

1. Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,

2. Hierarchia sposobów postępowania z odpadami,

3. Zasada bliskości,

4. Postępowanie z odpadami niebezpiecznymi,

5. Koszty gospodarowania odpadami,

6. Zbieranie i transport odpadów,

7. Magazynowanie odpadów,

8. Usuwanie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania,

9. Przekazywanie odpadów i przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami,

10. Przetwarzanie odpadów w instalacjach i urządzeniach,

11. Wstrzymywanie działalności posiadacza odpadów,

12. Postępowanie z odpadami.

Dział III dotyczy planów gospodarki odpadami. Dział IV normuje problematykę uprawnień wymaganych do gospodarowania odpadami oraz prowadzenia rejestru składając się z dwóch rozdziałów - "Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów" oraz "Rejestr". W dziale V uregulowana jest kwestia ewidencji odpadów i sprawozdawczości. Dział VI dotyczy bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Obszerniejszy dział VII "Szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów" składa się z siedmiu rozdziałów:

1. PCB oraz odpady zawierające PCB,

2. Oleje odpadowe,
3. Odpady medyczne i odpady weterynaryjne,
4. Komunalne osady ściekowe,
5. Odpady pochodzące z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów,
6. Odpady z wypadków,
7. Odpady metali.

Dział VIII reguluje wymagania dotyczące prowadzenia procesów przetwarzania odpadów i składa się z trzech rozdziałów: "Składowanie odpadów", "Termiczne przekształcanie odpadów" oraz "Kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami". Dział IX normuje zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez samorząd województwa i przepisy szczególne w postępowaniu o wydanie decyzji z zakresu gospodarki odpadami. Dział X zawiera przepisy karne i o administracyjnych karach pieniężnych. Dział XI zawiera zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe.

Problematyka gospodarki odpadami jest także przedmiotem kluczowego aktu z zakresu ochrony środowiska, jakim jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Prawo ochrony środowiska. Z punktu widzenia tej problematyki ustawa ta zawiera regulacje dotyczące m.in. zasad ogólnych ochrony środowiska, polityki ochrony środowiska i programów ochrony środowiska, ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji, ochrony powierzchni ziemi, ograniczania sposobów korzystania ze środowiska w związku z ochroną środowiska, eksploatacji instalacji i urządzeń, pozwoleń emisyjnych (w tym pozwolenia na wytwarzanie odpadów i pozwolenia zintegrowanego), środków finansowo-prawnych, odpowiedzialność w ochronie środowiska, organów ochrony środowiska i instytucji ochrony środowiska.

Także druga horyzontalna ustawa dotycząca ochrony środowiska odnosi się do problematyki gospodarki odpadami - ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu

informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 z późn.zm.).

Ustawa ta określa:

- 1) zasady i tryb postępowania w sprawach:
 - a) udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
 - b) ocen oddziaływania na środowisko,
 - c) transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- 2) zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska;
- 3) organy administracji właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1.

Ponadto cały szereg aktów prawnych dotyczy postępowania z odpadami szczególnymi:

A) z odpadami komunalnymi - ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. 2017 poz. 1289 z późn.zm.). Ustawa ta określa:

- 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;
- 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie;

B) z odpadami opakowaniowymi - ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Ustawa ta określa:

- 1) wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu,
 - 2) zasady działania organizacji odzysku opakowań,
 - 3) zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi,
 - 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej
- w celu zmniejszenia ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii.

Ustawa określa także prawa i obowiązki przedsiębiorców:

- 1) będących organizacjami odzysku opakowań;
- 2) dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy:
 - a) odpadów opakowaniowych,
 - b) produktów w opakowaniach;
- 3) dystrybuujących produkty w opakowaniach;
- 4) eksportujących:
 - a) odpady opakowaniowe,
 - b) opakowania,
 - c) produkty w opakowaniach;
- 5) prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych;
- 6) wprowadzających opakowania;
- 7) wprowadzających produkty w opakowaniach.

