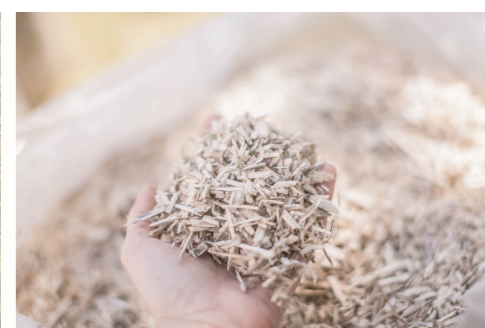
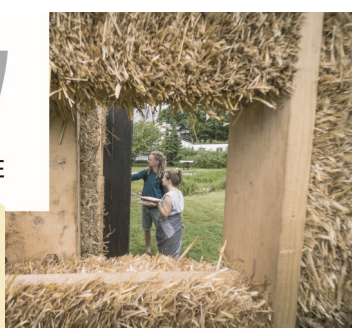




Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Autor : Marta Banasiak

Propozycje rozwiązań prawnych dla wybranych rekomendacji.

Wszelkie zmiany legislacyjne odnoszące się do szczegółowych sposobów postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów bądź ich frakcjami, wyodrębnianymi z ogólnego ich strumienia, czy też wprowadzanie odstępstw czy wyłączeń spod generalnych założeń przepisów regulujących gospodarkę odpadami, powinny zostać poprzedzone wszechstronną analizą i konsultacjami z zainteresowanymi stronami. Debata powinna uwzględniać wpływ wprowadzanych zmian na zróżnicowane obowiązki zainteresowanych stron, efekt końcowy przetwarzania odpadów, a także skutki dla środowiska wykorzystania powstałych w jego wyniku produktów, z różnych punktów widzenia.

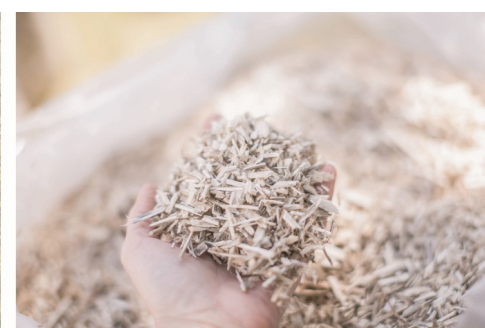
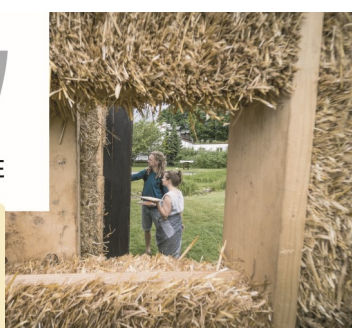
Gospodarka odpadami budowlanymi stanowi aktualnie istotny problem zarówno z punktu widzenia środowiskowego, jak i formalnego. Zbyt pochopna i nieprzemyślana zmiana, która w założeniu ma ułatwić ponowne wykorzystanie materiałów, przedmiotów, czy substancji, może przyczynić się do niekontrolowanego ich uwolnienia, z negatywnym skutkiem nie tylko dla środowiska, ale także dla zdrowia i życia ludzi. Bez wątplenia jednak, wartym uwagi jest wyodrębnienie z ogólnego strumienia odpadów pewnych ich grup, które mogłyby zostać zagospodarowane z poszanowaniem wartości chronionych przepisami z zakresu gospodarki odpadowymi, z jednoczesnym odformalizowaniem obowiązujących procedur i zapewnieniem ich dysponentom bezpieczeństwa prawnego.

Poniżej wskazane zostały możliwe do rozważenia i dalszych konsultacji zmiany legislacyjne, dla zaproponowanych rekomendacji.

1. Umożliwienie wykorzystania naturalnych materiałów budowlanych pochodzących z rozbiórki w procesach ich kompostowania.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że określony w rekomendacji proces kompostowania, zgodnie z załącznikiem 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.), stanowi proces odzysku odpadów w procesie R3* tj. recykling lub odzysk substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki (w tym kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania). Co do zasady, prowadzenie procesów odzysku wymaga uzyskania stosownego zezwolenia, zaś ewentualne wyłączenia w tym zakresie wprowadzono w treści art. 45 ust. 1 ustawy o odpadach.

Analiza tak wprowadzonych wyłączeń, pozwala stwierdzić, że w zakresie, o którym mowa w rekomendacji, istniałaby możliwość skorzystania z:



Iceland
Liechtenstein
Norway grants

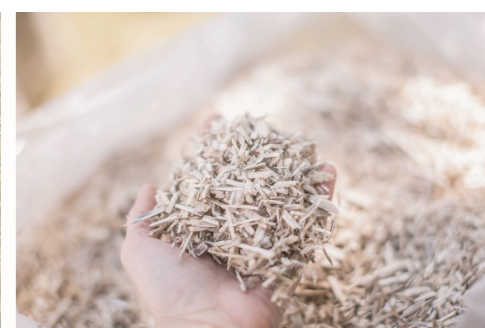
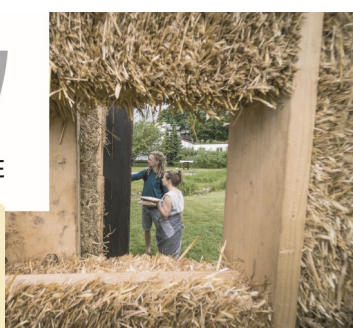
- art. 45 ust. 1 pkt 2 przez osobę fizyczną i jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą (np. niektóre stowarzyszenia, gmina realizująca zadania publiczne), wykorzystującą odpady na potrzeby własne, które to podmioty mogą poddawać odzyskowi tylko takie rodzaje odpadów, za pomocą takich metod odzysku i w takich ilościach, które mogą bezpiecznie wykorzystać na potrzeby własne, a które określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2016 r. poz. 93),
- art. 45 ust. 1 pkt 8 przez posiadacza odpadów (tj. wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będące w posiadaniu odpadów), który poddaje odzyskowi odpady zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wykonawczych wydawanych na podstawie ust. 3 tego przepisu, przy czym odpowiednie rozporządzenie wykonawcze do dnia dzisiejszego nie zostało wydane.

Powyższe pozwala uznać, że objęcie wskazanych w rekomendacji odpadów, klasyfikowanych zgodnie z katalogiem odpadów stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10), jako odpady z grupy 17 tj. odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej (włączając glebę i ziemię z terenów zanieczyszczonych), odpowiednim rozporządzeniem, w tym uszczegóławiając rodzaj odpadu dopuszczonego do przetworzenia poprzez dookreślenie ich przedrostkiem „ex” z jednoczesnym określeniem warunków, stawianych zarówno poddawanym odzyskowi odpadom, jak i powstałym w wyniku kompostowania produktom, pozwoliłoby odformalizować proces ich przetwarzania w procesie kompostowania.

W kontekście wskazanej rekomendacji, istotne może okazać się również, że przetwarzanie odpadów powinno odbywać się wyłącznie w instalacjach lub urządzeniach. W tym zakresie ustawodawca przewidział pewne wyjątki dopuszczając w treści art. 30 ust. 2 ustawy o odpadach odzysk odpadów poza instalacjami lub urządzeniami w przypadku:

- odzysku w procesie odzysku R10 Obróbka na powierzchni ziemi przynosząca korzyści dla rolnictwa lub poprawę stanu środowiska, zgodnie z przepisami rozporządzenia rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz. U. poz. 132),
- rodzajów odpadów wymienionych w przepisach rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796), poddawanych odzyskowi, zgodnie z warunkami określonymi w tych przepisach, w procesach odzysku R3, R5, R11 i R12,
- osób fizycznych prowadzących kompostowanie na potrzeby własne.

W tym zakresie zasadnym byłaby również zmiana przepisów wskazanego w punkcie 2 powyżej rozporządzenia i objęcie nim odpowiednio odpadów objętych rekomendacją.



Iceland
Liechtenstein
Norway grants

W kontekście punktu 3 wskazanego powyżej, odnoszącego się do kompostowania odpadów przez osoby fizyczne na potrzeby własne, konieczna byłaby odpowiednia zmiana przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 399), z uwagi na fakt, że w aktualnym stanie prawnym kompostowaniu podlegać mogą wyłącznie bioodpady, których definicja jest węższa aniżeli definicja odpadów biodegradowalnych.

W celu rozwiania wszelkich wątpliwości co do możliwości kompostowania tego rodzaju odpadów przez osoby fizyczne zasadne byłoby również ich objęcie przepisami rozporządzenia w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku.

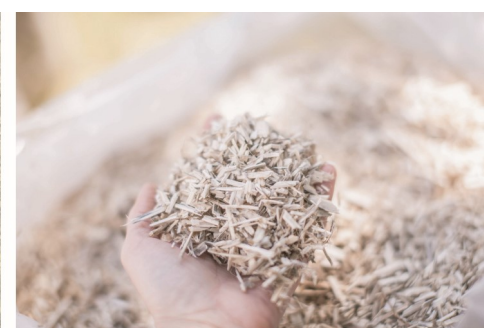
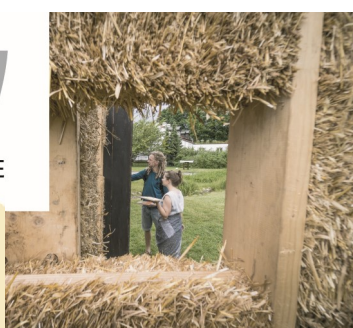
Wprowadzenie ww. zmian wymaga jednak szczegółowej i gruntownej analizy, pozwalającej ustalić, czy umożliwienie kompostowania określonych odpadów z grupy 17, nie zaburzy procesu kompostowania i umożliwi uzyskanie materiału wyjściowego spełniającego warunki do wykorzystania go jako nawóz organiczny, a jeśli tak to pod jakimi warunkami, stawianymi zarówno poddawanyemu odzyskowi odpadom, jak i powstałym w wyniku kompostowania produktom i materiałom.

2. Dopuszczenie do wykorzystania w nowych lub remontowanych obiektach budowlanych komponentów budowlanych zdemontowanych lub pochodzących z „drugiej ręki”, lub uszkodzonych w transporcie, montażu, ale które nie utraciły swoich właściwości.

Definicja odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach) opiera się na znanej od dawna „triadzie”; odpadem jest bowiem każda substancja lub przedmiot, których posiadacz:

- pozbywa się,
- zamierza się pozbyć,
- do pozbycia się jest obowiązany.

W kontekście tak określonej definicji, kluczowe znaczenie należy przypisać pojęciu „pozbycia się” odpadów, jako że odróżnia ono odpady od innych substancji i przedmiotów, takiego statusu nieposiadających. Pojęcie to nie zostało jednak na gruncie obowiązujących przepisów odpadowych zdefiniowane, a więc jego znaczenie winno być odkodowane w oparciu o powszechne rozumienie jego znaczenia, uzupełnione utrwalonym w tym zakresie stanowiskiem orzecznictwa. Analiza orzecznictwa pozwala stwierdzić, że dla klasyfikacji danego przedmiotu, materiału lub substancji jako odpadu przyjmowanych jest szereg kryteriów pozaprawnych, w tym w głównej mierze sposób jego dalszego wykorzystania. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym i poglądami doktryny prawniczej „pozbycie” należy rozumieć jako zmianę sposobu użytkowania danego przedmiotu, niezgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 960/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. II OSK 3379/19, LEX nr 3056334.)



Iceland
Liechtenstein
Norway grants

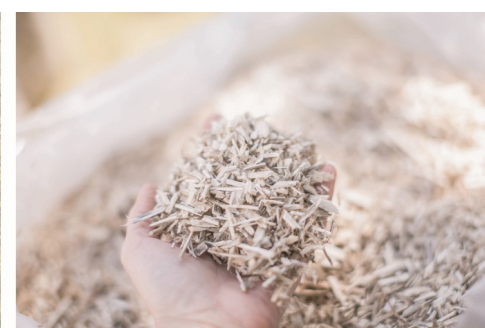
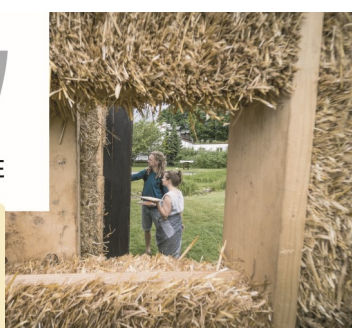
W kontekście powyższego uznać należy, że jeśli dany produkt nadaje się do ponownego użycia zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, nie powinien być kwalifikowany jako odpad, a produkt używany.

Powyższe wydaje się być jednak znacznym uproszczeniem, bowiem w praktyce, w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych rodzi się sporo wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych w kwalifikowaniu materiałów używanych jako produktów bądź odpadów, co z punktu widzenia zbywców i nabywców tego typu materiałów rodzi sporo ryzyk. Należy bowiem wskazać, że przepisy odpadowe, jako odzysk traktują także przygotowanie do ponownego użycia, które obejmuje takie działania jak sprawdzenie, czyszczenie lub naprawa, produktów lub ich części, które wcześniej stały się odpadami, w celu przygotowania ich do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania. A więc także kontrola, testowanie sprawności przyjętego używanego produktu (który w ocenie organu powinien być kwalifikowany jako odpad) czy jego reperacja, renowacja czy regeneracja traktowane jest w kategoriach odzysku z wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi.

Powyższa niejednoznaczność stanowisk, wysokość i znaczna rozpiętość granic, przewidzianych przez ustawodawcę kar finansowych za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o odpadach, w sytuacji błędnego uznania ich za produkty, a także skomplikowana, czasochłonna i kosztowna procedura administracyjna, sprawia że materiały czy produkty, które z powodzeniem mogłyby zostać ponownie użyte, traktowane są jako odpady. W odniesieniu do tego ostatniego czynnika, problemem zdaje się być nie sama konieczność uzyskania wymaganych prawem zezwoleń, ale właśnie związane z tym obciążenia, w tym czasowe i kosztowe.

Celem ograniczenia czasu trwania postępowań administracyjnych zmierzających do wydania wymaganych decyzji administracyjnych mogłoby być przyjęcie regulacji zbliżonej w swoim założeniu do tej przyjętej m.in. w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 195), wprowadzającej odpowiedzialność organu właściwego do wydania odpowiedniego zezwolenia za każdy dzień zwłoki w jego wydaniu. Rozwiązanie to wymaga jednak szczegółowych konsultacji z organami odpowiedzialnymi za wydawanie odpowiednich decyzji administracyjnych, bowiem aktualny stan przedłużających się postępowań często podyktowany jest brakami kadrowymi, czego konsekwencje w postaci wydłużających się postępowań ponoszą wnioskodawcy.

Innym rozwiązaniem prawnym, analogicznie jak w przypadku pierwszej z rekomendacji, mogłoby być objęcie wybranych odpadów budowlanych z grupy 17, poddawanych procesowi przygotowania do ponownego użycia, rozporządzeniem do którego dyspozycję wydania zawiera art. 45 ust.1 pkt 8 ustawy o odpadach, w którym określone zostałyby m.in. warunki takiego odzysku, z jednoczesnym zwolnieniem z obowiązku uzyskiwania zezwolenia na przetwarzanie odpadów.



Iceland
Liechtenstein
Norway grants

Należy również wskazać, że w przepisach określających procedurę uznania produktu lub przedmiotu za produkt uboczny określonych w art. 10 i n. ustawy o odpadach, zawarta została dyspozycja dla ministra właściwego do spraw klimatu do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny dla niektórych przedmiotów lub substancji, w sytuacji gdy takowe nie zostały określone w przepisach wspólnotowych. Rozporządzenie takie nie zostało jednak dotychczas wydane. W tym kontekście zasadne będzie również doprecyzowanie znaczenia lub co najmniej wskazanie mieszczących się w ich zakresie działań, użytych w art. 10 ustawy o odpadach pojęć „procesy produkcyjne” oraz „normalna praktyka przemysłowa”. Objęcie wskazanych w rekomendacji odpadów możliwością uznania ich za produkt uboczny, pozwoliłoby skrócić ścieżkę administracyjną dla produktów faktycznie nadających się do użycia jako pełnowartościowe czy nawet wymagające przeprowadzenia drobnych czynności mieszczących się aktualnie w definicji przygotowania do ponownego użycia, czyli odzysku, produktów.

Warto zwrócić uwagę, że na gruncie przepisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wprowadzone zostało rozwiązanie umożliwiające gminom tworzenie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, którego celem jest wydłużenie użytkowania poszczególnych produktów, przez co ograniczy się ilości odpadów. Jednocześnie ustawodawca nie precyzuje, czy tak określone czynności mają być wykonywane na rzecz właściciela takiego produktu, który to produkt, po wykonaniu ww. czynności ma być mu zwrócony, czy też także w odniesieniu do produktów w takim punkcie pozostawionych celem de facto ich pozbycia się – jednak z zamiarem poddania go odpowiednim czynnościom umożliwiającym jego ponowne użycie przez inny zainteresowany podmiot. Zakładając, że ww. punkty mogą działać również w odniesieniu do produktów, których posiadacz pozostawia je w punkcie naprawy i przygotowania do ponownego użycia, celem ich przekazania innemu zainteresowanemu podmiotowi, analogiczne rozwiązanie mogłoby zostać przyjęte w odniesieniu do innych niż gmina podmiotów. Podmioty te mogłyby być odpowiedzialne za naprawę wskazanych w rekomendacji produktów, z jednoczesnym uzyskaniem odpowiednich deklaracji potwierdzających możliwość bezpiecznego ich wykorzystania zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, z poszanowaniem regulacji wynikających z przepisów odrębnych, w tym przede wszystkim przepisów prawa budowlanego. Działania takie z pewnością przyczyniłyby się do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz ich wpływu na środowisko, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad gospodarki o obiegu zamkniętym.

Warszawa, dnia 30.04.2024 r.