

Joanna S. Kierzkowska

Gdańska Szkoła Wyższa

ORCID 0000-0001-7004-9617

Ewolucja zmian przepisów prawnych o odpadach niebezpiecznych oraz ich związek z pożarami składowisk i miejsc magazynowania odpadów¹

Wprowadzenie

Złożoność przepisów prawnych w zakresie gospodarowania odpadami² powoduje, że badanie ich, nawet tylko w zakresie problemu odpadów niebezpiecznych, jest bardzo skomplikowane. Zatem, na początku podkreślić trzeba, że analizowany zakres przedmiotowy należy traktować jedynie jako niewielki fragment przepisów, a przybliżone poniżej zagadnienia są wycinkiem wciąż narastającej ilości unormowań.

Inspiracją do zastanowienia się, jak ewoluowały przepisy w zakresie odpadów niebezpiecznych i czy można mówić o nich w kontekście pożarów składowisk odpadów³ i miejsc magazynowania odpadów⁴, są wydarzenia jakie miały miejsce w 2018 r. Abstrahując od motywów domniemanych podpażeń tych miejsc, interesującym jest czy (poza niedoskonałymi przepisami kontrolnymi⁵

¹ Opracowanie uwzględnia stan prawny na styczeń 2019 r.

² Na temat sytemu prawnego w zakresie gospodarowania odpadami, zob. J.S. Kierzkowska, *System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 116–120.

³ Definicja legalna pojęcia składowania odpadów – zob. art. 3 pkt 25 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 992 ze zm.).

⁴ Magazynowanie odpadów – zob. definicja ustawowa znajdująca się w art. 3 pkt 5, Ibidem.

⁵ Badanie na ten temat zob. J.S. Kierzkowska, *Ocena skuteczności instrumentów prawnych w zakresie gospodarowania odpadami stosowanych przez funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) na przykładzie działalności Straży Gminnej w Kęsowie oraz Straży Miejskiej w Bydgoszczy*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 75–94. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął sprawę pożarów składowisk odpadów uznając, iż źródłem problemu mogą być niedostateczne mechanizmy kontrolne. Zob. więcej na <https://www.prawo.pl/biznes/pozary-skladowisk-odpadow-zagrozenie-dla-srodowiska,300594.html>, (data dostępu: 11.01.2019 r.).

i sankcyjno-administracyjnymi⁶ oraz wadami w zakresie instrumentów regulamentujących możliwość składowania i magazynowania odpadów) w zaistniałej sytuacji faktycznej potrzebne jest stosowanie przepisów dotyczących odpadów niebezpiecznych?

Zmiany w przepisach prawnych w zakresie odpadów niebezpiecznych

Zaczynając od ustalenia prawnego aparatu pojęciowego w badanym zakresie najważniejsze znaczenie mają przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷. Art. 3 ust. 4 ustawy odepadowej normuje, iż odpady niebezpieczne oznaczają odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi oraz warunki uznania odpadów za niebezpieczne⁸, określają przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁹ oraz rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniającego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 4 „Ekotoksyczne”¹⁰, zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) 2017/997”.

Przepisy ustawy o odpadach odnoszą się także do katalogu odpadów oraz zmiany statusu odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne¹¹. Art. 4 stanowi, iż odpady te klasyfikuje się poprzez ich zaliczenie do odpowiedniej grupy, podgrupy i rodzaju odpadów. Koniczne jest tu uwzględnienie „źródła ich powstania” albo „właściwości”, które mają znaczenie przy klasyfikowaniu odpadów jako „niebezpiecznych”, czyli z uwzględnieniem

⁶ Szeroko na ten temat zob. M. Górski, J.S. Kierzkowska, *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011 r., s. 260–281 oraz J. Ożóg, J.S. Kierzkowska, *Aktualne problemy prawne i praktyczne jako wyzwania dla administracji samorządowej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] T. Branecki, A. Erechemla A., (red.) *Wybrane problemy współczesnej administracji*, Sandomierz 2018, s. 83 i n.

⁷ T.j. z 2018 r. poz. 992 ze zm. Rozszerzająco na temat przepisów sprzed 2012 r. zob. J.S. Kierzkowska, *Wpływ zmian systemowych w gospodarowaniu odpadami komunalnymi na minimalizację negatywnych skutków ich środowiskowego oddziaływania* [w:] J. Mikołajczak. (red.), *Logistyka w dobie zrównoważonego rozwoju*, Bydgoszcz 2012.

⁸ Z wyjątkiem warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne.

⁹ Dz.Urz. UE L 365 z 19.12.2014, s. 89, z późn. zm. zmiany z Dz.Urz. UEL 42 z 18.02.2017, s. 43.

¹⁰ Dz.Urz. UE L150 z 14.06.2017, s.1.

¹¹ Na temat ewolucji przepisów o odpadach zob. M. Plewa, M. Gielt, M. Klimek, *Analiza porównawcza gospodarki odpadami w Polsce i innych krajach europejskich.*, „Logistyka” 2014, nr 6, s. 8749–8750. Artykuł dostępny na <https://www.czasopismologistyka.pl/artykuly-naukowe/send/318-artykuly-na-plycie-cd-3/6917-artykul>, dostęp na 10.01.2019 r.

przepisów wyżej wskazanych unijnych rozporządzeń¹² oraz art. 3 ust. 5, który nakazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określić, w drodze rozporządzenia, warunki uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne oraz sposób ustalania tych właściwości, kierując się wymaganiami ochrony środowiska oraz zagrożeniami dla życia lub zdrowia ludzi. Ponadto, art. 4 ust.1 pkt. 3 stanowi, że składniki odpadów, dla których przekroczenie wartości granicznych stężeń substancji niebezpiecznych może powodować, że odpady są odpadami niebezpiecznymi. Składniki tych odpadów wskazane są w załączniku nr 4 do ustawy o odpadach, która zawiera też delegację ustawową, kierowaną do ministra właściwego do spraw środowiska, konieczność określenia katalogu odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych, kierując się źródłem powstawania odpadów oraz właściwościami odpadów¹³.

W art. 5 ustawy o odpadach zakazuje się zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne przez ich rozcieńczanie lub mieszanie ze sobą, lub z innymi odpadami, substancjami lub materiałami, prowadzące do obniżenia początkowego stężenia substancji niebezpiecznych do poziomu niższego niż poziom określony dla odpadów niebezpiecznych¹⁴. Z kolei zgodnie z art. 6 powyższego aktu odpadami niebezpiecznymi są odpady wskazane w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3, jako odpady niebezpieczne z pominięciem tego, że posiadacz odpadów może dokonać zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, jeżeli wykaże, że nie posiadają one właściwości powodujących, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1357/2014 i w rozporządzeniu (UE) 2017/997¹⁵.

W odniesieniu do zmiany klasyfikacji odpadów, przepisy o odpadach normują też, obowiązki kierowane do posiadacza odpadów w zakresie przedkładania marszałkowi województwa, właściwemu odpowiednio ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami, zgłoszenia zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne. Art. 8 ust. 2 normuje wymogi formalne dla takiego zgłoszenia zmiany klasyfikacji, w których poza danymi charakteryzującymi posiadacza i wskazań odpadów

¹² Chodzi o rozporządzenie (UE) 1357/2014 i rozporządzenie 2017/997.

¹³ Koniecznym jest wskazanie, że kody grup, podgrup i rodzajów odpadów (określone cyframi arabskimi) nie są tożsame z kodami określającymi właściwości, które powodują, że odpady oznaczane trzeba za niebezpieczne (określono literami HP i cyframi arabskimi).

¹⁴ Na temat rodzajów odpadów niebezpiecznych na gruncie krajowych norm wykonawczych uzupełniająco zob. M. Wengierek, *Sposoby postępowania z odpadami niebezpiecznymi w województwie śląskim. Część I – uwarunkowania prawne i organizacyjne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, nr 103, s. 159.

¹⁵ W przypadku odpadów posiadających właściwości zakaźne, również że nie spełniają one warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne.

przewidzianych do zmiany kwalifikacji oraz opisu technologicznego, dołącza się także wyniki badań właściwości odpadów przewidzianych do zmiany klasyfikacji oraz ocenę tych wyników badań w odniesieniu do badanych właściwości odpadów, uwzględniając wskazywane wyżej przepisy unijne. W zakresie badań próbek, koniecznym jest uwzględnienie art. 147a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁶, czyli dokonywanie badań przez akredytowane laboratoria lub certyfikowane jednostki badawcze. Marszałek województwa ma możliwość wydania: 1) decyzji zatwierdzającej zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne; 2) decyzję o wyrażeniu sprzeciwu¹⁷. Marszałek województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska: 1) kopie zgłoszeń zmiany kwalifikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne wraz z kopiami wyników badań właściwości odpadów – w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji. 2) zbiorczą informację za dany rok o liczbie zgłoszeń, decyzji zatwierdzających zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne oraz decyzji o wyrażeniu sprzeciwu – w terminie do dnia 31 marca następnego roku. Powyższy wymóg przekazania dokumentów, nie dotyczy przypadku, gdy od decyzji marszałka województwa zatwierdzającej zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne albo od decyzji o wyrażeniu sprzeciwu zostało wniesione odwołanie, które przekazano ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Organ ten, z kolei weryfikuje, zamieszczone w bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, ostateczne decyzje zatwierdzające zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne oraz ostateczne decyzje o wyrażeniu sprzeciwu. Minister właściwy do spraw środowiska niezwłocznie zawiadamia także Komisję Europejską o wszystkich przypadkach zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne¹⁸.

Przypisania odpowiednich właściwości niebezpiecznych: „toksyczne” (i „wysoce toksyczne”), „szkodliwe”, „żrące”, „drażniące”, „rakotwórcze”, „działające szkodliwie na rozrodczość”, „mutagenne” i „ekotoksyczne” dokonywane było wcześniej na podstawie kryteriów określonych w załączniku VI do dyrektywy Rady 67/548/EWG dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych. Z kolei w niektórych przypadkach miały zastosowanie wartości dopuszczalne wyszczególnione w załącznikach II i III do dyrektywy 1999/45/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 maja 1999 r. w sprawie zbliżenia

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

¹⁷ Art. 8 ustawy o odpadach.