Wreszcie ustawa określa obowiązki użytkowników środków niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin;

C) - z odpadami po produktach - ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1478 z późn.zm.). Ustawa ta określa:

- 1) obowiązki przedsiębiorców wprowadzających na terytorium kraju produkty,
 - 2) zasady postępowania z odpadami powstałymi z produktów,
 - 3) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej
- w celu zapobiegania powstawaniu odpadów powstałych z produktów, ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko oraz zapewnienia wysokiego poziomu odzysku i recyklingu odpadów powstałych z produktów;

D) - z pojazdami wycofanymi z eksploatacji - ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 803 z późn.zm.). Ustawa ta określa zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;

E) - ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym - ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Ustawa ta określa środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzi przez zapobieganie niekorzystnym skutkom wytwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i gospodarowania nim lub przez ograniczanie tych

skutków oraz ogólnych skutków wykorzystania zasobów i poprawę efektywności ich wykorzystania;

F) - ze zużytymi bateriami i akumulatorami - ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1803 z późn.zm.). Ustawa ta określa:

- 1) wymagania dotyczące wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów;
- 2) zasady wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów;
- 3) zasady zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

Ustawa ma na celu:

- 1) ograniczenie negatywnego wpływu baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów na środowisko przez redukcję ilości substancji niebezpiecznych w bateriach i akumulatorach oraz właściwe zbieranie i recykling powstających z nich odpadów, w tym przez wspieranie wysokiego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych;
- 2) zharmonizowanie wymogów dotyczących zawartości metali ciężkich w bateriach i akumulatorach oraz wymogów dotyczących ich oznakowania;
- 3) zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i uniknięcia zniekształcenia konkurencji w obrębie Unii Europejskiej.

Ustawa reguluje prawa i obowiązki podmiotów:

- 1) wprowadzających do obrotu baterie lub akumulatory;
- 2) dystrybuujących baterie lub akumulatory lub sprzęt;
- 3) zbierających, przetwarzających, dokonujących recyklingu lub unieszkodliwiania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;
- 4) użytkujących baterie lub akumulatory;

G) z odpadami wydobywczymi - ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1849 z późn.zm.). Ustawa ta, mając na celu zapobieganie powstawaniu w przemyśle wydobywczym odpadów wydobywczymi, ograniczanie ich niekorzystnego wpływu na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi, określa:

- 1) zasady gospodarowania odpadami wydobywczymi oraz niezanieczyszczoną glebą;

- 2) zasady prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych;
- 3) procedury związane z uzyskiwaniem zezwoleń i pozwoleń związanych z gospodarką odpadami wydobywczymi;
- 4) procedury związane z zapobieganiem poważnym wypadkom w obiektach unieszkodliwiania odpadów wydobywczych kategorii A;

H) z odpadami radioaktywnymi - ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 576 z późn.zm.). Ustawa ta ma szerszy zakres, niż tylko odnoszący się do gospodarki odpadami radioaktywnymi i określa:

- 1) działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej związaną z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego;
- 2) obowiązki kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej tę działalność;
- 3) organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;
- 4) zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe;
- 5) zasady wypełniania zobowiązań międzynarodowych, w tym w ramach Unii Europejskiej, dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, ochrony przed promieniowaniem jonizującym oraz zabezpieczeń materiałów jądrowych i kontroli technologii jądrowych;

I) z odpadami ze statków - ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków (Dz.U. Nr 166, poz. 1361 z późn.zm.). Ustawa ta określa zasady postępowania z odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków w portach i przystaniach morskich, a w szczególności ustala:

- 1) obowiązki podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi w zakresie zapewnienia dostępu do portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków;
- 2) zasady sporządzania i zatwierdzania planów gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków;
- 3) zasady sprawowania nadzoru przez organy administracji morskiej nad przestrzeganiem przepisów ustawy;

4) zasady ustalania opłat z tytułu kosztów utrzymania i eksploatacji portowych urządzeń do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków.

Zupełnie odrębny charakter ma ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 296). Ustawa ta określa postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1) oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Prawo gospodarki odpadami raczej nie będzie miało w najbliższych latach ustabilizowanego charakteru. Projektowane są w nim zmiany, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i prawa krajowego.

