

Mikołaj Maśliński
Tymoteusz Mądry
Gospodarka o obiegu zamkniętym jako nowy paradygmat gospodarowania
zasobami w Unii Europejskiej

Wstęp

Jednym z największych wyzwań dla wszystkich dziesięciu państw przystępujących piętnaście lat temu do struktur Unii Europejskiej, w tym dla Polski, było dostosowanie się do *acquis comunitaire* w obszarze ochrony środowiska. Jako źródło powyższych obaw wskazywano niezwykle ambitne cele jakie UE stawia sobie w zakresie ochrony środowiska, a które znajdowały odzwierciedlenie nie tylko na poziomie *sof law* w postaci różnego rodzaju strategii i polityk środowiskowych, ale także na poziomie prawa unijnego¹. Stąd też tak kluczowe dla nowych państw członkowskich były postanowienia Traktatu akcesyjnego, które określały terminy przejściowe na dostosowanie się do rygorystycznych wymagań środowiskowych stawianych przez prawodawstwo unijne².

Piętnaście lat po wielkim rozszerzeniu UE można stwierdzić, że wiele obaw zgłaszanych przez nowe państwa członkowskie dotyczących wdrażania polityk środowiskowych było uzasadnionych³. Świadczą o tym chociażby zastrzeżenia Komisji Europejskiej dotyczące wdrażania niektórych polityk środowiskowych przez Polskę. Jako przykład można wskazać w tym miejscu stwierdzone przez Trybunał

¹ Szerzej: Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej. Koszty i strategia, red. B. Fiedor, Wrocław-Białystok 1999-2000; M. Kostowski, Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw, Gdańsk-Poznań 2003; S. Kozłowski, Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku, Warszawa 2000; K. Równy, Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawi wspólnotowym i polskiej rzeczywistości. Zarys najważniejszych zagadnień wyjściowych, [w:] „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 2/2000 r.

² Przykładowo, Polska przystępując do Unii Europejskiej uzyskała w Traktacie Akcesyjnym zgodę państw członkowskich na odstępstwa od art. 3 i 4, art. 5 ust. 2 i art. 7 Dyrektywy 91/271/EWG w zakresie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków do dnia 31 grudnia 2015 r. - załącznik XII pkt 13 ppkt C.2 Traktatu Akcesyjnego podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864 ze zm.

³ Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴ uchybienia w zakresie transpozycji niektórych przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁵. Należy przy tym zauważyć, że w ostatnich latach jesteśmy świadkami ciągłej ekspansji polityk środowiskowych w różne sfery życia gospodarczego i społecznego. Przejawem tego był chociażby dynamiczny rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju, której próbowano w ostatniej dekadzie podporządkować rozwój gospodarczy państw członkowskich, a czego wyrazem były m.in. postanowienia Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (tzw. Strategii Europa 2020)⁶. Już w tym dokumencie jako jeden z trzech głównych priorytetów wskazano rozwój zrównoważony, tj. wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.

U progu nowej perspektywy finansowej UE wskazany już prawie dziesięć lat temu kierunek działań materializował się w nowej koncepcji: gospodarki o obiegu zamkniętym (*ang. circular economy*)⁷. Co istotne, powyższa koncepcja stara się pogodzić zarówno wartości związane z ochroną środowiska, jak i z rozwojem gospodarczym państw członkowskich UE. Przejawia się to przede wszystkim w nowym podejściu do gospodarowania zasobami, które ma wpłynąć na wszystkie etapy życia produktu, począwszy od produkcji, poprzez konsumpcję, a kończąc na jego zagospodarowaniu kiedy stanie się odpadem. Należy przy tym zauważyć, że koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym w 2018 r. stała się elementem prawodawstwa unijnego. W rezultacie, Polska oraz pozostałe państwa członkowskie czeka wyzwanie związane z implementacją założeń gospodarki o obiegu zamkniętym do krajowych porządków prawnych. Stwarza to również wyzwanie dla przedstawicieli nauk prawnych, którzy powinni podjąć próbę pogodzenia nowego

⁴ zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także jako: TSUE) z dnia 30 czerwca 2016 r., w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. C-648/13. W rezultacie Polska na przełomie lat 2017 i 2018 przeprowadziła gruntowną reformę Prawa wodnego, przy czym kluczowym elementem reformy były przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.).

⁵ Dz. Urz. UE.L z 2000 r. nr 327 s. 1 ze zm.

⁶ Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r., EUROPA 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>>, [dostęp 31.05.2019].

⁷ *Ibidem*.

paradygmatu gospodarki z aktualnie funkcjonującymi w tym zakresie rozwiązaniami prawnymi.

Mając na uwadze powyższe celem niniejszego artykułu jest z jednej strony uchwycenie istoty gospodarki o obiegu zamkniętym wyłaniającej się z unijnych strategii i aktów normatywnych, a z drugiej wskazanie obszarów, w których będzie ona ograć kluczowe znaczenie. Ponadto, pojawia się pytanie o praktyczne aspekty implementacji przepisów unijnych do prawa krajowego, przede wszystkim w obszarach związanych z gospodarką odpadami i rynkiem surowców wtórnych. Wreszcie, celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie potencjalnych problemów prawnych, które mogą stanowić podstawę do dalszych badań w obszarze prawa administracyjnego w zakresie trudności z praktyczną implementacją idei *circular economy* do porządków prawnych państw członkowskich UE.

Zarys koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym

a) Geneza gospodarki o obiegu zamkniętym

Koncepcyjnych podstaw gospodarki o obiegu zamkniętym należy szukać w kluczowych dokumentach strategicznych i programowych Unii Europejskiej. Na szczególną uwagę zasługują przy tym programy, stanowiące podstawy polityki środowiskowej UE⁸. Mowa tutaj m.in. o aktualnie obowiązującym VII programie działań w zakresie środowiska pt. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, który został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę UE w listopadzie 2013 r.⁹ Co istotne, wśród głównych celów priorytetowych VII programu środowiskowego – *nota bene* obejmujących perspektywę czasową do 2020 r. – wskazano m.in. „przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną”. Tym samym, autorzy programu w bezpośredni sposób nawiązali do jednego z projektów przewodnich Strategii Europa 2020 na rzecz

⁸ Od połowy lat 70. XX wieku polityka środowiskowa Wspólnoty Europejskiej, a od 1993 r. Unii Europejskiej, oparta jest na programach działań definiujących określone cele priorytetowe w tym obszarze.

⁹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. Urz. UE.L z 2013 r. nr 354 s. 171.

inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, tj. inicjatywy na rzecz „Europy efektywnie korzystającej z zasobów”.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły warto zauważyć, że uzasadnieniem dla wskazanych powyżej celów i inicjatyw są m.in. wnioski wynikające z Raportu o stanie środowiska Europy i prognozach jego zmian – SOER 2010, przygotowanego przez Europejską Agencję Środowiska¹⁰. Jak wskazuje Europejska Agencja Środowiska w ww. Raporcie, aktualne uwarunkowania środowiskowe, a w tym ograniczony dostęp do zasobów naturalnych, przemawiają za „zwiększoną wydajnością zasobową”. W tym celu Agencja zaproponowała m.in. zastosowanie metod analizy cyklu życia, które pozwalają pokazać pełen zakres wpływu produktów i działań na środowisko. Jak natomiast wynika z przedstawionego raportu, tego typu działania mogą z jednej strony zmniejszyć zależność Europy od zasobów w skali globalnej, a z drugiej przyczynić się do rozwoju innowacyjności i konkurencyjności gospodarek unijnych.

Wnioski wynikające z raportu Środowisko Europy 2010, a także cele priorytetowe VII unijnego programu działań w zakresie środowiska stanowią podstawy nowego paradygmatu gospodarki. Mowa tutaj właśnie o koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, której założenia w sposób całościowy zostały po raz pierwszy przedstawione w opublikowanym we wrześniu 2014 r. Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów o tytule „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy”¹¹.

Ostatecznie, w związku ze zmianą przewodnictwa w Komisji Europejskiej i zwyczajową zasadą dyskontynuacji, prace legislacyjne nad pakietem dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym zostały ponownie zainicjowane w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. – pt. „Zamknięcie obiegu - plan

¹⁰ *Środowisko Europy 2010 – stan i prognozy*, Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga 2010. Synteza dokumentu w j. polskim: <<http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/translations/srodowisko-europy-2010-2013-stand>>, [dostęp 31.05.2019].

¹¹ Komunikat z dnia 25 września 2014 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy”, COM/2014/0398 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0398>>, [dostęp 31-05-2019]; dalej jako: „Komunikat COM/2014/0398”.

działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym¹². Niemniej jednak, założenia przedstawione w Komunikacie COM/2015/0614 stanowią *de facto* usystematyzowanie i rozwinięcie założeń dotyczących efektywnego gospodarowania zasobami, które emanowały z wcześniejszych programów i strategii. Ponadto, koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym nawiązuje do zasady zrównoważonego rozwoju, a także wartości związanych z ideą społecznej odpowiedzialności biznesu. W rezultacie należy podkreślić, że idea *circular economy* jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, które znajduje zainteresowanie wśród przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych.

b) Istota koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym

Niezwykle pomocna w uchwyceniu istoty GOZ jest koncepcja cyklu życia produktu. Mianowicie, od rewolucji przemysłowej utrwalił się linearny model wzrostu gospodarczego, oparty na założeniu, że zasoby występują w obfitych ilościach, są dostępne, łatwo pozyskiwalne i można je usunąć niewielkim kosztem. Typowy wzorec postępowania dla tego modelu gospodarki przedstawia cykl życia produktu oparty na następujących etapach: „weź, wyprodukuj, zużyj i wyrzuć”. Innymi słowy, powyższy model nieuchronnie prowadzi do utraty cennych zasobów, z których zostały wytworzone produkty. Wynika to z faktu, że po fazie eksploatacji dochodzi do ich przekształcenia w odpad. W konsekwencji prowadzi to do generowania kosztów związanych z unieszkodliwianiem niechcianych, a często niebezpiecznych substancji.

