

USUWANIE ODPADÓW

Marek Górski

USUWANIE ODPADÓW

Marek Górski

Stan prawny na 1 lutego 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wojciech Radecki

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-746-7

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Uwagi wprowadzające	9
Rozdział 1	
Pojęcie odpadu	15
1. Definicja odpadu	15
2. Odpady komunalne.....	25
3. Utrata statusu odpadu	34
4. Produkty uboczne	49
Rozdział 2	
Posiadacz odpadów i jego odpowiedzialność za odpady	55
1. Definicje posiadacza i wytwórcy odpadów.....	55
2. Odpowiedzialność za odpady	62
Rozdział 3	
Gospodarowanie odpadami	83
1. Prawne pojęcie gospodarowania odpadami i jego elementy.....	83
2. Magazynowanie odpadów	92
3. Składowanie odpadów	96
3.1. Ewolucja regulacji prawnych dotyczących składowania odpadów.....	97
3.2. Zamknięcie składowiska	105
3.3. Usunięcie odpadów ze składowiska	111
4. Postępowanie z niektórymi rodzajami odpadów	114

4.1. Postępowanie z odpadami w postaci gleby i ziemi.....	115
4.2. Postępowanie z odpadami budowlanymi	120
4.3. Postępowanie z odpadami z wypadków	123

Rozdział 4

Usuwanie odpadów – tryb podstawowy	129
1. Zakres obowiązku	129
2. Podmiot zobowiązany do usunięcia	133

Rozdział 5

Usuwanie odpadów – tryb nadzwyczajny	143
1. Zakres obowiązku	143
2. Właściwość i obowiązki organów	146
3. Wyłączenia stosowania przepisów art. 26a ustawy o odpadach	153

Rozdział 6

Usuwanie odpadów w oparciu o inne przepisy	165
1. Zasady stosowania przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	165
2. Regulacje dotyczące „historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi”	169

Rozdział 7

Finansowanie usuwania odpadów	177
--	------------

Rozdział 8

Nadzór i kontrola	181
1. Egzekucja obowiązku usunięcia odpadów	181
2. Działania kontrolno-nadzorcze realizowane przez straże gminne	183
3. Sankcje karne za naruszanie przepisów o usuwaniu odpadów	189
4. Sankcje administracyjne za naruszanie przepisów o usuwaniu odpadów	190

Orzecznictwo	193
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa IED	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17, ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
RDO 2008	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312, s. 3, ze zm.)
RDO 2006	– dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.04.2006 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 114, s. 9, ze zm.); dyrektywa uchyliła, jako tekst ujednolicony, dyrektywę Rady z 15.07.1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 194, s. 39, ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)
u.IOŚ	– ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 995 ze zm.)

u.o.2012	–	ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.)
u.o.2001	–	ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.) – akt archiwalny
u.o.1997	–	ustawa z 27.06.1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592 ze zm.) – akt archiwalny
u.o.k.ś.	–	ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) – akt archiwalny
u.u.c.p.g.	–	ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.)
u.w.p.o.ś.	–	ustawa z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.)
u.z.s.ś.	–	ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)

Inne

BAT	–	ang. <i>best available technology</i> – najlepsza dostępna technika
BDO	–	Baza Danych o Odpadach
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE/WE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
IOŚ	–	Inspekcja Ochrony Środowiska
NFOŚiGW	–	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
OSP i KA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

UWAGI WPROWADZAJĄCE

1. Istota nowej instytucji prawnej

Ustawa z 19.07.2019 r. nowelizująca ustawę o odpadach z 14.12.2012 r. (Dz.U. poz. 1579) w dość istotny sposób przekonstruowała m.in. przepisy rozdziału 8 w dziale II, dotyczące usuwania odpadów, przy czym zmianie uległ także tytuł tego rozdziału (ze sformułowania „usuwanie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania” pozostały tylko dwa pierwsze wyrazy). Już tylko ta zmiana tytułu rozdziału wskazuje na istotną przebudowę tej konstrukcji prawnej, idącą w kierunku ustanowienia nowej instytucji prawnej, warto więc nowym przepisom przyjrzyć się bliżej¹.

