



Warszawa, 22 października 2021 r.

OS-WP-II.310

DECYZJA NR 1372/21/OS

Na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r., poz. 162) przedstawiam

stanowisko

w którym interpretację, przedstawioną **przez X**, co do zakresu i sposobu stosowania przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r., poz. 1114), w kwestii dotyczącej możliwości wykorzystania dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych – DPR w procesie przetwarzania odpadów opakowaniowych ze szkła, polegającym na przetwarzaniu szkła na pokruszoną stłuczkę szklaną, oraz uznania ww. procesu przetwarzania odpadów za recykling – **uznam za nieprawidłową**.

UZASADNIENIE

Pismem z 17 grudnia 2018 r. **X**, zwana dalej Stroną, złożyła wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej w trybie art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów ustawy z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114) zwanej dalej „ustawą o opakowaniach”, w kwestii dotyczącej możliwości wykorzystania w uzyskanym procesie recyklingu dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych – DPR w procesie przetwarzania odpadów opakowaniowych ze szkła, polegającym na przetwarzaniu szkła na pokruszoną stłuczkę szklaną oraz uznania ww. procesu przetwarzania odpadów za recykling.

Marszałek Województwa Mazowieckiego wydał dnia 11 stycznia 2019 r. decyzję interpretacyjną nr 8/19/OS znak: OS-WO-II.7250.X, w której uznał interpretację przedstawioną przez Stronę za nieprawidłową. Strona złożyła odwołanie od niniejszej decyzji. W związku z powyższym na podstawie art. 133 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.) zwanej dalej „Kpa”, pismem z 21 stycznia 2019 r., znak: OS-WO-II.7250.X, przekazano Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Warszawie wyżej wymienione odwołanie Strony wraz z aktami sprawy.

Kolejno, w uzupełnieniu przedmiotowej korespondencji, przekazano Pismem z 29 stycznia 2019 r., znak: OS-WO-II.7250.X zwrotne potwierdzenie odbioru ww. decyzji, a Pismem z 1 marca 2019 r. znak: OS-WO-II.7250.X zwrotne potwierdzenie odbioru zawiadomienia o zabranii materiału oraz potwierdzenia przyjęcia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją sygn. akt KOC/X z 29 czerwca 2020 r., utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 11 stycznia 2019 r. Nr 8/19/OS znak: OS-WO-II.7250.X.

Następnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie pismem znak: KO X dot. KOC/X zwróciło się, w związku ze skargą Strony na orzeczenie Kolegium, o przekazanie kompletnych, zszytych i

ponumerowanych oryginalnych akt przedmiotowej sprawy lub ich kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem wraz z kartą przeglądowną akt. Akta zostały przekazane pismem z 7 sierpnia 2020 r., znak: OS-WP-II.310.X (OS-WO-II.7250.X).

Nawiązując do otrzymanej, pismem z dnia 9 lutego 2020 r., informacji od Strony o rozpoznaniu skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sygn. akt KOC/X z 29 czerwca 2020 r., zwrócono się do Kolegium pismem z 24 lutego 2021 r. znak: OS-WP-II.310.X o przekazanie informacji czy zostały przekazane akta sprawy wraz z wyrokiem WSA w Warszawie oraz o ewentualne pilne przesłanie ww. decyzji wraz z aktami sprawy. Dnia 12 maja 2021 r. wpłynęło pismo Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie przesyłające akta sprawy wraz z prawomocnym wyrokiem WSA w Warszawie sygn. akt X z 4 grudnia 2020 r., którym uchylono decyzję SKO w Warszawie z dnia 29 czerwca 2020 r. sygn. akt KOC/X oraz poprzedzającą ją decyzję interpretacyjną Marszałka Województwa Mazowieckiego z 11 stycznia 2020 r. Nr 8/19/OS oraz przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Nawiązując do powyższego wyroku WSA w Warszawie, pismem z 26 maja 2021 r. znak: OS-WP-II.310.X zwrócono się do SKO w Warszawie z zapytaniem czy Kolegium wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji SKO w Warszawie, z uwagi na zachodzące prawdopodobieństwo wydania tej decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, w trybie art. 156 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kpa w związku z art. 55 ustawy o opakowaniach. Kolejnym pismem z 17 czerwca 2021 r. znak: OS-WP-II.310.X zwrócono się do SKO w Warszawie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie sygn. akt KOC/X z dnia 29 czerwca 2020 r., obarczonej wadą naruszenia przepisów o właściwości, w związku z art. 156 § 1 pkt 1 Kpa oraz art. 55 ustawy o opakowaniach, oraz skierowanie powyższej informacji do WSA w Warszawie sygn. akt X. W tym miejscu należy podkreślić, że marszałek województwa jest właściwy do wydania interpretacji indywidualnej dotyczącej opłaty produktowej z tytułu wprowadzania produktów w opakowaniach i z tej przyczyny na mocy art. 55 ustawy o opakowaniach to Główny Inspektor Ochrony Środowiska pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kpa w odniesieniu do marszałka województwa w sprawach określonych przepisami ustawy o opakowaniach.

