

## O POJĘCIU ODPADÓW W ROZUMIENIU USTAWY Z DNIA 14 GRUDNIA 2012 ROKU

---

DARIA DANECKA

W dniu 23 stycznia 2013 r. doszło do znaczącej zmiany stanu prawnego, dotyczącego gospodarki odpadami. Weszła w życie nowa ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>1</sup>. Została ona uchwalona przede wszystkim w związku z koniecznością implementacji dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy<sup>2</sup>. Termin jej transpozycji upłynął 12 grudnia 2010 roku. Wobec niedostosowania polskiego prawa do przepisów prawa unijnego, Komisja Europejska 26 czerwca 2012 roku wniosła skargę przeciwko Polsce, żądając m.in. nałożenia kary pieniężnej w wysokości 67 314,24 EUR za każdy dzień zwłoki w transpozycji przepisów dyrektywy. Uchwalenie nowej ustawy „uchroniło” Polskę przed tak dotkliwą karą<sup>3</sup>.

Nowa ustawa o odpadach składa się z 253 artykułów. Część jej rozwiązań stanowi powtórzenie przewidzianych ustawą o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 roku<sup>4</sup>. Przedmiotem niniejszego opracowania są rozważania na temat pojęcia odpadów, ponieważ właśnie poprawna identyfikacja „odpadów” ma kluczowe znaczenie i ogromną wartość praktyczną. Tylko wówczas możliwe jest poprawne zastosowanie przepisów prawa regulujących postępowanie z odpadami.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 87, 122. Dalej „u.odp.2012”.

<sup>2</sup> Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3.

<sup>3</sup> Informacje pozyskane ze źródeł internetowych, <http://portalprocesowy.pl/>, dostępny dnia 28 czerwca 2013 r.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628

## 1. EWOLUCJA POJĘCIA „ODPADÓW”

Po raz pierwszy pojęcie „odpad” zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r.<sup>5</sup> Zgodnie z treścią art. 3 pkt 5 odpadami były zużyte przedmioty oraz substancje stałe, a także niebędące ściekami substancje ciekłe, powstające w związku z bytowaniem człowieka lub działalnością gospodarczą, nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały, i uciążliwe dla środowiska. Ówczesna definicja opierała się na dwóch kryteriach „nieprzydatności” i „uciążliwości”. Jak zauważono w nauce, pierwsze kryterium odnosiło się do miejsca lub czasu powstania odpadów, a zamieszczony w definicji wyraz „lub” prowadził do wniosku, że zużyte przedmioty lub substancje były odpadami w znaczeniu prawnym, tylko wówczas, gdy: były nieprzydatne w miejscu i czasie powstania; były nieprzydatne w miejscu powstania, aczkolwiek były przydatne w czasie powstania; bądź były nieprzydatne w czasie powstania, aczkolwiek były przydatne w miejscu powstania. „Wobec tego zużyte przedmioty lub substancje nie były odpadami zawsze i tylko, gdy były przydatne w miejscu i czasie powstania”<sup>6</sup>. W odniesieniu do drugiego kryterium, należy stwierdzić, że definicja odpadów nie wskazywała na określone „uciążliwości”, z czego wynikało, iż każdy odpad był uciążliwy z samego faktu bycia odpadem. Trzeba zważyć na fakt, że kryterium „przydatności” jest zawodne, bowiem jakaś substancja lub przedmiot może okazać się przydatna tylko „raz na jakiś czas”, w pozostałym czasie jest nieprzydatna, zajmuje miejsce. Patrząc przez pryzmat owej definicji powinniśmy uznać daną substancję bądź przedmiot za odpad w czasie jej nieprzydatności. Jak widać, rozwiązanie zamieszczone w wyżej wskazanej ustawie nie umożliwiało identyfikacji odpadów, nie pozwalało na odróżnienie przedmiotów bądź substancji będących odpadami od tych, które nimi nie były.

Przez kilkanaście lat przepisy powyższej ustawy, wraz z rozporządzeniem wykonawczym w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach<sup>7</sup> były jedynymi rozwiązaniami regulującymi postępowania z odpadami. Dopiero ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r.<sup>8</sup>, po raz pierwszy wprowadziła do naszego prawa pojęcie odpadów niebezpiecznych, zdefiniowanych jako odpady, które ze względu na swoje pochodzenie, skład chemiczny, biologiczny, inne właściwości lub okoliczności stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub środowiska przyrodniczego. Objęte one były listą Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>9</sup>.

W trakcie obowiązywania ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 roku Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wydał rozstrzygnięcia, które miały zna-

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r., o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. Nr 3, poz. 6, tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

<sup>6</sup> Zob. W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 21–22.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r., w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach, Dz.U. Nr 24, poz. 91 z późn. zm.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, Dz.U. Nr 40, poz. 183.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 3 sierpnia 1993 r. w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych, Dz.U. Nr 76, poz. 362, objęło 106 rodzajów odpadów.

czący wpływ na przyszłe regulacje ustawowe. Niektóre z nich – ze względu na to, że kształtowały definicję odpadów – zasługują na przytoczenie.

W wyroku z dnia 16 lipca 1985 r., pojawił się problem, czy nadkład zdejmowany w kopalni odkrywkowej jest odpadem. NSA stanął na stanowisku, że: „nadkład zdejmowany przy budowie i eksploatacji kopalni odkrywkowej nie jest odpadem, za który ustala się opłaty zgodnie z art. 86 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska”<sup>10</sup>. Uzasadniając swoje stanowisko, NSA uznał, że nie da się sprecyzować pojęcia odpadu w kategoriach fizycznych, technologicznych i prawnych. Natomiast rozróżnienie wynikające z art. 54 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>11</sup> pozwala na zakwalifikowanie nadkładu zdejmowanego w kopalni odkrywkowej do „innych materiałów uznanych za nieprzydatne do wykorzystania gospodarczego”, a nie do „odpadów”.

Z kolei w wyroku z dnia 7 lipca 1993 r. NSA orzekł w przedmiocie charakteru prawnego tymczasowo składowanych odchodów kurzych. Sąd postawił tezę, zgodnie z którą te same przedmioty lub substancje (również odchody zwierzęce) niekiedy będą mogły być traktowane jako odpady w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, innym razem zaś nie będzie można im nadać takiego charakteru<sup>12</sup>. Jego zdaniem, zasadniczo odpadem w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska również są odchody kur i innych zwierząt gospodarskich, jeżeli nie zostaną wykorzystane w produkcji rolnej w cyklu produkcyjnym. Jednakże w przypadku, kiedy cała „produkcja” odchodów zwierzęcych byłaby wykorzystywana w działalności gospodarczej, tj. produkcji roślinnej, to trudno mówić o odpadach. Bowiem wówczas nawet tymczasowe ich składowanie jest istotą późniejszego ich zużycia jako nawozu i stanowi spełnienie zasad prawidłowej gospodarki.

### 1.1. POJĘCIE ODPADÓW W USTAWIE O ODPADACH Z 1997 ROKU

Ustawa z 1997 r. w art. 3 pkt 1 zdefiniowała odpady jako „wszystkie przedmioty oraz substancje stałe, a także nie będące ściekami substancje ciekłe powstałe w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej lub bytowania człowieka i nieprzydatne w miejscu lub czasie, w którym powstały; za odpady uważa się również osady ściekowe”<sup>13</sup>. Definicja odpadów tak samo jak w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska opierała się na kryterium „nieprzydatności”, jednakże usunięto kryterium „uciążliwości”. Ponadto ustawa wprowadziła odrębną definicję odpadów niebezpiecznych (art. 3 pkt 2) oraz odpadów komunalnych (art. 3 pkt 3). Odpady, zgodnie z art. 6 ust. 1, podlegały klasyfikacji w zależności od źródeł powstawania, stopnia uciążliwości bądź stwarzania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Klasyfikację odpadów, z wyodrębnieniem odpadów niebezpiecznych określał Minister właściwy do spraw środowiska po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 16 lipca 1985 r., III SA 324/84, OSPiKA 1986, z. 7–8, poz. 137.

<sup>11</sup> Art. 54 ust. 1 zakładał, iż: „Odpady, których nie można wykorzystać gospodarczo, likwiduje się lub unieszkodliwia, gromadzi albo wylewa w miejscach wyznaczonych na ten cel w planach zagospodarowania przestrzennego, w sposób zapewniający ochronę środowiska”.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 7 lipca 1993 r., IV SA 1713/92, ONSA 1994, nr 3 poz. 108.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., o odpadach, Dz.U. z 1997 r., Nr 96 poz. 592 z późn. zm.

Na uwagę zasługują także dwa – właściwie sprzeczne ze sobą – stanowiska NSA, wypowiedziane pod rządami omawianej w tym punkcie ustawy. W wyroku z dnia 19 lipca 1999 roku przyjęto, że „uszkodzony pojazd samochodowy może być uznany za odpad (...), jeśli ze względu na zakres i charakter uszkodzeń (stopień zużycia) nie jest możliwe przywrócenie jego stanu technicznego do stanu umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego”<sup>14</sup>. Uzasadniając tę ocenę Sąd przyjął, że „decydujące dla uznania określonego przedmiotu za „odpad” kryterium „nieprzydatności w miejscu lub w czasie” winno być pojmowane w sposób obiektywny”. Z kolei w wyroku z 30 maja 2000 r., NSA stwierdził, że „pojazd który na skutek wypadku nie nadaje się do dalszego wykorzystania i został wycofany z eksploatacji, traktowany być musi jako odpad. Natomiast okoliczność, że pojazd ten, po przeprowadzeniu stosownego remontu i usunięciu uszkodzeń, będzie mógł być ponownie dopuszczony do ruchu i wykorzystania, nie może mieć wpływu na jego kwalifikację prawną jako odpadu przed dokonaniem takiego remontu. Nie wyklucza to jednak obrotu (importu lub eksportu) tego typu odpadami, gdyż odpady te są w świetle prawa traktowane jako towar. Jednakże uwzględniając specyfikę odpadu jako towaru, obrót odpadami poddany został szczególnej reglamentacji prawnej, także ze względu na wymaganie ochrony środowiska”<sup>15</sup>.

## 1.2. POJĘCIE ODPADÓW W USTAWIE O ODPADACH Z 2001 ROKU

Definicja odpadów zamieszczona w art. 3 ust. 1 tej ustawy zakładała, że odpadami są: każda substancję lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany. Jak widać definicja ta nie opierała się już – tak jak do tej pory – na kryterium „nieprzydatności”, lecz na kryterium przynależności do jednej z kategorii określonej w załączniku 1 do ustawy, których jednak posiadacz albo pozbywa się, albo zamierza się pozbyć lub też do których pozbycia się jest obowiązany. Ustawa nawiązywała do dyrektywy ramowej<sup>16</sup>. Jednakże załącznik do ustawy, na który powoływał się ustawodawca, wprawdzie wyliczał kategorię odpadów, lecz to wyliczenie miało charakter otwarty. Świadczyła o tym kategoria Q16, obejmująca wszystko inne nieujęte w kategoriach Q1–Q15. Dokonano tam jedynie klasyfikacji odpadów, co nie znaczyło, że każdy przedmiot bądź substancja spośród wymienionych w tym załączniku zawsze było odpadem. Zatem załącznik ten nie dawał jednoznacznej odpowiedzi na to, co jest odpadem, a co nim nie jest. Przykładowo Rzecznik Generalny Niila Jääskinen w opinii z dnia 18 czerwca 2013 roku w sprawie połączonej C-241/12 i C-242/12, Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV i Belgian Shell, stwierdziła, że wykazy (w załączniku I do dyrektywy 2006/12) mają charakter otwarty oraz „jedynie instrukcyjny, a klasyfikacja odpadów powinna być wywnioskowana w głównej mierze z zachowania posiadaczy oraz znaczenia terminu „usuwać”<sup>17</sup>. Przyjmuje się, że trudności związane z definicją odpadu, wiążą się

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 19 lipca 1999 r., I SA/Ka 2252/98, CBOŚA.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 30 maja 2000 r., I SA/Ka 2268/98, CBOŚA.

<sup>16</sup> Dyrektywa Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 zmieniająca Dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów.

<sup>17</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinen z dnia 18 czerwca 2013 roku w sprawie połączonej C-241/12 i C-242/12, Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV i Belgian Shell, <http://eur-lex>.

z brakiem odpowiedniego kryterium pozwalającego wyróżnić taką kategorię substancji i przedmiotów<sup>18</sup>. Zdaniem W. Radeckiego rozstrzyga o tym termin „**pozbywanie się**”, którego ustawodawca jednak nie zdefiniował. Słowniki definiują czasownik „pozbyć się”, „pozbywać się” jako „oddalić, odsunąć kogoś lub coś od siebie, uwolnić się od kogoś lub czegoś”<sup>19</sup>. Z kolei w innym słowniku znajdujemy wyjaśnienie, że: „Jeśli pozbyliśmy się czegoś niepotrzebnego lub niepożądanego, to zrobiliśmy coś, aby tego nie mieć lub nie odczuwać”<sup>20</sup>. Według W. Radeckiego „pozbycie się” może być działaniem faktycznym, zamierzonym lub nakazanym. Może być ono zgodne z prawem (np. przekazanie do odzysku lub unieszkodliwienia), bądź sprzeczne z prawem i karalne (np. porzucenie w lesie lub podrzucenie sąsiadowi), ale we wszystkich wariantach jest to pozbywanie się w rozumieniu art. 3 ust. 1<sup>21</sup>. Jego zdaniem umieszczenie przedmiotu w pojemniku na odpady, przekazanie (nawet odpłatne) firmie specjalizującej się w odbiorze odpadów albo porzucenie (aczkolwiek jest to nielegalne) są zachowaniami świadczącymi o zamiarze „pozbycia się”. Innymi słowy, przedmiot staje się odpadem, gdy posiadacz nie znajduje dla niego żadnego zastosowania lub nie potrafi go wskazać<sup>22</sup>. Natomiast M. Górski – biorąc pod uwagę ogólne cele postępowania z odpadami – ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – a także na zasady ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>23</sup> – opowiedział się za indywidualizowaniem pojęcia „pozbycia się” przyjmując, że w sytuacji wątpliwości, czy dany przedmiot jest odpadem wskutek zmiany sposobu jego „użytkowania” (w sensie korzystania), a potencjalnie możliwe byłoby negatywne oddziaływanie tego sposobu „użytkowania” na człowieka lub środowisko, należałoby uznać dany przedmiot za odpad. Uznanie takie – jego zdaniem – pozwala na poddanie sposobu „użytkowania” prewencyjnej i bieżącej kontroli, zapewnianej przez konstrukcje ustawy o odpadach i innych ustaw<sup>24</sup>. NSA w wyroku z dnia 9 października 2012 r. powołując poglądy M. Górskiego ustalił znaczenie tego pojęcia, uznając, że „Pozbycie się” rozumiane jest jako przekazanie przedmiotu innemu podmiotowi, który będzie ten przedmiot wykorzystywał w zasadniczo odmienny od pierwotnego sposób. Przy czym, w razie wątpliwości, czy dany przedmiot jest odpadem wskutek zmiany sposobu jego użytkowania, należy mieć na względzie ogólne cele postępowania z odpadami – ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i wobec tego indywidualizować badanie przesłanki ‘pozbycia się’ ze względu na negatywne oddziaływanie tego sposobu użytkowania na człowieka lub środowisko”<sup>25</sup>. Zdaniem Sądu: „przedmiot staje się odpadem, gdy posiadacz nie znajdując dla niego zastosowania

---

europa.eu/. Podobnie: wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>18</sup> J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 51.

<sup>19</sup> E. Sobol (opracowanie), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2005, s. 744.

<sup>20</sup> M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2000, s. 233.

<sup>21</sup> W. Radecki, *Ustawa o odpadach...*

<sup>22</sup> J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 65.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001, Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

<sup>24</sup> M. Górski, *Gospodarowanie odpadami*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski, J.S. Kierzkowska (red.), Bydgoszcz 2006 r., s. 28.

<sup>25</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 2012 r., II OSK 1071/11, LEX nr 1234052. Zob. także: Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., II OSK 960/08, LEX nr 563569; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2009 r., II OSK 1042/08, LEX nr 563532.

pozbywa się go. Może to uczynić legalnie, przez przekazanie do odzysku lub unieszkodliwienia, bądź w sposób nielegalny, porzucając go w dowolnym miejscu. W warunkach konkretnej sprawy kwalifikacja określonego przedmiotu jako odpadu wymaga odrębnej oceny w zakresie przesłanek określonych przepisem art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach<sup>26</sup>. Jednak, w świetle powyższego wyroku NSA, nadal trudno jest ustalić, co jest odpadem. Przykładowo można zastanowić się nad sytuacją, kiedy w danym czasie nie znajdujemy zastosowania dla określonego przedmiotu i pozbywamy się go – jak to określił NSA – w sposób nielegalny, porzucając go w dowolnym miejscu (np. stary gramofon wynosimy na strych, do garażu, bądź do domu babci, ponieważ, na przykład, nie posiadamy płyt winylowych). W świetle wyroku NSA gramofon jest odpadem, ponieważ posiadacz, nie znajdując dla niego zastosowania, porzucił ten przedmiot (przykładowo na strychu, bądź w domu babci). Jednak w momencie zakupu płyt winylowych może postanowić „odzyskać” gramofon i korzystać z niego zgodnie z przeznaczeniem. W tym miejscu należy zastanowić się, czy określony przedmiot może być odpadem niejako „czasowo”, przez określony okres czasu? Ramy tekstu nie pozwalają na rozstrzygnięcie tej kwestii, dlatego ograniczę się do stwierdzenia, że pojęcie „pozbycia się” nie rozstrzyga jednoznacznie o tym, czy dany przedmiot jest odpadem.

Skoro pojęcie „pozbycia się” nie rozstrzyga o tym, co jest odpadem, to jak wobec tego określić, co jest odpadem w przypadku „zamiaru” pozbycia się jakiegoś przedmiotu lub substancji? Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozstrzygał sprawę, w której skarżący będąc właścicielem motocykla (nabytego jako odpad) nie ma zamiaru pozbyć się gołego przedmiotu, lecz zamierza wyremontować motocykl i z niego korzystać zgodnie z przeznaczeniem. Wyrok ten został wydany w wyniku skargi wniesionej przez właściciela motocykla na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, który nałożył na niego – jako odbiorcę odpadu – obowiązek przekazania używanego motocykla do upoważnionej stacji demontażu, ponieważ uznał, na podstawie dokumentacji zgromadzonej w sprawie, że przedmiotowy motocykl jest odpadem. W ocenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przesłanką z art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 roku jest to, że właściciel przedmiotowego pojazdu wyzbył się posiadania tego przedmiotu. Zdaniem skarżącego pojęcie posiadacza – odnosić należy do aktualnego właściciela – posiadacza danego przedmiotu. W ocenie Sądu rozumowanie skarżącego było jednak błędne, ponieważ prowadziłoby do sytuacji, gdy danego przedmiotu nie można byłoby zakwalifikować jako odpadu, mimo że należy on do jednej z kategorii określonych w załączniku nr 1 do ustawy – gdyż obecny jego posiadacz nie miałby zamiaru pozbycia się go. Sąd ten przyjął, że dla rozstrzygnięcia takiej sprawy istotne są intencje nie aktualnego właściciela pojazdu lecz jego poprzednika, który niewątpliwie pozbył się pojazdu przeznaczonego do złomowania, sprzedając rzecz skarżącemu i nakazał postępować z tym motocyklem jak z odpadem<sup>27</sup>. Z wyrokiem tym koresponduje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który stwierdził, że pojęcie odpadu w żadnym przypadku nie może nie obejmować substancji lub przedmiotów możliwych do powtórnego użycia lub recyklingu<sup>28</sup>. Może to jednak oznaczać, że przykładowo puszka czy butelka po spożytym napoju nie będzie odpadem, ponieważ

<sup>26</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 2012 r., II OSK 1071/11, LEX nr 1234052.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wa 1413/07, LEX nr 420281.

<sup>28</sup> Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 28 marca 1990 r., C-359/88 *Postępowanie karne przeciwko E. Zanetti i in.*, Zb. Orz. TE [1990] I-01509, 19, 23, 26, 166.

możliwy jest w tym przypadku recykling. O sytuacji związanej z powyższym wyrokiem Trybunału orzekła NSA, który uznał, że „samochód jako odpad to (...) taki pojazd, którego posiadacz pozbył się i który nie może już być użytkowany w dotychczasowy sposób. A więc jest niezdatny do dalszego poruszania się po drogach ze względu na stopień zużycia oraz zakres i charakter uszkodzeń, a także niemożność przywrócenia jego stanu technicznego do stanu umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego”<sup>29</sup>. Jednakże należy zauważyć, iż zawsze istnieje możliwość przywrócenia pojazdu do stanu umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego. Szczególnie w przypadku, kiedy dany pojazd ma szczególne znaczenie jako pamiątka, bądź też zabytek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 września 2007 r., przyjął, że „o uznaniu danego przedmiotu za odpad w świetle art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (...) decyduje co do zasady wola posiadacza”<sup>30</sup>. Zdaniem tego sądu, obowiązkiem organu orzekającego w sprawie uznania danego przedmiotu bądź substancji za odpad, jest uprawdopodobnienie, w sposób nie budzący wątpliwości, że rzeczywiście taki zamiar przeświecał byłemu właścicielowi lub też, wykazanie na pewne okoliczności sprawy pozwalające organowi uznać dany przedmiot (substancję) za odpad. Sąd ten wskazuje zatem, że o tym, co jest odpadem decyduje wola posiadacza, którą identyfikuje z zamiarem, ewentualnie uznanie organu rozstrzygającego, dążącego do „dochodzenia prawdy obiektywnej” w oparciu o pewne okoliczności.

Z kolei NSA w Warszawie, w wyroku z dnia 19 grudnia 2008 roku, stwierdził, że „kabel energetyczny linii podziemnej, który przestał być wykorzystywany do przesyłu energii elektrycznej i w związku z tym stał się bezużyteczny jest odpadem”<sup>31</sup>. Sąd przyjął więc założenie, zgodnie z którym o tym co jest odpadem decyduje jego użyteczność, a także to czy dany przedmiot może spełniać swoją funkcję. Trzeba wziąć pod uwagę, że wyrok ten został wydany podczas obowiązywania ustawy z 27 kwietnia 2001 roku o odpadach, w której pojęcie odpadu nie opierało się na kryterium „użyteczności” bądź „funkcjonalności” (kryterium takie było brane pod uwagę we wcześniejszej ustawie o odpadach z 1997 r., oraz wcześniejszej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.). Abstrahując od przyjętego przez NSA kryterium, w oparciu o które dokonał on identyfikacji odpadu, należy rozważyć, co w sytuacji, kiedy kabel elektryczny linii podziemnej, ze względu na remont – przebudowę nie jest przez dotychczasowego odbiorcę energii elektrycznej wykorzystywany, ale będzie wykorzystany po zakończeniu remontu. Ponownie pojawia się problem „czasowego” bycia odpadem.

Na koniec tego punktu rozważań należy przytoczyć jeszcze słowa Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, który w opinii z dnia 29 stycznia 2004 r., zauważył, że „Trybunał wysnuł wniosek, że pojęcie odpadów nie może być interpretowane wąsko”<sup>32</sup>. Stwierdził także, że różne państwa członkowskie

---

<sup>29</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 2012 r., II OSK 1071/11, LEX nr 1234052; także wyrok NSA z dnia 19 lipca 1999 r., I SA/Ka 2252/98, OSP 2000/3/39.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2007 r., IV SA/Wa 1081/07, LEX nr 437809.

<sup>31</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2008 r., II OSK 1688/07, LEX nr 530484.

<sup>32</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 29 stycznia 2004 r., Sprawa C-1/03, Ministère public przeciwko Paulowi Van de Wallemu i in.; Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec.



ograniczają pojęcie odpadów do rzeczy ruchomych<sup>33</sup>, lecz zgodnie z postanowieniami opinii „tradycja ustawodawcza niektórych państw członkowskich nie może jednak mieć decydującego znaczenia dla wykładni pojęć prawa wspólnotowego”<sup>34</sup>.

Podsumowując ten wątek rozważań należy stwierdzić, że rozwiązania zamieszczone w ustawie o odpadach z 2001 roku również nie pozwalały na identyfikację odpadów. Składy orzekające, które miały rozstrzygnąć kwestie związane z pojęciem odpadów, orzekały w oparciu o rozmaite kryteria. Jednym razem o tym co jest odpadem decydowało „pozbycie się” przedmiotu (substancji), innym razem „intencja posiadacza”, pojawiały się także stanowiska, zgodnie z którymi przesądza o tym ich „użyteczność”. Wydane zostały również orzeczenia stwierdzające co nie jest odpadem – w przypadku substancji lub przedmiotów możliwych do powtórnego użycia lub recyklingu. Na gruncie tej ustawy nie zostało więc ukształtowane jednolite stanowisko w zakresie pojęcia odpadów, co świadczy niewątpliwie o „niejasności” uregulowań ustawodawcy w tym zakresie.

### 1.3. POJĘCIE ODPADÓW W PRAWODAWSTWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Dyrektywa ramowa<sup>35</sup> zmieniona przez Dyrektywę 91/156/EWG<sup>36</sup> i 91/692/EWG oraz decyzję Komisji 96/350/WE<sup>37</sup> oraz przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1882/2003<sup>38</sup> definiuje odpady jako „wszelkie substancje lub przedmioty należące do kategorii określonych w załączniku I, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub ma obowiązek się pozbyć”. Polski ustawodawca przeniósł wprost zapis dyrektywy ramowej dotyczącej definicji odpadów do ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 roku.

## 2. POJĘCIE ODPADÓW W USTAWIE O ODPADACH Z 2012 ROKU

Pojęcie „odpadu” jest elementem kluczowym z punktu widzenia reżimu prawnego z zakresu gospodarki odpadami, bowiem dopiero zakwalifikowanie substancji lub przedmiotu jako „odpadu” umożliwi zastosowanie przepisów ustawy o odpadach. Definicja odpadów stanowi podstawowy element ochrony europejskiego środowiska naturalnego przed skutkami powstawania odpadów i zarządzania nimi. Przedmioty

---

str. I-4475, pkt 38 i nast. oraz z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 *Palin Granit i Vehmassalon Kansanterveysyön Kuntayhtymän hallitus*, Rec. str. I-3533, pkt 23.

<sup>33</sup> W szczególności Niemcy i Francja; we Włoszech rozgraniczenie to opiera się na wyroku Corte suprema di cassazione z dnia 18 września 2002 r. nr 31011. Inaczej jest w Austrii, gdzie pojęcie odpadów obejmuje wyraźnie rzeczy ruchome, które zetknęły się z ziemią i które pogarszają stan środowiska naturalnego (§ 2 ust. 2 *Abfallwirtschaftsgesetz*, ustawy o gospodarce odpadami).

<sup>34</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 29 stycznia 2004 r., *Sprawa C-1/03, Ministère public przeciwko Paulowi Van de Wallemu i in.*

<sup>35</sup> Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975, str. 39, L 78 z 26.03.1991, str. 32 i L 377 z 23.12.1991, str. 48.

<sup>36</sup> Dyrektywa Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 zmieniająca Dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów.

<sup>37</sup> Tekst pierwotny: OJ L 194 25.07.1975 p. 39.

<sup>38</sup> Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975, str. 39 z późn. zm.



lub substancje określane jako „odpady” podlegają kontroli ze strony wspólnotowego prawodawstwa dotyczącego odpadów, którego celem jest ochrona środowiska, a także życia i zdrowia ludzkiego. W związku z powyższym, rozróżnienie między tym, co jest odpadem, a tym co nim nie jest, ma charakter kluczowy. TSUE podkreślał kilkakrotnie w swoich orzeczeniach, że ustalenie, czy dany materiał jest, czy nie jest odpadem, zależy od określonych okoliczności faktycznych, i że decyzja w tej kwestii powinna być podejmowana przez właściwe organy po indywidualnym rozpatrzeniu każdego przypadku<sup>39</sup>.

Stosownie do art. 3 ust 1 pkt 6 u.odp. 2012 odpadem jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Definicja ta jest powtórzeniem definicji „odpadów” zamieszczonej w art. 3 dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008r<sup>40</sup>. Jak widać w definicji tej zrezygnowano z odwołania się do wzorca, będącego załącznikiem do ustawy (jak w poprzednim uregulowaniu). Dotychczasowe rozważania doprowadziły do wniosku, że nie została sformułowana definicja, która pozwoliłaby jednoznacznie ustalić, co jest odpadem. Powoływano się na różne rozwiązania. Jedni stali na stanowisku, że decyduje o tym „pozbywanie się”, mogące być działaniem faktycznym, zamierzonym, lub nakazanym. Inni opowiadali się za indywidualizowaniem tego pojęcia, polegającym na uznaniu danego przedmiotu bądź substancji za odpad, biorąc pod uwagę ogólne cele postępowania z odpadami. Wyrażony został także pogląd, zgodnie z którym przedmiot

---

<sup>39</sup> Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (trzecia izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Sprawa C-195/05, EUR-lex 62005CJ0195. Jak wywodzi Zbigniew Bukowski, problematyki gospodarki odpadami dotyczy bardzo bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Do najbardziej rozważanych w nim zagadnień należą kwestie terminologiczne, zwłaszcza odnoszące się do pojęcia odpadu. Autor wskazuje na następujące ważniejsze myśli zawarte w orzeczeniach Trybunału:

- narodowa legislacja, w której definicja odpadów wyłącza substancje i przedmioty, które są zdolne do powtórnego wykorzystania, jest niezgodna z prawodawstwem wspólnotowym (wyrok TS z dnia 28 marca 1990 r. C-359/88, publ. ECR 1990/3/I-01509),
- pojęcie odpadu w żadnym przypadku nie może nie obejmować substancji lub przedmiotów możliwych do powtórnego użycia lub recyklingu (sprawa C-442/92),
- odpadami są także materiały podlegające ponownemu gospodarstwu wykorzystaniu, będące przedmiotem transakcji lub wymienione na listach handlowych, nawet gdy zostaną poddane procesom dezaktywacyjnym mającym na celu unieszkodliwienie potencjalnych zagrożeń (wyrok TS z dnia 25 czerwca 1997 r. w połączonych sprawach C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95, publ. ECR 1997/6/I-03561),
- pojęcie odpadu nie wyłącza substancji i przedmiotów, które nadają się do dalszego gospodarczego wykorzystania (wyrok TS z dnia 15 stycznia 2004 r. C-235/02, publ. ECR 2004/1B/I-01005),
- pozostały kamień z wydobycia w kamieniołomach gromadzony na nieokreślony czas w oczekiwaniu na możliwe wykorzystanie musi zostać zakwalifikowany jako odpad, jeżeli jego posiadacz pozbywa się go albo ma zamiar się pozbyć (wyrok TS z dnia 18 kwietnia 2002 r. C-9/00, LEX nr 111886),
- przedmiot poddawany procesom odzysku jest odpadem (wyrok TS z dnia 15 czerwca 2000 r. w połączonych sprawach C-418/97 i C-419/97, LEX nr 82853),
- substancja nie jest wyłączona z definicji odpadu jedynie dlatego, że bezpośrednio lub pośrednio stanowi integralną część procesu produkcji przemysłowej (sprawa C-129/01),
- odpadami nie są wszelkie materiały wymienione w Europejskim katalogu odpadów; o ich zaliczeniu do odpadów decyduje spełnienie przesłanek określonych w definicji odpadu (wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r. C-194/01, publ. ECR 2004/4B/I-04579).

<sup>40</sup> Tak samo: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 marca 2013 r., Sprawa C-358/11, EUR-lex 62011CJ0358.

staje się odpadem, jeżeli posiadacz nie znajdując dla niego zastosowania pozbywa się go. Pojawiło się również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, uznające za odpad przedmiot bezużyteczny, bez konieczności pozbywania się go<sup>41</sup>. Jednakże uważam, że to nie tylko okoliczność „pozbywania się” ma jedynie znaczenie. Ustawodawca przecież wyraźnie wskazał definiując odpady, że nie chodzi tylko o „pozbywanie się”, ale także o „zamiar”, bądź „obowiązek” pozbywania się. O ile nie mamy większych problemów z ustaleniem co jest „odpadem”, w sytuacji owego obowiązku – wynika on z przepisów prawa, o tyle budzić może wątpliwości określenie co jest „odpadem” w przypadku „zamiaru” pozbycia się danego przedmiotu bądź substancji. Tym bardziej, że może nim być każdy przedmiot bądź każda substancja. Wprawdzie pojawiło się stanowisko, zgodnie z którym to organ ma obowiązek uprawdopodobnić w sposób nie budzący wątpliwości, że rzeczywiście dany podmiot miał zamiar pozbycia się danego przedmiotu (substancji) lub też, powinien wykazać na pewne okoliczności sprawy pozwalające organowi uznać dany przedmiot (substancję) za odpad<sup>42</sup>. W świetle powyższego można przyjąć, że każdy przedmiot i każda substancja jest odpadem, bowiem nie mamy jasnych przesłanek pozwalających uprawdopodobnić, bądź też zakwestionować istnienie owego zamiaru. Pojawia się także zagadnienie „czasowości” zamiaru. Jednak aby rozważyć tę kwestię należy na początku określić czym w ogóle jest „zamiar”. Według „Słownika Współczesnego Języka Polskiego”. zamiar „to jest to, co ktoś zamierza zrobić; to intencja zrobienia czegoś; zamiysł, plan, projekt, chęć”<sup>43</sup>. Znanie jest przysłownie, które mówi o tym, że „zamiar czynu nie stanowi”<sup>44</sup>. Pojęcie „zamiaru” nie było do tej pory przedmiotem rozważań doktryny z zakresu prawa ochrony środowiska, ani też orzecznictwa sądów administracyjnych. Jest to natomiast jeden z kluczowych problemów podejmowanych przez doktrynę prawa karnego, dlatego moje rozważania zacznę od przedstawienia stanowiska wyrażanego w piśmiennictwie z tego zakresu. Na zamiar składa się zarówno strona intelektualna (wyobrażenie celu), jak i woluntatywna (dążenie oparte na motywacji osiągnięcia tego celu)<sup>45</sup>. Przyjmuje się, że „nie sposób bowiem dopuścić do umyślnego popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, nie mając zamiaru jego popełnienia (...) zamiar ten musi jeszcze nadto towarzyszyć realizowaniu przez sprawcę zachowania się”<sup>46</sup>. Pojęcie „zamiaru” (z angielskiego: *intention*) najczęściej definiowane jest przez akcentowanie procesu decyzyjnego, „w związku z czym sprawca działa w zamiarze, jeżeli :

- 1) chce postąpić w określony sposób lub wyrządzić daną szkodę;
- 2) jest przekonany o możliwości osiągnięcia opatrzonego celu przez wybrany sposób postępowania;
- 3) podejmuje to działanie w wyniku – a przynajmniej w części wyniku – pragnienia (*desire*) określonego postępowania lub wyrządzenia szkody, lub swojego przekonania (*belief*) o możliwości osiągnięcia celu przez wybrany sposób postępowania”<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., II OSK 1688/07, CBOSA.

<sup>42</sup> Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2011 r., IV SA/Wa 747/11, CBOSA.

<sup>43</sup> B. Dunaj (red.), *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, t. V, Kraków.

<sup>44</sup> S. Skorupka (red.), *Słownik Frazeologiczny Języka Polskiego*, Warszawa 1985.

<sup>45</sup> T. Dukiet-Nagórska, *Prawo karne Część ogólna, szczególna i wojskowa*, Warszawa 2010, s. 100.

<sup>46</sup> Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2012 r., s. 146.

<sup>47</sup> M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–31*, t. I, Warszawa 2011, s. 386.

Powyższa definicja nawiązuje do instytucji usiłowania popełnienia przestępstwa i zawartej w niej treści psychicznej. Uważam, że powyższą definicję możemy próbować odnieść do pojęcia odpadów. Jednakże w tym przypadku ustawodawca „zamiar” w definicji odpadów potraktował jako osobną „możliwość”, bowiem nie uzależnił on „zamiaru pozbycia się” od czynności faktycznej w postaci rzeczywistego „pozbycia się” określonego przedmiotu czy substancji. Więc należy przyjąć, że sam zamiar podmiotu będzie przesądzał o tym, co jest odpadem. Jednak zamiar – jak już wyżej wskazano – jest pojęciem związanym z psychiką człowieka. W prawie karnym wykazanie zamiaru może nastąpić albo poprzez analizę całokształtu okoliczności przedmiotowych oraz momentów podmiotowych i przybrać postać oceny, że zachodzi zamiar; albo można go wykazać, uprawdopodobniając wolę sprawcy przez ustalenie szczególnych cech osobowościowych lub charakterystykę jego postawy<sup>48</sup>. Treść tego pojęcia jest wyznaczona wolą sprawcy, która zawsze powinna być rekonstruowana w kontekście konkretnych wymogów ustawowych<sup>49</sup>. To wola może ulec przeobrażeniom<sup>50</sup>. Trzeba jednak zwrócić uwagę na najistotniejszą rzecz odróżniającą „zamiar” w prawie karnym od „zamiaru” w definicji odpadów. W przypadku prawa karnego „zamiar” jest określany już po popełnieniu czynu (bez względu na to, czy nastąpił skutek jaki chciano osiągnąć, czy też nie), natomiast w definicji odpadu określenie tego zamiaru ma nastąpić w „oderwaniu” od konkretnego czynu, decydujące ma być samo już zamierzenie. Jak wobec tego ustalić, co jest odpadem w odniesieniu do „zamiaru pozbycia się” określonego przedmiotu lub substancji? Ma decydować o tym już sama „chęć”, „pragnienie” czy „przekonanie” dotyczące pozbycia się. Jest to jednak uczucie, pewien stan psychiczny człowieka, który może ulec różnorodnym przeobrażeniom. W świetle powyższej argumentacji status „odpadu” może uzyskać każdy przedmiot bądź substancja, której w przyszłości chcemy się pozbyć. Nie jest zatem racjonalne stanowisko Rzecznika Generalnego TSUE wyrażone w opinii z dnia 13 grudnia 2012 roku<sup>51</sup>, zgodnie z którym „punktem wyjścia Trybunału jest przekonanie, że status odpadu trwa dopóty, dopóki posiadacz pozbywa się danej rzeczy, zamierza lub ma obowiązek się jej pozbyć zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 dyrektywy w sprawie odpadów<sup>52</sup>. To pojęcie odpadów należy interpretować w świetle celów dyrektywy w sprawie odpadów, które zgodnie z jej motywem 6 polegają na zmniejszeniu negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia ludzkiego i środowiska, a także w świetle art. 191 ust. 2 TUE, zgodnie z którym polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony i opiera się w szczególności na zasadach ostrożności

<sup>48</sup> Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2004 r., IV KK 276/03, OSNwSK 2004, Nr 1, poz. 29; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2002 r., V KKN 401/01, Prok. I Pr.-wkł, 2003 r., Nr 1, poz. 6, wyrok siedmioosobowego składu Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 1977 r., VI KRN 14/77, OSNKW 1978 r., z. 4-5, poz. 43.

<sup>49</sup> M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część ogólna*..., s. 611.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 612.

<sup>51</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 13 grudnia 2012 r., Sprawa C-358/11, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri – vastualue*, opinia pochodzi ze strony <http://curia.europa.eu>.

<sup>52</sup> Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec. s. I-4475, pkt 94; z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 *Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, Rec. s. I-3533, pkt 46, orzeczenia pochodzi ze strony <http://curia.europa.eu>.

oraz działania zapobiegawczego. W konsekwencji pojęcie odpadu należy interpretować szeroko<sup>53</sup>. Biorąc pod uwagę rozważania poświęcone pojęciu „zamiaru”, przyjęcie takiego stanowiska w sprawie pojęcia może prowadzić do absurdalnych skutków. W konsekwencji bowiem, wszystko co aktualnie posiadamy, a co chcielibyśmy w przyszłości „wymienić” na nowe, powinno zostać uznane za odpad i w związku z tym należałoby postępować z takimi przedmiotami bądź substancjami zgodnie z zasadami gospodarowania odpadami oraz podlegać takiemu nadzorowi i kontroli, jakiej podlegają przedmioty, których posiadacze faktycznie się pozbyli. Co więcej, należy zwrócić uwagę na fakt, iż odpadami mogą być uznane przedmioty, których posiadacz pomimo zamiaru pozbycia się, ciągle używa. TSUE w wyroku z dnia 1 marca 2007 r., orzekł, że „system nadzoru i gospodarowania powinien bowiem obejmować wszystkie przedmioty i substancje usuwane przez ich posiadaczy, nawet jeżeli mają wartość handlową i są gromadzone zarobkowo w celu przetworzenia, odzyskiwania lub ponownego wykorzystywania”<sup>54</sup>. Trybunał swoim wyrokiem objął jedynie przedmioty i substancje, które zostały usunięte przez posiadaczy.

### 3. ODPAD A PRODUKT UBOCZNY

Prawodawca w art. 10 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku uregulował pojęcie „produktu ubocznego”. Przepis ten stanowi, że „przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli 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 przepisu wynika po pierwsze, że produkt uboczny nie jest odpadem, więc stanowi nową kategorię. W związku z tym, nie będzie on objęty regulacjami związanymi z postępowaniem z odpadami oraz systemem gospodarowania nimi. Po drugie, ustawa-

---

<sup>53</sup> Wyżej wymienione w przypisie wyroki Trybunału Sprawiedliwości: w sprawie ARCO Chemie Nederland i in., pkt 36–40; w sprawie Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, pkt 23; wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 38 i nast., orzeczenia pochodzą ze strony <http://curia.europa.eu>. Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 29 stycznia 2004 r., Sprawa C-1/03, Ministère public przeciwko Paulowi Van de Wallemu i in.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 marca 2007 r., w sprawie C-176/05, orzeczenie pochodzi ze strony <http://curia.europa.eu>.

dawca wskazuje, że to uznanie danego organu decyduje o tym, czy mamy do czynienia z produktem ubocznym, tak więc skoro mamy do czynienia z uznaniem, to organ będzie miał wybór jednego ze sposobów działania przewidzianych w przepisach prawa<sup>55</sup> – może uznać dany przedmiot lub substancję za produkt uboczny, bądź nie. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 4 u. odp. 2012: „uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji”. Uznanie to uprawnienie administracji do kształtowania skutków prawnych w danej sprawie w ramach swobody pozostawionej organowi przez przepisy prawa materialnego i w ramach obowiązujących reguł proceduralnych<sup>56</sup>. Art. 11 ust. 6 wskazuje, że „minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe kryteria dotyczące uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, kierując się względami ochrony środowiska, życia lub zdrowia ludzi”. Ponadto zwrócić należy uwagę na to, że skoro kontrola granic uznania administracyjnego polega na zbadaniu przez sąd, czy organ dopełnił wszystkich obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>57</sup>, nie obejmuje zaś kwestii jej zasadności i celowości<sup>58</sup>, wobec czego trudno będzie taką decyzję uchylić. Wreszcie po trzecie, należy zauważyć, iż aby dany przedmiot lub substancja mógł zostać uznany za produkt uboczny musi łącznie spełnić warunki wskazane w art. 10 ustawy. Oznacza to, że niespełnienie któregokolwiek z nich, skutkować będzie brakiem możliwości uznania za produkt uboczny. Jednakże przesłanki te nie zostały jasno określone. Zawierają bowiem zwroty niedookreślone, takie jak: „**pewność**” dalszego wykorzystywania, „**normalna** praktyka przemysłowa”, „**integralna** część procesu produkcyjnego”, czy też „spełniają **wszystkie istotne** wymagania”, które z kolei prowadzą do konieczności dokonywania ocen przez organ wydający opinię i ustalania skutków prawnych zgodnie z tymi ocenami<sup>59</sup>.

W dniu 27 marca 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach<sup>60</sup> stwierdził, iż zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r., o podatku akcyzowym<sup>61</sup>, za tytoń do palenia uznaje się: „**odpady** tytoniowe **będące** pozostałościami liści tytoniu i **produktami ubocznymi** uzyskanymi podczas przetwarzania tytoniu lub produkcji

<sup>55</sup> Zob. I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992, z. 10, s. 37. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 V 2008, I SA/Gd 1097/07, LEX nr 469674. Por.: Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 IX 2000, I SA 945/00, LEX nr 79608. J. Lang, J. Służewski (red.), M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 201

<sup>56</sup> H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1980, s. 86–89; K. Redeker, H.J. von Oertzen, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Stuttgart–Berlin–Köln–Meinz 1981, s. 587.

<sup>57</sup> Podkreślić jednak należy, że użycie przez ustawodawcę pojęcia „uznanie” nie oznacza, że chodzi o konstrukcję teoretyczną „uznania administracyjnego”.

<sup>58</sup> J. Lang, J. Służewski (red.), M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo...*, s. 201. Zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 V 2008, I SA/Gd 1097/07, LEX nr 469674, gdzie przyjęto, że *Kontroli sądowej nie podlega uznanie administracyjne samo w sobie, lecz kwestia, czy decyzja została podjęta zgodnie z podstawowymi regułami postępowania administracyjnego, a w szczególności, czy wydano ją w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz czy ocena tego materiału została dokonana zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, czy też zawiera elementy dowolności*.

<sup>59</sup> Zob. J. Nowacki, *O przepisach zawierających klauzule generalne*, [w:] *Prawo i polityka*, K. Opałek, F. Ryszka, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1988, s. 90.

<sup>60</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 marca 2013 r., I SA/Ke 67/13, CBOSA; orzeczenie niepramocne, przytaczam ze względu na aktualność w odniesieniu do nowej ustawy o odpadach.

<sup>61</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 108, poz. 626 ze zm.

wyrobów tytoniowych, oddane do sprzedaży detalicznej, niebędące papierosami, cygarami lub cygaretkami, a nadające się do palenia”. W świetle tego orzeczenia należy zauważyć, iż organ w drodze decyzji uznaje, co jest tytoniem, jednak uwagę zwraca treść przytoczonego przepisu, jakoby odpady były produktami ubocznymi, które co więcej – korzystając z terminologii NSA – są „użyteczne”<sup>62</sup>. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że traktowanie jako oddzielnych kategorii odpadów i produktów ubocznych w praktyce będzie „kłopotliwe”, ponieważ nie zostały jasno określone kryteria przesądzające o tym czy dany produkt bądź substancja jest produktem ubocznym, czy też odpadem.

Rozmiary tekstu nie pozwalają na omówienie wszystkich problemów związanych z „produktami ubocznymi”. Jednak konkludując należy stwierdzić, że w świetle dotychczasowych rozważań, zarówno tych dotyczących odpadów, jak i produktów ubocznych pojawiają się podobne problemy. Zarówno pojęcie „odpadów” jak i „produktu ubocznego” nie zostało jasno sformułowane przez ustawodawcę, co rodzić może wątpliwości w przypadku określania danego przedmiotu lub substancji jako odpadu bądź produktu ubocznego. Z tą różnicą, że w przypadku produktów ubocznych ustawodawca wskazał, iż jest to decyzja uznaniowa, natomiast w odniesieniu do odpadów – nie. W uzasadnieniu do u. odp. 2012<sup>63</sup> wskazano, że brzmienie definicji odpadów wynika bezpośrednio z dyrektywy 2008/98/WE, zbieżnej z brzmieniem ustawy o odpadach z 2001r., która stanowiła transpozycję wcześniejszej dyrektywy 2006/12/WE w sprawie odpadów. Założono również, iż pojęcie odpadów będzie w podobny sposób interpretowane. Jednak przy kwestii interpretacji zwrócono uwagę na to, że pojawia się nowy instrument w postaci produktu ubocznego oraz możliwość utraty przez niektóre strumienie odpadów statusu odpadów. Ustawodawca przy okazji tworzenia nowej ustawy o odpadach, pomimo wcześniej istniejących wątpliwości dotyczących definicji odpadów, nie starał się tak sformułować tego pojęcia tak, by było możliwe rozróżnienie odpadów od innych przedmiotów lub substancji.

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Jak wynika z niniejszego artykułu, pomimo bogatego orzecznictwa, zarówno sądów polskich, jak również TSUE, nie zostało wypracowane jednolite stanowisko, rozstrzygające o pojęciu odpadów. Pojęcie to ma kluczowe znaczenie, bowiem przedmioty lub substancje, które zostaną uznane za odpady, podlegają kontroli sądowej. Ponadto to właśnie do odpadów odnoszą się wszystkie przepisy związane z gospodarką odpadami. W przypadku, kiedy nie możemy dokonać identyfikacji odpadów, owe przepisy nie mogą znaleźć zastosowania. Z analizy orzecznictwa oraz piśmiennictwa można sformułować wniosek, że zarówno autorzy publikacji zajmujący się tematyką związaną z ustawą o odpadach, w tym gospodarką odpadami, jak również organy wydające rozstrzygnięcie w tym przedmiocie mają problem z określeniem co jest odpadem. Jeden z teoretyków i filozofów prawa XX wieku, Lon Luvois Fuller, wyraził pewne

<sup>62</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., II OSK 1688/07, CBOSA.

<sup>63</sup> Zob. Druk sejmowy nr 456, <http://www.sejm.gov.pl>.



sposzczenie, które moim zdaniem tłumaczy postępowanie organów wydających rozstrzygnięcia. Jak zauważył, „prawo może, ze względu na jego instrumentalny charakter sprawiać wrażenie najbardziej jałowej z nauk. Przeraza możliwością przystosowania się; oczekuje w ciągłej gotowości, by móc obsłużyć wszystkich przychodzących, okazujących właściwe dokumenty”<sup>64</sup>. Wobec konieczności wydania rozstrzygnięcia organy te najczęściej orzekają według własnego uznania. Raz o uznaniu za odpady określonych przedmiotów i substancji decyduje „wola posiadacza”, innym razem „użyteczność”, „możliwość powtórnego użycia lub recyklingu”, „cele ustawy o odpadach, bądź dyrektywy w sprawie odpadów”. Jednak moim zdaniem powyższe spostrzeżenia nie wyjaśniają istoty tego pojęcia, co więcej w moim przekonaniu – obecna definicja odpadów nie pozwala na sformułowanie jasnych kryteriów pozwalających na zakwalifikowanie danego przedmiotu czy substancji w kategorii odpadów, ponieważ ustawodawca posłużył się pojęciem „zamiaru”, którego bez określonego zachowania się podmiotu, uzewnętrzniającego owy zamiar wyznaczyć się nie da. W świetle powyższego należy dojść do wniosku, iż zwrot: „zamierza się pozbyć” użyty przez ustawodawcę w ustawie o odpadach jest zbędny.

Pozostaje również kwestia rozróżnienia „odpadów” od „produktów ubocznych. Jak zostało powiedziane w niniejszym tekście, traktowanie odpadów i produktów ubocznych jako oddzielnych kategorii będzie „kłopotliwe”, z uwagi na niejasno określone kryteria przesądzające o kwalifikacji danego produktu (substancji) jako produktu ubocznego, bądź też odpadu. Konkludując więc ten wątek rozważań, można powiedzieć, iż zarówno w odniesieniu do odpadów, jak i produktów ubocznych pojawiają się podobne problemy. A przecież dopiero poprawna kwalifikacja pozwala na zastosowanie bądź przepisów odnoszących się do odpadów, bądź przepisów dotyczących produktów ubocznych.

## BIBLIOGRAFIA

- Bańko M. (red.), *Inny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2000.
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992.
- Dukiet-Nagórska T., *Prawo karne Część ogólna, szczególna i wojskowa*, Warszawa 2010.
- Dunaj B. (red.), *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, t. V, Kraków.
- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3.
- Dyrektywa Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 zmieniająca Dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów.
- Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975, str. 39, L 78 z 26.03.1991, str. 32 i L 377 z 23.12.1991.
- Fuller L.L., *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 11.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski, J.S. Kierkowska (red.), Bydgoszcz 2006.
- Jerzmański J. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002.

<sup>64</sup> L.L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993 r., s. 11.



- Królikowski M., Zawłocki R., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–31*, t. I, Warszawa 2011.
- Lang J., Służewski J. (red.), Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1980, s. 86–89.
- Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Nowacki J., *O przepisach zawierających klauzule generalne*, [w:] *Prawo i polityka*, K. Opałek, F. Ryszka, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1988.
- Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 29 stycznia 2004 r., Sprawa C-1/03, Ministère public przeciwko Paulowi Van de Wallemu i in., <http://curia.europa.eu>.
- Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 13 grudnia 2012 r., Sprawa C-358/11, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri –vastuualue, <http://curia.europa.eu>.
- Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena z dnia 18 czerwca 2013 roku w sprawie połączonej C-241/12 i C-242/12, Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV i Belgian Shell, <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Pohl Ł., *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Redeker K., von Oertzen H.J., *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Stuttgart–Berlin–Köln–Meinz 1981.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r., w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach, Dz.U. Nr 24, poz. 91 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 3 sierpnia 1993 r. w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych, Dz.U. Nr 76, poz. 362, objęło 106 rodzajów odpadów.
- Skorupka S. (red.), *Słownik Frazeologiczny Języka Polskiego*, Warszawa 1985.
- Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r., o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. Nr 3, poz. 6, tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, Dz.U. Nr 40, poz. 183.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., o odpadach, Dz.U. z 1997 r. Nr 96, poz. 592 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001, Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r., o podatku akcyzowym Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.
- Wyrok NSA z dnia 16 lipca 1985 r., III SA 324/84, OSPiKA 1986, z. 7–8, poz. 137.
- Wyrok NSA z dnia 7 lipca 1993 r., IV SA 1713/92, ONSA 1994, nr 3 poz. 108.
- Wyrok NSA z dnia 19 lipca 1999 r., I SA/Ka 2252/98, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 30 maja 2000 r., I SA/Ka 2268/98, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 26 września 2000, I SA 945/00, LEX nr 79608.
- Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., II OSK 1688/07, LEX nr 530484.
- Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., II OSK 960/08, LEX nr 563569.
- Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2009 r., II OSK 1042/08, LEX nr 563532.
- Wyrok NSA z dnia 9 października 2012 r., II OSK 1071/11, LEX nr 1234052.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2004 r., IV KK 276/03, OSNwSK 2004, Nr 1, poz. 29.

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2002 r., V KKN 401/01, Prok. I Pr.-wkł, 2003 r., Nr 1, poz. 6.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 1977 r., VI KRN 14/77, OSNKW 1978 r., z. 4–5, poz. 43.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (trzecia izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Sprawa C-195/05, EUR-lex 62005CJ0195.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 28 marca 1990 r., C-359/88 Postępowanie karne przeciwko E. Zanetti i in., Zb. Orz. TE [1990] I-01509, 19, 23, 26, 166.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec. str. I-4475, pkt 38 i nast.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 Palin Granit i Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän hallitus, Rec. str. I-3533, pkt 23.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 53, <http://curia.europa.eu>.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 marca 1990 r. C-359/88, publ. ECR 1990/3/I-01509.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1997 r. w połączonych sprawach C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95, publ. ECR 1997/6/I-03561.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2004 r. C-235/02, publ. ECR 2004/1B/I-01005.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 kwietnia 2002 r. C-9/00, LEX nr 111886.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2000 r. w połączonych sprawach C-418/97 i C-419/97, LEX nr 82853.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r. C-194/01, publ. ECR 2004/4B/I-04579.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 marca 2013 r., Sprawa C-358/11, EUR-lex 62011CJ0358.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 ARCO Chemie Nederland i in., Rec. s. I-4475, pkt 94, <http://curia.europa.eu>.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Rec. s. I-3533, pkt 46, <http://curia.europa.eu>.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 marca 2007 r., w sprawie C-176/05, <http://curia.europa.eu>.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2007 r., IV SA/Wa 1081/07, LEX nr 437809.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 października 2007 r., IV SA/Wa 1413/07, LEX nr 420281.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 maja 2008, I SA/Gd 1097/07, LEX nr 469674.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2011 r., IV SA/Wa 747/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 marca 2013 r., I SA/Ke 67/13, CBOSA.

## O POJĘCIU ODPADÓW W ROZUMIENIU USTAWY Z DNIA 14 GRUDNIA 2012 ROKU

### Streszczenie

Artykuł ma na celu wskazanie problemów związanych z pojęciem odpadów w świetle ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach. W tekście przeprowadzona została analiza orzecznictwa sądów polskich, Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a także doktryny.

Wskazano, iż problem definicji „odpadów” ma kluczowe znaczenie nie tylko ze względu na to, że przedmioty lub substancje, które zostaną uznane za odpady, podlegają kontroli sądowej, ale także dlatego, że właśnie do odpadów odnoszą się wszystkie przepisy związane z gospodarką odpadami. W przypadku, kiedy nie możemy zidentyfikować odpadów, owe przepisy nie mogą znaleźć zastosowania. Rozważania podjęte w artykule pozwoliły na sformułowanie wniosków zarówno *de lege lata* jak również *de lege ferenda*. Obecna definicja odpadów – ze względu na to, że ustawodawca posłużył się pojęciem „zamiaru”, którego bez określonego zachowania się podmiotu, uzewnętrzniającego ów zamiar wyznaczyć się nie da – nie pozwala na sformułowanie jasnych kryteriów pozwalających na zakwalifikowanie danego przedmiotu czy substancji w kategorii odpadów. W tekście wyrażony został pogląd, iż zwrot: „zamierza się pozbyć” użyty przez ustawodawcę w ustawie o odpadach jest zbędny. W artykule podjęto także analizę kwestii rozróżnienia „odpadów” od „produktów ubocznych”. Konkluzja doprowadziła do stwierdzenia, że zarówno w odniesieniu do odpadów, jak i produktów ubocznych pojawiają się podobne problemy z uwagi na niejasno określone kryteria przesądzające o kwalifikacji danego produktu (substancji) jako produktu ubocznego, bądź też odpadu.

Słowa kluczowe: *odpady, gospodarka odpadami, produkt uboczny, prawodawstwo Unii Europejskiej*

## ON THE CONCEPT OF WASTE UNDER THE ACT OF 14 DECEMBER 2012

### Summary

The article aims to highlight the issues connected with the concept of waste in the light of the Act of 14 December 2012 on waste. It analyses the judgements of Polish courts, the Court of Justice of the European Union and the doctrine. It is pointed out that the definition of waste is of key importance not only because objects and substances treated as waste are subject to court control but also because all the regulations on waste management are applicable to waste. In case we cannot identify waste the regulations cannot be applied. The discussion undertaken in the article allowed for drawing conclusions both *de lege lata* and *de lege ferenda*. The present definition of waste does not allow for formulating clear criteria classifying a given object or substance in waste categories because the legislator used a term “intent”, which cannot be determined without a specified behaviour of a subject demonstrating that intent. The author presents an opinion that a phrase “intends to dispose of” used by the legislator is useless. The article also presents an analysis of the issue of differentiating between “waste” and “by-products”. The conclusion is that in case of both waste and by-products there are similar problems because of unclear criteria for classifying a product (substance) as a by-product or waste.

Key words: *waste, waste management, by-product, European Union legislation*