Podsumowując aktualny stan polskiego prawa odpadowego skonstatować trzeba, iż nie jest on najlepszy¹⁶. Niestety wiele rozwiązań prawnych jest wadliwych, niejasnych i budzących najrozmaitsze wątpliwości (zwłaszcza nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach często oceniana była bardzo źle, słysząc było wręcz kolokwialne opinie, iż z prawnego punktu widzenia "co można było w niej zepsuć to zepsuto"). Próby rozwiązania tego stanu rzeczy mają miejsce w wytycznych i interpretacjach zamieszczanych na stronie Ministerstwa Środowiska. Pomijając oczywisty fakt, iż nie jest to żadna legalna wykładnia stanu prawnego, to samo to wskazuje na przynajmniej niejasny charakter wielu stanowionych przepisów prawnych w zakresie gospodarki odpadami. Wiele zagadnień zresztą wymaga rozwiązania - chociażby kwestia powstawania nowych RIPOK-ów a systemów wojewódzkich (czy też raczej regionalnych) w kontekście monopolizacji określonych działań czy kwestia cen dyktowanych przez RIPOK-i. Pojawia się też kwestia konstytucyjności szeregu zagadnień związanych z gospodarką odpadami (dla przykładu monopolizacja komunalnej gospodarki odpadami na różnych jej szczeblach; porozumienia z ustawy opakowaniowej).

Na to wszystko nakłada się jeszcze nie nadążanie czasowe z transpozycją dyrektyw unijnych (żadna z zakresu gospodarki odpadami nie została w okresie naszego członkostwa w Unii Europejskiej przyjęta w wymaganym terminie) oraz rozliczne błędy transpozycyjne (które

¹⁶ Szczegółowe jego przedstawienie zob. Z.Bukowski, Prawo gospodarki odpadami, Poznań 2014.

wymagają późniejszych nowelizacji tych przepisów). Paradoksalnie znaczna część wyżej wskazywanych błędów wydaje się być powiązana ze zbyt szybkim stanowieniem prawa (a możliwe, że z niewłaściwym rozmieszczeniem akcentów w tym zakresie - zbyt krótkim okresem prac eksperckich, a zbyt długim dla działań politycznych, które w znacznej mierze są zdominowane przez z jednej strony laików, a z drugiej lobbystów, w tym nieformalnych). To wszystko pokazuje istotny, nie tylko z punktu widzenia gospodarki odpadami, systemowy problem ze stanowieniem prawa w Polsce.

Podsumowując nasze przepisy prawne w zakresie gospodarki odpadami wysunąć by można de lege ferenda wnioski o podjęcie prac nad kodeksem odpadowym (czy chociażby Prawem o odpadach), który porządkowałby całą tę problematykę. Mając na względzie szyczące się dalsze zmiany w prawie odpadowym, w tym wynikające z konieczności przyszłej transpozycji nowego prawa odpadowego Unii Europejskiej, termin dla podjęcia tych prac wydaje się adekwatny. Stworzenie takiego kodeksu byłoby rozwiązaniem zarówno w zakresie przepisów ogólnych (zasad gospodarki odpadami, uporządkowania siatki pojęciowej czy nawet stworzenia pewnych wspólnych instytucji ogólnych), jak też w zakresie przepisów szczegółowych (zwłaszcza mając na względzie podobieństwo wielu instytucji dotyczących odpadów szczególnych: pojazdów samochodowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego czy baterii i akumulatorów).

5. Regulacje szczegółowe w zakresie ochrony środowiska.

W aktualnym krajowym stanie prawnym wskazać można na następujące dziedziny szczegółowej regulacji w zakresie ochrony środowiska: ochronę wód, gospodarkę odpadami, ochronę przyrody, ochronę przed substancjami chemicznymi i produktami niebezpiecznymi, ochronę klimatu, ochronę warstwy ozonowej, ochronę kopalin, ochronę powierzchni ziemi oraz ochronę przed promieniowaniem jonizującym. W części z tych dziedzin następuje rozdział regulowanej materii na ustawę ogólną oraz uzupełniające ustawy szczegółowe. Ponadto dla pewnych zagadnień horyzontalnych z zakresu ochrony środowiska przyjęte zostały odrębne regulacje ustawowe.