SKO w Warszawie, odpowiadając na pismo z 17 czerwca 2021 r. znak: OS-WP-II.310.X, poinformowało pismem z 8 września 2021 r. znak: KOC X, że „brak jest możliwości podjęcia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności własnej decyzji z dnia 29 czerwca 2020 r. wydanej w sprawie KOC X z tej przyczyny, iż przedmiotowa decyzja Kolegium została wyeliminowana z obrotu prawnego prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2020 r. sygn. akt X, a zatem podlega on wykonaniu.”

Zgodnie z zaleceniami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie odnośnie konieczności uzupełnienia wniosku o wydanie interpretacji, pismem z 26 sierpnia 2021 r. znak: OS-WP-II.X wezwano Stronę, na podstawie art. 34 ust. 7 Prawo przedsiębiorców o uzupełnienie braków we wniosku o wydanie interpretacji z 27.11.2018 r. poprzez jednoznaczne określenie stanu faktycznego niezbędnego do wydania przedmiotowej interpretacji.

Pismem z 20 września 2021 r. Strona udzieliła odpowiedzi na wezwanie z 26 sierpnia 2021 r. znak: OS-WP-II.310.X.

Stan faktyczny przedstawiony przez Stronę:

„X (zwana dalej Organizacją) w 2015 r. współpracowała z Y (zwana dalej Recyklerem), w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych ze szkła o kodzie 15 01 07. Współpraca ta polegała na zleceniu przez Organizację (Zleceniodawca), Recyklerowi (Zleceniobiorca) usługi zebrania z terytorium kraju odpadów opakowaniowych ze szkła, przetworzeniu ich w procesie recyklingu oraz przekazaniu Zleceniodawcy kompletu dokumentów poświadczających wykonanie usługi zebrania i przetworzenia ww. odpadów, w tym m.in. dokumentów DPR.

W ramach przedmiotowej współpracy Recykler wystawił na rzecz Organizacji dokumenty potwierdzające recykling odpadów opakowaniowych ze szkła o kodzie 15 01 07 w procesie R5 za 2015 r. na łączną masę 9 600 Mg (DPR nr 1/H/2015 z dnia 29.06.2015 r. + korekta z dnia 16.11.2016 r., DPR nr 2/H/2015 z dnia 14.09.2015 r., DPR nr 3/H/2015 + korekta z dnia 16.11.2016 r., DPR nr 2/H/K/2015 + korekta z dnia 16.11.2016 r., DPR nr 3/H/K/2015 z dnia 20.11.2015 r. + korekta z dnia 16.11.2016 r.). Przedmiotowe dokumenty są w posiadaniu Organizacji oraz mogły zostać wykorzystane w celu potwierdzenia wykonania

ustawowego obowiązku odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w 2015 r. wykazanego w złożonych Marszałkowi Województwa Mazowieckiego Rocznym sprawozdaniu o produktach w opakowaniach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za 2015 r.

Recykler posiadał decyzję Starosty Kutnowskiego z dnia 16 grudnia 2013 r. znak: RŚ.X zezwalającą na przetwarzanie odpadów o kodzie 15 01 07 w ilości 8 500 Mg/rok. Decyzją Starosty Kutnowskiego z dnia 28 kwietnia 2015 r. znak: RŚ.X zwiększono masę odpadów o kodzie 15 01 07 możliwych do przetworzenia do masy 9 500 Mg/rok. Zgodnie z zapisami tych decyzji odpady opakowaniowe ze szkła o kodzie 15 01 07 zostaną poddane procesowi odzysku R5 - recykling lub regeneracja innych materiałów nieorganicznych Odpady opakowań ze szkła zostaną poddane procesom mielenia w młynie o wydajności 900kg/h do uzyskania frakcji 0-2 mm.