Alternatywą dla powyższego modelu linearnego jest model cyrkularny. Mianowicie, koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym zakłada jak najdłuższe zachowanie zasobów w obrębie gospodarki. W rezultacie tworzy się uwarunkowania do wielokrotnego wykorzystania w sposób produktywny tych samych zasobów, tworząc w ten sposób kolejną wartość. Systemy gospodarki o obiegu zamkniętym pozwalają zatem zachować możliwie jak najdłuższą wartość dodaną produktów i *de facto* eliminują z gospodarki odpady. Wynika to z faktu, że dochodzi do zmiany

¹² Komunikat z dnia 2 grudnia 2015 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, COM/2015/0614 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>>, [dostęp: 31.05.2019]; dalej: „Komunikat COM/2015/0614”.

postrzegania odpadów, które traktowane są już nie jako problematyczna pozostałość, ale jako źródło cennych zasobów. Stąd też koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym opiera się na założeniu, że w momencie kiedy cykl życia produktu dobiega końca, istnieją warunki organizacyjne i techniczne, które pozwalają ponownie wykorzystać go w sposób produktywny.

Jak przy tym wskazano w Komunikacie COM/2014/0398, „przejście na gospodarkę o bardziej zamkniętym obiegu wymaga zmian w każdym ogniwie łańcucha wartości, od fazy projektowania produktu do nowych modeli biznesowych i rynkowych, od nowych sposobów przekształcania odpadów w zasoby do nowych zachowań konsumentów”. W rezultacie, wiąże się to z kompletną zmianą systemową oraz innowacjami nie tylko w technologiach, ale również w organizacji, społeczeństwie, metodach finansowania i polityce. Co istotne, idea gospodarki o obiegu zamkniętym nie stanowi absolutu. Jak słusznie zauważyli autorzy Komunikatu COM/2014/0398, nawet w gospodarce, która w dużym stopniu opiera się na obiegu zamkniętym, pozostanie pewien element linearności, ponieważ istnieje zapotrzebowanie na zasoby dotąd nieeksploatowane, a także usuwa się odpady resztkowe.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto w tym miejscu odwołać się do Komunikatu COM/2014/0398, w którym gospodarkę o obiegu zamkniętym zdefiniowano jako „strategię rozwoju zakładającą wzrost gospodarczy bez zwiększania konsumpcji zasobów, głęboką przemianę łańcuchów produkcji i nawyków konsumpcyjnych oraz przekształcenie systemów przemysłowych na poziomie systemowym”¹³. Co istotne, koncepcja GOZ opiera się na innowacyjności technologicznej, społecznej i organizacyjnej. Jak przy tym wskazała Komisja Europejska, koncepcja GOZ „wymaga nowej gamy umiejętności i wiedzy, jak również nowych instrumentów finansowych oraz zaangażowania wielu zainteresowanych stron. Może być wspierana przez działania w zakresie demonstracji i wprowadzania innowacji na rynek, a także pogłębiania świadomości, upowszechniania i internacjonalizacji”¹⁴.

¹³ Komunikat z 25 września 2014 r. Komisji Europejskiej, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem.*

Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym

a) Plan działań wspierających przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym

Przechodząc do analizy problemów badawczych, które mogą stanowić przedmiot rozważań przedstawicieli nauki prawa, wyjść należy od krótkiego scharakteryzowania działań, jakie wyznaczyła Komisja Europejska w celu „przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym”¹⁵. **Otóż, wbrew powszechnemu przekonaniu, działania przewidziane w Komunikacie COM/2015/0614 nie ograniczają się wyłącznie do gospodarki odpadami.** Niewątpliwie, działania w tym obszarze stanowią kluczowy element koncepcji GOZ, aczkolwiek wraz z popularyzacją idei *circular economy*, obszar ten wydaje się ustępować pola także innym inicjatywom, niekoniecznie związanym bezpośrednio z zagospodarowaniem odpadów.

Potwierdzeniem powyższego jest lista działań przewidzianych w Komunikacie COM/2015/0614. I tak, wśród nich Komisja Europejska wskazała:

- **Produkcję** (w tym m.in. etap projektowania jak i samej produkcji, które mają bezpośredni wpływ na procesy pozyskiwania surowców, wykorzystywania zasobów i wytwarzania odpadów w całym cyklu życia produktu);
- **Konsumpcję** (Komisja Europejska wychodzi z założenia, że wybory dokonywane przez miliony konsumentów mogą wspierać rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym lub go utrudniać);
- **Gospodarowanie odpadami** (niewątpliwie gospodarowanie odpadami odgrywa zasadniczą rolę w GOZ: określa ono, w jaki sposób stosuje się w praktyce w UE hierarchię odpadów¹⁶);

¹⁵ Jak wskazano we wprowadzeniu do Komunikatu COM/2015/0614, „przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, gdzie wartość produktów, materiałów i zasobów w gospodarce jest utrzymywana tak długo, jak to możliwe, a wytwarzanie odpadów ograniczone do minimum, stanowi istotny wkład w wysiłki UE zmierzające do stworzenia zrównoważonej, niskoemisyjnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki”. Warto przy tym zauważyć, że proponowanej transformacji gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja Europejska upatruje szansę na zapewnienie Europie „nowej i trwałej przewagi konkurencyjnej”.

¹⁶ Hierarchia odpadów ustanawia kolejność postępowania z odpadami według pierwszeństwa: od zapobiegania powstawaniu, przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i odzysku

- **Od odpadów do zasobów: stymulowanie rynku surowców wtórnych i ponownego wykorzystywania wody** (na wyróżnienie w tym miejscu zasługuje ponowne wykorzystanie wody, która może być – po odpowiednim oczyszczeniu – bezpośrednio wykorzystana do irygacji i wielu innych celów).

Niezależnie od powyższych inicjatyw, w Komunikacie COM/2015/0614 przewidziano także zestaw działań dedykowanych tzw. obszarom priorytetowym (działania z grupy 5). Do tej grupy zostały zakwalifikowane sektory, które borykają się ze szczególnymi wyzwaniami w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym, ze względu na charakterystykę ich produktów lub łańcuchów wartości, ich ślad środowiskowy lub zależność od materiałów spoza Europy. Komisja Europejska uznała, że tymi sektorami należy zająć się w sposób ukierunkowany, aby interakcje między różnymi etapami były w pełni uwzględniane w ramach całego łańcucha wartości. Wspomniane obszary priorytetowe obejmują:

- a) **Tworzywa sztuczne** (działania obejmują m.in. opracowanie strategii dotyczącej tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym, odnoszącą się do takich kwestii, jak podatność recyklingowa, biodegradowalność, obecność substancji niebezpiecznych w niektórych tworzywach sztucznych i odpady morskie);
- b) **Odpady spożywcze** (działania zmierzające m.in. do ograniczania marnowania żywności);
- c) **Surowce krytyczne** (działania związane m.in. z odzyskiem surowców znajdujących się w urządzeniach elektronicznych);
- d) **Odpady z budowy i rozbiórki** (wyodrębnione jako obszar priorytetowy m.in. z uwagi na to, iż aktualnie odpady z budowy i rozbiórki stanowią jedno z głównych źródeł odpadów w UE);
- e) **Biomasa i bioprodukty** (materiały pochodzenia biologicznego, tj. oparte zasobach biologicznych - takich jak drewno, uprawy lub włókna – mogą być

energii aż po unieszkodliwianie, takie jak składowanie odpadów. Przykładowo, spalanie odpadów w spalarni odpadów znajduje się w hierarchii postępowania odpadami wyżej niż ich składowanie ponieważ pozwala na odzysk energii odpadów w postaci energii elektrycznej lub ciepła.

wykorzystywane w wielu produktach i do celów produkcji energii, np. biopaliw; w rezultacie biogospodarka stanowi zatem alternatywę dla produktów i energii opartych na paliwach kopalnych i może przyczynić się do rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym).

Listę działań wspierających przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym zamyka kategoria „Innowacje i inwestycje” (działanie 6). Nie ulega przy tym wątpliwości, że gruntowna zmiana sposobów produkcji i konsumpcji oraz przekształcenie odpadów w produkty o wysokiej wartości dodanej, wymaga nowych technologii, procesów, usług i modeli biznesowych, które ukształtują przyszłość gospodarki i społeczeństwa. W związku z tym Komisja Europejska wśród działań w ramach pakietu GOZ wskazała właśnie wspieranie badań i innowacji, które z jednej strony mają stanowić zachętę do takiej transformacji, a z drugiej przyczyniać się do zwiększenia konkurencyjności i do modernizacji przemysłu w UE.

