

Łukasz Gołąb*

Spełnienie przesłanek uznania przedmiotu lub substancji za „produkt uboczny” w rozumieniu art. 10 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach w orzecznictwie sądów administracyjnych**

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Jakkolwiek ustawodawca konstytucyjny wyniósł zasadę wolności gospodarczej do rangi podstawowych zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej¹, to jednak jednocześnie przyjął, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w świetle art. 22 Konstytucji RP² może podlegać ograniczeniom „z uwagi na ważny interes publiczny”. Jednym z takich ograniczeń jest obowiązek wykonywania działalności gospodarczej z poszanowaniem środowiska naturalnego, bowiem dbałość o właściwy stan środowiska stanowi niewątpliwie istotną kategorię interesu publicznego³, obok chociażby takich wartości jak: ochrona przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa i porządku publicznego czy moralności publicznej (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Tym samym, ustawodawca decydując się na publicznoprawne ograniczenie swobodnego – co do zasady – wykonywania działalności gospodarczej, stanął na straży otwartego katalogu pewnych szczególnie cennych wartości przed potencjalnymi zagrożeniami, wynikającymi z ujemnych następstw wykonywania działalności gospodarczej.

* Mgr Łukasz Gołąb jest asystentem w Katedrze Prawa Gospodarczego i Gospodarki Cyfrowej, Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska, ORCID: 0000-0003-0986-8669, e-mail: l.golab@uksw.edu.pl

** Data zgłoszenia tekstu przez autora: 15.12.2020 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 21.01.2021 r.

¹ Szerzej na temat zasady wolności gospodarczej w prawie polskim zob. m.in.: K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009; K. Kruczałak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” Gdańsk 1998, t. III, s. 43 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 106–108; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

³ Obowiązek taki wynikał wprost z wcześniejszych ustaw regulujących problematykę podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej: zob. art. 18 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2168); art. 9 ustawy z 19.11.1999 r. – Prawo o działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178); art. 3 ust. 1 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 ze zm.). Obecnie obowiązek taki może być wywodzony m.in. z zawartego w preambule do ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 162) odwołania do zasady zrównoważonego rozwoju.

W odniesieniu do środowiska naturalnego należy stwierdzić, że w praktyce każda działalność gospodarcza, w różnym rzeczą jasna stopniu, związana jest z niekorzystnym wpływem na którykolwiek z jego elementów⁴. Szczególnie powszechną postacią takiej ingerencji stanowi chociażby generowanie odpadów. Z tego też powodu środowisko naturalne nie może pozostawać wartością niedostrzeganą przez ustawodawcę, zaś konsekwencją wynikających z tego ustawowych ograniczeń w gospodarczym korzystaniu ze środowiska jest szeroki zakres odpowiedzialności cywilnej, karnej i administracyjnej związanej z niewykonywaniem lub nienależytym wykonywaniem obowiązków związanych z działaniami proekologicznymi i ochroną środowiska jako dobra wspólnego, w tym właśnie gospodarowania odpadami⁵. Zdaniem Wojciecha J. Katnera już samo odwołanie się przez ustawodawcę do obowiązku przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska ma służyć uzmysłowieniu przedsiębiorcom wagi ochrony środowiska naturalnego przy „realizowaniu zasady wolności gospodarczej nawet tam, gdzie nie ma przepisów reglamentujących konkretną działalność przedsiębiorcy”⁶.

W odniesieniu do wytwarzania odpadów oraz obowiązków nakładanych na przedsiębiorców w zakresie gospodarowania nimi, szczególne regulacje są zawarte w ustawie z 14.12.2012 r. o odpadach⁷. Jak bowiem wskazano w art. 1 u.o.: „ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania”. Ustawa dokonuje implementacji szeregu dyrektyw unijnych poświęconych kwestii gospodarowania odpadami⁸. System gospodarowania odpadami opiera się przy tym na określonej hierarchii działań związanych z odpadami, który można ująć jako:

⁴ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 134.

⁵ W. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 67.

⁶ W. Katner, *Prawo...* Szerzej na temat ochrony środowiska w kontekście działalności gospodarczej zob. także J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.

⁷ Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 797) – dalej u.o.

⁸ Są to: 1) dyrektywa Rady 78/176/EWG z 20.02.1978 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu titłenu tytanu (Dz.Urz. WE L 54 z 25.02.1978 r., s. 19); 2) dyrektywa Rady 86/278/EWG z 12.06.1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.Urz. EWG L 181 z 4.07.1986 r., s. 6); 3) dyrektywa Rady 91/271/EWG z 21.05.1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. EWG L 135 z 30.05.1991 r., s. 40); 4) dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. EWG L 365 z 31.12.1994 r., s. 10); 5) dyrektywa Rady 96/59/WE z 16.09.1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT) (Dz.Urz. WE L 243 z 24.09.1996 r., s. 31); 6) dyrektywa Rady 1999/31/WE z 26.04.1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. WE L 182 z 16.07.1999 r., s. 1); 7) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18.09.2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. WE L 269 z 21.10.2000 r., s. 34); 8) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z 4.12.2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.Urz. WE L 332 z 28.12.2000 r., s. 91); 9) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/21/WE z 15.03.2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz.Urz. WE L 102 z 11.04.2006 r., s. 15); 10) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z 6.09.2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz.Urz. WE L 266 z 26.09.2006 r., s. 1); 11) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. WE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3) – dalej dyrektywa 2008/98/WE; 12) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 17); 13) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z 4.07.2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.Urz. UE L 197 z 24.07.2012 r., s. 38).