Zgodnie z protokołem kontroli Nr PL X sygn. PL-IN.X przeprowadzonej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska Delegatura w Płocku oraz pismem z dnia 12 kwietnia 2017 r. skierowanym przez tę Instytucję do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego Recykler w okresie 2015 r. rozdrabniał w młynie odpady ze szkła o kodzie 15 01 07. Recykling ten odbywał się w mobilnym urządzeniu na terenie działek, na których wykorzystywano finalny produkt w celu stabilizacji dróg (frakcja 2 mm), zaś mniejsze frakcje do osuszania terenów rolnych i zmiany właściwości glebowych na terenach należących do podmiotów prywatnych. Przygotowywany produkt w formie stłuczki szklanej przekazywany był również nieodpłatnie do innych podmiotów tj.:

- XX;
- XY.

Mniejsze ilości odpadów przekazywane były również okolicznym osobom prywatnym jako podbudowy izolacyjne do posadzki.

Zgodnie z normą zakładową NZ-X omawiana stłuczka szklana, w formie mineralnego materiału wieloskładnikowego MSP, wytwarzana jest poprzez zmieszanie, homogenizację i przereagowanie substratów w stosunku objętościowym określonym w technologii wytwarzania, zależnym od zapotrzebowanej właściwości partii MSP. MSP produkowany jest w postaci nieklasyfikowanej ziarnowe pospółki o określonych parametrach wytrzymałościowych."

Stanowisko przedstawione przez Stronę:

„Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach wskazuje, że określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, jeżeli na skutek poddania ich odzyskowi, w tym recyklingowi, spełniają:

1) łącznie następujące warunki:

- a) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów,
- b) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie,
- c) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu.
- d) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia zdrowia ludzi lub środowiska;

2) wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej.

Zawarta w ustawie o odpadach definicja recyklingu stanowi, że rozumie się przez to odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk.

Odpady opakowaniowe ze szkła zostały przez Y rozdrobnione w młynie do przerobu szkła, w celu uzyskania frakcji 0,2-2 mm. Powstały w procesie rozdrobnienia szkła produkt, tj. surowiec w formie stłuczki szklanej był przekazywany nieodpłatnie lub odsprzedawany jako pełnowartościowy produkt docelowo do

produkcji materiałów budowlanych lub jako surowiec uzupełniający mieszankę stanowiącą podbudowę pod nawierzchnie drogowe oraz do celów rolniczych na potrzeby własne i osób trzecich. Jasno wynika z tego, iż opisany proces przetwarzania odpadów wypełnił ustawową definicję recyklingu. Z odpadów opakowaniowych o kodzie 15 01 07, w drodze sortowania, czyszczenia, mycia, kruszenia i/lub mielenia szkła powstaje nowy produkt o zupełnie odmiennej strukturze. Zmiana tej struktury wpływa na zmianę właściwości nowej materii oraz możliwości jej wykorzystania np. w ww. celach. Dlatego też uważamy, że wytworzenie stłuczki szklanej, w ogólnie mówiąc procesie kruszenia szkła, jest recyklingiem.

Spełnione zostały również warunki określone w art. 14 ustawy o odpadach, zgodnie z którymi wytworzona przez Recyklera stłuczka szklana, utraciła status odpadu:

- Wykorzystanie stłuczki szklanej zamiast składników mineralnych jako podbudowy pod nawierzchnie drogowe jest procesem powszechnym. Przedsiębiorstwa budowlane, zwłaszcza z branży drogowej, wykorzystują stłuczkę szklaną jako substytut składników mineralnych, typu piasek. Pochodząca z recyklingu stłuczka jest często tańszym i bardziej dostępnym składnikiem mieszanek betonowych. Mineralne mieszanki stabilizacyjne na bazie szkła poreakcyjnego mogą być stosowane m.in. do produkcji galanterii betonowej.;
- Z uwagi na ciągle rozbudowującą się sieć drogową w Polsce oraz niską dostępność naturalnych kruszyw, wykorzystywanych jako element podbudów pod nawierzchnie drogowe, często wykorzystywane są materiały z recyklingu, w tym surowiec w formie stłuczki szklanej. Firmy budowlane pozyskują surowiec od przetwórców odpadów szklanych, zazwyczaj w dwóch celach – jako element podsypek i materiałów stabilizujących lub jako składnik gotowych mas betonowych. Analogiczne do piasku właściwości w zakresie wytrzymałości i wiązania struktur betonowych wynikają ze zbliżonej aktywności pucolanowej obydwu materiałów.;
- Szkło, a w tym stłuczka szklana, z racji swojej twardości i braku nasiąkliwości stanowi naturalną barierę dla magazynowania wody, przez co znacznie wzrasta mrozoodporność materiałów na podbudowy. Należy tu również podkreślić, że powstająca w zakładzie przetwarzania stłuczka szklana jest mineralnym materiałem wieloskładnikowym posiadającym symbol PKWiU 26.82.16 – produkty mineralne niemetaliczne, gdzie indziej nie sklasyfikowane. Od 2010 r. Recyklar jest w posiadaniu normy zakładowej NZ-01/EKH/2010 wykonanej w zakresie mieszanki stabilizacyjnej na bazie szkła poreakcyjnego MSP. Przedmiotowa norma stanowi, że przetworzone odpady opakowaniowe ze szkła, stanowią jeden z elementów tworzących mieszanki stabilizacyjne, służące m.in. jako podsypki pod ciągi piesze i komunikacyjne oraz wypełniacze stabilizacyjne obiektów, budowli i nierówności terenowych. Zgodnie z załączonym opracowaniem do produkcji materiałów MSP wykorzystywany jest surowiec, którym jest stłuczka szklana.;
- Zastosowanie stłuczki szklanej jako substytutu dla materiałów pochodzenia naturalnego nie wpływa na pogorszenie jakości środowiskowej finalnego produktu. Szkło posiada znikome właściwości pochłaniania substancji zewnętrznych, w tym toksycznych i szkodliwych dla środowiska. Zbierane przez Recyklera odpady opakowaniowe ze szkła oraz odpady szklane nie są odpadami niebezpiecznymi.

Szczegółowe omówienie spełniania definicji produktu, przez wytwarzaną na terenie zakładu Recyklera stłuczkę szklaną/mlnerainą mieszankę wieloskładnikową MSP stanowi załącznik zawierający normę zakładową NZ-X.

Ust. 2 art. 14 ustawy o odpadach nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie, ponieważ do przedstawionego stanu faktycznego nie odnoszą się żadne przepisy unijne. W ramach opisywanego procesu recyklingu stłuczka szklana nie jest przekazywana do przetopu więc nie podlega przepisom Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1179/2012 z dnia 10 grudnia 2012 r. ustanawiającego kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE. Art. 1 Rozporządzenia stanowi, że niniejsze rozporządzenie ustanawia kryteria określające, kiedy stłuczka szklana **przeznaczona do produkcji substancji lub przedmiotów szklanych w procesach przetapiania** przestaje być odpadem.

Powyższe stanowisko znajduje swoje oparcie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 1747/20, w którym wskazano, że „w wyniku zastosowania wskazanej w zezwoleniu metody odzysku odpadów według procesu odzysku RS oraz podanego procesu technologicznego, powstała w wyniku przetworzenia odpadu o kodzie 15 01 07 – stłuczka szklana powinna tracić cechy odpadu poprzez przetworzenie na kruszywo łamane (jest to

właśnie proces wytwarzania stłuczki szklanej z odpadów opakowaniowych ze szkła). Nie jest konieczne wykorzystanie tego kruszywa, aby uznać, że proces ten spełnia wymogi recyklingu. Sam proces przetworzenia w celu uzyskania kruszywa łamanego, „obrobionej w specjalnym procesie stłuczki szklanej o określonych wymiarach”, powoduje utratę cech odpadu i powstanie pełnowartościowego produktu. Tym samym następuje w tym procesie odzysk odpadów (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2011 r., II SA/GI 321/11, CBOSA). Należy mieć też na uwadze, że katalog odpadów został określony, umożliwia on szybko ustalić właściwy kod oraz rodzaj odpadów na potrzeby ewidencji odpadów. „Stłuczka szklana”, która w niniejszej sprawie powstała z przetworzenia odpadów ze szkła o kodzie 15 01 07 zgodnie z obowiązującym zezwoleniem w określonym procesie technologicznym, nie została zakwalifikowana do katalogu odpadów i stanowi produkt, który może zostać wykorzystany do budowy np. drogi.” Stan faktyczny sprawy, której dotyczy zacytowany wyrok, odnosi się bezpośrednio do procedowanego wniosku. Uważamy więc, że zgodnie ze stanowiskiem WSA w Warszawie, należy uznać prowadzony przez Recyklera proces przetwarzania odpadów opakowaniowych ze szkła jako recykling, a wystawione przez Niego dokumenty DPR za prawidłowe. Odmienne stanowisko Marszałka Województwa Mazowieckiego podważałoby kompetencje organu wyższego stopnia oraz stało w sprzeczności z treścią jego rozstrzygnięcia.

