



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 9/17
BAS-WPTK-786/17

Warszawa, 29 września 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	29. 09. 2017
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 6 marca 2017 r., uzupełnionego pismem z 18 kwietnia 2017 r., jednocześnie wnosząc o uznanie, że art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że termin trzech miesięcy nie biegnie na nowo od dnia doręczenia decyzji samorządowego kolegium odwoławczego uchylającej decyzję marszałka województwa **jest niezgodny** z art. 74 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte pytaniem prawnym z 6 marca 2017 r. (sygn. akt _____), uzupełnionym pismem z 18 kwietnia 2017 r., w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: WSA w Gliwicach, sąd pytający) zakwestionował konstytucyjność art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.; dalej: u.o., ustawa o odpadach).

2. Zakwestionowany przepis art. 11 ust. 4 u.o. obowiązuje w następującym brzmieniu: „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”.

II. Stan faktyczny i zarzuty wnioskodawcy

1. Pismem z _____ lutego 2015 r. (które wpłynęło dnia _____ lutego 2015 r.) B sp. z o.o. w N _____ wystąpiła do Marszałka Województwa _____ ze zgłoszeniem uznania przedmiotu (uszkodzone wyroby _____) za produkt uboczny, powstający w wyniku działalności prowadzonej na terenie Z w F _____ Decyzją z _____ maja 2015 r. Marszałek Województwa _____ (dalej: Marszałek) odmówił uznania wskazanych odpadów za produkt uboczny. W wyniku odwołania spółki B _____, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K _____ (dalej: SKO w K _____) decyzją z _____ października 2015 r. uchyliło zaskarżoną decyzję, ze względu na brak odniesienia do obowiązującego stanu prawnego oraz braku należytego uzasadnienia. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Marszałek Województwa _____ ponownie odmówił uznania wskazanych odpadów za produkt uboczny z powodu niespełnienia przesłanek wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy o odpadach. Na skutek wniesionego przez spółkę B _____ odwołania sprawę ponownie rozpatrzyło SKO w K _____, które decyzją z dnia _____ września 2016 r. orzekło reformatoryjnie, zmieniając sentencję decyzji w ten sposób, że zawarło sformułowanie „wyrażam sprzeciw”. Powyższa decyzja została zaskarżona

przez spółkę B do WSA w Gliwicach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na rozprawie 15 lutego 2017 r. postanowił zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: „Czy art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach [...] przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP?

2. Kwestionowany przepis art. 11 ust. 4 u.o. dopuszcza uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie w drodze wydania przez organ aktu administracyjnego, lecz w sposób dorozumiany, poprzez „milczenie” organu lub bezskutecznym upływie ustawowego terminu na wyrażenie przez ten organ sprzeciwu. Skutkuje to przyjęciem, że każdy przedmiot lub substancję uznaje się za produkt uboczny po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w art. 11 ust. 4 u.o. nawet, jeśli nie spełnia on ustawowych cech produktu ubocznego. W konsekwencji, wyłączone zostało w stosunku do nich stosowanie przepisów dotyczących odpadów, między innymi nie znajdują zastosowania rozwiązania przewidziane w ustawie o odpadach w zakresie nadzoru i kontroli. Może być ona również przedmiotem dalszego wykorzystywania oraz obrotu. Co istotne, jak podkreśla sąd pytający, „w przepisach prawa brak jest rozwiązań, które umożliwiłyby ponowną kontrolę, czy faktycznie substancja nie jest odpadem. Może mieć to miejsce tylko wtedy, gdy substancje lub przedmioty uznane za produkt uboczny przestały spełniać warunki i wymagania, o których mowa w art. 10 ustawy o odpadach. Wtedy, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy ponownie są uznawane za odpad” (pytanie prawne, s. 4). Jednocześnie zauważa, że może dochodzić do przypadków „wprowadzania w błąd podmiotu wykorzystujących taki produkt co do jego właściwości chemicznych lub fizycznych” (pytanie prawne, s. 6).

Sąd pytający zwraca również uwagę na inny negatywny aspekt mechanizmu uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, mianowicie problem upływu trzymiesięcznego terminu do wyrażenia sprzeciwu, który nie ulega zawieszeniu ani wydłużeniu przez organ administracji. Jak uzasadnia: „Niezależnie od tego, że w tego typu sprawach postępowanie wyjaśniające może być długotrwałe, charakter powyższego terminu skutkuje tym, iż możliwość orzekania kasatoryjnego w stosunku

do decyzji o wyrażeniu sprzeciwu staje się fikcją. W praktyce każde uchylene decyzji wyrażającej sprzeciw będzie powodować upływ terminu, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach. W tym bowiem czasie musi nastąpić rozstrzygnięcie organu i instancji, wyjaśnienie sprawy i wydanie decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz ponowne wyrażenie sprzeciwu przez organ I instancji. Nie bez znaczenia jest tu również konieczność zapewnienia czynnego udziału stron w postępowaniu (umożliwienie wypowiedzenia się w sprawie), czy wreszcie upływ terminów do dokonania odpowiednich doręczeń i do realizacji przesyłki akt pomiędzy organami organów obu instancji. Zatem dochowanie terminu trzymiesięcznego do wyrażenia sprzeciwu w kontekście konieczności wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego może okazać się w praktyce niemożliwe”.

W związku z tym, że ochrona środowiska jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych, dotyczącym zarówno władz lokalnych, regionalnych, jak i centralnych, kwestionowane rozwiązanie prawne, zdaniem sądu pytającego, należy uznać za niespełniające kryterium skuteczności w zakresie stanowienia norm zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Uzasadniając przedstawione zarzuty WSA w Gliwicach wskazał, że „funkcjonowanie w ustawie o odpadach rozwiązań, które umożliwiają istnienie o obrocie gospodarczym [powinno być: w obrocie gospodarczym] produktów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpad, co do których nie stosuje się przepisów dotyczących odpadów, za realizację obowiązków w zakresie ochrony środowiska uznać nie można”. Tym samym kwestionowany przepis narusza obowiązek władz publicznych do ochrony środowiska, wyrażony w art. 74 ust. 2 Konstytucji.

III. Analiza formalnoprawna

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej należy rozważyć, czy w sprawie zostały spełnione wszystkie przesłanki warunkujące dopuszczalność pytania prawnego.

W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu (dalej: Trybunał, TK) pytanie prawne co do zgodności aktu

normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przez sąd. Pomiedzy pytaniem prawnym a postępowaniem w indywidualnej sprawie zawistej przed sądem powinien istnieć ścisły związek. Polega on na tym, że celem pytania prawnego jest ochrona indywidualnego interesu w procesie, w którym wyłoniła się wątpliwość co do konstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia. Zarzut niekonstytucyjności jest przesłanką *sine qua non* wszczęcia i prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego.