W zakresie ochrony wód podstawowy charakter ma ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 z późn.zm.). Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Ponadto ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa.

Uzupełniający charakter w zakresie gospodarowania wodami śródlądowymi ma ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2017 r. poz. 328 z późn.zm.). Ustawa ta określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym:

1) zasady:

- a) działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych,
 - b) tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków,
 - c) ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów;
- 2) wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi;
- 3) tryb zatwierdzania taryf oraz organ regulacyjny i jego zadania.

W zakresie ochrony wód morskich natomiast wskazać można na następujące akty prawne:

- 1) ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2205),
- 2) ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski (tekst jednolity: Dz.U.2016 poz.66 z późn.zm.),
- 3) ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (tekst jednolity: Dz.U.2017 poz.2000). Ta ostatnia wdraża postanowienia trzech konwencji międzynarodowych:

a) Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, 1973 r., sporządzonej w Londynie dnia 2 listopada 1973 r., zmienionej Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie dnia 17 lutego 1978 r. (Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101) oraz Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie dnia 26 września 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 202, poz. 1679), zwanej "Konwencją MARPOL",

b) Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346), zwanej "Konwencją Helsińską 1992",

c) Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzonej w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku dnia 29 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 11, poz. 46), zwanej "Konwencją o zatapianiu",

d) Międzynarodowej konwencji w sprawie kontroli szkodliwych systemów przeciwporostowych na statkach, podpisanej w Londynie dnia 5 października 2001 r. (Dz.U. z 2008 r. poz. 851), zwanej dalej „Konwencją AFS”;

W zakresie ochrony przyrody podstawowy charakter posiada ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity:Dz.U. z 2018 r. poz.142 z późn.zm.). Ustawa ta określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

Odnośnie humanitarnej ochrony zwierząt uzupełniający charakter wobec niej posiadają ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity:Dz.U. z 2017 r. poz.1840 z późn.zm.) oraz ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. poz. 266 z późn.zm.). Ustawa o ochronie zwierząt reguluje postępowanie ze zwierzętami kręgowymi. Natomiast ustawa o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych określa zasady i warunki ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych, w tym:

1) zasady:

- a) wykonywania procedur i przeprowadzania doświadczeń,
- b) prowadzenia działalności przez hodowców, dostawców i użytkowników,
- c) przeprowadzania kontroli hodowców, dostawców i użytkowników;

2) warunki utrzymywania zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych oraz sposób postępowania z tymi zwierzętami;

3) zadania i kompetencje komisji etycznych do spraw doświadczeń na zwierzętach.

Natomiast w zakresie gospodarowania światem zwierzęcym i roślinnym wskazać można na:

1) ustawę z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz.1295 z późn.zm.),

2) ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (tekst jednolity:Dz.U.2017 r. poz.2138 z późn.zm.). Ustawa ta reguluje sprawy:

a) ochrony roślin przed organizmami szkodliwymi;

b) organizacji Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa;

3) ustawę z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jednolity:Dz.U.2017 poz.2134 z późn.zm.). Ustawa ta określa zasady:

a) zamkniętego użycia mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych;

b) zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych;

c) zamierzonego uwalniania organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska;

d) wprowadzania do obrotu produktów genetycznie zmodyfikowanych;

4) ustawę z dnia 14 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015 r. poz.222 z późn.zm.). Ustawa ta określa zasady wykonywania rybołówstwa morskiego oraz tryb postępowania, w tym zakres zadań i właściwość organów, w sprawach:

a) nadawania, cofania i zawieszania uprawnień do wykonywania rybołówstwa morskiego;

b) racjonalnego wykonywania rybołówstwa morskiego, w tym ochrony żywych zasobów morza;

c) nadzoru nad wykonywaniem rybołówstwa morskiego oraz nad wyładunkiem i przeładunkiem organizmów morskich.

