

Uniwersytet Wrocławski  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Instytut Nauk Administracyjnych  
Zakład Prawa Administracyjnego  
Studia Niestacjonarne Administracji  
drugiego stopnia

Piotr Sylwestrzak

Transpozycja prawa unijnego do polskiego porządku  
prawnego na przykładzie prawa ochrony środowiska

Praca magisterska  
napisana pod kierownictwem  
Dr Barbary Kowalczyk

.....

Wrocław 2010



## Spis treści

<b>Wykaz skrótów.....</b>	<b>8</b>
<b>Wstęp.....</b>	<b>10</b>
<b>Rozdział pierwszy Unijny porządek prawny .....</b>	<b>13</b>
<b>I. Źródła prawa unijnego.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Prawo pierwotne.....</b>	<b>13</b>
<b>2. Prawo wtórne.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1. Rozporządzenia .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Dyrektywy.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.1. Dyrektywa jako narzędzie harmonizacji prawa państw członkowskich</b> .....	<b>20</b>
<b>2.3. Decyzje .....</b>	<b>22</b>
<b>2.4. Zalecenia i opinie.....</b>	<b>23</b>
<b>3. Umowy Unii Europejskiej i państw członkowskich .....</b>	<b>24</b>
<b>II. Zasada pierwszeństwa i skutku bezpośredniego .....</b>	<b>25</b>
<b>1. Prymat norm unijnych przed normami prawa wewnętrznego państw</b> <b>członkowskich.....</b>	<b>25</b>
<b>2. Warunki bezpośredniego obowiązywania i stosowania.....</b>	<b>27</b>
<b>3. Bezpośrednia skuteczność prawa unijnego.....</b>	<b>28</b>
<b>III. Odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie prawa unijnego .....</b>	<b>31</b>
<b>Rozdział drugi Implementacja prawa unijnego .....</b>	<b>35</b>
<b>I. Pojęcie implementacji.....</b>	<b>35</b>
<b>II. Rozporządzenia a proces implementacji .....</b>	<b>37</b>
<b>1. Dopuszczalność działań implementacyjnych w prawie krajowym.....</b>	<b>38</b>
<b>III. Dyrektywy. Metody transpozycji.....</b>	<b>39</b>
<b>1. Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na interpretację</b> <b>i stosowanie przepisów .....</b>	<b>41</b>
<b>IV. Problemy towarzyszące transpozycji prawa unijnego z zakresu prawa ochrony</b> <b>środowiska .....</b>	<b>44</b>
<b>V. Skutki niedotrzymania terminu do transponowania dyrektyw.....</b>	<b>49</b>
<b>VI. Elektroniczny system transpozycji prawa europejskiego .....</b>	<b>52</b>
<b>Rozdział trzeci Ramy instytucjonalne implementacji dyrektyw.....</b>	<b>54</b>
<b>I. Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące prawidłowej procedury transpozycji .....</b>	<b>54</b>

<b>II. Procedura transpozycji prawa unijnego .....</b>	<b>56</b>
1. Tworzenie projektu ustawy implementującej .....	56
2. Postępowanie ustawodawcze.....	57
2.1. Sejm.....	57
2.2. Senat.....	59
<b>Rozdział czwarty Wdrażanie prawa Unii Europejskiej w obszarze środowisko</b> <b>.....</b>	<b>61</b>
<b>I. Prawo horyzontalne .....</b>	<b>61</b>
1. Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć.....	61
1.1. Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko .....	62
2. Oceny oddziaływania na środowisko niektórych planów lub programów (oceny strategiczne) .....	64
3. Swobodny dostęp do informacji o środowisku.....	65
<b>II. Jakość powietrza .....</b>	<b>66</b>
1. Jakość paliw silnikowych .....	66
2. Lotne związki organiczne powstające w wyniku magazynowania benzyn oraz ich dystrybucji z baz magazynowych do stacji paliw .....	68
3. Wdrażanie ramowej dyrektywy dotyczącej jakości powietrza .....	69
3.1. Programy ochrony powietrza .....	71
4. Wartości graniczne dla zanieczyszczeń w otaczającym powietrzu oraz zanieczyszczeń powietrza przez ozon .....	73
5. Emisja spalin z maszyn jezdnych nieporuszających się po drogach.....	74
6. Emisja lotnych związków organicznych ze stosowania rozpuszczalników organicznych .....	75
7. Dostępność dla konsumentów informacji o zużyciu paliwa i emisji CO2 z nowych samochodów .....	76
8. Dopuszczalna zawartość benzenu i tlenku węgla w powietrzu.....	77
<b>III. Jakość wód .....</b>	<b>78</b>
1. Woda – przepisy ramowe.....	78
1.1. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej .....	79
2. Oczyszczanie ścieków komunalnych .....	81
2.1. Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych.....	82
3. Zanieczyszczenia wód azotanami ze źródeł rolniczych .....	83

