

Renata Sosnowska-Noworól

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

OCENA WYMAGAŃ PRAWNYCH STAWIANYCH GOSPODARCE ODPADAMI I KIERUNKI PLANOWANYCH ZMIAN

Streszczenie: W artykule dokonano ogólnego przeglądu wymagań prawnych stawianych gospodarce odpadami. Opisano nową dyrektywę ramową w sprawie odpadów. Poruszono również kwestie planowanej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – ustawy ściśle powiązanej z gospodarką odpadami na poziomie lokalnym. W pracy odpad potraktowano jako „zasób”. Zdefiniowano „właściciela” i „posiadacza odpadów”, którzy jako „zanieczyszczający” zobowiązani są do ponoszenia kosztów związanych z oddziaływaniem odpadów na środowisko. Odniesiono się też do problemów w systemie stanowiącym opłat, selektywnego zbierania odpadów oraz zagadnienia biodegradacji odpadów. Wskazano na potrzebę równoczesnego uczestnictwa w rozwiązywaniu tych problemów administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, naukowców oraz obywateli jako wytwórców odpadów.

Słowa kluczowe: kompleksowe, gospodarowanie, odpady, wymagania, prawne.

1. Wstęp

W czasie, gdy wszyscy gorączkowo poszukują dróg wyjścia z kryzysu gospodarczego ogarniającego powoli cały świat, zagadnienie racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych nabiera nowego, szerszego znaczenia. Warto więc przy tej okazji po raz kolejny spojrzeć na problem pełnego wykorzystania tego, co zostało sklasyfikowane pojęciowo jako nieprzydatne, a co ma jednak jeszcze pewną wartość, czyli na odpady. W artykule tym zasygnalizowane zostaną główne wymagania prawne warunkujące gospodarowanie odpadami, ze szczególnym zwróceniem uwagi na najnowsze i planowane ich zmiany. Dla przejrzystości ogólny przegląd przepisów podzielony został na wymagania prawa europejskiego i prawa polskiego oraz na grupy wymagań dotyczących odpadów komunalnych i niebezpiecznych, które są obecne w strumieniu zarówno odpadów komunalnych, jak i odpadów przemysłowych.

Według Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy odpad to „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz się pozbywa, zamierza się

pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany” (art. 3 pkt 1)¹. Odczytując to wprost, należy stwierdzić, że odpad został określony jako rzecz zbędna, przeszkadzająca jej właścicielowi, lub rzecz, która może stać się dla tego właściciela, względnie dla innych, osób niebezpieczna.

Jednak zgodnie z poszanowaniem istoty zrównoważonego rozwoju (ujętej w art. 1 *Prawa ochrony środowiska* oraz w art. 1 ust. 1 ustawy o odpadach)² i wynikających z niej: zasady prewencji i reguły ostrożności (ujętych już w traktacie rzymskim z 1957 r., a później w traktacie amsterdamskim z 1997 r.) oraz zasady „zanieczyszczający płaci” (PPP – *Polluter Pays Principle* jako naczelnej zasady polityki ochrony środowiska) – odpadami należy gospodarować racjonalnie przy przestrzeganiu wymogów rachunku sozoeconomicznego.

Z jednej strony nie można pozwolić na kompletne zaśmiecenie i zdegradowanie otaczającej nas przyrody, z drugiej – nie sposób opóźniać nieuchronnych technologiczno-technicznych zmian towarzyszących rozwojowi cywilizacji. Dla zachowania równowagi potrzebny jest konsensus. Istniejące i planowane zmiany w prawie europejskim i prawie polskim mają właśnie służyć zbudowaniu pożądanego kompromisu.

2. Wybrane zagadnienia prawa europejskiego

Przywołana we wstępie nowa dyrektywa ramowa ustanawia hierarchię postępowania z odpadami (art. 4 ust.1), która ma stanowić „kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami”³. Dla uzyskania jak najlepszego efektu środowiskowego należy przede wszystkim zapobiegać powstawaniu odpadów. Dlatego zanim powstaną odpady, należy stosować środki wpływające na zmniejszenie ich ilości, w tym zabiegi sprzyjające wydłużeniu żywotności produktów, a także niwelujące niekorzystne oddziaływanie powstałych odpadów na środowisko, w tym na zdrowie ludzkie, lub ograniczające zawartość w materiałach i produktach substancji szkodliwych.

Drugie po zapobieganiu w hierarchii postępowania jest „przygotowanie do ponownego użycia” rozumiane jako procesy odzysku polegające na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach których produkty lub ich składniki, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do ponownego wykorzystania bez jakichkolwiek dodatkowych czynności przetworzenia wstępnego.

Trzecim w kolejności priorytetem jest recykling, czwartym zaś „inne metody odzysku, np. odzysk energii”. Ostatnim sposobem postępowania z odpadami jest ich „unieszkodliwianie”. „Szczególną ideą dyrektywy jest tworzenie środków prawnych

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, tekst jednolity DzU 2008 nr 25, poz. 150 z późn. zm.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego...

promujących ideę „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzanych odpadów i do wykorzystania odpadów jako zasobów⁴. Państwa członkowskie Wspólnoty zostały zobowiązane do „zapewnienia, aby ich właściwe organy opracowywały co najmniej jeden plan gospodarki odpadami” (art. 28 ust. 1)⁵, który to plan łącznie lub w częściach składających się na niego ma pokryć cały obszar geograficzny danego kraju. Ponadto nie później niż do 12 grudnia 2013 r. państwa członkowskie mają opracować programy zapobiegania powstawaniu odpadów (art. 29 ust. 1)⁶. Programy te muszą być zintegrowane ze wspomnianymi wcześniej planami gospodarki odpadami.

