

Odpowiedzialność posiadacza za odpady – problemy interpretacyjne związane z treścią art. 27 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

1. Użyte w tytule opracowania sformułowanie „odpowiedzialność posiadacza za odpady” ma charakter skrótowy, dość często używany dla podkreślenia źródła tej konstrukcji prawnej. Jest ona bowiem rozwinięciem i uzupełnieniem jednej z najważniejszych zasad ogólnych systemu prawa ochrony środowiska, w prawie polskim uwzględnionej w art. 7 pr. o.ś., w teorii prawa ochrony środowiska określanej jako zasada odpowiedzialności sprawcy za spowodowane przez niego (jego działalnością) negatywne skutki dla człowieka i środowiska (tzw. zasada zanieczyszczający płaci – art. 191 ust. 2 TFUE). Uważa się, że wskazana zasada ma charakter tzw. zasady prawa (ogólnej zasady prawa) i powinna być generalną wytyczną dla interpretowania i stosowania związanych z tymi kwestiami przepisów¹. Sam problem odpowiedzialności posiadacza za odpady i przepisy art. 27 u.odp. dotyczące tej kwestii były już niejednokrotnie przedmiotem analiz w doktrynie², jednak ich stosowanie wciąż powoduje powstawanie nowych pytań, wartych bliższego rozważenia. Będzie to przedmiotem niniejszego opracowania, ponieważ kwestia ta ma istotne znaczenie także dla praktyki działania aparatu administracji właściwego w tych sprawach. Uwagi zawarte w niniejszym opracowaniu będą uzupełnieniem i rozwinięciem analiz prowadzonych przez autora w monografii³, przy czym szczególna uwaga zwrócona zostanie m.in. na rolę odgrywaną w przenoszeniu odpowiedzialności za odpady przez pośredników w obrocie odpadami i sprzedawców odpadów.

* Prof. zw. dr hab. Marek Górski, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0003-0708-0739](https://orcid.org/0000-0003-0708-0739).

¹ Zob. szerzej P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 60 i n.

² Zob. np. M. Górski, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021, s. 36 i n.; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarowania odpadami. Studium administracyjnoprawne*, Łódź 2014, s. 266 i n.; D. Danecka, W. Radecki, [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 27.

³ M. Górski, *Usuwanie...* rozdz. 2, pkt 2, s. 24 i n.

2. Art. 27 jest główną jednostką redakcyjną w rozdz. 9 działu II u.odp., zatytułowanego *Przekazywanie odpadów i przenoszenie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami*. Tytuł ten dość dokładnie oddaje treść przepisów zawartych w tym fragmencie ustawy. Wyróżnić w nim można dwa główne elementy: 1) przekazywanie odpadów, 2) przenoszenie odpowiedzialności za odpady. Oba elementy ściśle się ze sobą łączą, w przepisach rozdziału chodzi o przenoszenie odpowiedzialności za odpady, obciążającej posiadającego odpady w związku z przekazaniem tychże odpadów innemu podmiotowi. Równocześnie przepisy tegoż artykułu są podstawowe dla transpozycji do prawa polskiego wymagań wynikających w szczególności z art. 15 RDO⁴. W konsekwencji trzeba stwierdzić, że pod określeniem „odpowiedzialność za odpady” należałoby rozumieć – zgodnie z tytułem rozdziału – „odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami”, a jeszcze dokładniej, biorąc pod uwagę treść przepisów zawartych w art. 27 u.odp., w szczególności w ust. 1, „odpowiedzialność za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami”.