4. Zrzut substancji niebezpiecznych do wód.....	84
5. Jakość wód powierzchniowych do pozyskiwania wody do picia .....	85
6. Jakość wód do spożycia przez ludzi.....	86
7. Woda w kąpieliskach .....	86
8. Wody powierzchniowe będące środowiskiem życia ryb w warunkach naturalnych.....	87
9. Wody przybrzeżne będące środowiskiem życia skorupiaków i mięczaków .....	88
<b>IV. Ochrona przyrody .....</b>	<b>89</b>
1. Ochrona naturalnych siedlisk oraz dzikiej fauny i flory oraz ochrona dzikich ptaków .....	89
1.1. Program Natura 2000 .....	90
2. Ochrona gatunków dzikiej fauny i flory poprzez regulację handlu nimi .....	91
3. Przetrzymanywanie gatunków dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych .....	92
<b>V. Ograniczenia zanieczyszczeń przemysłowych i zarządzanie ryzykiem.....</b>	<b>93</b>
1. Zintegrowane zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń .....	93
1.1. Krajowe Centrum Najlepszych Dostępnych Technik.....	94
2. Seveso – kontrola zagrożeń wypadkami z udziałem niebezpiecznych substancji ..	94
3. Substancje zubożające warstwę ozonową .....	97
4. Emisja niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw .....	98
<b>VI. Chemikalia i GMO .....</b>	<b>99</b>
1. Niebezpieczne substancje i preparaty chemiczne. Pakowanie i oznakowanie ..	99
1.1 Biuro ds. Substancji i Preparatów Chemicznych.....	101
2. Dobra Praktyka Laboratoryjna .....	102
3. Genetycznie zmodyfikowane organizmy .....	103
3.1. Komisja ds. GMO .....	105
<b>VII. Hałas .....</b>	<b>105</b>
1. Hałas emitowany do środowiska.....	105
2. Ocena i zarządzanie hałasem w środowisku .....	106
<b>VIII. Bezpieczeństwo jądrowe i ochrona przed promieniowaniem.....</b>	<b>108</b>
1. Przesył odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa pomiędzy państwami członkowskimi oraz do/i z Unii Europejskiej .....	108
2. Stosowanie promieniowania jonizującego w celach medycznych.....	109

3. Ochrona pracowników i ogółu społeczeństwa przed promieniowaniem jonizującym .....	111
4. Centrum ds. Zdarzeń Radiacyjnych „CEZAR” .....	112
<b>Rozdział piąty Gospodarka odpadami – wybrane zagadnienia .....</b>	<b>113</b>
<b>I. Gospodarka odpadami – stan transpozycji .....</b>	<b>113</b>
1. Przepisy ramowe dotyczące odpadów .....	113
1.1. Krajowy Plan Gospodarki odpadami .....	114
1.1.1. Wojewódzkie plany gospodarowania odpadami .....	116
1.1.2. Powiatowe plany gospodarowania odpadami .....	117
1.1.3. Gminne plany gospodarki odpadami .....	118
2. Opady niebezpieczne .....	119
3. Olejowe odpady .....	120
4. Odpady opakowaniowe .....	122
5. Składowiska odpadów .....	123
6. Baterie i akumulatory .....	124
7. PCB/PCT .....	125
8. Spalanie odpadów .....	126
9. Osady ściekowe .....	127
10. Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji .....	128
<b>II. Pojęcie prawne „odpady i „odpady niebezpieczne” .....</b>	<b>129</b>
<b>III. Gospodarowanie odpadami .....</b>	<b>132</b>
1. Zasady gospodarowania odpadami .....	132
2. Zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów .....	136
2.1. PCB .....	137
2.2. Odpady medyczne .....	138
3. Analiza stanu gospodarki odpadami .....	140
3.1. Odpady komunalne .....	140
4. Działania w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów .....	144
5. Gospodarka odpadami – przyjęte cele .....	146
<b>IV. Przetwarzanie odpadów .....</b>	<b>152</b>
1. Biologiczne przetwarzanie odpadów .....	153
1.1. Kompostowanie .....	154
1.2. Fermentacja .....	155
2. Mechaniczno – biologiczne przetwarzanie odpadów .....	156

3. Termiczne przekształcanie odpadów.....	157
3.1. Definicja „spalarni” i „współspalarni” .....	159
3.2. Standardy emisyjne.....	161
V. Przemieszczanie odpadów .....	163
<b>Zakończenie.....</b>	<b>168</b>
<b>Wykaz cytowanej literatury.....</b>	<b>173</b>
<b>Wykaz cytowanych aktów prawnych .....</b>	<b>177</b>
<b>Wykaz cytowanych orzeczeń .....</b>	<b>196</b>
<b>Wykaz innych źródeł .....</b>	<b>197</b>
<b>Wykaz stron internetowych .....</b>	<b>198</b>
<b>Wykaz tabel.....</b>	<b>198</b>
<b>Załącznik I.....</b>	<b>199</b>

## Wykaz skrótów

DPL	- Dobra Praktyka Labolatoryjna
GDOŚ	- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GMO	- Genetycznie modyfikowane organizmy
GPGO	- Gminny Plan Gospodarki Odpadami
KCNDT	- Krajowe Centrum Najlepszych Dostępnych Technik
KDPR	- Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej
KdSE	- Komitet do Spraw Europejskich
KE	- Komisja Europejska
KERM	- Komitet Europejski Rady Ministrów
KKSOS	- Krajowa Komisja do Spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko
KPGO	- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami
KPOŚK	- Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
KSUE	- Komisja Spraw Unii Europejskiej
KZGW	- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
LZO	- Lotne związki organiczne
d.l.z.o.	- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/63/WE w sprawie kontroli emisji lotnych związków organicznych wynikających ze składowania paliwa i jego dystrybucji z terminali do stacji paliw
MBP	- Mechaniczno – biologiczne przetwarzanie
MG	- Minister Gospodarki
MŚ	- Minister Środowiska
OECD	- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozowju
OOŚ	- Oceny oddziaływania na środowisko
OSN	- Obszary Szczególnie Narażone
PAA	- Państwowa Agencja Atomistyki
PCB	- Polichlorowany bifenył
PCT	- Polichlorowany trifenył
PCZ	- Państwa Członkowskie
u.p.o.ś.	- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska
PPGO	- Powiatowy Plan Gospodarowania Odpadami
PRM	- Prezes Rady ministrów



RLM	- Równoważna liczba mieszkańców
RM	- Rada Ministrów
r.s.s.e.i.	- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 grudnia 2005 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz. U. z 2005 nr 260, poz. 2181).
TFUE	- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TPO	- Termiczne przekształcanie odpadów
TS UE, ETS	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TWE	- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	- Unia Europejska
u.o.o.	- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach
u.o.o.ś.	- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko
WE	- Wspólnoty Europejskie
WPGO	- Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami

## Wstęp

W związku z akcesją do Unii Europejskiej Polska zobowiązała się do przyjęcia dorobku prawnego Unii, a także do transpozycji prawa unijnego, które będzie wydawane po akcesji. Zarówno nieobowiązujący już Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską jak i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zobowiązuje wprost państwa członkowskie do transpozycji prawa unijnego. Państwa mają więc obowiązek podjęcia wszelkich możliwych działań w celu zapewnienia, że unijne przepisy będą w pełni stosowane na całym terytorium państwa członkowskiego i na wszystkich jego poziomach.

Niewątpliwie członkostwo w Unii Europejskiej przynosi państwom korzyści, jednak aby móc korzystać z dobrodziejstw, jakie niesie ze sobą członkowsko w Unii, rządy państw członkowskich muszą dokonywać sprawnej i skutecznej implementacji prawa UE.

Transpozycja prawa unijnego jest procesem skomplikowanym i pracochłonnym angażującym duże zasoby kadrowe administracji. Pojawia się tutaj kwestia dostosowania instytucji i rozwiązań krajowych do wymogów Unii Europejskiej. Kwestia zamkniętego systemu źródeł prawa w konstytucji sprawia, że transpozycja unijnych aktów prawnych sprowadza się, co do zasady do uchwalania i wydawania dwóch rodzajów aktów prawa krajowego a mianowicie ustawy i rozporządzenia. Uchwalanie i wydawanie tych aktów jest czasochłonne i czasami może nie nadążać za dynamiką zmian w prawie unijnym.

Niniejsza praca jest próbą odpowiedzi na kilka ważnych pytań:

1. Jak przedstawia się aktualny stan transponowanych aktów prawa unijnego?
2. Co kryje się pod pojęciem odpadu?
3. Na czym polega gospodarowanie odpadami?
4. Jak przedstawia się aktualny stan gospodarki odpadami?

Podstawowym źródłem dla mojej pracy magisterskiej było prawo pierwotne oraz, jakże bogate, prawo wtórne, również orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także polskie akty prawne wykonujące prawo unijne. Podczas badań nad tematem pracy wykorzystałem również opracowania naukowe z dziedziny prawa Unii Europejskiej, prawa konstytucyjnego oraz prawa ochrony środowiska. Jak wskazuje tytuł pracy magisterskiej, uwaga będzie skoncentrowana wyłącznie na procesie transpozycji unijnego prawa ochrony środowiska.

Metoda badań przyjęta w niniejszej pracy jako podstawowa, to metoda dogmatyczno – prawna. Tym niemniej, w pewnym zakresie posługiwałem się również metodą

porównawczą, gdyż była mi pomocna przy rozstrzygnięciu niektórych wątpliwości interpretacyjnych. Poprzez pomocnicze posługiwanie się metodą porównawczą, niniejsza praca nabrała charakteru komparatystycznego.

Biorąc pod uwagę specyfikę tematu, za uzasadnione uznałem przyjęcie następującego układu opracowania.

Rozważania wstępne poświęcone zostały unijnemu porządku prawnemu. Celem tego rozdziału jest charakterystyka źródeł prawa Unii Europejskiej, przedstawiania dwóch najważniejszych zasad prawa UE: zasady bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego stosowania.

Następny rozdział zaprezentuje zarówno pojęcie, jak i stronę teoretyczną procesu implementacji prawa unijnego. Przedstawione w tym rozdziale zostały rozważania dotyczące dopuszczalności działań implementacyjnych w przypadku rozporządzeń UE, metody transpozycji dyrektyw, czy w końcu przybliżenie problemów, jakie pojawiają się w związku z transpozycją prawa unijnego.

W sposób całkowicie odrębny zostały przedstawione rozważania dotyczące instytucjonalnych ram implementacji dyrektyw. Celem tego rozdziału jest przedstawienie procedury transpozycji postanowień prawa unijnego do polskiego porządku prawnego, która została przedstawiona zarówno na poziomie Sejmu, jak i Senatu. Przedstawione zostały również w tym rozdziale wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące prawidłowej procedury transpozycji prawa unijnego, które mogą znacznie uprościć proces implementacji prawa Unii Europejskiej.

Czwarty rozdział pracy i zarazem najobszerniejszy został poświęcony wdrażaniu prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Ze względu na złożoność tego rozdziału, został on podzielony na szereg tematycznych podrozdziałów, których celem jest przybliżenie wybranych przez mnie unijnych aktów oraz transponujących je polskich aktów prawnych, łącznie z przedstawieniem obowiązków, określonych wymagań oraz innych regulacji, jakie powstały w związku z wdrożeniem tychże aktów. Podrozdziały zostały poświęcone takim zagadnieniom jak: prawo horyzontalne, jakość powietrza, jakość wód, ochrona przyrody, ograniczenia zanieczyszczeń przemysłowych i zarządzanie ryzykiem, chemikalia i organizmy genetycznie zmodyfikowane, hałas, czy w końcu bezpieczeństwo jądrowe i ochrona przed promieniowaniem.

Ostatnia część pracy poświęcona została sektorowej polityce ochrony środowiska, a mianowicie gospodarce odpadami. Pierwsza część rozdziału została poświęcona wdrażaniu prawa UE w zakresie gospodarki odpadami, pozostała część dotyczy

wybranych zagadnień związanych z gospodarką odpadami. Celem tego rozdziału jest przybliżenie jakże skomplikowanego i złożonego procesu gospodarowania odpadami, przetwarzania odpadów. Omówione zostały w tym rozdziale podstawowe pojęcia związane z gospodarką odpadami, metody zagospodarowania odpadów, w tym również analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

Literatura, z której korzystałem przy pisaniu pracy nie uwzględniała zmian wprowadzonych Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dlatego też samodzielnie podjąłem się nanoszenia zmian powstałych w wyniku wejścia w życie TFUE. Praca została napisana zgodnie ze stanem prawnym na dzień 19 kwietnia 2010 roku.

Pragnę serdecznie podziękować Pani Doktor Barbarze Kowalczyk opiekunowi mojej pracy za okazaną cierpliwość, za poświęcony czas, podzielenie się wiedzą, ważne wskazówki i korekty, które ułatwiły mi napisanie pracy, a przez to ukończenie studiów magisterskich.