5) ustawę z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst jednolity:Dz.U.2015 r. poz.652 z późn.zm). Ustawa ta określa:

a) zasady i warunki ochrony, chowu, hodowli i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych, w wodach znajdujących się w urządzeniach wodnych oraz w obiektach przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb;

b) właściwość organów administracji publicznej, sposób ich postępowania, a także zadania i obowiązki jednostek organizacyjnych i osób, związane z wykonywaniem przepisów:

aa) rozporządzenia Rady (WE) nr 708/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo (Dz. Urz. UE L 168 z 28.06.2007, str. 1), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 708/2007",

bb) rozporządzenia Rady (WE) nr 1100/2007 z dnia 18 września 2007 r. ustanawiającego środki służące odbudowie zasobów węgorka europejskiego (Dz. Urz. UE L 248 z 22.09.2007, str. 17),

cc) Unii Europejskiej wydanych w trybie przepisów rozporządzeń, o których mowa w lit. a i b;

6) ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity:Dz.U. z 2017 r. poz. 788 z późn.zm.). Ustawa ta określa:

a) zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową;

b) zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów:

aa) rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005, str. 1, z późn. zm.),

bb) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, str. 23);

7) ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 116 z późn.zm.). Ustawa ta reguluje sprawy:

a) rejestracji leśnego materiału podstawowego,

- b) obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym,
- c) kontroli leśnego materiału podstawowego oraz leśnego materiału rozmnożeniowego wprowadzanego do obrotu,
- d) regionalizacji nasiennej.

Kolejna dziedzina ochrony środowiska to ochrona przed substancjami chemicznymi i produktami niebezpiecznymi. Tutaj na czoło wysuwa się ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz.143). Ustawa ta ma w znacznej mierze charakter wykonawczy wobec prawa unijnego, określając właściwość organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z:

- 1) rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego 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, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 1907/2006";
- 2) rozporządzenia (WE) nr 648/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie detergentów (Dz. Urz. UE L 104 z 08.04.2004, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, str. 48, z późn. zm.), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 648/2004";
- 3) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 689/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. dotyczącego wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów (Dz. Urz. UE L 204 z 31.07.2008, str. 1), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 689/2008";
- 4) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywę 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz. Urz. UE L 353 z 31.12.2008, str. 1), zwanego dalej "rozporządzeniem nr 1272/2008".

Ustawa reguluje warunki lub zakazy produkcji, wprowadzania do obrotu lub stosowania substancji chemicznych w ich postaci własnej, jako składników mieszanin lub w wyrobach, w zakresie nieuregulowanym w przepisach rozporządzeń, o których mowa wyżej.

Natomiast do regulacji odnoszących się do produktów niebezpiecznych zaliczyć można:

1) ustawę z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (tekst jednolity:Dz.U. z 2017 r. poz.2119),

2) ustawę z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych (tekst jednolity:Dz.U. z 2018 r. poz.122). Określa ona:

a) warunki udostępniania na rynku i stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów biobójczych, na które zostało wydane pozwolenie na obrót;

b) organ właściwy w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.Urz. UE L 167 z 27.06.2012, str. 1);

c) zadania jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za kontrolę zatruc produktów biobójczymi;

d) podmioty sprawujące nadzór nad przestrzeganiem warunków udostępniania na rynku i stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów biobójczych i wyrobów poddanych działaniu produktów biobójczych oraz zakres sprawowanego przez te podmioty nadzoru;

3) ustawę z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (tekst jednolity:Dz.U. 2017 r., poz.50 z późn.zm.). Ustawa ta reguluje:

a) zadania i właściwość organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych w zakresie wykonania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz. Urz. UE L 309 z 24.11.2009, str. 1, z późn. zm.) oraz przepisów Unii Europejskiej wydanych na podstawie przepisów tego rozporządzenia, w szczególności w sprawach zezwoleń i pozwoleń w zakresie wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu;

b) zasady:

aa) wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu,

bb) stosowania środków ochrony roślin,

cc) potwierdzania sprawności technicznej sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin,

dd) prowadzenia integrowanej produkcji roślin,

ee) prowadzenia szkoleń w zakresie środków ochrony roślin,

ff) gromadzenia informacji o zatruciach środkami ochrony roślin

- w zakresie nieokreślonym w przepisach rozporządzenia nr 1107/2009 lub w przepisach Unii Europejskiej wydanych na podstawie przepisów tego rozporządzenia;

