

Marek Łazor

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
e-mail: mareklazor@onet.pl
ORCID: 0000-0002-0074-9877



Wybrane aspekty odtwarzania celów w prawie gospodarki odpadami (cz. I)

ABSTRAKT

Cele – w prawie gospodarki odpadami – choć są różnie ujmowane w treści samych przepisów prawnych, odgrywają dość ważną funkcję przy rekonstrukcji normy prawnej. Przesądząją z reguły o wyborze sposobu zagospodarowania danego strumienia odpadów i determinują formę podejmowanych działań ochronnych. W przypadku odpadów, sklasyfikowanych zwłaszcza jako niebezpieczne, nieprawidłowe odtworzenie celów danej regulacji prawnej może powodować wymiennie negatywne konsekwencje nie tylko dla środowiska, ale przede wszystkim dla życia i zdrowia ludzi. Instytucje prawne regulujące postępowanie z odpadami, które występują w krajowym porządku prawnym, dość często odwołują się do celów i innych wartości umiejscowionych w sferze prawa unijnego. W ten sposób stają się one równocześnie elementem szerszego europejskiego mechanizmu ochrony środowiska. Doniosłość wartości i w wielu przypadkach ponadpaństwowy charakter stawianych celów, umacnia pozycję dyrektyw pozajęzykowych w procesie interpretacji przepisów prawa gospodarki odpadami. Istotne zmiany systemowe zachodzących obecnie w tej właśnie dziedzinie prawa, opierające się na całkowitym przewartościowaniu zasad postępowania z odpadami poprzez budowę systemu gospodarki o obiegu zamkniętym, również ugruntowują wskazaną tendencję. W tej intensywnie zmieniającej się sferze prawodawczej, derywacyjna koncepcja wykładni prawa, której autorem jest Maciej Zieliński, ze względu na swoje specyficzne cechy interpretacyjne, może uchodzić za kluczowe narzędzie w procesie odtwarzania celu normy prawnej. Inspiracją do omówienia wskazanego w tytule artykułu zagadnienia, jest podnoszony od pewnego czasu przez przedstawicieli dogmatyki prawa postulat, o jak najczęstszym łączeniu refleksji teoretycznoprawnej z problematyką szczegółowych nauk prawnych¹.

SŁOWA KLUCZOWE

wykładnia prawa, cele prawa, wartości, gospodarka odpadami, ochrona środowiska

1 Tak na przykład S. Czepita, *Konstytucja a teoria prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2000, nr 2, s. 195.

Selected aspects of reconstruction of purposes in waste management law” (p. I)

ABSTRACT

Although presented in many different ways in legal regulations themselves, waste management law purposes play a significant role in a legal norm reconstruction. They usually determine the choice of the management method assigned to a given waste stream and the form of protective measures to take. In the case of waste, one classified as hazardous in particular, incorrect reconstruction of the objectives of a given legal regulation may have measurably negative consequences, not only for the environment but above all for human life and health. The legal institutions regulating waste management that exist in the domestic legal system recurrently refer to the objectives and other values of the EU law. Thus they become an element of a broader European mechanism of environmental protection. The importance of values and, in many cases, the over-national character of the objectives strengthens the position of extralinguistic directives in the process of interpreting the provisions of waste management law. This trend gets also reinforced by significant systemic changes currently taking place in this particular area of law, which is based on a complete re-evaluation of the principles of waste management through the construction of a closed-cycle economy system. The derivational concept of law interpretation, authored by Maciej Zieliński, due to its specific interpretative features, may be regarded as a crucial tool in the process of reconstructing the purpose of a legal norm in this intensely changing legislative area. The inspiration to discuss the issue brought up in the article is the demand, which has been raised for some time by legal dogmatics, to combine the theoretical-legal reflection with the problems of exact legal sciences as often as possible².

KEYWORDS

interpretation of law, purposes of law, values, waste management, environmental protection.

Wprowadzenie

*Pamięci Czcigodnego Pana Profesora Macieja Zielińskiego*³

Głównym zagadnieniem badawczym poruszonym w dwóch kolejnych częściach niniejszego opracowania będzie wykazanie, że odtwarzanie celu w prawie gospodarki odpadami oparte na wartościach, na których jest ono zbudowane, stanowi dość ważny etap w procesie rekonstrukcji jego norm prawnych. W konsekwencji przyjęcia takiego założenia, uzasadnionym staje się wybór określonej koncepcji wykładni prawa, której reguły interpretacyjne będą najpełniej wpisywać się zarówno w specyfikę systemową tego działu prawa, jak i w cele wynikające z regulacji prawa krajowego i unijnego. Szczegółowa analiza badawcza będzie koncentrować się na próbie połączenia ze sobą płaszczyzny teoretycznoprawnej odnoszącej się do wykładni celowościowej w ujęciu derywacyjnej koncepcji wykładni prawa Macie-

² Tamże.

³ Obie części mego skromnego artykułu pozwolę sobie poświęcić pamięci zmarłego Profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Macieja Zielińskiego (5.02.1940–8.05.2020), wspaniałego wykładowcy, twórcy derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, którego liczne prace naukowe weszły nie tylko do kanonu literatury teoretycznoprawnej, ale znajdują coraz większe zastosowanie praktyczne także w innych gałęziach prawa.

ja Zielińskiego z elementami prawa materialnego, a ściślej – prawa gospodarki odpadami. Autor, będąc świadomym rozległości poruszanej problematyki od strony metodologicznej, przedstawi jedynie w zarysie główne pojęcia oraz elementy składowe, które mogą okazać się istotne dla tematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu. Celem nadrzędnym niniejszego artykułu jest ożywienie dyskusji naukowej i zwrócenie uwagi reprezentantów doktryny prawa ochrony środowiska, nie tylko na rolę wykładni celowościowej w procesie interpretacji przepisów prawa gospodarki odpadami, ale przede wszystkim na walory derywacyjnej koncepcji wykładni prawa Macieja Zielińskiego, jako koncepcji uniwersalnej i dynamicznej, stanowiącej zbiór uporządkowanych i spójnych ze sobą dyrektyw interpretacyjnych, pozwalających na odtworzenie celu normy prawnej, biorąc po uwagę wartości występujące nie tylko w prawie krajowym, ale i unijnym porządku prawnym⁴. Postępująca rozbudowa normatywna instytucji prawnych odnoszących się do gospodarowania określonymi strumieniami odpadów w aspekcie osiągnięcia różnorodnych celów środowiskowych, stawia przed interpretatorem coraz to nowe wyzwania w zakresie dekodowania tekstu prawnego.

