

## **WYBRANE PROBLEMY GOSPODAROWANIA ODPADAMI W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ DEKLARACJI RIO+20 „PRZYSZŁOŚĆ, JAKĄ CHCEMY MIEĆ”**

Problematyka zrównoważonego rozwoju podejmowana jest przez wielu przedstawicieli nauk.<sup>1</sup> Rozważania naukowe na temat zrównoważonego rozwoju prowadzone są nie tylko w kontekście prawnym, ale również w aspekcie społecznym, gospodarczym czy filozoficznym.<sup>2</sup> Fakt, iż zainteresowanie zrównoważonym rozwojem ma miejsce od wielu lat nie oznacza, że podejmowanie kolejnych badań jest nieuzasadnione. Wręcz przeciwnie, wydaje się, że propagowanie szeroko pojętych działań, w tym naukowych, na rzecz zrównoważonego rozwoju jest konieczne w kontekście stale rosnącego rozwoju gospodarczego świata.

Problematyka zrównoważonego rozwoju obejmuje wiele istotnych zagadnień.

W pierwszej kolejności można wskazać na aspekt prawno–organizacyjny zrównoważonego rozwoju o zasięgu lokalnym, krajowym, regionalnym i światowym.<sup>3</sup>

Następnie wskazać należy na rolę gospodarki poszczególnych państw w aspekcie kreowania zasady zrównoważonego rozwoju poprzez propagowanie zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego.

Oprócz tego należy podkreślić, że istotną rolę w kształtowaniu i realizacji zrównoważonego rozwoju pełni również sektor przedsiębiorstw, gdzie przedsiębiorstwa o różnym profilu działania wykorzystują zasoby naturalne i gospodarują nimi.

- 
- 1 Zob. np. Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim*, [w:] *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok 2004; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; J. Ciechanowicz–McLean, *Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform*, C. Mik (red.), Toruń 2004; M.C. Cordonier Segger, A. Khalfan, *Sustainable Development Law, Principles, Practices & Prospects*, Oxford 2004; B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Warszawa 2002; K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 2; B. Rakoczy, *Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, t. 1. *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, B. Poskrobko (red.), Białystok 2009; D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006.
  - 2 Zob. J. Nazarko, M. Dobrzyński, *Zrównoważony rozwój – podejście holistyczne*, [w:] *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne i międzynarodowe*, E. Czech (red.), Warszawa 2006, s. 17.
  - 3 Zob. E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej*, [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, S. Czaja (red.), Wrocław 2005, s. 227–248.

Wreszcie zagadnienie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii ma znaczący wpływ na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń, a tym samym rozwój gospodarczy w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Przedmiotem opracowania będzie pierwsze ze wspomnianych zagadnień, mianowicie aspekt prawny zrównoważonego rozwoju. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na wybrane problemy gospodarowania odpadami. Kwestia ta ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale przede wszystkim praktyczne, bowiem od tego, jak prawodawca kształtuje poszczególne instrumenty prawne, zależy funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw i społeczności lokalnych, a w efekcie również gospodarki poszczególnych państw i stanu środowiska. Jako że gospodarowanie odpadami może mieć znaczące oddziaływanie na stan środowiska, ustawodawca przewidział wiele instrumentów zapobiegających ingerencji podmiotów gospodarujących odpadami w stan równowagi przyrodniczej oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.<sup>4</sup>

W tym miejscu należy podkreślić, że zrównoważony rozwój ma bardzo szeroki aspekt i ma wiele czynników, które pozornie mogą mieć niewiele wspólnego ze środowiskiem i z racjonalnym wykorzystywaniem jego zasobów. Chodzi tutaj o gospodarowanie odpadami. W tym kontekście źle pojęte rozumienie zrównoważonego rozwoju może powodować efekty odwrotne od tych zamierzonych. Ustawodawca przewidział w przepisach wiele instytucji chroniących środowisko w procesie gospodarowania odpadami, zwracając jednocześnie uwagę na to, by nie hamować rozwoju gospodarczego i nie blokować działania podmiotów zajmujących się gospodarką odpadami.

