

## II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

MAREK GÓRSKI\*

### Postępowanie z odpadami niebezpiecznymi w świetle prawa – wybrane zagadnienia

#### Wprowadzenie

Ustawa o odpadach<sup>1</sup>, wykorzystując rozwiązania znowelizowanej dyrektywy ramowej o odpadach<sup>2</sup> (chodzi w tym miejscu w szczególności o nowelizację z grudnia 2014 r. dotyczącą treści załącznika nr 3<sup>3</sup>), określiła swoiste wymagania odnoszące się do postępowania z „odpadami niebezpiecznymi”. Przyczyna jest oczywista, takie odpady uznawane są za stwarzające szczególne zagrożenia i wymagające dołożenia stosownej staranności w procesach gospodarowania nimi. Wymagania zawarte bezpośrednio w ustawie o odpadach mają dość ogólny charakter i uzupełniane są wymaganiami konstruowanymi w przepisach szczególnych,

---

\* Marek Górski, prof. dr hab., Uniwersytet Szczeciński, e-mail: marek.gorski@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0708-0739>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 XII 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 699 ze zm.), dalej „u.o.”.

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 XI 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy – Dz. Urz. UE L 312 z 22 XI 2008, str. 3 ze zm., w wersji uwzględniającej zmiany wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 V 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów – Dz. Urz. UE L 150 z 14 VI 2018, str. 109, dalej „dyrektywa ramowa o odpadach” lub „r.d.o.”.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 XII 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 365 z 19 XII 2014, str. 89 ze zm.).

odnoszącymi się do konkretnych rodzajów odpadów niebezpiecznych<sup>4</sup>. Analizy prowadzone w dalszej części opracowania odnoszą się tylko do wskazywanych w nich ogólnych przepisów ustawy o odpadach<sup>5</sup> i dotyczą wybranych problemów pojawiających się w praktyce stosowania tych przepisów. Głównym z nich jest kwestia stosowania art. 5 u.o. do procesów przetwarzania odpadów niebezpiecznych. Wiąże się z tym jednak kilka zagadnień dodatkowych, w tym w szczególności pytanie, czy odpady niebezpieczne mogą być poddawane procesom odzysku, w tym zwłaszcza recyklingu, a także czy w takich procesach mogą być stosowane operacje polegające na mieszanii odpadów i czy do tych operacji mają zastosowanie przepisy zawarte w art. 5 u.o., a także art. 7–9 u.o.

Przepisy obu wspomnianych w poprzednim akapicie aktów przyjmują definicję pojęcia „odpady niebezpieczne”, zawartą w art. 3 ust. 3 u.o. oraz w art. 3 pkt 2 r.d.o. Co do istoty obie definicje są identyczne i zakładają, że odpady niebezpieczne są wyodrębniane na podstawie posiadanych właściwości – odpady są odpadami niebezpiecznymi, o ile posiadają właściwości niebezpieczne<sup>6</sup>. Definicja pewien czas temu została zmodyfikowana (w prawie polskim na podstawie nowelizacji z listopada 2017 r., nowa wersja obowiązuje od 6 stycznia 2018 r.) i w chwili obecnej odpady kwalifikuje się do kategorii niebezpiecznych nadal na podstawie ich właściwości, ale na podstawie listy właściwości niebezpiecznych, a także warunków uznania odpadów za niebezpieczne, które obecnie nie są już określone w załączniku do u.o., ale w przepisach unijnych<sup>7</sup>, na które powołuje się definicja zawarta w ustawie o odpadach, wskazana wcześniej. Szczególnym rodzajem odpadów

---

<sup>4</sup> Tu przykładem mogą być regulacje dotyczące składowania odpadów niebezpiecznych, w prawie polskim zawarte także w ustawie o odpadach (dział VIII rozdz. 1).

<sup>5</sup> Zob. w tych kwestiach także opracowania Autora publikowane w „Przeglądzie Komunalnym” 2022, nr 6 i 7; wykładnia przepisów zawarta w tych tekstach została uwzględniona i pogłębiona w niniejszym opracowaniu.

<sup>6</sup> To różnica w porównaniu z rozwiązaniami wcześniejszymi, opartymi na poprzedniej dyrektywie ramowej z 1975 r. i też przyjętymi w poprzednich, obowiązujących przed wejściem w życie obecnej ustawy o odpadach, polskich przepisach wewnętrznych dotyczących odpadów (ustawa z dnia 27 IV 2001 r. o odpadach – tekst jedn. Dz.U. 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.); te regulacje wyodrębniały odpady niebezpieczne na podstawie ich właściwości bądź kombinacji składników i właściwości.

<sup>7</sup> Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 XII 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 365 z 19 XII 2014, str. 89 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 VI 2017 r. zmieniającego załącznik III

niebezpiecznych są odpady posiadające właściwości zakaźne i tutaj warunki uznania odpadu za posiadający właściwości zakaźne, których wystąpienie także kwalifikuje odpad do kategorii „odpadów niebezpiecznych”, określają przepisy krajowego rozporządzenia, mającego swoją podstawę w ustawie o odpadach<sup>8</sup>.

## 1. Kwalifikowanie odpadów do kategorii odpadów niebezpiecznych

Definicja odpadów niebezpiecznych ma szczególne znaczenie już na etapie wytworzenia odpadu i pojawiającym się w związku z tym pytaniem, czy wytworzony odpad nie ma przypadkiem charakteru właśnie odpadu niebezpiecznego i nie powinien być mu nadany kod właściwy dla odpadów niebezpiecznych. To właśnie wytwórca odpadu powinien na to pytanie poszukać odpowiedzi i w razie uzyskania odpowiedzi twierdzącej tak wytworzony odpad zakwalifikować, nadając mu odpowiedni kod (tzw. kod z gwiazdką – np. kod 16 01 07\*, dotyczący filtrów olejowych mających charakter odpadu). Oczywiście zawsze musi to przede wszystkim wynikać z uznania, że dany przedmiot czy substancja spełnia cechy odpadu w rozumieniu definicji z ustawy o odpadach (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.)<sup>9</sup>. Znaczenie prawidłowej klasyfikacji odpadów, w szczególności zakwalifikowania odpadów do kategorii niebezpiecznych, bardzo mocno podkreślono także w wytycznych Komisji<sup>10</sup> dotyczących klasyfikowania odpadów – „[k]lasyfikacja odpadów jako odpady niebezpieczne albo odpady inne niż niebezpieczne oraz w szczególności zrozumienie, w którym momencie i w jakich okolicznościach odpady należy uznać za niebezpieczne, są kluczowe dla całego łańcucha gospodarowania odpadami od ich wytworzenia do ostatecznego unieszkodliwienia”.

---

do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz. Urz. UE L 150 z 14 VI 2017, str. 1).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 24 XII 2019 r. w sprawie warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne oraz sposobu ustalania tych właściwości (Dz.U. 2020, poz. 3).

<sup>9</sup> O kwalifikowaniu do kategorii odpadu zob. m.in. M. Górski, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021, rozdz. 2.1.

<sup>10</sup> Zawiadomienie Komisji dotyczące wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz. Urz. UE C 1241 z 9 IV 2018, str. 1); akt ma charakter pozanormatywny, w praktyce jest jednak powszechnie przestrzegany.

Praktyka niejednokrotnie pokazuje, że kwalifikowanie odpadów do kategorii odpadów niebezpiecznych budzi wątpliwości – zwłaszcza w sytuacji, gdy dany rodzaj odpadów w katalogu odpadów<sup>11</sup> posiada tzw. klasyfikację lustrzaną, to znaczy katalog pozwala danemu rodzajowi odpadów przypisać zarówno kod odpadu niebezpiecznego (z gwiazdką), jak i kod odpadu innego niż niebezpieczny. Problemu tego dotyczył jeden z wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>12</sup>, w którym Trybunał wskazał, że „posiadacz odpadów mogących zostać zaklasyfikowane albo pod kodami odpowiadającymi odpadom niebezpiecznym, albo pod kodami odpowiadającymi odpadom innym niż niebezpieczne, lecz których skład nie jest od razu znany, powinien w celu dokonania tej klasyfikacji określić ów skład i poszukiwać niebezpiecznych substancji, które racjonalnie mogą się tam znajdować, aby ustalić, czy odpady te mają właściwości niebezpieczne, i może w tym celu korzystać z pobierania próbek, analiz chemicznych i badań przewidzianych w rozporządzeniu nr 440/2008 ustalającym metody badań zgodnie z rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) lub innego pobierania próbek, analiz chemicznych i badań uznanych na szczeblu międzynarodowym”.

Rozstrzygnięcie jest ważne w szczególności ze względu na podkreślenie przez skład orzekający, iż przy kwalifikowaniu odpadów powinna być uwzględniana zasada ostrożności. W tego rodzaju sprawach zasada ta powinna oznaczać, że w sytuacji, w której dany rodzaj odpadu objęty jest właśnie klasyfikacją lustrzaną, a posiadacz odpadów po przeprowadzeniu możliwie najbardziej kompletnej analizy ryzyka nie ma w zasadzie możliwości stwierdzenia obecności substancji niebezpiecznych (niewątpliwego wykluczenia zawartości substancji niebezpiecznych, w oparciu o stężenia, na podstawie których ustala się istnienie właściwości niebezpiecznych), lub oceny właściwości niebezpiecznych danych odpadów i wykluczenia na tej podstawie możliwości posiadania przez odpad właściwości niebezpiecznych, odpady takie należy zaklasyfikować jako odpady niebezpieczne.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 I 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. 2020, poz. 10).

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 28 III 2019 r. w sprawie C-487/17, Procureure della Repubblica del Tribunale di Roma v. Alfonso Verlezza i in. , LEX nr 2637751.

## 2. Zakaz z art. 5. ustawy o odpadach i zmiana klasyfikacji odpadu niebezpiecznego

Wspomniana zasada ostrożności jest ważna i powinna być uwzględniana także przy interpretacji i stosowaniu art. 5 u.o. W przepisie tym wprowadzony został zakaz zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne poprzez prowadzenie działań polegających na ich rozcieńczaniu lub mieszaniu ze sobą, ewentualnie z innymi odpadami, substancjami lub materiałami, a skutkiem tych działań byłoby obniżenie początkowego stężenia substancji niebezpiecznych do poziomu niższego niż poziom określony dla odpadów niebezpiecznych. Wskazany zakaz przede wszystkim ma znaczenie właśnie dla pierwotnej klasyfikacji odpadów przez ich wytwórcę – oznacza on bowiem, że nie wolno wpływać na taką klasyfikację poprzez uprzednie poddanie odpadów wskazanym działaniom. Podkreślić jednak trzeba wyraźnie – ponieważ budzi to czasem wątpliwości praktyki (zwłaszcza organów wydających decyzje związane z postępowaniem z odpadami) – że zakaz ten nie dotyczy procesów przetwarzania takich odpadów, gdyż do prowadzenia tych procesów odnosi się art. 21 ust. 1 u.o. (kwestia ta będzie jeszcze rozwinięta dalej). Zakaz wynikający z art. 5 u.o. ma także istotne znaczenie w procedurach klasyfikacji odpadów w takim sensie, że wymaga on oceniania i klasyfikacji odpadów w odniesieniu do każdego odrębnego strumienia odpadów wytworzonego przez danego wytwórcę, przy czym pojęcie „odrębny strumień” należałoby odnosić do każdego odrębnego rodzaju odpadów (rodzaju w sensie klasyfikacji odrębnym kodem). Wymóg ten ma na celu zapobieżenie błędnemu klasyfikowaniu odpadów jako innych niż niebezpieczne wskutek zmieszania (rozcieńczenia) ich z innymi odpadami.

Kolejnym przepisem istotnym dla klasyfikowania odpadów i zaliczania ich do kategorii odpadów niebezpiecznych jest art. 7 u.o., dotyczący sytuacji dość specyficznej i ograniczonej, odnoszącej się do odpadu już wcześniej uznanego za niebezpieczny i posiadającego taki właśnie kod. W art. 7 u.o. chodzi bowiem o ewentualną zmianę już dokonanej klasyfikacji odpadu, zaliczającą do kategorii niebezpiecznych odpad, który faktycznie w danym momencie odpadem niebezpiecznym nie jest (przestał być) ze względu na brak właściwości o takiej klasyfikacji decydujących (np. utrata określonych właściwości z powodu upływu czasu). W praktyce pojawiają się czasem dążenia do wiązania tego przepisu z procesami przetwarzania odpadów. Można przyjąć, iż

jest to, głównie ze względu na wykładnię systemową, dążenie błędne. W przepisie tym nie chodzi o pozbawienie odpadu niebezpiecznego w procesie jego przetwarzania właściwości decydujących o takim jego charakterze (w wyniku przetwarzania wytwarzany jest odpad inny niż niebezpieczny). Przepis art. 7 u.o. odnosi się bowiem tylko do prostej zmiany klasyfikacji w oparciu o wykazanie, w trybie ustalonym ustawą, rzeczywistego (faktycznego) niewystępowania w danym odpadzie właściwości niebezpiecznych, na podstawie których do takiej właśnie kategorii został uprzednio zakwalifikowany. Natomiast zgodnie z art. 5 u.o. utrata tych właściwości nie może zostać spowodowana w sposób w tym przepisie wskazany (czyli np. posiadacz przejmujący odpad rozcieńcza go lub miesza z innymi substancjami i na tej podstawie występuje o zmianę kwalifikacji w trybie art. 7 u.o.). Przepis art. 7 u.o. wprowadza wyjątek od generalnej zasady ustalonej w art. 6 u.o., zgodnie z którą odpad odpowiadający cechami odpadowi uznanemu w katalogu odpadów za odpad niebezpieczny powinien być uznany za właśnie taki, chyba że w sytuacji przewidzianej w art. 7 u.o. (wyjątek), w szczególnej procedurze ustalonej w art. 8–9 u.o., konkretny odpad (partia odpadów) zostanie uznany za inny niż niebezpieczny.

Procedura przewidziana w art. 8 i 9 u.o. zakłada administracyjny nadzór nad zmianą klasyfikacji. Założenie to wydaje się w sposób oczywisty uzasadnione ze względu na różnorokie szczególne wymagania dotyczące postępowania (w tym oczywiście ich przetwarzania) z odpadami niebezpiecznymi – ustawodawca uznał, że możliwość przewidywana przepisami art. 8–9 u.o. nie może być formułą prostej ucieczki od tych obostrzeń (nie powinna być możliwa zmiana zaklasyfikowania do kategorii odpadów niebezpiecznych dokonywana w sposób uznaniowy tylko przez posiadacza odpadów). Procedura zakłada konieczność zgłoszenia przez posiadacza zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, przy czym organem właściwym dla przyjęcia zgłoszenia jest marszałek województwa, na terenie którego znajduje się miejsce 1) wytwarzania lub 2) gospodarowania odpadami. Takie określenie właściwości miejscowej wskazuje, że ustawodawca zakłada możliwość wystąpienia ze zgłoszeniem zarówno przez posiadacza odpadów gospodarującego nimi, który przejął te odpady jako niebezpieczne na podstawie klasyfikacji dokonanej przez wytwórcę (punkt 2), jak i przez samego wytwórcę (punkt 1). Ta ostatnia sytuacja wydaje się dość dziwna – wytwórca po wytworzeniu odpadu zakwalifikował go do kategorii niebezpiecznych, a następnie zgłasza zmianę klasyfikacji(?).

Trzeba byłoby chyba przyjąć, iż chodzi tu głównie o sytuacje, w których wytwórca uznał odpady za niebezpieczne, w konsekwencji tak je zaklasyfikował w ewidencji, a następnie np. pozyskał dowody w sposób niewątpliwy potwierdzające brak właściwości niebezpiecznych.

Z proceduralnego punktu widzenia złożone do marszałka zgłoszenie ma charakter wniosku o zatwierdzenie zmiany klasyfikacji odpadu, dokonanej na podstawie przedłożonych wyników przeprowadzonych badań. Przepisy art. 8 u.o. w sposób wyraźny wymagają dołączenia do zgłoszenia wyników badań właściwości odpadów przewidzianych do zmiany klasyfikacji oraz oceny tych wyników badań w odniesieniu do badanych właściwości odpadów, przy uwzględnieniu wskazywanych wyżej przepisów unijnych i krajowych dotyczących oceny właściwości odpadów. Przepis zastrzega także, że badania właściwości odpadów mogą prowadzić wyłącznie tzw. laboratoria akredytowane, o których mowa w art. 147a ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>13</sup>. Próbkę służące przeprowadzeniu badania muszą być pobrane bezpośrednio przez dane laboratorium. Na podstawie wniosku i przedłożonej dokumentacji marszałek wydaje decyzję zatwierdzającą zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne albo decyzję o wyrażeniu sprzeciwu.

Szczególny charakter analizowanych przepisów dotyczących zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne podkreślają także pozostałe postanowienia zawarte w art. 9 u.o. Chodzi tu m.in. o zobowiązanie marszałka do każdorazowego powiadamiania ministra o wydanych przez siebie decyzjach zatwierdzających zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne, łącznie z obowiązkiem przekazania dokumentacji sprawy. Minister z kolei został zobowiązany po pierwsze do weryfikacji tych rozstrzygnięć, po drugie do niezwłocznego zawiadomienia Komisji Europejskiej o wszystkich przypadkach zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych. Wspomniany obowiązek weryfikacji, zgodnie z art. 9 ust. 3 u.o., ma polegać na weryfikowaniu ostatecznych decyzji zamieszczonych w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami zatwierdzających zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne oraz ostatecznych decyzji o wyrażeniu sprzeciwu. W tym kontekście warto zauważyć, że marszałek nie musi informować

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2021., poz. 1973 ze zm.).

ministra o decyzjach wyrażających sprzeciw i tym samym przekazywać dokumentacji dotyczących tych decyzji, więc minister – w przypadku wątpliwości – musiałby do marszałka o taką dokumentację występować. Problemem jest tu też pytanie, jaki charakter prawny ma weryfikacja dokonywana przez ministra. Ustawa w tej mierze się nie wypowiada, w szczególności w kontekście np. wstrzymania terminu uzyskania przez decyzję zatwierdzającą marszałka statusu decyzji ostatecznej, nie przewiduje także żadnych szczególnych środków prawnych pozwalających ministrowi na wzruszenie decyzji, co do której miałby on wątpliwości co do jej poprawności. W grę mogłoby tu wejść chyba tylko wszczęcie przez ministra z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>14</sup>, i to głównie ze względu na rażące naruszenie prawa.

### 3. Przetwarzanie odpadów niebezpiecznych

Kolejną grupą przepisów ogólnej ustawy o odpadach dotyczących odpadów niebezpiecznych są przepisy wprowadzające szczególne wymagania związane z gospodarowaniem tymi odpadami, odnoszące się przede wszystkim do wymogu dołożenia należytej staranności w tego rodzaju procesach. Przechodząc do wykładni tych przepisów i zawartych w nich wymagań należałoby po pierwsze podkreślić, że wytworzone odpady niebezpieczne, jak każde inne odpady, zgodnie z zasadą hierarchii postępowania z odpadami (art. 17 u.o.) powinny zostać zagospodarowane w procesie ich przetworzenia, w pierwszym rzędzie w procesie recyklingu bądź innym procesie odzysku. Kwestia jest oczywista, chociaż nie dla każdego – zdarza się podejście zakładające, iż odpady niebezpieczne powinny podlegać wyłącznie unieszkodliwianiu.

Odwołanie się do hierarchii postępowania z odpadami podkreśla natomiast w sposób ewidentny, że przepisy nie ograniczają przetwarzania odpadów niebezpiecznych wyłącznie do procesów unieszkodliwiania, lecz wręcz odwrotnie – takie procesy, zgodnie z powołaną zasadą, powinny być traktowane jako swego rodzaju ostateczność i stosowane tylko wtedy, kiedy ze względów bezpieczeństwa, technologicznych bądź organizacyjnych odzysk nie jest możliwy (art. 18 ust. 2–6 u.o. – przepisy

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. 2021, poz. 735 ze zm.).



te dotyczą wszelkich odpadów, odpady niebezpieczne nie zostały spod ich mocy wyłączone). Bardzo mocno i jednoznacznie trzeba w tym miejscu zaakcentować, że odpady niebezpieczne mogą i powinny być poddawane także recyklingowi, w tym teoretycznie i regeneracji (czyli przygotowaniu do ponownego użycia w pierwotnej funkcji – art. 17 ust. 1 pkt. 2 u.o.), pod warunkiem że będzie to zgodne z zasadą bezpieczeństwa (art. 16 u.o.). W odniesieniu do regeneracji jest to jednak założenie – jak wskazano – dość teoretyczne, jest bowiem stosunkowo mało prawdopodobne, aby proste przetwarzanie będące główną cechą regeneracji mogło dać efekt pozbawienia odpadu właściwości niebezpiecznych. Wypada również przypomnieć, że zasadniczą cechą procesu recyklingu, nawiasem mówiąc funkcjonującą w przepisach o odpadach od samego ich początku, czyli od pierwszej dyrektywy ramowej z 1975 r., jest pozbawienie odpadu cech odpadu, czyli przede wszystkim cechy nieużyteczności. Odpad po procesie regeneracji czy innym procesie recyklingu ma być przedmiotem użytecznym (pierwotnym, z którego powstał – regeneracja, bądź nowym – inne procesy recyklingu) i spełniać cechy wymagane dla danego rodzaju przedmiotów (produktów), stać się produktem w pełni ukształtowanym i gotowym do określonego sposobu wykorzystania, spełniającym wymagania dla tego rodzaju przewidziane.

Podstawowym założeniem przyjmowanym przez ustawę o odpadach jest dopuszczalność prowadzenia przetwarzania jakichkolwiek odpadów na podstawie wcześniej uzyskanego zezwolenia (art. 41 ust. 1 u.o.); nie dotyczy to tylko sytuacji, w której dany sposób przetwarzania prowadzony w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów jest z tego obowiązku wyraźnie na podstawie przepisu ustawy zwolniony. Wymagania dotyczące treści takich decyzji, a tym samym i wniosków o ich wydanie, są w ostatnich latach systematycznie rozbudowywane. Nawiązując w tym kontekście do nowelizacji dyrektywy ramowej z 2018 r. (dokonanej powoływanej wcześniej dyrektywą 2018/851), należy zauważyć kwestię wyrażania zgód jako zasadniczą na przetwarzanie odpadów. Rzecz w tym, że wspomniana nowelizacja charakteryzuje się dość wyraźną zmianą sposobu podejścia do kwalifikowania przedmiotów do kategorii odpadów, łącznie z pozbawianiem odpadów takiego ich statusu, czyli przywróceniem ich poprzez procesy odzysku do obiegu gospodarczego jako nieodpadów (produktów), czy też poprzez bezpośrednie wykorzystanie. Ta zmiana podejścia niewątpliwie powiązana jest z wdrażaniem idei gospodarki o obiegu zamkniętym, która zakłada

właśnie możliwe jak najszersze wykorzystywanie odpadów (surowców i materiałów w nich zawartych) w gospodarce i zastępowanie nimi surowców naturalnych, oszczędzając dzięki temu te ostatnie. Bardzo prężyście na to wskazuje już teza 1 preambuły do dyrektywy nowelizującej z maja 2018 r., podkreślając równocześnie, iż uzyskana oszczędność zasobów ma także istotne znaczenie dla równoczesnego zmniejszenia całkowitej ilości rocznych emisji gazów cieplarnianych. Podkreślono jednak także, że nie może to naruszać podstawowej zasady postępowania z odpadami, czyli powoływanej już „zasady bezpieczeństwa”, w prawie polskim wyrażonej w art. 16 u.o., odnoszącej się zarówno do cech samych odpadów, jak i procesów gospodarowania nimi, w kontekście oddziaływań na człowieka i środowisko. Założyć można, że to aktualne podejście można ująć w następującym stwierdzeniu – jeżeli będzie to bezpieczne dla ludzi i środowiska, to przedmiot (substancja), spełniający cechy odpadu nie musi być traktowany jako odpad<sup>15</sup>; z kolei odpad przetworzony w bezpieczny sposób, wyłączający powodowanie przez ten przetworzony odpad<sup>16</sup> zagrożeń dla ludzi lub środowiska, nie musi być już dalej traktowany jako odpad, pod warunkiem że w obu sytuacjach taki niedoszły albo byłoby odpad można wykorzystać, oszczędzając w ten sposób zasoby naturalne środowiska. To podejście skutkować powinno także przyjęciem założenia, że głównym celem przepisów wymagających uzyskania zgody administracyjnej na prowadzenie postępowania z odpadami jest przede wszystkim zapewnienie takiego bezpieczeństwa, nie jest nim natomiast reglamentacja, rozumiana jako ograniczanie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na gospodarowaniu odpadami. Jeżeli taka działalność będzie prowadzona w sposób bezpieczny, będzie zapewniała osiąganie innych celów gospodarowania odpadami (zwłaszcza przywracania odpadów do obiegu i oszczędzania w ten sposób zasobów środowiska w zgodzie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami – art. 1, art. 17 u.o.), to prowadzenie takiej działalności należy dopuścić. Można byłoby nawet stwierdzić, że rolą organu reglamentującego jest wręcz promowanie podejmowania działalności charakteryzującej się tymi właśnie cechami, to też jest działanie na rzecz ochrony środowiska poprzez ochronę jego zasobów.

<sup>15</sup> To odwołanie do instytucji „produktu ubocznego”, w prawie polskim regulowanej przepisami art. 10 u.o.

<sup>16</sup> Do postaci produktu w procesie recyklingu bądź przygotowany do bezpośredniego wykorzystania w innym procesie odzysku.

Z punktu widzenia głównego tematu niniejszego opracowania jeszcze raz należy bardzo mocno zaakcentować, że stwierdzenia powyższe dotyczą postępowania z wszelkimi odpadami, w tym niebezpiecznymi, żaden z unijnych czy krajowych przepisów o odpadach nie wyłącza możliwości poddawania takich odpadów procesom recyklingu, nie żąda także kierowania ich wyłącznie do procesów unieszkodliwiania. Zwraca na to uwagę również orzecznictwo sądów unijnych, np. poprzez następujące stwierdzenie – „[p]rawo Unii nie wyklucza co do zasady tego, aby odpad uznany za niebezpieczny mógł przestać być odpadem w rozumieniu dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, jeśli proces odzysku pozwala uczynić go zdatnym do użytku bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia człowieka i bez wyrządzania szkody środowisku naturalnemu, a ponadto jeżeli nie stwierdzono, że posiadacz tego przedmiotu pozbywa się go, zamierza się go pozbyć lub został zobowiązany do pozbycia się go w rozumieniu art. 3 pkt 1 tej dyrektywy”<sup>17</sup>.

#### **4. Mieszanie odpadów w procesie ich przetwarzania**

Niemniej jednak pamiętać trzeba, że ogólne przepisy ustawy o odpadach ustanawiają określone specjalne wymagania odnoszące się do tych procesów przetwarzania, w których przetwarzane miałyby być odpady niebezpieczne. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na zawarty w rozdz. 4 działu II u.o. (rozdział dotyczy właśnie postępowania z odpadami niebezpiecznymi) przepis art. 21 ust. 1 u.o., wprowadzający zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszania odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne, a także mieszania odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczania substancji niebezpiecznych; przepis ten jest prawie dosłowną transpozycją art. 18 r.d.o. Jego uzasadnieniem jest, jak się wydaje, zapobieżenie utrudnieniu kontroli nad stanem i właściwościami odpadów niebezpiecznych, a także dalszym gospodarowaniem nimi, po procesie ich zmieszania. Pokreślić warto, że przepis zawarty w art. 21 ust. 1 u.o. odnieść należałoby przede wszystkim do procesów zbierania i magazynowania

<sup>17</sup> Teza 5 w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 7 III 2013 r. w sprawie C-358/11, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue v. Lapin luonnonsuojelupiiri ry*, ZOTSiS 2013, nr 3, poz. I-142

odpadów, co wynika z porównania jego treści z przepisem ust. 2. Ten bowiem dopuszcza mieszanie jako formułę przygotowania odpadów niebezpiecznych do procesów przetwarzania, przy zachowaniu warunków w przepisie wskazanych. Konieczne jest także rozróżnienie mieszania jako sposobu przygotowania do przetwarzania odpadów od ewentualnego mieszania będącego integralną częścią takich procesów, wynikającą z rozwiązań technologicznych. Jeżeli w danym procesie gospodarowania określonymi odpadami niebezpiecznymi występują czynności, które można byłoby z technologicznego punktu widzenia określić właśnie jako „mieszanie”, konieczna będzie ocena możliwości ich zastosowania z punktu widzenia ograniczeń wynikających z powołanych przepisów – mieszanie jako integralny element przewidzianej technologii przetwarzania odpadów należałoby uznać za dopuszczalne. Odnosząc się do przyjętego w naukach technicznych sposobu rozumienia pojęcia „mieszanie” jako działań polegających na łączeniu poprzez mieszanie różnych materiałów, których składniki nie wchodzi ze sobą w reakcję, lecz zachowują w mieszaninie swoje indywidualne właściwości (co ogólnie odpowiada także definicji językowej ze *Słownika Języka Polskiego PWN* – mieszanie to zmiana położenia cząstek substancji płynnej lub sypkiej, poprzez poruszanie w niej czymś lub potrząsanie naczyniem, w którym się ona znajduje; też: łączenie ze sobą w ten sposób różnych substancji), należałoby zauważyć, że w sensie użytym w przepisie art. 21 ust. 2 u.o. mieszanie powinno być czynnością o charakterze przygotowawczym bądź integralną częścią procesu przetwarzania służącą poprawie bezpieczeństwa tegoż procesu, który jednak na pewno nie może się ograniczać tylko do działań o charakterze właśnie „mieszania” w ujęciu wskazanym wcześniej. Jeżeli mieszanie jest taką integralną częścią procesu przetwarzania, wynikającą z zastosowanej technologii, to nie ma do niego zastosowania przepis art. 21 ust. 1 u.o. Pamiętać też trzeba, że proces odzysku ma prowadzić do pozbawienia odpadu cech (w tym właściwości niebezpiecznych) uniemożliwiających wykorzystanie tegoż odpadu. Obowiązek wykazania dopuszczalności zastosowania mieszania w danym procesie przetwarzania odpadów obciąża posiadacza odpadów, który ten proces będzie prowadził, dowód taki powinien być elementem wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Do tak rozumianego procesu mieszania niewątpliwie nie będzie miał zastosowania analizowany wcześniej art. 5 u.o., proces powinien być opisany w treści zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Jego efektem

może być zmiana kodu odpadu, która nastąpi poprzez proces przetwarzania, w którego skład wchodzić może mieszanie, jeżeli przetworzenie zdejmuje z odpadu właściwości charakterystyczne dla odpadów niebezpiecznych i przygotowuje odpad do wykorzystania w procesie odzysku, jako odpad inny niż niebezpieczny. Dla przetworzenia odpadu w procesie recyklingu to już nie ma znaczenia, ponieważ powstaje wówczas produkt niebędący odpadem.

Przepisy ustawy o odpadach dotyczące gospodarowania odpadami niebezpiecznymi są więc, jak widać, dość ograniczone, szczególne w takim razie znaczenie ma dla prowadzenia tych procesów zasada bezpieczeństwa z art. 16 u.o. Przepisy szczegółowe mogą wprowadzać natomiast inne skonkretyzowane wymagania dotyczące sposobów postępowania z określonymi rodzajami odpadów niebezpiecznych (np. obowiązki związane z usuwaniem substancji niebezpiecznych z tzw. wraków samochodowych zawarte w Ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>18</sup>). W kontekście ewentualnego przetwarzania odpadów niebezpiecznych w procesach recyklingu podstawowe znaczenie będą natomiast miały normy jakości i bezpieczeństwa produktów, mające zastosowanie do produktów powstałych w tych procesach.

## Podsumowanie

Przeprowadzone w opracowaniu analizy dają podstawę do sformułowania następujących wniosków:

1) odpady niebezpieczne mogą być przetwarzane w procesach odzysku, w tym recyklingu;

2) w procesach przetwarzania odpadów, jako ich integralna część związana z zastosowaną technologią, może być stosowane mieszanie odpadów, nie ma wówczas zastosowania zakaz wynikający z art. 21 ust. 1 u.o.;

3) do zmiany kodu odpadu niebezpiecznego na odpad inny niż niebezpieczny dokonanej wskutek przetworzenia tego odpadu nie ma zastosowania art. 5 u.o.

---

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2056.

## PROCEEDING WITH HAZARDOUS WASTE IN THE LIGHT OF THE LAW – SELECTED ISSUES

### Summary

Polish provisions on waste, following the example of EU regulations, lay down specific requirements relating to the handling of “hazardous waste”. These requirements, contained directly in the Act on waste of December 2012, are quite general in nature and are supplemented by requirements constructed in specific provisions. The analyses conducted in this study refer only to some general provisions of the Act on waste and concern selected problems that arise in the practice of applying these provisions. The main ones are the application of Art. 5 of the Act (prohibition of reclassification by mixing hazardous waste) to hazardous waste treatment processes and the application of Art. 21 sec. 1 of the Act on waste (no hazardous waste mixing) for hazardous waste treatment processes. Consequently, the issues analysed are encapsulated in the following questions 1) Can hazardous waste be subjected to recovery processes, especially recycling?; 2) In such processes, may operations be used that consist in mixing waste?; 3) Do the provisions of Art. 5 of the Act on waste relate to such process; 4) If such process do relate to Art. 5 of this Act, what is the relationship between Art. 5 and art. 21 sec. 1 of the Act? The main conclusion is that neither the provision of Art. 5 of the Act on waste nor the provision of Art. 21 sec. 1 of the Act apply to the mixing of hazardous waste carried out in the processes of their processing as an integral part of these processes.

**Keywords:** waste – proceeding with hazardous waste

### LITERATURA

Górski M., *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021.