Wykładnia przepisów prawa oparta na założeniach danej koncepcji, w zasadniczy sposób oddziałuje nie tylko na kształt samej normy prawnej, ale w zakresie wykładni operatywnej⁵ może się również przyczyniać do ujednolicenia stosowania określonych instytucji prawnych⁶ i budowania pewnych standardów ocennych bazujących na szczególnie doniosłych wartościach w danej gałęzi prawa⁷. Jak zaznacza L. Morawski, instytucje prawne odgrywają ważną rolę w tworzeniu poszczególnych gałęzi prawa i są kompleksem norm stanowiących funkcjonalną całość, które regulują jakiś typowy zespół stosunków społecznych⁸. Gospodarowanie odpadami, a szerzej postępowanie z nimi, od strony systematyki prawa ochrony środowiska, zalicza się do instytucji prawnych odnoszących się do korzystaniem ze środowiska i jego zasobów. Zdaniem A. Habudy „ (...) instytucja prawa ochrony środowiska to zespół norm pozostających w związku funkcjonalnym i treściowym, zaś ów związek znajduje poparcie w tradycji regulacji prawnej zachowań człowieka wobec środowiska, jak i w obecnym kształcie tej regulacji”⁹. P. Korzeniowski dostrzega, że poprzez zakres tej regulacji urzeczywistniane są pewne wartości lub całe systemy wartości, zaś same normy są skierowane „ (...) na realizację wspólnego ogólnego celu, np. w postaci zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, zrównoważonego rozwoju czy wysokiego poziomu ochrony środowiska lub zachowania różnorodności biologicznej”¹⁰. O. Bogucki twierdzi, że obecnie możemy mówić o tak zwanym pluralizmie wartości, który rozpatrywany jest w sferze spo-

4 Por. K. Godek, *Czy koniec teorii wykładni prawa? Kilka uwag o możliwych rozwinięciach derywacyjnej koncepcji wykładni Macieja Zielińskiego na wykładnię prawa w erze postakcesyjnej z wewnętrznej perspektywy interpretacyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3337, Prawo 2011, nr 312, s. 117–133.

5 Szerzej L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, Państwo i Prawo 2019, nr 6, s. 11–23.

6 Por. T. Pietrzykowski, *Instytucje prawne i sprzężenie reguł*, Przegląd Sądowy 2010, nr 11–12, s. 52–66.

7 J. Wróblewski J. przyjmuje, że „ (...) wartości, którymi wykładnia jest uzasadniona, są standardami ocennymi”, tegoż, *Teoretyczne zagadnienie standardów w prawodawstwie w stosowaniu prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1989, nr 3, s. 11.

8 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. XII, Toruń 2009, s. 75.

9 A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, (w:) *Instytucje prawa ochrony środowiska: geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 28.

10 P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 89, 91.

leczno-politycznych faktów i rozumiany jest jako współzystowanie różnych systemów wartości różniących się pojmowaniem poszczególnych wartości i ich hierarchią¹¹. Należy chronologicznie wspomnieć, że już w okresie powojennym F. Longchamps, badając założenia nauk administracyjnych i szukając w nich wzajemnych korelacji pomiędzy wartościami i celami pisał, że „ (...) w każdym zjawisku administracyjnym, jako w działaniu kulturowym, da się oznaczyć jakiś stosunek do wartości. (...) Można stosunek zjawiska do wartości zestawić z wartościami wyrażonymi w układzie administracyjnym (mianowicie wyrażonymi jako cel w stosunkach celowości)”¹². Trzeba nadmienić, że w obecnej rzeczywistości prawnej zarówno wartości¹³, jak i cele w prawie gospodarki odpadami, w znacznej mierze zakorzenione są w prawie unijnym i z tej perspektywy za w pełni uzasadniony należy uznać podnoszony w nauce prawa postulat pewnej uniwersalizacji¹⁴ standardu interpracyjnego. Jak trafnie zauważa M. Safjan „techniki mogą być różne, ale rezultat – w postaci na przykład identycznego poziomu gwarancji praw podstawowych, albo hierarchizacji wartości w obrębie systemu – musi pozostać taki sam”¹⁵. W tym miejscu trzeba w pełni zgodzić się z poglądem O. Boguckiego, że

(...) w przypadku interpretacji prawa jedynym środkiem pozwalającym na stwierdzenie, czy określona interpretacja jest prawidłowa, czy uzyskano odpowiedni, właściwy wynik, jest ustalenie, czy zrealizowano odpowiednie reguły wykładni. W przypadku interpretacji prawa nie sposób więc wyznaczyć kryterium identyfikacji pożądanego, prawidłowego rezultatu w sposób niezależny od reguł tejże działalności, tak jak jest to możliwe w niektórych innych rodzajach działalności, na przykład działalności technicznej¹⁶.

Stwierdzenie to nabiera istotnego znaczenia poznawczego, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że zanieczyszczenia spowodowane przez odpady są obecnie problemem globalnym¹⁷, wymagającym często podjęcia efektywnych kroków na poziomie ponadpaństwowym¹⁸. W tym kontekście spełnienie wymogu kompleksowości działań ochronnych, wymusza niejako, aby zrekonstruowane normy prawne, pomimo odmienności systemów prawnych, były względem siebie jak najbardziej komplementarne. Inaczej mówiąc, by poszczególne

11 O. Bogucki, *Teoria języka a pluralizm wartości w kontekście teorii wykładni prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2014, nr 4, s. 60–61.

12 F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 103.

13 Por. I. Przybojewska, *Hierarchia wartości unijnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017, s. 273–285.

14 Por. M. Zieliński, M. Zirk-Sadowski, *Klasyfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2011, nr 2, s. 99–111 oraz T. Gizbert-Studnicki, *Uniwersalność teorii wykładni prawa*, Państwo i Prawo 2014, nr 11, s. 3–18.

15 M. Safjan, *Uniwersalizacja wykładni prawa*, (w:) *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 274.

16 O. Bogucki, *O sposobach pojmowania twórczego charakteru interpretacji*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2013, nr 1, s. 28.

17 Por. A.M. Król, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, (w:) *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018, s. 451–469.

18 Obowiązek podjęcia takich działań może na przykład wynikać z zanieczyszczenia olejami odpadowymi rzeki granicznej przepływającej pomiędzy kilku państwami.

instytucje prawne regulujące gospodarowanie odpadami z związku z ich negatywnym oddziaływaniem na środowisko, spójnie realizowały prawnie wskazane cele ochrony. Sprawdzają się one głównie do ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i minimalizowania ryzyka zanieczyszczeń w procesach ich wytwarzania, zwłaszcza jeśli chodzi o odpady sklasyfikowane jako niebezpieczne.

Charakterystyka ogólna celów i innych wartości w prawie gospodarki odpadami.