Wskazany art. 27 zawierający przepisy regulujące „odpowiedzialność za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami” jest więc, na gruncie u.odp., rozwinięciem wspomnianej zasady odpowiedzialności sprawcy (zasady zanieczyszczający płaci), odnosi się bowiem do odpowiedzialności za zlikwidowanie uciążliwości dla środowiska i człowieka, jaką są wytworzone odpady⁵. Jednak i określenie „obowiązek gospodarowania odpadami” nie jest do końca precyzyjne – powstałe (wytworzone) odpady muszą być poddane „gospodarowaniu” nimi w zgodzie z wymaganiami określonymi prawem (art. 17 u.odp.), w tym w szczególności z wymaganiami ochrony ludzi i środowiska (art. 16 u.odp.), czyli w zgodzie z zasadami ogólnymi gospodarki odpadami uregulowanymi w dziale II u.odp.⁶ Gospodarowanie odpadami ma prowadzić do rozwiązania problemu ich uciążliwości dla ludzi lub środowiska jako przedmiotów czy substancji w tym momencie nieprzydatnych, poprzez ich odzysk w postaci doprowadzenia do ponownej użyteczności (art. 18 ust. 2-4 u.odp.), ewentualnie unieszkodliwienie, jeżeli odzysk jest niemożliwy (art. 18 ust. 5 u.odp.). Ten ostateczny efekt, będący celem gospodarowania, można byłoby określić jako „zagospodarowanie odpadów” (gospodarowanie odpadami nie jest celem samym w sobie, obowiązek „gospodarowania odpadami” to faktycznie obowiązek ich zagospodarowania). Koszty gospodarowania odpadami mają być poniesio-

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312/3 z 28.11.2008 r. z późn. zm.; dalej jako RDO.

⁵ Zgodnie z definicją z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.odp. rzecz nieprzydatna, wobec tego uciążliwa.

⁶ Zob. M. Górski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *op. cit.*, s. 60 i n.

ne przez pierwotnego wytwórcę odpadów⁷ lub przez obecnego bądź poprzedniego posiadacza odpadów (art. 22 u.odp.).

W takim razie „odpowiedzialność za odpady” to w ogólnym ujęciu odpowiedzialność za wykonanie wskazanych obowiązków. Zgodnie z założeniami przyjętymi w przepisach art. 27 u.odp. odpowiedzialność taka obciąża w pierwszym rzędzie pierwotnego wytwórcę odpadów, a następnie, w przypadku przekazania odpadów innym podmiotom, każdego kolejnego posiadacza odpadów (art. 27 ust. 1 u.odp.). Wytwórca bądź kolejny posiadacz odpadów może tę odpowiedzialność przenieść na innego (następnego) posiadacza odpadów, jednak tylko wówczas, gdy spełni wymagania stawiane prawem. Dodać należy, że dopuszczona przepisem możliwość przekazania odpadów w sytuacji braku po stronie obecnego posiadacza możliwości czy chęci wykonania obowiązku gospodarowania przekształca się w obowiązek przekazania odpadów temu, kto go będzie mógł wykonać. Niedopełnienie wymagań związanych z dopuszczalnością przekazania pozostawia odpowiedzialność po stronie dotychczasowego posiadacza (art. 27 ust. 3 u.odp.), co oznacza, że dalej to na posiadaczu (w tym wytwórcy) niedotrzymującym zasad przekazania odpadów ciąży obowiązek gospodarowania odpadami w zgodzie z prawem wraz z osiągnięciem celu tego gospodarowania oraz obowiązek poniesienia kosztów niezbędnych działań.

Dla porządku warto także podkreślić, że „odpowiedzialność za odpady” nie ma charakteru odpowiedzialności prawnej w sensie przypisywanym temu pojęciu przez teorię prawa⁸. Pojęcie „odpowiedzialności za odpady” używa słowa „odpowiedzialność” w charakterze niejako synonimu obowiązku rozwiązania w sposób zgodny z prawem problemów, jakie odpady stwarzają (poprzez odpowiednie gospodarowanie nimi)⁹, a nie w znaczeniu przypisywanym określeniu „odpowiedzialność prawna”. Dopiero niezrealizowanie, niepełne czy niewłaściwe wykonanie tego obowiązku może dać podstawę do egzekwowania odpowiedzialności prawnej (w teoretycznoprawnym znaczeniu) za takie zaniechania czy działania. Zauważyć w tym kontekście należy, że sankcjonowane jest

⁷ Pojęcia „wytwórcy odpadów” oraz „posiadacza odpadów” definiowane są przez u.odp. w wykonaniu dyrektywy ramowej; o wykładni tych pojęć, wielokrotnie także podejmowanej w orzecznictwie sądowym, zob. m.in. M. Górski, *Usuwanie...*, rozdz. 2.1, s. 19-24; także M. Górski, *Zasady ogólne...*, [w:] M. Górski (red.), *op. cit.*, s. 60 i n.

