



Anna Haładyj

<https://orcid.org/0000-0002-8827-3657>

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Polska

Etykietowanie odpadów niebezpiecznych Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

1. Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów¹, określające – jak sama nazwa wskazuje – szczegółowe wymagania, które muszą zostać spełnione przez miejsca magazynowania odpadów. Delegację ustawową do wydania tego aktu jako rozporządzenia fakultatywnego sformułowano już w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach², jednak dopiero niemal po dekadzie prawodawca zdecydował się z niej skorzystać³. Jego motywacje należy wiązać z pożarami miejsc magazynowania odpadów, co w ostatnich latach stało się w Polsce poważnym problemem⁴ i wywołało liczne

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1742 [dalej: rozporządzenie w sprawie magazynowania odpadów].

² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm. [dalej: u.o.].

³ Co ciekawe, branża odpadowa ocenia, że wymagania dla magazynowania są surowsze niż wynikające z BAT (najlepszych dostępnych technik) dla przetwarzania odpadów – zob. Uwagi ZGPO do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami [online], 18.02.2019, http://www.zpgo.pl/images/Uwagi_ZPGO_do_rozp._w_sprawie_szczeg%C3%B3w%C5%82owych_wymaga%C5%84_dla_magazynowania_odpad%C3%B3w.pdf [dostęp: 5.08.2021].

⁴ Zob. dane przywołane w: P. Chorbot, *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Difin, Warszawa 2019, s. 175. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2018 r. w Polsce doszło do 243 pożarów miejsc gromadzenia odpadów (średnio 20 miesięcznie). To aż o 84% więcej w stosunku do poprzedniego roku. Zob. *Ochrona środowiska 2019*.

działania prawodawcze, w tym zwłaszcza nowelizację ustawy o odpadach⁵ oraz wydanie rozporządzenia w sprawie wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej miejsc magazynowania odpadów⁶. Prawodawca wyszedł z założenia, że określenie wymaganych sposobów magazynowania odpadów (zarówno palnych, jak i innych niż palne) będzie stanowiło jeden z elementów systemu gospodarowania odpadami, służący zapewnieniu bezpieczeństwa miejsc magazynowania, a także ich ściślejszej kontroli w celu zmniejszenia ryzyka występowania tzw. szarej strefy w gospodarowaniu odpadami⁷.

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie przepisów o etykietowaniu opakowań odpadów niebezpiecznych z perspektywy podmiotowej – tych, którzy podlegają obowiązkowi umieszczania etykiet, oraz tych, którzy są z niego zwolnieni. Analiza pozwala wykazać, że w wyniku wyłączenia znacznej grupy podmiotów spod obowiązku etykietowania owych opakowań cele omawianego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną i wykorzystano dwa rodzaje źródeł: prawne i pozaprawne. W grupie pierwszej wzięto pod uwagę przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i przepisy rozporządzeń wykonawczych do niej, zwłaszcza rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów. Sięgnięto do uzasadnień projektu nowelizacji ustawy o odpadach i rzeczonego rozporządzenia, a także – żeby zbadać cele regulacji prawnej – do wypowiedzi organów tworzących

Analizy statystyczne, GUS [online], Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2019,1,20.html> [dostęp: 3.08.2021].

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1592), następnie znówelizowana ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579).

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 296).

⁷ Z raportu UN Global Compact Network Poland *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2017/2018* (wersja pobrana wcześniej przez autorkę, obecnie w Internecie dostępny jest już tylko raport dotyczący lat 2020/2021) wynika, że wartość szarej strefy w gospodarowaniu odpadami wycenia się na ok. 2 mld zł, przy wartości całego rynku gospodarki odpadami w Polsce ok. 3,5 mld zł. Na niezbędność zapobiegania rozwojowi szarej strefy wskazano też w uzasadnieniu projektu analizowanego tu aktu prawnego: „Konieczność wydania nowego rozporządzenia wynika z potrzeby ustanowienia szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów w związku z nasilającym się w ostatnim czasie zjawiskiem nielegalnego gospodarowania odpadami, w szczególności gospodarowania odpadami w sposób naruszający zezwolenia na zbieranie lub na przetwarzanie odpadów. Niektóre z tych nielegalnych działań w zakresie gospodarowania odpadami powiązane były z występowaniem pożarów miejsc magazynowania odpadów”. Zob. Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z 23 kwietnia 2020 r.), Rządowe Centrum Legislacji [online], 28.05.2020, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320702/katalog/12566876#12566876> [dostęp: 28.07.2021].

i egzekwujących prawo ochrony środowiska. W drugiej grupie źródeł (tj. pozaprawnych) uwzględniono wyniki badań statystycznych GUS oraz stanowiska podmiotów, które uczestniczyły w procesie legislacyjnym, i organizacji reprezentujących podmioty gospodarujące odpadami.

2. Podstawowe założenia dotyczące magazynowania odpadów

Przez pojęcie magazynowania odpadów prawodawca rozumie, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o., czasowe przechowywanie odpadów obejmujące: a) wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, b) tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, c) magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów. Magazynowanie nie stanowi autonomicznej formy gospodarowania odpadami, lecz zawsze część większego procesu, jakim jest wytwarzanie, zbieranie lub przetwarzanie odpadów⁸. W ten sposób doszło do wyróżnienia w przepisach trzech rodzajów magazynowania. Pierwszy, tzw. wstępne magazynowanie w rozumieniu ustawy⁹, odbywa się wyłącznie w ramach wytwarzania odpadów, które wiąże się z ich gromadzeniem w miejscu wytworzenia, bez przewożenia pomiędzy różnymi miejscami prowadzenia działalności (lokalizacjami), w ilościach wynikających ze specyfiki procesu produkcyjnego. Wstępne magazynowanie w rozumieniu ustawy określa się w pozwoleniu na wytwarzanie odpadów, jeśli jest ono wymagane, tj. gdy podmiot wytwarza w związku z eksploatacją instalacji więcej niż 1 Mg odpadów niebezpiecznych rocznie lub 5000 Mg odpadów innych niż niebezpieczne rocznie (art. 180a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)¹⁰. Drugi rodzaj magazynowania, czyli tzw. magazynowanie tymczasowe, dokonuje się w trakcie procesu zbierania odpadów, tj. działań polegających na gromadzeniu odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, i obejmuje również wstępne sortowanie, które nie prowadzi do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i nie powoduje zmiany ich klasyfikacji (art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.). Trzeci rodzaj magazynowania, czyli magazynowanie „właściwe”, dotyczy wyłącznie prowadzących przetwarzanie odpadów i magazynujących odpady w ramach tego procesu.

⁸ M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 426. Zob. też wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., sygn. II OSK 2440/15, LEX nr 2314854. Tak również D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 210.

⁹ Warto jednak podkreślić, że czym innym jest „wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę” na potrzeby rozporządzenia, w rozumieniu jego § 4 ust. 1 – zob. A. Haładyj, *Szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów. Komentarz*, LEX/el. 2022, § 4.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

Ogólne wymagania dla magazynowania odpadów zostały zawarte w art. 25 ust. 1 u.o., w myśl którego „[m]agazynowanie odpadów odbywa się zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów, w tym stan skupienia, oraz zagrożenia, które mogą powodować te odpady, w tym zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wydanych na podstawie ust. 7”. Co ważne z perspektywy etykietowania odpadów niebezpiecznych, poza wymaganiami dotyczącymi tytułu prawnego do nieruchomości, na której są magazynowane odpady¹¹, oraz prowadzenia monitoringu wizyjnego miejsc magazynowania trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 25 ust. 4 u.o. odpady mogą podlegać magazynowaniu wyłącznie w konkretnym horyzoncie czasowym, wynoszącym w aktualnym stanie prawnym trzy lata. Przepis ten stanowi bowiem, że „[o]dpady, z wyjątkiem odpadów przeznaczonych do składowania, mogą być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez 3 lata”.

Szczegółowe zasady magazynowania odpadów są z kolei każdorazowo wskazywane w decyzji administracyjnej – odpowiednio w pozwoleniu na wytwarzanie odpadów i w pozwoleniu zintegrowanym bądź w zezwoleniu na zbieranie lub przetwarzanie odpadów albo w zezwoleniu na zbieranie i przetwarzanie odpadów¹². Wymogi te obejmują określenie w treści decyzji miejsc magazynowania (plac, wiata, magazyn) oraz opisanie w niej sposobu magazynowania (pojemniki, kontenery, szczelne opakowania, worki itp.), uzależnionego od rodzaju, stanu skupienia i innych cech odpadów.

Od kiedy weszło w życie rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej miejsc magazynowania odpadów, miejsca te muszą spełniać także wymagania wynikające z owego rozporządzenia¹³. Są one dokładnie opisane w operacie, który jest przygotowywany, odpowiednio, przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych lub osobę wykonującą czynności z zakresu ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁴ dla danego miejsca magazynowania oraz zatwierdzony dwukrotnie postanowieniami uzgadniającymi komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej. Rozporządzenie w sprawie wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej jako przepis o charakterze szczególnym, który odnosi się do konkretnej kategorii odpadów (palne), zgodnie z regułą wykładni *lex specialis derogat legi generali* będzie miał pierwszeństwo zasto-

¹¹ K. Karpus, w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, LEX 2013.

¹² Zob. P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 365 i nast.

¹³ Zob. przypis nr 6.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 869.

sowania przed przepisami rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów, jeśli chodzi o sposób organizacji miejsca magazynowania¹⁵.

3. Zakres przedmiotowy rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów

Analizowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 25 ust. 7 i 8 u.o. Określa ono szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów, obejmującego wstępne magazynowanie odpadów przez wytwórcę odpadów, tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów oraz magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów, a także czas magazynowania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych.

Ponieważ zakres przedmiotowy rozporządzenia dotyczy odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach, należy zauważyć, że jego wymagania nie będą miały zastosowania do substancji, które wyłączone zostały spod regulacji art. 2 u.o. Mowa o substancjach zarówno posiadających status odpadu, lecz podlegających regulacji innych ustaw (np. odpadów promieniotwórczych – art. 2 pkt 4 u.o.), jak i posiadających inny status i podlegających innej regulacji prawnej (np. ścieki – art. 2 pkt 8 u.o.) oraz nieposiadających statusu odpadu, takich jak (ujęte w art. 2 pkt 3 u.o.) niezanieczyszczona gleba i inne materiały występujące w stanie naturalnym wydobyte w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym go wydobyto. A skoro prawodawca wyłączył owe substancje spod regulacji ustawy o odpadach, nie będą one również podlegały wymaganiom rozporządzenia wykonawczego do niej.

4. Zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku zastosowania etykiety

Jak stanowi § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów, jeżeli odpady niebezpieczne są umieszczone w opakowaniach, pojemnikach,

¹⁵ Por. § 3 rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów, zgodnie z którym „[p]rzepisy § 5–12 stosuje się, jeżeli przepisy wydane na podstawie art. 43 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach nie stanowią inaczej”.

kontenerach, zbiornikach lub workach o pojemności powyżej 5 litrów, na każdym z opakowań, pojemników, kontenerów, zbiorników lub worków umieszcza się jednostkowe oznakowanie, zwane dalej etykietą. Etykieta, której wzór zgodnie z § 9 ust. 3 określa załącznik do rozporządzenia, jest rodzajem oznaczenia zawierającego informacje o rodzaju i cechach odpadów, o ich wytwórcy i kolejnych podmiotach, które gospodarowały nimi w ramach łańcucha gospodarowania odpadami. Oznaczenie to należy ulokować na opakowaniach odpadów niebezpiecznych o wskazanej pojemności z uwzględnieniem pewnych wyłączeń, przedstawionych niżej.

Z normy wyinterpretowanej z § 9 ust. 1 rozporządzenia wynika, że obowiązek etykietowania dotyczy jedynie odpadów niebezpiecznych, które są magazynowane („umieszczone”) w opakowaniach. *A contrario* trzeba uznać, że nie dotyczy on odpadów niebezpiecznych magazynowanych luzem, w tym w postaci sypkiej, w stosach lub pryzmach oraz zbelowanych. Co więcej, obowiązek ten obejmuje tylko opakowanie zbiorcze, tj. kontener, worek, zbiornik itp., o pojemności powyżej 5 litrów, co zwalnia podmioty z obowiązku etykietowania pojemników zbiorczych o mniejszej pojemności. Analizowany wymóg *per se* nie będzie też dotyczył opakowań odpadów niebezpiecznych, które stają się odpadem niebezpiecznym wskutek wykorzystania ich zawartości (np. wiaderka z farbą), jeśli nie są „umieszczone” w opakowaniu zbiorczym, np. kontenerze.

Zwolnienia z obowiązku etykietowania dotyczą wielu kategorii posiadaczy odpadów (pierwotnych i wtórnych), prowadzących ich magazynowanie wstępne, tymczasowe i właściwe w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o. Zasadniczy zakres wyłączeń został wskazany w § 2 ust. 1 rozporządzenia, określającym przypadki, w których do magazynowania odpadów nie stosuje się przepisów tego aktu. Dodatkowe wyłączenia, omówione w dalszej części opracowania, wynikają z § 9 ust. 2 rozporządzenia – zgodnie z nim wymóg etykietowania nie obejmuje wstępnego magazynowania odpadów przez ich wytwórcę, o którym mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia. Kolejne jednoznaczne wyłączenie przedmiotowe wprowadza § 9 ust. 12, w myśl którego „[p]rzepisów ust. 1–9 nie stosuje się do zakaźnych odpadów medycznych oraz zakaźnych odpadów weterynaryjnych”.

Analiza § 2 ust. 1 rozporządzenia pozwala uznać, że do etykietowania odpadów niebezpiecznych nie są zobowiązani źródnicowani pod względem podmiotowym i przedmiotowym adresaci, których warto wyliczyć w sposób porządkujący. Zgodnie z § 2 ust. 1 wyłączeniom podlegają więc następujący posiadacze (pierwotni i wtórni) odpadów:

- 1) wytwórcy odpadów komunalnych lub właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶, zbierający odpady komunalne wytwarzane na terenie tej nieruchomości;

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.

- 2) wytwórcy odpadów będący rolnikami gospodarującymi na powierzchni użytków rolnych poniżej 75 hektarów, zwolnieni z obowiązku wpisu do rejestru BDO (bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami);
- 3) wytwórcy odpadów, którzy wytwarzają odpady niebezpieczne w ilości do 100 kilogramów rocznie;
- 4) wytwórcy odpadów zwolnieni z obowiązku prowadzenia ich ewidencji na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów¹⁷;
- 5) zbierający tzw. nieprofesjonalni, którzy zbierają odpady opakowaniowe i odpady w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych, w tym leki i opakowania po lekach (apteki, sklepy, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, urzędy i instytucje), o ile zawarły z posiadaczem odpadów mającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie tych odpadów pisemną umowę, która dotyczy co najmniej nieodpłatnego przyjmowania odpadów;
- 6) posiadacze pierwotni lub wtórni odpadów w postaci gleby lub ziemi nieuznanych za zanieczyszczone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹⁸;
- 7) magazynujący odpady jako prowadzący miejsce odbioru¹⁹ w rozumieniu art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach²⁰;
- 8) magazynujący odpady w sposób określony w art. 14 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, który określa wymogi dotyczące magazynowania zużytych baterii i zużytych akumulatorów w zakładach przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów oraz magazynowania zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych w zakładach przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2531.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1395.

¹⁹ Przez „miejsce odbioru” rozumieć należy wyznaczoną część obiektu budowlanego będącego we władaniu podmiotu, którego podstawowa działalność nie polega na gospodarowaniu odpadami, w tym szkoły, placówki oświatowe lub kulturalno-oświatowe, siedziby urzędu lub instytucji, punkt świadczący usługi w zakresie wymiany zużytych baterii lub zużytych akumulatorów lub placówkę handlową prowadzoną przez sprzedawcę detalicznego lub sprzedawcę hurtowego – do których użytkownik końcowy może oddać zużyte baterie przenośne i zużyte akumulatory przenośne.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1850 ze zm.

- 9) magazynujący odpady ZSEiE w sposób określony w art. 43 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym²¹;
- 10) magazynujący odpady w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji²², a także w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji²³;
- 11) magazynujący odpady w sposób określony w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi²⁴ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi²⁵;
- 12) magazynujący odpady w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 21 października 2016 r. w sprawie wymagań i sposobów unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych²⁶, aktualnie zastąpionego rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie unieszkodliwiania oraz magazynowania odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych²⁷;
- 13) magazynujący odpady w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu²⁸;
- 14) magazynujący odpady obojętne²⁹ oraz spełniające kryteria dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów obojętnych określone w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach³⁰.

Poza wyłączeniami wynikającymi z § 2 rozporządzenia wymogu etykietowania nie stosuje się do wstępnego magazynowania odpadów (niebezpiecznych) przez ich wytwórcę, o którym mowa w § 4 ust. 1. Przed jego analizą należy jednak podkreślić, że „wstępnie magazynujący” w rozumieniu rozporządzenia obejmuje zaledwie wycinek pojęcia „wstępnego magazynowania” z definicji usta-

²¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1893 ze zm.

²² Dz.U. z 2005 r. Nr 143, poz. 1206 ze zm.

²³ Dz.U. z 2005 r. Nr 214, poz. 1806 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1975.

²⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 1694.

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1819.

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2245.

²⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 108.

²⁹ Określone w przepisach wydanych na podstawie art. 118 pkt 1 u.o.

³⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1277.

wowej magazynowania. Zgodnie z jej brzmieniem „magazynowanie” oznacza każde „wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę”, natomiast § 4 ust. 1 wprowadza kategorię wstępnego magazynowania obejmującą wytwórców odpadów, które powstają w wyniku budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw i które są magazynowane w miejscu ich wytworzenia, a także wytwórców odpadów, którzy wytwarzają odpady inne niż niebezpieczne w ilości do 100 Mg rocznie lub odpady niebezpieczne w ilości do 1 Mg rocznie i magazynują je w miejscu ich wytworzenia.

Te dwie grupy wstępnie magazynujących są całkowicie zwolnione z obowiązku etykietowania odpadów niebezpiecznych powstających w ilościach albo w procesach opisanych w § 4 ust. 1 rozporządzenia. Jak głosi uzasadnienie projektu, zwolnienie takie wynika z faktu, że „wytwarzanie odpadów dotyczy wszystkich gałęzi gospodarki. Zatem zasadne jest wyłączenie podmiotów wytwarzających odpady w trakcie prowadzonej działalności poniżej ww. masy. Pozwoli to na uniknięcie nadmiernych obciążeń administracyjnych dla ww. podmiotów. Ponadto w przypadku odpadów powstających w wyniku budowy, rozbiórki, remontu obiektów [...] spełnienie wymagań określonych w § 6–12 projektu rozporządzenia w miejscu prowadzenia działalności byłoby niemożliwe”³¹. O ile jednak przytoczone uzasadnienie jest trafne ze względu na wyłączenie zasad magazynowania odnoszących się do miejsca magazynowania odpadów, m.in. niebezpiecznych, o tyle trudno uznać, by etykietowanie opakowań zbiorczych tych ostatnich było powiązane z „miejscem prowadzenia działalności” w sposób uniemożliwiający ich identyfikację.

5. Kilka uwag o zawartości etykiety na opakowania odpadów niebezpiecznych

Jeśli chodzi o samą etykietę i umieszczone na niej dane, to mają one obejmować: kod i rodzaj magazynowanych odpadów, zawartość opakowania, pojemnika, kontenera, zbiornika lub worka, adres miejsca magazynowania odpadów i datę rozpoczęcia ich magazynowania w owym miejscu. Oznacza to konieczność wskazania na etykiecie przede wszystkim kodu odpadu oraz cechy niebezpieczeństwa – w postaci symbolu „*” – warunkującej zastosowanie etykiety. Niezbędne jest także opisanie zawartości opakowania, gdyż kod odnosi

³¹ Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań...

się do zbiorczego opisu, a etykieta wymaga wymienienia konkretnie, jaki odpad spośród opatrzonych danym kodem znajduje się w opakowaniu³².

W kwestii adresu miejsca magazynowania odpadów zauważyć należy, że skoro etykietę odpadu niebezpiecznego umieszcza na opakowaniu co do zasady wytwórca, to on będzie pierwszym podmiotem, którego adres pojawi się na etykiecie. Z perspektywy spełnienia ustawowego obowiązku magazynowania odpadów jedynie przez określony czas (trzy lata) potrzebne jest wskazanie na etykiecie daty rozpoczęcia magazynowania. Ponieważ trzyletni okres magazynowania ustalony dla odpadów niebezpiecznych obejmuje, zgodnie z art. 25 ust. 6 u.o., łącznie wszystkich ich posiadaczy, etykieta służy weryfikacji tego stanu rzeczy przez organy kontrolne³³, pozwala bowiem na ustalenie, kiedy odpady zostały wytworzone i umieszczone w opakowaniu i czy zachowano trzyletni okres postępowania z nimi. Powyższe dane są aktualizowane przez każdego kolejnego posiadacza odpadów, tj. wszystkich zbierających i przetwarzających.

Etykietę uzupełnia się zwykłym długopisem albo markerem lub innym pisakiem; jedynym zastrzeżeniem wprowadzonym przez prawodawcę jest wymóg zagwarantowania, by oznaczenie było czytelne i trwałe oraz odporne na działanie czynników atmosferycznych (§ 9 ust. 9). Może to być trudne do osiągnięcia w kontekście trzyletniego okresu magazynowania. Ponieważ treść etykiety nie jest w żaden sposób kodowana, istnieje ryzyko (poza oczywistymi omyłkami pisarskimi), że w obrocie pojawią się opakowania z etykietami, na których wpisano innych posiadaczy w celu wprowadzenia w błąd organów administracji, albo wykluczenia konkurencji.

Dlatego warto się zastanowić nad rozwiązaniem przewidzianym w § 9 ust. 8 rozporządzenia, z którego wynika, że dopuszczalne jest stosowanie zamiast etykiety „innych, wdrożonych przez posiadacza odpadów metod oznakowania opakowań, pojemników, kontenerów, zbiorników lub worków, jeżeli oznakowania zawierają informacje, o których mowa w ust. 4, oraz jest zapewniona możliwość aktualizacji tych informacji”. Oznacza to, przynajmniej hipotetycznie, możliwość stosowania etykiet, na których dane określone w § 9 ust. 4 są zapisane w symbolach odczytywanych elektronicznie, np. kodzie kreskowym. Jednak z perspektywy zarówno przekazywania odpadów kolejnym uprawnionym, jak i organów kontrolujących, gdyby została zastosowana taka

³² Przykładowo kod 15 02 02* to sorbenty, materiały filtracyjne (w tym filtry olejowe nieujęte w innych grupach), tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne zanieczyszczone substancjami niebezpiecznymi (np. PCB).

³³ Zob. A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 170–171. Zob. też A. Miluch, M. Czekalowska, *Inspekcja Ochrony Środowiska – zmiany i wyzwania w kontekście współdziałania z organami samorządowymi*, w: *Prawo korzystania z zasobów środowiska w działalności samorządu terytorialnego*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 31 i nast.

metoda, problemy stwarzałyby konieczność posiadania urządzeń technicznych (czytnik elektroniczny, dekodery) pozwalających odczytać kod. Niewątpliwie brak takich systemów stanowi wyzwanie technologiczne na przyszłość. Natomiast rozwiązanie to jako jedyne zapobiegałoby zasadniczemu ryzyku polegającemu na możliwości opisanie etykiety danymi innego posiadacza, a następnie porzucenia odpadów.

6. Podsumowanie

Reasumując kwestie dotyczące wymogu etykietowania, wyrazić należy uwagi krytyczne zarówno wobec przyjętego przez prawodawcę rozwiązania, jak i wobec jego skuteczności na tle przeanalizowanych wyłączeń. Ocena taka nasuwa się przede wszystkim z perspektywy celu, dla którego ustanowione zostały omawiane regulacje: jeśli bowiem prawodawca dążył do osiągnięcia możliwości przypisania konkretnych odpadów konkretnym posiadaczom, realizacji obowiązków związanych z ustaleniem odpowiedzialności za odpad wynikającej z art. 27 u.o. oraz możliwości weryfikowania czasu magazynowania odpadu, to etykietowanie odpadów niebezpiecznych powinno mieć charakter powszechny. Tymczasem omówiony wcześniej katalog wyłączeń, obejmujący zarówno określone rodzaje odpadów (np. oleje odpadowe), jak i określone grupy wytwórców (np. rolników czy branżę budowlaną), powoduje, że istniejący system nadal dopuszcza do obrotu na wielką skalę odpady pozbawione etykiet. Co więcej, od podmiotów weń zaangażowanych wymaga każdorazowo rozstrzygania, czy odebrane opakowanie odpadów niebezpiecznych powinno być etykietowane, czy też nie podlega owemu obowiązkowi, a jeśli tak, to na podstawie której z bogatej listy przesłanek. Rynek reaguje na ten stan prawny dodatkowymi (nieprzewidzianymi przez przepisy) dokumentami – oświadczeniami wytwórców odpadów niebezpiecznych o zwolnieniu z obowiązku etykietowania, które winny towarzyszyć odpadowi na każdym etapie jego dalszego zbierania czy przetwarzania, by uzasadnić nienadanie etykiety przez pierwotnego wytwórcę.

Ponadto wyłączenie wytwórców „tymczasowo magazynujących” w rozumieniu rozporządzenia z jego wymogów w zakresie etykietowania sprawia, że etykietę taką musi sporządzić zbierający. Zgodnie bowiem z § 9 ust. 6 zd. 3 w przypadku magazynowania odpadów, o których mowa w § 4 ust. 1, poza miejscem ich wytworzenia informacje, o których mowa w ust. 4, są zamieszczane przez kolejnego posiadacza odpadów przyjmującego odpady od wytwórcy odpadów, o którym mowa w § 4 ust. 1. Oznacza to konieczność wygenerowania etykiety na odpady niebezpieczne „przez kolejnego posiadacza”, czyli

de facto – zbierającego lub przetwarzającego, który zobowiązany jest etykietować odpad w chwili przyjęcia, bez powiązania tego faktu z wytworzeniem odpadu³⁴.

Przyjęte regulacje trudno oceniać pozytywnie. Etykieta może stanowić informację o pochodzeniu odpadu oraz o poszczególnych władających odpadami w ogniach systemu gospodarowania nimi, ale równie dobrze może zostać zdarta lub zatarta tak, by nie pozwolić na identyfikację odpadu i jego wytwórcy, albo zakłamana (zawierać fikcyjne miejsce prowadzenia działalności). Ponieważ ma być łatwo dostępna i jest uzupełniana długopisem lub markerem, istnieje ryzyko wielu fałszerstw jej treści, włącznie z jej usunięciem, a udowodnienie przez podmiot gospodarujący odpadami takiego fałszerstwa będzie graniczyło z niemożliwością. W tym kontekście warto podkreślić, że gospodarowanie odpadami niezgodnie z przepisami dotyczącymi ich magazynowania podlega odpowiedzialności administracyjnej i skutkuje wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej z art. 194 ust. 1 pkt 2b u.o., w wysokości nie mniejszej niż 5000 zł i nie większej niż 1 000 000 zł (art. 194 ust. 3 u.o.)³⁵. Nałożenie owej kary wlicza się podmiotowi składającemu wniosek o uzyskanie kolejnego zezwolenia odpadowego do limitu 150 000 zł, który stanowi negatywną przesłankę wydania zezwolenia.

Można więc uznać, że przeanalizowane tu rozwiązania nie tylko nie sprzyjają doregulowaniu rynku gospodarowania odpadami, ale wręcz mogą się przyczynić do rozwoju działalności nielegalnej w tym zakresie. Dodatkowo prawodawca założył, że „[o]czekiwany skutkiem ww. regulacji będzie zmniejszenie liczby nieprawidłowości związanych z magazynowaniem odpadów, w tym pożarów w miejscach magazynowania odpadów – potwierdzone odpowiednio przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska”³⁶. Tymczasem istotną grupę odpadów zwolnionych z wymagań rozporządzenia stanowią oleje odpadowe, które należą do odpadów palnych³⁷, oraz ogromne ilości odpadów palnych powstających w związku z magazynowaniem odpadów w wyniku działalności budowlano-rozbiórkowej, podlegających wyłączeniom w ramach wstępnego magazynowania w rozumieniu rozporządzenia (opakowania, drewno budowlane i rozbiórkowe). Uniemożliwi to zatem osiągnięcie oczekiwanych skutków omawianego rozporządzenia.

³⁴ Zob. Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z dnia 1 lutego 2019 r.), Polska Izba Gospodarki Odpadami [online], 17.06.2019, <https://pigo.org.pl/?p=5475> [dostęp: 5.08.2021].

³⁵ Zob. I. Wereśniak-Masri, *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, w: *Prawo o odpadach*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 237.

³⁶ Zob. Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań...

³⁷ Wniosek *a contrario* z art. 3 ust. 3b u.o. oraz wprost z art. 163 ust. 1 pkt 1 u.o.

Literatura

- Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Chorbot P., *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Difin, Warszawa 2019.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Górski M., w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Haładaj A., *Szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów. Komentarz*, LEX/el. 2022.
- Karpus K., w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, LEX 2013.
- Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Miluch A., Czekałowska M., *Inspekcja Ochrony Środowiska – zmiany i wyzwania w kontekście współdziałania z organami samorządowymi*, w: *Prawo korzystania z zasobów środowiska w działalności samorządu terytorialnego*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 24–34.
- Wereśniak-Masri I., *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, w: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 217–250.

Źródła internetowe

- Ochrona środowiska 2019. Analizy statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny [online], Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2019,1,20.html> [dostęp: 3.08.2021].
- Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2017/2018. Raport*, UN Global Compact Network Poland, Warszawa [wersja niedostępna już w Internecie, zastąpiona nowym raportem, dotyczącym lat 2020/2021].
- Uwagi ZGPO do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami [online], 18.02.2019, http://www.zpgo.pl/images/Uwagi_ZPGO_do_rozp_w_sprawie_szczeg%C3%B3w%C5%82owych_wymaga%C5%84_dla_magazynowania_odpad%C3%B3w.pdf [dostęp: 5.08.2021].
- Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z 23 kwietnia 2020 r.), Rządowe Centrum Legislacji [online], 28.05.2020, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320702/katalog/12566876#12566876> [dostęp: 28.07.2021].
- Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z dnia 1 lutego 2019 r.), Polska Izba Gospodarki Odpadami [online], 17.06.2019, <https://pigo.org.pl/?p=5475> [dostęp: 5.08.2021].

Anna Haładyj

Etykietowanie odpadów niebezpiecznych Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

Streszczenie

Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, określające szczegółowe wymagania, które muszą spełnić miejsca magazynowania odpadów. Cel niniejszego opracowania stanowi analiza przepisów o etykietowaniu odpadów niebezpiecznych pod kątem zakresu podmiotowego i przedmiotowego adresatów zobowiązanych do umieszczania etykiet oraz zwolnionych z tego obowiązku. Pozwala ona stwierdzić, że w wyniku wyłączenia znacznej grupy podmiotów spod obowiązku stosowania etykiet cele omawianego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte.

Słowa kluczowe: etykieta na opakowania odpadów niebezpiecznych, magazynowanie odpadów, odpady niebezpieczne

Anna Haładyj

Labeling of hazardous waste Subject and objective exclusions

Summary

From January 1, 2021, the Regulation of the Minister of Climate of September 11, 2020 on detailed requirements for the storage of waste, specifying detailed requirements that must be met by waste storage places, applies. The aim of this study is to analyze the provisions on labeling hazardous waste from the perspective of the personal scope of addressees obliged to place labels and those exempt from this obligation. As a result of the exclusion of a significant group of operators from the labeling of hazardous waste, I consider that the objectives of this regulation cannot be achieved.

Key words: hazardous waste label, waste storage, hazardous waste

Анна Халадый

Этикетирование опасных грузов Субъектные и предметные исключения

Резюме

С 1 января 2020 года действует Постановление министра климата от 11 сентября 2020 года о детальных требованиях к хранению отходов, в котором изложены конкретные требования, которым должны соответствовать места складирования отходов. Цель данной

работы заключается в анализе положений о маркировке опасных отходов с точки зрения субъектов, обязанных размещать наклейки, а также освобожденных от этого обязательства. В статье указано, что в результате освобождения значительной группы субъектов от обязательства маркировать опасные отходы, цели указанного постановления не могут быть достигнуты.

Ключевые слова: наклейка для опасных отходов, складирование отходов, опасные отходы

Anna Haładyj

Etichettatura dei rifiuti pericolosi Esclusioni di soggetto e oggetto

Sommar io

A partire dal 1° gennaio 2020, è in vigore il regolamento del ministro del clima dell'11 settembre 2020 sui requisiti specifici per lo stoccaggio dei rifiuti, che specifica i requisiti dettagliati, che i siti di stoccaggio dei rifiuti devono soddisfare. Lo scopo di questo articolo è quello di analizzare i regolamenti sull'etichettatura dei rifiuti pericolosi dal punto di vista dell'ambito soggettivo dei destinatari obbligati a mettere le etichette e quelli esentati da questo obbligo. Concludo che a causa dell'esclusione di un grande gruppo di entità dall'obbligo di etichettare i rifiuti pericolosi, gli obiettivi del regolamento in questione non possono essere raggiunti.

Parole chiave: etichetta per rifiuti pericolosi, stoccaggio rifiuti, rifiuti pericolosi