- **Aktualny stan prac nad wdrażaniem koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym**

Punktem zwrotnym związanym z wdrażaniem koncepcji o obiegu zamkniętym było przyjęcie dnia 30 maja 2018 r. czterech dyrektyw unijnych. Mowa tutaj o:

- 1) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego¹⁷.
- 2) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów¹⁸;
- 3) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów¹⁹;

¹⁷ Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 93.

¹⁸ Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 100.

¹⁹ Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 109.

- 4) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych²⁰;

Przyjęcie powyższych aktów normatywnych oznacza, że Polska oraz pozostałe państwa członkowskie UE stoją przed wyzwaniem związanym z implementacją ich postanowień do swoich wewnętrznych porządków prawnych. Transpozycja nowych przepisów unijnych do krajowych porządków prawnych powinna nastąpić, co do zasady, nie później niż, do dnia 5 lipca 2020 r.²¹ Należy przy tym zauważyć, że powyższe działania legislacyjne nie są jedynymi, jakie zostały podjęte w celu zapewnienia transformacji gospodarki unijnej zgodnie z założeniami koncepcji GOZ. Jako inny przykład podjętych działań można wskazać chociażby wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody (COM/2018/337 final - 2018/0169 (COD))²². Przywołana inicjatywa ustawodawcza stanowi odzwierciedlenie kierunku działań, jaki obrała Komisja Europejska w cytowanym wcześniej Komunikacie COM/2015/0614.

Wśród innych obszarów, w których doszło już do transponowaniu idei GOZ do prawodawstwa unijnego można wskazać chociażby sektor odnawialnych źródeł energii oraz przepisy dotyczące efektywności energetycznej. Przykładowo, w motywie 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych²³ wskazano, że „opracowując systemy wsparcia na rzecz odnawialnych źródeł energii, państwa członkowskie powinny rozważyć dostępną zrównoważoną podaż biomasy i należycie uwzględnić zasady gospodarki o obiegu zamkniętym i zasady hierarchii postępowania z odpadami określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE, aby uniknąć niepotrzebnych zakłóceń na rynkach surowców. Zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling odpadów powinny być traktowane priorytetowo. Państwa członkowskie powinny unikać tworzenia systemów wsparcia,

²⁰ Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 150 s. 141.

²¹ Od tej reguły istnieją pewne wyjątki. Przykładowo, termin na wdrożenie przepisów dot. ROP w obszarze gospodarki opakowaniowej został wydłużony o dodatkowe 4 lata.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2018:337:FIN>.

²³ Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 328 s. 82.

które byłyby sprzeczne z celami dotyczącymi postępowania z odpadami i które prowadziłyby do nieefektywnego wykorzystywania odpadów podlegających recyklingowi”. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że do idei gospodarki o obiegu zamkniętym odwołuje się bezpośrednio art. 28 ww. dyrektywy. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły należy zauważyć, że **unijny prawodawca nakłada obowiązek dokonywania analizy potencjału danego surowca jako materiału do produkcji biopaliw lub biogazu dla transportu, z uwzględnieniem m.in. zasad gospodarki o obiegu zamkniętym i hierarchii postępowania z odpadami ustanowionej w dyrektywie 2008/98/WE.**

Podobne odwołania znalazły się w przyjętej dnia 11 grudnia 2018 r. przez Parlament Europejski i Radę (UE) dyrektywie nr 2018/2002 zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej²⁴. W tym wypadku prawodawca unijny wskazał w motywie 28 dyrektywy nr 2018/2002, że „przy wdrażaniu dyrektywy 2012/27/UE zmienionej niniejszą dyrektywą i przyjmowaniu innych środków w zakresie efektywności energetycznej państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na synergie między środkami w zakresie efektywności energetycznej a efektywnym wykorzystywaniem zasobów naturalnych **zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym**”.

Wreszcie, do koncepcji GOZ odwołuje się bezpośrednio wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej w sprawie tzw. rozporządzenia ogólnego²⁵. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b Projektu rozporządzenia ogólnego, „EFRR, EFS+, Fundusz Spójności i EFMR wspierają następujące cele polityki (...) bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, **gospodarki o obiegu zamkniętym**, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”.

²⁴ Dz.U. UE. L. z 2018 r. nr 328 s. 210.

²⁵ Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 29 maja 2018 r. skierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz; COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD); dalej jako: „Projekt rozporządzenia ogólnego”.

Powyższa aktywność prawodawcy unijnego, a także podejmowane inicjatywy legislacyjne, prowadzą do wniosku, że koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym dotyczy coraz szerszego grona podmiotów. Co więcej, popularyzacja tej idei może doprowadzić do tego, że stanie się ważnym elementem *acquis communautaire*. Idąc dalej w tym rozważaniach, można zaryzykować nawet tezę, że utrzymanie tego trendu, potwierdzonego konkretnymi aktami prawotwórczymi, może doprowadzić do ukształtowania się nieznanej dotąd zasady prawa.

Wdrażanie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce – węzłowe problemy

Choć gospodarka o obiegu zamkniętym jest relatywnie nową koncepcją, to jednak bezpośrednio przekłada się na działania polskiego prawodawcy a także organy administracji publicznej. W tym ostatnim przypadku należy wskazać chociażby na inicjatywę dawnego Ministra Rozwoju, który na mocy zarządzenia nr 33 z dnia 24 czerwca 2016 r. powołał Zespół do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym²⁶. Warto w tym miejscu odnotować, że opracowany został także dokument pt. Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, który został zaprezentowany przez Minister Przedsiębiorczości i Technologii w grudniu 2018 r.²⁷. Należy przy tym zauważyć, że coraz częściej określone interwencje ustawodawcy są uzasadniane właśnie koniecznością realizacji założeń gospodarki o obiegu zamkniętym. Przykładowo, w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów datowanego na dzień 15 czerwca 2016 r. wskazano, że „określony został obowiązek selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, co wynika z częstotliwości występowania wskazanej frakcji odpadów. Ponadto,

²⁶ Zarządzenie nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Dz. Urz. Ministra Rozwoju z 2016 r. poz. 31.

²⁷ Projekt Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym z dnia 23 listopada 2018 r. przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, <<https://mpit.bip.gov.pl/projekty-zarzaden-i-uchwal/projekt-mapy-drogowej-transformacji-w-kierunku-gospodarki-o-obiegu-zamknietym-przeslany-na-krm.html>> [dostęp: 31-05-2019]; zob. też: Mapa drogowa GOZ gotowa!, <<https://portalkomunalny.pl/mapa-drogowa-goz-gotowa-wideo-385635/>>, [dostęp: 31.05.2019].

biorąc pod uwagę przedstawione przez Komisję Europejską w grudniu 2015 r. nowe cele w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy package*), niezbędne jest uwzględnienie tej frakcji odpadów jak selektywnie zbieranej”²⁸.

Co więcej na uwagę zasługuje inicjatywa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który w II połowie 2017 r. prowadził nabór wniosków w ramach programu priorytetowego „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy”. Głównym celem programu było upowszechnienie doświadczeń we wdrażaniu gospodarki odpadami o obiegu zamkniętym na poziomie gminy w oparciu o pilotażowe, kompleksowe koncepcje realizowane w gminach: Krasnobród, Łukowica, Sokoły, Tuczno i Wieluń²⁹.

Oprócz ww. działań koncepcyjnych i pilotażowych konieczne jest jednak podjęcie intensywnych prac ustawodawczych służących wdrożeniu do polskiego porządku prawnego rozwiązań normatywnych wynikających z przywołanego wyżej pakietu dyrektyw służących urzeczywistnieniu idei gospodarki o obiegu zamkniętym. Należy przy tym pamiętać, że termin ich implementacji przez państwa członkowskie do krajowych porządków prawnych upływa już 4 lipca 2020 r. Oczywiście przyjęty pakiet dyrektyw – tak jak zresztą w przypadku wszystkich aktów prawa unijnego tej kategorii – pozostawia sporo swobody państwom członkowskim w zakresie doboru środków, które będą służyły urzeczywistnieniu nowych przepisów. Wydaje się jednak że, analizując główne cele i założenia wprowadzanych zmian oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe trudności wskazywane w polskiej debacie dotyczącej sektora gospodarowania odpadami, można pokusić się o pewne predykcje i wskazać główne obszary problemowe związane z wprowadzaniem założeń *circular economy* do polskiego porządku prawnego. Z racji na objętość niniejszego

²⁸ Uzasadnienie do projektu Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//515/12287427/12364447/dokument248711.pdf>>, [dostęp 31.05.2019].

²⁹ Ogłoszenie NFOŚiGW o naborze wniosków ramach programu priorytetowego – „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy”, <http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/gospodarka-o-obiegu-zamknietym/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-w-gminie/>, [dostęp 31.05.2019].

opracowania skupi się on w szczególności na dwóch obszarach, które w ocenie autorów będą szczególnie problematyczne do urzeczywistnienia na gruncie polskim, tj. obszarze selektywnej zbiórki oraz recyklingu odpadów komunalnych a także problematyce utraty statusu odpadu.

a) Selektywna zbiórka i recykling odpadów komunalnych

Niewątpliwie kluczowym i jednym z najtrudniejszych wyzwań dla Polski w kontekście wdrażania idei gospodarki o obiegu zamkniętym i sprostaniu obowiązkowi implementacji do dnia 4 lipca 2020 r. przepisów tzw. pakietu odpadowego, a następnie przepisów kolejnych dyrektyw, które stopniowo są przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, będzie ustanowienie efektywnego systemu selektywnej zbiórki oraz recyklingu odpadów komunalnych. Cele wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej Dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów są bowiem niezwykle ambitne. Zmodyfikowany przepis art. 11 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE zakłada bowiem, iż

- a) do 2020 roku przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostanie zwiększone wagowo do minimum 50%;
(...)
- c) do 2025 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 55%;
- d) do 2030 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 60%;
- e) do 2035 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 65 %.

Modyfikacja tego przepisu dokonana mocą Dyrektywy (UE) 2018/851 polega na dodaniu do jego treści lit. c-e zawierających ambitne cele w obszarze recyklingu odpadów komunalnych na kolejne lata w perspektywie aż do roku 2035. Przed

wejściem w życie nowelizacji związanej z wdrażaniem idei *circular economy* przepis art. 11 ust. 2 ograniczał bowiem swoją perspektywę czasową jedynie do roku 2020.

Warto przy tym podkreślić, że już realizacja pierwszego z ww. celów stwarza problemy państwom członkowskim UE. Jak wskazuje bowiem Komisja Europejska w przedstawionym w dniu 24 września 2018 r. sprawozdaniu w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadkach w których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r.³⁰ w zakresie przygotowania do ponownego użycia/recyklingu odpadów komunalnych problem z osiągnięciem 50 procentowego poziomu recyklingu odpadów komunalnych w roku 2020 może dotyczyć aż 14 państw członkowskich. Są to mianowicie: Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Finlandia. W dokumencie tym Komisja Europejska wyraźnie wskazała, że chociaż odpady komunalne stanowią jedynie około 10% wszystkich odpadów wytwarzanych w UE, to jednak tworzą strumień należący do najtrudniejszych do zagospodarowania ze względu na jego różnorodny skład, dużą liczbę wytwórców oraz rozproszenie odpowiedzialności. Zgodnie z zaprezentowanymi danymi w 2016 r. średnia ilość odpadów komunalnych wytworzonych przez Europejczyków wyniosła 480 kg na osobę, z czego 46% poddano recyklingowi lub kompostowaniu. Przy czym należy pamiętać, co wskazane zostało już w Komunikacie COM/2015/0614, że w tym zakresie występują duże rozbieżności i na niektórych obszarach poziom recyklingu wynosi aż 80%, na innych zaś poniżej 5%.

Kwestią ściśle powiązaną z osiągnięciem ww. celów w zakresie recyklingu odpadów komunalnych jest wprowadzenie efektywnego systemu ich selektywnej zbiórki. To bowiem odpady zebrane selektywnie łatwiej poddają się procesom recyklingu, pozwalając uzyskać surowce mniej zanieczyszczone i wyższej jakości. Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE Państwa członkowskie powinny prowadzić selektywną zbiórkę przynajmniej papieru, metalu, tworzyw

³⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, COM/2018/656 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0656>>, [dostęp 31.05.2019].

sztucznych i szkła, a od dnia 1 stycznia 2025 r. tekstyliów. Dodatkowo należy tutaj zwrócić uwagę także na przepis art. 22 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE, zgodnie z którym Państwa członkowskie powinny najpóźniej od dnia 31 grudnia 2023 r. zapewnić, aby bioodpady były segregowane i poddawane recyklingowi u źródła lub selektywnie zbierane i niemieszane z innymi rodzajami odpadów.

Przenosząc ww. przepisy europejskie na grunt polskiego ustawodawstwa, należy wskazać, że przepisy mające służyć implementacji do polskiego porządku prawnego zmian wynikających z Dyrektywy (UE) 2018/851 znalazły się w obecnie procedowanym przez Radę Ministrów projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³¹. Projektowane przepisy wprost przenoszą na grunt polskiego systemu prawnego poziomy recyklingu odpadów komunalnych ustanowione w przepisie art. 11 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE. Co jednak ciekawe projektowane regulacje zawierają pewne ograniczenia względem selektywnej zbiórki tekstyliów. Zgodnie z zamierzeniami projektodawców na gruncie polskim nie ma zostać ustanowiona w odniesieniu do tej frakcji odpadów selektywna zbiórka „u źródła”, np. poprzez wprowadzenie dodatkowego rodzaju kontenerów, do których miałyby trafiać wyłącznie odpady tekstylne. Przedstawiony projekt ustawy zawiera w swojej treści jedynie obowiązek przyjmowania od dnia 1 stycznia 2025 r. odpadów tekstylnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Są to specyficzne instytucje prowadzone przez gminy, umożliwiające oddawanie przez mieszkańców odpadów, których selektywna zbiórka u źródła jest niedostępna lub ograniczona, takich jak m.in odpady wielkogabarytowe, opony czy też zużyty sprzęt eklektyczny i elektroniczny. Wprowadzenie takiego rozwiązania względem tekstyliów może jednak negatywnie wpływać na osiągnięcie poziomu recyklingu i ponownego wykorzystania tej frakcji odpadów, ponieważ w celu ich selektywnego zebrania mieszkańcy będą zmuszeni do udania się do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który często jest znacząco oddalony od ich miejsca zamieszkania. Dla przykładu w liczącym ok. 500 tys. mieszkańców Poznaniu są jedynie dwa takie punkty znajdujące się na peryferiach miasta. Wprowadzenie tego typu rozwiązania budzi

³¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, nr wykazu UD332, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315504/>>, [dostęp 31.05.2019].

zatem wątpliwości w kontekście wypełnienia obowiązku wprowadzenia selektywnej zbiórki tekstyliów i wydaje się nie realizować celów i założeń, które w tym zakresie ustanowiła Dyrektywa (UE) 2018/851.

Nawet jednak zaproponowanie przez Ministerstwo Środowiska zmian w tym kształcie spotkało się z negatywnym przyjęciem niektórych gmin jako zbyt obciążające organizacyjnie i budżetowo³². Nieprzychylnie nastawienie gmin do zmian systemowych w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest pokłosiem funkcjonującego przez wiele lat w licznych jednostkach samorządowych podejścia do selektywnej zbiórki opartego na rozdziale odpadów komunalnych na jedynie dwie frakcje tj. „suchą” i „mokrą”. W pierwszej z ww. grup zbiorczo zbierane były odpady tworzyw sztucznych, szkła, metalu oraz papieru, natomiast w drugiej grupie znajdowały się wszystkie pozostałe frakcje, w tym bioodpady. Takie praktyki gmin w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w założeniu miało ukrócić przywoływane już rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów³³. W uzasadnieniu do projektu tego aktu prawnego czytamy m.in., że „konieczność jego wprowadzenia wynika z faktu, iż gminy, organizując samodzielnie system selektywnego zbierania odpadów komunalnych, niejednokrotnie ustanawiają podział na odpady <<mokre – suche>>. Taki sposób selektywnego zbierania nie daje zaś dobrej jakości surowca.”³⁴

Dodatkowo Minister Środowiska przy opracowywaniu tekstu ww. rozporządzenia zwrócił uwagę, że jednym z warunków *ex ante* do otrzymania środków z funduszy europejskich na inwestycje w zakresie gospodarki odpadami w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 jest podjęcie przez Polskę działań zmierzających do osiągnięcia poziomów określonych dyrektywami UE, czyli

³² zob. Załącznik do Raportu z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, s. 10-11, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument376714.docx>> [dostęp 31.05.2019].

³³ Dz.U. z 2017 r. poz. 19 ze zm.

³⁴ Uzasadnienie do projektu Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//515/12287427/12364447/dokument248711.pdf>> [dostęp 31.05.2019].

m.in. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła³⁵.

W związku z powyższym rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2016 r. wprowadziło obowiązek zorganizowania przez gminy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych z podziałem na 5 frakcji, tj.

- 1) papier,
- 2) szkło,
- 3) metale,
- 4) tworzywa sztuczne,
- 5) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

Należy przy tym jednak zauważyć, że przepisy przejściowe zawarte w treści rozporządzenia powodują, że dostosowanie gminnych systemów selektywnej zbiórki do ww. podziału może przesunąć się w określonych przypadkach nawet do roku 2021. Zgodnie bowiem z §6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2016 r., do dnia 30 czerwca 2021 r. zachowują ważność zawarte przez gminy umowy w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, nawet w sytuacji, kiedy nie spełniają one standardów selektywnej zbiórki ustanowionych mocą rozporządzenia.

Wszystkie ww. czynniki powodują, że już obecnie w Polsce pojawiają się w niektórych gminach problemy z osiąganiem poziomów recyklingu i ponownego użycia odpadów komunalnych i to na poziomie dużo niższym niż 50% przewidzianym na rok 2020. Zgodnie bowiem z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych³⁶ poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych wymagany do osiągnięcia przez gminy w roku 2017 wynosił 20%, zaś w roku 2018 - 30%. Najbardziej aktualne dane opublikowane przez Ministerstwo Środowiska w październiku 2018 r., wskazują, co prawda że 96% gmin

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Dz.U z 2016 poz. 2167.

w Polsce osiągnęła wymagany w 2017 r. poziom recyklingu odpadów³⁷. Należy jednak zauważyć, że jest to poziom ponad dwukrotnie niższy niż zakładany do osiągnięcia w roku 2020, zaś gminy już dzisiaj wskazują że poziom 50% jest nieosiągalny w tak krótkiej perspektywie czasowej. Warto przywołać tutaj jedną z uwag wniesionych do omawianego wyżej projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, nr wykazu UD332 przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, w której podmiot ten stwierdził, że uzyskanie poziomów recyklingu i przekazania do ponownego użycia w wysokości wskazanej w projekcie ustawy (tj. zgodnych z Dyrektywą 2008/98/WE) „jest niemożliwe do zrealizowania”. Większość odpadów komunalnych podlega bowiem procesom unieszkodliwienia. Odpady te są najcięższe do zagospodarowania, zaś frakcje wydzielane z odpadów komunalnych selektywnie zbierane nigdy nie będą stanowiły 50% wagi wszystkich odpadów komunalnych, a przecież dopiero po ich doczyszczeniu część z nich poddawana jest faktycznie procesowi recyklingu³⁸.