W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione założenia dokumentów, które mają znaczący wpływ na rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju. W szczególności zostanie zwrócona uwaga na aspekt prawny wybranych instytucji w gospodarce odpadami w kontekście rozwoju przedsiębiorstw zajmujących się tym działem gospodarki. Nie bez znaczenia jest też aspekt realizacji zasady zrównoważonego rozwoju przez organy administracji publicznej podejmujące decyzje na podstawie przepisów regulujących problematykę gospodarowania odpadami.

Zgodnie ze wskazaniem Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025<sup>5</sup> „(...) podejmowanie decyzji i realizacja polityk i programów zrównoważonego rozwoju spoczywać będą w rękach administracji państwowej, samorządów, podmiotów gospodarczych i obywateli. Swoboda podejmowania tych decyzji powinna być jednak ograniczona do działań legalnych, zgodnych z interesem pań-

---

4 Zob. art. 3 pkt 50 *in fine* ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., tj.

5 Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025. Wytyczne dla resortów, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999; powoływana dalej jako: Strategia.

stwa i społeczeństwa oraz z kierunkami wyznaczonymi przez Strategię Rozwoju Zrównoważonego Polski”<sup>6</sup>. Według założeń Strategii należy zagwarantować swobodę działań gospodarczych. Swoboda ta powinna wyrażać się w równym dostępie do zasobów przez podmioty państwowe, sektor prywatny i jednostki, równą odpowiedzialność za stan tych zasobów, bezpieczeństwo społeczeństwa, środowiska, kultury i tradycji, dostęp do informacji, do procesów decyzyjnych i do wymiaru sprawiedliwości.<sup>7</sup>

Ażeby móc zrealizować założenia Strategii, muszą one zostać ujęte w ramy prawne, tj. założenia powinny być realizowane przez obowiązujące przepisy międzynarodowe, europejskie i polskie. Rozwój przepisów powinien być zgodny z zasadami i kierunkami rozwoju zrównoważonego. Ponadto, rozwój prawa powinien iść w kierunku m.in.: znacznego polepszenia jednoznaczności uwarunkowań, a tym samym ograniczenia swobody interpretacji przepisów, usankcjonowania instytucji, instrumentów ekonomicznych, finansowych i innych niezbędnych dla realizacji procesu zrównoważonego rozwoju, zgodności z podjętymi i planowanymi zobowiązaniami międzynarodowymi wiążącymi prawnie i deklaracyjnymi.<sup>8</sup> Wskazane założenia powinny znaleźć również odzwierciedlenie w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej i sądy.<sup>9</sup>

W tym miejscu należy wskazać na założenia opinii Komitetu Regionów,<sup>10</sup> w której wskazuje się,<sup>11</sup> że m.in. należy dążyć do wzmożenia wysiłków na rzecz upowszechniania dobrych przykładów zrównoważonego rozwoju miast. Istnieje duże zapotrzebowanie na zintegrowane i systemowe podejście do procesów planowania i podejmowania decyzji. Dobre zarządzanie na szczeblu miast, planowanie przestrzenne, systemy gospodarowania, w tym odpadami to wszystko są dziedziny, w których należy skupić się na właściwym stosowaniu przepisów. Wzrost populacji miejskiej istotnie zwiększa popyt na produkcję i dostawę towarów, na przykład artykułów spożywczych; zwiększa także zapotrzebowanie na związane z tym gospodarowanie produktami odpadowymi i odpadami.

Z punktu widzenia polityki UE, jednym z najważniejszych celów polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego jest promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych

6 Strategia..., *op. cit.*, s. 25. Opracowanie Strategii wynikało z rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski.

7 *Ibidem*, s. 25. Zob. szerzej: S. Kozłowski, Kompleksowa ocena ochrony środowiska do roku 2020–2025 i ocena minimalnych potrzeb inwestycyjnych oraz działań, [w:] Strategia rozwoju Polski do roku 2025, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2001.

8 *Ibidem*, s. 26.

9 Zob. szerzej: J. Sozański, Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002, s. 92.

10 Opinia Komitetu Regionów „wkład władz lokalnych i regionalnych UE w konferencję ONZ w 2012 roku w sprawie zrównoważonego rozwoju (Rio+20)” – 2012/C 54/07; dalej: opinia Komitetu Regionów.