Ze względu na poruszane w tym opracowaniu zagadnienia badawcze¹⁹, zasadne wydaje się wstępne ujednoczenie używanej siatki pojęciowej, poprzez zdefiniowanie czym jest odpad i z jakim momentem dany przedmiot czy substancja uzyskuje status odpadu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: ustawa o odpadach)²⁰, jest to każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany²¹. Pomimo tego, że sformułowanie to odpowiada literalnemu brzmieniu definicji odpadu zawartego w art. 3 pkt. 1 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów²², to wywołuje od dawna liczne spory interpretacyjne²³ zarówno w orzecznictwie sądów polskich, jak i Trybunału Luksemburskiego²⁴. W tym aspekcie w judykaturze na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 marca 2021 r., w którym zawarto stwierdzenie, że

ocena, czy dane przedmioty lub substancje stanowią „odpady” w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L z 2008 r. Nr 312, s. 3), powinna znaleźć potwierdzenie w świetle wszystkich okoliczności, z uwzględnieniem celu tej dyrektywy i jej skuteczności, która nie powinna zostać naruszona. Dlatego też ustalone w sprawie okoliczności faktyczne powinny stanowić wskazówkę do ustalenia działania polegającego na pozbywaniu się, zamiaru pozbycia się lub zobowiązania do pozbycia się substancji lub przedmiotu w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy odepadowej. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że pojęcie odpadów nie wyklucza substancji i przedmiotów, które mogą zostać ponownie gospodarczo wykorzystane. System nadzoru i gospodarowania ustanowiony dyrektywą odepadową ma bowiem na celu objęcie swoim zakresem wszystkich przedmiotów i substancji,

19 Szerzej o problematyce zagadnień badawczych w strukturze procesu poznawczego zob. M. Zieliński, *Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, Poznań 1979, s. 39-43.

20 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 779).

21 Szerzej D. Danecka, *O pojęciu odpadów w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku*, *Ius Novum* 2016, nr 4, s. 297-314.

22 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 312, 22/11/2008, 3-30, s. 9.

23 Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 marca 2019 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej, Lex nr 2631768.

24 O pojęciu „odpadu” w orzecznictwie Trybunału Luksemburskiego zob. A. Wasilewski, *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 8, s. 6-9.

których ich właściciel się pozbywa, nawet jeżeli mają one wartość handlową i są gromadzone z powodów handlowych do celów recyklingu, regeneracji lub ponownego wykorzystania²⁵.

Gospodarowania odpadami, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy o odpadach obejmuje zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Szczegółowe warunki tego procesu wynikają z art. 16-31 ustawy o odpadach. W ich świetle gospodarowanie odpadami ma przede wszystkim odbywać się z poszanowaniem hierarchii postępowania z odpadami²⁶ (art. 17 ustawy o odpadach), gdzie zapobieganie ich powstaniu jest działaniem priorytetowym oraz musi być prowadzone w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (art. 16 ustawy o odpadach).

Analiza konstrukcji prawa gospodarki odpadami wskazuje, że jednym z kluczowych czynników mogących rodzić komplikacje w stosowanej sekwencji czynności interpretacyjnych w toku wykładni prawa, może być specyfika norm postępowania zwerbalizowanych w danej grupie przepisów²⁷. I tak na przykład J. Boć zwraca uwagę, że „jedną z cech regulacji prawnej dotyczących środowiska jest łączenie dyrektywy technicznej z normą prawną. Łączenie to następuje albo przez wmontowanie dyrektywy w treść danej normy prawnej albo przez odesłanie do określonej normy technicznej mającej postać normy prawnej czy do określonej wiedzy i wymagań technicznych poza normą prawną²⁸. Patrząc przez pryzmat systemowy, właściwość taka może być również dowodem na pewien historyczny proces związany z postępującą autonomicznością i rozbudową danej gałęzi prawa w stosunku do działu prawa, w którym to pierwotnie dana dziedzina się wykształciła²⁹. Opisane zjawisko odnosi się między innymi do przepisów tworzących prawo ochrony środowiska³⁰ – w jego ramach mieści się prawo gospodarki odpadami – które w swym rozwoju na początku stanowiło jedynie pewien wycinek regulacji prawnych w systemie prawa administracyjnego. W nauce prawa klasyfikuje akty prawnośrodowiskowe na trzy podstawowe grupy. Są nimi ustawy środowiskowe, ustawy sektorowe oraz ustawy pozasektorowe³¹. Przepisy prawa gospodarki odpadami należą w tej typologii do ustaw sektorowych, określających wpływ odpadów na poszczególne elementy środowiska. Warto zauważyć, że prawo ochro-

25 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 262/21, Legalis nr 2552728.

26 Por. A. Barczak, *Hierarchia postępowania z odpadami a akty prawa miejscowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 870, Acta Iuris Stetinensis 2015, nr 11, s. 27–38.

27 Por. M. Górski, *Wpływ nauk przyrodniczych i technicznych na treść, interpretację i stosowanie norm prawa administracyjnego (na przykładzie przepisów z zakresu ochrony środowiska)*, (w:) *Współzależność dyscypliny badawczej w sferze administracji publicznej. Materiały konferencyjne (Kazimierz Dolny 19–22.09.2010)*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 3–16.

28 J. Boć, *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, Organizacja – Metody – Technika 1989, nr 8–9, s. 6.

29 Szerzej o pojęciu systemu i gałęzi prawa zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 109–122 oraz K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 164–175.

30 M. Górski, *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa (w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej)*, Studia Prawno Ekonomiczne 1993, t. XLVIII, s. 57–69.

31 M. Górski, *Ukształtowanie systemu przepisów o ochronie środowiska w prawie wewnętrznym*, (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 12–13.

ny środowiska jest stosunkowo młodym obszarem prawa, a jego rozwój przypada na ostatnie czterdzieści lat³². L. Karski dowodzi, że „zdefiniowanie prawa ochrony środowiska oraz określenie jego granic nie jest zadaniem łatwym. Powodem tego stanu rzeczy jest przede wszystkim „świeżość” oraz ciągle zmiany i rozbudowywanie się regulacji środowiskowych. „(...) Inne obszary prawa, mające ugruntowaną pozycję jako gałęzie prawa, rozwijały się znacznie dłużej i znacznie wolniej, co sprzyjało ich lepszej systematyzacji. Zakres problematyki prawa ochrony środowiska jest tak obszerny, iż trudno jest opisać jego dokładną strukturę i jego komponenty”³³. Należy zgodzić się z poglądem Z. Bukowskiego, że „problematyka aksjologicznych podstaw prawa ochrony środowiska pojawiała się głównie jako nurt poboczny w polskiej doktrynie prawa. Określanie aksjologicznych podstaw w zakresie ochrony środowiska prowadzone było także w innych naukach zajmujących się tą dziedziną”³⁴. M. Kenig-Witkowska uważa, że w odniesieniu do prawa do ochrony środowiska mamy do czynienia z ochroną takich wartości, jak środowisko zdrowe, satysfakcjonujące, czyste, adekwatne, właściwe i odpowiednie³⁵. Natomiast w stosunku do odpadów M. Górski podkreśla, że prawne formy gospodarowania nimi są przedmiotem działań administracji publicznej, zaś współczesne cele zmierzają do

(...) osiągnięcia idei gospodarki o obiegu zamkniętym, zakładającej powrót większości odpadów do obiegu, czyli zapewnienie ich ponownego wykorzystania. Świadczy to niewątpliwie o tym, że w ochronie środowiska konstruowanie narzędzi prawnych opartych na bardzo do-
rażnie traktowanych celach i do tych celów dostosowanych nie może przynosić właściwych efektów. Wyposażenie aparatu administracji w środki o charakterze władczym ogranicza swobodę działania organów i nie pozwala na bardziej dalekosiężne spojrzenie co do osiągnięcia celów ochronnych³⁶.

W nauce prawa ugruntowany jest pogląd, że

(...) działalność administracji, w tym działalność prawodawcza, jest działalnością celową, czyli służącą realizacji określonych celów, to w oczywisty sposób, odwołując się *ratio legis*, *cele* te musi uwzględniać także interpretator i nie można akceptować takiego znaczenia przepisu, które byłoby pozbawione jakiegokolwiek *ratio legis*. W prawie administracyjnym istotny jest element celowości, kategoria *celu* publicznego determinuje bowiem zarówno działanie prawodawcy, jak i interpretatora, a więc wykładnia celowościowa na obszarze prawa administracyjnego powinna zajmować kluczowe miejsce³⁷.

32 Szerzej A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym*, (w:) *Ekologia i prawo*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Towarzystwo Naukowe Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 87.

33 L. Karski, *Znaczenie prawa ochrony środowiska*, *Studia Ecologiae et Bioethicae* 2011, t. 9 (1), s. 93.

34 Z. Bukowski, *Aksjologiczne podstawy stanowienia prawa ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017, s. 233.

35 M. Kenig-Witkowska, *Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 2000, nr 8, s. 27–41.

36 M. Górski, *Kształtowanie skuteczności władztwa administracyjnego wobec podmiotów gospodarujących odpadami*, (w:) *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer 2020, s. 223.

37 K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Wykładnia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytyczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 9, s. 20.

Skutkiem tego, jak podnosi W. Jakimowicz „(...) wykładnia celowościowa w prawie administracyjnym różni się od wykładni dokonywanej na gruncie innych gałęzi prawa, zwłaszcza prawa prywatnego, gdzie poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, co ustawodawca «miał na myśli», albo jaki jest *cel* określonej regulacji ustawowej nie są generalnie celowościowo zdeterminowane”³⁸. O. Bogucki trafnie zauważa,

(...) że (wartości) w tym celu mogą znajdować swój wyraz w prawie (w normach prawnych) na dwa sposoby: pośrednio i bezpośrednio. Pośredni sposób przejawiania się wartości polega na tym, że prawodawca formułuje nakazy określonego zachowania się, a konsekwencją tego zachowania się jest realizacja określonych wartości. Z kolei bezpośredni sposób przejawiania się wartości polega na tym, że prawodawca wyraźnie formułuje nakaz realizacji tych wartości. W inny sposób wartości przejawiają się na przykład w normie nakazującej powstrzymanie się od wjeżdżania pojazdami do parku (zakaz w sposób pośredni realizuje pewne wartości – M.Ł.), a inny w normie nakazującej chronić środowisko naturalne (nakaz bezpośrednio konkretyzuje wartość jaką jest środowisko naturalne – M.Ł.)³⁹.

Ewolucja norm środowiskowych, w tym także tych odnoszących się do zagospodarowania odpadów, jest z reguły odpowiedzią na postępujący rozwój cywilizacyjny, który wiąże się między innymi ze zwiększeniem negatywnej presji człowieka na poszczególne części składowe środowiska⁴⁰. W sferze aksjologicznej może to znaleźć swoje odzwierciedlenie w procesach zachodzących w świadomości społecznej, które polegają na modyfikowaniu dotychczas obowiązującego systemu wartości. W jego ramach może dochodzić do relatywizowania czy nawet negowania niektórych z jego elementów na rzecz wartości niepozostających w sprzeczności z bardziej – niż do tej pory – konsumpcyjnym stylem życia. W konsekwencji tak ukierunkowane przemiany są w stanie wpłynąć ujemnie na poziom przestrzegania norm prawa ochrony środowiska i przyczynić się do kryzysu ekologicznego. W tym kontekście P. Wilczyński, badając poglądy doktryny katolickiej, zwraca uwagę na fakty, że zgodnie z jej założeniami „(...) kryzys ekologiczny nie jest jedynie problem natury gospodarczej czy technicznej, lecz jest przejawem kryzysu człowieka, kryzysu jego świata wartości moralnych i duchowych”⁴¹. Z tej perspektywy nowy i dość ważny wątek badawczy w doktrynie prawa ochrony środowiska podejmuje A. Barczak. Słusznie uznaje ona, że moc wiążąca⁴² wartości szczególnie doniosłych prawnie, a wyrażonych za pomocą

38 W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 183.

39 O. Bogucki, *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016, s. 158.

40 Stwierdzono, że zanieczyszczenie środowiska może przyczynić się do nasilenia występowania zjawisk socjologicznych, polegających na migracji wewnętrznej i międzynarodowej. Doprowadziło to nawet do wyodrębnienia w nauce prawa pojęcia tzw. „uchodźców środowiskowych”, por. M. Kenig-Witkowska, *Problematyka „uchodźców środowiskowych” w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 2013, nr 10, s. 5–20.

41 P. Wilczyński, *Środowisko jako wartość prawa naturalnego. Rozważania na tle człowiek–środowisko w nauczaniu Kościoła katolickiego i doktrynie katolickiej*, (w:) *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018, s. 83.

42 Szerzej Z. Ziemiński, *Moc wiążąca „zasad prawa”*, (w:) *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Warszawa 1974, s. 53–72.

zasad ogólnych⁴³, przejawia się nie tylko w pełnieniu funkcji integracyjnej w całym systemie prawa ochrony środowiska, ale również w tworzeniu podstawy dla konstrukcji zasad ogólnych kontroli środowiskowej⁴⁴. Twierdzenie autorki może okazać się o tyle istotne dla rozwoju przyszłych poglądów dogmatyki prawniczej, że uzasadnienie aksjologiczne dla działań kontrolnych administracji przy realizacji ustawowo wskazanych celów środowiskowych, przyczyniać się może do zapobiegania dezintegracji jej działań, co w konsekwencji zwiększa adekwatność i efektywność kontrolowania, rozliczania i ewentualnego korygowania działalności podmiotów korzystających ze środowiska⁴⁵. Jak podkreślał H. Rot, „(...) prawo nie jest systemem normatywnym aksjologicznie neutralnym, a więc i drogi do powstania normy prawnej nie są wolne od rozmaitych inspiracji społecznych, interesów, ocen i innych uwikłań politycznych, etycznych, środowiskowych”⁴⁶. Analizując konstrukcję tego zjawiska z punktu widzenia reguł interpretacyjnych, trzeba w pełni zgodzić się z poglądem M. Smolaka, że „ (...) praktyka interpretacyjna ujmowana jako konwencjonalna praktyka społeczna zmienia się, zmiana ta zaś ma swoje aksjologiczne podłoże. Zrozumienie owych zmian zazwyczaj pozwala lepiej zrozumieć naturę tej praktyki, jej inherentne wartości oraz doniosłość tej praktyki dla interpretatorów”⁴⁷.