W celu uzupełnienia swojego wniosku o wydanie decyzji interpretacyjnej Organizacja nie jest w stanie przedstawić faktur sprzedaży wytworzonych przez Recyklera produktów. W chwili obecnej nie jest prowadzona współpraca handlowa z tym podmiotem, a co za tym idzie nie mamy możliwości uzyskania od tego podmiotu dokumentów, które mogłyby skuteczniej udowodnić spełnienie powyższych warunków utraty statusu odpadów określonych w art. 14 ustawy o odpadach. Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przedsiębiorca przetwarzający odpady opakowaniowe, wystawiający dokumenty DPR, nie ma obowiązku załączać do wystawianych dokumentów DPR kart przekazania odpadów, które dotyczą wystawianych dokumentów. Tym bardziej Recyker nie załącza do wystawianych dokumentów DPR faktur sprzedaży finalnych produktów recyklingu.

Jednakże w okresie od dnia 14.12.2016 r. do dnia 10.03.2017 r. upoważnieni inspektorzy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie Delegatura w Płocku przeprowadzili kontrolę interwencyjną Y w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach w latach 2014-2016. Z uwagi na zebrany w ramach kontroli materiał dowodowy, WIOŚ powinien znajdować się w posiadaniu kart przekazania odpadów oraz faktur dotyczących prowadzonej przez Recyklera działalności. Zgodnie z art. 220. § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zwanej dalej KPA) organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu lub możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie wymiany informacji z innym podmiotem publicznym. Dlatego więc w przypadku wątpliwości Marszałka Województwa Mazowieckiego, co do prawidłowości prowadzonych przez Recyklera procesów recyklingu, prosimy o poszerzenie materiału dowodowego o dokumentację będącą w posiadaniu WIOŚ w Warszawie Delegatura w Płocku. Brak takiego działania ze strony Marszałka Województwa Mazowieckiego stałby w kontrze do art. 7b i 8 KPA. Jednocześnie wskazujemy, że zgodnie z art. 77 § 1 KPA „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.” Materiałem dowodowym prowadzonego postępowania w zakresie wydania interpretacji indywidualnej są także przekazane przez Organizację załączniki, które są materiałami źródłowymi powoływanych w treści wniosku argumentów. Uważamy, że analiza przekazanych załączników, może rzucić nowe światło na zebrany w toku prowadzonego postępowania materiał.

Pan Z, Podsekretarz Stanu Ministerstwa Środowiska odpowiadając w dniu 20 kwietnia 2016 r. na interpelację poselską stwierdził, że Polska nie skorzystała z możliwości ustanowienia własnych przepisów technicznych odnoszących się do ustalenia kryteriów utraty statusu odpadów, w odniesieniu do jakichkolwiek rodzajów odpadów. Odpowiedź ta zawiera również stwierdzenie, że „utrata statusu odpadów może nastąpić w przypadku złomu i stłuczki szklanej, jeżeli spełnione są łącznie wszystkie wymagania wymienione w art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach.”

Pani XZ - radca prawny, zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, przewodnicząca resortowego Zespołu ds. nowelizacji ustawy o odpadach – 16 października 2016 r. wydała opinię prawną, zgodnie z którą wystawienie dokumentów DPR na masę przetworzonych odpadów przekraczającą ilości określone w posiadanej decyzji, nie skutkuje uznaniem wystawionych dokumentów za niezetelne. Zgodnie z treścią jej opinii „Jeżeli przedsiębiorca prowadzący recykling wystawia dokumenty (DPR) na masę i rodzaje odpadów opakowaniowych faktycznie przyjętych oraz prawidłowo wskazuje zastosowane procesy – trudno byłoby mu zarzucić niezetelność. W takim przypadku

podmiotom, które otrzymały powyższe dokumenty, nie można postawić zarzutu, że posługują się dokumentami poświadczającymi nieprawdę."

W załączeniu przekazujemy również opinię prawną dotyczącą recyklingu odpadów w postaci stłuczki szklanej sporządzoną 10.03.2017 r. przez Pana YY, z kancelarii. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska Sp. z o.o. Pan YY dokonał prawnej analizy przedmiotowego stanu faktycznego w odniesieniu do aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Mamy nadzieję, że zawarte w opinii stanowisko wraz z uzasadnieniem będzie dla Państwa pomocne w ocenie analizowanego przypadku. We wnioskach swojej opinii Pan dr YY napisał „Jednocześnie z pełną odpowiedzialnością mogę stwierdzić, że opisane w decyzji Starosty Nowodworskiego działania dotyczące produkcji zmielonego szkła są w pełni prawidłowe. Prawidłowa jest również kwalifikacja prawna tego procesu jako recyklingu odpadów. Potwierdza to bez żadnych wątpliwości ważna w tym okresie decyzja Starosty Nowodworskiego, która została wydana bez naruszenia jakiegokolwiek przepisu ustawy o odpadach. Niedopuszczalne jest ocenianie działań XYZ podejmowanych na podstawie ww. decyzji w okresie do 23 stycznia 2016 r. z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 6 dyrektywy 2008/98 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. Abstrahując od zagadnienia tzw. praw nabytych (co nie budzi wątpliwości) nie znajdują one po prostu zastosowania w opisanym przypadku."

W niniejszej sprawie należy stwierdzić co następuje:

Odnosząc się do przedstawionego we wniosku stanu faktycznego sprawy przedstawiam stanowisko w kwestii nieprawidłowego stosowania przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r., poz. 1114).

Po pierwsze, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r., poz. 797 z późn. zm.) przez odzysk rozumie się jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce. Zaś w myśl art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach recyklingiem nazywamy odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk. W myśl powyższego należy wskazać, że każdy recykling jest odzyskiem ale nie każdy odzysk jest recyklingiem.

Jak wynika z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, utrata statusu odpadów następuje jeżeli na skutek poddania ich odzyskowi, w tym recyklingowi, odpady spełniają:

1) łącznie następujące warunki:

- a) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów,
- b) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie,
- c) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu,
- d) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska;

2) wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej.

Na podstawie powyższego artykułu kryteria utraty statusu odpadów (warunki i wymagania) muszą być spełnione łącznie aby stłuczka szklana wskutek poddania jej procesom odzysku, w tym recyklingu przestała być odpadem.

W przypadku odpadów w postaci stłuczki szklanej dodatkowe wymagania, o których mowa a art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zostały określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1179/2012 ustanawiającym kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 208/98/WE. W art. 3 powyższego rozporządzenia zostały określone warunki, które muszą zostać spełnione aby stłuczka szklana przestała być odpadem. Jednym z warunków jest aby stłuczka szklana została przeznaczona do produkcji substancji lub przedmiotów szklanych w procesie przetapiania. W związku z powyższym należy uznać, że wytworzenie

odpadu w postaci sztuczki szklanej w celu wykorzystania w branży budowlanej nie może zostać uznane za proces, w którym słuczka szklana utraci status odpadów. Ponadto taki proces nie może zostać uznany za recykling, ponieważ nie spełnia ustawowej definicji - odpad nie zostaje przetworzony na produkt.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o opakowaniach do odzysku odpadów opakowaniowych zalicza się procesy odzysku R1-R9, a do recyklingu odpadów opakowaniowych procesy odzysku R2-R9 i wystawienie dokumentu DPR jest możliwe jedynie w wyniku przeprowadzenia ww. procesów. Natomiast procesem, w którym zostaje wytworzony odpad w postaci sztuczki szklanej, jest proces R12, który nie uprawnia do wystawiania dokumentu DPR.

Zgodnie z załącznikiem Nr 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, który określa niewyczerpujący wykaz procesów odzysku, proces R12 kwalifikowany jest jako wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11. Jeżeli nie istnieje inny właściwy kod R, może to obejmować procesy wstępne poprzedzające przetwarzanie wstępne odpadów, jak np. demontaż, sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulację, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie, przepakowywanie, separację, tworzenie mieszanek lub mieszanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów wymienionych w poz. R1-R11. A zatem kruszenie słuczki szklanej stanowi proces odzysku R12, który to nie upoważnia do wydania dokumentu DPR.

Stąd należy podkreślić, że na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach kryteria utraty statusu odpadów (warunki i wymagania) muszą być spełnione łącznie aby słuczka szklana wskutek poddania jej procesowi odzysku, w tym recyklingu przestała być odpadem. Dlatego za bezpodstawny należy uznać zarzut że w rozpatrywanym przypadku nie ma zastosowania art. 14 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach z uwagi na fakt, iż art. 1 ww. rozporządzenia ma zastosowanie wyłącznie do słuczki szklanej przeznaczonej do produkcji substancji lub przedmiotów szklanych w procesach przetwarzania.

Nie sposób przyjąć za słuszny zarzut, że przetwarzanie odpadów na kruszywo szklane stanowi proces recyklingu, gdyż ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 23 u.o. jako recykling określił „odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk”. Natomiast tłuczenie szkła na pokruszoną słuczki szklanej nie mieści się w katalogu działań spełniających definicję recyklingu.

Po drugie, odnosząc się do poruszonych przez Stronę we wniosku:

- ustaleń kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie w okresie od dnia 14.12.2016 r. do dnia 10.03.2017 r., powoływanie się na nie w niniejszej sprawie jest bezzasadne, z uwagi na art. 34 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych, a nie stanu przeszłego,
- opinii prawnej, wydanej na zlecenie Wnioskodawcy, dotyczącej recyklingu odpadów w postaci słuczki szklanej sporządzonej 10.03.2017 r. przez Pana dra YY z kancelarii ZZ należy wskazać, że powyższa opinia dotyczy przetwarzania odpadów opakowaniowych ze szkła przeprowadzanych przez innego Recyklera. Ponadto należy wskazać, że opinia ta nie jest wiążąca dla organów administracji publicznej orzekających w sprawach indywidualnych.

Po trzecie odnosząc się do posiadanej przez Recyklera decyzji Starosty Kutnowskiego z dnia 28 kwietnia 2015 r., znak: RŚ.X, decyzja zezwalająca na przetwarzanie odpadów nie może w żaden sposób stanowić dowodu, iż dany podmiot faktycznie dokonywał recyklingu odpadów czy szerzej spełnił wymagania wskazane w definicji recyklingu w art. 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Po czwarte, odnosząc się do powołanej opinii prawnej z 16 października 2016 r. radcy prawnego – Pani XZ z Departamentu Prawnego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska należy podkreślić, iż nie stanowi ona wiążącej wykładni prawa, a w szczególności nie jest wiążąca dla organów administracji publicznej orzekających w sprawach indywidualnych.

Po piąte odnosząc się do cytowanego we wniosku Wyroku WSA w Gliwicach sygn. akt II SA/GI 321/11 z dnia 22.06.2011 r., na który powołano się w Wyroku WSA w Warszawie sygn. akt IV SA/Wa 1747/20 z 04.12.2020 r., należy podkreślić, że został on wydany w nieobowiązującym już stanie prawnym. Ponadto wyrok WSA dotyczy rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych i nie stanowi wiążącej wykładni stosowania prawa.

Reasumując Organ I instancji stoi na stanowisku, że proces przetwarzania odpadów opakowaniowych ze szkła prowadzony przez Recyklera, polegający na przetwarzaniu szkła na pokruszoną stłuczkę szklaną nie stanowi recyklingu w myśl ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Z uwagi na powyższe zdecydowano jak w sentencji.

Powyższa interpretacja przepisów dotyczy przedstawionego przez Wnioskodawcę i przytoczonego w treści decyzji stanu faktycznego i jest zgodna ze stanem prawnym obowiązującym w dniu wydania niniejszej interpretacji. Interpretacja zawarta w powyższej decyzji dotyczy wyłącznie tej indywidualnej sprawy.

POUCZENIE

Od decyzji służy Stronie prawo wniesienia odwołania do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3, 02-362 Warszawa, za pośrednictwem Marszałka Województwa Mazowieckiego w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Stronie przysługuje prawo do złożenia wniosku o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania Strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.