Zmiany wprowadzone do treści wskazanego rozdziału 8, wcześniej obejmującego tylko art. 26, polegają – po pierwsze – na modyfikacjach odnoszących się do części przepisów zawartych we wspomnianym art. 26, po drugie zaś – na dodaniu nowego art. 26a, dość mocno rozbudowanego, bo składającego się z dwunastu jednostek (ustępów). Jak to już podkreślono, sama zmiana tytułu sugeruje, że obecnie w przepisach analizowanego rozdziału mamy do czynienia z nową w ustawie o odpadach instytucją prawną, nową także w tym sensie, że niemieszczącą się w pojęciu gospodarowania odpadami – definicja tego ostatniego (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o.2012) działań określanych jako „usuwanie odpadów” nie wymienia. „Usuwanie odpadów” jest nowością także gdy patrzeć przez pryzmat regulacji unijnych, które takiej instytucji prawnej nie znają.

¹ Instytucji tej poświęconych było kilka artykułów autora publikowanych w „Prze-głądzie Komunalnym” od września 2019 r. do maja 2020 r.

Ustawodawca nowego pojęcia nie zdefiniował, ale z treści przepisów rozdziału 8 można byłoby wywnioskować, że chodzi w nim o pewne działania polegające na fizycznym właśnie „usunięciu” (zabranii, sprzątnięciu) odpadów z miejsca, w którym danym momencie się znajdują, a następnie poddaniu tych odpadów zagospodarowaniu, czyli odpowiednim czynnościom mającym taki właśnie charakter w rozumieniu przepisów o odpadach. Czynności z zakresu gospodarowania odpadami, jakie będą tu wchodziły w grę, to najprawdopodobniej – zwykle po pierwsze – transport, następnie przetworzenie, chociaż niewykluczone jest ewentualnie także zbieranie, o ile prawnie byłoby dopuszczalne. Przepisy zawarte w rozdziale 8 nie odnoszą się w sposób wyraźny do obowiązku dalszego zagospodarowania usuniętych odpadów, co z jednej strony można byłoby uznać za zrozumiałe o tyle, że obowiązek ten wynika z innych postanowień ustawy o odpadach, z drugiej jednak powoduje pewne wątpliwości, sygnalizowane w innych partiach opracowania.

Zauważyć tu od razu należy, że w samej nazwie nowej instytucji prawnej podkreślono, że odnosi się ona do usuwania substancji czy przedmiotów mających charakter „odpadów”, co jest oczywiste także ze względów formalnych, jako że uregulowana została w ustawie o odpadach. Jednakże zastosowanie tej instytucji w wielu wypadkach będzie wymagało wykazania, że usuwanie ma dotyczyć właśnie odpadów w sensie definiowanym przez ustawę o odpadach. Dla ułatwienia stosowania przepisów rozdziału 8 należy w takim razie wrócić do ustaleń doktryny i orzecznictwa odnoszących się do interpretacji pojęcia odpadów, przepisy te bowiem nie będą miały zastosowania w sytuacji, w której zgromadzono substancje lub przedmioty statusu odpadów niemające.

Usuwanie odpadów nadal traktowane jest przez przebudowane przepisy w kategoriach obowiązku – chodzi o obowiązek usunięcia odpadów z danego miejsca. Obowiązek zawsze musi być skonkretyzowany podmiotowo, tak więc i obowiązek usunięcia odpadów ma swojego adresata, którym w pierwszym rzędzie jest posiadacz odpadów. Pojęcie to jest w przepisach o odpadach definiowane, obrosło już ustaleniami doktryny i orzecznictwem, dla prawidłowej jego wykładni na gruncie rozdziału 8 u.o.2012 należy więc i do tych ustaleń sięgnąć, pamiętając o regulacjach odnoszących się do obowiązków posiadacza związanych

z gospodarowaniem odpadami, przede wszystkim w kontekście jego odpowiedzialności za odpady.

