

PIOTR KORZENIOWSKI\*

## INSTRUMENTY PRAWNE REGLAMENTACJI W GOSPODARCE ODPADAMI

### LEGAL INSTRUMENTS OF WASTE MANAGEMENT REGULATION

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.027>

#### STRESZCZENIE

W prawie gospodarki odpadami reglamentacja występuje jako zespół instrumentów prawnych zapewniających prawidłowy sposób postępowania z odpadami w zgodzie z wymaganiami prawa ochrony środowiska. Oznacza ona w tym zakresie m.in. egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami. Sprowadza się ona do działalności władz publicznych polegającej na regulowaniu, porządkowaniu sposobów postępowania z odpadami. Celem tak rozumianej reglamentacji jest osiągnięcie stanu stabilnego uregulowania sposobów postępowania z odpadami po-

---

\* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, sędzia WSA w Warszawie.

3/2014



przez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń i zezwoleń. Podstawową funkcją wszystkich instrumentów prawnych reglamentacji powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów. Realizacja funkcji prewencyjnej instrumentów prawnych w gospodarce odpadami powinna być także wynikiem kompleksowego podejścia do gospodarowania odpadami, które uwzględni docelowo dużą redukcję ilości odpadów.

### **Słowa kluczowe**

Gospodarowanie odpadami; instrumenty prawne; funkcja ochronna prawa; regulacje; zobowiązania.

## **ABSTRACT**

In the waste management law the regulation appears as a combination of legal instruments providing the right waste management in accordance with requirements of the environmental law. Within this scope, the regulation means, among other things, the enforcement of imposed obligations of legal subjects participating in waste management. The regulation comes down to the organization of methods regarding waste management by public authorities. The aim of the regulation is to achieve a stable state of waste management by using legal instruments, such as permissions and permits. The main function of all legal instruments of the regulation should be waste prevention. The accomplishment of the preventive function of legal instruments in waste management should be also a result of a complex approach to waste management which takes into account a big waste reduction.

### **Keywords**

Waste management law; legal instruments; protective function of the law; regulations; obligations.

## **1. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE**

Naukowe badanie zagadnień prawnych dotyczących instrumentów reglamentacji w gospodarce odpadami powinno uwzględniać praktyczny cel ich funkcjonowania w systemie pra-



wa ochrony środowiska. Do niedawna jeszcze problemy prawne dotyczące gospodarki odpadami stanowiły, niemal wyłącznie, przedmiot badań nauki prawa administracyjnego. W ostatnich latach zaznaczył się w nauce prawa ochrony środowiska poważny wzrost ciężaru gatunkowego badań mających za przedmiot system instrumentów prawnych gospodarki odpadami. Rozwój badań w tym obszarze jest konsekwencją istnienia silnych związków pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem gospodarczym. Problematyka omawiana w tym opracowaniu była także wcześniej analizowana w innych moich publikacjach dotyczących prawa ochrony środowiska<sup>1</sup>. W tej publikacji poszerzam obszar dotychczasowych analiz nad strukturą systemu prawa ochrony środowiska o zagadnienia dotyczące instrumentów prawnych reglamentacji w gospodarce odpadami. Nazwa „prawo gospodarki odpadami” wskazuje na powiązania prawa ochrony środowiska z prawem dotyczącym odpadów, prawem gospodarczym i prawem administracyjnym. Na tego rodzaju łączność przedmiotową w prawie ochrony środowiska zwraca uwagę zwłaszcza J. Ciechanowicz-McLean<sup>2</sup>. Autorka analizuje m.in. funkcję gospodarczo-organizatorską państwa w zakresie ochrony środowiska. Oznacza ona wpływ różnych dziedzin gospodarki na środowisko i łączy się z odpowiednim organizowaniem funduszy na przebudowę tych dziedzin gospodarki, które w sposób ewidentny zagrażają środowisku<sup>3</sup>.

Z analizą instrumentów prawnych gospodarki odpadami wiąże się także konieczność opracowania pojęć prawnych wyrażających treść zasady reglamentacji, która ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania systemu prawa gospodarki odpadami. Pojawienie się nowych instrumentów prawnych podyktowane jest najczęściej potrzebą związaną z rozwojem systemu prawa lub jego gałęzi. Instrumenty prawne w pewnym sensie

---

<sup>1</sup> Zob. też P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 495–502; *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 292–308.

<sup>2</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13–16 i n.

<sup>3</sup> J. Ciechanowicz, *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995, s. 61.



systematyzują żywiolowo rozrastającą się materię prawa ochrony środowiska. Podstawy instrumentów prawnych skupione są też wokół pewnych zasadniczych wartości uznanych przez prawodawcę za ważne dla rozwoju systemu prawa. Do wartości takich w systemie prawa gospodarki odpadami można zaliczyć szeroko rozumianą prewencję. Instrumenty prawne gospodarki odpadami odwołują się ponadto do wspólnego przedmiotu i celu ochrony prawnej środowiska przed odpadami.

Powinniśmy także poznać mechanizm łączenia instrumentów prawnych w instytucje prawne. Skupiony jest on wokół treści pojęć prawnych. W ten sposób podstawowe funkcje instrumentów prawnych gospodarki odpadami są powiązane z systemem pojęć prawnych.

## 2. „GOSPODARKA ODPADAMI” JAKO POJĘCIE PRAWNE

Między poznaniem znaczenia pojęć prawnych i kształtującą się na tej podstawie wiedzą a praktyką ich stosowania istnieje wzajemne sprzężenie zwrotne. Z jednej strony poznanie i interpretowanie pojęć prawnych wyrasta głównie z potrzeb praktycznego ich stosowania i dopiero na pewnym etapie rozwoju danej dyscypliny prawa wydziela się w osobną część systemu prawa. Z drugiej strony poznawanie pojęć i będąca jego efektem wiedza stają się same nie tylko warunkiem, lecz także w pewnym sensie elementem struktury prawa oraz jego interpretacji. Zdaniem K. Opałka i J. Wróblewskiego, „pojęcia prawne są to, jak powiedzieliśmy, znaczenia terminów występujących w języku prawnym, w którym sformułowane są teksty prawa obowiązującego”<sup>4</sup>.