Także Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych” z kwietnia 2018 r. wskazuje że „Polska może nie osiągnąć do końca 2020 r. wyznaczonego unijnymi regulacjami 50% poziomu recyklingu. W celu uniknięcia nałożenia z tego tytułu na Polskę kar pieniężnych, gminy powinny zintensyfikować działania zaradcze i stale monitorować osiągnięte wskaźniki recyklingu”³⁹.

Podobnego zdania w zakresie zagrożenia nieosiągnięciem przez Polskę poziomu 50% recyklingu i pewnego użycia odpadów komunalnych w roku 2020 jest także Komisja Europejska, która w przywoływanym już sprawozdaniu z dnia 24 września 2018 r., a konkretnie w towarzyszącym mu sprawozdaniu w ramach

³⁷ W Polsce w 2017 r. większość gmin osiągnęła wymagany poziom recyklingu odpadów, <<https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/ms-w-polsce-w-2017-r-wiekszosc-gmin-osiagnela-wymagany-poziom-recyklingu-odpadow,114377.html>>, [dostęp 31.05.2019].

³⁸ Załącznik do Raportu z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, s. 20, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12315504/12530780/12530783/dokument376714.docx>>, [dostęp 31.05.2019].

³⁹ Informacja o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych”, s. 9, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,17226,vp,19793.pdf>>, [dostęp 31.05.2019].

systemu wczesnego ostrzegania dotyczącym Polski⁴⁰ stwierdziła, że „w oparciu o analizę dotychczasowej i w wiążący sposób zaplanowanej polityki w dziedzinie gospodarowania odpadami oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki Polski, uznaje się, że istnieje ryzyko, że Polska nie osiągnie celu na 2020 r. w odniesieniu do przygotowania 50% odpadów komunalnych do ponownego wykorzystania/recyklingu”. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy Komisja zwraca uwagę nie tylko na fakt, że Polska nie wprowadziła w pełni skutecznego systemu selektywnej zbiórki odpadów nadających się do recyklingu, ale także na brak zachęt gospodarczych skłaniających gospodarstwa domowe do segregacji odpadów. Dodatkowo Komisja wskazała także na zastrzeżenia co do jakości danych dotyczących odpadów, które podważają wiarygodność zgłoszonych przez Polskę do Eurostatu wysokich współczynników recyklingu. Problem wiarygodności uzyskiwanych w Polsce danych dotyczących wskaźników recyklingu jest zupełnie osobnym wątkiem wartym odrębnego opracowania naukowego, w tym miejscu należy zwrócić uwagę jedynie na fakt, że został on także poruszony we wskazanym wyżej raporcie NIK, którego autorzy stwierdzili, że „w 50% gmin objętych kontrolą stwierdzono nierzetelne dane w sprawozdaniach, w tym zwłaszcza dane dotyczące wskaźników recyklingu. (...) Rzetelność danych sprawozdawczych pozostaje wciąż na niskim poziomie”⁴¹.

Wszystkie ww. elementy pokazują, że wdrożenie w Polsce standardów selektywnej zbiórki oraz recyklingu odpadów komunalnych zgodnie z założeniami Dyrektywy (UE) 2018/851 może być w praktyce zadaniem bardzo trudnym do wykonania. Polska ma bowiem problem z osiąganiem już dużo niższych standardów recyklingu wynikających z przepisów prawa krajowego i zbieraniem rzetelnych danych w tym obszarze, zaś cezurą roku 2020 zbliża się nieubłaganie. Jak się

⁴⁰ Dokument roboczy służb Komisji „Sprawozdanie w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczące Polski” towarzyszący dokumentowi: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, SWD/2018/426 final, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018SC0426>>, [dostęp 31.05.2019].

⁴¹ Informacja o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych”, s. 12, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,17226,vp,19793.pdf>>, [dostęp 31.05.2019].

wydaje sytuacja taka wynika z jednej strony ze zbyt późnego wdrożenia na gruncie krajowym obowiązku prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w podziale na pięć frakcji z drugiej zaś z niedostatków edukacji ekologicznej i świadomości obywateli w zakresie konieczności segregacji odpadów.

- **Procedura utraty statusu odpadu**

- a) Kryteria utraty statusu odpadu**

Drugim niezwykle istotnym obszarem w kontekście dostosowywania polskich regulacji do wymagań gospodarki o obiegu zamkniętym jest ustalenie jasnych kryteriów i trybu przeprowadzania procedury utraty statusu odpadu (*end of waste*). Jak wskazuje bowiem Komisja Europejska w Komunikacie COM/2015/0614 „w gospodarce o obiegu zamkniętym materiały, odpady które zostają poddane recyklingowi powinny być ponownie wykorzystywane w gospodarce jako surowce wtórne, które mogą zastąpić <<surowce pierwotne>> pozyskiwane z tradycyjnych zasobów złóż naturalnych”. W tym kontekście szczególne znaczenie zyskuje właśnie procedura utraty statusu odpadu, która powinna być szerzej stosowana w praktyce działania organów administracji publicznej, aby zapewnić odpowiednią „podaż” surowców wtórnych do gospodarki.

Problematyka utraty statusu odpadu regulowana jest zarówno na poziomie unijnym jak i krajowym. Odnoszą się do niej bowiem zarówno art. 6 Dyrektywy 2008/98/WE jak i art. 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴², który stanowi implementację przepisu unijnego do polskiego systemu prawnego. Już na wstępie należy jednak podkreślić, że artykuł 6 Dyrektywy 2008/98/WE uległ modyfikacji w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851, co wymusza także rychłą modyfikację ustawy o odpadach w tym zakresie. To właśnie na tych zmianach chciałbym skupić się w kolejnych akapitach niniejszego opracowania.

Na wstępie jednak należy po krótko wskazać kryteria utraty statusu odpadu ustanawiane przez przepisy art. 6 Dyrektywy 2008/98/WE oraz art. 14 ustawy o odpadach. Przepis Dyrektywy ustala w tym zakresie następujące kryteria:

- 1) obowiązek poddania odpadów jednemu z procesów odzysku w tym recyklingu;

⁴² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.; Dalej także jako: „ustawa o odpadach”.

- 2) wykorzystywanie danej substancji lub przedmiotu otrzymanych z odpadów do konkretnych celów;
- 3) istnienie rynku takich substancji lub przedmiotów bądź popytu na nie;
- 4) spełnienie przez daną substancję lub przedmiot wymagań technicznych dla konkretnych celów oraz wymagań obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów;
- 5) stwierdzenie, że zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

Z przepisów krajowych można zaś wywieść następujące warunki utraty statusu odpadu:

- 1) odpady zostały poddane odzyskowi, w tym recyklingowi;
- 2) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów;
- 3) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie;
- 4) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu;
- 5) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska;
- 6) spełnione zostały wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej.

Jak widać zatem, kryteria utraty statusu odpadu na gruncie przepisów unijnych i krajowych są niemal tożsame. Nie jest to nic dziwnego, biorąc pod uwagę, jak zostało już wskazane, że art. 14 ustawy o odpadach stanowi implementację przepisu unijnego do polskiego systemu prawnego. Warto również podkreślić, że same kryteria utraty statusu odpadu nie uległy istotnej modyfikacji w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851. Stąd z racji na objętość oraz cel niniejszego tekstu nie wydaje się zasadne szczegółowe omawianie ww. kryteriów, szczególnie biorąc pod uwagę, że problematyka związana z ich interpretacją była już

niejednokrotnie omawiana w licznych artykułach dotyczących kwestii utraty statusu odpadu⁴³.

W obrębie samych kryteriów utraty statusu odpadu warto jednak zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Po pierwsze należy wskazać, że w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851 zmianie uległ art. 6 ust 1 lit. a Dyrektywy 2008/98/WE, gdzie dotychczasowe sformułowanie „jest powszechnie stosowana” zostało zastąpione przez sformułowanie „mają być wykorzystywane”. Ta z pozoru drobna zmiana prowadzi do wniosku, że niniejsze kryterium utraty statusu odpadu uległo w istocie pewnej liberalizacji, gdyż w związku z jego nowym brzmieniem nie występuje już konieczność wykazania powszechności stosowania danego materiału otrzymywanego z odpadów w określonych celach, a wystarczy samo wykazanie, że jest on w ogóle wykorzystywany w danej roli nawet w jednostkowych przypadkach. Zmiana ta będzie musiała znaleźć odzwierciedlenie w brzmieniu art. 14 ustawy o odpadach, który cały czas w ust. 2 pkt posługuje się kryterium „powszechnego stosowania do konkretnych celów”.