Usunięcie odpadów to zabranie ich z miejsca, w którym w danym momencie są zgromadzone – od razu pojawia się w tej sytuacji pytanie o charakter prawny takiego zgromadzenia odpadów, czy jest ono legalne (czy odpady zgromadzono w miejscu i w sposób dozwolony prawem), czy też nie. Dokonując porównania poprzedniego i obecnego tytułu rozdziału 8, nietrudno zauważyć, że nie chodzi w tych przepisach jedynie o usunięcie odpadów z miejsca, w którym nie powinny się one znajdować, czyli miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, jako legalnych sposobów gromadzenia i przetrzymywania odpadów. Usunięcie miałoby dotyczyć również jakiegokolwiek innego miejsca, w którym odpady znajdować się nie powinny bądź też z określonych względów powinny być z tego miejsca usunięte. Z tego punktu widzenia można w nowej treści przepisów analizowanego rozdziału ustawy o odpadach wyodrębnić dwie grupy sytuacji, w których pojawia się konieczność usunięcia odpadów z określonego miejsca, czyli podjęcia odpowiednich działań w ramach pewnego trybu formalizowania obowiązku ich podjęcia. Można byłoby w ten sposób wyodrębnić tryb usuwania zwyczajny (oparty na dotychczasowych, chociaż modyfikowanych regulacjach – art. 26) i tryb nadzwyczajny, stosowany w sytuacjach szczególnych (nowe przepisy art. 26a). Tryb zwyczajny dotyczy usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, tryb szczególny – usuwania odpadów z jakiegokolwiek miejsca, o ile jest to niezbędne ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub zagrożenie dla środowiska.

Punktem wyjścia do dalszych analiz musi być także bliższe odniesienie się do wspomnianych już wcześniej działań nazywanych w przepisach o odpadach „gospodarowaniem odpadami”, przy czym argumenty za tym przemawiające są co najmniej dwa. Pierwszy to założenie, że odpady po ich usunięciu z danego miejsca powinny być właśnie poddane „gospodarowaniu”, zaś główną przyczyną powstania obowiązku ich usunięcia jest właśnie fakt nieprowadzenia wobec nich wymaganego gospodarowania. Wynika z tego argument drugi – zanim obowiązek usunięcia odpadów zostanie stwierdzony i będzie egzekwowany należy

ustalić przyczynę braku gospodarowania odpadami, w szczególności w kontekście miejsca, w którym zostały one zgromadzone. W sytuacji gdy odpady znalazły się w danym miejscu (zostały złożone w tym miejscu) w ramach gospodarowania nimi, a więc to złożenie zaszło w ramach magazynowania odpadów bądź ich składowania, zabranie odpadów z tego miejsca w części sytuacji nie będzie się mogło odbyć w trybie ich „usunięcia” (rozdział 8 u.o.2012), a przede wszystkim w trybie egzekwowania obowiązków adresowanych do posiadacza magazynującego albo składującego odpady. Ważne jest więc ustalenie statusu miejsca gromadzenia odpadów dokonane właśnie ze wskazanego punktu widzenia, co wymaga kolejnego odniesienia się do przepisów ogólnych. W szczególności może być konieczne ustalenie pierwotnego statusu prawnego danego obiektu czy miejsca, w którym odpady się znajdują, w tym m.in. odpowiedź na pytanie, czy w momencie rozpoczęcia gromadzenia odpadów w danym obiekcie, czy na danym terenie, obiekt ten miał status „składowiska odpadów”. Sprawa nie jest prosta zwłaszcza z tego względu, że sposób gospodarowania odpadami określany jako ich składowanie jest sposobem historycznie najstarszym, zaś regulacje prawne go dotyczące bardzo się zmieniały. Istotny jest tu dzień 1.10.2001 r., która to data ma przełomowe znaczenie dla szukania odpowiedzi na pytania o to, jakie wymagania związane z ochroną środowiska powinien spełniać i w jaki sposób powinien być po tym dniu eksploatowany, ewentualnie zamknięty i zrehabilitowany, obiekt o statusie składowiska. Wymaga to wobec powyższego także pewnej analizy zmian regulacji prawnych dotyczących składowania. Odrębną rzeczą jest natomiast kwestia możliwości gromadzenia i przetrzymywania, czyli w sumie gromadzenia w celu składowania, odpadów w obiektach statusu składowiska niemających, włączając w to obiekty o statusie składowiska zamkniętego.

2. Zakres analizy

Z podniesionych wyżej uwag w sposób niewątpliwy wynika, że analiza nowej instytucji prawnej nazwanej „usuwaniem odpadów”, dla zapewnienia jej kompleksowości i dokonania próby sformułowania odpowiedzi na wiele pytań, jakie nowe regulacje prowokują, nie może się ograniczyć tylko do zastanowienia się nad przepisami rozdziału 8

u.o.2012. Odwołać się bowiem trzeba do bardzo wielu innych instytucji prawnych i definicji zawartych w ustawie o odpadach z 2012 r., w pewnych sytuacjach także w innych aktach prawnych, zarówno obowiązujących w chwili obecnej, jak i już wycofanych z obiegu.

Wskazane względy zdecydowały o zakresie opracowania i jego układzie, w którym zwłaszcza początkowe rozdziały poświęcono wielu zagadnieniom ogólnym, bardzo istotnym dla poprawnej wykładni przepisów bezpośrednio odnoszących się do usuwania odpadów. W rozdziałach 1–3 poruszane są wobec powyższego takie problemy, jak – po pierwsze – pojęcie odpadów i stosunkowo nowe konstrukcje prawne wpływające na jego zakres (produkty uboczne i utrata statusu odpadów). Konieczność podjęcia tych kwestii wydaje się oczywista, substancje lub przedmioty niebędące w rozumieniu wskazanej definicji odpadami nie podlegają przepisom o odpadach i nie mogą być z miejsca ich zgromadzenia usuwane w trybie przepisów rozdziału 8 u.o.2012. Drugie z zagadnień ogólnych ważnych dla prawidłowego stosowania instytucji „usuwania odpadów” to kwestia ustalenia, kogo należy uznać za posiadacza odpadów i wobec powyższego obciążyć go obowiązkiem ich usunięcia; a także odpowiedź na pytanie o to, czy zawsze ten obowiązek ma być adresowany właśnie do posiadacza. Trzecia wreszcie kwestia o charakterze ogólnym to „gospodarowanie odpadami”, treść tego pojęcia i jego charakter prawny, poszczególne czynności w gospodarowaniu odpadami się mieszczące, kwestie obowiązku uzyskania zgody na prowadzenie gospodarowania odpadami i wpływu wykonania tego obowiązku na obciążenie danego podmiotu obowiązkiem usunięcia odpadów i trybu egzekucji tego ostatniego, także uzależnienie obowiązku usunięcia odpadów od sposobu wcześniejszego wykonywania przez dany podmiot obowiązku gospodarowania odpadami. Uwagi o charakterze ogólnym będą się oczywiście odwoływały do poczynionych już ustaleń doktryny w tej mierze, nastawione są jednak głównie na wskazywanie pewnych elementów nowych, mających moim zdaniem istotne znaczenie dla interpretacji odpowiednich przepisów. Pozwala to mieć nadzieję, że rozważanie te będą użyteczne nie tylko w związku z przepisami o usuwaniu odpadów.

Kolejne trzy rozdziały dotyczą już bezpośrednio przewidywanych obecnymi przepisami rozdziału 8 u.o.2012 trybów postępowania w zakresie skonkretyzowania i wykonania obowiązku usunięcia odpadów, a także kwestii sfinansowania tych działań, mającej w praktyce, dla wykonania obowiązku usunięcia, znaczenie podstawowe. To ostatnie zagadnienie wymagało odwoływania się głównie do innych niż ustawa o odpadach aktów prawnych i jest raczej tylko sygnalizowane. Ostatni z rozdziałów dotyczy zagadnień związanych z nadzorem i egzekucją obowiązku usunięcia odpadów, przy czym w pewnej mierze podnoszone są tu również kwestie ogólniejsze, związane z nadzorem nad ogólnym obowiązkiem postępowania z odpadami w sposób zgodny z prawem. Także i ten rozdział nie podejmuje analizowanych kwestii w sposób kompleksowy, zakładając, że w wielu przypadkach chodzi tu o regulacje ogólne, poddawane już wcześniej analizom, do których wystarczy się odwołać; zwracana jest natomiast uwaga na ewentualne specyficzne problemy, związane z główną tematyką opracowania.

Rozdział 1

POJĘCIE ODPADU

1. Definicja odpadu

Pojęcie odpadów i jego definicja prawna budzą wątpliwości w zasadzie od momentu wprowadzenia go do porządku prawnego, co w porządku europejskim miało miejsce w 1975 r. na podstawie ówczesnej dyrektywy ramowej o odpadach (RDO 2006), zaś do prawa polskiego definicja ta w pełni została przejęta ustawą o odpadach z 2001 r. Obecnie definicja zawarta jest w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.2012 i wykazuje pełną zgodność z aktualną definicją unijną (art. 3 pkt 1 RDO 2008). Zaznaczyć tu należy wyrażnie, że obecne definicje są co do zasady zgodne z definicją wprowadzoną w 1975 r. (art. 1 ust. 1 lit. a RDO 2006, art. 3 ust. 1 u.o.2001), wyjątkiem jest wykreślenie w aktualnej definicji odwołania do załącznika do ustawy (odpowiednio – dyrektywy) wyliczającego kategorie przedmiotów bądź substancji, które mogą zostać uznane za odpady, ze względu na rezygnację z takiego wyliczenia w obowiązujących regulacjach. Ta zgodność pozwala na wykorzystywanie do interpretacji pojęcia odpadów także orzecznictwa, w szczególności sądów europejskich, które odnosiło się do kryteriów uznawania za „odpad” używanych w poprzedniej definicji i przeniesionych do definicji obecnej. Oczywiście orzecznictwo sądowe na szczeblu europejskim i krajowym dokonujące wykładni pojęcia odpadów znacznie się od tego czasu rozwinęło, oparte jest jednak na ustaleniach przyjmowanych już wcześniej. Ocena tego orzecznictwa pozwala na stwierdzenie, że w zasadniczych elementach jest ono obecnie dość jednolite, co wyraża się także formalnie, poprzez odwoływanie się w rozstrzygnięciach nowszych do orzeczeń zapadłych

wcześniej; dotyczy to zarówno sytuacji krajowej, jak i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zaś sądy polskie (mowa to głównie o sądach administracyjnych) korzystają z dorobku sądów europejskich. W dalszym ciągu analizy rozważania skupią się głównie na orzecznictwie sądów europejskich, ponieważ orzecznictwo krajowe co do zasady przejmując linię orzeczniczą charakterystyczną dla orzecznictwa unijnego.

Zauważyć tu należy, że w orzecznictwie sądowym, zarówno krajowym, jak i na szczeblu europejskim, problem związany z definicją odpadu generalnie sprowadza się do pytania o to, w którym momencie dany przedmiot bądź substancję należałoby uznać za odpad, a tym samym poddać regulacjom prawnym odnoszącym się do postępowania z odpadami. Z prawnego punktu widzenia, a w szczególności definicji pojęcia odpadów, na pierwszy rzut oka sprawa wydaje się prosta – „pozbycie się” przedmiotu bądź substancji oznacza przekształcenie go w odpad. Interpretacja terminu „pozbycie się” nie jest jednak prosta i dyskusje nad tą interpretacją trwają ponad czterdzieści lat.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.2012: „Ilekoć w ustawie jest mowa o: [...] 6) odpadach – rozumie się przez to każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”. Definicja przyjmuje założenia RDO 2008, w której art. 3 pkt 1 stwierdza (w tekście angielskim): „waste’ means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard”. Dość łatwo zauważyć, że definicja polska jest praktycznie kalką językową definicji zawartej w dyrektywie – odpadem jest jakkolwiek przedmiot lub substancja, które jednak odpadem stają się z chwilą „pozbycia się” ich przez posiadacza. Polski termin „pozbycie się” został użyty jako odpowiednik terminu angielskiego *discard*, co jednak nie wydaje się do końca precyzyjnym tłumaczeniem, nie oddaje bowiem istoty założenia, na którą zwraca także uwagę orzecznictwo sądów europejskich. W słownikach czasownik *discard* jest tłumaczony jako „odrzucić” (coś zbytecznego), „wyzbyć się”, natomiast przymiotnik *discarded* oznacza coś „niepotrzebnego, zbytecznego”. Zwrócenie uwagi na te kwestie pozwala na stwierdzenie, że czysto językowe, potoczne rozumienie słowa „pozbycie się”, łączące najczęściej pozbycie się z utratą kontroli nad danym przedmiotem bądź nawet utratą posiadania, dla

prawidłowej interpretacji definicji jest nie tylko niewystarczające, ale nawet może prowadzić do jej znacznego zawężenia. Jest natomiast prawidłowe z punktu widzenia oceny przyczyny „pozbycia się” – według *Słownika języka polskiego PWN*¹ pozbycie się to „uwolnienie się od kogoś uciążliwego, od czegoś niepotrzebnego”.

Takie „uwolnienie się” (czyli „pozbycie się” według definicji) nie musi się jednak wiązać z utratą posiadania danego przedmiotu, w szczególności może mieć postać zasadniczej zmiany sposobu wykorzystywania, odmiennej od podstawowego jego przeznaczenia, do którego przestał się ten przedmiot (substancja) nadawać (być przydatnym). Taki sposób rozumienia analizowanego terminu wskazywał właściwie od początku w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – TS), czego przykładem może być orzeczenie w połączonych sprawach C-418/97, C-419/97². Trybunał w wyroku tym zwrócił uwagę na to, iż poddanie określonego przedmiotu, ze względu na niemożliwość (nieprzydatność) do dotychczasowego zastosowania, działaniom uznawanym przez załączniki do dyrektywy 75/442 za odzysk lub unieszkodliwianie odpadów z punktu widzenia definicji odpadów jest pozbyciem się danego przedmiotu, a więc przekwalifikowuje go w odpad. Dla oceny, czy zaszło „pozbycie się” danego przedmiotu, według Trybunału istotna jest także ocena przyczyn zastosowania tego zmienionego sposobu wykorzystania i intencji, skłaniających posiadacza do tej zmiany (takich jak właśnie nieprzydatność czy niemożliwość wykorzystania w dotychczasowy sposób), także ewentualne konsekwencje (dla człowieka lub środowiska) tego nowego sposobu zastosowania.

Ten sposób rozumowania przyjęty został również w kolejnych orzeczeniach, w tym na przykład w często powoływanym wyroku w sprawie *Palin Granit* (sprawa C-9/00)³. Orzeczenie to dotyczyło wprawdzie przede

¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/pozby%C4%87%20si%C4%99.html> (dostęp: 7.02.2021 r.).

² Wyrok TS z 15.06.2000 r., sprawy połączone C-418/97 oraz C-419/97, *ARCO Chemie Nederland i in.*, ECLI:EU:C:2000:318.

³ Wyrok TS z 18.04.2002 r., C-9/00, *Palin Granit Oy and Vehmassalon kansanterveyshälytyskeskus v. Ympäristöministeriö*, ECLI:EU:C:2002:232.

wszystkim kwestii uznania pozostałości produkcyjnej za tzw. produkt uboczny, jednak w punkcie 35 zawarte zostało ważne stwierdzenie o walorze ogólniejszym: „There is no reason to hold that the provisions of Directive 75/442 which are intended to regulate the disposal or recovery of waste apply to goods, materials or raw materials which have an economic value as products regardless of any form of processing and which, as such, are subject to the legislation applicable to those products” („Nie ma powodu, aby twierdzić, że przepisy dyrektywy 75/442, które mają regulować unieszkodliwianie lub odzysk odpadów, mają zastosowanie do towarów, materiałów lub surowców, które mają wartość ekonomiczną jako produkty niezależnie od jakiegokolwiek formy przetwarzania i które, jako takie, podlegają przepisom mającym zastosowanie do tych produktów” – tłum. M.G.). W kontekście rozumowania Trybunału chodzi o substancje lub produkty, które nie muszą i nie są poddawane działaniom o charakterze odzysku, posiadają wartość ekonomiczną (a nawet szerzej – gospodarczą) w takiej postaci, w jakiej się znajdują.

Taki punkt widzenia był przyjmowany w wielu innych rozstrzygnięciach. I tak dla przykładu w sprawie C-235/02 Trybunał stwierdził (w punkcie 35 postanowienia)⁴, że nie muszą w grę wchodzić przepisy o odpadach, jeżeli przedsiębiorca zamierza określony przedmiot czy substancję „wykorzystywać lub wprowadzać na rynek na korzystnych dla siebie warunkach w późniejszym procesie, bez uprzedniego przetwarzania. Taka wykładnia nie jest niezgodna z celami dyrektywy 75/442, ponieważ nie ma powodu, aby twierdzić, że przepisy dyrektywy 75/442, które mają regulować unieszkodliwianie lub odzysk odpadów, mają zastosowanie do towarów, materiałów lub surowców materiały, które mają wartość ekonomiczną jako produkty, niezależnie od przetwarzania, i które jako takie podlegają przepisom mającym zastosowanie do tych produktów”.

Dla lepszej oceny analizowanego zagadnienia należy zwrócić również uwagę na sprawę C-241/12⁵. Tu Trybunał Sprawiedliwości (w punktach

⁴ Postanowienie TS z 15.01.2004 r., C-235/02, postępowanie karne przeciwko Marco Antonio Saetti i Andrea Frediani, ECLI:EU:C:2004:26.

⁵ Wyrok TS z 12.12.2013 r., połączone sprawy C-241/12 i C-242/12, sprawy karne przeciw Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV, Belgian Shell NV, ECLI:EU:C:2013:821.

38 i 53 uzasadnienia) zauważył, że nie wydaje się uzasadniony wymóg poddania przepisom RDO 2006 takich substancji lub produktów, które posiadacz zamierza wykorzystać lub wprowadzić do obrotu na korzystnych dla siebie zasadach, jeżeli to wprowadzenie nie zostanie poprzedzone jakimikolwiek czynnościami o charakterze przetwarzania odpadów. Zgodnie bowiem z dyrektywą to właśnie takie czynności mają być prowadzone w celu zapewnienia, by czynności odzyskiwania i unieszkodliwiania odpadów były prowadzone bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu. Nawet bowiem jeśli uwzględnić obowiązek dokonania wykładni rozszerzającej pojęcia odpadów, to wskazówka taka w sytuacjach, w których ponowne wykorzystanie danego towaru lub substancji jest nie tylko możliwe, ale i pewne, nie musi znaleźć zastosowania. Stwierdzenie tego należy do właściwego organu, który swoją ocenę powinien indywidualizować w zależności od konkretnego badanego przypadku.

Warto zwrócić także uwagę na inne orzeczenia pochodzące z lat 80. i 90. ubiegłego wieku, kiedy to Trybunał wielokrotnie odnosił się do pytania o to, czy wartość ekonomiczna substancji lub przedmiotu jest sama z siebie przesłanką wyłączenia takiej substancji czy przedmiotu z kategorii odpadów, odpowiadając na to pytanie negatywnie (m.in. C-359/88, pkt 12 i 13, C-304/94, pkt 47 i 48, C-129/96, pkt 31)⁶. W tym ostatnim rozstrzygnięciu Trybunał zauważył, że dotyczy to również sytuacji, w której substancja (lub przedmiot), która powinna być uznana za odpad, jest wykorzystywana przez wytwórcę tegoż odpadu (pkt 29 uzasadnienia). Jednakże w tym samym wyroku sąd podkreślił, podobnie jak w innych, że samo to stwierdzenie, patrząc z drugiej strony, nie jest wystarczającą przesłanką do uznania substancji bądź przedmiotu za odpad, bowiem należy wziąć pod uwagę także, a nawet w szczególności, wpływ tej substancji lub przedmiotu i sposobu postępowania

⁶ Wyrok TS z 28.03.1990 r., C-359/88, postępowanie karne przeciwko E. Zanetti i inni, ECLI:EU:C:1990:148; wyrok TS z 25.06.1997 r., połączone sprawy C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95, postępowanie karne przeciwko Euro Tombesi and Adino Tombesi (C-304/94), Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others (C-342/94) and Anselmo Savini (C-224/95), ECLI:EU:C:1997:314; wyrok TS z 18.12.1997 r., C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région wallonne, ECLI:EU:C:1997:628.

nia z nimi na środowisko. Stwierdzenie braku negatywnego wpływu może być przesłanką przemawiającą za nieuzyskaniem statusu odpadu (C-129/96, pkt 29 uzasadnienia *in fine*). Sąd podkreślił także, że należy między innymi tę kwestię wziąć pod uwagę dokonując rozróżnienia w kwalifikowaniu danej działalności, odróżniając odzysk odpadów, jako przesłankę pozytywną przy stwierdzeniu uzyskania statusu odpadów, i normalną obróbkę przemysłową produktów niebędących odpadami, co jest oczywiście przesłanką negatywną – niezależnie od tego, „jakkolwiek trudne byłoby to rozróżnienie” (punkt 33 uzasadnienia). To ostatnie stwierdzenie podkreśla konieczność dokonania takiej oceny i jest związane z kolejną kwestią.

Kwestia ta to bardzo mocno podkreślana w bez mała wszystkich orzeczeniach, zarówno europejskich, jak i krajowych, konieczność nie tylko przeprowadzenia, ale i indywidualizacji oceny, czy nastąpiło przekształcenie substancji bądź przedmiotu w odpad (tak np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku w sprawie II SA/Ol 601/17)⁷. Indywidualizacja polega na zbadaniu określonego konkretnego przypadku i ocenie, czy w tym przypadku miało miejsce „pozbycie się” substancji lub przedmiotu w sensie przyjmowanym w przepisach o odpadach. Oznacza to, iż musi zostać udowodniony fakt, że w tej konkretnej sytuacji mamy do czynienia z „odpadami” w rozumieniu dyrektywy 2008/98 (RDO 2008, co równorzędnie odnosi się do odpowiednich przepisów krajowych); fakt ten powinien być potwierdzony w świetle wszystkich okoliczności, z uwzględnieniem celu tych przepisów i ich skuteczności (np. sprawa C-241/12, pkt 40 uzasadnienia). Sądy polskie podkreślają przy tej okazji, że analiza materiału dowodowego, na którym organ oparł rozstrzygnięcie, musi prowadzić do stwierdzenia, że w danym postępowaniu podjęte zostały wszystkie czynności niezbędne do precyzyjnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy; zaniechania w powyższym zakresie godzą bowiem w zasadę praworządności (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku w sprawie II OSK 2659/17⁸, podkreślając w tezie wyroku obowiązek kompleksowej analizy materiału dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia).

⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 26.09.2017 r., II SA/Ol 601/17, LEX nr 2376371.

⁸ Wyrok NSA z 26.09.2019 r., II OSK 2659/17, LEX nr 2733922.