Takim pojęciem prawnym jest „gospodarka odpadami”. Treść tego pojęcia powinniśmy analizować w ramach systemu prawa gospodarki odpadami. Aktualnie obowiązujące normy prawne dotyczące postępowania z odpadami można nazwać

---

<sup>4</sup> K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 67.



systemem prawa gospodarki odpadami. Jedną z istotnych cech charakterystycznych tego systemu jest względna jednorodność tworzących go pojęć prawnych.

W strukturze systemu prawa gospodarki odpadami pojęcia prawne wchodzą w skład instytucji oraz instrumentów prawnych o szczególnie doniosłym znaczeniu. Są one traktowane jako podstawowe konstrukcje prawne, które są właściwe dla tego systemu. W prawoznawstwie przez konstrukcję prawną rozumie się „pewien element składowy instytucji prawnej w postaci określonego powiązania norm powtarzającego się w różnych instytucjach prawnych”<sup>5</sup>. Powinny one w jakiś sposób „płynąć z ustroju społeczno-politycznego, ze stosunków społecznych”<sup>6</sup>. Pojęcia prawne mają podstawowe znaczenia przy dokonywaniu wykładni systemowej instytucji prawnych związanych z gospodarką odpadami.

Wiedza o pojęciach prawnych jest związana przede wszystkim z opanowaniem niezbędnego przedmiotu prawa. Przedmiot prawa gospodarki odpadami obejmuje zespół podstawowych instytucji oraz instrumentów prawnych, które nauka prawa ochrony środowiska bada i studiuje celem poznania specyficznego charakteru norm i wypracowania niezbędnych zaleceń dla podmiotów uczestniczących w stosunkach prawnych wyznaczających ich prawa i obowiązki w postępowaniu z odpadami. Punktem wyjścia w analizie instrumentów prawnych reglamentacji powinno być wyjaśnienie treści pojęcia „gospodarka odpadami” w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r.<sup>7</sup> (u.o.).

Przez „gospodarkę odpadami” rozumie się wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.). Pobieżna analiza treści tego pojęcia pokazuje nam ścisły związek zachodzący między zakresem a treścią przedmiotu prawa gospodarki odpadami. Prawo gospodarki odpadami możemy traktować w najszerszym ujęciu, jako instrument realizacji celów

---

<sup>5</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 94.

<sup>6</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.



prawa ochrony środowiska w postępowaniu z odpadami. Tylko więc wyraźne i głębokie rozumienie przedmiotu prawa ochrony środowiska umożliwia wykrycie i poznanie istoty przedmiotu prawa gospodarki odpadami, który odzwierciedlony jest właśnie w treści pojęć prawnych.

Interpretacja prawa urzeczywistnia się bowiem w formie stosowania pojęć danego systemu prawa. Jak zauważa A. Podgórecki, dogmatyka prawa zajmuje się zagadnieniami równoważności, wykluczania się, krzyżowania, podrzędności i nadrzędności nazw oraz wzajemnym stosunkiem zdań, które składają się na zbiór pojęć i przepisów obowiązujących<sup>8</sup>. Słusznie też zauważa A. Peczenik, iż „do głównych zadań prawników należy nie tylko wykładnia prawa, lecz także jego systematyzacja tym potrzebniejsza, im bardziej chaotyczne i doraźne jest ustawodawstwo”<sup>9</sup>. W jego ocenie, w rozważaniach pojęciowych nie można przeto poprzestać na konstruowaniu sprawozdawczych definicji pojęć używanych w tekście, ale trzeba stworzyć cały system pojęć prawnych. Jest to działalność w znacznej mierze twórcza, a nie odtwórcza<sup>10</sup>. M. Górski zwraca uwagę na ważne źródło najważniejszych pojęć dotyczących gospodarowania odpadami w prawie polskim. Jego zdaniem, jednym z podstawowych celów zmian wprowadzonych w 2001 r. było uzyskanie zgodności przepisów prawa polskiego z wymaganiami wynikającymi z postanowień prawa wspólnotowego, „stąd i przepisy związane z gospodarowaniem odpadami oparte są na postanowieniach odpowiednich aktów wspólnotowych”<sup>11</sup>.

Zdecydowana większość pojęć systemu prawa gospodarki odpadami pojawiła się w prawie polskim w wyniku procesu harmonizacji polskiego prawa z prawem wspólnotowym. Bazą wzorcową siatki pojęciowej prawa gospodarki odpadami w prawie polskim są definicje występujące w dyrektywach prawa UE.

<sup>8</sup> A. Podgórecki, *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962, s. 25.

<sup>9</sup> A. Peczenik, *Wartość naukowa dogmatyki prawa*, ZNUJ CXXXVII, Prace Prawnicze, z. 26, Kraków 1966, s. 88.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 38.



Terminem powiązanim z pojęciem „gospodarka odpadami” jest pojęcie prawne „gospodarowanie odpadami”.