Należy zaznaczyć, że uporządkowane twierdzenia o jakichś cechach wartości, podobnie jak i pogłębiona refleksja nad konstrukcją określonych reguł wykładni, może posłużyć do budowy pewnej koncepcji teoretycznoprawnej. Na uwagę w doktrynie prawa zasługują zwłaszcza dwie koncepcje dotyczące wartości. Pierwszą z nich przedstawił J. Wróblewski, drugą zaś O. Bogucki. J. Wróblewski, identyfikując wartości i oceny uzewnętrzniające się w sądowym stosowaniu prawa, sklasyfikował je według różnorodnych kryteriów badawczych. Wyróżnia wartości „wewnętrzne” i „zewewnętrzne”, a także „zasadnicze” i „instrumentalne” oraz „przeniesione”, „samoistne” i „pośrednie”⁴⁸. Zgodnie z zaproponowanym przez J. Wróblewskiego podziałem, biorąc pod uwagę indywidualną charakterystykę każdej z nich, należy postawić tezę, że na etapie sądownoadministracyjnego stosowania prawa ochrony środowiska, a w jego ramach także i prawa gospodarki odpadami, będziemy mogli odnaleźć w zasadzie wszystkie kategorie wyżej wymienionych wartości, choć rola niektórych z nich będzie dominująca. Biorąc pod uwagę ustawowo określone zadania administracji publicznej w zakresie gospodarowania odpadami, przeważać będą wartości „wewnętrzne”, choć wzrastać będzie obecnie również pozycja kryteriów pozaprawnych, takich jak na przykład „sprawiedliwość”, „słuszność”, „dobro”, zaliczanych do wartości „zewewnętrznych”. Zdaniem J. Wróblewskiego o wartościach „wewnętrznych” mówimy wówczas, gdy

43 Szerzej M. Kordela, *Zasada prawa jako normatywna postać wartości*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2006, nr 1, s. 29–54 oraz M. Roliński, *Z problematyki zasad ochrony środowiska*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2014, nr 21, s. 145–155.

44 A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer 2020, s. 37.

45 Por. M. Maciejewski, *Normy celowościowe i normy zadaniowe w prawie administracyjnym. Dobra chronione jako ustawowe cele organów administracji*, (w:) *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 51–62.

46 H. Rot, *Wartości proceduralne tworzenia prawa. Studium legislacji porównawczej*, Wrocław 1992, s. 23.

47 M. Smolak, *Aksjologiczne założenia stosowania dyrektyw wykładni celowościowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2014, nr 1, s. 9.

48 J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973, s. 43–60.

prawo obowiązujące wyraża w swych normach pewne zespoły wartości, które stanowią aksjologiczne uzasadnienie ustanawianych norm prawnych. (...) Będą to bądź oceny zrelatywizowane systemowo, bądź instrumentalnie. W pierwszym przypadku chodzi o ocenę z punktu widzenia wartości wewnętrznych wyrażonych w stosowanych normach prawnych, przy czym ocena polega na stwierdzeniu, czy i w jakim stopniu stosowanie prawa jest z nimi zgodne. W drugim przypadku chodzi o ocenę, czy i w jakim stopniu decyzje stosowania prawa są dobre jako środek do realizacji tych wewnętrznych wartości⁴⁹.

Rozróżnienie to posiada doniosłą wagę praktyczną, gdyż w postępowaniach administracyjnoprawnych dotyczących odpadów można zaobserwować, że w znacznej mierze ocenie sądu będzie podlegać nie tylko samo zachowanie adresata danej normy prawnej, ale także proces zastosowania przez organ określonych instrumentów prawnych⁵⁰, często o charakterze reglamentacyjnym, które winny zmierzać do osiągnięcia pożądanego normatywnie stanu faktycznego. Jak twierdzi P. Korzeniowski

cel, który ma być osiągnięty przy pomocy instrumentu prawnego, wynika najczęściej z zadania prawnego i obowiązków określonych przez prawodawcę w gospodarce odpadami. Ważną cechą każdego zadania prawnego jest odpowiednia konstrukcja celów związanych z jego realizacją. W prakseologii zadanie określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Zadanie obejmuje najczęściej przyszłe zdarzenie, które zostało przez jeden podmiot przedstawione i przekazane do realizacji drugiemu podmiotowi lub zespołowi osób⁵¹.

W gospodarce odpadami priorytetowym zadaniem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, czemu mają służyć różnorakie mechanizmy, w tym bodźce ekonomiczne. Odpady, o ile dojdzie do ich powstania, muszą być poddane ściśle określonej i zhierarchizowanej sekwencji działań prewencyjnych, tak by w przyszłości nie stwarzały zagrożeń dla środowiska⁵².

Oprócz omówionej powyżej koncepcji wartości J. Wróblewskiego, drugą istotną, bo nowatorską w swoich założeniach, teorię proponuje O. Bogucki, określając ją jako składnikową koncepcję wartości⁵³. W stosunku do koncepcji J. Wróblewskiego jest ona bardziej uniwersalna, gdyż w swych twierdzeniach uwzględnia szeroki kontekst interpretacyjny wartości i choć wydaje się na pozór mniej rozbudowana konstrukcyjnie, to jednak w swoich założeniach również odnosi się do fazy sądowego stosowania prawa. Zakłada ona, że w systemie prawa funkcjonują wartości proste, złożone i oceny globalne. Z punktu widzenia wykładni i odtwarzania celów w prawie gospodarki oraz konieczności uwzględniania w tym procesie wartości usytuowanych nie tylko w krajowym porządku prawnym, ale

49 Tamże, s. 48.

50 Por. A. Barczak, *Instrumenty prawne samorządu terytorialnego w gospodarowaniu odpadami komunalnymi*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 10, s. 40–56.

51 P. Korzeniowski *Instrumenty prawne reglamentacji w gospodarce odpadami*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2014, nr 3, s. 17.

52 Szerzej A. Barczak, *Ewolucja hierarchii sposobów postępowania z odpadami w prawodawstwie unijnym*, (w:) *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe*, red. E. Małuszyńska, P. Idczak, G. Mazur, Poznań 2015, s. 235–244.

53 O. Bogucki, *Rola wartości w interpretacji prawa. Ujęcie normatywne*, *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 2020, nr 2, s. 96–108.

także w prawie unijnym, na uwagę zasługują zwłaszcza wyróżnione przez autora wartości złożone i oceny globalne.

Ocena globalna określonego stanu rzeczy jest zestawieniem wartościowań tego stanu rzeczy z punktu widzenia różnych wartości. Wartość złożona jest natomiast określonym uporządkowaniem ocen globalnych oznaczonym określoną nazwą. O wartości złożonej można więc mówić wtedy, gdy istnieje funkcja przyporządkowująca każdej ocenie globalnej dokonanej z punktu widzenia wszystkich wartości składowych określony stopień dobra albo zła, bądź też indyferencję w wartości złożonej. Ponadto, aby mówić o wartości złożonej, konieczne jest zachodzenie jakiegoś merytorycznego związku między wartościami składowymi, który uzasadnia nadanie tej wartości (jako pewnej „wiązcze” wartości składowych) określonej nazwy⁵⁴.

Przykładem zdefiniowania wartości złożonych w prawie ochrony środowiska jest podjęta przez P. Korzeniowskiego próba wyodrębnienia wartości uniwersalnych tego prawa, czyli wartości o charakterze powszechnym, które funkcjonują równoległe w różnych systemach prawnych, a do których zalicza on zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo ekologiczne, środowisko jako dobro wspólne oraz sprawiedliwość ekologiczną⁵⁵. Stoi on na stanowisku, że

wartość w prawie ochrony środowiska może także stanowić kryterium wyboru: 1) zachowań np. podmiotu korzystającego ze środowiska, 2) celu działań organów ochrony środowiska oraz 3) funkcji prawa. Wartość może być także zasadą prawa. (...) System wartości w prawie ochrony środowiska powstał w drodze ocen tego co ważne i potrzebne dla ochrony środowiska. Wartości w prawie ochrony środowiska są konsekwencją oddziaływania człowieka na środowisko. U podstaw wartości prawa ochrony środowiska leżą: postawy człowieka wobec środowiska, oceny, jakie działania są pożyteczne, ważne i celowe z punktu widzenia ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwa ekologicznego⁵⁶.

Rozpatrując celowość prawa chociażby na podstawie analizy poglądów filozoficznych G. Radbrucha⁵⁷, ten rodzaj bezpieczeństwa prawnego można sklasyfikować jako wartością szczególną, gdyż zmierza ona do ochrony szeroko pojętego dobra powszechnego (wspólnego), którym jest środowisko. Koncepcja ta odpowiada zapisom konstytucyjnym, gdyż stosownie do treści z art. 74 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁸, celem polityki władzy publicznej odnośnie ochrony środowiska jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Jak stwierdził SA w Warszawie „pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka”⁵⁹.

54 Tamże, s. 98.

55 P. Korzeniowski, *Idea wartości uniwersalnych w prawie ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017, s. 247.

56 Tamże, s. 245, 250.

57 „Bez względu na to jak silne jest napięcie między nim (bezpieczeństwem prawnym – M.Ł.) a dobrem powszechnym w jego węższym rozumieniu, bezpieczeństwo prawne wyprowadza swą wartość z pożytku dla dobra powszechnego w szerszym rozumieniu.” G. Radbruch, *O celu prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1937, nr 17, s. 332.

58 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

59 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 r., sygn., akt VII SA/Wa 1920/08, Lex nr 607034.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że znaczenie dyrektyw celowościowych jest szczególnie istotne z perspektywy odtwarzania celów i innych wartości występujących w prawie gospodarki odpadami. Mają one bowiem pośrednio rangę konstytucyjną⁶⁰, a są nimi zgodnie z treścią art. 1 ustawy o odpadach, ochrona środowiska, życia i zdrowia ludzi. Tezę tę potwierdza również nauka prawa, gdyż według niej

analizując sformułowania konstytucji dotyczące ochrony środowiska można zauważyć, że są to ogólne wypowiedzi deklarujące ludziom dostęp do zdrowego, zrównoważonego, sprzyjającego człowiekowi środowiska oraz zapowiedzi zobowiązujące państwo do dbałości o to środowisko. Problem tkwi tu przede wszystkim w precyzyjnym wyrażeniu treści ekologicznych w języku prawnym, tak by wynikały z nich jednoznaczne, nakazy, zakazy lub uprawnienia i by były one możliwe do prawnego egzekwowania⁶¹.

Pomimo tego, że główne wartości w prawie gospodarki odpadami są w zasadzie odzworowaniem wartości chronionych w ogólnych przepisach o ochronie środowiska, gdyż mają one zmierzać do utrzymania środowiska w pewnym optymalnym stanie, to jednak zakres wkalkulowanych działań gwarancyjnych w obu przypadkach jest nieco odmienny. Zdaniem M. Górskiego w przepisach o odpadach można wyróżnić dwa charakterystyczne aspekty tychże działań⁶². Po pierwsze ochrona wyróżnionych wartości ma zmierzać do ograniczenia odpadów, zwłaszcza niebezpiecznych, w procesach ich wytwarzania, a po drugie ma zabezpieczać przed negatywnymi konsekwencjami ich gospodarowania, związanymi z oddziaływaniami emisyjnymi przy procesach przetwarzania odpadów⁶³, a także operacjach polegających na ich transporcie czy zbieraniu. Ponadto autor dostrzega również pewien konflikt wartości przy postępowaniu z odpadami, gdyż

(...) regulacje prawne związane z ochroną pewnych wartości, charakterystycznych dla przepisów o ochronie środowiska, tu w sposób wyjątkowo wyraźny ingerują w prowadzenie działalności gospodarczej, w związku z czym pojawia się pewien konflikt wartości chronionych prawem – pomiędzy wartościami chronionymi przepisami środowiskowymi a tzw. wolnością działalności gospodarczej⁶⁴.

Lawinowo rosnąca ilość wytwarzanych odpadów oraz różnorodność ich frakcji, a także nadal utrzymujący się trend konsumpcyjnego stylu życia wśród mieszkańców Unii Europejskiej, stwarzają realne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmów prawnych chroniących wartości w prawie gospodarki odpadami. P. Korzeniowski zasadnie argumentuje, że trudności oraz powstające rozbieżności w interpretowaniu obowiązujących

60 Szerzej A. Surówka, *Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 4, s. 151–167.

61 M. Mazurkiewicz, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, (w:) *Ochrona środowiska w polityce*, red. H. Lisicka, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1999, s. 22–23.

62 M. Górski, *Wykładnia celowościowa (teleologiczna) przepisów o odpadach*, (w:) *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, red. P. Manczarski, Poznań 2017, s. 90.

63 Szerzej o prawnym rozumieniu pojęcia przetwarzania odpadów w aktach prawa unijnego zob. M. Górski, „Przetwarzanie odpadów” jako pojęcie prawne, (w:) *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, B. red. Rakoczy, M. Pchalek, Warszawa 2010, s. 223–233.

64 M. Górski, *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017, s. 367.

przepisów prawa ochrony środowiska nie wynikają z jego wewnętrznie wadliwej struktury czy niedoskonałego funkcjonowania najważniejszych instrumentów prawnych, lecz zjawisko to jest konsekwencją prawną braku ujednoczenia jego norm⁶⁵. W tej sferze zarysowuje on bez wątpienia dość oryginalny model naukowy, w który należałoby doprowadzić do zharmonizowania norm technicznych oraz standardów ochrony środowiska, a w szczególności także „rozważyć możliwość opracowania metodologicznych zaleceń dotyczących metody ujednoczenia w procedurze opracowania i redagowania aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska”⁶⁶. Postulat ten, aby mógł być prawidłowo urzeczywistniony w sferze prawotwórczej, musi korespondować z pewnymi ogólnymi założeniami teoretycznoprawnymi odnoszącymi się do reguły konstrukcji danego systemu prawnego oraz winien być on powiązany z czytelną i zarazem kompleksową wizją prawa ochrony środowiska. Tezę taką *de lege ferenda* możemy wysunąć na podstawie koncepcji dogmatycznej zbudowanej przez S. Czepitę. Odnotowywał on, patrząc w sposób perspektywiczny, „(...) że stabilność i klarowność procesu prawotwórczego osiąga się poprzez konsekwentne kierowanie się spójnym zespołem reguł konstrukcji systemu prawnego, których status i katalog zależy jednak od przyjętej wizji prawa”⁶⁷. Ponadto uważał on, „(...) że zbiór reguł konstrukcji systemu prawnego, którym kieruje się prawodawca, najczęściej nie jest uporządkowany – nie stanowi systemu. Jego uporządkowanie wymagałoby sformułowania metareguł konstrukcji systemu, określających relacje między poszczególnymi regułami”⁶⁸. Teza ta znajduje swoje odzwierciedlenie między innymi w inicjatywie powstałej na forum ONZ, a wspieranej przez rząd francuski, która zmierza do opracowania nowego instrumentu międzynarodowego prawa ochrony środowiska, tzw. „Światowego pakietu na rzecz środowiska”, który między innymi miałby za zadanie zwiększyć jego spójność oraz ułatwić realizację pozostałych zobowiązań prawnych z tej dziedziny⁶⁹. Koncepcja ujednoczenia norm prawa ochrony środowiska, a co za tym idzie budowy spójnej koncepcji aktów prawnoadministracyjnych w tej dziedzinie nie jest w polskiej nauce prawa argumentem nowym⁷⁰. Nabiera on obecnie jednak szczególnego znaczenia poznawczego, jeśli weźmiemy pod uwagę zagadnienie wielowarstwowości źródeł prawa ochrony środowiska, w tym także tych odnoszących się do reglamentacji postępowania z odpadami. Ta nietypowa systematyka wewnętrzna dostrzegalna jest nie tylko na płaszczyźnie horyzontalnej, ale przede wszystkim wertykalnej, zważywszy na obowiązek częstego sięgania do norm prawa unijnego czy nawet międzynarodowego. Wskazana segmentacja nie sprzyja oczywiście prawidłowości procesu wykładni przez organy krajowe.

65 P. Korzeniowski, *O potrzebie ujednoczenia norm prawa ochrony środowiska*, Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica 2012, nr 71, s. 35–54.

66 Tamże, s. 51.

67 S. Czepita, *Wprowadzenie. Polityka, Legislacja a Teoria Prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1994, nr 4, s. 3.

68 Tamże, s. 35.

69 Komisja Europejska, Decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Światowego pakietu na rzecz środowiska, COM (2018) 138 final, Bruksela, dnia 19/03/2018 r.

70 M. Górski, *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, Acta Universitatis Lodzianis 1992. Folia Iuridica nr 52, s. 155–167.

M. Łętowska, badając te uwarunkowania pod kątem multimetryczności systemu prawa, zauważa tendencje do malejącego znaczenia

(...) interpretacji językowej (partykularnej, bo związanej z językiem interpretowanego tekstu). (...) Podstawowa zmiana wynika z włączenia celu *interpretacji* do procesu jej dokonywania (obowiązek uzyskiwania *effet utile* w zakresie prawa wspólnotowego) stawia wykładnię celowościową na pierwszym miejscu – przed ewentualnie konkurującymi z nią innymi metodami czy rozumowaniami. Odnosi się to nie tylko do części prawa poddanej prawu wspólnotowemu, ale i prawa krajowego, które – choćby potencjalnie – interferując z prawem wspólnotowym zagraża osiągnięciu przezeń pełnego efektu. Powoduje to, że tak ujęta interpretacja celowościowa urasta do podstawowego narzędzia interpretacyjnego⁷¹.

Podsumowanie

Omówiona w tej części opracowania specyfika ogólna celów i innych wartości występujących nie tylko w prawie gospodarki odpadami, ale i w całym prawie ochrony środowiska wskazuje, że etap wykładni celowościowej odgrywa w tej dziedzinie prawa znaczącą rolę. Normy prawne występujące w krajowym porządku prawnym powiązane są zazwyczaj z celami wynikającym z prawa unijnego, czy w szerszej perspektywie aksjologicznej z celami umiejscowionymi w międzynarodowym prawie publicznym, jeśli weźmy pod uwagę niektóre cele globalne wyrażone w konwencjach międzynarodowych⁷² regulujących postępowanie z odpadami. Konkludując, należy sformułować tezę, że pożądane efekty środowiskowe związane z prawnymi formami zagospodarowania odpadów, będą mogły być osiągnięte jedynie wtedy, gdy odtworzone cele pozostaną ze sobą spójne w warstwie normatywnej. Z uwagi na to, interpretator, podejmując proces wykładni przepisów prawa nie może posługiwać się w sposób wybiórczy określonymi dyrektywami wykładni, ale musi to czynić opierając się na pewnym zbiorze metodologicznie uporządkowanych ze sobą zasad, które regulują warunki ich stosowania, a składają się na określoną koncepcję wykładni. W następnej części opracowania przedstawione zostaną, w zarysie, uwarunkowania teoretycznoprawne derywacyjnej koncepcji wykładni prawa w jej aspekcie celowościowym, podjęta zostanie także próba sformułowania wniosków końcowych, co do jej przydatności w procesie odtworzenia celów w prawie gospodarki odpadami.

71 E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multimetrycznym systemie prawa (cz. II)*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 12, s. 7.

72 „(...) państwa powinny podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia spójności gospodarki odpadami niebezpiecznymi i innymi odpadami, łącznie z ich transgranicznym przemieszczaniem i usuwaniem, zgodnym z ochroną ludzkiego zdrowia i środowiska, niezależnie od miejsca przeznaczenia i usuwania tych odpadów” – fragment preambuły Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych sporządzonej w Bazylei dnia 22 marca 1989 r., (Dz.U. z 1995 r., nr 19 poz. 88).