¹⁸ Na powyższe także zwraca uwagę E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018, s. 177–180.

przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania preparatów niebezpiecznych. Jednak już w dyrektywie 1357/2014 wskazano, że dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE z dniem 1 czerwca 2015 r. są uchylone i zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 1272/2008, które odzwierciedla aktualny stan wiedzy wynikający z postępu technicznego i naukowego. Na zasadzie odstępstwa obydwie dyrektywy były stosowane do niektórych mieszanin aż do dnia 1 czerwca 2017 r., jeżeli zostały one sklasyfikowane, opatrzone etykietami i były pakowane zgodnie z przepisami dyrektywy 1999/45/WE i wprowadzone do obrotu przed dniem 1 czerwca 2015 r.

Tabela 1

Merytoryczne i techniczne zmiany w zakresie nadawania kodów odpadom niebezpiecznym na podstawie rozporządzenia Komisji UE nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylające niektóre dyrektywy¹⁹

Kategoria, którą należy stosować od 1 czerwca 2015 r.	Właściwość odpadu ²⁰	Opis właściwości
HP 1	wybuchowe	odpady, które w wyniku reakcji chemicznej, mogą wydzielać gaz o takiej temperaturze i ciśnieniu i z taką szybkością, że mogą powodować zniszczenia w otoczeniu. Definicja obejmuje odpady pirotechniczne, odpady wybuchowego nadtlenku organicznego i wybuchowe samoreaktywne odpady. Jeżeli odpady zawierają jedną substancję zaklasyfikowaną do jednej z klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia ujętych w odpowiednie kody* (zob. niżej), lub większą ich liczbę, odpady ocenia się jako należące do kategorii HP 1 tam, gdzie to właściwe i proporcjonalne, zgodnie z metodami badań. Jeżeli obecność substancji, mieszaniny lub wyrobu wskazuje, że odpady są wybuchowe, klasyfikuje się je jako odpady niebezpieczne kategorii HP 1. * Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia składników odpadów do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne zgodnie z HP 1.

¹⁹ Właściwości odpadów, które powodowały, że nadawana była im kategoria „odpadów niebezpiecznych” w ujęciu sprzed zmian ujednociających kategorię kodów na obszarze UE z uwzględnieniem unijnych zmian normatywnych z 2008 r., były następujące: H1 – wybuchowe, H2 – utleniające, 3 (A i B) wysoce łatwopalne i łatwopalne, H4 – drażniące, H5 – szkodliwe, H6 – toksyczne, H7 – rakotwórcze, H8 – żrące, H9 – zakaźne, H10 działające szkodliwie na rozrodczość, H11 – mutagenne, H12 – odpady, które w kontakcie z wodą, powietrzem lub kwasem uwalniają toksyczne lub bardzo toksyczne gazy, H13 – uczulające, H14 – ekotoksyczne, H15 – Odpady, które po zakończeniu procesu unieszkodliwiania mogą w dowolny sposób wydzielić inną substancję, np. w formie odcieku, która ma którąkolwiek spośród cech wymienionych powyżej. Kategorie H – H15 w 2014 r. zmieniono na kody HP1–HP15, co obrazuje „Tabela 1”.

²⁰ W rozporządzeniu wskazuje się, że „Należy zmienić załącznik III do dyrektywy 2008/98/WE, aby odpowiednio zmienić definicje niebezpiecznych właściwości dostosowując je do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 tam, gdzie to stosowne, oraz aby zastąpić odniesienie do dyrektywy 67/548/EWG i do dyrektywy 1999/45/WE odniesieniami do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008”

HP 2	utleniające	<p>odpady, które mogą, zazwyczaj poprzez utlenianie, spowodować zapalenie się innych materiałów lub przyczynić się do ich spalania. Jeżeli odpady zawierają jedną lub więcej substancji zaklasyfikowanych do jednej z klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia ujętych w tabeli** (zob. niżej), odpady ocenia się jako należące do kategorii HP 2, tam gdzie to właściwe i proporcjonalne, zgodnie z metodami badań. Jeżeli obecność substancji wskazuje, że odpady są utleniające, klasyfikuje się je jako odpady niebezpieczne zgodnie z HP 2.</p> <p>** Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne zgodnie z HP 2.</p>
HP 3	łatwopalne (klasy zagrożeń zawiera Tabela 2)	<p>– łatwopalne odpady ciekłe: odpady ciekłe o temperaturze zapłonu poniżej 60°C lub odpadowy olej gazowy, olej napędowy i lekkie oleje opalowe o temperaturze zapłonu > 55°C oraz ≤ 75°C;</p> <p>– łatwopalne odpady piroforyczne ciekłe i stałe: stałe lub ciekłe odpady, które nawet w małych ilościach mogą ulec zapaleniu w ciągu pięciu minut po wejściu w kontakt z powietrzem;</p> <p>– łatwopalne odpady stałe: odpady stałe, które łatwo ulegają zapaleniu lub w wyniku tarcia mogą powodować zapalenie lub przyczynić się do spalania;</p> <p>– łatwopalne odpady gazowe: odpady gazowe, które łatwo ulegają zapaleniu w powietrzu w temperaturze 20°C i przy ciśnieniu normalnym 101,3 kPa;</p> <p>– odpady reagujące z wodą: odpady, które w kontakcie z wodą wydzielają gazy palne w niebezpiecznych ilościach;</p> <p>– inne łatwopalne odpady: wyroby aerozolowe łatwopalne, łatwopalne odpady samonagrzewające się, łatwopalne nadtlenki organiczne i łatwopalne odpady samoreaktywne.</p> <p>Jeżeli odpady zawierają jedną substancję zaklasyfikowaną do jednej z klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia ujętych w tabeli 3, lub większą ich liczbę, odpady ocenia się, tam gdzie to właściwe i proporcjonalne, zgodnie z metodami badań. Jeżeli obecność substancji wskazuje, że odpady są łatwopalne, klasyfikuje się je jako odpady niebezpieczne, zgodnie z HP 3.</p>
HP 4	drażniące — działanie drażniące na skórę i powodujące uszkodzenie oczu:	<p>odpady, które w wyniku naniesienia mogą powodować podrażnienie skóry lub uszkodzenie oka.</p> <p>Jeśli odpady zawierają co najmniej jedną substancję w stężeniu powyżej wartości granicznej, zaklasyfikowaną do jednej z następujących klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz do kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia, a jedno stężenie graniczne lub większa ich liczba zostało osiągnięte lub przekroczone, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne zgodnie z HP 4.</p> <p>Wartość graniczna, jaką należy uwzględnić przy ocenie substancji zaklasyfikowanych jako Skin corr. 1A (H314), działania drażniącego na skórę 2 (H315), uszkodzenia oka 1 (H318) oraz działania drażniącego na oko 2 (H319) wynosi 1 %.</p> <p>Jeżeli suma stężeń wszystkich substancji zaklasyfikowanych jako Skin corr. 1A (H314) wynosi 1 % lub jest większa, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne zgodnie z HP 4.</p> <p>Jeżeli suma stężeń wszystkich substancji zaklasyfikowanych jako H318 wynosi 10 % lub jest większa, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne zgodnie z HP 4.</p> <p>Jeżeli suma stężeń wszystkich substancji zaklasyfikowanych jako H315 oraz H319 wynosi 20 % lub jest większa, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne zgodnie z HP 4.</p> <p>Należy zauważyć, że odpady zawierające substancje zaklasyfikowane jako H314 (Skin corr.1A, 1B lub 1C) w ilościach równych 5 % lub większych, klasyfikuje się jako odpady niebezpieczne zgodnie z HP 8. HP 4 nie ma zastosowania jeżeli odpady zaklasyfikowano jako HP 8.</p>

HP 5	działanie toksyczne na narządy docelowe (STOT) lub zagrożenie spowodowane aspiracją:	<p>toksycznie na narządy docelowe na skutek jednokrotnego lub powtarzanego narażenia, lub które powodują ostre skutki toksyczne na skutek aspiracji.</p> <p>Jeśli odpady zawierają co najmniej jedną substancję zaklasyfikowaną do jednej z następujących klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz do kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia zawartych w tabeli 4, a jedno stężenie graniczne z tabeli 4 lub większa ich liczba zostało osiągnięte lub przekroczone, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne zgodnie z HP 5. Jeśli substancje zaklasyfikowane jako STOT są obecne w odpadach, pojedyncza substancja musi być obecna na poziomie lub powyżej stężenia granicznego ustalonego dla odpadów, aby zaklasyfikować odpady jako niebezpieczne zgodnie z HP 5.</p> <p>Jeśli odpady zawierają jedną lub więcej substancji zaklasyfikowanych jako Asp. Tox. 1 a suma tych substancji jest równa stężeniu granicznemu lub je przekracza, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne, zgodnie z HP 5 jedynie wówczas, gdy ogółem lepkość kinematyczna (przy 40°C) nie przekracza 20,5 mm²/s.</p> <p>Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia oraz odpowiadające im stężenia graniczne do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne zgodnie z HP 5.</p>
HP 6	ostra toksyczność:	<p>odpady, które mogą spowodować ostrą toksyczność po podaniu drogą pokarmową lub po naniesieniu na skórę lub po narażeniu inhalacyjnym.</p> <p>Jeżeli suma stężeń wszystkich substancji jakie zawierają odpady, zaklasyfikowanych za pomocą klasy zagrożenia ostrą toksycznością oraz kodem kategorii i kodem zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia wymienionych w tabeli 5, jest równa progowi podanemu w tej tabeli, lub go przekracza, wówczas odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne zgodnie z HP 6. Jeśli w odpadach znajduje się więcej niż jedna substancja zaklasyfikowana jako ostro toksyczna, wówczas sumę stężeń określa się jedynie dla substancji tej samej kategorii zagrożenia.</p> <p>Przy ocenie działania należy uwzględnić następujące wartości graniczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dla Acute Tox. 1, 2 lub 3 (H300, H310, H330, H301, H311, H331): 0,1 %; – Dla Acute Tox. 4 (H302, H312, H332): 1 %. <p>Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia składników odpadów oraz odpowiadające im stężenia graniczne do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne zgodnie z HP 6.</p>
HP 7	rakotwórcze:	<p>odpady, które wywołują raka lub zwiększają zachorowalność na niego. Jeśli odpady zawierają substancję zaklasyfikowaną do jednej z następujących klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz do kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia, a jedno ze stężeń granicznych wymienionych w tabeli 6 zostało osiągnięte lub przekroczone, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne, zgodnie z HP 7. Jeśli w odpadach zawarta jest więcej niż jedna substancja zaklasyfikowana jako rakotwórcza, pojedyncza substancja musi być obecna na poziomie stężenia granicznego ustalonego dla odpadów lub powyżej tego poziomu, aby zaklasyfikować odpady jako niebezpieczne zgodnie z HP 7.</p> <p>Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia składników odpadów oraz odpowiadające im stężenia graniczne do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne zgodnie z HP 7.</p>

HP 8	żrące:	odpady, które w wyniku naniesienia działają żrąco na skórę. Jeżeli odpady zawierają jedną lub więcej substancji zaklasyfikowanych jako Skin corr.1A, 1B lub 1C (H314) a suma ich stężeń wynosi 5 % lub więcej, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne, zgodnie z HP 8. Wartość graniczna, jaką należy uwzględnić przy ocenie działania żrącego na skórę Skin corr. 1A, 1B, 1C (H314) wynosi 1,0 %.
HP 9	zakaźne:	odpady zawierające żywe drobnoustroje lub ich toksyny, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do przyjęcia, że wywołują choroby u ludzi lub innych żywych organizmów. Przepisanie klasy HP 9 ocenia się na podstawie odpowiednich przepisów lub dokumentów referencyjnych w państwach członkowskich.
HP 10	działające szkodliwie na rozrodczość:	odpady działające szkodliwie na funkcje rozrodcze i płodność u dorosłych osobników płci męskiej i żeńskiej oraz powodujące toksyczność rozwojową u potomstwa. Jeśli odpady zawierają substancję zaklasyfikowaną do jednej z następujących klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz do kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia, a jedno ze stężeń granicznych wymienionych w tabeli 7 zostało osiągnięte lub przekroczone, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne zgodnie z HP 10. Jeśli w odpadach obecnych jest więcej niż jedna substancja zaklasyfikowana jako działająca szkodliwie na rozrodczość, pojedyncza substancja musi być obecna na poziomie stężenia granicznego ustalonego dla odpadów lub powyżej tego poziomu, aby zaklasyfikować odpady jako niebezpieczne zgodnie z HP 10. Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia składników odpadów oraz odpowiadające im stężenia graniczne do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne, zgodnie z HP 10.
HP 11	mutagenne:	odpady, które mogą spowodować mutację, tj. trwałą zmianę w ilości lub strukturze materiału genetycznego w komórce. Jeśli odpady zawierają substancję zaklasyfikowaną do jednej z następujących klas zagrożenia i kodów kategorii zagrożenia oraz do kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia, a jedno ze stężeń granicznych wymienionych w tabeli 8 zostało osiągnięte lub przekroczone, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne, zgodnie z HP 11. Jeśli w odpadach obecnych jest więcej niż jedna substancja zaklasyfikowana jako mutagenna, pojedyncza substancja musi być obecna na poziomie stężenia granicznego ustalonego dla odpadów lub powyżej tego poziomu, aby zaklasyfikować odpady jako niebezpieczne, zgodnie z HP 11. Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia składników odpadów oraz odpowiadające im stężenia graniczne do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne, zgodnie z HP 11.
HP12	powodujące – uwolnienie gazów o ostrej toksyczności:	odpady, które uwalniają gazy o ostrej toksyczności (Acute Tox. 1, 2 lub 3) w zetknięciu z wodą lub kwasem. Jeżeli odpady zawierają substancję objętą kodem jednego z dodatkowych zagrożeń EUH029, EUH031 lub EUH032, klasyfikuje się je jako niebezpieczne zgodnie z HP 12 na podstawie metod badań lub wytycznych.
HP13	uczulające:	odpady zawierające jedną lub więcej substancji, o których wiadomo, że działają uczulająco na skórę lub na układ oddechowy. Jeśli odpady zawierają substancję zaklasyfikowaną jako uczulająca oraz objętą jednym z kodów zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia H317 lub H334, a stężenie pojedynczej substancji jest równe stężeniu granicznemu 10 % lub je przewyższa, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne, zgodnie z HP 13.

HP 14	ekotoksyczne:	odpady, które stanowią lub mogą stanowić bezpośrednie lub opóźnione zagrożenie dla co najmniej jednego elementu środowiska (oraz zmiany z 2018 r.)
HP 15	odpady mogące wykazywać niebezpieczne właściwości wymienione powyżej, które nie były bezpośrednio widoczne w odpadach pierwotnych:	jeśli odpady zawierają jedną lub więcej substancji objętych kodami zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia lub dodatkowych zagrożeń wymienionych w tabeli 9, odpady klasyfikuje się jako niebezpieczne, zgodnie z HP 15, chyba że odpady te występują w takiej postaci, w której w żadnym wypadku nie wykażą właściwości wybuchowych lub potencjalnie wybuchowych. Zwroty wskazujące rodzaj zagrożenia i dodatkowe zagrożenia składników odpadów do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne, zgodnie z HP 15. Ponadto państwa członkowskie mogą określać odpady jako niebezpieczne, zgodnie z HP 15 na podstawie innych mających zastosowanie kryteriów, jak np. ocena odcieków

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy rozporządzenia Komisji UE nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylające niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 365/ 89).

Tabela 2

Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii zagrożenia oraz kod (-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia składników odpadów do celów klasyfikacji odpadów jako niebezpieczne, zgodnie z HP 3.

Klasa zagrożenia i kod(-y) kategorii:	Kod(-y) zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia
Flam. Gas 1	H220
Flam. Gas 2	H221
Aerosol 1	H222
Aerosol 2	H223
Flam. Liq. 1	H224
Flam. Liq.2	H225
Flam. Liq. 3	H226
Flam. Sol. 1/ Flam. Sol. 2	H228
Self-react. CD/ Self-react. EF/ Org. Perox. CD/ Org. Perox. EF	H242
Pyr. Liq. 1/Pyr.Sol 1	H250
Self-heat.1	H251
Self-heat. 2	H252
Water-react.1.	H260
Water-react. 2/ Water-react. 3	H261

Źródło: rozporządzenie Komisji UE nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylające niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 365/ 89).

W rozporządzeniu z 2014 r. wskazano, że aby dobrze określić definicję do kategorii HP14 konieczne są dalsze badania²¹. Częściowe zmiany w tym względzie nastąpiły właśnie na mocy wskazywanego na początku rozporządzenia (UE) 2017/997, którego przepisy stosuje się od 5 lipca 2018 r.

Uznać trzeba, że z punktu widzenia dalszych rozważań oraz tematu niniejszego badania szczególnie istotne znaczenie mają odpady łatwopalne, czyli kategoryzowane jako HP 3²². Reasumując, w obecnym stanie prawnych UE zakwalifikowanie do kategorii HP 3 następuje zgodnie z rozporządzeniem 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylające niektóre dyrektywy oraz rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniającego Załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE.

Problemy prawne a „epidemia” pożarów na składowiskach odpadów²³ z uwzględnieniem kontekstu odpadów niebezpiecznych

W wyniku przemian termicznych powstają między innymi dioksyny i inne związki niebezpieczne dla ludzi i środowiska. A. Grochowalski podkreśla, że udowodniono negatywne działanie dioksyn a „(PCDDs i PCDFs) oraz PCBs mają bezpośredni wpływ na zakłócenie systemu wydzielania hormonalnego, głównie endokrynnego oraz replikacji kodu genetycznego²⁴. Analiza kilku prac naukowych tego autora prowadzi do wniosku, że w wyniku przemian termicznych produktów powstają odpady niebezpieczne, które w oparciu o dane wskazane w Tabeli 1 zakwalifikować do kategorii HP10. Autor również bada i ustala sposoby obliczania toksyczności dioksyn oraz wskazuje ich źródła. Kilka z nich związane jest z termicznym spalaniem odpadów. Autor w odniesieniu do odpadów, klasyfikuje je w kategoriach: a) nielegalne spalanie odpadów gospodarczych, b) spalanie odpadów przemysłowych²⁵. Jednym ze wskazywanych przez A. Grochowalskiego źródeł emisji dioksyn są pożary²⁶. Ich udział we wszystkich emisjach dioksyn autor

²¹ Pkt. 7 preambuły rozporządzenia Komisji (UE) 1357/2014 r.

²² Tabela 2 i Tabela 3.

²³ Na temat powstawania odpadów w pożarnictwie zob. I. Kierzkowski, J.S. Kierzkowska, *Powstawanie odpadów w działalności pożarniczej oraz metody gospodarowania nimi w świetle aktualnych przepisów prawnych*, [w:] M. Górski (red.) *Zarządzanie gospodarką odpadami. Aktualne regulacje prawne*, Poznań 2014, s. 91–103.

²⁴ A. Grochowalski, *Dioksyny*, Politechnika Krakowska, artykuł dostępny na http://www.dioksyny.pl/wp-content/uploads/Informacje_o_dioksynach.pdf, (data dostępu: 11.01.2019 r.), s. 1.

²⁵ Ibidem, s. 7.

²⁶ Ibidem, s. 8.

wskazuje na ok. 7%. Autor dodaje, że wszelkiego rodzaju procesy niekontrolowanego spalania odpadów stwarzają „idealne warunki fizyczne i chemiczne do powstawania dioksyn oraz innych zanieczyszczeń chemicznych”²⁷.

W 2018 r. doszło do ponad stu pożarów w miejscach składowania i magazynowania odpadów²⁸, co wymusiło na ustawodawcy znaczące zmiany w prawie dotyczącym ochrony przeciwpożarowej i monitorowania tych miejsc. Samo uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, zwłaszcza w odniesieniu do wydawania zezwoleń związanych z przygotowaniem odpadów do recyklingu do tej pory było zbyt „proste”. Nie stanowiło kłopotu ich uzyskanie zwłaszcza na poziomie powiatowym, gdzie do ich wydawania ustawodawca uprawniał starotę.

W oparciu o analizę powyższej Tabeli 1 można uznać, że w przypadku pożarów z ubiegłego roku, trzeba mówić (właśnie!) o odpadach niebezpiecznych co najmniej z kategorii HP3, czyli – łatwopalne, a dla strażaków dodatkowo mogą one wywoływać skutki charakteryzujące odpady niebezpieczne z kategorii HP4, czyli podrażniające skórę i powodujące uszkodzenia oczu; HP5 czyli działające toksycznie na narządy, oraz HP6, czyli takie, które powodują ostrą toksyczność a nawet HP7, czyli mające charakter rakotwórczy i HP 13, czyli odpady utleniające, które również negatywnie wpływają na oczy i skórę. Badania w tym względzie nie były jednak prowadzone. Z kolei w odniesieniu do zanieczyszczeń powierzchni ziemi, analiza dokonana przez naukowców z Akademii Górniczo-Hutniczej wskazuje na obecność arsenu, ołowiu, kadmu, cynku i miedzi, których stężenie kilkakrotnie przekraczały dopuszczalne zawartości dla terenów przemysłowych, które zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi²⁹. Z kolei w odniesieniu do zanieczyszczenia powietrza nie ma konkretnych badań, ale można przypuszczać, że w wyniku pożarów powstały co najmniej gazy z kategorii HP12, czyli gazy o wysokiej toksyczności. Ponadto, trzeba zwrócić uwagę, że w zakresie szkodliwości dla środowiska można domniemywać powstanie po pożarach odpadów z kategorii HP14 i HP15, czyli odpadów egzotoksycznych oraz odpadów które „nie były bezpośrednio widoczne w odpadach pierwotnych”, czyli np. znajdowały się w strumieniu komunalnych odpadów zmieszanych. Należy dodać, że w 2018 r. pożary powstawały także na składowiskach odpadów komunalnych. Skład takich odpadów, np. w wyniku zaniedbań, może być nieprzewidywalny, co powoduje, że należy mieć na

²⁷ Ibidem, s. 9.

²⁸ Płonęły głównie tworzywa sztuczne, opony oraz tzw. elektrośmieci. Magazynowanie i składowanie odpadów jest elementem funkcjonowania łańcucha dostaw w znaczeniu logistycznym. Na ten temat zob. M. Chład, *Rola logistyki w gospodarce odpadami niebezpiecznymi*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2012, nr 7, s. 29 i n.

²⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1395.

względnie wystąpienie w nich także odpadów niebezpiecznych z kategorii HP1 i HP2, czyli odpadów wybuchowych i utleniających.

Nie budzi wątpliwości fakt, że do środowiska zostały uwolnione niebezpieczne dla zdrowia substancje, w tym metale ciężkie, które mogą uszkadzać układ nerwowy, krwionośny i oddechowy. W próbkach glebowych jednego z pożarów wykryto również duże stężenie wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, których toksyczność jest niezmiernie wysoka³⁰.

Pożary na składowiskach i w miejscach magazynowania odpadów spowodowały, że wprowadzono obowiązek monitorowania tych miejsc. Na mocy art. 25 ust.6 a posiadaczowi odpadów, który musi posiadać stosowne zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów lub zarządzający składowiskiem odpadów – nałożono od dnia 22 lutego 2019 r. obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów.

Natomiast, zgodnie z art. 42 ust. 4 b ustawy o odpadach do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz do wniosku o zezwolenie na przetwarzanie odpadów, oprócz kilku oświadczeń i zaświadczeń, dołącza się także „operat przeciwpożarowy”. Jest to dokument, określający warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów. Operat jest dokumentem opiniodawczym. Przygotowanie go spoczywa na osobie legitymującej się specjalistyczną wiedzą z zakresu pożarnictwa. Jak wskazuje art. 42 ust.4b pkt. 1 i 2 ustawy o odpadach, chodzi o „rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych”, kiedy chodzi o zezwolenia wydawane przez marszałka województwa albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Z kolei w sytuacji, gdy organem właściwym do wydawania tych zezwoleń jest starosta, operat może sporządzić osoba, o której mowa w art. 4 ust. 2a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³¹, czyli między innymi posiadać kierunkowe wykształcenie³². Rozdział 2a wskazanej wyżej ustawy określa wymogi stawiane rzeczoznawcy do spraw przeciwpożarowych.

³⁰ Zob. <https://www.prawo.pl/biznes/pozary-skladowisk-odpadow-zagrozenie-dla-srodowiska,300594.html>, (data dostępu: 11.01.2019 r.).

³¹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 620.

³² Posiadać tytuł zawodowy inżynier pożarnictwa lub ukończone w Szkole Głównej Służby Pożarniczej studia wyższe w zakresie inżynierii bezpieczeństwa w specjalności inżynieria bezpieczeństwa pożarowego.

Podsumowanie

Należy uznać, że ewolucja zmian dotycząca przepisów w zakresie odpadów niebezpiecznych dokonała się na gruncie unijnym a podjęcie najważniejszych z nich w formie rozporządzenia UE w sposób bezpośredni wpływa na konieczność respektowania ich i wykonywania także w Polsce.

Dotychczasowe krajowe przepisy w zakresie gospodarowania odpadami nie miały charakteru prewencyjnego, co skutkowało nadużyciami w tym względzie a czynnik ekonomiczny spowodował, iż w praktyce, zwłaszcza w 2018 r. dochodziło do licznych pożarów (spowodowanych domniemanymi podpaleniami), bowiem nieuczciwi przedsiębiorcy nie realizowali obowiązków recyklingowych.

Przekształcenia termiczne składowanych, a najczęściej magazynowanych odpadów spowodowały, że odpady te uzyskały właściwości którymi charakteryzują się odpady niebezpieczne. W obecnym stanie prawnym, określono 15 kategorii tych właściwości (HP1–HP15) a w analizowanej sytuacji faktycznej trzeba wskazać na występowanie (lub możliwość wystąpienia) co najmniej 12 z nich, bowiem (jak się okazało) można mówić w tym przypadku o substancjach łatwopalnych – HP3, podczas pożaru istnieje możliwość powstawania dioksyn – HP10, ze względu na oddziaływanie bezpośrednio na zdrowie (głównie strażaków) – HP4–HP7 i HP13, w odniesieniu do zanieczyszczeń powietrza – HP12 oraz dla całego środowiska – HP14–HP15 oraz mogące być przyczyną wybuchu HP1–HP2, kiedy w strumieniu odpadów komunalnych znajdują się odpady o tych właściwościach.

Wykaz literatury

- Chład M., *Rola logistyki w gospodarce odpadami niebezpiecznymi*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2012, nr 7.
- Grochowalski A., *Diksyny*, Politechnika Krakowska, artykuł dostępny na http://www.diksyny.pl/wp-content/uploads/Informacje_o_dioksynach.pdf.
- Górski M., Kierzkowska J.S., *Sankcje administracyjne w przepisach o odpadach*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Kierzkowska J.S., *System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Kierzkowska J.S., *Wpływ zmian systemowych w gospodarowaniu odpadami komunalnymi na minimalizację negatywnych skutków ich środowiskowego oddziaływania*, [w:] J. Mikołajczak. (red.), *Logistyka w dobie zrównoważonego rozwoju*, Bydgoszcz 2012.
- Kierzkowski I., Kierzkowska J. S., *Powstawanie odpadów w działalności pożarniczej oraz metody gospodarowania nimi w świetle aktualnych przepisów prawnych.*, [w:] M. Górski (red.) *Zarządzanie gospodarką odpadami. Aktualne regulacje prawne*, Poznań 2014.

- Kierzkowska J. S., *Ocena skuteczności instrumentów prawnych w zakresie gospodarowania odpadami stosowanych przez funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich) na przykładzie działalności Straży Gminnej w Kęsowie oraz Straży Miejskiej w Bydgoszczy*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.
- Ożóg J., Kierzkowska J. S., *Aktualne problemy prawne i praktyczne jako wyzwania dla administracji samorządowej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] T. Branecki, A. Erechemla, (red.) *Wybrane problemy współczesnej administracji*, Sandomierz 2018.
- Plewa M., Giełt M., Klimek M., *Analiza porównawcza gospodarki odpadami w Polsce i innych krajach europejskich.*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- Wandrasz J. W., Biegańska J., *Odpady niebezpieczne. Podstawy teoretyczne*, Gliwice 2003.
- Wengierek M., *Sposoby postępowania z odpadami niebezpiecznymi w województwie śląskim. Część I – uwarunkowania prawne i organizacyjne*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2017, nr 103.
- Zębek E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

Summary

Evolution of changes in legal regulations on hazardous waste and their relationship with fires of landfill sites and waste storage sites

Key words: codes of hazardous waste properties, hazardous waste, fires of landfills and waste storage areas.

The research is devoted to showing the evolution of changes in legal regulations on hazardous waste and their connection to fires in storage and disposal sites in Poland. The first part examines the evolution of EU regulations on the codes of hazardous waste properties. The second research area, on the other hand, is associated with fires on landfills taking into account the hazardous waste context and shows the latest amended regulations to prevent their occurrence.