Na gruncie przepisów u.o., „gospodarka odpadami” i „gospodarowanie odpadami” – to wzajemnie przeplatające się pojęcia. Interpretacja treści tych pojęć przesądziła o tym, że rozpatrujemy je jako uzupełniające się metody zarządzania odpadami. W przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy<sup>12</sup>, gospodarowanie odpadami oznacza zbieranie, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów wraz z działaniami wykonywanymi w charakterze dealera lub brokera. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „pojęcie »zamierzony sposób gospodarki odpadami« ma konkretny, a nie abstrakcyjny charakter. Gospodarowanie odpadami zawsze jest związane z określonym terenem. Rozpatrując sprawę dotyczącą wniosku o wydanie pozwolenia na działalność związaną z gospodarką odpadami, organ nie może abstrahować od otoczenia, w którym taka działalność ma być prowadzona. 2. Jeżeli zasadniczym przeznaczeniem terenów jest budownictwo mieszkaniowe, to oczywistym jest, że w tak określonym zakresie nie mieści się prowadzenie działalności związanej z wytwarzaniem odpadów, bo ta ma stopień uciążliwości przekraczający poziom dopuszczalny na obszarze przeznaczonym pod budownictwo mieszkaniowe”<sup>13</sup>. Polski ustawodawca przez „gospodarowanie odpadami” rozumie 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 (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.). Zdaniem E. S. Kempy, gospodarkę odpadami charakteryzują następujące wielkości: 1) znajomość składu odpadów i strumieni przepływu

<sup>12</sup> Dz.U. UE. L 312 z 22.11.2008, s. 3–30.

<sup>13</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2191/11, LEX nr 1340213.



mas: objętościowe i masowe trendy zmian, 2) sposoby gromadzenia odpadów na nieruchomościach i metody ich zbiórki oraz wywozu, 3) przeróbka odpadów, zwyczaje i tradycje regionalne oraz 4) procesy wykorzystania (recykling) i unieszkodliwiania odpadów<sup>14</sup>. Autor ten uważa, że współczesną gospodarkę odpadami trzeba widzieć i rozpatrywać jako pewną całość<sup>15</sup>. Gospodarka odpadami nie była w przeszłości aż tak znaczącym problemem przy względnie niskich wskaźnikach liczbowych nagromadzenia odpadów, przy rozproszonym zasiedleniu oraz we względnie małych miastach. Zakres przedmiotowy definicji „gospodarowanie odpadami” w u.o. został poszerzony w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>16</sup>.

Z przytoczonych definicji i poglądów doktryny wynika, że zarówno gospodarka odpadami, jak i gospodarowanie odpadami są procesami zarządzania odpadami, które realizują cele instrumentów prawnych reglamentacji postępowania z odpadami.

### 3. FUNKCJA PREWENCYJNA INSTRUMENTÓW PRAWNYCH GOSPODARKI ODPADAMI

W ogólnym znaczeniu instrument oznacza układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu<sup>17</sup>. Zdaniem N. Gajl, instrument jest to więc układ pomagający w osiągnięciu zamierzonego celu. Termin instrument zbliża się, a nawet jest traktowany jako syno-

---

<sup>14</sup> E. S. Kempa, *Gospodarka odpadami stałymi w dużych miastach wczoraj – dziś – jutro*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001, s. 80.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. nr 185 poz. 1243 ze zm.

<sup>17</sup> W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1961, s. 224; E. Franus, *Rozwój rozumienia narzędzi przez uczniów*, Kraków 1967, s. 9.





nim pojęcia narzędzie<sup>18</sup>. J. Rotko, przeprowadzając klasyfikację instrumentów prawnych działania administracji w ochronie środowiska, wskazuje na szczególną rolę administracji w wypełnianiu zadań stojących przed współczesnym państwem<sup>19</sup>. Jego zdaniem, istnieje zasadnicza trudność w zdefiniowaniu terminu „instrument prawny”. Autor ten uważa, że „instrument prawny to sposób postępowania organu wynikający bezpośrednio lub pośrednio z prawa, służący realizacji zadań administracji publicznej”<sup>20</sup>. Autor ten podnosi, iż termin „instrument” powinien spełniać samodzielną rolę w praktyce administracyjnej oraz posiadać charakter materialnoprawny.

Cel, który ma być osiągnięty przy pomocy instrumentu prawnego, wynika najczęściej z zadania prawnego i obowiązku określonych przez prawodawcę w gospodarce odpadami. Ważną cechą każdego zadania prawnego jest odpowiednia konstrukcja celów związanych z jego realizacją. W prakseologii zadanie określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Zadanie obejmuje najczęściej przyszłe zdarzenie, które zostało przez jeden podmiot przedstawione i przekazane do realizacji drugiemu podmiotowi lub zespołowi osób<sup>21</sup>. Najważniejszym i zawsze naczelnym czynnikiem procesu decyzyjnego jest otrzymane do wykonania zadanie. Jest to pierwszy element każdego procesu decyzyjnego i jednocześnie cel dalszego działania, wynikającego z zadania realizowanego przy pomocy instrumentów prawnych. Z. Ziemiński uważa, że zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Tak rozumiane zadanie może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do określonego celu zasadniczego<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 12.

<sup>19</sup> J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998, s. 23.

<sup>20</sup> Tamże, s. 24.

<sup>21</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 283–284.

<sup>22</sup> Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 18–19.



Jeżeli wykonanie zadania wynikającego z instrumentu prawnego ma charakter obligatoryjny (a tak jest najczęściej), zobowiązany do jego wykonania musi podjąć określone czynności lub zachować się w sposób bierny. Instrument prawny, z którego wynika zadanie, może zawierać w swojej treści nakaz, zakaz działania lub powstrzymania się od działania w postępowaniu z odpadami. Zadania związane z gospodarką odpadami powinniśmy analizować jako system zadań wyznaczonych przez system przepisów prawa gospodarki odpadami oraz prawa ochrony środowiska.

Funkcja prewencyjna instrumentów prawnych gospodarki odpadami łączy w sobie te dwa obszary regulacji prawnej w sposób integracyjny. Pojęcie „funkcja” oznacza czynność, wykonywanie. Jest to zespół działań realizowanych zgodnie z jakąś metodą, która przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonego celu w gospodarce odpadami<sup>23</sup>. W zależności od sposobu takiego podziału można wyodrębnić rodzaje funkcji. Biorąc pod uwagę hierarchię realizowanych zadań w gospodarce odpadami, odróżnia się funkcje podstawowe od pomocniczych. Do funkcji podstawowych można zaliczyć czynności związane z realizacją zadań głównych w gospodarce odpadami. Takich jak np. zapobieganie powstawaniu odpadów. Funkcje pomocnicze obejmują te, które nie dotyczą zadań podstawowych i nie regulują funkcjonowania całości gospodarki odpadami, np. zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi. Zdaniem J. Zieleniewskiego, „kryterium odróżnienia jednej funkcji od innych, czyli stwierdzenia, że mamy do czynienia z odrębną funkcją, jest więc możliwość sformułowania zrozumiałego celu, mającego choćby podporządkowane, lecz względnie samodzielne znaczenie, do którego realizacji wystarczy dany zespół czynności”<sup>24</sup>. A. R. Radcliffe-Brown uważa, że pojęcie funkcji „stanowi roboczą hipotezę, dzięki której formułuje się szereg problemów ba-

---

<sup>23</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1978, s. 70.

<sup>24</sup> J. Zieleniewski, *O problemach organizacji*, Warszawa 1970, s. 119.



dawczych”<sup>25</sup>. Dla tego autora funkcja dowolnej powtarzającej się czynności to rola, którą pełni ona w całości życia społecznego, a więc jej wkład do utrzymania ciągłości strukturalnej<sup>26</sup>. I. Bogucka dokonała analizy pojęcia funkcji z uwzględnieniem sposobów rozumienia tego pojęcia na gruncie języka naturalnego i znaczenia występującego w literaturze prawniczej<sup>27</sup>. Jej zdaniem, „w poszukiwaniach własnej, wewnętrznej funkcji całego prawa dostrzec się da przede wszystkim aksjologiczny charakter prawa i chodzi w nich raczej o cele (funkcje złożone) prawa”<sup>28</sup>. W jej ocenie, należy w sposób odrębny rozpatrywać sytuacje, w których normatywne funkcje prawa są wyprowadzane i uzasadniane normatywną „naturą” prawa<sup>29</sup>. Różnorodność problematyki badawczej związanej z funkcjami prawa gospodarki odpadami dostrzegamy zwłaszcza w funkcji prewencyjnej jego instrumentów reglamentacji postępowania z odpadami.

Podstawową funkcją wszystkich instrumentów prawnych reglamentacji powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów. Odpady muszą być w sposób prewencyjny poddawane obróbce i usunięciu w sposób, który nie będzie stwarzał w przyszłości zagrożenia dla środowiska. Do tego potrzebne są oprócz dobrze skonstruowanych instrumentów prawnych, tak, że nowoczesne technologie i metody produkcji uwzględniające wymagania prawa gospodarki odpadami. W. Olczyk uważa, że zapobieganie degradacji środowiska z powodów uciążliwej emisji polega na reorganizacji procesów technologicznych jako bezpośrednich źródeł pyłów i gazów oraz stosowaniu odpowiednich urządzeń zatrzymujących wymienione zanieczyszczenia<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> A. R. Radcliffe-Brown, *O pojęciu funkcji w naukach społecznych*, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 195.

<sup>26</sup> Tamże, s. 192.

<sup>27</sup> I. Bogucka, *Funkcje prawa*, Zakamycze 2000, s. 94 i n.

<sup>28</sup> Tamże, s. 103.

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> W. Olczyk, *Oczyszczanie gazów odlotowych w instalacjach termicznej utylizacji odpadów*, T. J. Jaworski, T. Kolb, *Wskaźniki porównawcze oceny spalania paliw na bazie odpadów stałych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 741.



W. J. Mołoniewicz uważa, że wybór kierunków zapobiegania degradacji środowiska powinien być określony w oparciu o analizę kompleksowo ujętych przyczyn powstawania zagrożeń i ich skutków. Analiza ta stanowi podstawę dla opracowania założeń kompleksowej gospodarki odpadami<sup>31</sup>.

Prewencyjne zmniejszenie ilości odpadów może odbywać się także dzięki unikaniu ich wytwarzania i recyklingowi. Przepisy u.o. definiują zapobieganie powstawaniu odpadów jako środki zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające: a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu, b) negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi, c) zawartość substancji szkodliwych w produkcie.

Realizacja funkcji prewencyjnej powinna być także wynikiem kompleksowego podejścia do gospodarowania odpadami, które uwzględnia docelowo dużą redukcję ilości odpadów. Celem funkcji prewencji jest również zmniejszenie ilości odpadów i ich toksyczności w procesach produkcji oraz w gotowych wyrobach przy rozpatrywaniu całego ich cyklu istnienia albo całego okresu ich użytkowania<sup>32</sup>. W funkcji prewencyjnej chodzi o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów. Do funkcji prewencyjnej odwołuje się także orzecznictwo sądów administracyjnych. Zdaniem NSA, „gospodarka odpadami, zwłaszcza odpadami niebezpiecznymi, może w konkretnym przypadku oddziaływać negatywnie na sąsiednie nieruchomości, a to oznacza, że właściciel nieruchomości sąsiedniej, ma interes prawny, wynikający również z art. 140 k.c., w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zatwierdzenia programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi i zezwolenia na zbieranie odpadów, tym samym prawo do

---

<sup>31</sup> W. J. Mołoniewicz, *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976, s. 12.

<sup>32</sup> Zob. także, *Zapobieganie powstawaniu odpadów jest priorytetem* - rozmowa z J. Carrollem, dyrektorem zarządzającym Organizacji EUROPEN, OiŚ 2009, nr 6, s. 38–40.



uznania go za stronę w rozumieniu art. 28 k.p.a. i uczestniczenia w tym postępowaniu administracyjnym. W przypadku, gdy dany podmiot we wniosku o stwierdzenie nieważności powołuje się na interes prawny, który wywodzi z tytułu własności nieruchomości, organ obowiązany jest wszcząć postępowanie i dopiero wtedy poczynić ustalenia w celu ustalenia, czy podmiotowi temu przysługuje, czy też nie przysługuje przymiot strony, tym samym uprawnienie do skutecznego żądania stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji. Dopiero wyniki tych ustaleń będą rozstrzygały o dalszych czynnościach organu, które mogą prowadzić do umorzenia wszczętego postępowania, jeżeli podmiot nie będzie miał legitymacji do żądania stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji, bądź do prowadzenia postępowania nieważnościowego, które powinno zakończyć się decyzją o odmowie stwierdzenia nieważności, bądź stwierdzeniem nieważności kwestionowanej decyzji<sup>33</sup>.

Analizowana funkcja jest wyraźnie widoczna w konstrukcji prawnej zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt. Zgodnie z ww. zasadą w systemie prawa powinny funkcjonować instrumenty zapewniające prewencyjne zmniejszenie ilości wytwarzanych przez producenta odpadów. Jednym z takich instrumentów są programy zapobiegania powstawaniu odpadów. W załączniku nr 5 u.o. wskazane zostały przykłady środków służących zapobieganiu powstawaniu odpadów.

Należy także zauważyć, że art. 29 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE realizuje założenia zasady prewencji w instytucji prawnej programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Artykuł ten zawiera normę nakładającą na państwa członkowskie obowiązek opracowania nie później niż do dnia 12 grudnia 2013 r. programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Programy te powinny być zintegrowane z planami gospodarki odpadami, przewidzianymi, lub z innymi programami dotyczącymi polityki w dziedzinie środowiska, lub mogą funkcjonować jako odrębne programy. Funkcja prewen-

---

<sup>33</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 marca 2012 r., II OSK 20/11, LEX nr 1251896.



cyjna instrumentów prawnych reglamentacji w gospodarce odpadami jest podstawą hierarchii postępowania z odpadami.

#### 4. ZASADA REGLAMENTACJI W GOSPODARCE ODPADAMI

Zasada ogólna prawa wynika z uogólnienia jakiegoś zagadnienia (problemu), którego dotyczy jej treść. Zasada prawa jest kwintesencją treści normatywnej pojęć ogólnych systemu prawa. Te pojęcia posiadają znaczenie poznawcze i są jednocześnie instrumentem głębszego poznania zjawisk ogólnych w analizie prawa. Zasady ogólne są wykorzystywane do lepszego poznania i wykrycia specyficznych właściwości systemu prawa i jego instrumentów prawnych.

W prawie gospodarki odpadami relacje między posiadaczem a wytwórcą odpadów są przedmiotem reglamentacji, której granice wyznaczają zasady ogólne. W przepisach prawa gospodarki odpadami nie ma definicji pojęcia „reglamentacja”. Jest ono używane w różnych znaczeniach w zależności od celów, które zamierza się osiągnąć przy badaniu danego zagadnienia. A. Jaroszyński postrzega reglamentację jako element kompleksu zjawisk, które składają się na proces zarządzania gospodarką narodową. Autor, wskazując na miejsce reglamentacji w systemie gospodarowania, uważa, że „jest ona instrumentem zarządzania. W sobie właściwych formach zabezpiecza bowiem ona wykonywanie zadań produkcyjnych, wymiany towarowej, świadczenia usług itp. oraz realizuje zadania w zakresie rozwoju produkcji, budownictwa, transportu oraz innych działań gospodarki narodowej”<sup>34</sup>. Zasada reglamentacji w prawie gospodarki odpadami opiera się na założeniach teoretycznej koncepcji rozdziału dóbr przedstawionej przez S. Biernata. W swoich do-

---

<sup>34</sup> A. Jaroszyński, *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968, z. 10, s. 11. Zob. też Z. Rybicki, *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968, s. 282.



ciekaniach wyodrębnia on pojęcie i rodzaje instytucji prawnych rozdziału dóbr<sup>35</sup>.

W prawie gospodarki odpadami reglamentacja występuje jako zespół instrumentów funkcji reglamentacyjno-ochronnej prawa zapewniającego prawidłowy sposób postępowania z odpadami zgodnie z wymaganiami prawa ochrony środowiska. Oznacza ona w tym zakresie m.in. egzekwowanie prawem wyznaczonych obowiązków podmiotów uczestniczących w gospodarce odpadami<sup>36</sup>. Reglamentacja sprowadza się do działalności organów administracji publicznej polegającej na regulowaniu, porządkowaniu sposobów postępowania z odpadami. Celem tak rozumianej reglamentacji jest osiągnięcie stanu stabilnego uregulowania sposobów postępowania z odpadami poprzez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń i zezwoleń funkcjonujących w gospodarce odpadami. Zdaniem E. Zębek i M. Szwejkowskiej, „funkcja reglamentacyjno-ochronna prawa w odniesieniu do środowiska polega na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z jego zasobów [...]”<sup>37</sup>.

W hierarchii postępowania z odpadami instrumenty reglamentacji regulują i porządkują w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych zakres gospodarki odpadami. Reglamentacja, sterując gospodarką odpadami za pomocą przepisów prawa, zmienia wielkość lub jakość korzystania ze środowiska. Jej funkcjonowanie odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym są instrumenty prawne. Celem podstawowym jest zabezpieczenie stanu równowagi i bezpieczeństwa w gospodarce odpadami zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. Mechanizm funkcjonowania zasady reglamentacji jest też wyrazem funkcji prewencyjnej określającej sposoby i zakres legalnego postępowania z odpadami.

---

<sup>35</sup> S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, Łódź 1989, s. 108 i n.

<sup>36</sup> M. Jełowicki, *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986, nr 10, s. 13.

<sup>37</sup> E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 4, s. 65.



Wymagane zgody w gospodarce odpadami mają postać decyzji administracyjnych, wydawanych zgodnie z przepisami k.p.a. Zgoda będąca formalnie decyzją administracyjną jest na gruncie tych przepisów prawną formą reglamentacji sposobów korzystania ze środowiska w ramach korzystania szczególnego. Wymóg posiadania zgody wydawanej przez organy administracji jest też wyrazem funkcji organizatorskiej norm prawnych. Przejawia się ona m.in. w kształtowaniu zasad gospodarki odpadami. W ramach tej funkcji, zdaniem M. Górskiego, mieści się ustalanie proekologicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, określanie kryteriów „prawidłowości ekologicznej” wszelkich działań podejmowanych wobec środowiska, określanie kryteriów jakości środowiska, ustalenie zasad, form i rodzajów ograniczeń i zakazów w korzystaniu z określonych elementów środowiska, określenie zakresu i form państwowej edukacji ekologicznej<sup>38</sup>. Główne przyczyny wprowadzenia szczegółowej reglamentacji w regulacjach dotyczących gospodarki odpadami obejmują: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła oraz 2) redukcję łącznej ilości odpadów.

Reglamentacja ma na celu w szczególności: unikanie odpadów oraz zmniejszenie ich ogólnej ilości poprzez wprowadzanie technologii małoodpadowych. Zapobieganie powstawaniu odpadów u źródła ich wytwarzania jest przeciwieństwem metody „końca rury”. Instrumenty reglamentacji ukierunkowane są zasadniczo na działania prewencyjne dotyczące odpadów i procesu recyklingu. W przepisach u.o. brak jest unormowań dotyczących zgód na wytwarzanie odpadów. Wymagania formalno-prawne obejmujące wytwarzanie odpadów przez prowadzącego instalację znajdują się w ustawie p.o.ś.

---

<sup>38</sup> M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] M. Górski (red.), J. S. Kierzkowska, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006, s. 26.





## 5. POZWOLENIA I ZEZWOLENIA JAKO INSTRUMENTY REGLAMENTACJI W GOSPODARCE ODPADAMI

Zgody (decyzje) związane z gospodarką odpadami obejmują: 1) zezwolenie na zbieranie odpadów; 2) zezwolenie na przetwarzanie odpadów; 3) pozwolenie na wytwarzanie odpadów; 4) pozwolenie zintegrowane (art. 52 ust. 5 u.o.). Efektywność i skuteczność procesów postępowania z odpadami zależy od prawidłowego funkcjonowania instrumentów reglamentacji w gospodarce odpadami. Pozwolenie jest innym rodzajem aktu niż zezwolenie. Zezwolenie jest decyzją ograniczającą prawo prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej. Pozwolenie natomiast jako decyzja administracyjna nie jest warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej, ale określa wymogi prowadzenia działalności gospodarczej w określony sposób. Tym sposobem na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska jest użytkowanie instalacji. Ruch takiej instalacji powoduje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii.

Obowiązek uzyskania zezwolenia i pozwolenia musi być spełniony jeszcze przed podjęciem danej działalności. Pozwolenie, będąc decyzją administracyjną, potwierdza wypełnienie przewidzianych w ustawie warunków formalnych prowadzenia działalności. Jest to również decyzja, która ustala i precyzuje takie warunki w granicach przewidzianych w ustawie. Zgodnie z art. 18 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (u.o.s.d.g.)<sup>39</sup>, obowiązek uzyskania pozwolenia objęty jest zakresem dodatkowych wymagań skierowanych do przedsiębiorcy. Na gruncie przepisów dotyczących gospodarki odpadami pozwolenie warunkuje sposoby i metody wykonywania działalności gospodarczej.

Zezwolenie jest aktem administracyjnym reglamentującym możliwość podejmowania określonego rodzaju działalności. Wydawanie wspomnianych wyżej aktów jest jednym z najistotniejszych elementów funkcji zasady reglamentacji. Norma upoważniająca do działań reglamentacyjnych powinna precyzyjnie

<sup>39</sup> Tekst jedn.: z 2013 r. poz. 672 ze zm.



wskazywać, w imię ochrony jakiego interesu administracja ma wykonywać te działania. Zasada reglamentacji przewiduje stosowanie władczych instrumentów działania administracji publicznej. W ich ramach możemy wyodrębnić instrumenty indywidualne, które dotyczą konkretnych czy też oznaczonych osób lub też przedsiębiorców, oraz instrumenty generalne, które obowiązują każdego. Za pomocą władczych instrumentów działania, organ administracji determinuje i ogranicza zachowanie adresata.

Obowiązek uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów, jako pozwolenia emisyjnego, obciąża prowadzącego instalację.

Zmiany wprowadzone do ustawy p.o.ś. wiążące się z pozwoleniem na wytwarzanie odpadów są przeniesieniem dotychczasowego art. 18 ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. Polegają one głównie na wskazaniu dodatkowych wymagań, jakim powinien odpowiadać wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów (art. 184 ust. 2b p.o.ś.) oraz odnoszących się do treści pozwolenia na wytwarzanie odpadów (art. 188 ust. 2a p.o.ś.)<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 231 ust. 3 u.o. pozwolenia na wytwarzanie odpadów, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane. Jak wynika z art. 207 pkt 3–7 u.o. przepisy dotyczące pozwoleń na wytwarzanie odpadów zostały usunięte z u.o. i przeniesione do ustawy p.o.ś.

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest wymagane do wytwarzania odpadów: 1) o masie powyżej 1 Mg rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub 2) o masie powyżej 5000 Mg rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne (art. 180a p.o.ś.). M. Górski zwraca uwagę na to, że wymóg uzyskania pozwolenia emisyjnego na wytwarzanie odpadów (nowy art. 180a p.o.ś.) utrzymuje konieczność uzyskania takiej zgody w pozwoleniu zintegrowanym<sup>41</sup>. W myśl art. 181

---

<sup>40</sup> M. Górski, *Nowe przepisy o odpadach. Reglamentacja wytwarzania odpadów*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 3, s. 23.

<sup>41</sup> M. Górski, *Podmioty gospodarujące odpadami. Podstawowe obowiązki*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 5, 21.



ust. 4 p.o.ś. do pozwolenia zintegrowanego i pozwolenia na wytworzenie odpadów nie stosuje się art. 11 ust. 9 u.s.d.g. Przepis ten przewiduje fikcją prawną, według której nierozpatrzenie wniosku w terminie oznacza przyjęcie, że wydane zostało rozstrzygnięcie stwierdzające prawidłowość stanowiska wnioskodawcy. Z treści art. 11 ust. 9 u.s.d.g. wynika, że jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał on rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej.

Pozwolenie na wytworzenie odpadów jest tzw. decyzją związaną. Oznacza to, że organ może odmówić jego wydania tylko w razie zaistnienia okoliczności wyraźnie wskazanych w ustawie. Należy też zwrócić uwagę, że w katalogu przyczyn odmowy wydania pozwolenia, w odniesieniu do pozwoleń zintegrowanych oraz pozwoleń na wytworzenie odpadów, ustawodawca wprowadził przyczynę odmowy w postaci niezgodności z planami gospodarki odpadami<sup>42</sup>. Przepisy u.o. przewidują system decyzji dotyczących gospodarowania odpadami, obejmujący: 1) zezwolenie na zbieranie odpadów, 2) zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz 3) zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów<sup>43</sup>. Mogą być wydane odrębne zezwolenie na zbieranie odpadów i odrębne zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Istnieje także możliwość wydania zezwolenia łącznie na zbieranie i przetwarzanie. Jednak wymaga to wniosku posiadacza odpadów. Do zezwolenia łącznego są odpowiednio stosowane przepisy dotyczące obu zezwoleń sektorowych. Jednym z najważniejszych elementów gospodarowania odpadami jest zbieranie odpadów. Zezwolenie na zbieranie odpadów jest wydawane na wniosek posiadacza odpadów. Wniosek powinien zawierać elementy wymienione w art. 42 ust. 1 u.o.

Przez zbieranie odpadów rozumie się gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany cha-

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> K. Karpus, [w:] B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 132.



rakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.). Elementy treści zezwolenia na zbieranie odpadów określa art. 43 ust. 1 u.o.

Zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na wniosek posiadacza odpadów. Przetwarzanie oznacza procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie (art. 3 ust. 1 pkt 21 u.o.). Przez odzysk rozumie się jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.). M. Alaweli uważa, że odzysk może być realizowany przez: 1) ponowne wykorzystanie, w którym odpad kierowany jest do użytku w swej oryginalnej formie i w tym samym celu po ewentualnym oczyszczeniu, dezynfekcji i innych operacjach przywracających mu wartość użytkową, przykładem mogą być opakowania wielokrotnego użytku takie jak butelki szklane oraz pojemniki z tworzyw sztucznych; 2) przekształcenie – zmianę materiału komponentu w trakcie przetwarzania na nowy produkt, np. kompostowanie, fermentacja, odzysk biogazu ze składowisk, spalanie oraz 3) odzyskiwanie w procesie, którym materiał stanowiący dany składnik odpadów jest wykorzystywany przez obróbkę wstępną i obróbkę właściwą, w wyniku czego otrzymuje się ten sam materiał, ale może on mieć inną formę i służyć innemu celowi np. papier i tektura, stłuczka szklana, metale żelazne i nieżelazne oraz niektóre tworzywa sztuczne<sup>44</sup>.

W gospodarowaniu odpadami duże znaczenie praktyczne ma proces mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Proces ten, zdaniem K. Lelicińskiej-Serafin, określany jest jako zespół mechanicznych i biologicznych technik dostosowanych

---

<sup>44</sup> M. Alaweli, *Uwarunkowania ekonomiczne recyklingu odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 308.



do rozwoju przetwarzanych odpadów, których dobór i efektywność są podporządkowane celowi przetwarzania i sposobowi zagospodarowania produktów<sup>45</sup>. Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie obejmuje przeróbkę pozostałości odpadów komunalnych, odpadów niesortowanych i jakichkolwiek innych odpadów ulegających biodegradacji, które nie nadają się do kompostowania lub stabilizacji beztlenowej, w celu ich ustabilizowania i zmniejszenia objętości. Działania obejmujące mechaniczno-biologiczne przetwarzanie powinny być prowadzone w sposób minimalizujący wpływ emitowanych gazów na środowisko, a także odcieków na wody powierzchniowe i podziemne, oraz ograniczyć negatywny wpływ na zdrowie ludzi obsługujących instalację. M. Górski, analizując proces mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w świetle prawa, zwraca uwagę, że na gruncie u.o. nie funkcjonuje pojęcie przetwarzania mechaniczno-biologicznego jako formuła przetwarzania, która byłaby odrębnie definiowana i dookreślana przepisami szczegółowymi – co do cech i wymagań, jakie przy jej stosowaniu miałyby być przestrzegane<sup>46</sup>. Zagadnienia te regulują przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych<sup>47</sup>.

Unieszkodliwianie odpadów oznacza proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30 u.o.). Unieszkodliwianiu poddaje się te odpady, z których uprzednio wysegregowano odpady nadające się do odzysku (art. 18 ust. 7 u.o.).

---

<sup>45</sup> K. Lelecińska-Serafin, *Biofiltracja gazów z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007, s. 852.

<sup>46</sup> M. Górski, *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów w świetle prawa*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 6, s. 24.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1052.



## 6. PODSUMOWANIE

Analiza założeń metodologicznych dotyczących instrumentów prawnych gospodarki odpadami jest jednym z ważnych zadań pracy nauko-badawczej podejmowanej w teorii prawa ochrony środowiska. Ważność tej problematyki wynika stąd, że – po pierwsze – od jej właściwego ujęcia i naświetlenia w dużej mierze uzależnione są kierunki rozwoju nauki prawa ochrony środowiska, dobór ich tematyki badawczej, a także efektywność uzyskiwanych wyników dla procesu stosowania prawa ochrony środowiska.

Po drugie, w metodologicznych treściach nauki prawa ochrony środowiska, w pojęciach prawnych i twierdzeniach, znajdują najpełniejszy wyraz funkcje instrumentów prawnych.

Wreszcie, po trzecie, studia nad podstawowymi instrumentami prawa gospodarki odpadami pozwalają szerzej i głębiej zrozumieć mechanizmy rozwoju systemu prawa gospodarki odpadami. Z tych przede wszystkim względów w publikacji tej znalazła się obszerna problematyka metodologiczna obejmująca zarówno zagadnienia teoretyczne, jak i praktyczne, tj. dotyczące metod i technik badawczych właściwych dla analizy instrumentów prawnych gospodarki odpadami. Niniejsza publikacja została przygotowana z myślą o przyjsciu z pomocą Czytelnikowi w przyswojeniu tych treści, które dotyczą systemowego ujęcia prawa gospodarki odpadami.

Model prawny systemu instrumentów prawnych gospodarki odpadami powinien opierać się na zespole założeń metodologiczno-teoretycznych, które stanowią jego podstawę naukową. Teoria prawa ochrony środowiska wyznacza dwojaki rodzaj zadania związane z tworzeniem modelu prawnego systemu gospodarki odpadami: 1) dostarczenie wiedzy wskazującej determinanty uczestnictwa podmiotów w systemie gospodarowania odpadami, 2) zaproponowanie odpowiednich narzędzi prawnych postępowania z odpadami. Analiza tych założeń jest jednym z ważnych zadań pracy naukowo-badawczej podejmowanej w celu zbudowania modelu instrumentów prawnych. Podstawą takiego modelu są funkcje i zasady prawa. Obszar problemów systemowych, które zostały poruszone w tym



opracowaniu jest wielce zróżnicowany, wielopoziomowy i obejmuje swoim zakresem także inne instrumenty prawne ochrony środowiska. Stąd oczywista konieczność wyraźnej redukcji owej problematyki do obszaru bezpośrednio odnoszącego się do reglamentacji w gospodarce odpadami. Na treść niniejszej publikacji złożyły się w znacznej mierze wyniki prac naukowo-badawczych prowadzonych przez autora w latach 2012–2014; niektóre z tych wyników były fragmentarycznie publikowane.

## BIBLIOGRAFIA

- Alaweli M., *Uwarunkowania ekonomiczne recyklingu odpadów komunalnych*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kallisz–Poznań 2007.
- Biernat S., *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław, Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Bogucka I., *Funkcje prawa*, Zakamycze 2000.
- Ciechanowicz J., *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
- Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1961.
- Franus E., *Rozwój rozumienia narzędzi przez uczniów*, Kraków 1967.
- Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979.
- Górski M., J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2006.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
- Górski M., *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów w świetle prawa*, PK 2013, nr 6.
- Górski M., *Nowe przepisy o odpadach. Reglamentacja wytwarzania odpadów*, PK 2013, nr 3.
- Górski M., *Podmioty gospodarujące odpadami. Podstawowe obowiązki*, PK 2013, nr 5.
- Jaroszyński A., *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, PiP 1968, z. 10.
- Jełowicki M., *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986, nr 10.



- Kempa E. S., *Gospodarka odpadami stałymi w dużych miastach wczoraj – dziś – jutro*, [w:] R. Zarzycki (red.), *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Lelecińska-Serafin K., *Biofiltracja gazów z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
- Mołotowicz W. J., *Teoretyczne podstawy kompleksowej gospodarki odpadami*, [w:] H. Piotrowska (red.), *Odpady przemysłowe a ochrona środowiska*, Warszawa 1976.
- Olczyk W., *Oczyszczanie gazów odlotowych w instalacjach termicznej utylizacji odpadów*, [w:] *Efektywne zarządzanie gospodarką odpadami*, Kalisz–Poznań 2007.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Peczenik A., *Wartość naukowa dogmatyki prawa*, ZNUJ CXXXVII, „Prace Prawnicze”, z. 26, Kraków 1966.
- Podgórecki A., *Charakterystyka nauk praktycznych*, Warszawa 1962.
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.
- Radcliffe-Brown A. R., *O pojęciu funkcji w naukach społecznych*, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975.
- Rakoczy B. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rotko J., *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998.
- Rybicki Z., *Administracyjno-prawne zagadnienia gospodarki planowej*, Warszawa 1968.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Zębek E., Szejnkowska M., *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, PiŚ 2007, nr 4,
- Zieleniewski J., *O problemach organizacji*, Warszawa 1970.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, nr 12.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.

**Kontakt e-mail:**

Pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl

