

Maciej Kruś

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0001-8500-6927
mkrus@amu.edu.pl

Kamil Tychmanowicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0001-7390-4025
kamtyc@st.amu.edu.pl

Ramy prawne utraty statusu odpadów w Polsce

Wstęp

Utrata statusu odpadów to instytucja prawna, której efektywne stosowanie ma istotne znaczenie dla realizacji celu, jakim jest funkcjonowanie gospodarki o obiegu zamkniętym¹. Ma to znaczenie dla ochrony zasobów naturalnych, redukcji odpadów oraz osiągnięcia celu strategicznego jakim jest ochrona klimatu oraz realizacji zrównoważonego rozwoju Europy co jest jednym z celów Unii Europejskiej². W Polsce problematykę utraty statusu odpadów reguluje art. 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³ (dalej jako ustawa odepadowa). Z norm zawartych w tym przepisie wynika, że w pierwszej kolejności musi dojść do odzysku. Materiał poddany odzyskowi (przepisy określają, że może to być przedmiot lub substancja) musi z kolei łącznie spełniać następujące warunki: 1) musi być stosowany powszechnie do określonych celów, 2) musi istnieć rynek takich materiałów lub pobyt na nie, 3) dany materiał

¹ Zob. Komisja Europejska, Komunikat: Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, Bruksela 11 marca 2020 r., COM(2020) 98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN> (data dostępu: 13.10.2021); A. Ragossnig, D. Schneider, *Circular economy, recycling and end-of-waste*, „Waste Management & Research” 2019, nr 37(2) s. 109–111, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0734242X19826776> (data dostępu: 13.10.2021).

² Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego*, „Handel Wewnętrzny” 2012, nr specjalny, t. 3 (lipiec–sierpień): *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku*, s. 287–296, <https://bazekon.uek.krakow.pl/en/gospodarka/171336693> (data dostępu: 13.10.2021).

³ Dz.U. z 2021 r., poz. 779 ze zm.

musi spełniać wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu, 4) zastosowanie materiału nie może prowadzić do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska. Ponadto ustawa w art. 14 ust. 1 pkt 2 stanowi, że należy zachować wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej. Przepis ten stanowił podstawę do formułowania poglądów, że w myśl prawa polskiego utrata statusu odpadów możliwa jest wyłącznie w przypadku obowiązywania odpowiednich szczegółowych regulacji prawa europejskiego. Delegację do ustanawiania szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów przez Komisję Europejską zawiera art. 6 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy⁴ (dalej jako dyrektywa odpadowa). Natomiast art. 14 ust. 1a ustawy odpadowej zawiera kompetencję do ustanawiania szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów dla niektórych odpadów przez ministra właściwego do spraw klimatu, jeżeli nie ustanowiono tych kryteriów na poziomie unijnym. Ponadto art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej przewiduje kompetencję dla państw członkowskich do indywidualnego rozstrzygnięcia przypadków, gdy nie ustanowiono kryteriów na poziomie unijnym oraz krajowym, co jednak nie zostało zaimplementowane do ustawy odpadowej. W Ustawie odpadowej nie zostało również wskazane w jakim trybie następuje utrata statusu odpadu. Powyższe prowadzi do sporów dotyczących stosowania instytucji utraty statusu odpadów.

W nauce prawa, orzecznictwie sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięciach organów prezentowane są cztery różne poglądy dotyczące utraty statusu odpadu. Pierwszy pogląd uznaje, że do utraty statusu odpadów może dojść wyłącznie w odniesieniu do odpadów, dla których ustalone regulacje na poziomie unijnym zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy odpadowej oraz art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy odpadowej. Pogląd ten jest reprezentowany w jednym z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁵. Wiązał się on prawdopodobnie z brakiem w ustawie odpadowej odpowiedniej delegacji do wydania rozporządzenia. Drugi pogląd, który reprezentuje Marek Górski, to taki, że utrata statusu odpadu jest możliwa wyłącznie w odniesieniu do odpadów, dla których ustanowiono szczegółowe kryteria na poziomie unijnym lub aktem generalnym na poziomie krajowym⁶. Trzeci, najczęściej spotykany w literaturze naukowej, to taki, że do utraty statusu odpadu może dojść w stosunku do odpadów, dla których ustanowiono szczegółowe kryteria na poziomie unijnym lub krajowym, ale również do pozostałych odpadów, jeżeli zostały ustalone wa-

⁴ Dz.U. L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3 ze zm.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 9 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa1949/14.

