

ANNA HAŁADYJ

UZNANIE PRODUKTU UBOCZNEGO POCHODZENIA ZWIERZĘCEGO ZA ODPAD – KRYTERIA I SKUTKI*

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Ustawa o odpadach¹ definiuje odpady jako „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”, wobec tak zdefiniowanego zakresu przedmiotowego wskazując jednak katalog wyłączeń. Zgodnie z art. 2 u.o. jej przepisów nie stosuje się m.in. do określonych emisji (gazy i pyły oraz ścieki) lub materialnych substancji (biomasa, masy skalne), jak również innych komponentów środowiska (gleby) oraz nieruchomości budynkowych, a także określonych kategorii odpadów (odpady wydobywcze, odpady promieniotwórcze, zwłoki zwierząt). Uzasadnieniem tych wyłączeń jest albo konieczność dokonania delimitacji zakresu regulacji przedmiotowej (emisje gazów i pyłów mieszczą się bowiem w potocznym rozumieniu w definicji odpadu, ale są podporządkowane regulacjom tzw. prawa emisyjnego), albo potrzeba traktowania danego efektu działalności (masy skalne, niezanieczyszczona gleba, biomasa) jako zasobu podlegającego dalszemu wykorzystaniu, co jest uzasadnione koncepcją gospodarki o obiegu zamkniętym². W innych przypadkach uzasadnienie

Dr hab. ANNA HAŁADYJ, prof. KUL – Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ul. Spokojna 1, 20-74 Lublin; e-mail: anna.haladyj@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8827-3657>

* Stan prawny opracowania na dzień 1 lipca 2019 r.

¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2019 r., poz. 701 z późn. zm. [dalej cyt. u.o.].

² Więcej zob. Z. BUKOWSKI, *Działania Unii Europejskiej na przełomie 2016 i 2017 roku dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym w zakresie gospodarki odpadami*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Zagadnienia prawne i techniczne*, red. S. Zabawa, Poznań: Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski 2017, s. 19-29 oraz Komunikat

tych wyłączeń stanowią powody związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (materiały wybuchowe) lub sanitarno-weterynaryjnego (wybrane produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego). Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie te substancje i zasoby oraz przedmioty materialne są odpadami w rozumieniu ustawy, za czym „przemawia także argument z zakresu logiki elementarnej, ponieważ stwierdzenie, że przepisów ustawy o odpadach nie stosuje się do tego, co odpadem nie jest, byłoby pozbawione sensu”³. W. Radecki stanowczo stwierdza także, że „regulacja art. 2 ma sens przy założeniu, że wymienione w nim substancje lub przedmioty są odpadami, ale z takich czy innych powodów bądź przy spełnieniu określonych warunków nie stosuje się do nich ustawy o odpadach, wobec czego jeżeli te warunki nie zostały spełnione, do substancji lub przedmiotów określonych w art. 2 stosuje się przepisy ustawy o odpadach”.

Na tym tle najtrudniejszy do jednoznacznego zakwalifikowania jest materiał stanowiący produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego [dalej: PUPZ], który stanowi (lub nie) odpad w zależności od jego zakwalifikowania (do jednej z trzech kategorii) i przeznaczenia do procesu dalszego postępowania z nim. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 9 u.o. przepisów tej ustawy nie stosuje się do: „9) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym produktów przetworzonych, objętych rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009, z wyjątkiem tych, które są odpadami przewidzianymi do składowania na składowisku odpadów albo do przekształcania termicznego lub do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni, zgodnie z tym rozporządzeniem”. Stanowi on powtórzenie art. 2 ust. 2 lit. c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁴, określającego, że z zakresu przedmiotowego zastosowania tej dyrektywy wyłączone są „produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, w tym produkty przetworzone objęte rozporządzeniem (WE) nr 1774/2002, z wyjątkiem tych, które są przewidziane do przekształcania termicznego, składowania na składowisku lub do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni” (w obecnej chwili zastąpiło je rozporządzenie 1069/2009⁵).

Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów” dla Europy*, COM/2014/0398 final.

³ W. RADECKI, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2016, LEX nr 10483.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. U. UE L 312, 22.11.2008, s. 3-30.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego), Dz. U. UE L 300, 14.11.2009, s. 1-33.

Na tym tle podkreślić należy, że właściwe zakwalifikowanie odpadu (jak również rezygnacja z uznania danej substancji za odpad) spoczywa na jego posiadaczu (wytwórcy pierwotnym), a jej wynik przekłada się na konieczność spełniania określonych wymogów w kontekście dalszego postępowania, obejmującego: przechowywanie (magazynowanie), transport oraz inne wymogi formalne w postaci uzyskania wpisu do właściwego rejestru, prowadzenia stosownej dokumentacji, itp. Dlatego celem niniejszego opracowania czynię odpowiedź na pytanie o sposoby, kryteria i skutki kwalifikacji PUPZ jako odpadów, a także i skutki tej kwalifikacji w obszarze wymogów dotyczących transportu i unieszkodliwiania bądź przetwarzania tych substancji.

1. POJĘCIE PUPZ

Pojęcie „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” stanowi szeroką kategorię pojęciową, regulowaną od kilkunastu lat rozporządzeniami UE, a więc aktami obowiązującymi wprost. Pierwszą regulację o skutku powszechnym i bezpośrednim odnoszącą się do tej materii (Rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi⁶) przyjęto w UE na tle choroby BSE oraz konieczności zaprzestania karmienia zwierząt białkami pochodzącymi z części zwierząt tego samego gatunku stanowiących ryzyko rozprzestrzeniania się tej choroby (punkty 6 i 7 preambuły), więc mieściło się zarówno w regulacjach dotyczących prawa sanitarno-weterynaryjnego, jak i prawa żywnościowego. Wzmiankowane rozporządzenie objęło swoim zakresem następujące produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego: całe tusze, części zwierząt lub produkty pochodzenia zwierzęcego nie przeznaczone do spożycia przez ludzi, obejmujące przede wszystkim: komórki jajowe, zarodki i nasienie, skóry i skórki, wełnę, sierść, kopyta i rogi, zawartość przewodu pokarmowego, pozostałe wnętrzności, itp. W rozporządzeniu przyjęto płynące z zasady przezorności założenie⁷ o poddaniu szczególnym wymaganiom zasad wprowadzania na rynek niektórych PUPZ, dzieląc surowiec pochodzenia zwierzęcego na 3 kategorie, w zależności od źródła pochodzenia. Do kategorii 1 zaliczono zwierzęta ubite lub padłe w przypadku zagrożenia BSE lub innych

⁶ Dz. Urz. L 273, 10.10.2002, s. 1-95, niepubl.