4) ustawę z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (tekst jednolity:Dz.U. z 2017 r. poz.668 z późn.zm.). Ustawa ta reguluje:

a) warunki i tryb wprowadzania do obrotu nawozów, z wyłączeniem spraw związanych z wprowadzaniem do obrotu nawozów uregulowanych w przepisach rozporządzenia (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów (Dz. Urz. WE L 304 z 21.11.2003, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, str. 467, z późn. zm.);

b) warunki i tryb wprowadzania do obrotu środków wspomagających uprawę roślin;

c) zadania i właściwość organów oraz jednostek organizacyjnych w zakresie wprowadzania do obrotu nawozów na podstawie przepisów rozporządzenia nr 2003/2003;

d) stosowanie nawozów i środków wspomagających uprawę roślin w rolnictwie;

e) zapobieganie zagrożeniom zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, które mogą powstać w wyniku przewozu, przechowywania i stosowania nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin;

f) agrochemiczną obsługę rolnictwa;

5) ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 169 z późn.zm.). Określa ona zasady prowadzenia działalności w zakresie krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego, kolejną i żegluga śródlądową towarów niebezpiecznych oraz organy i jednostki realizujące zadania związane z tym przewozem.

Kolejna dziedzina uregulowana w prawie ochrony środowiska to ochrona klimatu. Do tej kategorii zaliczyć można ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (tekst jednolity:Dz.U. z 2017 r. poz.286 z późn.zm.).Określa ona:

- 1) zadania Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami;
- 2) zasady funkcjonowania Krajowego systemu bilansowania i prognozowania emisji;
- 3) zasady zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji;
- 4) zasady funkcjonowania krajowego rejestru jednostek Kioto i uprawnień do emisji;
- 5) zasady obrotu i zarządzania jednostkami Kioto;
- 6) zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji oraz Rachunku klimatycznego;
- 7) warunki i zasady realizacji projektów wspólnych wdrożeń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 8) warunki i zasady realizacji poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- a) projektów wspólnych wdrożeń,
- b) projektów mechanizmu czystego rozwoju.

Drugim aktem, który zaliczyć można do tej kategorii jest ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz.568 z późn.zm.). Określa ona zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W zakresie ochrony warstwy ozonowej funkcjonuje jedynie pojedynczy krajowy akt rangi ustawowej. Jest to ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz.1951). Określa ona postępowanie i właściwość organów w sprawach wykonywania obowiązków wynikających z:

- 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 517/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 842/2006 (Dz.Urz. UE L 150 z 20.05.2014, str. 195, z późn. zm.);
- 2) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1005/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.Urz. UE L 286 z 31.10.2009, str. 1, z późn. zm.).

Ustawa reguluje:

- 1) obowiązki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji i usług związanych ze stosowaniem substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych oraz pozostałych fluorowanych gazów cieplarnianych, a także z obrotem tymi substancjami i gazami oraz produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, oraz obowiązki podmiotów użytkujących produkty i urządzenia zawierające te substancje lub gazy lub od nich uzależnione,
 - 2) zadania organów i jednostek właściwych w sprawach substancji zubożających warstwę ozonową oraz fluorowanych gazów cieplarnianych i pozostałych fluorowanych gazów cieplarnianych oraz zasady postępowania z produktami i urządzeniami, zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi
- w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniami, o których mowa w ust. 1;

3) sankcje za naruszenie przepisów dotyczących substancji zubożających warstwę ozonową i fluorowanych gazów cieplarnianych, pozostałych fluorowanych gazów cieplarnianych oraz produktów i urządzeń, zawierających te substancje lub gazy lub od nich uzależnionych.

Problematyka ochrony powierzchni ziemi jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity:Dz.U.2017 r. poz.1161 z późn.zm.). Reguluje ona zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów.

Natomiast zagadnienie ochrony kopalin uregulowane jest w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity:Dz.U. z 2017 r. poz.2126). Określa ona zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie:

- 1) prac geologicznych;
- 2) wydobywania kopalin ze złóż;
- 3) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji;
- 4) podziemnego składowania odpadów.