Bibliografia

Literatura

- Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer 2020.
- Barczak A., *Hierarchia postępowania z odpadami a akty prawa miejscowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 870, Acta Iuris Stetinensis 2015, nr 11.
- Barczak A., *Instrumenty prawne samorządu terytorialnego w gospodarowaniu odpadami komunalnymi*, Finanse Komunalne 2009, nr 10.
- Barczak A., *Ewolucja hierarchii sposobów postępowania z odpadami w prawodawstwie unijnym*, (w:) *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe*, red. E. Małuszyńska, P. Idczak, G. Mazur, Poznań 2015.
- Boć J., *Uwagi o systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, Organizacja – Metody – Technika 1989, nr 8–9.
- Bogucki O., *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016.
- Bogucki O., *O sposobach pojmowania twórczego charakteru interpretacji*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2013, nr 1.
- Bogucki O., *Teoria języka a pluralizm wartości w kontekście teorii wykładni prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2014, nr 4.
- Bogucki O., *Rola wartości w interpretacji prawa. Ujęcie normatywne*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2020, nr 2.
- Bukowski Z., *Aksjologiczne podstawy stanowienia prawa ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017.
- Czepita S., *Konstytucja a teoria prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2000, nr 2.
- Czepita S., *Wprowadzenie. Polityka, Legislacja a Teoria Prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1994, nr 4.
- Danecka D., *O pojęciu odpadów w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2021 roku*, Ius Novum 2016, nr 4.
- Gizbert-Studnicki T., *Uniwersalność teorii wykładni prawa*, Państwo i Prawo 2014, nr 11.
- Godek K., *Czy koniec teorii wykładni prawa? Kilka uwag o możliwych rozwinięciach derywacyjnej koncepcji wykładni Macieja Zielińskiego na wykładnię prawa w erze postakcesyjnej z wewnętrznej perspektywy interpretacyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3337, Prawo 2011, nr 312.
- Górski M., *Wykładnia celowościowa (teleologiczna) przepisów o odpadach*, (w:) *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, red. P. Manczarski, Poznań 2017.
- Górski M., *„Przetwarzanie odpadów” jako pojęcie prawne*, (w:) *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, B. red. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010.
- Górski M., *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017.
- Górski M., *Wpływ nauk przyrodniczych i technicznych na treść, interpretację i stosowanie norm prawa administracyjnego (na przykładzie przepisów z zakresu ochrony środowiska)*, (w:) *Współzależność dyscypliny badawczej w sferze administracji publicznej. Materiały konferencyjne (Kazimierz Dolny 19–22.09.2010)*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010.
- Górski M., *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa (w poglądach doktryny polskiej i niemieckiej)*, Studia Prawno Ekonomiczne 1993, t. XLVIII.
- Górski M., *Ukształtowanie systemu przepisów o ochronie środowiska w prawie wewnętrznym*, (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, wyd. 2., Warszawa 2014.

- Górski M., *W kwestii koncepcji systemu aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 1992, nr 52.
- Górski M., *Kształtowanie skuteczności władztwa administracyjnego wobec podmiotów gospodarujących odpadami*, (w:) *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Wolters Kluwer 2020.
- Habuda A., *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, (w:) *Instytucje prawa ochrony środowiska: geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Karski L., *Znaczenie prawa ochrony środowiska*, Studia Ecologiae et Bioethicae 2011, t. 9 (1).
- Kenig-Witkowska M., *Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 2000, nr 8.
- Kenig-Witkowska M., *Problematyka „uchodźców środowiskowych” w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 2013, nr 10.
- Kordela M., *Zasada prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, nr 1.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Korzeniowski P., *Instrumenty prawne reglamentacji w gospodarce odpadami*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, nr 3.
- Korzeniowski P., *Idea wartości uniwersalnych w prawie ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017.
- Korzeniowski P., *O potrzebie ujednoczenia norm prawa ochrony środowiska*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 2012, nr 71.
- Król A. M., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, (w:) *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018.
- Lewandowska K., Lewandowski T., *Wykładnia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytyczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 9.
- Leszczynski L., *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, Państwo i Prawo 2019, nr 6.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Łętowska E., *Dialog i metody. Interpretacja w multimetrycznym systemie prawa (cz. II)*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 12.
- Maciejewski M., *Normy celowościowe i normy zadaniowe w prawie administracyjnym. Dobra chronione jako ustawowe cele organów administracji*, (w:) *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
- Mazurkiewicz M., *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, (w:) *Ochrona środowiska w polityce*, red. H. Lisicka, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1999.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. XII, Toruń 2009.
- Opalek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, PWN, Warszawa 1962.
- Pietrzykowski T., *Instytucje prawne i sprzężenie reguł*, Przegląd Sądowy 2010, nr 11–12.
- Przybojewska I., *Hierarchia wartości unijnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Warszawa 2017.
- Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym*, (w:) *Ekologia i prawo*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Towarzystwo Naukowe Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999.
- Radbruch G., *O celu prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1937, nr 17.
- Roliński M., *Z problematyki zasad ochrony środowiska*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 21.
- Rot H., *Wartości proceduralne tworzenia prawa. Studium legislacji porównawczej*, Wrocław 1992.

- Safjan M., *Uniwersalizacja wykładni prawa*, (w:) *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010.
- Smolak M., *Aksjologiczne założenia stosowania dyrektyw wykładni celowościowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2014, nr 1.
- Surówka A., *Bezpieczeństwo ekologiczne a gospodarowanie odpadami w świetle prawa konstytucyjnego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2014, nr 4.
- Wasilewski A., *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2008, nr 8.
- Wilczyński P., *Środowisko jako wartość prawa naturalnego. Rozważania na tle człowiek-środowisko w nauczaniu Kościoła katolickiego i doktrynie katolickiej*, (w:) *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Szczecin 2018.
- Wróblewski J., *Teoretyczne zagadnienie standardów w prawodawstwie w stosowaniu prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1989, nr 3.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław 1973.
- Zieliński M., *Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, Poznań 1979.
- Zieliński M., Zirk-Sadowski M., *Klasyfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2011, nr 2.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.
- Ziemiński Z., *Moc wiążąca „zasad prawa”*, (w:) *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., *Tworzenie a stanowienie i stosowanie prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1993, nr 4.

Akty prawne

- 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 312, 22/11/2008, 3–30, s. 9.
- Komisja Europejska, Decyzja Rady upoważniająca do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Światowego pakietu na rzecz środowiska, COM (2018) 138 final, Bruksela, dnia 19/03/2018 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 779).
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz.U. z 1995 r, nr 19, poz. 88).

Orzecnictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 262/21, Legalis nr 2552728.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 marca 2019 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej, Lex nr 2631768.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 r., sygn., akt VII SA/Wa 1920/08, Lex nr 607034.

CYTOWANIE

M. Łazor, *Wybrane aspekty odtwarzania celów w prawie gospodarki odpadami (cz. I)*, *Studia Administracyjne* 2(14)/2021, 45–61, DOI: 10.18276/sa.2021.14-04.