Pytanie prawne musi spełniać łącznie trzy przesłanki, aby mogło skutecznie zainicjować kontrolę konkretną. Przesłanka pierwsza, podmiotowa, oznacza, że z pytaniem prawnym może wystąpić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przesłanka druga, przedmiotowa, polega na tym, że podstawą pytania prawnego może być tylko zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub innym aktem hierarchicznie wyższym. Przy czym zastrzeżenia co do konstytucyjności tego aktu muszą być tak istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka trzecia, funkcjonalna, pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. wyroki TK z: 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07; 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13; postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 wraz z powołaną tam literaturą; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06; 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 1 lutego 2015 r., sygn. akt P 44/13; 25 listopada 2015 r., sygn. akt P 12/14; 30 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13).

2. Nie ulega wątpliwości, że w rozpatrywanym przypadku zostały spełnione przesłanki: podmiotowa i przedmiotowa. Pytanie prawne zostało wniesione przez WSA w Gliwicach w ramach toczącego się przed nim procesu. Sąd pytający sformułował zarzut w ten sposób, że określił zaskarżony przepis oraz wskazał wzorzec kontroli, a następnie uzasadnił, w jego opinii, sprzeczność między normą

ustawową a normą konstytucyjną. Pytanie prawne ma charakter zakresowy i odnosi się do terminu wyrażenia sprzeciwu.

Nieco bliższej uwagi wymaga przesłanka funkcjonalna. Zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału powinna mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem stawiającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadane zostało pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99). „Rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie prawne również wtedy, gdy utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu ma istotne znaczenie dla samego przebiegu postępowania, a w szczególności dla realizacji podstawowych praw stron w tym postępowaniu. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której pytanie prawne nie mogłoby dotyczyć przepisów regulujących postępowanie przed sądem [...]. Przy ustalaniu relewantności pytania prawnego należy mieć również na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09; zob. także wyrok TK z 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10; postanowienie TK z 15 stycznia 2015 r., sygn. akt P 7/12).

Również w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie lub powinien zostać zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla

rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawoporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3; K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145).

Sąd pytający, rozpatrując skargę na decyzję SKO w K [redacted] dotyczącą odmowy uznania niepełnowartościowych produktów wytworzonych przez spółkę B [redacted], dostrzegł uchybienie organu przy rozstrzygnięciu sprawy w postaci upływu terminu wniesienia sprzeciwu, zgodnie z treścią art. 11 ust. 4 u.o. Stwierdzenie upływu terminu do wniesienia sprzeciwu przez Marszałka Województwa [redacted] będzie czyniło bezprzedmiotowymi zarzuty skarżącej spółki. Skutkiem upływu terminu jest bowiem uznanie produktu za uboczny, zgodnie z żądaniem strony skarżącej. Orzeczenie natomiast niekonstytucyjności analizowanego przepisu w zakresie terminu do wyrażenia sprzeciwu do zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny wobec braku możliwości późniejszej weryfikacji tego uznania pozwoli merytorycznie rozpatrzeć decyzję SKO w K [redacted], pomimo uchybienia przez organy administracji terminu do wyrażenia sprzeciwu. Ocena zgodności z Konstytucją kwestionowanego przez sąd pytający przepisu wpływa zatem bezpośrednio na rozstrzygnięcie w podnoszonej przez skarżącą spółkę sprawie. Zakwestionowany przepis spełnia stawiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [redacted] i w piśmiennictwie [redacted] wymóg bezpośredniego znaczenia kontrolowanego przepisu dla rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez pytający sąd.

3. Należy zauważyć, że przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2017 r. poz. 1257; dalej: k.p.a.) regulują procedurę „milczącej zgody” w art. 122a-122g. Przewiduje między innymi, że termin na zgłoszenie sprzeciwu biegnie na nowo od dnia uzupełnienia braku lub doprecyzowania treści żądania (art. 122c § 2). W sytuacji, gdy organ odwoławczy

uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał do ponownego rozpatrzenia, termin na zgłoszenie sprzeciwu biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy z decyzją (art. 122c § 3). Przedstawiona nowelizacja odnosi się jednak do spraw wniesionych od 27 czerwca 2017 r. i nie będzie miała zastosowania do sprawy, której dotyczy pytanie prawne.

IV. Wzorzec kontroli

1. Pytający sąd przywołuje w charakterze wzorca kontroli art. 74 ust. 2 Konstytucji, który wyraża obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne. Przepis stanowi realizację wyrażonego w art. 74 ust. 1 zobowiązania władz publicznych do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Konstytucja dotyka problemów ochrony środowiska w kilku miejscach, najpierw (art. 5) uznając zapewnienie tej ochrony za podstawowe zadania Rzeczypospolitej, potem wskazując na ochronę środowiska jako przesłankę ograniczenia wolności jednostki (art. 31 ust. 3), wreszcie precyzując konkretne zadania i obowiązki władz publicznych (art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. 1-2 i ust. 4) oraz prawa (art. 74 ust. 3) i obowiązki (art. 86) jednostki. Łączne ujęcie tych postanowień, a zwłaszcza umieszczenie ich na tle unormowania zawartego w art. 5, wskazuje wyraźnie, że istnienie zdrowego środowiska jest traktowane jako jedna z najistotniejszych wartości konstytucyjnych. Niezależnie od szczegółowych konstytucyjnych unormowań cały proces interpretacji i stosowania ustawy zasadniczej należy podporządkować realizacji tej wartości, gdyż jej ranga jest porównywalna tylko z innymi wartościami wskazanymi w art. 5 (zob. L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, tom II, komentarz do art. 74, s. 804).

Określone w art. 74 zadania i obowiązki władz publicznych polegają przede wszystkim na zobowiązaniu do „prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (ust. 1). Pojęcie „bezpieczeństwa ekologicznego” jest bardzo szerokie i obejmuje uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka (zob. M. Bartoszewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

red. M. Haczowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 74 konstytucji, s. 155 oraz wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05). Jednym z elementów bezpieczeństwa ekologicznego jest ochrona środowiska, rozumiana jako zapewnienie poszanowania środowiska, a także jako działania poprawiające aktualny stan środowiska oraz programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest nakazane przez art. 5 Konstytucji, kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, tom I, komentarz do art. 5, s. 235 oraz wyroki TK z: 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05; 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09). Do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju odwołuje się także sądownictwo administracyjne, w którym akcentuje się fundamentalne znaczenie zasady ochrony środowiska dla treści decyzji administracyjnych (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1718/08; 19 marca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1920/08).