⁸ W ujęciu teoretycznym najczęściej rozumianego jako „ponoszenie przez dany podmiot przewidzianych prawem negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, przypisywalne prawnie temuż podmiotowi w określonym porządku prawnym” (tak W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1968, z. 31, s. 12).

⁹ Tak też K. Karpus, [w:] B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 27, teza 1, s. 94.

odpowiedzialnością prawną (w ścisłym znaczeniu słowa „odpowiedzialność” wskazywanym wcześniej) naruszenie zasad przekazywania odpadów ustalonych w art. 27 u.odp. Do 2021 r. była to odpowiedzialność wykroczeniowa ustanowiona w art. 175 u.odp., przy czym w powołanym przepisie czyn zabroniony był określony w sposób konkretny w postaci „zlecenia gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymagane go wpisu do rejestru”. Aktualnie ten sam czyn jest traktowany jako „delikt administracyjny”, zagrożony administracyjną karą pieniężną na podstawie art. 194 ust. 1 pkt 3a u.odp.¹⁰

3. Dla wykładni i stosowania przepisów o „odpowiedzialności za odpady” zawartych w art. 27 u.odp. kluczowy jest sposób rozumienia pojęcia „posiadacza odpadów”, który to posiadacz z jednej strony obciążony jest wskazanym obowiązkiem gospodarowania odpadami, a z drugiej, przy spełnieniu warunków wskazanych w przepisach analizowanego art. 27, jest podmiotem upoważnionym do przejęcia odpadów i odpowiedzialności za nie. Zagadnienie należy rozważyć, po pierwsze, poprzez analizę definicji legalnej „posiadacza odpadów”, zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 6 u.odp.; analiza taka była już przez autora prowadzona w powoływanej wcześniej monografii¹¹, jednakże najnowsze ustalenia doktryny wymagają powrotu do tego zagadnienia, bo ma ono bezpośrednie znaczenie dla interpretacji przepisów art. 27 u.odp. Dla jasności wyводу będzie wymagało to także powtórzenia części argumentów podnoszonych już wcześniej.

Na początek przypomnieć warto, że definicja zawarta w przepisach polskich jest nieco szersza od strony podmiotowej niż odpowiednia definicja unijna (art. 3 pkt 6 RDO), obejmuje także podmioty (jednostki organizacyjne) nieposiadające osobowości prawnej. Dla potrzeb prowadzonej analizy należy jednak wskazać, że ten element ma mniejsze znaczenie, bowiem chodzi głównie o merytoryczną przesłankę uzyskania takiego statusu, którą jest „posiadanie odpadów”. Przepisy o odpadach nie rozwijają tej przesłanki, pojęcie „posiadanie” jest pojęciem cywilistycznym, wobec czego należałoby je dookreślać na gruncie prawa cywilnego i doktryny tej gałęzi prawa¹². W orzecznictwie sądów cywil-

¹⁰ Nawiasem mówiąc, przepis przewiduje sankcję administracyjną za „zlecenie” obowiązku zagospodarowania odpadów podmiotowi nieposiadającemu zgody wymaganej przepisem art. 27 ust. 2 u.odp. Pojawia się wobec tego pytanie: czy za takie „zlecenie” można byłoby uznać faktyczne bezumowne przekazanie odpadów? Wymaga to odrębnej analizy.

¹¹ M. Górski, *Usuwanie...*

¹² Jest to sytuacja, w której pojęcie cywilistyczne jest używane w przepisach innej gałęzi prawa bez specjalnego dookreślenia – SN w bardzo wielu orzeczeniach wskazywał, że należy wówczas takie pojęcie interpretować w jego cywilistycznym znaczeniu (np. wyrok SN z dnia 10 marca 1977 r., IV CR 52/77, OSNCP 1977, nr 12, poz. 241; uchwała SN z dnia 21 października

nych kwestie podstawowe dla ustalenia pojęcia są raczej powszechnie uznane, wobec czego można odwołać się do fragmentu tylko jednego z orzeczeń: „Posiadanie według Kodeksu cywilnego jest szczególnym, pozostającym pod ochroną prawa, stanem faktycznym [...]. Stan faktyczny, o którym mowa, polega na faktycznym władztwie, przez które rozumie się samą możliwość władania rzeczą; efektywne w sensie gospodarczym korzystanie z rzeczy (nieruchomości) nie jest konieczną przesłanką posiadania; dla istnienia posiadania bowiem nie jest konieczne rzeczywiste korzystanie z rzeczy, lecz sama możliwość takiego korzystania”¹³. Elementem o szczególnym znaczeniu dla prowadzonych rozważań jest natomiast stwierdzenie, że dla uznania istnienia posiadania nie jest konieczne fizyczne korzystanie z rzeczy. Pogląd ten jest przytaczany także przez NSA przy interpretacji pojęcia „posiadacz odpadów”¹⁴, co najczęściej ma miejsce przy rozpatrywaniu możliwości obalenia domniemania zawartego w definicji „posiadacza odpadów” zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.odp. Dotyczy tej kwestii już chyba kilkadziesiąt orzeczeń. Ten kontekst sprawy¹⁵ ma jednak mniejsze znaczenie dla faktu stosowania dla ustalenia treści pojęcia założeń przyjmowanych w regulacjach cywilnoprawnych, można go więc w tym opracowaniu pozostawić na boku.

Podobne poglądy można odnaleźć w doktrynie prawa cywilnego, wyrażane w komentarzach do k.c.: „[...] na posiadanie składają się dwa elementy: element fizyczny (*corpus*) oraz element psychiczny (*animus*). Najogólniej rzecz ujmując, *corpus* oznacza, że pewna osoba znajduje się w sytuacji, która daje jej możliwość władania rzeczą w taki sposób, jak mogą to czynić osoby, którym przysługuje do rzeczy określone prawo, przy czym nie jest konieczne efektywne wykonywanie tego władztwa”¹⁶. *Animus* zaś oznacza wolę wykonywania względem rzeczy określonego prawa dla siebie. Wola ta wobec otoczenia wyraża się w takim postępowaniu posiadacza, które wskazuje na to, że uważa się on za osobę, której przysługuje do rzeczy określone prawo”¹⁷. W konsekwencji, w prezentowanych ujęciach charakterystycznych dla doktryny prawa

1983 r., III CZP 48/83, OSNC 1984, nr 5 poz. 71; uchwała SN z dnia 16 listopada 1987 r., III CZP 66/87, OSNCP 1989, nr 4, poz. 63).

¹³ Tak SN w orzeczeniu z dnia 3 czerwca 1966 r., III CR 108/66, LexPolonica nr 309269, OSPiKA 1967, nr 10, poz. 234.

¹⁴ Zob. np. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2021 r., III OSK 1548/21, LEX nr 3340535.

¹⁵ Czyli obalenia domniemania zawartego w definicji posiadacza odpadów.

¹⁶ Por. m.in. postanowienie SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 82/09, LEX nr 578034; postanowienie SN z dnia 30 września 2010 r., I CSK 586/09, LEX nr 630169.

¹⁷ Por. J. Ignatowicz, [w:] Z. Resich, J. Ignatowicz (red.), F. Błahut (oprac.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 1972, s. 768 i n.; postanowienie SN z dnia 25 marca 2011 r., IV CK 1/11, LEX nr 989138.

cywilnego, dany podmiot staje się posiadaczem nie tylko przez fizyczne objęcie władztwa nad odpadami i tym samym rzeczywiste (fizyczne) władanie nimi, ale także poprzez uzyskanie możliwości wykonywania takiego władania, nawet fizycznie odpadami nie władając.

Problem jednak leży w tym, że w doktrynie prawa ochrony środowiska podnoszone są głosy, że pojęcie „posiadacza odpadów” niekoniecznie powinno w pełni odwoływać się do cywilistycznego rozumienia terminu „posiadacz”, na co ostatnio zwróciła uwagę M. Robakowska¹⁸. Autorka wskazuje, że pojęcie „posiadacza odpadów” zdefiniowane w u.odp. nie jest tożsame z pojęciem „posiadacza” stosowanym na gruncie k.c., bowiem za „posiadaczy odpadów” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 19 u.odp. niebędących „posiadaczami” w rozumieniu k.c. należałoby m.in. uznać:

- „1) wytwórców odpadów sprawujących władztwo nad odpadami, którym przypisać można jedynie zamiar pozbycia się danego przedmiotu lub substancji lub pozbywający się ich¹⁹,
- 2) podmioty sprawujące faktyczne władztwo nad odpadami, którym nie można przypisać woli sprawowania takiego władztwa,
- 3) władających powierzchnią ziemi, tj. nieruchomością, na której znajdują się odpady, którym nie można przypisać woli sprawowania władztwa nad odpadami”²⁰.

Z poglądem tym należałoby się zgodzić, zwracając dodatkowo uwagę na fakt, że użycie w polskiej definicji zawartej w u.odp. ściśle cywilistycznego terminu „posiadacz” może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia treści odpowiedniej definicji zawartej w RDO (art. 3 pkt 6), biorąc pod uwagę tekst w językach innych niż polski. Dla przykładu: w tekście angielskim użyty został termin *waste holder* (zamiast *waste possessor*), podobnie tekst francuski używa terminu *détenteur de déchets* (zamiast typowo cywilistycznego *possesseur de déchets*). Uzasadnienie dla zastosowania takich określeń wydaje się oczywiste – chodziło o podkreślenie, że dla przepisów o odpadach pojęcie „posiadacza odpadów” powinno być rozumiane w sposób przewidziany przez przepisy o odpadach, a nie poprzez proste odwołanie do sposobu rozumienia terminu „posiadacz” przyjętego w cywilistyce; definicja przyjęta w przepisach o odpadach przyjęta została celowo, sama ta definicja nie odwołuje się do sposobu

¹⁸ Wnioski takie, w oparciu o szeroką analizę literatury i orzecznictwa, formułuje M. Robakowska w rozprawie doktorskiej *Odpad jako przedmiot obrotu cywilnoprawnego z perspektywy wdrażania gospodarki obiegu zamkniętego*, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu w październiku 2022 r. – zob. analizy prowadzone w rozdz. III.9.

¹⁹ Np. wytwórcy odpadów komunalnych (przypis MG).

²⁰ M. Robakowska, *op. cit.*, s. 311-312.

rozumienia przyjętego w regulacjach cywilnoprawnych. Celem wprowadzenia definicji jest m.in. możliwe precyzyjne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za odpady w sensie przyjętym w art. 13 RDO.

Za uznaniem, że w użytym przez ustawodawcę w u.odp. terminie „posiadacz odpadów” mieści się faktycznie tylko posiadacz będący w rzeczywistym posiadaniu odpadów, może pośrednio przemawiać także treść definicji „pośrednika w obrocie odpadami”²¹ i „sprzedawcy odpadów”²². W obu definicjach znalazło się bowiem stwierdzenie „w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie”. Ustawodawca rozróżnia więc sytuację, w której dany podmiot ma możliwość decydowania, co się z odpadem dalej będzie działo, nie dysponując nim fizycznie, od sytuacji fizycznego posiadania odpadu (i oczywiście również możliwości decydowania wówczas o odpadzie). Użycie tego stwierdzenia sugeruje, że bez takiego zabiegu obie kategorie podmiotów nie byłyby traktowane jako podmioty, które mogą decydować o odpadach, nie wchodząc w ich fizyczne posiadanie, czyli nie będąc posiadaczami odpadów w sensie przyjętym w u.odp. – nie uznano po prostu obu kategorii podmiotów za posiadaczy (w pełnym cywilistycznym znaczeniu).

4. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, można przejść do kolejnego problemu, istotnego dla wykładni przepisów art. 27 u.odp. Problem ten zawarty jest w pytaniu: w którym momencie dany podmiot staje się „posiadaczem odpadów” (w sensie przyjętym w definicji z u.odp.), uprawnionym tym samym, przy spełnieniu warunków określonych w przepisach art. 27, do przejęcia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami? Dla uzyskania odpowiedzi na to pytanie należałoby zwrócić uwagę na przepisy art. 27 u.odp.²³, w których ustawodawca dość konsekwentnie mówi nie tyle o objęciu odpadów w posiadanie, co o przekazaniu odpadów, z tymże przekazaniem wiążąc określone konsekwencje prawne – przykładowo w ust. 3 mowa jest o tym, że odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami przechodzi na przejmującego „z chwilą przekazania mu odpadów”²⁴, a nie „z chwilą objęcia odpadów posiadaniem”. To rozróżnienie, w kontekście dokonanych dotychczas ustaleń dotyczących sposobu rozumienia pojęcia „posiadania” (na gruncie przepisów o odpadach), daje podstawę do stwierdzenia, że używając terminu

²¹ Art. 3 ust. 1 pkt 20 u.odp.

²² Art. 3 ust. 1 pkt 27 u.odp.

²³ Transponujące art. 13 RDO.

²⁴ Dla porządku trzeba jeszcze raz podkreślić, że odpowiedzialność przechodzi tylko na przejmującego odpady spełniającego warunki określone w art. 27 ust. 3, a nie na każdego przejmującego.

„przekazanie odpadów” ustawodawca chciał podkreślić, iż to „przekazanie” to fizyczne objęcie odpadów we władanie; z punktu widzenia przejmującego odpady to właśnie „przekazanie” miałoby charakter przejęcia przez niego odpadów w fizyczne władanie, czyli objęcia odpadów posiadaniem w sensie przyjmowanym w przepisach o odpadach.

Z punktu widzenia treści przepisu art. 27 ust. 3 u.odp. przekazanie odpadów danemu podmiotowi (spełniającemu określone w przepisie warunki) jest niezbędne dla przeniesienia na ten podmiot odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami. Z kolei przepis art. 27 ust. 2 u.odp. określa warunki, jakie musi spełnić podmiot, któremu dotychczasowy posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami. Porównanie treści obu przepisów, w szczególności co do określanych w nich warunków przyjęcia zlecenia na wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami i przejęcia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, pozwala na sformułowanie następujących uwag:

- 1) zarówno zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami, jak i przeniesienie odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami możliwe są tylko na rzecz podmiotów spełniających warunki określone odpowiednio w przepisie art. 27 ust. 2 oraz ust. 3 i w zakresie uprawnień wynikających z tych warunków (czyli z treści posiadanej decyzji bądź wpisu do rejestru);
- 2) zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami nie musi się wiązać z fizycznym przekazaniem odpadów (np. zlecenie pośrednikowi);
- 3) zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami może się wiązać z fizycznym przekazaniem odpadów podmiotowi, na który nie można przenieść odpowiedzialności za wykonanie tego obowiązku (np. transportujący odpady);
- 4) zlecenie obowiązku gospodarowania odpadami nie musi się wiązać z przeniesieniem odpowiedzialności za wykonanie tego obowiązku – warunki wymagane do spełnienia przez podmioty przejmujące odpowiedzialność ograniczają ich krąg w porównaniu z podmiotami, którym można zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami.

Podkreślić także trzeba, że przepisy zawarte w art. 27 u.odp. konstruują kilka wyjątków od wskazanych dotąd założeń, szczególnie co do przeniesienia odpowiedzialności za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami. Chodzi tu przede wszystkim o wyłączenie możliwości przeniesienia tej odpowiedzialności na transportującego odpady (ust. 4), szczególne zasady zwalniania z odpowiedzialności wytwórcy odpadów niebezpiecznych (ust. 3b i ust. 3c) oraz wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych (ust. 5). Dopuszczalne jest także przekazanie określonych rodzajów odpadów celem przeprowadzenia ich odzysku, ale tylko wskazanymi

metodami²⁵, osobom fizycznym i jednostkom organizacyjnym niebędącym przedsiębiorcami; podmioty te nie mogą jednak przejąć odpowiedzialności za wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami, nie są bowiem objęte zakresem przepisu art. 27 ust. 3.

5. Zgodnie z przepisem art. 27 ust. 7 u.odp. nie przejmują odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami także sprzedawca odpadów oraz pośrednik w obrocie odpadami, chyba że są posiadaczami odpadów. To ostatnie sformułowanie może budzić wątpliwości, wymaga więc nieco bliższej uwagi.

Tę analizę trzeba rozpocząć od przypomnienia powoływanych już wcześniej definicji legalnych pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 19 u.odp.) oraz sprzedawcy odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 27 u.odp.) oraz sformułowanych na gruncie tych definicji wniosków. Z wniosków tych wynika, że pośrednik bądź sprzedawca mogą być posiadaczami odpadów w sensie cywilistycznym wtedy, kiedy uzyskują prawo dysponowania nimi na podstawie umowy z dotychczasowym posiadaczem, nie przejmując ich fizycznie, a także wtedy, kiedy przejmują odpady w fizyczne posiadanie (odpady zostały im „przekazane” w sensie używanym w przepisach art. 27) i uzyskują w ten sposób status „posiadacza odpadów” w rozumieniu przepisów o odpadach. W żadnym jednak z tych przypadków, nie spełniając wymagań określonych w art. 27 ust. 3, nie będą oni tzw. posiadaczami legalnymi²⁶ uprawnionymi do przejęcia odpowiedzialności za odpady dzięki spełnieniu wymagań określonych w przepisie art. 27 ust. 3. Z kolei w sytuacji, w której sprzedawca lub pośrednik taką zgodę posiadają, staną się oni właśnie „posiadaczami legalnymi”, a więc przejmą odpowiedzialność za odpady z chwilą, gdy wejdą w ich fizyczne posiadanie (dotychczasowy posiadacz odpady im „przekaze” w celu przeprowadzenia takiego procesu gospodarowania, którego dotyczy zgoda, także w kontekście możliwości przeprowadzenia gospodarowania na przekazanych odpadach, co do ich rodzaju i ilości zgodnych z posiadanym zezwoleniem). Moim zdaniem należałoby przyjąć, że właśnie takich sytuacji dotyczy sformułowanie użyte w art. 27 ust. 7 u.odp.: „jeżeli nie są posiadaczami tych odpadów”. Ustawodawca stwierdził w ten sposób, że pośrednik lub sprzedawca mogą przejąć odpowiedzialność za gospodarowanie tylko wtedy, jeżeli prowadząc swoją podstawową działalność, staną się posiadaczami odpadów (w sensie przepisów o odpadach), ale posiadaczami odpa-

²⁵ Zakres obu ograniczeń ustala rozporządzenie wykonawcze – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku, Dz. U. z 2016 r. poz. 93.

²⁶ O pojęciu tym zob. bliżej – M. Górski, *Usuwanie...*, s. 40 i n.

dów „legalnymi” w rozumieniu przepisu art. 27 ust. 3. Typowa będzie sytuacja, w której podmioty te, przejmując odpady, następnie je przechowują (magazynują) przed przekazaniem kolejnemu podmiotowi, prowadzą więc zbieranie odpadów, na co wymagana jest zgoda wskazana w ust. 3. Do przejęcia odpowiedzialności nie wystarczy natomiast wpis do rejestru jako podmiotu wyłącznie transportującego odpady czy prowadzenie jakiegokolwiek innego działania nieobjętego zakresem przepisu ust. 3. Nie przejmując odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, podmioty te jednak, podobnie jak transportujący odpady, odpowiadają za zgodność z prawem działań na odpadach bezpośrednio przez nich prowadzonych – odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami pozostaje na zlecającym pośrednictwo bądź sprzedającym odpady.

Wskazana interpretacja opiera się na wykładni celowościowej przepisów o przekazywaniu odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami i wykładni systemowej w obrębie przepisów zawartych w art. 27 u.odp. Moim zdaniem nie można bowiem twierdzić, że w oparciu o analizowany fragment przepisu art. 27 ust. 7 pośrednik bądź sprzedawca, fizycznie przejmując odpady, czyli stając się ich posiadaczem w rozumieniu przepisów o odpadach, ale nie posiadając zgody wymaganej przez przepis ust. 3, przejmuje odpowiedzialność za odpady, a więc zwalnia z tej odpowiedzialności posiadacza zawierającego umowę pośrednictwa bądź umowę sprzedaży odpadów – a więc nie można traktować tego sformułowania jako wyjątku od wymagań wynikających z ust. 3. Pośrednik lub sprzedawca, prowadzący wyłącznie swoją działalność, nie dają gwarancji realizacji generalnego celu analizowanej regulacji, czyli zapewnienia bezpiecznego zagospodarowania odpadów. Jeżeli przepis miałby stanowić taki wyjątek, powinien być znacznie wyraźniej w takim kontekście skonstruowany, co nie oznacza jednak, że obecna treść art. 27 ust. 7 może w analizowanym kontekście być uznana za optymalną. Problem bowiem leży w tym, że taka nieuprawniona według mnie interpretacja jest wygodniejsza i dla przekazującego odpady (pozbawia się odpowiedzialności), i dla pośrednika czy sprzedawcy (łatwiej znaleźć kontrahenta i zawrzeć umowę). Przyjmując takie rozwiązanie, należałoby położyć duży nacisk na egzekwowanie od pośredników czy sprzedawców obowiązku uzyskania zgody na gospodarowanie odpadami, bowiem z punktu widzenia przepisów o odpadach, przejmując fizycznie odpady, takie gospodarowanie muszą prowadzić, a mogą to robić wyłącznie na podstawie wymaganej zgody.

W konsekwencji wydaje się, że działalność pośrednika czy sprzedawcy powinna być prowadzona bez fizycznego przejmowania odpadów, ewentualnie z ograniczeniem do prowadzenia w jej ramach transportu odpadów. Jakiegokolwiek inne działania na odpadach (w szczególności ich gromadzenie – magazynowanie) prowadzone we własnym zakresie wymagałyby uzyskania zgody na

zbieranie czy przetwarzanie odpadów, natomiast doprowadzenie do przekazania (w tym poprzez usługę transportu) odpadów innemu posiadaczowi odpadów dysponującemu wymaganą zgodą na gospodarowanie odpadami związane byłoby już z przeniesieniem odpowiedzialności na tegoż posiadacza, ale dopiero z momentem dostarczenia odpadów do niego (przekazania mu odpadów według terminologii użytej w art. 27 ust. 3 u.odp.).

6. Podsumowując krótko przeprowadzone analizy, należałoby podkreślić, że sensem badanych konstrukcji prawnych jest z jednej strony racjonalizacja sposobu wykonywania obowiązku zagospodarowania odpadów (bezpiecznego usunięcia bądź ograniczenia ich uciążliwości środowiskowej), w większości przypadków praktycznie niemożliwego do zrealizowania przez jeden podmiot. Z drugiej niewątpliwie chodzi o zapewnienie kontroli nad odpadami i działaniami prowadzonymi na nich przez różne podmioty dla wyeliminowania rozmywania odpowiedzialności poprzez przekazywanie odpadów pomiędzy różnymi posiadaczami, dokonywane przede wszystkim właśnie dla utrudnienia ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za odpady i ich zagospodarowanie. Interpretacja przepisów, niestety nie w pełni jasnych i jednoznacznych, musi więc brać pod uwagę te cele.