Filozofia zintegrowanego podejścia do kwestii przeciwdziałania ujemnemu oddziaływaniu przemysłu na środowisko ukształtowała się w Unii Europejskiej wcześniej – w końcu lat 90. Dyrektywa Rady 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli (popularnie – ze skrótu od angielskiego tytułu – Dyrektywa IPPC)⁷ zobowiązała kraje członkowskie do zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska wywołanym przez przemysł. Ponadto w wspomnianym dokumencie określone zostały zasady co do wydawania pozwoleń zintegrowanych dla „instalacji przemysłowych”, których działalność może wyrzucić znaczny wpływ na środowisko. Polityka zintegrowanego podejścia usankcjonowana Dyrektywą IPPC zakłada ukierunkowywanie przemysłu (przez zastosowanie odpowiednich instrumentów prawnych, w tym systemu kontroli) na tworzenie i wybór „przyjaznych środowisku” technologii.

Z koncepcją tą koresponduje wprowadzona w art. 8 nowej dyrektywy ramowej „rozszerzona odpowiedzialność producenta”. Zasada ta przewiduje podjęcie przez państwa członkowskie środków prawodawczych obejmujących „przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania”⁸. Jednocześnie państwa członkowskie mogą stosować środki zachęcające do uwzględniania zmniejszenia negatywnego oddziaływania produktów na środowisko już w fazie ich projektowania. Nowa dyrektywa ramowa wprowadza również do uzyskania w horyzoncie do 2020 r. zwiększenie wagowe do minimum 50% poziomu odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z gospodarstw domowych i podobnych do odpadów z gospodarstw domowych.

Istotne jest również wprowadzenie utraty statusu odpadu (art. 6⁹), która następuje w wyniku poddania określonych rodzajów odpadów procesowi odzysku, w tym

⁴ M. Górski, *Projekt nowej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Definicje podstawowych pojęć*, „Przegląd Komunalny. Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2008 nr 12, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań, s. 43.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego...

⁶ Tamże.

⁷ Dyrektywa Rady 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli z 24.09.2996 r.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego...

⁹ Tamże.

recyklingowi. Dotyczy to np. odpadów opakowaniowych. W dokumencie pojawia się także pojęcie produktu ubocznego. „Produkt uboczny to substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich wytwarzanie”¹⁰. Warto również wspomnieć o wprowadzonych w tej dyrektywie dwóch nowych pojęciach „dealera” i „brokera” odpadów, rozumianych jako uczestnicy procesu gospodarowania odpadami, oraz o wyróżnieniu tzw. wstępnego magazynowania jako czynności poprzedzającej zbieranie odpadów.

W zakresie odpadów niebezpiecznych dyrektywa¹¹ przewiduje ich kontrolę (art. 7), zakaz mieszania (art. 18) oraz oznakowanie (art. 19). Ponadto dodatkowe obwarowania zostały wprowadzone dla olejów odpadowych (art. 21). Odnośnie do kosztów stosuje się przywołaną już we wstępie zasadę „zanieczyszczający płaci”, co oznacza, że „koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez ich pierwotnego wytwórcę lub przez obecnego lub przez poprzednich posiadaczy” (art. 14 ust. 1). Adekwatnie do rozszerzonej odpowiedzialności producenta „państwa członkowskie mogą postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną, oraz że dystrybutorzy produktów mogą częściowo ponosić te koszty” (art. 14 ust. 2).

Art. 31 przewiduje – zgodnie z zasadą partnerstwa – udział społeczeństwa przez dostęp ogółu mieszkańców do opracowanych już planów gospodarki odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów oraz możliwość ich uczestnictwa w opracowaniu nowych. Na transpozycję przepisów nowej dyrektywy państwa członkowskie mają czas do 12 grudnia 2010 r.

3. Gospodarka odpadami w prawie polskim

Podstawowe pojęcia o odpadach, ich rodzaje oraz zasady gospodarowania nimi określa przyjęta w 2001 r. ustawa o odpadach. Akt ten z założenia skupił się na zagadnieniach związanych wyłącznie z odpadami. Szersze ujęcie aspektów środowiskowych zawarte zostało w *Prawie ochrony środowiska*¹². Ogólne zasady postępowania z odpadami sprecyzowane zostały w rozdziale drugim ustawy o odpadach¹³, która jest zgodna z przepisami *Prawa ochrony środowiska*.

System gospodarowania odpadami przyjęty w Polsce uwzględnia w pierwszej kolejności postanowienia przepisów wspólnotowych, następnie aktów o charakterze ogólnym (jak *Prawo ochrony środowiska*), a w dalszej kolejności aktów szczegóło-

¹⁰ M. Górski, *Projekt ...*, s. 42.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego...

¹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony...*

¹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jednolity DzU 2007 r. nr 39, poz. 251 z późn. zm.

wych, jak ustawa o odpadach czy też ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach regulująca gospodarkę odpadami komunalnymi¹⁴.

Ustawa o odpadach ustala następujące podstawowe zasady gospodarowania odpadami, przy „uwzględnieniu powszechnej hierarchii działań:

- zapobieganie powstawaniu odpadów,
- ograniczenie powstawania odpadów oraz ich uciążliwości dla ludzi i środowiska,
- odzysk z odpadów substancji, przedmiotów i produktów wraz z ich wykorzystaniem,
- unieszkodliwianie odpadów, z wyłączeniem składowania,
- składowanie odpadów¹⁵.

Przy czym gospodarowanie odpadami jest pojęciem bardzo szerokim, obejmującym zarówno zbieranie odpadów, ich transport, odzysk i unieszkodliwianie, jak i nadzór nad wszystkimi wymienionymi działaniami oraz nad miejscami, w których odpady poddane zostają unieszkodliwieniu (por. art. 3 ust. 3 pkt 1¹⁶). Najważniejsze, aby przyjęty sposób postępowania z odpadami nie stwarzał zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska i jednocześnie był ukierunkowany na wykorzystanie odpadów lub na odzyskanie z nich przydatnych materiałów, a nawet energii. Działania te określone zostały mianem odzysku (art. 3 ust. 3 pkt 9). Zagadnienie to jest zapewne kluczowe dla całokształtu gospodarowania odpadami. Odzysk pozwala na oszczędne, a więc efektywne gospodarowanie surowcami oraz ograniczenie emisji szkodliwych substancji do środowiska. Istotny jest też fakt, że brak skutecznych „zapór reglamentacyjnych” dla gospodarowania odpadami, a szczególnie dla ich odzysku, może prowadzić do poważnych naruszeń, a nawet do nielegalnego handlu tym „szkodliwym towarem”.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o odpadach¹⁷ podstawowy obowiązek, obciążający każdego posiadacza odpadów, to „obowiązek gospodarowania odpadami w zgodzie z wymaganiami ustawy, zasadami gospodarowania odpadami, wymaganiami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami¹⁸”. Przy czym posiadaczem odpadów rozumianym zgodnie z art. 3 (ust. 3 pkt 13) jest każdy, kto faktycznie włada odpadami, w tym ich wytwórca. Podkreślić należy, że nawet gospodarowanie odpadami komunalnymi wytworzonymi we własnym gospodarstwie domowym obwarowane jest określonymi obowiązkami, ponieważ zgodnie z art. 25 (ust. 2) posiadacz odpadów może je przekazać wyłącznie podmiotom, które uzyskały zezwolenie właściwego organu na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami, chyba że działalność taka nie wymaga uzyskania zezwolenia. W myśl tej ustawy dla

¹⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity DzU 2005 nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

¹⁵ M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego ustawodawstwa*, Futura Grzegorz Łuczak, Poznań 2005, s. 49.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach...

¹⁷ Tamże.

¹⁸ M. Górski, *Gospodarowanie...*, s. 69.

podjęcia działalności w zakresie gospodarowania odpadami konieczne jest więc uzyskanie na tę działalność zgody. Przede wszystkim dotyczy to zezwoleń na wytwarzanie odpadów, ich zbieranie lub transport, odzysk lub unieszkodliwianie.

Z kolei – zgodnie z art. 17 ustawy o odpadach – pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest zobowiązany uzyskać ich wytwórca, jeśli prowadzi instalację i wytwarza ponad 1 tonę odpadów niebezpiecznych rocznie lub ponad 5 tysięcy ton rocznie odpadów innych niż niebezpieczne. Pozostali wytwórcy odpadów muszą:

- uzyskać decyzję zatwierdzającą program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, jeśli wytwarzają ich ponad 100 kg rocznie,
- przedłożyć informację o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami, jeżeli ich ilości wynoszą rocznie mniej niż 100 kg dla odpadów niebezpiecznych lub więcej niż 5 ton odpadów innych niż niebezpieczne.

Właściwym organem dla wydawania takich pozwoleń i decyzji oraz do przyjmowania przedkładanych informacji jest starostwo lub marszałek województwa – dla przedsięwzięć lub instalacji, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy *Prawo ochrony środowiska*¹⁹.

Zbieranie odpadów jest każdym działaniem, które poprzedza ich transport do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania. Przede wszystkim polega ono na umieszczeniu odpadów w pojemnikach, ich segregowaniu i magazynowaniu. Odróżnić należy czynności podobne (a nawet identyczne), gdy nie poprzedzają one przemieszczania odpadów, a stanowią pierwsze ogniwa w procesie ich odzysku lub unieszkodliwiania. Takie zróżnicowanie jest istotne ze względu na rodzaj pozwolenia, którym dana działalność jest reglamentowana.

Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów ma charakter decyzji administracyjnej, określającej:

- rodzaj i ilość odpadów przewidywanych do odzysku lub unieszkodliwiania w okresie roku,
- miejsce i dopuszczone metody odzysku lub unieszkodliwiania odpadów,
- dodatkowe warunki prowadzenia działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, jeżeli wymaga tego ich specyfika (odpady niebezpieczne, potrzeba zachowania wymagań ochrony życia, zdrowia ludzi lub ochrony środowiska),
- miejsce i sposób magazynowania odpadów,
- czas obowiązywania zezwolenia.

Zezwolenie wydaje starosta lub marszałek województwa – dla przedsięwzięć lub instalacji, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

Zezwolenie na zbieranie lub transport odpadami winno określać:

- rodzaj odpadów przewidywanych do zbierania lub transportu,
- oznaczenie obszaru prowadzenia działalności,

¹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo...*

- miejsce i sposób magazynowania odpadów,
- sposób i środki transportu odpadów,
- dodatkowe warunki prowadzenia działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów, jeżeli wymaga tego specyfika odpadów (odpady niebezpieczne lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia, zdrowia ludzi lub ochrony środowiska),
- czas obowiązywania zezwolenia.

Zezwolenie to wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zbierania w przypadku zbierania odpadów lub właściwy ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania prowadzącego działalność w przypadku transportu odpadów.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na uwarunkowane prawnie systemowe podejście do wszelkich czynności w zakresie gospodarowania odpadami. W jednym i w drugim zezwoleniu określone są rodzaj odpadów oraz szczególne warunki dla odpadów mogących mieć negatywny wpływ na ludzi i środowisko. Ponadto w obu zezwoleniach obowiązkowe jest określenie miejsca i sposobu magazynowania odpadów. W obydwu tych procesach, choć różnią się one w zasadniczy sposób, wyróżnione zostały jednakowe ogniwa.

Zasady upraszczające procedurę uzyskiwania stosownych zezwoleń zawarte zostały w art. 31 i art. 32 ustawy o odpadach. Polega to na objęciu wszystkich działań wymagających zgody organu administracyjnego jedną decyzją. Stosując się do wspomnianych artykułów ustawy, można uzyskać pozwolenie na wytwarzanie odpadów, którego treść będzie zawierała pozwolenie na działania w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbiórki lub transportu odpadów. W przypadku szczególnym treść takich zezwoleń może zostać zawarta w decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami niebezpiecznymi. Aby uzyskać tę decyzję, należy złożyć odpowiednio zmodyfikowany wniosek. Można również uzyskać zezwolenia na odzysk i unieszkodliwianie odpadów, których elementami będą zezwolenia na zbiórkę lub transport odpadów. W takim przypadku „decyzją podstawową” będzie zezwolenie na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów. Przepisy zawarte odpowiednio w art. 31 i 32 ustawy o odpadach nie modyfikują zasad dotyczących ustalania właściwości organu wydającego decyzję.

Zintegrowanemu podejściu do gospodarowania odpadami można w sposób literalny przyporządkować obowiązek uzyskania tzw. pozwolenia zintegrowanego przez prowadzących instalacje wskazane w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z lipca 2002 r.²⁰ Zgodnie z wymaganiami *Prawa ochrony środowiska* pozwolenie zintegrowane „określa dopuszczalne granice wszelkich oddziaływań na środowisko oraz wymagania, jakie powinny zostać spełnione przez instalację jako całość, w kontekście oddziaływania na wszelkie elementy środowiska”²¹.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, DzU 2002 nr 122, poz. 1055.

²¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo...*

Wspomniane rozporządzenie²² do instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego zalicza też pewne instalacje związane z gospodarowaniem odpadami, które mogą powodować znaczne zagrożenia dla środowiska:

1) odzysku lub unieszkodliwiania, z wyjątkiem składowania, odpadów niebezpiecznych, o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę,

2) termicznego przekształcania odpadów komunalnych, o zdolności przetwarzania ponad 3 tony na godzinę,

3) unieszkodliwiania, z wyjątkiem składowania, odpadów innych niż niebezpieczne, o zdolności przetwarzania ponad 50 ton na dobę,

4) składowania odpadów, z wyłączeniem odpadów obojętnych, o zdolności przyjmowania ponad 10 ton odpadów na dobę lub całkowitej pojemności ponad 25 000 ton,

5) unieszkodliwiania lub odzysku padłych lub ubitych zwierząt lub odpadowej tkanki zwierzęcej, o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę.

Pozwolenie zintegrowane wydane w odniesieniu do wszystkich innych instalacji wskazanych w rozporządzeniu oczywiście będzie zawierać w swojej treści zgodę na wytwarzanie odpadów, niezależnie od ich ilości i rodzaju (czyli niezależnie od tego, jaka forma tej zgody byłaby wymagana na podstawie ustawy o odpadach, wyłącza bowiem obowiązek uzyskania takiej zgody)²³.

Magazynowanie odpadów reguluje art. 63 ustawy o odpadach²⁴. Dopuszcza on magazynowanie odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwiania, z wyjątkiem składowania, jeśli jest to uzasadnione procesami technologicznymi lub organizacyjnymi i nie przekracza terminów wynikających z zastosowania tych procesów, nie dłużej jednak niż na 3 lata. Jest ono dozwolone na podstawie zezwolenia na wytwarzanie odpadów lub na podstawie decyzji o gospodarowaniu odpadami. Natomiast odpady przeznaczone do składowania mogą być magazynowane jedynie w celu zbierania odpowiedniej ich ilości do transportu na składowisko, nie dłużej jednak niż przez 1 rok (art. 63 ust. 4²⁵).

4. Nowe rozwiązania w zakresie regulacji dotyczących odpadów komunalnych

Postępowanie z odpadami komunalnymi określa Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach²⁶. Ustawa ta wymienia zarówno obowiązki właścicieli nieruchomości, jak i zadania gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku na ich terenie. Zgodnie z zapisami tego aktu prawnego „prowadzenie

²² Rozporządzenie Ministra Środowiska...

²³ Por. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami...*, s. 82.

²⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach...

²⁵ Tamże.

²⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości...

przez podmioty inne niż gminne jednostki organizacyjne działalności polegającej na odbiorze od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych, a także opróżniania zbiorników bezodpływowych, transportu nieczystości ciekłych, możliwe jest na podstawie zezwolenia udzielonego przez wójta²⁷.

Zezwolenie ma postać decyzji administracyjnej. Jest ono udzielane każdemu podmiotowi, który spełni określone przez wójta, burmistrza lub prezydenta wymagania. W założeniu miało to zapewnić gminom wpływ na to, w jaki sposób będą realizowane zadania ustawowo je obciążające. Priorytetowe jest tu oczywiście określenie wymagań co do środków do wykonania usługi oraz należytego jej poziomu. Właśnie w tym zezwoleniu należy umieścić warunki techniczne, np. liczbę jednostek specjalistycznej floty wywozowej, sprecyzować wymagania co do zorganizowania selektywnej zbiórki (tym bardziej że art. 10 ustawy o odpadach traktuje ją nazbyt ogólnie) oraz wskazać miejsca unieszkodliwiania.

Warto w tym miejscu odnieść się do aktualnie toczącej się dyskusji nad projektem nowelizacji ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach²⁸. Wspólny projekt Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz resortów infrastruktury i środowiska zakładający, że w obrębie województwa tylko jeden podmiot będzie utylizować odpady, zaskarbił sobie już rzeszę zwolenników, ale ma też poważną grupę oponentów.

W grupie pierwszych są przedsiębiorcy, którzy w propozycji ministerstwa upatrują szanse dla nowoczesnych projektów inwestycyjnych, gwarantujących w przyszłości ograniczenie ilości odpadów składowanych. Pozwoli to na wywiązanie się z nałożonych przez Wspólnotę limitów ograniczenia składowania odpadów ulegających biodegradacji czy też limitów odzysku produktów opakowaniowych, jak również zapewni efektywność przedsięwzięć przez zabezpieczenie postępowania na te instalacje strumienia odpadów o wymagalnej wielkości.

Wśród oponujących znalazł się Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który kwestionuje projekt nowelizacji. Za podstawę argumentacji swojego stanowiska przyjął możliwość powstania monopolu na rynku odpadowym. Pomysł nowelizacji jest osadzony na podobnych rozwiązaniach przyjętych w innych krajach uzyskujących dobre rezultaty w poziomie ograniczenia ilości odpadów składowanych w stosunku do odpadów odzyskiwanych, takich jak Francja, Portugalia, Niemcy, Węgry i Szwecja.

Projekt zakłada wyłanianie podmiotów z wyłącznym prawem do unieszkodliwiania w ramach prawa o zamówieniach publicznych. Ważne jest, aby założenie, że istotna dla tego wyboru będzie najlepsza technologia. Dobrym rozwiązaniem wydaje się również planowane ustanowienie nad wyłonionym operatorem nadzoru Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie prowadzenia przez niego rze-

²⁷ M. Górski, *Gospodarowanie...*, s. 85.

²⁸ *Założenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi*, Projekt z dnia 28 października 2008, www.mrr.gov.pl w dniu 18 maja 2009 r.

telnej analizy finansowej, w której winna zostać uwzględniona dostępność cenowa. Jako bezpośrednią przyczynę zamiaru ustawowego wprowadzenia praw wyłącznych ministerstwo podaje brak możliwości rozwiązania problemów związanych z niewystarczającą liczbą instalacji do odzysku i unieszkodliwieniem odpadów (poza składowaniem), głównie dla wspomnianych wyżej odpadów biodegradowalnych, jak również zahamowanie (a właściwie regres) w selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych, w tym występujących w nich odpadów niebezpiecznych. Dodatkowym argumentem jest bardzo mała aktywność gmin w działaniach ukierunkowanych na tworzenie związków gmin i porozumień międzygminnych, które realizowałyby regionalną gospodarkę odpadami²⁹.

5. Odpady niebezpieczne

Sposób postępowania z odpadami niebezpiecznymi nie został w ustawodawstwie polskim wydzielony w odrębnym akcie. Według B. Kozłowskiej odpady niebezpieczne „stanowią poważny problem w gospodarce odpadami. Do gospodarowania nimi stosuje się te same główne zasady hierarchii postępowania co dla wszystkich innych odpadów (art. 5- 7 ustawy o odpadach). Podejmując działania, należy tak je planować, projektować i prowadzić, by zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać (utrzymywać na najniższym poziomie) ich ilość oraz negatywne oddziaływanie na środowisko, w czasie zarówno wytwarzania, jak i użytkowania produktów oraz po zakończeniu ich użytkowania. Następnym obowiązkiem związanym z tym, że nie można było zapobiec ich powstaniu, jest zapewnienie odzysku, a w stosunku do tych, których nie można było poddać temu procesowi, wymagane jest podjęcie różnych form skutecznego unieszkodliwiania”³⁰.

Pojęcie odpadów niebezpiecznych nie ma właściwie jasnej definicji, choć istotę tej kategorii przybliży art. 3 ust. 2 ustawy o odpadach w powiązaniu z jej załącznikami nr 2, 3 i 4³¹. Ustawa ta rozstrzyga kwestie z nimi związane przy okazji regulowania sposobów postępowania z innymi odpadami. Najczęściej jest to doprecyzowanie tego pojęcia poprzez zaostrenie obowiązków wytwórców oraz posiadaczy. Dotyczy to zakazu mieszania, dopuszczenia mieszania i transportu odpadów niebezpiecznych (art. 11), uzyskania pozwoleń (art. 17 ust. 2), sposobu zatwierdzania programów gospodarki odpadami niebezpiecznymi i egzekwowania przestrzegania ich postanowień (art. od 19 do 23). Jednocześnie cały rozdział V tej ustawy poświęcony został szczególnym zasadom gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów. Mowa tu o PCB (definicja w art. 3 ust. 3 pkt 12 ustawy o odpadach), olejach odpadowych, ba-

²⁹ M. Kryszkiewicz, *Nie będziemy płacić więcej za wywóz śmieci*, „Gazeta Prawna”, 15.04.2009, Infor Biznes Sp. z o.o., Warszawa.

³⁰ B. Kozłowska, *Gospodarka odpadami niebezpiecznymi ze strumienia odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2008 nr 10, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań, s. 72.

³¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach...

teriach, akumulatorach, odpadach medycznych i weterynaryjnych, komunalnych osadach ściekowych (obwarowania dotyczące punktów skupu metali bardziej niż z niebezpiecznego charakteru tego rodzaju odpadów wynikają z konieczności ustanowienia dodatkowych barier dla działalności przestępczej w zakresie dewastacji i kradzieży elementów metalowych z różnych konstrukcji i instalacji).

Wytwórcą odpadów niebezpiecznych jest przede wszystkim przemysł. Dlatego obwarowania ich dotyczące przekładają się znacznie na jego funkcjonowanie, szczególnie na ustanowiony nad nim system kontroli i nadzoru. Jednocześnie, ponieważ takie działania nie dotyczą obywateli, którzy w masie odpadów komunalnych również wytwarzają odpady niebezpieczne, istotna jest kwestia wzmocnienia działań w zakresie selektywnego zbierania baterii, umożliwienia obywatelom zdawania w dozwolone miejsca zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, jak również rozpropagowania akcji zbiórki przeterminowanych leków.

6. Aktualne problemy w gospodarce odpadami

Nawet ten zaledwie przybliżony, bardzo pobieżny, przegląd aktualnych wymagań prawnych i planowanych do nich zmian wobec szeroko pojętej gospodarki odpadami wskazuje na dużą dbałość polskiego ustawodawcy o właściwy poziom organizacji i reglamentacji działań w tym obszarze. Jest to jednak ocena zwodnicza. Problem bowiem jest w tym, że ustanowione wysokie wymagania i idące za tym poważne obowiązki, a przede wszystkim niejasny rozdział kompetencji decyzyjnych, mogą zamiast do uregulowania doprowadzić do załamania się całego systemu.

Dla przybliżenia faktycznych trudności i problemów w gospodarowaniu odpadami przywołać należy przede wszystkim:

- rozbieżność w sukcesywnym podnoszeniu poziomem opłat za składowanie odpadów, któremu nie zawsze towarzyszy wzrost górnych stawek za odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości,
- wielką wrażliwość systemów selektywnej zbiórki odpadów na załamania koniunktury gospodarczej,
- nad wyraz wysokie wymagania klasyfikacyjne dla kompostu.

Przyjrzyjmy się dla przykładu bliżej problemowi pierwszemu. W 2009 r. stawka za składowanie 1 tony komunalnych odpadów zmieszanych, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14.10.2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska³², wynosi 100 zł za tonę. W stosunku do roku 2008 jest to wzrost o 25 zł (o 33,3 %), a do roku 2007 blisko o 85 zł (o ponad 536% !). Takie znaczne zmiany opłat za składowanie odpadów miały w założeniach zachęcić właścicieli składowisk do poszukiwania innych niż składowanie sposobów postępowania z odpadami. Problem w tym, że zamiast instrumentu pozytywnie stymulującego powstał wadliwy mechanizm destabilizujący całokształt systemu.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, DzU 2008 nr 196, poz. 1217.

Wzrost ustalanych zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³³ przez ich rady górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbioru odpadów ukształtował się na poziomie od 60 do 120%. Był on bądź zawyżony, bądź zdecydowanie za mały.

Sytuacja w gminach, gdzie ustanowiono zbyt niskie górne stawki, stała się bardzo trudna dla przedsiębiorstw świadczących usługi wywozu. Z końcem 2008 r. zupełnie wyhamował rynek surowców wtórnych. Jednocześnie nadal obowiązuje prawo europejskie i polskie, z którego wynikają określone obowiązki w zakresie segregacji czy choćby postępowania z odpadami biodegradowalnymi. Zbyt niskie górne stawki na odbiór odpadów nie pozwalają na konkurencję pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi wywozu odpadów, bo przekształciły się faktycznie w ceny. Na przykład w Legnicy przedsiębiorcy, aby nie generować strat, muszą dla właścicieli posesji prywatnych stosować górną stawkę za wywóz jako cenę usługi, choć i tak nie gwarantuje ona jej opłacalności.

W gminach, gdzie górne stawki za odbiór odpadów znacznie przekraczają założenia standardowe (opracowane przez M. Walnego dla 25-tysięcznej gminy, w której 50% mieszkańców segreguje odpady³⁴), nadmierny ciężar opłat ponoszą mieszkańcy. Na przykład o ile według tego uproszczonego standardu jednorazowy wywóz pojemnika o pojemności 120 l powinien kosztować 8,69 zł, o tyle rzeczywiste stawki kształtowały się na poziomie od 7,20 zł we wspomnianej wcześniej Legnicy, 8,16 zł – w Jeleniej Górze, 12,31 zł w Opolu do aż 15,50 zł w Poznaniu³⁵.

Reasumując, europejskie zintegrowane podejście do „zarządzania ochroną środowiska” przy przeszczepieniu na polski grunt utraciło właśnie „zintegrowany charakter”. Interwencja państwa w stosunku do rynku odpadowego sprowadziła się do uczynienia z przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbioru i unieszkodliwiania odpadów „poborców podatkowych”. Idea, aby w ten sposób zachęcić ich do współtworzenia systemów gospodarowania odpadami jak najmniej uciążliwych dla środowiska, upadła. Podobnie rzecz się ma z odpadami biodegradowalnymi.

Zgodnie z Dyrektywą Rady 1999/31/WE z dnia 26.04.1999 r. w sprawie składowania odpadów: „Państwa Członkowskie ustanowić miały strategię krajową dotyczącą zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji. Strategia ta w ogólnych ramach miała zapewnić:

- w terminie do końca 2010 r. zredukowanie do 75% całkowitej ilości (według wagi) odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. (lub w ostatnim roku przed rokiem 1995, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostatu),

³³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości...

³⁴ M. Walny, *Problemy z ustalaniem stawek opłat*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2009 nr 3, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań.

³⁵ Stawki za wywóz odpadów w przeliczeniu na koszt wywozu pojemnika o pojemności 120 l porównane przez K. Nuckowską i R. Sosnowską-Noworól.

- w terminie do końca 2013 r. zredukowanie do 50% całkowitej ilości (według wagi) odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. (lub w ostatnim roku przed rokiem 1995, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostatu),
- w terminie do końca 2020 r. zredukowanie do 35% całkowitej ilości (według wagi) odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. (lub w ostatnim roku przed rokiem 1995, dla którego dostępne są standardowe dane Eurostatu)³⁶.

Aby spełnić powyższe wymagania, należy poddać odpady komunalne kompostowaniu lub fermentacji w odpowiednich instalacjach. Przed podjęciem ryzyka gospodarczego związanego z wybudowaniem instalacji do kompostowania, a tym bardziej do fermentacji, każdy inwestor musi posiadać wiedzę co do opłacalności takiego przedsięwzięcia, a tym samym możliwości zbytu uzyskanego z niego produktu. Jednak zgodnie z krajowym prawem – wymaganiami ustawy o nawozach i nawożeniu i Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18.06.2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu – komposty klasyfikowane są „teraz jako wysokiej jakości nawóz organiczny, który musi spełniać pewne minimalne wymagania jakościowe dla nawozów organicznych”³⁷.

Problem jednak w tym, że każdy produkt niespełniający tych minimalnych wymagań pozostaje odpadem kwalifikowanym jako kompost nieodpowiadający wymaganiom. Takiego kompostu nie można sprzedawać jako nawozu. Niweczy to opłacalność inwestycji związanych z biodegradacją odpadów. W przypadku braku zbytu na ich produkt finalny ekonomiczny sens ich budowy zanika. Wobec takiego stanu rzeczy nieodzowne są zmiany dotychczas obowiązującego prawa, szczególnie w zakresie jakości i klasyfikacji kompostów. Pozostawienie bez zmian obowiązujących uregulowań może doprowadzić do niespełnienia określonych wyżej norm ilościowych poziomu odzysku odpadów typu *bio*, a tym samym wywołać sankcje w skali makro (kary Unii Europejskiej dla Polski).

Również zmian wymaga podejście do zagadnienia selektywnej zbiórki surowców wtórnych. Jak wspomniano wyżej, z początkiem 2009 r. nastąpiło załamanie popytu na surowce wtórne, szczególnie na makulaturę i plastik. Ograniczenie produkcji sprzętu AGD zmniejszyło zapotrzebowanie na opakowania. Obniżenie cen ropy naftowej pociągnęło za sobą niekorzystne zmiany na pierwotnym rynku tworzyw sztucznych, a to z kolei przełożyło się na załamanie rynku wtórnego. Spadek cen butelek typu *pet* o 70%, a makulatury aż o 90% może doprowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której tony posegregowanych odpadów trafią na składowiska. Rozwój wydarzeń według takiego pesymistycznego scenariusza pociągnie za sobą

³⁶ Dyrektywa Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów z dnia 26 kwietnia 1999 r.

³⁷ H. Kęścicka, *Kompost nie jest nawozem*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2009 nr 3, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań, s. 90.

duże straty ekonomiczne, a także szkody i straty środowiskowe³⁸. Ponadto może nastąpić odwrót od segregacji u źródła, której z takim trudem uczono obywateli. Tak jak w przypadku odpadów *bio* za zaprzestanie segregacji grożą wysokie kary Unii Europejskiej. Tu najważniejsze wydaje się systemowe (głównie prawne) potraktowanie selektywnej zbiórki odpadów jako „inwestycji” w ramach transferu międzypokoleniowego.

7. Wnioski

Dla gospodarki odpadami rozpoczął się bardzo trudny okres. Brak zsynchronizowania wewnętrznych uregulowań prawnych sytuację tę zdecydowanie pogarsza. Rozwiązanie tych problemów jest realne tak, jak realne jest uzyskanie spójności prawa polskiego, zarówno ogólnego, jak i szczegółowego. Spójność tę można uzyskać przy zaangażowaniu samych struktur krajowych, a także przy szerszym wykorzystaniu w Polsce przewidzianego w nowej dyrektywie udziału społeczeństwa i jeśli na temat rozwiązań szeroko pojętej gospodarki odpadami wypowiedzą się wszyscy zainteresowani, tzn.:

- organy administracji rządowej i samorządowej, bo kreują politykę gospodarowania odpadami, tworzą uregulowania i są odpowiedzialne za nadzorowanie i kontrolowanie ich przestrzegania,
- przedsiębiorcy branży odpadowej, bo realizują składające się na gospodarowanie odpadami procesy gospodarcze,
- naukowcy, bo są w posiadaniu wiedzy i umiejętności niezbędnych do stworzenia standardów ilościowych i jakościowych oraz budowania scenariuszy rozwoju sytuacji w zmieniających się warunkach otoczenia,
- samorząd lokalny i regionalny, bo odgrywając służebną rolę wobec swoich wyborców, winien im i ich spadkobiercom (przyszłym pokoleniom) zapewnić możliwość zrównoważonego rozwoju,
- w końcu obywatele, bo pozostając wytwórcami odpadów, są również beneficjentami ostatecznymi dobra, jakim jest środowisko naturalne.

Literatura

Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego ustawodawstwa*, Futura Grzegorz Łuczak, Poznań 2005.

Górski M., *Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów. Plany i programy gospodarowania odpadami, reglamentacja i ewidencja*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2009 nr 2, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań.

³⁸ K. Wilk, *Po co segregować śmieci?*, „Polska Gazeta Wrocławska”, 17-18.01.2009, Polskapresse Sp. z o. o., Warszawa; M. Wroński, *Kryzys bez ekologii*, „Polska Gazeta Wrocławska”, 14.01.2009, Polskapresse Sp. z o. o., Warszawa.

- Górski M., *Projekt nowej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Definicje podstawowych pojęć*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2008 nr 12, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań.
- Kęszicka H., *Kompost nie jest nawozem*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2009 nr 3, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań.
- Kozłowska B., *Gospodarka odpadami niebezpiecznymi ze strumienia odpadów komunalnych*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2008 nr 10, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań.
- Kryszkiewicz M., Kuligowski Ł., *Rynkowi odpadów może grozić monopolizacja*, „Gazeta Prawna” 03.04.2009, Infor Biznes Sp. z o.o., Warszawa.
- Kryszkiewicz M., *Nie będziemy płacić więcej za wywóz śmieci*, „Gazeta Prawna”, 15.04.2009, Infor Biznes Sp. z o.o., Warszawa.
- Walny M., *Problemy z ustalaniem stawek opłat*, „Przegląd Komunalny Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2009 nr 3, Abrys Wydawnictwa Komunalne, Poznań.
- Wilk K., *Po co segregować śmieci?*, „Polska Gazeta Wrocławska”, 17-18.01.2009, Polskapresse Sp. z o. o., Warszawa.
- Wroński M., *Kryzys bez ekologii*, „Polska Gazeta Wrocławska”, 14.01.2009, Polskapresse Sp. z o. o., Warszawa.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów z dnia 26 kwietnia 1999 r.
- Dyrektywa Rady 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli z 24.09.1996 r.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu, DzU 2008 nr 119, poz. 765.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, DzU 2002 nr 122, poz. 1055.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, DzU 2008 nr 196, poz. 1217.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity DzU 2005 nr 236, poz. 2008 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jednolity DzU 2007 r. nr 39, poz. 251 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, tekst jednolity DzU 2008 nr 25, poz. 150 z późn. zm.
- Wdrażanie dyrektywy IPPC i aspektów dyrektywy EIA*, Materiały szkoleniowe wersja II uzupełniona Regionalne Centrum Ekologiczne na Europę Środkową i Wschodnią we współpracy z Proeko Sp. z o. o., Warszawa 2006.
- Założenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi*, Projekt z dnia 28 października 2008, www.mrr.gov.pl. w dniu 18 maja 2009 r.

THE GENERAL REVIEW OF REQUIREMENTS CONCERNING WASTE MANAGEMENT AND DIRECTIONS FOR THE INTENDED CHANGES IN THE SYSTEM

Summary: This article provides the general review of legal requirements concerning waste management. It describes the present system as well as introduces some major alternatives proposed. A large part of the article is devoted to a new framework directive on waste disposal. It also raises the problem of intended amendment to the Act of Keeping Districts Clean. In this paper, the concept of waste is regarded as a potential resource. The definitions of “an owner” and “a waste holder” have been introduced, pointing out their responsibility for polluting the environment. Consequently, both “polluters” should feel obliged to incur the costs of cleaning. In addition, the article deals with the current issues connected with waste management system in Poland. It contains some questions about the system of user fees, waste segregation policy and waste biodegradation. The necessity of joint participation of state and local administrations, entrepreneurs, scientists and citizens generating waste in solving the above- mentioned problems is therefore emphasized.