Zobowiązania wynikające z art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji są adresowane do wszystkich organów i instytucji państwowych i samorządowych, niezależnie od miejsca zajmowanego w systemie podziału władz (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00). Nakazują ochronę środowiska przez wszystkie podmioty, pozostające w ich systemie organizacyjnym czy strukturze własnościowej, nie wykluczając podmiotów niepublicznych. Zobowiązanie do dbałości o środowisko rodzi po stronie ustawodawcy obowiązek przyjęcia stosownych regulacji prawnych, w tym także ustanowienia stosownego mechanizmu odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska i konsekwentnego jej egzekwowania. Realizacja obowiązku ochrony środowiska może w pewnych przypadkach uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05)

V. Analiza zgodności

1. Z uwagi, że pytanie prawne skierowane do Trybunału przez WSA w Gliwicach, dotyczy procedury uznawania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny na skutek niewyrażenia w terminie trzech miesięcy sprzeciwu właściwego miejscowo marszałka województwa, dalsze rozważania odnoszące się do konstytucyjności art. 11 ust. 4 u.o. należy poprzedzić krótkim wyjaśnieniem pojęcia

produktu ubocznego oraz przedstawieniem zasad postępowania w sprawie uznania pozostałości poprodukcyjnych za produktu uboczny.

Prowadzenie działalności gospodarczej i związany z nią proces produkcyjny może powodować różnego rodzaju uciążliwości dla środowiska. W tym kontekście zasadne jest inspirowanie przez władze publiczne, ukierunkowanym na to ustawodawstwem, do wprowadzania rozwiązań technologicznych zmniejszających powstawanie pozostałości poprodukcyjnych. Ustawodawca, mając na uwadze przede wszystkim ostrożne obchodzenie się z pozostałościami poprodukcyjnymi, a także ochronę środowiska, życia i zdrowia ludzi, nie zezwala na swobodne nimi dysponowanie. Zasadniczo traktuje je jako odpady, czyli substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia jest obowiązany (zob. pojęcie odpadów - art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.). Podmiot wytwarzający odpady powinien dążyć co najmniej do ograniczenia ich ilości, jeżeli już nie do całkowitego ich wyeliminowania, zaś w odniesieniu do powstałych odpadów odpowiada za to, aby zostały one w zgodzie z prawem zagospodarowane (por. hierarchię sposobów postępowania z odpadami ustala art. 17 u.o.). Odpowiedzialność ta sprowadza się z reguły do obowiązku przekazania odpadów podmiotowi wyspecjalizowanemu w ich zagospodarowaniu i partycypowaniu w kosztach likwidacji problemów, jakie pozbycie się odpadów powoduje. Z uwagi jednak na okoliczność, że niektóre pozostałości poprodukcyjne mogą być bez szkody dla chronionych wartości środowiskowych i zdrowotnych ponownie wykorzystane, ustawodawca dopuścił w ściśle określonych wypadkach uznanie ich nie za odpad, a za produkt uboczny (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Po 1087/15; dalej: WSA w Poznaniu).

Wprowadzenie kategorii produktu ubocznego jest rozwiązaniem nowym w polskim prawie gospodarki odpadami, gdyż pojawiło się z chwilą wejścia w życie ustawy o odpadach w 2012 r. i wynika ono z obowiązku transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3; dalej: dyrektywa 2008/98/WE). Zostało uregulowane w art. 10-13 u.o. w istocie powtarzających kryteria uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny przewidziane w dyrektywie 2008/98/WE (art. 5). Wcześniej pojęcie produktu ubocznego funkcjonowało

w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości jako określenie stosowane względem substancji lub przedmiotów, których przydatność gospodarcza wskazywała na bezzasadność uznania tych substancji za odpad. W prawodawstwie unijnym termin ten pojawił się w przepisach dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1774/2002 z dnia 3 października 2002 r., ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia dla ludzi, Dz. Urz. UE L 273 z 10 października 2002 r.). Motywacją do wprowadzenia tego pojęcia do dyrektywy 2008/98/WE była konieczność rozróżnienia „odpadu” od innych „pozostałości procesu produkcyjnego.”

Podstawowym celem utworzenia kategorii produktu ubocznego jest eliminowanie wytwarzania znacznych mas odpadów. Realizuje się to poprzez między innymi dążenie do tego, aby pozostałości poprodukcyjne spełniały szczególne (bardziej rygorystyczne w stosunku do odpadów) warunki przewidziane dla kategorii produktów ubocznych. Przedmioty lub substancje, które uzyskały status produktu ubocznego nie są już dalej objęte reżimem prawnym gospodarowania odpadami na podstawie ustawy o odpadach. Wymagania dotyczące sposobu postępowania z produktami ubocznymi określa jedynie art. 13 u.o. przewidujący zakaz łącznego magazynowania produktów ubocznych i odpadów, zakaz magazynowania produktów ubocznych w miejscach przeznaczonych do magazynowania odpadów lub składowania odpadów oraz zasadę, że substancje lub przedmioty, które przestały spełniać warunki i wymagania z mocy ustawy zostają przekwalifikowane do kategorii „odpadów”. W momencie, w którym substancja będąca pozostałością procesu produkcyjnego zostanie zakwalifikowana jako produkt uboczny, cała reglamentacja prawna dotycząca odpadów nie ma zastosowania, a tym samym nie dochodzi do powstania obciążeń finansowych związanych ze składowaniem, magazynowaniem, przemieszczaniem oraz ostatecznie utylizacją odpadów (zob. W. Iskra, *Odpad a produkt uboczny w świetle prawa* [w:] *Aktualne problemy gospodarowania odpadami*, red. E. Olejarczyk, A. Kuc, M. Suska, Katowice 2016, s. 49). Zatem obok głównego celu, wskazanego w art. 1 u.o., jakim jest zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania i gospodarowania odpadami dla zdrowia ludzkiego i środowiska, realizowany jest cel ekonomicznego gospodarowania zasobami, przynoszący korzyści także wytwórcy produktu ubocznego.

2. Za produkt uboczny może być uznany, w świetle art. 10 u.o. przedmiot lub substancja, powstająca w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, jeżeli łącznie spełnione są 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 (art. 10 u.o.). Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, kierując się względami ochrony środowiska, życia lub zdrowia ludzi (art. 11 ust. 6 u.o.). Jednak uprawniony minister nie skorzystał z ustawowej delegacji.