11 *Ibidem*, pkt I A. 8–9.

problemów środowiska naturalnego (art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>12</sup> (TFUE)).

W kontekście założeń polityki UE w opinii Komitetu Regionów wskazano również, że należy podejmować na szczeblu globalnym działania wspierające rozwój sektora przedsiębiorstw zorientowanego na środowisko.<sup>13</sup> Z kolei zgodnie z założeniami Strategii rola administracji państwowej, a przede wszystkim samorządów, musi polegać na tworzeniu warunków atrakcyjnych dla przedsiębiorstw do podejmowania działań zmierzających do działania na rzecz środowiska.<sup>14</sup> Z tego wynika, że również przedsiębiorcy powinni uczestniczyć w procesie zmierzającym do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego – art. 191 ust. 1 TFUE. Jednak ich działanie jest synergicznie uzależnione od realizacji m.in. założeń zrównoważonego rozwoju przez organy administracji publicznej w procesie stosowania prawa, np. w procedurze wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności.

Założeniem Szczytu Ziemi 2012, określanego mianem Rio+20, było m.in. wzmocnienie politycznych zobowiązań do działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, ocena dokonanych postępów, oszacowanie istniejących luk we wdrażaniu założeń z poprzednich Szczytów Ziemi oraz wyznaczenie nowych wyzwań. Tematami przewodnimi konferencji były: zielona gospodarka w kontekście zrównoważonego rozwoju i zwalczania ubóstwa oraz ramy instytucjonalne zrównoważonego rozwoju.

Realizacja wskazanych ram instytucjonalnych spoczywa na organach stosujących prawo. Poszczególne państwa powinny posiadać na tyle wydolny system stosowania prawa, ażeby w efekcie móc zrealizować założenia zrównoważonego rozwoju. Założenia te przejawiają się w tworzeniu instytucji prawnych, np. w prawodawstwie unijnym, których obowiązek transpozycji spoczywa na poszczególnych państwach.

Po Szczycie Ziemi +20 w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>15</sup> podkreślono, jak ważne jest wdrożenie polityki efektywności wykorzystania zasobów oraz ekologicznego zarządzania odpadami. Dlatego też wskazano, że poszczególne państwa powinny zobowiązać się do dalszego zmniejszenia ilości odpadów, ponownego wykorzystania i recyklingu oraz zwiększenia odzysku energii z odpadów. Wezwano też do wdrożenia kompleksowego systemu zarządzania odpadami w aspekcie krajowym i lokalnym poprzez podjęcie wszelkich możliwych środków w celu zapobiegnięcia niesolidnej gospodarce odpadami niebezpiecznymi i ich nielegalnemu składowaniu, szczególnie w krajach, w których zdolność do radzenia sobie z tymi odpadami jest ograniczona, aby być zgodnym ze zobowiązaniami UE w ramach międzynarodowych instrumentów.

12 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

13 *Ibidem*, I A. 27.

14 Strategia..., *op. cit.*, s. 28.

15 RES/66/288, motyw 218 i n.

W opracowaniu uwaga zostanie zwrócona na kilka aspektów wydania decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju i zasady prewencji oraz powoływania się na nie przez organy administracji publicznej w uzasadnieniu decyzji o odmowie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów.

W dniu 23 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.<sup>16</sup> W art. 42 ust. 1 oraz art. 42 ust. 3 i 4 tej ustawy ustawodawca postanowił, że zezwolenie na zbieranie odpadów wydaje się na wniosek posiadacza odpadów. Wniosek zawiera m.in. wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do zbierania.<sup>17</sup> W przypadku, gdy określenie rodzajów odpadów jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, właściwy organ może wezwać wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów.<sup>18</sup> Ponadto ustawodawca w art. 42 ust. 4 ustawy o odpadach stanowi, że do wniosku o zezwolenie na zbieranie odpadów dołącza się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy 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,<sup>19</sup> o ile jest wymagana.