Drugą istotną kwestią jest funkcjonowanie na poziomie polskiej ustawy o odpadach wymogu spełniania przez dany przedmiot lub substancję, która ma utracić statusu odpadu, wymagań określonych przez przepisy Unii Europejskiej. Kryterium to budzi zaś istotne wątpliwość w praktyce jego stosowania, o czym szerzej w dalszej części niniejszego artykułu.

a) Przeniesienie ciężaru wydawania przepisów technicznych na państwa członkowskie

Przechodząc do omówienia zmian w procedurze statusu odpadu wynikających z Dyrektywy (UE) 2018/851, należy wskazać, że swoistym „motywem przewodnim” tych zmian jest przeniesienie na państwa członkowskie ciężaru ustalenia odpowiednich kryteriów technicznych w odniesieniu do konkretnych rodzajów przedmiotów oraz substancji mających utracić status odpadu. Wyraz daje temu już motyw 17 Dyrektywy (UE) 2018/851, w którego końcowej części wyrażnie

⁴³ Zob. m. in. E. den Boer, *Kryteria utraty statusu odpadów*, [w:] „Zeszyt Specjalny” dodatek do „Przegląd Komunalny” nr 2/2014; M. Kruś, A. Piotrowska *Procedura utraty statusu odpadu*, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 4/2014; M. Górski, *Utrata statusu odpadu – regulacje a ich interpretacja*, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 5/2016; J. Bujny, T. Mądry, *Utrata statusu odpadu*, [w:] „Logistyka odzysku” nr 4/2016, T. Mądry, *Możliwość wykorzystania paliw alternatywnych produkowanych z odpadów*, [w:] „Nowa Energia” nr 1/2018.

zostaje podkreślone iż, „ostateczne ustalenie, czy warunki określone w art. 5 lub 6 dyrektywy 2008/98/WE zmienionej niniejszą dyrektywą zostały spełnione, pozostaje w wyłącznej gestii państwa członkowskiego, w oparciu o wszystkie stosowne informacje dostarczone przez posiadacza materiału lub odpadów.”

W tym kontekście należy zwrócić także uwagę na zmianę, która zaszła w części art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE stanowiącej wprowadzenie do wyliczenia kryteriów utraty statusu odpadu. Znalazło się tam bowiem następujące sformułowanie: „Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu zapewnienia, by odpady, które zostały poddane recyklingowi lub innemu procesowi odzysku, przestawały być uznawane za odpady, jeżeli spełniają następujące warunki”. Powyższa zmiana sugeruje właśnie „przeniesienie ciężaru” zapewnienia odpowiednich procedur utraty statusu odpadu na państwa członkowskie.

Warto przy tym podkreślić, że już w poprzednim stanie prawnym w określonych sytuacjach ustanowienie odpowiednich kryteriów technicznych utraty statusu odpadu było zależne od państw członkowskich. Zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98/WE, w przypadkach gdy nie ustalono kryteriów na szczeblu wspólnotowym **państwa członkowskie mogły decydować odrębnie w każdym przypadku**, czy dany odpad przestał być odpadem. Dotychczas na poziomie unijnym wydane zostały zaś jedynie trzy rozporządzenia uszczegóławiające kryteria utraty statusu odpadu w odniesieniu do konkretnych frakcji tj.:

- 1) Rozporządzenie Rady nr 333/2011/WE z 31 marca 2011 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami, na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE;
- 2) Rozporządzenie Komisji nr 1179/2012/WE z 10 grudnia 2012 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem, na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE;
- 3) Rozporządzenie Komisji nr 715/2013/WE z 25 lipca 2013 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy złom miedzi przestaje być odpadem, na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE.

W zakresie utraty statusu odpadu przez materiały i substancje niemieszczące się w ww. frakcjach odpadów pełne kompetencje pozostawały zatem w gestii państw członkowskich. W praktyce zatem w większości przypadków procedura utraty statusu odpadu była w pełni zależna od technicznych regulacji krajowych. Zasadą, która uległa zmianie w wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851, było jednak ustanowienie przepisów technicznych na poziomie unijnym.

O odwróceniu ww. zasady najdobitniej świadczy ostatnia ze zmian wprowadzonych Dyrektywą (UE) 2018/851, która warta jest omówienia w niniejszym punkcie. Chodzi mianowicie o przyznanie państwom członkowskim mocą zmodyfikowanego art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE „domyślnej kompetencji” ustanawiania przepisów uszczegóławiających techniczne wymagania utraty statusu odpadu. Dotychczas, jak zostało już wspomniane, zgodnie z art. 6 ust. 4 państwa członkowskie mogły decydować „odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem” dopiero w sytuacji, kiedy nie zostały ustalone kryteria na poziomie unijnym. Aktualnie treść art. 6 ust. 2 Dyrektywy odpadowej niejako odwraca tę zasadę, stanowiąc, że Komisja monitoruje opracowywanie krajowych kryteriów utraty statusu odpadów w państwach członkowskich i dopiero kiedy stwierdzi taką potrzebę przystępuje do opracowania kryteriów ogólnounijnych.

a) Wątpliwości proceduralne związane z utratą statusu odpadu – polskie doświadczenia

W tym miejscu warto powrócić do sygnalizowanych w poprzednim punkcie kontrowersji związanych ze stosowaniem przepisu art. 14 ust. 2 pkt. 2 ustawy o odpadach. Jak zostało już wspomniane, przepis ten ustanawia wymaganie, iż, aby dana substancja lub przedmiot mogły utracić status odpadu, konieczne jest spełnianie wymagań określonych przez przepisy Unii Europejskiej.

Na pierwszy rzut oka interpretacja tego przepisu nie powinna sprawiać trudności. Oczywiście jest wszakże, że materiał lub substancja, która miała utracić status odpadu musi wypełniać wymogi określone w art. 6 ust. 1 Dyrektywy

2008/98/WE, gdyż są one w praktyce tożsame⁴⁴ z wymaganiami określonymi w art. 14 ust.1 pkt 1 ustawy o odpadach.

Nie powinno budzić również wątpliwości, że określone grupy odpadów, dla których zostało wydane unijne rozporządzenie uszczegóławiające kryteria ogólne, aby utracić status odpadu muszą spełniać wymagania techniczne określone precyzyjnie w tym rozporządzeniu. W przypadku jednak, gdy takie rozporządzenie nie zostało wydane zastosowanie powinny znaleźć jedynie wymagania ogólne, które zgodnie z art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98/WE w poprzednim brzmieniu mogły zostać doprecyzowane przez państwa członkowskie **odrębnie** w każdym przypadku.

Należy jednak zasygnalizować, że w polskim orzecznictwie sądowoadministracyjnym ujawnił się restrykcyjny pogląd, zgodnie z którym niemożliwa jest utrata statusu odpadu w przypadku, kiedy nie zostały opracowane unijne przepisy określające kryteria techniczne takiego procesu dla danej frakcji odpadów. Przykładem orzeczenia wyrażającego taki pogląd jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1949/14, w którym Sąd stwierdził jednoznacznie, że w przypadku, kiedy dla danego rodzaju odpadów (w przedmiotowej sprawie chodziło o drewniane podkłady kolejowe) nie zostało wydane unijne rozporządzenie uszczegóławiające kryteria określone w art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej, nie jest możliwa utrata przez taki produkt lub substancję statusu odpadu⁴⁵.

Wykładnia dokonana przez Sąd w powyżej przytoczonym wyroku wydaje się jednak nazbyt restrykcyjna i sprzeczna z przepisem art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej w brzmieniu sprzed wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851. Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, iż przepis ten upoważniał w swoim ówczesnym brzmieniu organy państw członkowskich do określania odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, gdy nie ustalono szczegółowych kryteriów na szczeblu unijnym.

⁴⁴ Oczywiście obecnie, po wejściu w życie Dyrektywy (UE) 2018/851, występuje sygnalizowana wyżej rozbieżność pomiędzy brzmieniem art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2008/98/WE a art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach w zakresie kryterium wykazania, że dany produkt lub substancja są stosowane w konkretnych celach.

⁴⁵ Podobne stanowisko zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1533/17.

Odrębna wątpliwość proceduralna podnoszona nie tylko w polskiej, ale także europejskiej debacie dotyczącej zagadnienia utraty statusu odpadu wiązała się zresztą właśnie z wykładnią wyrażenia „odrębnie w każdym przypadku”.

Cześć polskiej doktryny podnosiła bowiem, że wyrażenie to należało rozumieć w ten sposób, iż niedopuszczalne było ustanowienie szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadu przez określone frakcje w drodze aktu generalnego na szczeblu krajowym, tj. w przypadku Polski w drodze ustawy lub rozporządzenia, a możliwość utraty statusu odpadu musiała być oceniana każdorazowo na drodze indywidualnej decyzji administracyjnej⁴⁶.

Natomiast przedstawiciele drugiego nurtu wykładni wskazywali, że w przepisie art. 6 ust. 4 Dyrektywy odpadowej mieliśmy w istocie do czynienia z upoważnieniem państwa członkowskiego do wydania aktu normatywnego o tożsamym charakterze jak unijne rozporządzenie doprecyzowujące kryteria techniczne, z tym że o zasięgu obowiązywania ograniczonym rzecz jasna jedynie do tego państwa członkowskiego⁴⁷.