⁶ M. Górski, *Utrata statusu odpadu – regulacje a ich interpretacja*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5, za: J. Bujny, T. Mądry, *Utrata statusu odpadu*, „Logistyka Odzysku” 2016, nr 4(21), s. 32–36.

runki w decyzji administracyjnej, np. zezwoleniu na przetwarzanie odpadów⁷. Pogląd ten też występuje w jednym z wyroków, również znajduje potwierdzenie w odpowiedzi Ministra Środowiska na interpelację poselską⁸. Ostatni, najbardziej liberalny i najrzadziej spotykany, pogląd uznaje, że do utraty statusu odpadów dochodzi z mocy prawa z chwilą spełnienia się przesłanek z art. 14 ust. 1 ustawy odpadowej. Pogląd ten aktualnie reprezentuje Bartosz Rakoczy oraz przywołuje się go w niektórych wyrokach sądów administracyjnych⁹.

Wobec wskazanych rozbieżności celowe jest podjęcie próby usystematyzowania dopuszczalnych przypadków zastosowania instytucji utraty statusu odpadów. Ze względu na fakt, że polskie przepisy są wynikiem transpozycji dyrektywy odpadowej, w publikacji zawarto także odwołania do orzecznictwa sądów europejskich oraz sądów krajowych innych państw członkowskich. Lektura tych orzeczeń stanowi bowiem istotny wkład w procesie dekodowania znaczenia norm zawartych w dyrektywie, co z kolei ma kluczowe znaczenie w kontekście prounijnej wykładni prawa polskiego. Podobnie jak obowiązywanie norm prawa unijnego, obowiązek wykładni prawa polskiego zgodnej z prawem unijnym istnieje z mocy samego prawa unijnego i jest niezależny od prawa krajowego¹⁰. Jako podstawę dla obowiązku prounijnej wykładni, Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie TSUE) przywoływał art. 10 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej¹¹, a w przypadku wykładni w zgodzie z dyrektywami – także art. 249 ww. Traktatu (obecnie art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia w prawie krajowym zakładanego przez nie rzeczywistego rezultatu)¹².

⁷ J. Jerzmański, *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, „Zeszyty Komunalne” 2013, nr 1(104), s. 51; E. den Boer, A. Gawłowski, K. Godlewska, M. Górski, R. Szpadt, B. Środa, H. Marliere, M. Kruś, A. Piotrowska, J. Bujny, T. Mądry, *Utrata statusu odpadu – rzeczywiste ułatwienie czy recyklingowa fikcja?*, „Logistyka Odzysku” 2017, nr 2(23), s. 23–33; M. Kruś, A. Piotrowska, *Procedura utraty statusu odpadu*, „Przegląd Komunalny” 2014, nr 4, s. 24–27.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 5 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2308/20; odpowiedź Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2016 r., DGO-I.070.10.2016.IA, <https://www.oigd.com.pl/assets/oigd/media/files/e640f155-3f0c-4505-89c2-486e2e4cd300/oigd-8-zalacznik-4-pismo-min-srodowiska.pdf> (data dostępu: 13.10.2021).

⁹ K. Karpus, B. Rakoczy, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 14; wyrok WSA w Warszawie z 18 marca 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 815/20; wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 141/21.

¹⁰ Por. C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 125.

¹¹ T.j. Dz.U. z dnia 10 listopada 1997 r. C 340, s. 173–306.

¹² Wyrok ETS z 10 kwietnia 1984 r., nr 14/83, wyrok ETS z 13 listopada 1990 r., nr C-106/89, wyrok ETS z 5 października 1994 r., nr C-165/91.

Utrata statusu odpadu przez odpady objęte europejskimi kryteriami utraty statusu odpadu

Należy uznać za powszechnie aprobowane stanowisko dopuszczające utratę statusu odpadu przez odpady objęte regulacjami przyjętymi na poziomie unijnym zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy odpadowej. Do tej pory na poziomie unijnym przyjęto:

1) rozporządzenie Rady (UE) nr 333/2011 z 31 marca 2011 r., ustanawiające kryteria określające kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE¹³;

2) rozporządzenie Komisji (UE) nr 1179/2012 z 10 grudnia 2012 r., ustanawiające kryteria określające kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/98/WE¹⁴;

3) rozporządzenie Komisji (UE) nr 715/2013 z 25 lipca 2013 r., ustanawiające kryteria określające kiedy złom miedzi przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE¹⁵.

Ponadto kryteria utraty statusu odpadu określa również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1009 z 5 czerwca 2019 r., ustanawiające przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 i (WE) nr 1107/2009 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 w stosunku do opadów, jeżeli będą one zawarte w produkcie nawozowym UE¹⁶.

Warto również zauważyć, że wraz z nowelizacją dyrektywy odpadowej przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r., zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów¹⁷ (dalej jako dyrektywa zmieniająca), zaszły dwie znaczące zmiany w art. 6 ust. 2 dyrektywy odpadowej. Po pierwsze: zmienił się rodzaj aktów prawnych, przy pomocy których Komisja Europejska może przyjąć kryteria utraty statusu odpadu; po drugie: usunięto zobowiązanie do przyjęcia kryteriów w odniesieniu do kruszyw, papieru, szkła, metalu, opon i tekstyliów. Od 4 lipca 2018 r., czyli od dnia wejście w życie dyrektywy zmieniającej, Komisja może przyjmować kryteria w formie aktów wykonawczych, a nie aktów delegowanych. Celem przyjmowania aktów wykonawczych, jak wynika z art. 291 ust. 1 TfUE, jest zapewnienie jednolitego wykonywania prawa europejskiego. Akty wykonawcze mogą być aktami stosowania prawa jako typowe akty jurysdykcji administracyjnej. Nie dotyczą to jednak aktów wykonawczych określających kryteria

¹³ Dz.U. L 94 z 8 kwietnia 2011 r., s. 2–11.

¹⁴ Dz.U. L 337 z 11 grudnia 2012 r., s. 31–36.

¹⁵ Dz.U. L 201 z 26 lipca 2013 r., s. 14–20.

¹⁶ Dz.U. L 170 z 25 czerwca 2019 r., s. 1–114.

¹⁷ Dz.U. L 150 z 14 czerwca 2018 r., s. 109.

utraty statusu odpadu¹⁸. Ponadto główną rolę w przyjmowaniu kryteriów utraty statusu odpadów przeniesiono z prawodawcy unijnego na kraje członkowskie. Ograniczona liczba kryteriów przyjętych na poziomie unijnym i przeniesienie ciężaru przyjmowania kryteriów na państwa członkowskie wynika z braku porozumienia między państwami. Państwa bogate w surowce opowiadały się za ustanowieniem bardziej rygorystycznych kryteriów, natomiast państwa polegające w większej mierze na materiałach z odzysku przywiązywały większą uwagę do wykorzystania odpadów¹⁹.

Utrata statusu przez odpady objęte krajowymi kryteriami utraty statusu odpadu

W aktualnym stanie prawnym kwestia dopuszczalności wydawania przez państwa członkowskie aktów generalnych, określających kryteria utraty statusu odpadu, dla odpadów dla których nie określono kryteriów na poziomie unijnym, nie budzi kontrowersji. Jednakże do dnia 4 lipca 2018 r. dla dyrektywy odpadowej i do dnia 6 września 2019 r. dla ustawy odpadowej przepisy nie przewidywały wprost kompetencji do ustanawiania kryteriów utraty statusu odpadu przez państwa członkowskie. W konsekwencji można było spotkać z poglądem, że niedopuszczalnym jest ustanawianie kryteriów utraty statusu odpadów w drodze ustawy lub rozporządzenia, a dopuszczalne było ustalanie kryteriów jedynie na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej w związku z art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej²⁰.

Minister, wydając rozporządzenie na podstawie art. 14 ust. 1a ustawy odpadowej, oprócz wskazania w rozporządzeniu kwestii wymienionych w pkt 1–5 ust. 1a, ma również obowiązek uwzględnić możliwy negatywny wpływ przedmiotów lub substancji, które utraciły status odpadów, na zdrowie lub życie ludzi oraz środowisko²¹. W Polsce do dnia 12 października 2021 r. nie wydano na podstawie art. 14 ust. 1a ustawy odpadowej ani jednego rozporządzenia określającego kryteria utraty statusu odpadów dla określonego rodzaju odpadów, jednakże sytuacja ta może się zmienić. Aktualnie trwa procedura notyfikacji projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie określenia szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego. Mimo że istnieje aktualnie możliwość utraty statusu

¹⁸ Szerzej na ten temat: M. Kruś, *Akty transnarodowe w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021, s. 104 i nast.

¹⁹ N. Johansson, C. Forsgren, *Is this the end of end-of-waste? Uncovering the space between waste and products*, „Resources, Conservation and Recycling” 2020, nr 155, <https://www.science-direct.com/science/article/pii/S0921344919305622> (data dostępu: 13.10.2021).

²⁰ J. Jerzmański, op. cit., s. 51.

²¹ D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. piąte, Warszawa 2020, art. 14.

odpadu dla destruktu asfaltowego jako odpadu o kodzie 17 03 02, np. na podstawie kryteriów z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy odpadowej i kryteriów ustalonych w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 43 ust. 2 ustawy odpadowej, to należy uznać inicjatywę dotyczącą ustalenia kryteriów ogólnych za wartą realizacji. W ocenie skutków regulacji dla Projektu rozporządzenia wskazano: „Oczekiwanym efektem rozporządzenia będzie zmniejszenie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców i ułatwienie procedur związanych z procesami uzyskiwania zezwoleń administracyjnych w stosunku do materiałów wytwarzanych i ponownie wykorzystywanych na budowie w związku z ich klasyfikacją jako odpad, pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów. Osiągnięcie celu projektu za pomocą innych środków jest niemożliwe”²². Ponadto, jak wskazano w uzasadnieniu oraz ocenie skutków regulacji, destruktu asfaltowy składa się w 95% z kruszywa, a użycie destruktu pozwoli na ograniczenie ilości potrzebnego kruszywa dla dróg realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad o 1/3, ograniczy również wydobycie kruszyw, ilość odpadów, emisję CO₂ związaną z transportem oraz pozwoli zaoszczędzić ok. 440 mln zł²³.

Polskie rozporządzenie dotyczące destruktu asfaltowego nie będzie pierwsze, jak wynika z serwisu Komisji Europejskiej TRIS dotyczącego notyfikacji przepisów technicznych, do których odnosi się dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r., ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego – podobne przepisy wprowadzili już Włosi i Czesi²⁴. Jak można przeczytać na stronie francuskiego Ministerstwa Transformacji Ekologicznej i Solidarnej i na podstawie danych udostępnionych w serwisie TRIS, większość państw UE notyfikowała lub ustanowiła kryteria utraty statusu odpadów dla poszczególnych rodzajów odpadów. Do tej pory nie notyfikowały żadnych projektów kryteriów unijne: państwa skandynawskie, państwa bałkańskie, Cypr, Litwa, Luksemburg, Malta oraz Węgry²⁵. Niska popularność stanowienia kryteriów statusu odpadów dla określonych rodzajów odpadów mogła wynikać z braku bezpośredniej delegacji do ustanawiania kryteriów przez państwa członkowskie oraz z tego,

²² Ocena skutków regulacji do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie określenia szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338851/katalog/12725738#12725738> (data dostępu: 13.10.2021).

²³ Ibidem; uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie określenia szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (data dostępu: 13.10.2021).

²⁴ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=531>; <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/search/?trisaction=search.detail&year=2019&num=53> (data dostępu: 13.10.2021).

²⁵ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/search/?trisaction=search.results>; <https://www.ecologie.gouv.fr/differentes-categories-dechets> (data dostępu: 13.10.2021).

że ciężar ustalania kryteriów utraty statusu odpadów spoczywał na Komisji Europejskiej, o czym wspomniano we wcześniejszej części publikacji. Ponadto w państwach skandynawskich brak notyfikacji projektów kryteriów utraty statusu opadu wynikał, w odniesieniu do kruszyw, z problemów z określeniem kryteriów chroniących przed przenikaniem do gruntu zanieczyszczeń²⁶.

Utrata statusu przez odpady nie objęte unijnymi lub krajowymi kryteriami utraty statusu opadu na podstawie decyzji administracyjnej

Jak we wstępie wskazano, zarówno w doktrynie i w orzecznictwie, jak i w stanowisku ministerstwa wskazuje się, że możliwa jest utrata statusu opadu przez odpady nie objęte kryteriami ustanowionymi na poziomie unijnym lub krajowym na podstawie kryteriów ustalonych w np. zezwoleniu na przetwarzanie odpadów. Stanowisko to znajduje również potwierdzenie w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²⁷. W uzasadnieniu wskazano, że „jednocześnie w art. 14 w ust. 1 pkt 2 otrzymał nowe brzmienie, wskazujące na fakt, że postępowanie w celu utraty statusu odpadów w ramach spełniania warunków może odbywać się na trzy sposoby – zgodnie z przepisami UE, przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie ustawy o odpadach oraz decyzją na przetwarzanie odpadów. Powyższa zmiana ma na celu uporządkowanie przepisów dotyczących instytucji utraty statusu opadu. Trzy potencjalne źródła stosowania szczegółowych warunków utraty statusu odpadów funkcjonują obecnie w systemie gospodarki odpadami oraz wynikają z dyrektywy ramowej w sprawie odpadów”²⁸. Zmiana ta ma polegać na nadaniu art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy odpadowej następującego brzmienia: „2) szczegółowe warunki utraty statusu odpadów, które są określone w przepisach Unii Europejskiej albo w przepisach wydanych na podstawie ust. 1a, a jeżeli nie zostały określone w tych przepisach – w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów”²⁹.

Występujące dotychczas wątpliwości prawdopodobnie wynikały z poprzedniego brzmienia dyrektywy odpadowej. Od tego czasu dyrektywa odpadowa

²⁶ H. Ole, H. Jette Bjerre, W. Margareta, W. Olalis, *EoW for aggregates in the Nordic countries: Status and policy*, [w:] *End-of-Waste Criteria for Construction & Demolition Waste*, Nordic Council of Ministers, 2016, s. 44–51, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1044870/FULLTEXT03.pdf> (data dostępu: 13.10.2021).

²⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk 1588, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1588> (data dostępu: 13.10.2021).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk 1588, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1588> (data dostępu: 13.10.2021).

w zakresie utraty statusu odpadu nie posługuje się już pojęciem „niektórych określonych rodzajów odpadów”. Aktualnie art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej stanowi o utracie statusu odpadów przez odpady, które zostały poddane recyklingowi lub innemu procesowi odzysku, nakładając na państwa członkowskie obowiązek w tym zakresie: „Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu zapewnienia, by odpady, które zostały poddane recyklingowi lub innemu procesowi odzysku, przestawały być uznawane za odpady, jeżeli spełniają następujące warunki: a) dana substancja lub przedmiot mają być wykorzystywane do konkretnych celów (...)”.

Pozostałe warunki określone w tym przepisie nie uległy zmianie. Nacisk został więc położony na to, by zamiast tylko niektórych (określonych np. w przepisach wykonawczych) odpadów, utrata statusu odpadu dotyczyła wszelkich odpadów poddanych odzyskowi i spełniających wskazane tam warunki (art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej), chyba że szczególne względy przemawiają za uszczegółowieniem tych warunków w odniesieniu do „pewnych rodzajów odpadów” (art. 6 ust. 2 dyrektywy odpadowej). Zasadą wynikającą z dyrektywy odpadowej jest więc, że każdy odpad może utracić status odpadów, jeśli spełnione są warunki z art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej, a wyjątkowo w odniesieniu do pewnych rodzajów odpadów mogą zostać przewidziane dodatkowe kryteria wymagające działań prawodawcy. W art. 2 ust. 1 dyrektywy zmieniającej dotyczącej transpozycji dyrektywy zmieniającej określono, że „państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 5 lipca 2020 r. Niezwłocznie powiadamiają one o tym Komisję. (...)”³⁰.

Taka transpozycja przepisów dyrektywy zmieniającej do przepisów krajowych nie została dokonana przez Polskę we wskazanym terminie. Ustawa odpadowa nadal stanowi w art. 14 ust. 1 *ab initio* o określonych rodzajach odpadów. Takie brzmienie staje się podstawą do wykładni że w obecnym stanie prawnym wykluczona jest w prawie polskim możliwość orzekania o utracie statusu odpadu w konkretnym przypadku. Kwestia ta przestanie budzić wątpliwości po dokonaniu transpozycji dyrektywy poprzez uchwalenie ww. projektu ustawy. Do tego czasu posiłkować się można poprzez regułę bezpośredniego zastosowania przepisów dyrektywy zmieniającej, nadających nowe brzmienie art. 6 dyrektywy odpadowej, które nie zostały zaimplementowane do krajowego porządku prawnego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako Trybunał) uznał, że dyrektywa ma bezpośredni skutek, jeśli jej przepisy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne oraz gdy kraj Unii Europejskiej nie transponował dyrektywy w wyznaczonym terminie (tak np. wyrok z 4 grudnia 1974 r., Van Duyn, C-41/74)³¹. Tak jest w niniejszym

³⁰ Dz.U. L 150 z 14 czerwca 2018 r., s. 109–140.

³¹ Wyrok z 4 grudnia 1974 r., Van Duyn, C-41/74.

przypadku. Ponadto przyjmowane w doktrynie i orzecznictwie zasady związane z bezpośrednim i pośrednim stosowaniem dyrektyw unijnych prowadzą do wniosku, że dotychczasowe przepisy art. 14 Ustawy, które nie pozostają w sprzeczności ze zmianami dyrektywy, powinny być wykładane przez organy krajowe z uwzględnieniem prounijnej wykładni, uwzględniającej cel dyrektywy zmieniającej i brzmienie zmienionych nią przepisów³².

Utrata statusu odpadu przez odpady z mocy prawa w sytuacji braku decyzji administracyjnej, określającej kryteria utraty statusu odpadu

Głównymi argumentami przeciwko dopuszczalności utraty statusu odpadu w przypadku braku decyzji administracyjnej była treść art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej przed nowelizacją z dnia 4 lipca 2018 r., o czym już wspomniano, oraz obowiązek uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy odpadowej definiuje przetwarzanie jako „(...) procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie”. W art. 41 ust. 1 ustawy odpadowej przewidziano obowiązek uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Jednak należy zauważyć, że odzysk jest procesem faktycznym, a art. 14 ustawy odpadowej oraz art. 6 dyrektywy odpadowej nie uzależniają utraty statusu odpadu od uzyskania zezwolenia na przetwarzanie/odzysk odpadów tylko od poddania odpadów odzyskowi, w wyniku którego spełniają wymogi określone w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy odpadowej i w art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej. Ponadto w doktrynie prezentowane jest stanowisko, że do utraty statusu odpadu dochodzi z mocy prawa:

- „jeżeli badania potwierdzą spełnienie wymagań technicznych oraz wymagań określonych w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu danego rodzaju i zostały spełnione pozostałe przesłanki wskazane w art. 14 ust. 1 u.o., utrata statusu odpadów następuje z mocy prawa, bez konieczności uzyskiwania innych decyzji (w tym kolejnej decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów)”³³;

- „utrata statusu odpadów następuje z mocy ustawy z chwilą spełnienia przesłanek, od których ta utrata jest uzależniona. Ustawodawca nie przewiduje tutaj żadnego postępowania, w którym te okoliczności byłyby ustalane. Przedmioty lub substancje, które przestały spełniać warunki (choćby tylko jeden), stają się na powrót odpadami”³⁴.

³² M. Kamiński, *Bezpośrednie i pośrednie stosowanie dyrektyw unijnych przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 24–37.

³³ A. Kościuk, *Utrata statusu odpadów – problemy w praktyce branży budowlanej*, 2020, Lex.

³⁴ B. Rakoczy, [w:] K. Karpus, B. Rakoczy, op. cit., art. 14.

Ocena, czy doszło do utraty statusu odpadu powinna być dokonywana w indywidualnej sprawie. Wskazuje na to aktualne, obowiązujące od 5 lipca 2018 r. brzmienie dyrektywy odpadowej. Art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej stanowi, że „(...) państwa członkowskie mogą indywidualnie rozpatrywać poszczególne przypadki lub podejmować odpowiednie środki w celu sprawdzenia, czy pewne odpady przestały być odpadami w oparciu o warunki określone w ust. 1 (...)”. Cytowany przepis dyrektywy potwierdza, że do utraty statusu odpadu dochodzi z mocy prawa. Sprawdzenie, czy odpady przestały być odpadami, jest możliwe tylko *post factum*.

Na to, w jaki sposób należy rozumieć indywidualne rozpatrywanie poszczególnych przypadków i podejmowanie odpowiednich środków sprawdzających, wskazuje wyrok TSUE z 14 października 2020 r.³⁵ Wyrok ten został wydany w wyniku wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w postępowaniu Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG, Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” przeciwko Landeshauptmann von Steiermark (dalej jako sprawa Sappi). Sprawa Sappi dotyczyła sporu w przedmiocie decyzji wydanej przez austriacki organ administracji regionalnej i stwierdzającej, że modyfikacje dotyczące zakładów przemysłowych spółki Sappi i Wasserverband, położonych w tej samej miejscowości, podlegały obowiązkowi uzyskania uprzedniego pozwolenia. Te modyfikacje dotyczyły wprowadzenia przez spółkę Sappi zamkniętego obiegu pozwalającego na wykorzystanie w ramach produkcji papieru i celulozy przez spółkę Sappi osadów ściekowych pochodzących z oczyszczania przez spółkę Sappi i Wasserverband ścieków poprodukcyjnych i ścieków komunalnych wytwarzanych przez zakład przemysłowy spółki Sappi. Zakład produkcyjny dysponuje oczyszczalnią ścieków, która oczyszcza ścieki pochodzące z produkcji papieru i celulozy oraz ścieki komunalne. W procesie oczyszczania tych ścieków wytwarzane są osady ściekowe, których dotyczyło postępowanie krajowe. Te osady ściekowe są następnie spalane w kotle spółki Sappi oraz w spalarni odpadów resztkowych eksploatowanej przez Wasserverband, a para wodna uzyskana do celów odzysku energii zasila produkcję papieru i celulozy.

W tym stanie faktycznym Trybunał stwierdził: „67. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy warunki określone w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98 zostały już spełnione przed spalaniem osadów ściekowych (...). 68. W ramach tej oceny istotna jest w szczególności okoliczność, że ciepło wytworzone w trakcie spalania osadów ściekowych jest ponownie wykorzystywane w procesie produkcji papieru i celulozy, jak również okoliczność, że proces taki przynosi znaczną korzyść dla środowiska naturalnego ze względu na stosowanie materiałów pochodzących z odzysku w celu ochrony zasobów naturalnych, jak

³⁵ Sprawa C-629/19: wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austria) w dniu 23 sierpnia 2019 r. – Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG und Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein”.

również na stworzenie gospodarki o obiegu zamkniętym. 69. Jeżeli na podstawie takiej analizy sąd odsyłający uznałby, że warunki określone w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/98 są spełnione przed spalaniem osadów ściekowych, których dotyczy postępowanie główne, to należałoby stwierdzić, że nie stanowią one odpadów”. Ponieważ sprawa Sappi była już na etapie sądowym, Trybunał wskazał, że ustalenie spełnienia warunków określonych w art. 6 ust. 1 dyrektywy odpadowej należy do sądu odsyłającego, jednakże należy przyjąć, że również organ może rozstrzygnąć co do statusu odpadu jeżeli odpowiednia kwalifikacja przedmiotu lub substancji ma wpływ na rozstrzygnięcie.

Podobnie orzekł Bawarski Trybunał Administracyjny, który pełni rolę sądu drugiej instancji, stwierdzając, że utrata statusu odpadu następuje z mocy prawa bez wydania aktu administracyjnego, jeżeli spełniono przesłanki z § 5 ust. 1 KrWG³⁶, czyli niemieckiej ustawy o gospodarce o obiegu zamkniętym, która to w § 5 ust. 1 przewiduje tożsame kryteria do tych ustalonych w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy odpadowej³⁷. Trybunał odwołał się także do literatury niemieckiej w tym zakresie³⁸.

W tym kontekście ponownie trzeba zwrócić uwagę, że aby mogło dojść do utraty statusu odpadu, konieczny jest jego odzysk. Z kolei w myśl prawa polskiego jest to możliwe w ramach przetwarzania, na które konieczne jest uzyskanie zezwolenia. Zatem mimo że odpady tracą status odpadu bez zezwolenia na przetwarzanie, może to nie zwolnić przetwarzającego z odpowiedzialności za przetwarzanie odpadów bez zezwolenia. Jest to rozwiązanie zbyt restrykcyjne. Znacznie obniża ono efektywność wdrażania przepisów dotyczących utraty statusu odpadów. Warto zauważyć, że w literaturze niemieckiej trafnie zwraca się uwagę, że odzysk nie musi oznaczać ingerencji w substancję materiału stanowiącego odpad³⁹. Proces odzysku może polegać na np. sprawdzeniu przydatności lub oczyszczeniu. W pkt 22 preambuły do pierwotnej wersji dyrektyw odpadowej wskazano, że „w celu ustalenia końca statusu odpadu, wystarczy przeprowadzenie nawet tak prostej czynności odzysku jak skontrolowanie odpadów w zakresie potwierdzenia, że spełniają kryteria zniesienia statusu odpadu”.

³⁶ Kreislaufwirtschaftsgesetz z 24 lutego 2012 r. BGBl. I S. 212 ze zm.

³⁷ Uchwała Bawarskiego Trybunału Administracyjnego w Monachium z 17 lutego 2020 – 12 CS 19.2505, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-1739?hl=true> (data dostępu: 13.10.2021).

³⁸ Jacoby, [w:] L.-A.Versteyl, T. Mann, T. Schomerus, *Kreislaufwirtschaftsgesetz. Kommentar*, wyd. czwarte, 2019, § 5 numer brzegowy 13, s. 100; F. Petersen, [w:] H.D. Jarass, F. Petersen, *Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG. Kommentar*, Monachium 2014, § 5 nr brzegowy 20.

³⁹ Jacoby, [w:] L.-A.Versteyl, T. Mann, T. Schomerus, op. cit., § 5 numer brzegowy 16, s. 101.

Wnioski

Do utraty statusu odpadu może dojść, gdy są spełnione wymagania wskazane w art. 14 ust. 1 ustawy odpadowej oraz szczegółowe kryteria ogólnounijnne lub krajowe, jeżeli zostały ustanowione. Brak ustanowienia tych kryteriów nie powoduje niemożności utraty statusu odpadów przez odpad nieobjęty kryteriami. W obecnym stanie prawnym w Polsce konieczne jest jednak uzyskanie zezwolenie na przetwarzanie. Dlatego autorzy proponują *de lege ferenda*, aby w celu realizacji założeń gospodarki o obiegu zamkniętym do art. 45 ustawy odpadowej dodać wyłączenie obowiązku uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów obojętnych, co pozwoliłoby w znacznym stopniu ograniczyć ilość odpadów, które z definicji nie generują ryzyka dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Wydaje się, że w tym przypadkach wystarczające ze względów kontrolnych byłoby ustanowienie obowiązku informowania o podejmowanej działalności. Przedsiębiorca powinien także wykazać na żądanie właściwych służb spełnienie ogólnych warunków zastosowania instytucji utraty statusu odpadu.

Wykaz literatury

- den Boer E., Gawłowski A., Godlewska K., Górski M., Szpadt R., Środa B., Marliere H., Kruś M., Piotrowska A., Bujny J., Mądry T., *Utrata statusu odpadu – rzeczywiste ułatwienie czy recyklingowa fikcja?*, „Logistyka Odzysku” 2017, nr 2(23).
- Bujny J., Mądry T., *Utrata statusu odpadu*, „Logistyka Odzysku” 2016, nr 4(21).
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego*, „Handel Wewnętrzny” 2012, nr specjalny, t. 3 (lipiec–sierpień): *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku*, <https://bazekon.uek.krakow.pl/en/gospodarka/171336693>.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. piąte, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Górski M., *Utrata statusu odpadu – regulacje a ich interpretacja*, „Przegląd Komunalny” 2016, nr 5/2016.
- Jerzmański J., *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, „Zeszyty Komunalne” 2013, nr 1(104).
- Johanssona N., Forsgren C., *Is this the end of end-of-waste? Uncovering the space between waste and products*, „Resources, Conservation and Recycling” 2020, nr 155, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344919305622>.
- Kamiński M., *Bezpośrednie i pośrednie stosowanie dyrektyw unijnych przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 1.
- Kościuk A., *Utrata statusu odpadów – problemy w praktyce branży budowlanej*, 2020, Lex.
- Kruś M., Piotrowska A., *Procedura utraty statusu odpadu.*, „Przegląd Komunalny” 2014, nr 4.
- Kruś M., *Akty transnarodowe w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2021.

- Mik C., *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Ole H., Jette Bjerre H., Margareta W., Olalis W., *EoW for aggregates in the Nordic countries: Status and policy*, [w:] *End-of-Waste Criteria for Construction & Demolition Waste*, Nordic Council of Ministers, 2016.
- Jarass H.D., Petersen F., *Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG. Kommentar*, C.H. Beck, Monachium 2014.
- Ragossnig A., Schneider D., *Circular economy, recycling and end-of-waste*, „Waste Management & Research” 2019, nr 37(2), <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0734242X19826776>.
- Rakoczy B., Karpus K. *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Versteyl L.-A., Mann T., Schomerus T., *Kreislaufwirtschaftsgesetz. Kommentar*, wyd. czwarte, C.H. Beck, 2019.

Summary

The legal framework of the end of waste status in Poland

Keywords: law, end of waste status, circular economy, waste policy, waste framework directive.

The paper aims to indicate possible methods of applying the end-of-waste status, which is permitted under Polish law, which is important for the implementation of the circular economy. Scientific research was dogmatic. Such a goal results from doubts existing in Polish doctrine and jurisprudence. It is worth emphasizing that the application of this institution is the result of the implementation of the European law directive. Interestingly, also in the other Member States, there are difficulties with the practical application of this institution. The analysis is carried out taking into account European law. The views are supported by reference to the jurisprudence of European and Polish courts as well as the judgments of national courts of other Member States. Four cases of using this institution are presented. The first is when the criteria are defined at the Union level through general rules. The second case concerns the setting of criteria by the authorities of the Member States. Such a possibility was provided for in Polish law relatively recently. To date, not a single act has been issued on this matter. The third case involves national authorities deciding on a case-by-case basis. This possibility does not arise directly from the Polish act. The article indicates that in this case the directive can be applied directly. The article also considers a fourth possibility. It consists of the loss of waste status without a prior decision of the authorities. However, the obligation to obtain consent for recovery on an industrial scale is problematic in Polish law. Therefore, it was proposed to introduce only the obligation to inform about their processing for some types of waste.