Bardzo często organ właściwy dla wydania decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów wzywa wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów. Wezwanie organ argumentuje koniecznością dbałości o stan środowiska powołując się na zasadę zrównoważonego rozwoju i zasadę prewencji bez bliższego określenia zagrożeń, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach. Zagrożenia te mają mieć wpływ na życie lub zdrowie ludzi oraz na środowisko. Ustawodawca wyraźnie precyzuje więc, że zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju ma na uwadze i środowisko, i życie oraz zdrowie człowieka. Ustawodawca zdecydował się na dodatkowe wymogi nakładane na przedsiębiorców, jednak zgodnie z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz z zachowaniem trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, zwracając uwagę na życie i zdrowie człowieka zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Przepis ten wyraźnie wyważa „zderzenie” jednej wartości, jaką jest człowiek i środowisko oraz drugiej, jaką jest prowadzenie działalności gospodarczej. Jednak ustawodawca nie doprowadza do zablokowania działalności, która jednak może potencjalnie negatywnie wpływać na środowisko, lecz to ograniczenie formułuje w sposób umożliwiający wykonywanie tej działalności.

Ponieważ art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach przewiduje wezwanie do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów tylko w odniesieniu do zagrożenia, jakie te odpady mogą powodować dla środowiska i w przypadku, gdy

16 Dz.U. z 2013 r., poz. 21; dalej: ustawa o odpadach.

17 Zob. art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach.

18 Zob. art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach.

19 Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

określenie rodzaju odpadów jest niewystarczające do ustalenia tego zagrożenia, organ powinien ograniczyć się do wezwania w zakresie podania tych danych w stosunku do odpadów niebezpiecznych, bo tylko takie mogą z racji swoich właściwości powodować ewentualne zagrożenia.<sup>20</sup>

Żądanie organu przedstawienia właściwości i składu odpadów objętych wnioskiem o zezwolenie na ich zbieranie wymaga wykazania przez organ przesłanki określonej w art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach, a więc wskazania, dlaczego – w stosunku do odpadów o konkretnych kodach – określenie rodzaju odpadu nie jest wystarczające do ustalenia zagrożenia dla środowiska oraz jakie właściwości i skład chemiczny odpadów budzi wątpliwości organu. Organ w swoim wezwaniu powinien uzasadnić ten aspekt. Jeśli tego nie robi, narusza art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach z powodu braku sprecyzowania swego wezwania. W tym miejscu trzeba wskazać, że w wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 września 2004 r.<sup>21</sup> podkreślił, że żądanie przedstawienia właściwości i składu chemicznego odpadów może być sformułowane jedynie, gdy określenie samego rodzaju odpadów nie jest wystarczające dla ustalenia zagrożeń, jakie mogą powodować odpady niebezpieczne, a to oznacza, że organ obowiązany jest wykazać, iż informacja taka jest niezbędna.

Paradoksalnie nieraz zasada prewencji i zrównoważonego rozwoju może stać się poważnym hamulcem w procesie prowadzenia działalności gospodarczej. Opacznie zrozumiana zasada zrównoważonego rozwoju może wręcz prowadzić do skutków przeciwnych od tych, które założył ustawodawca, ponieważ w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie może uzyskać zezwolenia, bez którego nie jest w stanie prowadzić żadnej działalności, może zdarzyć się, że ten ostatni będzie ryzykował i będzie kontynuował działalność bez zezwolenia. W takich okolicznościach zdrowie i życie człowieka obecnych oraz przyszłych pokoleń może zostać zagrożone. Zatem powoływanie się przez organy na zasadę zrównoważonego rozwoju, rozumianą jako ogólne hasło, może prowadzić do skutków, które przez organy środowiskowe w ogóle mogą zostać nie zauważone.

Innym przykładem instrumentu, którego założeniem jest zrównoważona ochrona środowiska jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, która może okazać się niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów.

Jak wcześniej wskazano, ustawodawca w art. 42 ust. 4 ustawy o odpadach stanowi, że do wniosku o zezwolenie na zbieranie odpadów dołącza się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy 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, o ile jest wymagana.

20 Zob. szerzej K. Szuma, Z problematyki zbierania i magazynowania odpadów, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3, s. 15 i n.