Problem ten częściowo rozwiązywały opracowane przez Komisję Europejską wytyczne dot. interpretacji kluczowych pojęć Dyrektywy 2008/98/WE, w których wskazane zostało wyraźnie, iż w przypadku, gdy nie zostało wydane unijne rozporządzenie doprecyzowujące, państwa członkowskie mogą decydować na poziomie krajowym, kiedy dany odpad traci ten status zarówno w drodze aktów generalnych odnoszących się do poszczególnych rodzajów materiałów jak i w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (ang. *Member States may decide at national level whether certain waste has ceased to be waste. This can relate to classes of materials recovered from waste or to single-case decisions.*)⁴⁸. Opracowane przez Komisję wytyczne nie stanowiły jednak aktu o charakterze normatywnym, nie rozwiązywały zatem w pełni problemów związanych z niejednoznacznością sformułowania użytego w art. 6 ust. 4 Dyrektywy odpadowej.

⁴⁶ J. Jerzmański, *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, [w:] „Zeszyty Komunalne”, dodatek do „Przegląd Komunalny” nr 2/2013 oraz M. Kruś, A. Piotrowska *op. cit.*

⁴⁷ M. Górski, *op. cit.*

⁴⁸ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf>, [dostęp: 31.05.2019].

Do problemu tego odniósł się także Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie AS Tallinna Vesi przeciwko Keskkonnaamet, przy udziale Keskkonnaministeerium, sygn. C-60/18, która dotyczyła problematyki możliwości utraty statusu odpadu przez osady ściekowe na gruncie prawa estońskiego nieprzewidującego szczegółowych kryteriów technicznych utraty statusu odpadu przez tego typu substancje.

W wyroku tym Trybunał wskazał jednoznacznie, że „z brzmienia art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98 wynika, że państwa członkowskie mogą przewidzieć możliwość podejmowania decyzji dotyczących indywidualnych przypadków, w szczególności na podstawie wniosków złożonych przez posiadaczy substancji lub przedmiotu zakwalifikowanego jako <<odpad>>, lecz mogą również przyjąć normę lub przepis techniczny dotyczący odpadów pewnej kategorii lub określonego rodzaju odpadów”.

Co zaś ważne w kontekście powołanych wyżej orzeczeń polskich sądów administracyjnych

w przywołanym wyroku Trybunał stwierdził także, iż „przepis art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98 nie stoi zatem na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego w braku określenia na poziomie Unii kryteriów ustalania utraty statusu odpadu w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów, utrata takiego statusu zależy od istnienia kryteriów określonych na podstawie ogólnie obowiązującego krajowego aktu prawnego dotyczącego tego rodzaju odpadów”. Jak zostało już wskazane, na gruncie polskiego orzecznictwa sądowoadministracyjnego wykształcił się restrykcyjny pogląd dotyczący tej procedury, uznający jej zastosowanie za niedopuszczalne w przypadku braku odpowiednich rozporządzeń unijnych uszczegóławiających kryteria techniczne utraty statusu odpadu w odniesieniu do konkretnej frakcji. Pogląd ten w pewnym sensie znalazł oparcie w przywoływanym wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w sprawie o sygn. C-60/18. W ocenie autorów wyrok ten nie jest jednak w pełni adekwatny do polskiego stanu prawnego w zakresie omawianej problematyki. Przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, który był podstawą omawianych wyroków polskich sądów, administracyjnych w pełni uzależnia osiem możliwość utraty statusu odpadu od „spełnienia wymagań określonych przez przepisy Unii Europejskiej”. Ani ten przepis ten ani żaden inny w ustawie o odpadach nie zawiera zaś podstawy kompetencyjnej do wydania krajowych przepisów technicznych, od których istnienia uzależniona jest

dopuszczalność utraty statusu odpadu w odniesieniu do konkretnych frakcji. W istocie zatem przepis art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach jest zatem regulacją jeszcze bardziej restrykcyjną niż ta badana przez Trybunał w sprawie C-60/18.

W świetle powyższych rozważań z całą pewnością zasadne jest stwierdzenie, że przepisy dotyczące procedury utraty statusu odpadu w stanie prawnym sprzed wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851 były niejasne i budziły wątpliwości interpretacyjne. Szczególnie jaskrawo niejasności te ujawniały się w przypadku prowadzenia tej procedury w oparciu o regulacje krajowe w sytuacji braku ogólnounijnych kryteriów technicznych w odniesieniu do danej frakcji odpadów, zaś do ich rozstrzygnięcia niezbędny był wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyniku wejścia w życie Dyrektywy (UE) 2018/851 znaczna część z podnoszonych wątpliwości została natomiast wyjaśniona. Jak zostało już wskazane, zgodnie z nowym brzemieniem art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE podstawową formą uszczegóławiania kryteriów utraty statusu odpadu mają być bowiem krajowe przepisy techniczne, a w sytuacji kiedy Komisja stwierdzi taką konieczność może przystąpić do opracowywania odpowiednich regulacji na poziomie unijnym. W przypadku gdy kryteriów nie ustanowiono ani na poziomie unijnym ani krajowym, zastosowanie znajdzie znowelizowany art. 6 ust. 4 Dyrektywy odpadowej, zgodnie z którym w takich sytuacjach państwa członkowskie mogą indywidualnie rozpatrywać poszczególne przypadki lub podejmować odpowiednie środki w celu sprawdzenia, czy pewne odpady przestały być odpadami. Dopiero zatem w przypadku kiedy ani na poziomie krajowym ani unijnym nie obowiązują przepisy szczegółowo ustanawiające kryteria utraty statusu odpadu w odniesieniu do danej substancji czy przedmiotu, kryteria takie mogą znaleźć się w indywidualnej decyzji administracyjnej.

Kończąc rozważania w obszarze procedury utraty statusu odpadu, należy zatem stwierdzić, że zmiany dotyczące tej procedury wprowadzone mocą Dyrektywy (UE) 2018/851 były z całą pewnością pożądane w celu rozwiania pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych oraz są spójne z powołanym wyżej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie sygn. C-60/18. Jak się wydaje wprowadzone nowelizacje powinny pozwolić na definitywne rozwiązanie sygnalizowanych problemów interpretacyjnych, z którymi mieliśmy do czynienia na gruncie poprzedniego stanu prawnego i w jasny sposób ustanowić hierarchię metod

ustalania szczegółowych kryteriów utraty statusu w odniesieniu do indywidualnych przypadków. Z całą pewnością jednak przeniesienie zmian dotyczących utraty statusu odpadu na grunt krajowy stawia szereg wyzwań przed polskim ustawodawcą. Po pierwsze bowiem konieczna jest odpowiednia modyfikacja art. 14 ustawy o odpadach, z jednej strony w celu dostosowania zawartych w nim kryteriów utraty statusu odpadu do nowego brzemienia art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2008/98, z drugiej zaś w celu ujęcia w jego treści odpowiednich podstaw kompetencyjnych do wydawania krajowych rozporządzeń ustalających szczegółowe kryteria techniczne utraty statusu odpadu dla poszczególnych frakcji. Po drugie zaś w celu zapewnienia realnej możliwości skorzystania z procedury utraty statusu odpadu oraz realizacji założeń określonych w Komunikacie COM/2015/0614 niezbędne jest opracowanie i przyjęcie odpowiednich regulacji. Szczególnie realizacja drugiego z wyżej wymienionych punktów może być na gruncie polskim problematyczna, biorąc pod uwagę opieszałość upoważnionych organów do wydawania aktów wykonawczych w zakresie szeroko pojętego prawa ochrony środowiska⁴⁹. Odrębnym problemem wymagającym zmiany, jednak nie tyle o charakterze normatywnym co raczej mentalnościowym, jest nastawienie organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych do korzystania z procedury utraty statusu odpadu. Podmioty te często cechuje bowiem w tym zakresie podejście mocno zachowawcze i „konserwatywne”, czego przejawem są chociażby w przywoływane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych. Należy zaś zauważyć, że w krajach Europy zachodniej procedura utraty statusu odpadu jest stosowana z powodzeniem od lat, chociażby w odniesieniu do paliw alternatywnych wytwarzanych z odpadów⁵⁰.

Podsumowanie

⁴⁹ Doskonałym przykładem jest brak wydania do dnia dzisiejszego tj. 31 maja 2019 r. przez Ministra właściwego ds. Gospodarki rozporządzenia określającego rodzaje i ilość odpadów, których przetwarzanie nie wymaga uzyskania odpowiednich decyzji administracyjnych. Podstawa kompetencyjna do wydania tego rozporządzenia tj. art. 45 ust. 3 ustawy o odpadach obowiązuje zaś w niezmienionej treści od dnia wejścia w życie ustawy tj. od dnia 23 stycznia 2013 r.

⁵⁰ Jako przykład można podać tutaj spółkę IcoPower B.V., która produkuje paliwo alternatywne w postaci pelletów z odpadów komunalnych pochodzących z Amsterdamu, które już od 2003 r. nie jest uznawane za odpad, a pełnowartościowy produkt na mocy wyroku Raad van State z dnia 14 maja 2003 r., nr 200205048/1, < <https://www.raadvanstate.nl/@13144/200205048-1/>>, [dostęp 31.05.2019].

Przeprowadzona na kanwie niniejszego opracowania analiza prowadzi do wniosku, że problematyka związana z wdrożeniem koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym daje szansę na zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów oraz zwiększenie wskaźników ich ponownego wykorzystania, a co za tym idzie może spowodować realną poprawę stanu środowiska naturalnego. Idea ta zakłada bowiem kompleksowe podejście do całego cyklu życia produktu, a także kładzie nacisk na innowacyjne rozwiązania zarówno w sektorach produkcji i konsumpcji jak i przede wszystkim gospodarowania odpadami i funkcjonowania rynku surowców wtórnych.