Wskazane kryteria uznania muszą być spełnione łącznie, a brak spełnienia jednej z tych przesłanek powoduje, że dana pozostałość procesu produkcyjnego jest odpadem, a nie produktem ubocznym. Zasadniczo, jak już wyżej wspomniano, produktem ubocznym może być jedynie przedmiot lub substancja, która powstaje w wyniku procesu produkcyjnego, ale nie jest jego celem (art. 10 zdanie 1 u.o.). Nie jest więc przedmiotem powstającym celowo w wyniku produkcji czy modyfikacji procesu produkcji. Dalsze wykorzystanie tego przedmiotu musi być pewne (art. 10 pkt 1 u.o.). Chodzi tu nie tylko o pewność i możliwość technologicznego dalszego wykorzystania, ale również o faktyczne dalsze wykorzystanie. Okoliczności te mogą być wykazane np. umowami potwierdzającymi wykorzystanie przedmiotów lub substancji do określonych celów lub opisem procesu produkcyjnego, w którym powstaje przedmiot lub substancja i procesu, w którym zostaną one wykorzystane (art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 11 ust. 3 u.o.). Jego dalsze wykorzystanie winno nastąpić bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa (art. 10 pkt 2 u.o.). Oznacza to, że przedmioty lub substancje powinny być dalej wykorzystane w zasadzie w takiej postaci, w jakiej powstały. Kolejna przesłanka wskazuje na to, by dany przedmiot lub substancja powstały w wyniku procesu produkcyjnego i stanowiły jego integralną całość (art. 10 pkt 3 u.o.). Zakłada ona istnienie ciągu produkcyjnego związanego zarówno z powstaniem produktu

ubocznego w wyniku procesu, którego nie był celem, jak i przygotowaniem do dalszego pewnego wykorzystania. Ma się to odbywać przy integracji zadań w ramach głównego procesu produkcyjnego, a nie w ramach zupełnie innego, odrębnego od procesu produkcji, w którym przedmiot powstaje. Proces ten nie musi zachodzić u tego samego przedsiębiorcy pod warunkiem, że inny podmiot wykonuje zadania zintegrowane z procesem produkcji produktu głównego. Ostatnią przesłanką jest wymóg, by dana substancja lub przedmiot spełniały 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 (art. 10 ust. 4 u.o.). Wykazanie tej okoliczności budzić może największą trudność, szczególnie przy produktach, których właściwości nie są oczywiste, a szczególnie jeżeli chodzi o ich wpływ na środowisko, życie i zdrowie ludzi. Przesłanka ta wskazuje na priorytet, jakim jest ochrona tych wartości. Wystarczy bowiem uznanie, że wykorzystanie produktu doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań (a nie ściśle określonych przekroczeniach norm) na środowisko, życie i zdrowie ludzi, a dany produkt lub substancja nie może być uznany za uboczny. Wykazaniu braku takich negatywnych oddziaływań służyć mają, wskazane w szczególności jako dowód w art. 11 ust. 3 u.o., wyniki badań wykonanych przez uprawnione podmioty, dołączone do wniosku przez wnioskodawcę. Ustawa nie przewiduje, aby dokonujący uznania organ administracji mógł zobowiązać wnioskodawcę do przeprowadzenia określonych badań (zob. wyroki WSA w Poznaniu z: 30 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Po 986/15; 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Po 1087/15).

Zarówno odpad jak i produkt uboczny są przedmiotem lub substancją, jednak odpad może być pozostałością procesu produkcyjnego (ale nie tylko), a produkt uboczny zawsze jest pozostałością procesu produkcji, której celem nie jest jego produkcja. Jedną z zasadniczych cech pozwalających na odróżnienie odpadu od produktu ubocznego jest „pozbycie się ich” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu w Rzeszowie z 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 1415/14). Odpad jest bowiem przedmiotem lub substancją, których posiadacz się pozbywa, zamierza się pozbyć lub, do których pozbycia się jest zobowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.). Natomiast produkt uboczny jest przedmiotem lub substancją, którego dalsze wykorzystanie jest

pewne (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Po 1087/15).

Faktyczne pozbycie się zbędnej pozostałości procesu produkcyjnego, czy obowiązek pozbycia się wynikający z przepisów, nie budzi wątpliwości w kontekście sprawy, której dotyczy pytanie prawne. W wyniku prowadzonej działalności spółka B uzyskiwała niepełnowartościowe, uszkodzone wyroby , które miała obowiązek zagospodarować zgodnie z przepisami ustawy o odpadach.

3. Uznanie określonego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny odbywa się na wniosek i po przeprowadzeniu postępowania. Instytucja zgłoszenia zastępującego uzyskanie pozwolenia na dokonanie określonej czynności jest instytucją stosowaną np. w prawie budowlanym (w stosunku do zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę, art. 30, czy w stosunku do zamiaru użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie, art. 54 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, t.j. Dz. U. 2016 r. poz. 290, dalej: u.p.b.) czy w prawie ochrony środowiska (w stosunku do zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji nie wymagającej pozwolenia „emisyjnego”, art. 152 ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2017 r., poz. 519, dalej: p.o.ś.).

Legitymowanym czynnie, a jednocześnie zobowiązanym do dokonania zgłoszenia, jest wytwórca pozostałości procesu produkcyjnego (które potencjalnie mogą zostać uznane za produkt uboczny, art. 11 ust. 1 u.o.). Przedkłada on marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania produktu zgłoszenie zawierające: imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres jego zamieszkania lub siedziby; numer identyfikacji podatkowej (NIP) i numer REGON, o ile posiada; miejsce wytwarzania przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny; wskazanie przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny oraz ich masy; opis procesu produkcyjnego, w którym powstaje przedmiot lub substancja, i procesu, w którym zostaną one wykorzystane. Do zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny dołącza się dowody, wykazujące spełnienie ww. warunków oraz szczegółowych wymagań, o ile zostały określone. Dowodami mogą być w szczególności umowy potwierdzające wykorzystanie przedmiotu lub substancji do określonych celów lub wyniki badań