1) zapobieganie; 2) przygotowywanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne metody odzysku np. odzysk energii; 5) unieszkodliwianie⁹.

Podmioty podejmujące działania powodujące lub mogące powodować powstawanie odpadów powinny zatem w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów oraz ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania; następnie zapewniać zgodny z zasadami ochrony środowiska odzysk, jeśli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów, i wreszcie zapewniać zgodne z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwianie odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi. Jednocześnie posiadacze odpadów są obowiązani do postępowania z odpadami w sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami, wymaganiami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami. W szczególności zabronione jest, poza wskazanymi wyjątkami, prowadzenie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania i do tego przeznaczonymi.

Jednym z istotnych celów regulacji dyrektyw Unii Europejskiej, a co za tym idzie też regulacji prawa krajowego, jest zatem ograniczanie – w miarę możliwości technicznych i w zgodzie z zasadami ochrony środowiska – powstawania odpadów, w tym także ich dalsze przetworzenie i wykorzystanie. Jednym z instrumentów zmierzających do realizacji tego celu jest możliwość uznania odpadów spełniających określone prawem kryteria za tzw. produkt uboczny. Za „produkt uboczny” może być uznana substancja lub przedmiot powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie. Instrument ten ma – w opinii prawodawcy unijnego – wyrzec dwojakiego rodzaju pozytywne skutki. Po pierwsze, pozytywny wpływ na konkurencyjność i przedsiębiorczość poprzez ułatwienie obrotu i dalszego wykorzystania określonych rodzajów substancji lub przedmiotów, które w świetle obowiązujących przepisów stanowią odpady, wskutek zniesienia – w drodze uznania ich za „produkt uboczny” – konieczności stosowania wobec nich przepisów z zakresu gospodarki odpadami. Nietrudno zauważyć, że instrument ten służy ograniczeniu ingerencji w zakres wolności gospodarczej przez ograniczenie ciężarów administracyjnych spoczywających na przedsiębiorcach w związku z wytwarzaniem przez nich odpadów, a tym samym realizuje także dyrektywy wynikające z zasady proporcjonalności ograniczeń praw i wolności o charakterze gospodarczym. Po drugie zaś, uznanie określonych odpadów za „produkt uboczny” oraz wynikająca stąd możliwość ich ponownego użycia może się przyczynić do wspierania ponownego użycia produktów i materiałów, jak również zmniejszenia zużycia surowców pierwotnych, a co za tym idzie – do ochrony zasobów naturalnych¹⁰.

⁹ Por. art. 4 dyrektywy 2008/98/WE.

¹⁰ Komunikat Komisji, *Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste*, COM (2003) 301 final. Zob. także N. Tojo, A. Neubaer, I. Bräuer, *Waste management policies and policy instruments in Europe. An overview*, IIIIEE Reports 2008:2, Lund 2006, s. 12, gdzie wskazano, że: „much discussion have been raised by industries who are involved in material recycling, other forms of recovery and/ or disposal of substances that are in the grey zone between waste and recycled materials. The aspiration of the industries have been to have the substances they deal with not to be considered as waste. This is due to the higher administrative burden when handling waste compared to handling non-waste, and negative images associated with waste”, https://www.ecologic.eu/sites/files/project/2015/documents/holiwastd1-1_iiiee_report_2_0.pdf (dostęp: 19.02.2021 r.).

Stosowne regulacje, odnoszące się do kwalifikowania odpadów jako produkty uboczne, a w konsekwencji pozwalające na odmienne – aniżeli w przypadku odpadów i przez to mniej restrykcyjne – postępowanie z nimi zostały zawarte w art. 10 i 11 u.o. Zastosowanie tych przepisów w praktyce napotyka jednakże istotne trudności związane z użyciem w treści art. 10 u.o. określającego przesłanki uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny szeregu klauzul generalnych. Ich interpretacja stała się przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć w praktyce organów właściwych w tych sprawach, a w konsekwencji wielu odmiennych rozstrzygnięć w orzecznictwie sądów administracyjnych. Były one w ostatnich latach szczególnie często konfrontowane z koniecznością dokonania oceny działań organów ochrony środowiska, w tym prawidłowości zastosowania przesłanek uznania przedmiotu lub substancji za „produkt uboczny”. Nietrudno zauważyć, że sytuacja ta nie sprzyja zagwarantowaniu pewności prawa, co wydaje się szczególnie dotkliwie w obszarze, gdzie podejmowane rozstrzygnięcia warunkują w istocie zakres ingerencji w sferę wolności gospodarczej przedsiębiorców.

Celem niniejszego artykułu jest analiza rozstrzygnięć sądów administracyjnych na gruncie art. 10 u.o., w odniesieniu do stosowania przesłanek uznania przedmiotów lub substancji za „produkt uboczny” w praktyce rozstrzygnięć organów ochrony środowiska.

2. PRZESŁANKI UZNANIA PRZEDMIOTU LUB SUBSTANCJI ZA „PRODUKT UBOCZNY”

Przesłanki uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny oraz procedurę właściwą w tych sprawach regulują przepisy art. 10 i 11 u.o.

Zgodnie z art. 10 u.o. przedmiot lub substancja powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny niebędący odpadem, jeśli są łącznie spełnione następujące warunki: 1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne; 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania innego, niż normalna praktyka przemysłowa; 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów, i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi.