Jednocześnie jednak należy mieć świadomość, że wdrożenie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym może być źródłem wielu problemów oraz wyzwań, przed którymi w najbliższych latach staną kraje członkowskie Unii Europejskiej w tym także Polska. Stąd w toku wdrażania przepisów urzeczywistniających koncepcję *circular economy* z jednej strony konieczne jest wprowadzenie na poziomie europejskim skutecznych mechanizmów kontroli i monitoringu realizacji przez państwa członkowskie celów założonych w przepisach europejskich, z drugiej zaś rozsądne wspieranie przez instytucje europejskie państw członkowskich we wdrażaniu krajowych instrumentów prawnych. Dostosowanie systemów gospodarczych do koncepcji *circular economy* stanowić będzie bowiem w kolejnych latach niezmiernie poważne wyzwanie, szczególnie w przypadku gorzej rozwiniętych gospodarczo państw członkowskich takich jak kraje Europy środkowo-wschodniej.

Oczywiście powyższy artykuł stanowi jedynie wycinkową analizę skupiającą się na dwóch obszarach ściśle związanych z gospodarką odpadami i rynkiem surowców wtórnych, tj. recyklingu i selektywnej zbiórce odpadów komunalnych oraz procedurze utraty statusu odpadu. W obu ww. obszarach widać jednak doskonale skalę wyzwań, przed jakimi stają państwa członkowskie w toku wdrażania idei GOZ. W obszarach tych ogniskują się bowiem jak w soczewce największe problemy zarówno legislacyjnie jak i organizacyjne, a także dotyczące konieczności zmiany sposobu myślenia o odpadach i surowcach związane z realnym i przede wszystkim efektywnym wdrożeniem gospodarki o obiegu zamkniętym. Bez przeprowadzenia tych daleko idących zmian urzeczywistnienie idei *circular economy* z całą pewnością nie będzie możliwe.

Należy jednak pamiętać, że poza obszarami gospodarowania odpadami i rynku surowców wtórnych, na których skupiłem się w powyższym opracowaniu, koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym wywiera wpływ także na wiele innych sektorów życia gospodarczego. Przykładowo niewiele jest analiz i badań dotyczących ponownego wykorzystania wody, mimo że cel ten został uwzględniony w podstawowych założeniach idei *circular economy*, a jak zostało już wskazane, odrębne rozporządzenie odnośnie tej kwestii jest już procedowane⁵¹. Niewątpliwie jest to ciekawy obszar z punktu widzenia chociażby usług komunalnych, któremu warto poświęcić osobne opracowanie.

Na sam koniec warto raz jeszcze podkreślić, że koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym - jak wynika z analizy najnowszych aktów prawnych oraz inicjatyw ustawodawczych - zaczyna zataczać coraz szersze kręgi i także w powszechnej świadomości, nie ogranicza się już tylko do problematyki odpadowej. W rezultacie, w ocenie autorów, w tej koncepcji należy dostrzegać realne narzędzie do zmaterializowania się dobrze znanej od lat zasady zrównoważonego rozwoju. Jak jednak będzie w rzeczywistości pokażą dopiero najbliższe lata.

⁵¹ Zob. Wniosek z dnia 28 maja 2018 r., *op cit.*

Bibliografia

Akty prawne oraz ich projekty

1. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, Dz. Urz. UE.L z 2013 r. nr 354.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 328.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150.
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 150.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. UE.L z 2000 r. nr 327 ze zm.
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE.L z 2008 r. nr 312 ze zm.

9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2018 r. 2018/2002 zmieniająca Dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz. Urz. UE.L. z 2018 r. nr 328.
10. Ogłoszenie NFOŚiGW o naborze wniosków ramach programu priorytetowego – „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy”.
11. Projekt „Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym” z dnia 23 listopada 2018 r. przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.
12. Projekt Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów wraz z uzasadnieniem.
13. Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, nr wykazu UD332, wraz z dokumentami towarzyszącymi.
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz.U z 2016 poz. 2167.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz.U. z 2017 r. poz. 19 ze zm.
16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 660/2014 z dnia 15 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, Dz. Urz. UE.L z 2014 r. nr 189.
17. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.
18. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 296 ze zm.
19. Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 29 maja 2018 r. skierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia

- ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz; COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD).
20. Wniosek z dnia 28 maja 2018 r., Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody, COM/2018/337 final - 2018/0169 (COD).
21. Zarządzenie nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Dz. Urz. Ministra Rozwoju z 2016 r. poz. 31.

Artykuły

1. Bujny J., Mądry T., *Utrata statusu odpadu*, [w:] „Logistyka odzysku” nr 4/2016.
2. Den Boer E., *Kryteria utraty statusu odpadów*, [w:] „Zeszyt Specjalny” dodatek do: „Przegląd Komunalny” nr 2/2014.
1. Fiedor B. (red.) Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej. Koszty i strategia, Wrocław-Białystok 1999-2000.
2. Jerzmański J., Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz., SIP LEX 2014.
3. Jerzmański J., *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, [w:] „Zeszyty Komunalne”. dodatek do: „Przegląd Komunalny” nr 2/2013.
4. Równy K., Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawi wspólnotowym i polskiej rzeczywistości. Zarys najważniejszych zagadnień wyjściowych., [w:] „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 2/2000 r.

Komentarze oraz monografie

5. Górski M., Utrata statusu odpadu – regulacje a ich interpretacja, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 5/2016.
3. Kostowski M., Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw, Gdańsk-Poznań 2003.
4. Kozłowski S., *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000.
6. Kruś M., Piotrowska A. *Procedura utraty statusu odpadu*, [w:] „Przegląd Komunalny” nr 4/2014.
7. Mądry T., Możliwość wykorzystania paliw alternatywnych produkowanych z odpadów, [w:] „Nowa Energia” nr 1/2018.
8. *W Polsce w 2017 r. większość gmin osiągnęła wymagany poziom recyklingu odpadów*, <<https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/ms-w-polsce-w-2017-r-wiekszosc-gmin-osiagnela-wymagany-poziom-recyklingu-odpadow,114377.html>>, [dostęp 31-05-2019].
5. Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008.

Orzeczenia sądowe

1. Wyroku Raad van State z dnia 14 maja 2003 r., nr 200205048/1.
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 czerwca 2016 r., w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. C-648/13.
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie AS Tallinna Vesi przeciwko Keskkonnaamet, przy udziale Keskkonnaministeerium, sygn. C-60/18.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1949/14.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1533/17.

Raporty oraz dokumenty strategiczne

1. Dokument roboczy służb Komisji „Sprawozdanie w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczące Polski” towarzyszący dokumentowi: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, SWD/2018/426 final.
2. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste.
3. Informacja o wynikach kontroli pt. „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych”, prowadzonej przez Departament Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.
4. Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r., EUROPA 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020.
5. Komunikat z dnia 2 grudnia 2015 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, COM/2015/0614 final.
6. Komunikat z dnia 25 września 2014 r. Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program zero odpadów dla Europy”, COM/2014/0398 final.
7. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w

przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia / recyklingu odpadów komunalnych, COM/2018/656 final.

8. *Środowisko Europy 2010 – stan i prognozy*, Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga 2010.

Igor Gontarz

**Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym.
Kolizja z suwerennością na gruncie *acquis communautaire* i polskiego
*acquis constitutionnel***

Wprowadzenie

W maju 2019 r. upłynęło dokładnie piętnaście lat od akcesji dziesięciu państw do Unii Europejskiej. Wydarzenie to, nazywane również Wielkim Rozszerzeniem, w sposób radykalny wpłynęło na system prawny nowo przyjętych państw członkowskich, wśród których wówczas znajdowała się również Polska¹ (dalej również jako: „RP”). Obchodzony w tym roku jubileusz stanowi zatem doskonałą okazję do przyjrzenia się procesowi rozstrzygania podstawowych problemów prawnych związanych z przystąpieniem RP do Unii Europejskiej (dalej „UE”) w 2004 r.

Jednym z fundamentalnych zagadnień wynikających z członkostwa w UE jest problem pierwszeństwa prawa, czyli reguły rozstrzygania kolizji pomiędzy postanowieniami traktatów tudzież prawem wtórnym stanowiącym przez instytucje unijne, a prawem krajowym, będącym wyrazem woli ustawodawcy państwa członkowskiego. Problem ten, który w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dzisiaj: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej², dalej jako: „Trybunał” lub „TS”) pojawił się już w 1964 r., zachowuje swoją aktualność aż po dzisiaj i ze względu na swoje znaczenie dla tożsamości państwowej oraz jego suwerenności stanowi przedmiot wypowiedzi krajowych sądów konstytucyjnych. Zagadnienie pierwszeństwa prawa UE rozważane było również przez polski Trybunał Konstytucyjny (dalej: „TK”), przy okazji oceny konstytucyjności

¹ Zob. szerzej na temat rozszerzenia Wspólnoty w 2004 r. w: R. Ostrowski, *Rozszerzenie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej* [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), t.2, wyd. 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 57-60.

² Od 1.12.2009 r. (wejścia w życie Traktatu z Lizbony) sądownictwo unijne sprawuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Obecnie funkcjonują w nim: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji oraz Sąd od spraw Służby Publicznej. Swoją aktualność zachowało jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), sprawującego sądownictwo przed wskazaną wyżej datą.