potwierdzające właściwości przedmiotu lub substancji, wykonane przez laboratoria, o których mowa w art. 147a p.o.ś. (akredytowane laboratoria lub certyfikowane jednostki badawcze) (art. 11 ust. 2 i ust. 3 u.o.). W ten sposób ustawodawca ciężarem dowodu, że dany przedmiot lub substancja mogą być uznane za produkt uboczny obciąża wytwórcę pozostałości procesu produkcyjnego (zob. B. Rakoczy [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 40). Na nim ciąży obowiązek prawidłowego sporządzenia zgłoszenia i wykazania zasadności swoich twierdzeń, tj. obalenia domniemania uznania danego produktu lub substancji za odpad i przyznania mu statusu produktu ubocznego. Ma on obowiązek przedłożenia stosownych dowodów potwierdzających spełnienie przez niego określonych prawem warunków, umożliwiających uznanie ich za produkt uboczny. Konsekwencje nieprzeprowadzenia lub nieskutecznego przeprowadzenia dowodu ponosi wytwórca odpadów. Zaznaczyć należy, że organ (marszałek województwa) nie jest obligowany do wzywania zgłaszającego o dołączenie dodatkowych opinii, czy dowodów potwierdzających spełnienie warunków z art. 10 u.o., czy też wskazywania, jakie dokumenty czy dowody w danej sprawie powinny być złożone. Nie można uznać, że „na organie ciążyą dodatkowe obowiązki wskazujące na konieczność informowania czy pouczenia strony, jakie winna dowody przedłożyć bądź też prowadzenia postępowania dowodowego, zasięgania w jego toku opinii biegłych” (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Po 1087/15). Brak wystarczających dowodów w tym zakresie powoduje, że marszałek wyraża swój sprzeciw w formie decyzji, której treść determinuje art. 107 k.p.a. Na organie ciąży obowiązek (w ramach swobodnej oceny dowodów z art. 80 k.p.a.) dokonania analizy pod kątem ustalenia, czy przedłożone przez wnioskodawcę dowody rzeczywiście potwierdzają, że dany produkt lub substancja mogą być uznane za produkt uboczny. Organ nie wzywa również podmiotu dokonującego zgłoszenia do jego uzupełnienia. W przypadku, gdy zgłoszenie nie zawiera wszystkich informacji, o których mowa w przepisach lub złożone informacje nie są wystarczające do jego przyjęcia, wówczas organ zgłasza sprzeciw w drodze decyzji. Podobnie jest w sytuacji braków formalnych. W przeciwnym razie, podmiot zgłaszający mógłby celowo prowadzić do upływu terminu na zgłoszenie sprzeciwu przez organ administracji. Po dokonaniu uzupełnień podmiot zgłaszający ma możliwość dokonania nowego zgłoszenia. Przyjęte rozwiązanie jest uzasadnione ze względu na uproszczony charakter instytucji zgłoszenia.

4. Wniesienie sprzeciwu następuje w drodze decyzji administracyjnej i stanowi początek postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego) (por. J. Dessoulavy-Śliwiński [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z Niewiadomski, Warszawa 2016, komentarz do art. 30, s. 337 oraz A. Gliniecki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2014, s. 361). Termin do rozpatrzenia zgłoszenia biegnie od dnia następnego po jego otrzymaniu przez marszałka województwa (art. 11 ust. 4 u.o.).

Termin trzymiesięczny jest dla organu okresem, w którym powinien zakończyć postępowanie i rozstrzygnąć sprawę merytorycznie, wydając decyzję, zawierającą sprzeciw, jeśli nie zostały spełnione przesłanki, o których mowa w art. 10 u.o. lub przyjąć zgłoszenie, jeśli zostały one spełnione przez przedmiot lub substancję. Dla podmiotu zgłaszającego termin ten wyznacza dzień, po którym uzyskiwany przez niego przedmiot lub substancja uzyskują status produktu ubocznego. Termin zgłoszenia sprzeciwu jest terminem prawa materialnego, co oznacza, że nie może być przez organ w żaden sposób modyfikowany – przedłużany, skracany lub zawieszany (zob. wyroki NSA z: 12 grudnia 2006 r., II OSK 79/06; 24 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 398/08). Organ nie ma prawa dokonywania czynności, w tym podejmowania postanowień o zawieszeniu postępowania, które w swym założeniu przedłużałoby czasowo kompetencję do wniesienia sprzeciwu (zob. wyrok NSA z 17 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 197/05). Biegu tego terminu nie zawiesza sytuacja, w której zgłoszenie nie zawiera informacji, wystarczających do jego przyjęcia. Jak już wspomniano, organ nie wzywa do uzupełnienia zgłoszenia, lecz wydaje sprzeciw z powodu braku spełnienia przesłanek uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Sprzeciw wydany w takich okolicznościach nie pozbawia zainteresowanego wytwórcę możliwości ponownego dokonania uzupełnionego już zgłoszenia. Przepis art. 11 ust. 4 u.o. nie przesądza, czy termin trzech miesięcy obejmuje obowiązek wydania decyzji i doręczenia jej stronie zgłaszającej. Rozstrzygnięcie tego problemu dostarczają przepisy art. 122b i 122c k.p.a. Zgodnie z nimi za dzień wydania decyzji sprzeciwu uznaje się dzień nadania sprzeciwu za pokwitowaniem u operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 1113) (zob. wyroki NSA z: 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 79/06; 13 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 445/06; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 574/08;

6 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1514/08; 2 września 2011 r., sygn. akt II OSK 737/11; 18 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1447/10; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1899/10; 28 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2425/10). Milcząca załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po tym, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku, gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milcząca załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia.

Od decyzji wnoszącej sprzeciw uznania danego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny służy zgłaszającemu wytwórcy odwołanie na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Decyzja o sprzeciwie podlega kontroli instancyjnej przez organ odwoławczy (samorządowe kolegium odwoławcze), a także kontroli sądowej - przez sąd administracyjny. Nie ma to jednak wpływu na bieg terminu, o którym mowa w zaskarżonym przepisie. Wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie nie powoduje przedłużenia materialnoprawnego terminu do jej wydania, w razie ewentualnego ponownego rozpoznania sprawy (por. A. Gliniecki, *op. cit.*, s. 370). W wyroku wydanym 6 marca 2009 r. w innej sprawie, ale mającej znaczenie dla rozumienia terminu, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) podkreśla, że organ ma prawo do wydania decyzji o sprzeciwie w ściśle określonym terminie, a po upływie trzech miesięcy od zgłoszenia do tego kompetencję traci (sygn. akt II OSK 307/08).

5. Uznanie nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Następuje w drodze milczącej zgody organu, jeżeli marszałek województwa w terminie zawitym trzech miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia nie wyrazi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 11 ust. 4). Również dany przedmiot lub substancja uzyska charakter produktu ubocznego, jeśli nie zostanie przeprowadzone postępowanie w sprawie zainicjowanej wnioskiem producenta. Uznanie bowiem następuje także na skutek bezczynności organu, czyli niewyrażenia sprzeciwu w terminie trzech miesięcy od zgłoszenia. Podkreślić należy, że tzw. „milcząca zgoda” organu pociąga za sobą automatyczny skutek w postaci uznania za produkt uboczny (zob. W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 135). Do tego momentu przedmiot lub substancja, objęta zgłoszeniem, traktowane są jak niespełniające

warunków umożliwiających uznanie za produkt uboczny (zob. B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 41).

Zauważyć należy, że ustawa o odpadach w zakresie postępowania z art. 11 nie odsyła do kodeksu postępowania administracyjnego w ogóle, ani w zakresie poszczególnych przepisów. Dokonanie zgłoszenia w trybie tego artykułu wszczyna jednak postępowanie administracyjne. Specyfika uregulowań w analizowanym przepisie wskazuje jednak, że postępowanie to doznaje wielu ograniczeń w zakresie stosowania przepisów k.p.a., chociażby w zakresie prawidłowego dokonania zgłoszenia, czy przeprowadzenia dowodu.