21 Sygn. akt IV SA/Wa 9/04, publ. w bazie orzeczeń NSA: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

W sytuacji, gdy baza magazynowa wnioskodawcy istnieje od pewnego czasu i nie wymaga zbudowania i zorganizowania od podstaw, a także jeżeli powstała legalnie przed wejściem w życie przepisów nakładających obowiązek przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko oraz jeżeli wnioskodawca posiadał już wcześniej decyzję na zbieranie odpadów, kolejne zezwolenie na zbieranie odpadów wiąże się więc z kontynuacją działalności, a nie jej rozpoczęciem. Istniejąca infrastruktura służyć więc będzie jako kontynuacja już prowadzonej działalności w niezmienionym kształcie. W związku z tym nie ma obowiązku występowania o żadną z decyzji określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Jednocześnie, jeżeli wnioskodawca nie ma zamiaru podejmowania się żadnych zadań inwestycyjnych, dla których jakkolwiek z tych decyzji byłaby wymagana, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie trzeba dołączać do wniosku o zezwolenie na zbieranie odpadów. Ustawodawca wprost przewidział, że taka decyzja powinna być załączona, ale tylko „(...) o ile jest wymagana” (art. 42 ust. 4 *in fine* ustawy o odpadach).

W tym miejscu trzeba wskazać na art. 60 ustawy z dnia 3 października 2008 r. – przepis zawarty w dziale zatytułowanym „Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000”. Reguluje on m.in. problematykę przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w przypadku realizacji planowanych przedsięwzięć. Na podstawie art. 60 wskazanej wcześniej ustawy wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,<sup>22</sup> które w § 3 ust. 1 pkt 81 stanowi, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się: punkty do zbierania lub przeładunku odpadów, w tym złomu. Przepis ten, jak i całe rozporządzenie dotyczy inwestycji planowanej, a nie istniejącej, i to takiej, co do której inwestor ubiega się o jedną z decyzji określonych w art. 72 ust. 1 ustawy. *A contrario* nie jest dopuszczalne uzależnianie wydania decyzji innej niż w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji od warunku przedstawienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.<sup>23</sup>

Wskazane rozporządzenie nie ma zastosowania do takiego przypadku, w którym wnioskodawca występuje o wydanie decyzji na zbieranie odpadów, gdy nie planuje ani budowy punktu zbierania odpadów, ani zmiany użytkowania terenu. Stąd nie zachodzą podstawy do żądania od wnioskodawcy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.<sup>24</sup> Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest instrumentem mającym na celu takie dostosowanie przedsięwzięć oddziałujących na środowisko, aby przedsięwzięcia te w sposób zrównoważony współfunkcjonowały w środowisku, w którym żyje człowiek.

22 Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397.

23 Zob. szerzej K. Szuma, Z problematyki..., *op. cit.*, s. 22 i n.

24 *Ibidem*, s. 23.

Ustawodawca w związku z tym wprowadził do ustawy o odpadach przepis, w którym można żądać decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako załącznika do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów, ale tylko wtedy, jeżeli ta pierwsza decyzja jest wymagana. Ustawodawca tym samym zadbał i o środowisko, i o szybkość, jak też sprawność postępowania prowadzącego do wydania decyzji o zezwoleniu na zbieranie. Tym samym ustawodawca nie blokuje prowadzenia działalności gospodarczej. Jednakże tylko właściwe stosowanie przepisów przez organy administracji publicznej może doprowadzić do prawidłowego wdrożenia zasady zrównoważonego rozwoju. Będzie stanowiło to realizację zasady zrównoważonego rozwoju ujętej w Strategii, gdzie określono, że rozwój przepisów powinien być zgodny z zasadami i kierunkami rozwoju zrównoważonego. Ponadto, rozwój prawa powinien iść w kierunku m.in.: znacznego polepszenia jednoznaczności uwarunkowań, a tym samym ograniczenia swobody interpretacji przepisów przez organy administracji publicznej i sądy.<sup>25</sup>

Trzeba też wskazać na jeszcze jeden niezwykle interesujący aspekt, który pojawia się w postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na zbieranie odpadów. Poniższa analiza przepisów wskazuje również, że sam ustawodawca różnie postrzega zasadę zrównoważonego rozwoju i konieczność dbania o środowisko w kontekście działalności przedsiębiorstw. Po Szczycie Ziemi + 20 w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ RES/66/288 (motyw 218 i n.) podkreślono, że poszczególne państwa powinny zobowiązać się do podjęcia wszelkich możliwych środków w celu zapobiegnięcia niesolidnej gospodarce odpadami niebezpiecznymi i ich nielegalnemu składowaniu. Założenie to niesie ze sobą szeroką treść i na pewno jest również związane ze sposobem określenia warunków prowadzenia działalności gospodarowania odpadami w ustawodawstwie danego państwa.

W tym miejscu należy wskazać na postanowienia dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.<sup>26</sup> W Preambule<sup>27</sup> tej dyrektywy wskazano, że zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi jest niezbędne w celu wzmocnienia integracji narodów Europy oraz promowania zrównoważonego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego. Należy uwzględnić zrównoważony zestaw środków, w tym ukierunkowaną harmonizację, współpracę administracyjną. Przy czym koordynacja krajowych systemów ustawodawczych powinna gwarantować wysoki stopień integracji prawnej Unii oraz wysoki poziom ochrony celów leżących w ogólnym interesie, w tym ochronę środowiska naturalnego.<sup>28</sup> W związku z tym, elementem zrównoważonego rozwoju jest też zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej świadczonej przez przedsiębiorców. W kontekście ochrony

25 *Strategia...*, *op. cit.*, s. 26.

26 Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 36–68.

27 Motyw nr 1 dyrektywy 2006/123/WE.

28 Motyw nr 7 dyrektywy 2006/123/WE.



środowiska i dążenia do realizacji założeń Strategii w tworzeniu warunków atrakcyjnych dla przedsiębiorstw do podejmowania działań zmierzających do działania na rzecz środowiska, należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 13 powołanej dyrektywy oraz na art. 11 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>29</sup> będący implementacją przepisów unijnych.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust 1 dyrektywy 2006/123/WE procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń powinny być przejrzyste, podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i muszą gwarantować wnioskodawcom, że ich wnioski będą rozpatrzone w sposób obiektywny i bezstronny.

Prawodawca unijny wymaga, aby wnioski o wydanie zezwoleń były rozpatrywane możliwie najszybciej, a w każdym razie w rozsądnym terminie, który jest ustalany i podawany z wyprzedzeniem do wiadomości publicznej. W przypadku nieotrzymania odpowiedzi w terminie ustalonym lub przedłużonym zgodnie z art. 13 ust. 3 dyrektywy 2006/123/WE, uznaje się, że zezwolenie zostało udzielone. Odmienne postanowienia mogą być stosowane, gdy jest to uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, w tym uzasadnionym interesem stron trzecich (art. 13 ust. 4 dyrektywy 2006/123/WE).<sup>30</sup>

Wskazać trzeba na art. 13 ust. 4 dyrektywy 2006/123/WE, który został implementowany do polskiego porządku prawnego w art. 11 ust. 9 sdg. Przepis ten (art. 11 ust. 9 sdg) stanowi, że „Jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej”. Powyższa kategorię regulacja nie wymaga wykładni i nie rodzi żadnych wątpliwości: we wszystkich sprawach z zakresu działalności gospodarczej nierozpoznanie wniosku przedsiębiorcy w terminie skutkuje wydaniem milczącej zgody, chyba że specjalny przepis ustawy odrębnej skutek taki wyłącza. Inna wykładnia przeczyłaby zresztą dyrektywie 2006/123/WE.

Art. 11 ust. 9 sdg został wprowadzony ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>31</sup> W tej ustawie przewidziano też w ustawach szczególnych wyjątki od art. 11 ust. 9 sdg, zgodnie z zezwoleniem dopuszczonym przez prawodawcę unijnego w art. 13 ust. 4 zd. 2 dyrektywy 2006/123/WE. I tak, art. 11 ust. 9 sdg został wyłączony np. w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności gospodarczej przewidzianych (przykładowo): w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawie o ochronie zwierząt, ustawie o ochronie osób i mienia czy ustawie prawo lotnicze. Spośród ustaw, w których wprowadzono wyjątki od art. 11 ust. 9 sdg znalazły się też – na co

29 Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., t.j.; powoływana dalej jako: sdg).

30 W ten sposób zob. też: K. Szuma, Realizacja roszczeń wobec administracji publicznej za naruszenie przepisów prawa ochrony środowiska, [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2013, w druku.

31 Dz.U. z 2010 r. Nr 47, poz. 278 ze zm.

należy zwrócić uwagę – ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Wyłączenia stosowania art. 11 ust. 9 nie zawarto natomiast w nieobowiązującej już ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach i to, pomimo że jest ona jedną z ustaw ewidentnie wymienionych w art. 75 s.d.g. i to obok, co należy podkreślić, takich ustaw jak np. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 75 ust. 1 pkt 4 s.d.g.).

Mając na uwadze powyższe nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, że art. 11 ust. 9 s.d.g. miał zastosowanie do zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów przewidzianych w ustawie o odpadach z 2001 r.

W tym miejscu trzeba dodać, że potwierdził to dobitnie sam ustawodawca w nowej ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, gdzie w art. 41 ust. 10 zawarł wyłączenie stosowania art. 11 ust. 9 s.d.g. (którego uprzednio nie było): „Do zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie stosuje się przepisu art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.13)”.

Wskazać trzeba, tak jak to zostało wcześniej podkreślone, że sam ustawodawca nieraz zmienia stanowisko w kontekście priorytetów, które obiera w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Przed wejściem w życie ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. nie było w ustawie o odpadach zastrzeżenia, że art. 11 ust. 9 s.d.g. nie stosuje się do postępowań w sprawie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów. Jednak w aktualnym stanie prawnym takie zastrzeżenie się znalazło. W art. 41 ust. 10 ustawy o odpadach postanowiono, że: „Do zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie stosuje się przepisu art. 11 ust. 9 s.d.g.”.

Zatem w aktualnym stanie prawnym ustawodawca daje pierwszeństwo ochronie środowiska oraz życia i zdrowia człowieka, a dopiero później promuje trwały postęp gospodarczy i społeczny.

Podsumowując powyższe rozważania trzeba wskazać, że zasada zrównoważonego rozwoju ma bardzo szeroki zakres i często tematyka z pozoru nie mająca wiele wspólnego z tą zasadą właśnie na niej się opiera.

Istotą zrównoważonego rozwoju jest pogodzenie racji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Zatem dąży się do osiągnięcia trzech podstawowych celów, tj.: ekonomicznych, które dzięki zastosowaniu instrumentów prawnych polegają na umożliwieniu podejmowania działalności, jednak takich, które nie degradują środowiska; społecznych, które nastawione są na ochronę życia i zdrowia człowieka przy jednoczesnym umożliwieniu prowadzenia działalności ingerującej w środowisko; środowiskowych, polegających na powstrzymaniu degradacji środowiska oraz eliminacji potencjalnych i faktycznych zagrożeń pochodzących z prowadzenia działalności, takiej jak gospodarowanie odpadami.

Uwzględniając z kolei priorytety Unii Europejskiej w zakresie zrównoważonego rozwoju, władze państw członkowskich powinny skupić uwagę m.in. na reali-

zacji postulatów w zakresie wprowadzania w życie instrumentów prawnych, których stosowanie umożliwi wprowadzenie w życie założeń zrównoważonego rozwoju.<sup>32</sup> W konsekwencji wszelkie działania w tym zakresie winny charakteryzować się spójnym i przejrzystym działaniem oraz potrzebą uwzględniania kontekstu globalnego oraz kierowaniem się „zasadą równowagi”, co oznacza integrowanie różnorodnych celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Podstawowym postulatem powinno być stosowanie zasady polegającej na symbiotycznym funkcjonowaniu poszczególnych podmiotów.<sup>33</sup> Z tego powodu ustawodawca wprowadził omówione instrumenty w zakresie gospodarowania odpadami. Pozwalają one zsynchronizować zazwyczaj uciążliwą działalność, jaką jest gospodarowanie odpadami z ochroną środowiska i funkcjonowaniem w nim człowieka. Z drugiej jednak strony omówiona instytucja tzw. milczącej zgody funkcjonująca w gospodarce odpadami do początku 2013 r. pokazuje, że ustawodawca nie hamuje prowadzenia działalności gospodarczej w imię realizacji postulatu pełnej ochrony środowiska. Zmienia się tylko punkt widzenia, tzn. ustawodawca z jednej strony ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej, z drugiej strony, uznając, że ułatwienie to nie jest proporcjonalne do narażonego dobra, jakim jest środowisko, zmienia priorytety i w obecnym stanie prawnym wyeliminował instytucję milczącej zgody z dziedziny prowadzenia działalności w zakresie zbierania odpadów.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce odpadami oznacza również proces systematycznego wprowadzania rozwiązań nie tylko technologicznych, ale przede wszystkim prawnych, które w sposób strategiczny zapewniają ochronę środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozwiązania prawne powinny dążyć do wprowadzenia przepisów jednoznacznych, dających gwarancję przewidywalnego ich zastosowania przez organy.

## BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim, [w:] Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego, Białystok 2004.
- Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.
- Van Calster G., Berwin S.J., Deketelaere K., The Intergovernmental Conference and Greening the EU-Treaty, „European Environmental Law Review”, Amsterdam 1998.
- Ciechanowicz–McLean J., Zasada zrównoważonego rozwoju w europejskim i polskim prawie ochrony środowiska, [w:] Unia Europejska w dobie reform, C. Mik (red.), Toruń 2004.
- Cordonier Segger M.C., Khalfan A., Sustainable Development Law, Principles, Practices & Prospects, Oxford 2004.

32 Por. G. Van Calster, S.J. Berwin, K. Deketelaere, The Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty, „European Environmental Law Review”, Amsterdam 1998, s. 14.

33 A. Zalewski, Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Warszawa 2007, s. 82 i n.

- Kośmicki E., Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej, [w:] Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie, S. Czaja (red.), Wrocław 2005.
- Kozłowski S., Kompleksowa ocena ochrony środowiska do roku 2020–2025 i ocena minimalnych potrzeb inwestycyjnych oraz działań, [w:] Strategia rozwoju Polski do roku 2025, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2001.
- Nazarko J., Dobrzyński M., Zrównoważony rozwój – podejście holistyczne, [w:] Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne i międzynarodowe, E. Czech (red.), Warszawa 2006.
- Opinia Komitetu Regionów „wkład władz lokalnych i regionalnych UE w konferencję ONZ w 2012 roku w sprawie zrównoważonego rozwoju (Rio+20)” – 2012/C 54/07.
- Piontek B., Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, Warszawa 2002.
- Pyć D., Prawo zrównoważonego rozwoju, Gdańsk 2006.
- Rakoczy B., Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów, t. 1. Problemy ogólnopństwowe i sektorowe, B. Poskrobko (red.), Białystok 2009.
- Równy K., Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2000, nr 2.
- Sozański J., Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025. Wytyczne dla resortów, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.
- Szuma K., Realizacja roszczeń wobec administracji publicznej za naruszenie przepisów prawa ochrony środowiska, [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2013, w druku.
- Szuma K., Z problematyki zbierania i magazynowania odpadów, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 3.
- Zalewski A., Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Warszawa 2007.

**SELECTED ISSUES ON WASTE MANAGEMENT IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF THE RIO+20 DECLARATION “THE FUTURE WE WANT”**

The subject of this analysis is the legal aspect of the sustainable development principle and special consideration has been given to selected issues on waste management. It is hard to ignore the implementation aspect of sustainable development by public administration bodies which decide in compliance with laws governing the area of waste management. Therefore, the analysis covers this problem taking into account the Rio+20 Declaration. It has been emphasised that the systemic introduction of not only technological solutions but primarily legal ones, as these strategically ensure environmental protection, should take place in compliance with the sustainable development principle. The drafters of such legal solutions should strive to enact unambiguous laws which would guarantee their predictable application by public administration bodies.

Keywords: sustainable development principle, Rio+20 Declaration “The Future We Want”, waste collection permits