Wreszcie kwestia ochrony środowiska przed promieniowaniem jonizującym jest przedmiotem regulacji ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe. Określa ona:

- 1) działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej związaną z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego;
- 2) obowiązki kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej tę działalność;
- 3) organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;
- 4) zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe;

5) zasady wypełniania zobowiązań międzynarodowych, w tym w ramach Unii Europejskiej, dotyczących bezpieczeństwa jądrowego, ochrony przed promieniowaniem jonizującym oraz zabezpieczeń materiałów jądrowych i kontroli technologii jądrowych.

Zagadnienia tego dotyczy także jedna z istniejących w Polsce spec-ustaw: ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2017 r. poz.552). Określa ona:

- 1) zasady i warunki przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;
- 2) organy właściwe w sprawach, o których mowa w pkt 1;
- 3) podział korzyści pomiędzy gminami z tytułu realizacji inwestycji w zakresie budowy elektrowni jądrowych.

Do regulacji horyzontalnej z zakresu ochrony środowiska zaliczyć można następujące ustawy:

- 1) ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jednolity:Dz.U. z 2014 r. poz. 1789 z późn.zm.). Określa ona zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku;
- 2) ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- 3) ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ek zarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U.Nr 178, poz. 1060). Określa ona instytucje właściwe do wykonywania zadań wynikających z

przepisów prawa Unii Europejskiej dopuszczających dobrowolny udział organizacji w systemie ekzarządzania i audytu (EMAS).

Do tej kategorii aktów prawnych zaliczyłbym też ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051 z późn.zm.). Do strategicznych zasobów naturalnych kraju zaliczono w niej:

1) wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566),

2) wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,

3) lasy państwowe,

4) złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze,

5) zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Ponadto w zakresie prawnoustrojowym administracji ochrony środowiska należy uwzględnić ustawę z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1688 z późn.zm.).

6. Wnioski

Podsumowując prezentację ustawowych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska (w tym gospodarki odpadami) wskazać można, że mamy do czynienia z regulacją bardzo rozproszoną. W artykule przedstawiono 46 ustaw.

Ustawa Prawo ochrony środowiska nie jest już aktem prawnym regulującym zagadnienia horyzontalne, wspólne dla pozostałych dziedzin ochrony środowiska. Niepotrzebnie z merytorycznego punktu widzenia wyłączono z niej zagadnienia dostępu do

informacji o środowisku, udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko przenosząc je do odrębnej ustawy. Do niej winne też być włączone zagadnienie odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku oraz EMAS-u. Także w większości pozostałych dziedzin ochrony środowiska regulacja jest rozproszona.

Z punktu widzenia czasowego aktualnie obowiązujące ustawy głównie pochodzą z ostatniego piętnastolecia (25 wobec 21 wcześniejszych). Szczegółowo przedstawiono to w dwóch tabelach:

Tabela 1. Obowiązujące ustawy z zakresu ochrony środowiska według roczników

Rok	Ilość uchwalonych ustaw
1985	1
1991	3
1995	3
1996	1
1997	2
2000	2
2001	7
2002	2

2003	1
2004	1
2005	1
2007	3
2008	3
2009	2
2011	5
2012	1
2013	2
2014	1
2015	4
2017	1
Razem:	46

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Obowiązujące ustawy z zakresu ochrony środowiska według dekad

Dekada	Ilość uchwalonych ustaw
IX dekada XX w. (1981-1990)	1
X dekada XX w. (1991-2000)	11
I dekada XXI w. (2001-2010)	20
II dekada XXI w. (2011-2018)	14

Źródło: opracowanie własne.

Jedynie jedna obowiązująca ustawa z zakresu ochrony środowiska pochodzi jeszcze z czasów PRL. Czterdzieści pięć to już owoc III RP. Pomimo, iż w większości akty te nie są stare

następuje ich systematyczna przebudowa (są one wielokrotnie nowelizowane). Tak więc jedną z cech krajowego modelu jest jego nietrwałość i niestabilność.