Do instytucji zgłoszenia w kontekście prawa budowlanego odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt Kp 7/09), wskazując, iż jest to prawnie dopuszczalne zachowanie organu, stanowiące realizację jego kompetencji, bez przybierania zewnętrznej formy. „Ten swoisty «brak czynności» organu administracji nie jest równoznaczny z «bezczynnością». Takie zachowanie organu jest w literaturze kwalifikowane raczej jako milczące pozwolenie na określone zachowanie (zob. W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 12/2003, s. 41). Oparte jest ono na prawnej fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia, przybierającego formę dorozumianej zgody organu administracji na określone działanie inwestora. Skutek prawny takiej «milczącej zgody» organu władzy publicznej należy wiązać z brakiem jej uzewnętrzniania” (wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09). Przenosząc powyższą wypowiedź na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, że milczenie organu wyraża akceptację zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

Jak podaje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2005 r. (sygn. akt II OSK 197/05), milczenie nie stanowi rozstrzygnięcia, a zatem nie może być uznane za decyzję administracyjną. Nie może być również uznane za inny akt administracyjny, gdyż nie zawiera władczego, jednostronnego oświadczenia woli organu administracji publicznej, które określa sytuację prawną wskazanego adresata. Zaznaczyć trzeba, występujący w literaturze przedmiotu, brak jednomyślności co do charakteru prawnego „milczącej zgody” organu. Jednak zdaniem większości autorów jest to czynność materialno-techniczna, należąca do sfery pozajurysdykcyjnej (zob. np. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995,

s. 119; por. też Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 252; M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14, s. 439). Przyjęcie zgłoszenia jest czynnością faktyczną, wykonywaną przez organ administracji publicznej w ramach funkcji nadzoru. Milczenie organu jest zdarzeniem, które z upływem terminu przewidzianego dla podjęcia czynności przez organ administracji publicznej wywołuje skutek materialnoprawny z mocy samego prawa. „Milcząca zgoda” pozostaje poza bezpośrednią kontrolą, ponieważ nie podlega zaskarżeniu ani w drodze administracyjnej, ani sądowej (zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09). Brak możliwości wydania decyzji administracyjnej w omawianym przypadku nie stoi na przeszkodzie wydania przez organ administracji urzędowego potwierdzenia o braku wniesionego sprzeciwu wobec zgłoszenia, jeżeli wymagałby tego przepis ustawy odrębnej lub interes prawny wytwórcy produktu ubocznego, stosownie do treści art. 217 k.p.a. Urzędowe poświadczenie nie rodzi żadnych skutków prawnych dla stron, nie jest podstawą do zaskarżenia zgody organu w żadnym trybie postępowania administracyjnego (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 listopada 2005 r., II SA/Po 2702/03; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 19 października 2006 r., II SA/Lu 725/06; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 24 kwietnia 2009 r., II SA/Bd 998/08; wyrok NSA z 3 marca 2011 r., II OSK 401/10).

6. Regulując gospodarkę odpadami ustawodawca przewidział ponadto w art. 13 ust. 2 u.o. kwestię utraty statusu produktu ubocznego. Uznane za produkty uboczne substancje lub przedmioty stają się ponownie odpadami, jeżeli przestają spełniać warunki i wymagania określone w art. 10 u.o. oraz ewentualnie w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska wydanego na podstawie art. 11 ust. 6 u.o., które nie zostało dotąd wydane. Ponowne uznanie następuje z mocy prawa, bez konieczności podejmowania dodatkowych czynności czy wydawania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. Przedmiot, który przestał spełniać warunki wymagane dla produktu ubocznego, staje się odpadem i tym samym zostaje znów objęty obowiązkiem zagospodarowania zgodnie z wymogami ustawy o odpadach

(zob. A. Pacek-Łopalewska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2013, s. 80). Nie dotyczy to przedmiotów i substancji, które nigdy nie miały statusu odpadu. Nabycie bowiem statusu odpadu przez określony przedmiot lub substancje następuje w związku z definicją legalną pojęcia „odpady”. Natomiast uregulowana w art. 13 ust. 2 sytuacja odnosi się do przedmiotu lub substancji, które miały już status odpadu, a następnie po przeprowadzeniu stosownego postępowania i uprzednim spełnieniu określonych przesłanek uzyskały status produktu ubocznego (zob. B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 43). Przedmiot lub substancja wciąż znajdują się w posiadaniu tego podmiotu, który przeprowadził postępowanie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny i nie został jeszcze przekazany bądź sprzedany podmiotom trzecim. Natomiast przedmioty lub substancje przekazane jako produkt uboczny kolejnym podmiotom (wprowadzone do obrotu) dla uznania za odpad muszą spełniać przesłanki określone w definicji odpadu (zaistnieć element „pozbycia się”), a nie okoliczności wskazane w art. 13 ust. 2 u.o. (przestać spełniać warunki i wymagania przewidziane w art. 10 u.o. i przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 6 u.o.) (zob. A. Pacek-Łopalewska, *op. cit.*, s. 80-81). Utrata przez przedmiot lub substancję statusu produktu ubocznego powoduje powstanie po stronie wytwórcy obowiązku uzyskania zezwolenia na gospodarowanie odpadami lub zmianę posiadanej już decyzji w celu ujęcia w niej wytwarzanych odpadów. Nie istnieje natomiast obowiązek powiadamiania organu o utracie statusu produktu ubocznego. Przedstawione rozwiązanie prawne niewątpliwie zapobiega niekontrolowanemu obrotowi przedmiotem lub substancją mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko ze względu na utratę cech produktu ubocznego (np. poprzez konieczność składowania substancji z powodu braku odbiorcy). Nie będzie jednak miało zastosowania w sprawie, której dotyczy pytanie prawne, gdyż sąd pytający rozstrzyga w przedmiocie pozostałości poprodukcyjnych, które nie miały wcześniej statusu odpadu.

7. Zgodnie z normą zawartą w art. 74 ust. 2 Konstytucji ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Treścią tak określonego obowiązku jest tworzenie różnorodnych środków mających na celu zapewnienie utrzymania obecnie istniejącego stanu środowiska naturalnego oraz inicjatyw, które jego stan poprawią. Jednym ze sposobów realizacji wskazanego celu jest podejmowanie działań legislacyjnych, powstrzymujących różnego rodzaju podmioty od zachowań

szkodzących środowisku. Przykładem takich rozwiązań prawnych jest ustawa o odpadach, która normuje zasady gospodarowania odpadami oraz produktami ubocznymi.

Należy zauważyć, że „produkt uboczny” jest pojęciem relatywnie nowym, ustalenie jego treści może sprawiać trudności w procesie stosowania prawa. Organ musi nie tylko zweryfikować spełnianie wszystkich przesłanek przewidzianych art. 10 u.o., lecz także ich kumulatywne spełnianie musi oceniać indywidualnie, ponieważ nawet takie same substancje lub produkty końcowe można uzyskać w różniących się procesach produkcyjnych. Wprawdzie to na dokonującym zgłoszenia wytwórcy substancji ciąży obowiązek przedstawienia dowodów spełniania przesłanek uznania za produkt uboczny, a wszelkie wątpliwości rozstrzygane są na jego niekorzyść, jednak wydanie decyzji wyrażającej sprzeciw wymaga odpowiedniego uzasadnienia, poprzedzonego przeprowadzeniem szeregu czynności sprawdzających informacje zawarte w zgłoszeniu. O ile przesłanka „pewności wykorzystania przedmiotu lub substancji” nie budzi poważnych trudności interpretacyjnych (istnieje bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości na ten temat), o tyle przesłanki „bezpośredniego wykorzystywania” oraz „wytwarzania w ramach integralnej części procesu produkcyjnego” takie problemy powodują. Z jednej strony nieostre pojęcia występujące wśród sprecyzowanych w art. 10 u.o. przesłanek, sprawiają, że istnieje spora swoboda organów administracji publicznej w podejmowaniu decyzji, czy dana substancja lub przedmiot mogą zostać uznane za produkt uboczny. Z drugiej zaś, warunki te są niezwykle trudne do stwierdzenia, ponieważ wymaga to przede wszystkim określenia zakresu całości przeprowadzonego procesu produkcyjnego oraz usytuowania względem niego procesu wytwórczego konkretnej pozostałości procesu produkcyjnego. Jest to o tyle skomplikowane, że w dzisiejszych czasach dochodzi do wyspecjalizowania zakładów produkcyjnych w podejmowaniu określonych czynności, a dopuszczalne czynności dokonywane przez wytwórcę w ramach normalnej praktyki przemysłowej odbywają się niejednokrotnie poza terenem pierwotnego zakładu wytwarzającego przedmiot lub substancję. Okoliczności, o których mowa, niekoniecznie muszą automatycznie oznaczać, że dany przedmiot lub substancja nie będą mogły zostać uznane za produkt uboczny. Niezbędne w tym przypadku jest odtworzenie powiązań istniejących pomiędzy procesem wytwórczym a głównym procesem produkcyjnym (zob. W. Iskra, *op. cit.*, s. 46). Sprawdzenie przez organ, czy produkt lub substancja wypełniają kryteria

opisane w art. 10 u.o., wymaga zatem pogłębionej analizy abstrakcyjnie zrekonstruowanego procesu produkcyjnego, którego wynikiem ma być produkt uboczny. Możliwość stwierdzenia integralności procesu produkcyjnego, w którym powstaje dana substancja, względem całości zachodzących procesów produkcyjnych może wymagać często specjalistycznej wiedzy technicznej. To samo dotyczy stwierdzenia, czy dany przedmiot lub substancja może być wykorzystywana bez konieczności przetwarzania lub po przetworzeniu nieprzekraczającym granic „normalnej praktyki”. W wiedzę tego typu nie jest wyposażony każdy właściwy podmiot administracji publicznej.

Sprawa, której dotyczy pytanie prawne, ukazuje istnienie także innego problemu związanego ze stosowaniem art. 11 ust. 4 u.o. Z pism dołączonych do postanowienia z 6 marca 2017 r. WSA w Gliwicach nie wynika, że zgłoszenie, z którym wystąpiła spółka B zawierало braki formalne, ani że dołączone dokumenty, czy materiał dowodowy, nie pozwalały na ustalenie stanu faktycznego bądź spełniania kryteriów uznania za produkt uboczny. W ocenie Marszałka Województwa , nie budziło wątpliwości, że zgłoszony przedmiot nie spełniał kryteriów produktu ubocznego, na co wskazuje decyzja z dnia maja 2015 r. oraz wydana po ponownym rozpatrzeniu zgłoszenia decyzja z grudnia 2015, odmawiające uznania wskazanych odpadów za produkt uboczny. W kontekście wyjaśnienia okoliczności sprawy zachowanie przez Marszałka Województwa trzymiesięcznego terminu do wyrażenia sprzeciwu nie rodziło poważnych trudności, ani nie było niemożliwe. W warstwie materialnej, organ dysponował odpowiednią wiedzą, aby wydać decyzję w sprawie. Popełnił natomiast błędy natury formalnej, których uzupełnienie nastąpiło po upływie wyznaczonego terminu.

Należy przypomnieć, że decyzja o sprzeciwie podlega kontroli w drodze odwołania. Organ odwoławczy może utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję (art. 123 § 1 pkt 1 k.p.a.), a może też ją uchylić i umorzyć postępowanie (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.). Nie ma formalnoprawnych przeszkód do uchylenia w całości zaskarżonej decyzji o sprzeciwie i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (zob. wyrok NSA z 6 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 307/09). Przewidziana prawem kontrola wydania decyzji administracyjnej nie ma jednak wpływu na bieg zawitego trzymiesięcznego terminu. Nie ulega on zawieszeniu, ani nie jest możliwe jego przywrócenie. Oznacza to, że ponowne wydanie decyzji

o sprzeciwie przez organ pierwszej instancji może nie być możliwe z powodu upływu terminu, który został „skonsumowany” przy wydawaniu uchylonej decyzji. Podobnie z powodu upływu terminu organ odwoławczy nie może wydać decyzji reformatoryjnej, tzn. nie może uchylić decyzji o sprzeciwie i wydać nowej, orzekającej co do istoty sprawy (por. uchwała siedmiu sędziów NSA z 25 marca 2013 r., sygn. akt II GPS 1/13). Takie ograniczenie w możliwości podejmowania rozstrzygnięć powoduje, że ponowne wydanie decyzji o sprzeciwie jest niedopuszczalne, a bezskuteczny upływ terminu należy traktować jako milczącą zgodę organu na uznanie za produkt uboczny.