Z powyższego wynika, że po pierwsze, aby przedmiot lub substancja mogły zostać uznane za produkt uboczny (a nie odpad) muszą one powstać w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja. Tym samym dany przedmiot lub substancja powstają niejako „przy okazji” produkcji innych przedmiotów lub substancji, a ich wytworzenie nie jest celem samym w sobie.

Po drugie, musi istnieć pewność, że dany przedmiot lub substancja, które powstały „przy okazji” procesu produkcyjnego będą poddane dalszemu wykorzystaniu. Nie chodzi przy tym o to, czy istnieją technologiczne możliwości ich dalszego wykorzystania, ale także o to, czy wytwórca tych przedmiotów lub substancji rzeczywiście podda je dalszemu wykorzystaniu.

Po trzecie, uznanie danego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny może nastąpić wtedy, gdy mogą one być dalej wykorzystywane w sposób bezpośredni, bez konieczności dalszego ich przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa. W tym przypadku intencją prawodawcy jest to, aby przedmiot lub substancja mogły być dalej wykorzystywane w zasadzie w takiej postaci w jakiej powstały, z jednym tylko wyjątkiem, a mianowicie wówczas, gdy takie przetworzenie stanowi normalną praktykę przemysłową.

Po czwarte, uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny jest możliwe, jeśli przedmiot ten lub substancja są wytwarzane jako integralna część procesu produkcyjnego. Powstanie takiego produktu lub substancji jest zatem typową i zwyczajną konsekwencją procesu produkcyjnego.

Wreszcie ostatnią, piątą przesłanką jest to, że dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania dla produktu, ochrony środowiska oraz dla ochrony życia i zdrowia ludzi. Przyjęte w prawie polskim rozwiązanie jest powtórzeniem, prawie dosłownym, przepisu art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE. Jak wskazuje się w literaturze¹¹, użycie przez ustawodawcę w art. 10 ust. 1 pkt 4 u.o. zwrotów niedookreślonych takich jak konieczność wskazania, że dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie „istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji” oraz, iż ich wykorzystanie „nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko i zdrowie ludzi” pozostawia w istocie znaczny margines swobody interpretacyjnej po stronie organów administracji publicznej, która jest ograniczona jedynie przez wymóg stosownego, szczegółowego uzasadnienia. Z drugiej strony wskazuje się, że z uwagi na ogólny i enigmatyczny charakter tej przesłanki należy przy jej wykładni stosować obiektywne kryteria oceny braku zagrożenia dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzkiego.

Kryterium budzącym najmniej wątpliwości jest kryterium zgodności z wymogami prawa. Ilekroć zatem na posiadaczu substancji lub przedmiotu będzie spoczywał obowiązek postąpienia z nimi jak z odpadem (np. unieszkodliwienie lub poddanie procesowi odzysku przy użyciu określonych metod) można stwierdzić, że mamy do czynienia z odpadem. *A contrario*, jeśli na posiadaczu nie ciąży obowiązek prawny powzięcia konkretnych czynności wobec pozostałości procesu produkcyjnego, wówczas nadanie statusu produktu ubocznego jest zgodne z prawem¹². Kolejnym kryterium jest kryterium „wymagań w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania substancji lub produktów”. Oceniając, czy jest ona spełniona w części dotyczącej wykorzystania w zakresie produktu, należy zwrócić uwagę na zgodność specyfikacji substancji stanowiącej pozostałość procesu produkcyjnego ze specyfikacjami technicznymi substancji podobnych, które występują na rynku. O spełnieniu tej przesłanki w zakresie ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi może również świadczyć czynienie zadość wymaganiom określonym ustawą z 12.12.2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktu¹³.

¹¹ W. Iskro, *Odpad a produkt uboczny w świetle prawa* [w:] *Aktualne problemy prawa gospodarowania odpadami*, red. E. Olejarczyk, A. Kuc, M. Suska, Katowice 2016, s. 47; por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Poznaniu z 13.07.2017 r., IV SA/Po 374/17, LEX nr 2328402.

¹² W. Iskro, *Odpad...*, s. 47; wyrok WSA w Poznaniu z 13.07.2017 r., IV SA/Po 374/17.

¹³ Ustawa z 12.12.2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktu (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 222). Zob. także W. Iskro, *Odpad...*, s. 47; podobnie także B. Rakoczy [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, K. Karpus, B. Rakoczy, LEX/el. 2013, komentarz do art. 10; D. Danecka, W. Radecki [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, D. Danecka, W. Radecki, wyd. 5, LEX/el. 2020, komentarz do art. 10.

Powyższe trudności interpretacyjne pogłębia fakt, że o ile ustawodawca w art. 11 ust. 6 u.o. upoważnił (ale nie zobowiązał) ministra właściwego ds. klimatu do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe kryteria dotyczące uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, o tyle do dnia dzisiejszego akt ten nie został wydany, co zmusza zarówno organy stosujące prawo, jak i sądy do dokonywania oceny spełnienia przesłanek uznania za produkt uboczny w oparciu na wskazówkach wynikających z treści art. 10 ust. 1 pkt 1–4 u.o.

Procedurę uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny reguluje art. 11 u.o. Procedura ta wszczynana jest przez wytwórcę, który – zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o. – jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa właściwego ze względu na miejsce wytwarzania substancji lub przedmiotu zgłoszenia uznania ich za produkt uboczny. Zgłoszenie musi odpowiadać wymaganiom formalnym, określonym w art. 11 ust. 2 u.o. i przedstawiać dowody potwierdzające spełnienie warunków określonych w art. 10 u.o. oraz szczegółowych wymagań, jeśli zostały określone (np. w ustawie o ogólnym bezpieczeństwie produktów), które – jak wskazano wyżej – powinny się odnosić do okoliczności konkretnego zgłoszenia uznania produktu za produkt uboczny.

Po zgłoszeniu rozstrzygnięcie należy się zwrócić do marszałka województwa, który podejmuje decyzję po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (dalej WIOŚ) właściwego ze względu na miejsce wytwarzania tego przedmiotu lub tej substancji (art. 11 ust. 4 u.o.). Co istotne, w przypadku negatywnej opinii WIOŚ marszałek województwa musi wydać decyzję o odmowie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny (art. 11 ust. 4d u.o.). Zatem w tym przypadku opinia WIOŚ na charakter wiążący¹⁴. Przed wydaniem opinii WIOŚ ma możliwość przeprowadzenia kontroli w zakresie objętym zgłoszeniem, w sprawie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Kontrola ta nie jest jednak obligatoryjna, zatem to do WIOŚ należy decyzja o jej przeprowadzeniu.

3. STANOWISKO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH ODNOŚNIE DO UZNANIA PRZEDMIOTU LUB SUBSTANCJI ZA „PRODUKT UBOCZNY”

Przechodząc do omówienia dotychczasowego stanowiska sądów administracyjnych odnośnie do charakteru prawnego przesłanek z art. 10 ust. 1 u.o., kryteriów ich spełnienia oraz zakresu ciężaru dowodowego po stronie zarówno zgłaszających wytwórców, jak i organów administracji, należy zauważyć, że w zasadzie wszystkie dotychczasowe rozstrzygnięcia sądów administracyjnych dotyczyły zgłoszenia jako produkt uboczny substancji powstających w procesie obróbki produktów drewnopochodnych (takich jak: trociny, wióry, ścinki płyty wiórowej zwykłej oraz płyty typu MDF lub HDF, ścinki sklejki, ścinki drewna) i wiązały się z dążeniem zgłaszających do umożliwienia ich termicznego przekształcania (spalania) w instalacjach innych, aniżeli instalacje przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów. Na tym tle pojawiały się dotychczas w praktyce wątpliwości odnośnie do możliwości kwalifikowania tych substancji jako „biomasy” w rozumieniu § 2

¹⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2020 r., IV SA/Wa 2653/19, LEX nr 2420346.

pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 1.03.2008 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów¹⁵, co pozwalałoby na termiczne przekształcanie substancji w instalacjach przeznaczonych do spalania biomasy zamiast w instalacjach spełniających (bardziej restrykcyjne) standardy w zakresie termicznego przekształcania odpadów.

Odnośnie do uznaniowego charakteru przesłanek z art. 10 u.o., a zwłaszcza kryteriów zawartych w pkt 4 tego przepisu, wypowiedział się szeroko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w przytoczonym powyżej wyroku z 13.07.2017 r.¹⁶, gdzie wskazał, że: „z uwagi na to, że pojęcie produktu ubocznego jest relatywnie nowe na gruncie prawa polskiego, w praktyce stosowania przepisów go dotyczących pojawiają się trudności (...), w szczególności na poziomie weryfikowania kumulatywnego spełnienia warunków przewidzianych w ustawie o odpadach oraz stosowania przepisów dotyczących postępowania administracyjnego w zakresie nadania przedmiotowi lub substancji statusu produktu ubocznego”. Związane jest to – w opinii ww. sądu – z faktem, iż: „sprawdzenie wypełnienia kryteriów wskazanych w ustawie o odpadach jest o tyle trudne, że w większości przypadków wymaga pogłębionej analizy abstrakcyjne zrekonstruowanego procesu produkcyjnego, którego wynikiem ma być produkt uboczny”, a tym samym stosowanie tych przepisów wymaga „wnikliwej analizy konkretnego przypadku, co spoczywa na organach administracji”. Niejednoznaczny i wymagający skomplikowanej interpretacji charakter art. 10 pkt 4 u.o. potwierdza również wyrok WSA w Poznaniu z 28.06.2016 r., II SA/Po 1087/15¹⁷. Sąd ten odnosząc się do przesłanki z art. 10 pkt 4 u.o., wskazał, że: „wykazanie tej okoliczności budzić może najwięcej trudności, szczególnie przy produktach, których właściwości przy określonym zastosowaniu nie są oczywiste, szczególnie jeżeli chodzi o ich wpływ na środowisko, życie lub zdrowie ludzi”.

Jednocześnie w przytoczonym powyżej wyroku WSA w Poznaniu z 13.07.2017 r., sąd wskazał, że: „sformułowanie «nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko i zdrowie ludzi» uprawnia do wysunięcia tezy o konieczności dokonania każdorazowego bilansu korzyści i zagrożeń płynących z zaklasyfikowania pozostałości procesu produkcyjnego jako odpadu lub produktu ubocznego. Zdarzyć się może bowiem, że substancja lub przedmiot będą przynosiły większą korzyść pod względem ekonomii środowiskowej również przez fakt niewywoływania negatywnych skutków oddziaływania na środowisko po nadaniu jej statusu odpadu”.

Wskutek braku szczegółowych kryteriów uznania określonych substancji lub przedmiotów za produkt uboczny, z braku – o czym była mowa wyżej – przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ust. 6 u.o., w orzecznictwie pojawiły się wątpliwości odnośnie do tego, jakie „wymagania”, w tym wymagania prawne przyjąć dla określonego wykorzystania produktu, przy jednoczesnym

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1.03.2008 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. z 2018 r. poz. 680).

¹⁶ Por. przypis 11.

¹⁷ Legalis nr 1544660.

zagwarantowaniu braku negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi jako podstawę do kwalifikowania substancji lub przedmiotów jako produkt uboczny.

W odniesieniu do kwalifikowania jako produkt uboczny substancji powstających w procesie obróbki produktów drewnopochodnych w celu ich termicznego przekształcania w instalacjach innych, aniżeli instalacje do tego przeznaczone, strony powoływały się na przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 1.03.2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów¹⁸, który definiuje pojęcie „biomasy”, argumentując, że spełnianie przez określone substancje lub przedmioty definicji „biomasy” w rozumieniu rozporządzenia w sprawie standardów emisyjnych pozwala na ich zakwalifikowanie jako „produktu ubocznego” w rozumieniu art. 10 u.o. Na tym tle w orzecznictwie pojawiły się rozbieżne stanowiska i to w dwóch płaszczyznach: po pierwsze, w odniesieniu do relacji pomiędzy pojęciem „biomasy” w rozumieniu § 2 pkt 1 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych a pojęciem „produktu ubocznego” w rozumieniu art. 10 pkt 4 u.o., jak i w odniesieniu do wykładni samego pojęcia biomasy na gruncie § 2 pkt 1 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych.

Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2020 (podobnie jak wcześniej na gruncie § 2 pkt 1 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2018 oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2014) przez „biomasę” rozumie się produkty składające się z substancji roślinnych pochodzących z rolnictwa lub leśnictwa, które mogą być wykorzystywane jako paliwo w celu odzyskania zawartej w nich energii, i następujące rodzaje odpadów: 1) odpady roślinne z rolnictwa i leśnictwa; 2) odpady roślinne z przemysłu przetwórstwa spożywczego, jeżeli odzyskuje się wytwarzaną energię cieplną; 3) włókniste odpady roślinne z procesu produkcji pierwotnej masy celulozowej i z procesu produkcji papieru z masy, jeżeli odpady te są spalane w miejscu produkcji, a wytwarzana energia cieplna jest odzyskiwana; 4) odpady korka; 5) odpady drewna, z wyjątkiem odpadów drewna zanieczyszczonego impregnatami lub powłokami ochronnymi, które mogą zawierać związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie, w skład których wchodzi w szczególności odpady drewna pochodzącego z budowy, remontów i rozbiórki obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej¹⁹.

¹⁸ Przywołane rozporządzenie Ministra Środowiska z 1.03.2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (dalej rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2018) zastąpiło wcześniejsze rozporządzenie Ministra Środowiska z 4.11.2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. z 2014 r. poz. 1546) – dalej rozporządzenie ws. standardów emisyjnych 2014, które w § 5 ust. 2 definiowało biomasę w identyczny sposób jak § 2 pkt 1 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2018. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 146 ust. 3 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1219). Z kolei to przywoływany przepis rozporządzenia został zastąpiony obecnie przez identycznie brzmiący przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Klimatu z 24.09.2020 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1860) – dalej rozporządzenie ws. standardów emisyjnych 2020.

¹⁹ Wskazane rozporządzenia wdrażają m.in. następujące dyrektywy UE: 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE z 23.10.2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001, s. 1) – dalej dyrektywa o emisjach; 2) wspomnianą wyżej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).

W odniesieniu do relacji pomiędzy pojęciem „biomasy” a pojęciem „produktu ubocznego”, a w szczególności możliwości uznania substancji lub przedmiotów spełniających kryteria „biomasy” niejako automatycznie jako „produkt uboczny”, sądy administracyjne wypowiedziały się zdecydowanie przeciwko utożsamianiu pojęcia „biomasy” z pojęciem „produktu ubocznego”. I tak np. w wyroku z 26.05.2020 r., IV SA/Wa 612/20²⁰, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że: „ustawa o odpadach w art. 10 pkt 4 nie przewiduje zresztą wyłączenia w odniesieniu do biomasy i nakazuje każdorazowo badać, czy dane wykorzystanie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi”, a w wyroku z 12.02.2020 r., IV SA/Wa 2746/19²¹, również WSA w Warszawie stwierdził, że: „błędem jest utożsamianie pojęcia produktu ubocznego z pojęciem biomasy, podczas gdy nie są to pojęcia tożsame”. W ocenie tego sądu „warunkiem uznania za produkt uboczny nie jest spełnienie bądź niespełnienie kwalifikacji do uznania za biomasę, choć można to kryterium uznać za pomocnicze”. Tym samym w ocenie sądu fakt, że sporny przedmiot spełnia kryteria definicji biomasy „nie oznacza automatycznie, że może on być uznany za produkt uboczny”. Przesłanka z art. 10 pkt 4 u.o. wymaga bowiem w opinii sądu, aby wykorzystywanie produktu „nie doprowadziło do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi”. Z tego względu w okolicznościach rozpatrywanej sprawy ww. sąd uznał, że organ administracji trafnie ustalił, iż: „skoro sporny przedmiot może zawierać związki chemiczne (klej), to nie jest czystym drewnem, a zatem jego spalanie może wywołać «ogólne negatywne oddziaływanie na środowisko, zdrowie lub życie ludzi»”, a ponadto „w toku postępowania nie wykazano, że poprzez jego spalanie nie dojdzie do ogólnych negatywnych oddziaływań, o których mowa w art. 10 pkt 4 ustawy o odpadach”. Zatem okoliczność, że dany przedmiot spełnia określone normy (w tym przypadku kryteria biomasy określone w § 2 pkt 1 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2018) nie oznacza jeszcze, że proces jego spalania nie będzie miał negatywnych oddziaływań na środowisko. Podobne stanowisko zostało wyrażone także we wcześniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Białymstoku z 16.10.2018 r., II SA/Bk 391/18²², czy w przywołanym już wcześniej wyroku WSA w Poznaniu z 28.06.2016 r., II SA/Po 1087/15, który stwierdził, iż „to, że pozostałości produkcyjne mogą stanowić biomasę nie oznacza, że są produktami ubocznymi; do biomasy zaliczyć bowiem można również odpady”.

Odnośnie do interpretacji pojęcia „biomasy”, w rozumieniu przepisów zawartych w kolejnych rozporządzeniach w sprawie standardów emisyjnych rozbieżności, pojawiły się rozbieżności w odniesieniu do rozumienia przesłanki „odpady drewna, z wyjątkiem odpadów drewna zanieczyszczonego impregnatami lub powłokami ochronnymi, które mogą zawierać związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie”. Sprowadzają się one do rozstrzygnięcia, czy przez pojęcie biomasa należy w świetle tej przesłanki rozumieć wyłącznie odpady „czystego” drewna, czy też jako biomasa mogą zostać zakwalifikowane także odpady zawierające domieszki innych substancji, jeśli nie zawierają „związków chlorowcoorganicznych lub metali ciężkich”.

²⁰ LEX nr 3099614.

²¹ Legalis nr 2515087.

²² Legalis nr 1842517.

Za pierwszym ze wskazanych rozwiązań sądy administracyjne opowiedziały się w szeregu orzeczeń – przykładowo, WSA w Rzeszowie w wyroku z 22.08.2018 r., II SA/Rz 483/18²³. W rozpatrywanym przez sąd stanie faktycznym i prawnym organy administracji uznały – zdaniem sądu – słusznie, że ścinki pozostałe z płyt używanych przez przedsiębiorcę, zawierające domieszki substancji chemicznych do produkcji mebli są odpadami, a nie produktami ubocznymi, nie odpowiadają bowiem „cechom produktu naturalnego, czyli drewna czystego”. Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 21.11.2019 r., IV SA/Wa 2193/19²⁴, stwierdzając, że: „odpad drewniany oznacza to samo co odpad drewna”. A zatem „odpady powstałe w wyniku wytwarzanych w trakcie produkcji mebli i związanej z nią obróbki drewna oraz płyt wiórowych, płyt MDF i płyt HDF, nie są biomasą, lecz sklasyfikowane są jako odpad”. Stanowisko takie zostało zaprezentowane także m.in. we wspomnianym powyżej wyroku WSA w Warszawie z 12.02.2020 r., IV SA/Wa 2746/19; w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z 19.10.2018 r., II OSK 2597/16²⁵; wyroku WSA we Wrocławiu z 20.03.2018 r., II SA/Wr 824/17²⁶; a także w zapadłym na tle § 5 ust. 7 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2014 wyroku NSA z 14.02.2017 r., II OSK 1377/15²⁷.

We wskazanym powyżej wyroku z 22.08.2018 r., II SA/Rz 483/18, WSA w Rzeszowie stwierdził, że organy administracji prawidłowo uznały, iż: „zanieczyszczone substancjami chemicznymi ścinki płyty wiórowej, nie spełniają warunku z art. 10 ust. 4 u.o., nie można bowiem uznać, że ich wykorzystanie w sposób wskazany przez Spółkę nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań”, a zatem istnieją w takiej sytuacji wątpliwości dotyczące bezpieczeństwa tych substancji w zakresie ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi. W tym zakresie WSA w Rzeszowie podzielił także stanowisko wyrażone wcześniej przez WSA w Poznaniu w wyroku z 30.12.2015 r., II SA/Po 986/15²⁸, że czym innym jest używanie płyty wiórowej, z której wyprodukowane są meble, a czym innym jej spalanie, bo w konsekwencji „ścinki płyty z uwagi na ich zanieczyszczenie należy traktować jako odpad a nie produkt uboczny z uwagi na to, że spalanie nawet produktów i substancji posiadających wszelkie atesty bezpieczeństwa w zakresie ich użytkowania powoduje uwolnienie różnorodnych związków chemicznych i substancji oraz ich wydzielania się do atmosfery, mimo, że poprzednio były silnie związane i obojętne dla otoczenia”²⁹.

Odmienne stanowisko w odniesieniu do wykładni pojęcia biomasy zajął NSA w wyroku z 26.02.2018 r., II OSK 2270/17³⁰. W swoich rozważaniach NSA wyszedł od tego, że na gruncie definicji „biomasy”³¹ zawartej w rozporządzeniu ws. standardów emisyjnych 2014, sporne jest rozumienie terminu „odpady drewna”, czy też „odpady drewniane”. O ile we wskazanych powyżej rozstrzygnięciach pojęcie to zawężane było do odpadów z „czystego” drewna (co chociażby w okolicznościach

²³ Legalis nr 1832166.

²⁴ Legalis nr 2358535.

²⁵ Legalis nr 1855126.

²⁶ LEX nr 2560807.

²⁷ Legalis nr 1605520.

²⁸ Legalis nr 1444420.

²⁹ Legalis nr 1832166.

³⁰ Legalis nr 1759472.

³¹ Sprawa była rozstrzygana na gruncie przepisu § 5 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2014.

rozpatrywanej przez sąd sprawy uniemożliwiłoby zakwalifikowanie do tej kategorii pyłu z płyt drewnopochodnych jako niezawierającego wyłącznie pozostałości „czystego” drewna), o tyle NSA w omawianym orzeczeniu stwierdził, że: „rozumienie wskazanych terminów nie może być oderwane od dalszej części przepisów, w których zostały użyte, a które konstruując pewne wyłączenia z tej kategorii odpadów wskazują na odpady drewna zanieczyszczone impregnatami lub powłokami ochronnymi, które mogą zawierać związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie”. Jednocześnie sąd zauważył, że ze swej natury zanieczyszczeń tego rodzaju nie zawiera „czyste” drewno. Mając zatem na uwadze brzmienie wskazanego wyłączenia należy – zdaniem sądu – przyjąć, że „odpady drewna” lub „odpady drewniane”, o których mowa w przepisie § 5 ust. 2 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2014, to „także odpady zawierające pewne zanieczyszczenia pochodzenia nienaturalnego, czyli nie tylko odpady *stricte* z drewna, ale i odpady drewniane rozumiane szerzej jako odpady pochodzące z procesów przetwarzania drewna, pod warunkiem, że nie są zanieczyszczone impregnatami lub powłokami ochronnymi, które mogą zawierać związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie” (§ 5 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2014). Konkludując, NSA uznał, że o zakwalifikowaniu określonej substancji do biomasy lub do odpadu decyduje pochodzenie danej substancji oraz brak w jej składzie wskazanych w § 5 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia ws. standardów emisyjnych 2014, a nie jakichkolwiek zanieczyszczeń. Substancją taką może być zatem również substancja drewniana, lecz niekoniecznie *stricte* drewniana, jeśli spełnia wskazane warunki co do rodzaju zawartych w niej zanieczyszczeń.

Na koniec niniejszych rozważań należy wskazać, że także w odniesieniu do ciężaru dowodowego odnoszącego się do wykazania spełnienia przesłanek uznania substancji lub przedmiotu za produkt uboczny, określonych w art. 10 u.o., zarysowały się w orzecznictwie odmienne stanowiska. I tak, m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 19.05.2020 r., IV SA/Wa 311/20³², stanął na stanowisku, że to na zgłaszającym spoczywa ciężar prawidłowego sporządzenia zgłoszenia i wykazania swoich twierdzeń odnośnie do spełniania przez daną substancję lub przedmiot kryteriów do uznania za „produkt uboczny”. Stanowisko to zostało wyrażone także w cytowanych powyżej wyrokach WSA: w Warszawie z 12.02.2020 r., IV SA/Wa 2746/19; w Poznaniu: z 28.06.2016 r., II SA/Po 1087/15 oraz z 30.12.2015 r., II SA/Po 986/15. Z kolei wymóg wyczerpującego uzasadnienia przez właściwe organy administracji, także w warstwie dowodowej, decyzji wydawanej na gruncie art. 11 w zw. z art. 10 u.o. wskazał WSA w Poznaniu we wspomnianym wyroku z 13.07.2017 r., stwierdzając, że jakkolwiek – z uwagi na użycie w treści art. 10 pkt 4 u.o. pojęć niedookreślonych – decyzje wydawane w przedmiocie uznania danej substancji lub przedmiotu za produkt uboczny są decyzjami swobodnymi, to „swoboda ta jest ograniczona przez wymóg stosownego, szczegółowego uzasadnienia”.

Na powyższym tle interesujące są rozważania poczynione przez WSA w Warszawie w wyroku z 26.05.2020 r., IV SA/Wa 612/20, w których sąd stwierdził, że wprawdzie z jednej strony rację ma organ administracji twierdząc, że, co do zasady, ciężar wykazania, że spełnione zostały wszystkie przesłanki z art. 10 u.o. spoczywa na zgłaszającym (*ei incumbit probatio, qui dicit, non ei, qui negat* – z powołaniem

³² LEX nr 3058911.

na wyroki NSA: z 27.08.2010 r., II OSK 1131/10³³ oraz z 13.12.2011 r., II OSK 1860/10³⁴). Jednakże jednocześnie – jak zauważa ww. sąd – „mając na uwadze zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁵), a także rozbieżności pojawiające się w praktyce organów administracji w odniesieniu do kwalifikowania jako produkt uboczny w pyłu z płyt OSB, w tym uprzedni brak sprzeciwu ze strony Marszałka Województwa (...), na organach spoczywał obowiązek szczególnie wnikliwego wyjaśnienia kwestii ewentualnej szkodliwości dla życia i zdrowia ludzi spalania przedmiotowego pyłu w instalacji skarżącej”. W podobnym duchu wypowiedziały się sądy administracyjne tam, gdzie przychyliły się do argumentów skarżących, wskazując, że organ administracji „nie rozpoznał w sposób wyczerpujący i rzetelny materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, nie przeanalizował wszystkich dowodów złożonych przez stronę w toku postępowania, nie odniósł się w sposób wyczerpujący do wszystkich zarzutów zażalenia oraz z urzędu uwzględnił jako materiał dowodowy opracowania i literaturę, które nie zostały załączone w poczet materiału dowodowego, z którym strona miałaby możliwość się zapoznać, bądź co do których mogłaby złożyć kontradwody, podczas gdy organ oparł na tych dowodach swoje rozstrzygnięcie” – jak to miało miejsce w wyrokach WSA w Warszawie: z 9.01.2020 r., IV SA/Wa 2063/19³⁶; z 9.01.2020 r., SA/Wa 2064/19³⁷; z 3.12.2019 r., IV SA/Wa 2129/19³⁸.

4. PODSUMOWANIE

W podsumowaniu niniejszych rozważań należy wskazać, że aktualnie obowiązująca reulacja prawna w zakresie uznawania substancji lub przedmiotu za produkt uboczny rodzi istotne problemy w praktyce ich stosowania, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Powyższy stan należy ocenić jako zjawisko niekorzystne i niesprzyjające pewności prawa zarówno dla organów stosujących prawo, jak i dla zainteresowanych przedsiębiorców. Jest to tym bardziej dotkliwe, że dotyczy obszaru, w którym – jak wskazano we wstępie – mamy do czynienia z ograniczającą ingerencją w konstytucyjnie gwarantowaną swobodę działalności gospodarczej podyktowaną koniecznością ochrony dóbr prawnie chronionych przed niekorzystnymi następstwami wykonywania działalności gospodarczej. W dotychczasowym orzecznictwie sądy wyraźnie wskazały na wysoce ocenny charakter przesłanek uznawania substancji lub produktu za produkt uboczny, którego konsekwencją jest uznaniowy charakter decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 4 u.o. Stawia to zarówno organy stosujące prawo, jak i zainteresowanych przedsiębiorców przed koniecznością szczególnie wyczerpującego uzasadnienia spełnienia bądź niespełnienia przesłanek określonych w art. 10 u.o. *De lege ferenda* należałoby w związku z tym oczekiwać na wydanie przez ministra właściwego ds. klimatu przepisów wykonawczych, do czego upoważnia go art. 11 ust. 6 ustawy o odpadach.

³³ Legalis nr 311056.

³⁴ Legalis nr 1944605.

³⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

³⁶ Legalis nr 2288791.

³⁷ Legalis nr 2288814.

³⁸ Legalis nr 2270382.

Summary

Łukasz Gołąb, *The Fulfillment of Conditions for Recognizing an Object or Substance as a 'By-Product' within the Meaning of Article 10 of the Act of 14 December 2012 on Waste in the Case Law of Administrative Courts*

Regulations relating to the classification of waste as the so-called 'by-products', and consequently allowing for a different handling of waste than in the case of 'usual' waste and therefore less restrictive, are included in Articles 10 and 11 of the Act on Waste. The application of these provisions in practice creates significant difficulties related to the use of eligibility conditions set forth in Article 10 Act on Waste, which include a series of general clauses. Their interpretation has become the subject of divergent decisions in the practice of the competent authorities in these cases and, as a consequence, a number of divergent decisions in the case law of administrative courts, which in recent years have particularly often faced the need to assess the activities of environmental protection authorities, including the correct application of the premises for recognizing an object or substance as a 'by-product'. The purpose of this article is to analyse the decisions of administrative courts under Article 10 of the Act on Waste with regard to applying the conditions for recognizing objects or substances as a 'by-product' in the practice of decisions of environmental protection authorities.

Keywords: waste, 'by-product', biomass

Streszczenie

Łukasz Gołąb, *Spełnienie przesłanek uznania przedmiotu lub substancji za „produkt uboczny” w rozumieniu art. 10 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach w orzecznictwie sądów administracyjnych*

Regulacje odnoszące się do kwalifikowania odpadów jako produkty uboczne, a w konsekwencji pozwalające na odmienne – aniżeli w przypadku odpadów i przez to mniej restrykcyjne – postępowanie z nimi, zostały zawarte w art. 10 i 11 ustawy o odpadach. Zastosowanie tych przepisów w praktyce stwarza istotne trudności związane z użyciem treści art. 10 u.o. szeregu klauzul generalnych. Ich interpretacja stała się przedmiotem rozbieżnych rozstrzygnięć w praktyce organów właściwych w tych sprawach, a w konsekwencji – wielu rozbieżnych rozstrzygnięć w orzecznictwie sądów administracyjnych, które w ostatnich latach szczególnie często były konfrontowane z koniecznością dokonania oceny działań organów ochrony środowiska, w tym prawidłowości zastosowania przesłanek uznania przedmiotu lub substancji za „produkt uboczny”. Celem niniejszego artykułu jest analiza rozstrzygnięć sądów administracyjnych zapadłych na gruncie art. 10 u.o. w odniesieniu do stosowania przesłanek uznania przedmiotów lub substancji za „produkt uboczny” w praktyce rozstrzygnięć organów ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: odpady, produkt uboczny, biomasa

Literatura:

1. Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
2. Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2020.
3. Iskro W., *Odpad a produkt uboczny w świetle prawa* [w:] *Aktualne problemy prawa gospodarowania odpadami*, red. E. Olejarczyk A. Kuc, M. Suska, Katowice 2016.

4. Karpus K., Rakoczy B., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
5. Katner W., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003.
6. Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.
7. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009.
8. Kruczałak K., *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. III, Gdańsk 1998.
9. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2011.
10. Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz – Wrocław 2011.
11. Tojo N., Neubaer A., Bräuer I., *Waste management policies and policy instruments in Europe. An overview*, IIIIEE Reports 2008:2, Lund 2006.
12. *Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste*, Komunikat Komisji, COM (2003) 301 final.
13. Walaszek-Pyziol A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.