⁷ Komisja Europejska przyjęła, że zasada przezorności powinna być powoływana w sytuacji, gdy określony fenomen, proces lub produkt mają niebezpieczne skutki, których ryzyka nie można określić z wystarczającą precyzją. Więcej zob. Komunikat Komisji dotyczący stosowania zasady ostrożności, COM (2000)1 final, z dnia 2 lutego 2000 r.

chorób, w tym zarówno zwierzęta hodowlane, dzikie i cyrkowe (tzw. materiał szczególnego ryzyka); kategorię 2 stanowiły obornik i zawartość przewodu pokarmowego zwierząt ubitych oraz produkty pochodzenia zwierzęcego zawierające pozostałości leków weterynaryjnych, a także wszystkie surowce zwierzęce gromadzone podczas oczyszczania ścieków z rzeźni; natomiast w kategorii 3 mieściły się części zwierząt po uboju, w tym skóry i skórki, kopyta i rogi, szczecina i pióra oraz krew niektórych zwierząt (innych niż przeżuwacze), surowe mleko, kości i skwarki, wycofane środki spożywcze pochodzenia zwierzęcego oraz muszle i resztki rybne, jak również resztki jaj, które nadają się do spożycia przez ludzi zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym, ale nie przeznaczone do spożycia przez ludzi ze względów handlowych, lub w wyniku problemów spowodowanych błędami powstałymi podczas produkcji, pakowania, itp., albo które zostały odrzucone jako nie nadające się do spożycia przez ludzi, ale nie są noszące znamion chorób przenoszonych na ludzi i zwierzęta. Pozostając wyłącznie przy kwalifikowaniu PUPZ w rozporządzeniu 1774/2002 wskazać należy, że surowiec kategorii 1, ze względu na zagrożenie jakie mógł wywołać, stanowił zawsze odpad podlegający bezpośredniemu usuwaniu przez spopielenie w spalarni (art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia 1774/2002). Surowiec kategorii 2 mógł być traktowany dwojako: jako odpad trafiający do spalania lub jako surowiec podlegający dalszemu przetworzeniu na organiczny nawóz sztuczny lub dodatek do wzbogacania gleby, jako surowiec (wsad) w wytwórni biogazu lub kompostowni, lub do produkcji trofeów myśliwskich. Natomiast surowiec kategorii 3, poza powyższymi mógł jeszcze trafić do produkcji karmy dla zwierząt domowych. Co istotne, poprzednio obowiązujące rozporządzenie nie wyłączało pojęcia PUPZ z zakresu pojęcia odpadów, wręcz przeciwnie, wskazywało na ich unieszkodliwianie „jako odpadów” w zakładach będących spalarniami odpadów w rozumieniu ówczesnych przepisów; nawiasem mówiąc jednak krajowe przepisy przewidywały jeszcze w 2005 r. możliwość unieszkodliwiania materiału kategorii 1 nie stanowiącej materiału szczególnego ryzyka (czyli nie zakażonych BSE i innymi gąbczastymi encefalopatiami), poprzez składowanie na grzebowisku, jak wynikało z art. 9 ust. 6 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej⁸, po uzyskaniu zgody (decyzji) powiatowego lekarza weterynarii.

Cytowane rozporządzenie zostało w 2009 r. zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia

⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 752 z późn. zm. wprowadzonymi przez: ustawy nowelizujące (Dz. U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1438, Dz. U. z 2003 r. Nr 52, poz. 450 oraz Dz. U. z 2003 r. Nr 165, poz. 1590).

zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego). Akt ten podtrzymał dotychczasowe podejście do PUPZ dzieląc je na trzy kategorie, wskazując jednak, że „usuwanie wszystkich produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nie jest wykonalne, ponieważ wiązałoby się z wysokimi kosztami i stwarzało zagrożenie dla środowiska. W interesie wszystkich obywateli leży więc bezpieczne i zrównoważone stosowanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego pod warunkiem minimalizacji zagrożenia dla zdrowia”⁹. Uzasadniano to faktem, że „Szereg produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego jest powszechnie stosowanych w ważnych branżach produkcyjnych, takich jak przemysł farmaceutyczny, paszowy i skórany, zaś nowe technologie poszerzyły możliwości zastosowań PUPZ w wielu branżach produkcyjnych, w szczególności do wytwarzania energii”¹⁰.

Co godne podkreślenia, owo rozporządzenie wprowadziło podział na PUPZ „z mocy prawa”¹¹ i „z wyboru”¹². Rozporządzenie w art. 3 pkt 1 na nowo zdefiniowało pojęcie PUPZ wskazując, że produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego stanowią całe zwierzęta martwe lub ich części, produkty pochodzenia zwierzęcego lub inne produkty otrzymane ze zwierząt nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi, w tym komórki jajowe, zarodki i nasienie z zastrzeżeniem, że „produkty pochodzenia zwierzęcego” oznaczają produkty pochodzenia zwierzęcego w rozumieniu pkt 8.1 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 853/2004 ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹³. To dwufazowe definiowanie każe sięgnąć do rozporządzenia 853/2004, zgodnie z którym „Produkty pochodzenia zwierzęcego oznaczają:

- żywność pochodzenia zwierzęcego, w tym miód i krew;
- żywe małże, szkarłupnie, osłonice i ślimaki morskie przeznaczone do spożycia przez ludzi;

⁹ Motyw 3 Preambuły do rozporządzenia 1069/2009.

¹⁰ Motyw 4 Preambuły do rozporządzenia 1069/2009.

¹¹ Grupa PUPZ „z mocy prawa” dotyczy produktów, które nie mogą być przeznaczone do spożycia przez ludzi na mocy prawodawstwa wspólnotowego, w szczególności jeśli nie są one zgodne z prawem higieny żywności lub jeśli nie można ich wprowadzić do obrotu jako żywności, ponieważ są niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia lub też niezdatne do spożycia przez ludzi.

¹² Grupa PUPZ „z wyboru” dotyczy produktów pochodzenia zwierzęcego, które są zgodne z niektórymi zasadami dotyczącymi ich ewentualnego wykorzystania do spożycia przez ludzi lub które są surowcami do produkcji wyrobów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, nawet jeżeli zostaną ostatecznie użyte do innych celów.

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. UE L 139 z 30.4.2004, s. 55.

oraz

– inne zwierzęta przeznaczone do przygotowania w celu dostarczenia ich w żywej postaci konsumentowi końcowemu”.

Aktualne przyporządkowanie PUPZ do poszczególnych kategorii zostało ukształtowane, podobnie jak w poprzednim rozporządzeniu, w oparciu o zasadę przezorności. W kategorii 1 znalazły się zwierzęta i ich części podejrzane o zakażenie gąbczastymi encefalopatiami zwierząt, w tym gospodarskich i dzikich oraz wykorzystywanych do doświadczeń; dzikich podejrzanych o zakażenie chorobami przenoszonymi na ludzi lub zwierzęta (np. wścieklizna); a także PUPZ z procesów oczyszczania ścieków w rzeźniach i innych zakładach przetwórstwa mięsnego oraz pochodzące z transportu międzynarodowego. Kategoria 2 obejmuje PUPZ w postaci obornika, niezmineralizowanego guano i treści z przewodu pokarmowego, produktów ubocznego pochodzenia zwierzęcego zgromadzonych podczas oczyszczania ścieków, jak również produktów pochodzenia zwierzęcego, które zostały uznane za nienadające się do spożycia przez ludzi z powodu obecności ciał obcych w tych produktach oraz pochodzących z transportu międzynarodowego. Obejmuje także zwierzęta i ich części, które padły z innych przyczyn niż ubój lub zabijanie z przeznaczeniem do spożycia przez ludzi, w tym zwierzęta zabite w celu zwalczania chorób (co stanowi dużą zmianę w stosunku do poprzedniego rozporządzenia!), oraz płody, komórki jajowe, zarodki i nasienia przeznaczone do celów hodowlanych i drób zdechły w skorupce. Natomiast kategoria 3 właściwie, poza doprecyzowaniem (np. zwierzęta wodne zamiast ryb) pozostała kategorią tożsamą w stosunku do poprzedniego rozrządzenia.

Zasadnicze kryteria podziału, to podobnie jak w poprzednim rozporządzeniu – skala ryzyka dla życia i zdrowia ludzi (aspekt sanitarny) oraz przeznaczenie lub brak przydatności dla przemysłu żywnościowego (aspekt żywnościowy), wsparte szerokim ujęciem bezpieczeństwa weterynaryjnego. Jednocześnie rozporządzenie to wyszło poza czysto sanitarno-weterynaryjne i żywnościowe ujęcie PUZP wskazując, że „Usuwanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych powinno odbywać się zgodnie z prawem ochrony środowiska w zakresie składowania i spalania odpadów” (motyw 39 preambuły). Nowością rozporządzenia jest wykreowanie kategorii produktów pochodnych (tj. produktów kosmetycznych, medycznych, weterynaryjnych leczniczych, leczniczych) z PUZP, które są dopuszczone do wprowadzania do obrotu, jak również określenie zasad dopuszczania do obrotu karm, pasz oraz innych produktów pochodnych, przy spełnieniu określonych warunków (np. skarmiania nimi wyłącznie zwierząt futerkowych).

Wobec tak ukształtowanych grup PUPZ wprowadzone zostały zasady dalszego postępowania z materiałem poszczególnych kategorii, sprowadzające się do następujących działań: unieszkodliwiania, przekształcania lub bezpośredniego stosowania.

Unieszkodliwianie obejmuje spalanie lub składowanie, zaś przekształcanie może obejmować albo wykorzystywanie w dalszych procesach produkcyjnych (np. do produkcji paszy, karmy lub nawozów/polepszaczy glebowych), albo przekształcenie do produkcji energii lub wytwarzanie produktów pochodnych (tj. produktów kosmetycznych, medycznych, weterynaryjnych leczniczych, leczniczych). Natomiast bezpośrednio zastosowanie umożliwia zastosowanie PUPZ bezpośrednio w glebie lub do produkcji energii.

Pierwszym, co się nasuwa po przeanalizowaniu kategorii pojęciowej „produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego” jest konkluzja o obszerności zakresu pojęciowego tych substancji. W zależności od źródeł pochodzenia PUPZ prawodawca unijny przyjmuje różne sposoby postępowania z PUPZ. Kryterium wyboru ścieżki postępowania stanowi przede wszystkim aspekt sanitarny, wsparty zasadą przezorności, a więc ocena ryzyka dla życia i zdrowia ludzi oraz innych zwierząt, które niesie ze sobą dysponowanie daną kategorią PUPZ. Drugim kryterium oceny jest przydatność bezpiecznych PUPZ (a więc takich, co do których ocena przezorności dała wynik negatywny) w dalszych procesach produkcyjnych w różnych branżach, głównie przemyśle spożywczo-żywnościowym i farmaceutycznym oraz kosmetycznym. W rozporządzeniu ukonstytuowano zasady dopuszczenia do obrotu na rynku europejskim produktów pochodzących z PUPZ wraz ze wskazaniem warunków, jakie muszą one spełniać. Jednocześnie rozporządzenie to w sposób jednoznaczny odniosło się do zakwalifikowania części PUPZ jako nie tylko surowców stwarzających określone ryzyka lub surowców bezpiecznych i dopuszczalnych do wykorzystania na dalszych etapach procesów produkcyjnych, ale także jako odpadów, czemu chciałabym poświęcić dalszą część rozważań.

2. KIEDY PUPZ SĄ ODPADAMI?

Wracając do ustaleń dokonanych we wstępie uznać należy, że co do zasady PUPZ mieszczą się w definicji odpadu jako substancje lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Nakładanie się wymogów prawa ochrony środowiska, prawa sanitarnego i żywnościowego pozwoliło jednak wypracować na przestrzeni lat założenie, w ramach którego nie uznaje się za odpady tych PUPZ, które podlegają dalszym procesom wykorzystania jako półprodukty/towary. Z kategorii odpadów na pewno więc wykluczyć należy te PUPZ, które stanowią tzw. produkty pochodne, a więc wykorzystywane są w procesach innych, niż cele żywnościowe – do wyrobu produktów kosmetycznych, medycznych oraz produktów leczniczych i weterynaryjnych produktów leczniczych. Nie stanowią odpadów także te PUPZ, które są

przeznaczone do produkcji karmy oraz do skarmiania zwierząt futerkowych, jak również takie PUPZ, które służą bądź to bezpośrednio jak nawóz (np. odchody zwierzęce) bądź stanowią materiał do produkcji nawozów lub polepszaczy glebowych. Pozostałe PUPZ będą stanowiły odpady, jeśli trafiają do procesu unieszkodliwiania (spalania w procesie termicznego przetwarzania albo składowania) lub do wykorzystania w biogazowni albo kompostowni. Pozwala to na sformułowanie tezy, że przeznaczenie PUPZ stanowi o ich kwalifikacji prawnej jako odpadu, co stanowi jeden z elementów zjawiska określanego jako „prywatyzacja ochrony środowiska”¹⁴ widocznego zwłaszcza w gospodarowaniu odpadami¹⁵, ponieważ to posiadacz (wytwórca) będzie decydował o uznaniu PUPZ danej kategorii za produkt lub odpad – a to w zależności od przyjętego (w tym także: ekonomicznie opłacalnego) sposobu jego dalszego sposobu zagospodarowania.

Jednocześnie oznacza to zakaz przyjmowania, że wszystkie PUPZ stanowią odpady w rozumieniu u.o., mimo dość jednoznacznego brzmienia w tym zakresie definicji odpadu. Za takim ujęciem przemawiają także wyniki wykładni prounijnej (zwanej współcześnie wykładnią zgodną)¹⁶ tezy 13 preambuły dyrektywy 2008/98/WE, która przewiduje, że „W świetle doświadczeń zebranych w trakcie stosowania rozporządzenia (WE) nr 1774/2002 właściwe jest ściśle określenie zakresu prawodawstwa dotyczącego odpadów oraz przepisów dotyczących odpadów niebezpiecznych w odniesieniu do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego uregulowanych rozporządzeniem (WE) nr 1774/2002. W przypadkach, gdy produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego stanowią potencjalne zagrożenie sanitarne, właściwym instrumentem prawnym stosowanym w celu zwalczania tych zagrożeń jest rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 i należy unikać sytuacji, w których przepisy dotyczące odpadów nakładają się na przepisy tego rozporządzenia” (odwołanie do tego ostatniego rozporządzenia uległo przekształceniu i zgodnie z postanowieniami art. 54 rozporządzenia 1069/2009 w jego miejsce wchodzi odesłanie do właśnie tego aktu normatywnego). Oznacza to, że jeżeli w przepisach rozporządzenia w sprawie PUPZ znajdują się rozwiązania określające standardy ich zagospodarowania, to jeżeli przepisy szczególne nie odsyłają do przepisów stanowiących

¹⁴ E. SCHMIDT-ASSMANN, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa: C.H. Beck 2011, s. 457.

¹⁵ A. HAŁADYJ, *Prywatyzacja ochrony środowiska a zasada prewencji i przezorności na przykładzie unieszkodliwiania odpadów*, [w:] *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin: UMCS 2018, s. 66.

¹⁶ A. KALISZ, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2007, s. 101.

podstawę gospodarki odpadami (lub te ostatnie nie zawierają takich rozwiązań), to nie powinny być one wyprowadzane w drodze interpretacji¹⁷.

Wyżej sformułowana teza, że kwalifikacja PUPZ jako odpadów jest determinowana ich sposobem dalszego zagospodarowania rzutuje zarówno na moment uruchomienia obowiązków wynikających z przepisów o odpadach, jak i dodatkowych dokumentów wymaganych podczas ich transportu do miejsc unieszkodliwiania lub przetworzenia.

3. OBOWIĄZKI WYTWÓRCÓW I POSIADACZY PUPZ STANOWIĄCYCH ODPADY

Podmioty prowadzące działalność skutkującą powstaniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 1-3 zobowiązani są do spełnienia szeregu wymagań z zakresu przepisów sanitarno-weterynaryjnych nałożonych wprost z mocy rozporządzenia 1069/2009, jak i krajowych przepisów wykonawczych przewidzianych przez ustawę o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹⁸. Zgodnie z tymi przepisami podmiot, w wyniku działalności którego powstają PUPZ (wytwórca), jak również podmiot, który dokonuje ich unieszkodliwienia (posiadacz końcowy) zobowiązany jest spełniać wymagania weterynaryjne określone dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej tzw. „działalności nadzorowanej”, czyli m.in. działalności polegającej w jakimkolwiek etapie na: produkcji, przewozie, obróbce, przetwarzaniu, składowaniu, wprowadzaniu do obrotu, dystrybucji, użyciu lub usuwaniu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych (art. 23 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1069/2009). Podjęcie działalności nadzorowanej w zakresie PUPZ jest dozwolone po dokonaniu rejestracji podmiotu. Powiatowy lekarz weterynarii właściwy ze względu na planowane miejsce prowadzenia działalności nadzorowanej w zakresie PUPZ lub produktów pochodnych, na wniosek podmiotu zamierzającego prowadzić taką działalność dokonuje rejestracji podmiotu w rejestrze podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną i nadaje mu rejestrowy numer urzędowy, będący weterynaryjnym numerem identyfikacyjnym, konieczny do posługiwania się w transporcie i obrocie PUPZ i produktami pochodnymi, na dokumentach handlowych i transportowych. W tym zakresie podmiot wytwarzający PUPZ,

¹⁷ K. GRUSZECKI, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 296/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 10, s. 115.

¹⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. z 2018 r., poz. 1967 z późn. zm. [dalej cyt.: u.o.z.z.].

obracający nimi, dokonujący jakichkolwiek czynności na PUPZ, w tym także je transportujący, podlega kontroli zarówno powiatowego lekarza weterynarii, jak i służb dokonujących kontroli transportu drogowego, w tym zwłaszcza Inspekcji Transportu Drogowego oraz policji.

Jeśli jednak PUPZ stanowią także odpad, to poza powyższymi obowiązkami, wynikającymi z przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt i Rozporządzenia 1069/2009, podmioty prowadzące działalność nadzorowaną podlegają wymaganiom przepisów o odpadach. Obowiązki te zależne są od tego, na jakim etapie dany podmiot staje się posiadaczem PUPZ będących odpadami. Inne będą one dla wytwórcy (posiadacza pierwotnego), inne dla transportującego, jeszcze inne dla unieszkodliwiającego lub przetwarzającego – będącego posiadaczem końcowym¹⁹. Co do zasady jednak każdy z tych podmiotów zobowiązany jest do spełnienia co najmniej dwóch wymogów z zakresu prawa odpadowego, tj. prowadzenia ewidencji odpadów oraz uzyskania wpisu do BDO.

Po pierwsze, zasadniczym obowiązkiem każdego podmiotu powodującego wytwarzanie, zbieranie, transport, przetwarzanie lub unieszkodliwianie odpadów (w tym będących PUPZ) jest obowiązek wpisu do bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, zwanej dalej „BDO” (art. 79 ust. 1 u.o.). Baza ta, prowadzona przez marszałków województw, powszechnie dostępna *on line* została uruchomiona 24 stycznia 2018 r., wpis do niej dokonuje się z urzędu lub na wniosek, zaś nadany numer rejestrowy (tzw. „numer BDO”) musi być stosowany przez przedsiębiorców na wszystkich dokumentach używanych w procesie gospodarowania odpadami. Obowiązek ten dotyczy także podmiotów wytwarzających odpady, w ilości która nie wymaga uzyskania pozwolenia (o czym poniżej), jeśli są oni zobowiązani do prowadzenia ewidencji odpadów.

Po drugie, obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów spoczywa na wszystkich uczestnikach łańcucha zdarzeń obejmujących postępowanie z PUPZ stanowiącymi odpady, tj. wytwórców, kolejnych posiadaczy (transportujących) oraz posiadaczy końcowych. Co do zasady, za właściwe zakwalifikowanie powstających odpadów odpowiada każdy posiadacz odpadów (art. 66 ust. 1 u.o.), ale w praktyce przede wszystkim ich posiadacz pierwotny. Obowiązek ten sprowadza się głównie do nadania odpadom stosownych kodów. Odpady będące PUPZ mogą być kwalifikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie

¹⁹ P. KORZENIOWSKI, *Obowiązki prawne wynikające z hierarchii sposobów postępowania z odpadami*, [w:] *Dobre prawo. Sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2015, s. 420 oraz M. SZWEJKOWSKA, E. ZĘBEK, *Obowiązki reglamentacyjne podmiotów w zakresie gospodarki odpadami w kontekście prawno-administracyjnym i środowiskowym*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 368.

katalogu odpadów²⁰ w kategorii „02 01”: odpady z rolnictwa, ogrodnictwa, upraw hydroponicznych, rybołówstwa, leśnictwa, łowiectwa oraz przetwórstwa żywności, zarówno jako odpady bezpieczne np. „02 01 02 – odpadowa tkanka zwierzęca” jak i jako odpady niebezpieczne, np. „02 01 80* Zwierzęta padłe i ubite z konieczności oraz odpadowa tkanka zwierzęca, wykazujące właściwości niebezpieczne” , jak w kategorii 02 02 (tj. jako odpady z procesów przygotowania i przetwórstwa produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego) o kodach np. „02 02 02 Odpadowa tkanka zwierzęca” i „02 02 80* Odpadowa tkanka zwierzęca wykazująca właściwości niebezpieczne”. Co ciekawe jednak, odpady będące materiałem wysokiego ryzyka w rozumieniu przepisów wyżej wymienionego rozporządzenia nie muszą stanowić odpadu niebezpiecznego w rozumieniu przepisów o odpadach, np. odpad o kodzie „02 02 81 Odpadowa tkanka zwierzęca stanowiąca materiał szczególnego i wysokiego ryzyka, w tym odpady z produkcji pasz mięsno-kostnych inne niż wymienione w 02 02 80*”. O nadaniu bowiem odpadom cechy „niebezpieczne” decydują nie przepisy z zakresu prawa sanitarnego czy żywnościowego, lecz ich właściwości określone w rozporządzeniu (UE) nr 1357/2014²¹ i w rozporządzeniu (UE) 2017/997²², wśród których ocenę niebezpieczeństwa określa się w stosunku do wybranych cech odpadów (drażniące, żrące, toksyczne, itp.), bez powiązania z wymogami sanitarno-żywnościowymi.

Po trzecie, opis procesu technologicznego oraz prowadzona ewidencja stanowią o ilości wytwarzanych w ciągu roku odpadów, skutkując obowiązkiem uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów, udzielanego w trybie art. 180 n. ustawy Prawo ochrony środowiska²³ lub pozwolenia zintegrowanego, obejmującego także wytwarzanie odpadów z instalacji. Pozwolenie sektorowe jest wymagane, jeśli wytwórca wytwarza w instalacji powyżej 1 Mg odpadów niebezpiecznych rocznie lub powyżej 5 000 Mg odpadów innych niż niebezpieczne rocznie (art. 180a u.p.o.ś.)²⁴. Pozwolenie (sektorowe lub zintegrowane) określa nie tylko ilości wytwarzanych odpadów, ale także sposoby ich magazynowania i przeka-

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1923.

²¹ Rozporządzenie Komisji (UE) NR 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz.U. UE L z 2014.365.89.

²² Rozporządzenie Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniające załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14, „Ekotoksyczne”, Dz. U. UE L 2017.150.1.

²³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 z późn. zm. [dalej cyt.: u.p.o.ś.].

²⁴ Co należy rozumieć jako ilości łączne, tak M. GÓRSKI, *Komentarz do art. 180a*, [w:] M. GÓRSKI [i in.], *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa: C.H. Beck 2019, s. 554.

zywania do unieszkodliwiania/przetwarzania, wymogi w zakresie prowadzenia badań i pomiarów.

Po czwarte, obowiązki posiadacza-wytwórcy odpadów będą się wiązały z koniecznością transportu tych odpadów do unieszkodliwiania w procesie termicznego przetwarzania lub do biogazowni środkami transportu spełniającymi wymagania dla określonych kategorii PUPZ wynikające z właściwych przepisów sanitarno-transportowych lub przekazywania tych odpadów podmiotom transportującym, posiadającym nie tylko wpis do BDO w zakresie transportu odpadów, ale również decyzję weterynaryjną na transport PUPZ i wpis do wspomnianego wyżej rejestru prowadzonego przez powiatowego lekarza weterynarii.

Finalnie posiadacz PUPZ będących odpadami zobowiązany jest do prowadzenia sprawozdawczości środowiskowej w zakresie ilości wytwarzanych odpadów i przesyłania jej wyników marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce prowadzonej działalności.

PODSUMOWANIE. SKUTKI NARUSZEŃ W ZAKRESIE POSTĘPOWANIA Z PUPZ STANOWIĄCYMI ODPADY

Jak wynika z powyższej prezentacji, podmioty gospodarujące PUPZ stanowiącymi odpady zobowiązane są do przestrzegania licznych wymogów prawa, mających swoje źródło w zupełnie różnych reżimach prawnych (przepisy sanitarno-weterynaryjne i prawo ochrony środowiska)²⁵.

Nakładające się reżimy prawne w zakresie gospodarowania odpadem stanowiącym PUPZ są dużym wyzwaniem dla adresatów tych norm, którzy finalnie dla tej samej substancji powadzą podwójną dokumentację i podlegają dwutorowej kontroli – sprawowanej przez organy właściwe do spraw sanitarnych (powiatowy lekarz weterynarii) i środowiskowych (wojewódzki inspektor ochrony środowiska), zaś w przypadku kontroli w transporcie dokonać jej mogą w obu przypadkach policja i Inspekcja Transportu Drogowego jako służby mundurowe – z jednej strony – oraz organy właściwe do wydania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (starosta, marszałek województwa, RDOŚ) i wpisu do właściwych rejestrów (marszałek i powiatowy lekarz weterynarii) oraz WIOŚ – z drugiej strony. Kontrole wspólne w tym zakresie przewidziano w ostatniej dużej nowelizacji ustawy o Inspekcji

²⁵ Co zdaniem T. Bojar-Fijałkowskiego (*Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego 2019, s. 28) staje się jedną z głównych tendencji współczesnego prawodawstwa.

Ochrony Środowiska, która w art. 10a przewidziała możliwość współpracy WIOŚ z tymi organami podczas kontroli²⁶.

Na tym tle warto zasygnalizować daleko idącą tendencję do kumulowania administracyjnych kar pieniężnych, które mogą zostać nałożone na przedsiębiorcę w wyniku kontroli przez wyżej wskazane organy. Na podstawie pkt. 4.7. załącznika 3 do ustawy o transporcie drogowym²⁷ organ Inspekcji Transportu Drogowego zobowiązany jest nałożyć za wykonywanie przewozu drogowego przez transportującego odpady bez dokumentu potwierdzającego rodzaj transportowanych odpadów, (czyli co najmniej karty przekazania odpadu) karę pieniężną w wysokości 10 000 zł. Podobnie dokonanie transportu PUPZ bez wpisu do właściwego rejestru, brak zapieczętowania przesyłki, brak dokumentów handlowych na transport jest zagrożony administracyjną karą pieniężną (art. 85a ust. 1 pkt 1 litery c, d, e u.o.z.z.), podobnie jako samo prowadzenie działalności nadzorowanej w zakresie PUPZ lub produktów pochodnych bez dokonania rejestracji albo uzyskania (warunkowego) zatwierdzenia (art. 85a ust 1 pkt 1u.o.z.z.). Wysokość tych kar pieniężnych została określona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia określone w przepisach o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt dotyczące postępowania z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego i produktami pochodnymi²⁸ i uzależniona jest od ilości materiału stanowiącego PUPZ poddanego jednej z wyżej wymienionych czynności; może wynosić nawet kilkanaście tysięcy zł za jedną czynność (np. gdy brak dokumentu handlowego towarzyszącego przesyłce materiału kategorii 1 lub produktu pochodnego pochodzącego z takiego materiału – 16 400 zł za każdy transport). Kary nakładane przez lekarza weterynarii, organy Inspekcji Transportu Drogowego oraz WIOŚ nie mają charakteru rozłącznego, a więc mogą być nakładane równocześnie²⁹.

Co więcej, podkreślić należy, że kary te, mimo ich potocznej nazwy, nie są środkami odpowiedzialności karnej, lecz administracyjnej, stając się usposobieniem jednej z najnowszych tendencji w prawie ochrony środowiska, tj. tendencji konwertowania odpowiedzialności karnej (wyrażanej poprzez grzywnę nakładaną w drodze mandatu karnego) na odpowiedzialność administracyjną³⁰. Zjawisko to,

²⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1479.

²⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 58 z późn. zm.

²⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 629.

²⁹ Zdaniem W. Radeckiego „Wtedy stosuje się zarówno to rozporządzenie, jak i ustawę o odpadach”, zob. TENŻE, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, Lex nr 8817.

³⁰ Więcej zob. D. DANECKA, *Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim*, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, *passim*.

zdiagnozowane już w połowie lat 90. XX w. zyskuje w ostatnim czasie na sile, za czym przemawia zwiększona, w porównaniu z prawem karnym, dolegliwość administracyjnych kar pieniężnych wobec grzywien nakładanych w postępowaniu mandatowym, brak okoliczności egzoneracyjnych, brak konieczności wykazywania zawinienia, itp.³¹ Skutkują one zwiększeniem skuteczności egzekucji kar pieniężnych w porównaniu z egzekwowaniem odpowiedzialności karnej. Jednocześnie jednak wątpliwości budzi po pierwsze, wysokość stawek tych kar, a po drugie – zabezpieczenie nimi spełnienia wymagań o charakterze wyłącznie formalnym, bez analizy i oceny skutków dla środowiska prowadzonych działań. Podstawą zastosowania tego typu kar jest więc samo obiektywne naruszenie prawa. Na tym tle warto zasygnalizować, że Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się o dopuszczalności zastosowania tych kar, wskazując m.in., że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków nie budzi wątpliwości: „Brak stosownej sankcji powoduje bowiem, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne, więc administracyjne kary pieniężne stanowią środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Nie ulega więc wątpliwości, że samo zagrożenie tak zobiektywizowaną odpowiedzialnością, ma znaczenie prewencyjne i poprzez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie motywuje adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków”³². Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08³³ Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepis nakładający pewien obowiązek powinien być związany z przepisem określającym konsekwencję jego niespełnienia, ponieważ skutkiem braku sankcji jest nagminne lekceważenie nałożonego obowiązku. W uzasadnieniu zaś wyroku z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06³⁴ Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara administracyjna nie jest więc konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej. To stanowcze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego znakomicie obrazuje podejście legislatora do koncepcji kar pieniężnych (odpowiedzialność zobiektywizowana, zaniechanie badania zawinienia oraz faktycznego naruszenia środowiska, funkcja prewencyjna

³¹ Tamże.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, OTK-A, 2010, nr 3, poz. 26.

³³ OTK-A, 2009, nr 7, poz. 105.

³⁴ OTK-A, 2008, nr 2, poz. 30.

wyprzedzającą funkcję dyscyplinująco-represyjną). Odwrót od dotychczasowego stanowiska nastąpił w 2010 r., gdy Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenił dotychczasowy system prawny wskazując, że „Nasila się w nim tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym, w tym głównie – daninowym, za pomocą sankcji ekonomicznych, nazywanych w różny sposób (np. dodatkowa opłata, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia)”³⁵. Wprawdzie Trybunał dostrzegł, że choć sankcje te są wymierzone w trybie pozasądowym, to z reguły ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności, tym niemniej przesłanki ich stosowania mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy sprawcy. „W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*”³⁶. Co więcej, kary pieniężne nie stanowią już tylko dolegliwego środka finansowo-penalnego, ale mogą kształtować sytuację posiadacza odpadów na przyszłość, stanowiąc przesłankę negatywną rozpoczęcia lub kontynuacji działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami³⁷.

W prawie ochrony środowiska dostrzec należy jeszcze jeden negatywny skutek tej konwersji – tj. zobiektywizowanie odpowiedzialności w sposób wykraczający poza dotychczasowe standardy, w zakresie wymiaru kar, i to w dwóch aspektach. Po pierwsze, w wielu przypadkach stawki kar są kwotowe, bez uzasadnienia okolicznościami faktycznymi sposobu ich skokowego zróżnicowania (np. stawki administracyjnej kary pieniężnej uzależnione jedynie od masy PUPZ), po drugie – w wielu przypadkach ich adresaci są w jakiejś mierze jednocześnie poddani uznaniowym ocenom organów nakładających kary pieniężne wówczas, gdy wzmiankowane kary mają charakter stawek widelkowych. Poprzestając na omawianym powyżej przykładzie dotyczącym naruszeń formalnych z zakresu transportu odpadów będących PUPZ, zgodnie z art. 195 u.o. „Kto, wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 233 ust. 2, transportuje odpady bez uzyskania zezwolenia na transport odpadów lub wpisu do rejestru podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości od

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09, OTK ZU 9A/2010, poz. 104.

³⁶ Tamże.

³⁷ J. DMOWSKA, *Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie odpadami*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 57.

2 000 do 10 000 zł”, wymierzonej przez WIOŚ (art. 196 u.o.). Rozrzut pomiędzy stawkami kar jest znaczący, natomiast ustawodawca doprecyzował sposób wymiaru kar w sposób następujący: „Przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej wojewódzki inspektor ochrony środowiska uwzględnia rodzaj naruszenia i jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz środowisko, okres trwania naruszenia i rozmiary prowadzonej działalności oraz bierze pod uwagę skutki tych naruszeń i wielkość zagrożenia” (art. 199 u.o.). O ile pozytywnie ocenić należy sam fakt oceny wpływu na środowisko takiego naruszenia (a więc odpowiedzialność ta nie ma charakteru odpowiedzialności zobiektywizowanej), o tyle problematyczna staje się relacja art. 199 u.o. do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących nakładania, wymierzania albo ulg w wykonaniu administracyjnych kar pieniężnych. Obowiązująca od 1 czerwca 2017 r. na nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego³⁸ po raz pierwszy w polskim systemie prawnym wprowadziła do języka prawnego definicję administracyjnych kar pieniężnych oraz przesłanki ich miarkowania, obejmujące m.in. wagę i okoliczności naruszenia prawa, notoryjność, ale także działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, a także wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła, a w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana, itp. Nakazuje ona uwzględniać w wymiarze kar pieniężnych okoliczności leżące po stronie sprawcy, w pewnej mierze więc zmierza do zmniejszenia elementu obiektywizmu zawartego w ocenie naruszenia porządku prawnego na rzecz nieco bardziej subiektywnego podejścia, nakazującego uwzględniać czynniki i okoliczności faktyczne wpływające na ten stan rzeczy, podlegający negatywnej ocenie organu wymierzającego karę. Problematyczne jest jednak dość istotne ograniczenie możliwości stosowania regulacji k.p.a. w przypadku, gdy przepis szczególny zawiera określenie: 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Rodzi to pytanie, na ile regulacja ujęta w art. 199 u.o. w zakresie wskazania kryteriów, jakie ma wziąć pod uwagę organ dokonujący wymiaru kary stanowi tryb szczególny przesłanek jej wymiaru? A szerzej: na ile regulacja k.p.a. rzeczywiście będzie chronić przedsiębiorców przed nadmiernymi sankcjami natury

³⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 935 [dalej cyt. k.p.a.].

ekonomicznej? Zagadnienie to, tu tylko zasygnalizowane, stanowi wdzięczny temat badawczy, nie do rozstrzygnięcia jednak w niniejszym opracowaniu³⁹.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. U. UE L 273, 10/10/2002 P. 0001 – 009.
- Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. UE L 139 z 30.4.2004, s. 55.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego), Dz. U. UE L 300, 14.11.2009, s. 1-33.
- Rozporządzenie Komisji (UE) NR 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz. U. UE L.2014.365.89.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniające załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14, „Ekotoksyczne”, Dz. U. UE L. 2017.150.1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. U. UE L 312, 22.11.2008, s. 3-30.
- Komunikat Komisji dotyczący stosowania zasady ostrożności, COM (2000)1 final, z dnia 2 lutego 2000 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów” dla Europy, COM/2014/0398 final
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 752 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 58 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz.U. z 2018 r., poz. 1967 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2019 r., poz. 701 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 935.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1479.

³⁹ W literaturze przedmiotu pojawiły się pierwsze wypowiedzi w tym obszarze, więcej zob. I. WEREŚNIAK-MASRI, *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, [w:] *Prawo o odpadach*, s. 217 n.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia określone w przepisach o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt dotyczące postępowania z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego i produktami pochodnymi, Dz. U. poz. 629.

ORZECZNICTWO

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08, OTK-A, 2009, nr 7, poz. 105.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w dniu 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A, 2008, nr 2, poz. 30.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt P 9/08, OTK-A, 2010, nr 3, poz. 26.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09, OTK ZU 9A/2010, poz. 104.

LITERATURA

BOJAR-FIJAŁKOWSKI Tomasz: Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy 2019.

BUKOWSKI Zbigniew: Działania Unii Europejskiej na przełomie 2016 i 2017 roku dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym w zakresie gospodarki odpadami, [w:] Zarządzanie gospodarką odpadami. Zagadnienia prawne i techniczne, red. S. Zabawa, Poznań: Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski 2017, s. 19-29.

DANECKA Daria: Konwersja odpowiedzialności karnej w administracyjną w prawie polskim, Warszawa: Wolters Kluwer 2018.

DMOWSKA Joanna: Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie odpadami, [w:] Prawo o odpadach. Wybrane problemy, red. B. Rakoczy, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 47-86.

GÓRSKI Marek: Komentarz do art. 180a, [w:] Marek GÓRSKI [i in.], Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. 3, Warszawa: C.H. Beck 2019, s. 553-554.

GRUSZECKI Krzysztof: Głos do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 296/17, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2018, nr 10, s. 107-119.

HAŁADYJ Anna: Prywatyzacja ochrony środowiska a zasada prewencji i przezorności na przykładzie unieszkodliwiania odpadów, [w:] Ochrona prawna zasobów naturalnych, red. J. Stelmasiak, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Lublin: UMCS 2018, s. 65-78.

KALISZ Anna: Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego, Warszawa: Wolters Kluwer 2007.

KORZENIOWSKI Piotr: Obowiązki prawne wynikające z hierarchii sposobów postępowania z odpadami, [w:] Dobre prawo. Sprawne rządzenie, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2015, s. 413-432.

RADECKI Wojciech: Ustawa o odpadach. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, LEX nr 8817.

RADECKI Wojciech: Ustawa o odpadach. Komentarz, wyd. 4, Warszawa 2016, LEX nr 10483.

SCHMIDT-ASSMANN Eberhard: Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku, Warszawa: C.H. Beck 2011.

SZWEJKOWSKA Małgorzata, ZĘBEK Elżbieta: Obowiązki reglamentacyjne podmiotów w zakresie gospodarki odpadami w kontekście prawno-administracyjnym i środowiskowym, [w:] Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 363-378.

WEREŚNIAK-MASRI Izabela: Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach, [w:] Prawo o odpadach. Wybrane problemy, red. B. Rakoczy, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 217-249.

UZNANIE PRODUKTU UBOCZNEGO POCHODZENIA ZWIERZĘCEGO ZA ODPAD – KRYTERIA I SKUTKI

Streszczenie

W Państwach Członkowskich UE rocznie powstaje ponad 20 milionów ton produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (PUPZ), z czego w Polsce ok. 2 miliony ton⁴⁰. Ich niezgodne z prawem zagospodarowanie może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo sanitarno-weterynaryjne w kraju, poprzez możliwość rozprzestrzeniania chorób zwierzęcych (np. gąbczastych encefalopatii – BSE wywołujących u ludzi chorobę Creutzfelda-Jakoba) lub zanieczyszczeń chemicznych (np. dioksyny). Przepisy UE regulują ich przemieszczanie, przetwarzanie i usuwanie poprzez konieczność wpisu do rejestru działalności związanej z powstawaniem lub przetwarzaniem PUPZ. Ale w niektórych przypadkach PUPZ są traktowane jako odpady (nie tracąc swego pierwotnego charakteru), co sprawia, że na ich posiadaczy nałożone są dodatkowe obowiązki wynikające z przepisów prawa odpadowego.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie o sposoby, kryteria i skutki kwalifikacji PUPZ jako odpadów, a także i skutki kwalifikacji w obszarze wymogów dotyczących transportu i unieszkodliwiania bądź przetwarzania tych substancji w zależności od wyniku kwalifikacji.

Słowa kluczowe: produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego; produkty pochodne; odpady

ANIMAL BY-PRODUCTS AND DERIVED PRODUCTS NOT INTENDED FOR HUMAN CONSUMPTION AS A WASTE – CRITERIA AND EFFECTS OF THEIR APPLICATION

Summary

In the EU Member States, over 20 million tons of animal by-products (ABP) and derived products are produced annually, of which about 2 million tons in Poland. Their unlawful development of animal by-products and derived products may have a negative impact on sanitary and veterinary safety in the country, through the possibility of spreading animal diseases (eg BSE) or chemical contaminants (eg dioxins). EU regulations regulate their movement, processing and disposal through the necessity to enter in the register activities related to the creation or processing of ABP. But in some cases animal by-products are treated as waste (without losing their original character), which means that their owners are imposed additional obligations resulting from the provisions of law falling behind it.

The aim of the study is to answer the question about the ways, criteria and effects of the ABP qualification as waste, as well as the effects of qualifications in the area of transport and disposal or processing requirements depending on the outcome of the qualification.

Key words: animal by-products (ABP); derived products; waste

⁴⁰ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/uboczne-produkty-pochodzenia-zwierzecego> [dostęp: 8.08.2019].