Podstawy prawnej wniesienia skargi administracyjnej do sądu administracyjnego na decyzję sprzeciwu nie można doszukać się również w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718; dalej: p.s.a.). Teza ta została szeroko przedstawiona w uchwale siedmiu sędziów NSA z 8 września 2003 r. (sygn. akt OPS 2/03, zob. także postanowienie WSA w Lublinie z 19 października 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 725/06 w odniesieniu do identycznej w swej istocie milczącej zgody na użytkowanie obiektu budowlanego). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.: „kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: [...] inne [...] akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Przyjmuje się, że w przepisie tym chodzi o akty i czynności podejmowane w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnych podmiotów. Wymienione akty i czynności muszą mieć charakter publicznoprawny i muszą dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Konieczne więc jest odniesienie takiego aktu lub czynności do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek. Oznacza to, że musi istnieć ścisły związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, która dotyczy takiego uprawnienia lub obowiązku. Wskazuje się, że przez akty lub czynności organu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4, „należy rozumieć głównie działania materialno-techniczne, wywołujące określone skutki prawne, nie będące jednak rozstrzygnięciami władczymi, gdyż wówczas mamy do czynienia z decyzją administracyjną (uchwała siedmiu sędziów NSA z 8 września 2003 r., sygn. akt OPS 2/03). „Przez «czynność» w rozumieniu powołanego przepisu należy rozumieć

czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, podjętą przez organ administracji publicznej, dotyczącą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Za czynności takie i akty w orzecznictwie uznano zameldowanie, udostępnienie lub odmowę udostępnienia dokumentacji medycznej pacjentowi publicznego zakładu opieki zdrowotnej, wykreślenie z określonego rejestru, odmowę przyjęcia do zakładu administracyjnego, odmowę uznania, stwierdzenia albo realizacji uprawnień wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, takich jak przykładowo uprawnienia do szczególnej opieki zdrowotnej i socjalnej kombatantów” (zob. postanowienie WSA w Lublinie z 19 października 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 725/06). W sprawie, której dotyczy pytanie prawne WSA w Gliwicach, organ administracji publicznej (marszałek województwa) nie podejmował czynności w rozumieniu wyżej podanym. Uznanie za produkt uboczny może nastąpić, jeżeli właściwy organ nie wniesie sprzeciwu w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia zgłoszenia. Nie budzi wątpliwości zatem, że tylko w przypadku wniesienia sprzeciwu organ wydaje decyzję administracyjną, natomiast w przypadku uznania, że zgłoszenie odpowiada wymogom określonym w ustawie organ administracji publicznej nie wydaje żadnego aktu i nie dokonuje żadnej czynności materialno-technicznej. Niewniesienie sprzeciwu (milczenie organu) nie jest załatwieniem sprawy w drodze decyzji administracyjnej, w tym bowiem przypadku przepisy ustawy o odpadach nie przewidują jej wydania. Zatem poddanie kontroli prawnej „milczącej zgody” na uznanie danego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w trybie art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a. nie jest dopuszczalne. Takie uregulowanie oznacza, że w przypadku, gdy organ administracji publicznej (marszałek województwa) nie wniósł sprzeciwu mimo istnienia ku temu podstaw, kontrola gospodarowania produktem ubocznym nie jest w ogóle możliwa.

Materialnoprawny charakter ma także termin na wyrażenie sprzeciwu we wspomnianych przypadkach uregulowanych w przepisach prawa budowlanego (art. 30 i art. 54 u.p.b.) oraz prawa ochrony środowiska (art. 152 p.o.ś.). Bieg terminu upływa niezależnie od wniesionego odwołania oraz orzeczenia wydanego przez organ odwoławczy. Nie podlega on wydłużeniu, ani nie jest możliwe jego przywrócenie. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca pozostawił prowadzenie inwestycji, której dotyczy obowiązek zgłoszenia, bez żadnej kontroli. Ustawodawca regulując instytucję zgłoszenia na gruncie prawa budowlanego przewidział pewną

formę kontroli inwestora przez organy nadzoru. W przypadku, gdy organ nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych, które zgodnie z przepisami wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, a inwestor wykonuje (lub wykonał) roboty zgodnie z dokonanym zgłoszeniem, właściwy organ nadzoru budowlanego przeprowadza postępowanie naprawcze na podstawie art. 50-51 u.p.b. Organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. Organy nadzoru budowlanego dokonują kontroli także, gdy chodzi o zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego zgłoszenia, zgodnie z art. 71 u.p.b. Podobnego rozwiązania można doszukać się w przepisach art. 237 p.o.ś. w przypadku zgłoszenia instalacji niewymagającej pozwolenia na eksploatację. W razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, zobowiązać prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.

Jak wynika z przeprowadzonej wyżej analizy, problem stosowania art. 11 ust. 4 u.o. nie polega na krótkim trzymiesięcznym terminie na wniesienie sprzeciwu, lecz na tym, że termin ten nie biegnie na nowo od uchylecia decyzji organu pierwszej instancji przez samorządowe kolegium odwoławcze. Przepisy ustawy o odpadach nie dają żadnych możliwości naprawy ewentualnego błędu organu przy przyjęciu zgłoszenia. Wprawdzie brak innych możliwości weryfikacji uznania za produkt uboczny nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności skarżonego przepisu, gdyż byłoby to zaniechanie ustawodawcze niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje jednak na otoczenie normatywne, w którym przepis ten jest stosowany. Podkreśla dobitniej niemożność skutecznego wywiązywania się organu administracji publicznej z konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska. Z kolei milcząca zgoda marszałka województwa, nawet będąca następstwem nieprawidłowego działania organu przyjmującego zgłoszenie, nie podlega jakiegokolwiek skutecznej weryfikacji następczej. Nie poddaje się skutecznej kontroli sądu administracyjnego z uwagi na całokształt przepisów procedury sądownoadministracyjnej w połączeniu z przepisami ustawy o odpadach. Postępowanie, w którym uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje po upływie trzymiesięcznego terminu, często uniemożliwia zastosowanie przewidzianych prawem rozstrzygnięć organu odwoławczego. Z uwagi na przyjęty zawity charakter terminu, obowiązujący mechanizm uznania należy określić jako

dysfunkcyjny. Konstrukcja art. 11 ust. 4 u.o. oraz otoczenie prawne, w którym przepis ten jest stosowany powoduje, że możliwe jest dopuszczenie do obrotu gospodarczego substancji niespełniającej przesłanek produktu ubocznego, a w konsekwencji nie będzie ona podlegała kontroli przewidzianej dla gospodarowania odpadami. W efekcie przedstawionej sytuacji zamieszkujący w otoczeniu miejsca składowania lub przetwarzania przedmiotu lub substancji objętej zgłoszeniem są narażeni na ich szkodliwe działanie (np. hałas, zwiększona emisja pyłu itp.). Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 10 pkt 4 u.o. wykorzystywanie przedmiotu lub substancji uznanej za produkt uboczny nie może prowadzić do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi. Regulacja taka pozostaje zatem w sprzeczności z konstytucyjnym zobowiązaniem do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego przez władze publiczne, którego jednym z elementów jest obowiązek ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji).

8. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że zakwestionowany przepis rozumiany w ten sposób, że termin trzech miesięcy nie biegnie na nowo od dnia doręczenia decyzji samorządowego kolegium odwoławczego uchylającej decyzję marszałka województwa **jest niezgodny** z art. 74 ust. 2 Konstytucji i wynikającym z niego obowiązkiem władz publicznych do ochrony środowiska.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński