

Wprowadzenie¹

One man's trash is another man's treasure

Zapobieżenie skutkom eksploatacji środowiska stanowi jedno z największych wyzwań współczesnego świata. Wśród nich szczególnie istotnym problemem są kwestie związane z wytwarzaniem odpadów i gospodarowaniem nimi. Choćbytowanie człowieka jest nierozdzielnie związane z ich powstawaniem, a zjawisko to towarzyszy nam w zasadzie od zawsze, to problem gospodarowania odpadami zyskał na znaczeniu wraz z rewolucją przemysłową. Doprowadziła ona bowiem nie tylko do gwałtownego rozwoju procesów produkcyjnych, ale spowodowała również migrację ludzi ze wsi do miast, a tym samym znaczący wzrost masy wytwarzanych odpadów. Problem zaczęto powszechnie dostrzegać jednak dopiero w połowie XX w., kiedy zjawisko to pogłębiło się m.in. w związku z masową produkcją i konsumpcją oraz wprowadzeniem do produkcji tworzyw sztucznych oraz urządzeń elektrycznych i elektronicznych na szeroką skalę.

Obecnie uznaje się, że sposobem na stawienie czoła wyzwaniom związanym z nadmiernym wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami jest tzw. zamknięcie obiegu – implementacja modelu gospodarczego, w którym „wartość produktów, materiałów i zasobów w gospodarce jest utrzymywana tak długo, jak to możliwe, a wytwarzanie odpadów ograniczone do minimum”², zaś powstające odpady traktowane są jako surowce wtórne. Wdrożenie zasad gospodarki cyrkularnej doprowadzić ma nie tyle do całkowitej eliminacji powstawania odpadów – co wydaje się współcześnie niemożliwe – lecz przede wszystkim do znaczącego zmniejszenia masy wytwarzanych odpadów i zakresu wykorzy-

¹ Poglądy i opinie wyrażone w niniejszej monografii są poglądami i opiniami autorki i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalną politykę lub stanowisko Komisji Europejskiej lub którejkolwiek z jej agencji lub służb.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 2.12.2015 r., Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, COM(2015) 614 final.

stywania zasobów naturalnych, postrzegania odpadów jako wartościowych surowców, a także projektowania trwałych i zrównoważonych produktów. Zapewnienie takich wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji zostało uznane za jeden z 17 celów zrównoważonego rozwoju w przygotowanej przez ONZ Agendzie na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030³. Do szczegółowych zadań, których wykonanie zbliżyć nas ma do realizacji tego celu, zaliczono m.in. zapewnienie zrównoważonego zarządzania i efektywnego używania zasobów naturalnych, stabilnego i ekologicznego zarządzania odpadami podczas ich całego cyklu życia, minimalizując ich negatywny wpływ na zdrowie człowieka i środowisko oraz istotne obniżenie poziomu wytwarzanych odpadów poprzez prewencję, redukcję, recykling i ponowne użycie.

Zamknięcie obiegu jest też jednym z najważniejszych ogólnych priorytetów Unii Europejskiej. Konstruowane w tej dziedzinie regulacje prawne realizować mają dwa założenia: zapewnić ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska przed negatywnymi konsekwencjami nieprawidłowego postępowania z odpadami oraz ograniczyć skutki użytkowania zasobów i poprawić efektywność takiego użytkowania⁴. Jako że prawodawca europejski wykorzystuje do osiągnięcia tego celu głównie dyrektywy, ciężar ich efektywnej transpozycji spoczywa na krajowych ustawodawcach.

Polski ustawodawca, realizując obowiązek implementacji przepisów dotyczących gospodarki odpadami, posłużył się wszystkimi metodami regulacji prawnej. Wiodącą rolę w polskim prawie o odpadach odgrywają przepisy o charakterze administracyjnoprawnym, mniejsze znaczenie mają natomiast przepisy zaliczane do prawa karnego. Metoda cywilnoprawna została przez prawodawcę wykorzystana jedynie w niewielkim zakresie – do określenia, że odpady mogą stanowić przedmiot umów cywilnoprawnych. Prawodawca uczynił to, nadając wytwórcom i innym posiadaczom odpadów uprawnienie do przekazania odpadów innym podmiotom, posiadającym odpowiednie kwalifikacje⁵. Te wyspecjalizowane podmioty obowiązane są zagospodarować przekazane im odpady. Jednocześnie należy wskazać, że takie przekazanie od-

³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 25.9.2015 r., *Przekształcamy nasz świat: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030*, A/RES/70/1.

⁴ Por. art. 1 ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.), dalej: OdpadyU, oraz art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3), dalej: dyrektywa 2008/98/WE lub Ramowa dyrektywa odpadowa. Zarówno w polskiej wersji językowej dyrektywy, jak i w ustawie posłużono się sformułowaniem „użytkowanie zasobów”.

⁵ Podmioty te wymienione zostały w art. 27 ust. 2 OdpadyU.

padów, przy spełnieniu określonych w ustawie warunków, powoduje również przeniesienie na nowych posiadaczy odpadów administracyjnoprawnej odpowiedzialności za ich zagospodarowanie⁶. Umowy dotyczące przekazania odpadów mają zatem doniosłość prawną nie tylko na gruncie prawa cywilnego, ale i administracyjnoprawnego.

W zakresie cywilistycznych zagadnień związanych z odpadami ukazały się jedynie nieliczne artykuły dotyczące własności odpadów⁷, zaś samą definicję odpadów przywoływano, analizując kwestie dotyczące porzucenia rzeczy⁸. Badacze zajmujący się prawem o odpadach rozważali aspekty związane z prawem cywilnym w niewielkim stopniu, koncentrując się przede wszystkim na pojęciach takich jak odpad⁹, posiadacz odpadu czy wytwórca odpadu¹⁰.

Problematyka umów dotyczących odpadów również nie była do tej pory przedmiotem szerszych rozważań przedstawicieli doktryny. Analizy roli umów w gospodarowaniu odpadami podjął się niedawno *B. Rakoczy*¹¹. Autor ten skupił się jednak w zasadzie wyłącznie na rozważeniu tego zjawiska w odniesieniu do odpadów komunalnych, wskazując przyczyny wykorzystywania umów w tym zakresie, charakteryzując ich specyficzne cechy oraz oceniając, czy umowy te można określić mianem umów gospodarczych. Zagadnienie to, choć niewątpliwie doniosłe, zostało jednak wyłączone z zakresu niniejszej pracy.

Kwestie dotyczące wykonywania umów, których przedmiotem są odpady, nie były także przedmiotem rozstrzygnięć polskich sądów. Przykład niemiecki pozwala jednak zakładać, że sytuacja ta ulegnie w najbliższym czasie istotnej zmianie. Niemiecki prawodawca wprowadził regulacje wspierające gospodarkę obiegu zamkniętego ponad 25 lat temu, co spowodowało, że niektóre odpady postrzegane zaczęły być jako cenny surowiec. Stawały się one coraz powszechniejszym przedmiotem obrotu, a co za tym idzie pojawiły się również

⁶ Kwestię tę reguluje art. 27 ust. 3 OdpadyU, w którym prawodawca użył sformułowania „przekazanie odpadów”.

⁷ *M. Matuszczak*, Prawo własności odpadów komunalnych, RPEiS 2014, Nr 3, s. 121–134; *B. Draniewicz*, Własność odpadów w prawie polskim – analiza prawna, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2006, Nr 11, s. 24–28.

⁸ *J. Rudnicki*, Gdzie szukać rzeczy niczych, czyli do czego służy kodeks cywilny, Forum Prawnicze 2014, Nr 5, s. 23–24; por. również *P. Księżak*, Rzeczy niczyje, Rejent 2005, Nr 4, s. 66, 68.

⁹ *D. Danecka*, O pojęciu odpadów w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku, Ius Novum 2016, Nr 4, s. 297–314.

¹⁰ *M. Górski*, Pojęcie prawne „wytwórcy odpadów”, Przegląd Komunalny 2016, Nr 4, s. 20–21.

¹¹ *B. Rakoczy*, Umowy w prawie o odpadach, w: *B. Rakoczy* (red.), Prawo o odpadach. Wybrane problemy, Warszawa 2019, s. 29–45.

wątpliwości w zakresie umów dotyczących odpadów. Mając na uwadze, że zjawisko nabywania odpadów w celu ich wykorzystania jako surowców wtórnych będzie nabierać na znaczeniu także w Polsce wobec transformacji w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego, zasadne jest dokonanie charakterystyki odpadu jako przedmiotu obrotu cywilnoprawnego.

W pracy przedstawiono stan prawny na dzień 1.5.2025 r.

§ 1. Cele pracy

Praca spełnia dwa podstawowe cele badawcze. Pierwszym jest dokonanie oceny, czy instytucje prawa cywilnego wykorzystywane w obrocie odpadami wspierają realizację założeń gospodarki obiegu zamkniętego. Drugim jest określenie, czy uregulowana w art. 27 ust. 3 OdpadyU konstrukcja przeniesienia administracyjnoprawnej odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadów rzeczywiście zapewnia ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska przed negatywnymi konsekwencjami nieprawidłowego postępowania z odpadami, a także czy przyczynia się do ograniczenia skutków użytkowania zasobów i poprawia efektywność takiego użytkowania. Zgodnie z przywołanym przepisem ciążąca na wytwórcy odpadów lub innym posiadaczu odpadów odpowiedzialność za zagospodarowanie odpadów przechodzi na inny podmiot, posiadający odpowiednie decyzje administracyjne lub wpisy do rejestrów, z chwilą przekazania mu odpadów. Przekazanie takie następuje w wykonaniu umowy cywilnoprawnej łączącej przekazującego i odbiorcę odpadów. Cel ten sprowadza się zatem w zasadzie do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy konstrukcja z art. 27 ust. 3 OdpadyU właściwie realizuje cele ustawy o odpadach, a przede wszystkim czy skutecznie wdraża założenia gospodarki cyrkularnej.

Osiągnięcie tych celów badawczych wymagało rozważenia kilku szczegółowych problemów. Sprowadziły się one do udzielenia odpowiedzi na szczegółowe pytania, które, dla zachowania przejrzystości dalszych wywodów, należy wyprzedzająco wymienić w tym miejscu pracy:

1. Jakiego rodzaju przedmioty uznawane są, w obecnym stanie prawnym, za odpady?
2. Jakiego rodzaju przedmioty uznawane są, w obecnym stanie prawnym, za produkty uboczne niebędące odpadami? Czy polski prawodawca właściwie implementował regulacje dyrektywy 2008/98/WE w tym zakresie?

3. W wyniku jakich zdarzeń prawnych przedmioty lub substancje stanowiące odpady tracą ten status? Czy polski prawodawca właściwie implementował regulacje dyrektywy 2008/98/WE w tym zakresie?
4. Jaki jest cywilnoprawny status odpadów? Czy odpady stanowią rzecz w rozumieniu Kodeksu cywilnego¹²?
5. Jakie zdarzenia cywilnoprawne powodują, że określony przedmiot lub substancja zyskują status odpadu?
6. Jakie zdarzenia cywilnoprawne powodują, że określony przedmiot lub substancja tracą status odpadu?
7. Czy pojęcie „posiadacza odpadów” zdefiniowane w OdpadyU jest tożsame z pojęciem „posiadacza” stosowanym na gruncie KC?
8. W jaki sposób regulacje prawa o odpadach ograniczają właściciela odpadów w wykonywaniu jego uprawnień?
9. Przedmiotem jakich nazwanych umów cywilnoprawnych można uczynić odpady?
10. Do jakich umów dotyczących odpadów znajduje zastosowanie art. 27 ust. 3 OdpadyU? W jaki sposób należy interpretować ten przepis?
11. Czy praktyka obrotu gospodarczego doprowadziła do wykształcenia się pewnych wzorów, schematów umów nienazwanych dotyczących odpadów? Jakie są typowe prawa i obowiązki stron takich umów?
12. W jaki sposób niemiecki prawodawca implementował art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE? Przedmiotem jakich umów cywilnoprawnych można uczynić odpady zgodnie z prawem niemieckim?

W badaniach, których celem było udzielenie odpowiedzi na wskazane powyżej pytania, wykorzystano trzy podstawowe metody badawcze w naukach prawnych: dogmatyczną, historyczną oraz prawnoporównawczą¹³.

Metodą dogmatyczną posłużono się przede wszystkim przy dokonywaniu wykładni przepisów prawnych. Analizie poddane zostały nie tylko przepisy polskich ustaw, lecz również akty prawne wydawane przez organy Unii Europejskiej oraz fragmenty niemieckich ustaw dotyczących gospodarki obiegu zamkniętego. Metodą historyczną posłużono się w celu zbadania, w jaki sposób rozwijały się regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami na przestrzeni dziejów. Metodę prawnoporównawczą wykorzystano w celu zesta-

¹² Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej: KC.

¹³ Odnotaować należy, że działania podjęte w celu udzielenia odpowiedzi na drugie z pytań badawczych zdają się także realizować założenia tzw. metody funkcjonalnej, w znaczeniu opisanym przez D. van Kędzierskiego, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych, Transformacje Prawa Prywatnego* 2018, Nr 3, s. 5–59.

wienia regulacji polskich i niemieckich w zakresie definicji odpadów, kwestii przenoszenia odpowiedzialności za dalsze zagospodarowanie odpadów oraz funkcjonowania umów dotyczących odpadów.

§ 2. Zakres pracy

Niniejsza praca poświęcona została zagadnieniu odpadu jako przedmiotu obrotu cywilnoprawnego z perspektywy wdrażania gospodarki obiegu zamkniętego. Analiza tego problemu uzasadnia podzielenie monografii na cztery części.

Część I stanowi rozbudowane wprowadzenie do problematyki regulacji dotyczących postępowania z odpadami. Przedstawiono w niej wyjaśnienia podstawowych pojęć stosowanych w tej dziedzinie, podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o miejsce tych regulacji w systemie prawa, zaprezentowano również wyróżniane w nauce podstawowe zasady tego obszaru prawa. Wyjaśniono założenia gospodarki o obiegu zamkniętym, przybliżając także deklaracje Komisji Europejskiej dotyczące kierunków tworzenia dalszych regulacji prawnych w tej dziedzinie. Zwięźle charakteryzowano funkcjonowanie niemieckich rozwiązań prawnych dotyczących gospodarki cyrkularnej oraz inicjatywy podejmowane w tym zakresie przez polskiego prawodawcę.

W II części monografii zawarte zostały rozważania dotyczące publicznoprawnej definicji odpadu. Opisano historię kształtowania się samego pojęcia odpadu, jak i regulacji dotyczących postępowania z odpadami przyjmowanych przez polskiego, unijnego i niemieckiego prawodawcę. Analizie poddano również bogate orzecznictwo TSUE (TSWE) oraz polskich sądów administracyjnych, dotyczące kwalifikacji określonych przedmiotów lub substancji jako odpadów. W tej części przedstawiono także regulacje dotyczące produktu ubocznego – rezultatu procesu produkcyjnego niestanowiącego ani produktu finalnego, ani odpadu – oraz utraty statusu odpadu. Konstrukcje te wyznaczają bowiem granice pojęcia odpadu.

Część III pracy obejmuje zagadnienie cywilnoprawnej kwalifikacji odpadu. Uzasadniono w niej twierdzenie, że odpad stanowi rzecz ruchomą w rozumieniu KC oraz przeprowadzono próbę określenia, do jakich dalszych kategorii rzeczy odpad powinien zostać zaliczony, a także które cywilnoprawne zdarzenia doprowadzić mogą do uzyskania przez rzecz statusu odpadu, a które do jego utraty. Rozważono także zagadnienia związane z posiadaniem odpadu i osobą posiadacza – podmiot ten jest bowiem adresatem większości obowiąz-

ków wynikających z OdpadyU. Przedstawiono również wnioski z analizy publicznoprawnych regulacji ograniczających zakres uprawnień właściciela odpadu.

Część IV poświęcona została analizie problematyki umów dotyczących odpadów. Przedstawiono w niej rodzaje cywilnoprawnych umów dotyczących odpadów, uzasadniając, dlaczego największe znaczenie dla obrotu odpadami mają umowy przenoszące własność odpadów. Przeprowadzona została także wykładnia art. 27 OdpadyU, statuującego obowiązek gospodarowania odpadami, określającego przesłanki umożliwiające zlecenie realizacji tego obowiązku innym podmiotom prawa oraz przeniesienia na taki inny podmiot administracyjnoprawnej odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadów. Dokonano także bliższej charakterystyki umowy sprzedaży odpadów oraz dwóch nienazwanych umów dotyczących odpadów – umowy o nabycie odpadów oraz umowy o odbiór odpadów. Analizie poddano funkcjonowanie umowy o przetwarzanie odpadów w prawie niemieckim.

W zakończeniu podsumowano wysunięte wnioski oraz sformułowane postulaty *de lege ferenda*.

Niniejsza praca została przygotowana zgodnie z założeniem, że poruszana w niej problematyka powinna mieć charakter możliwie uniwersalny i szeroki. Z tych względów analizie poddane zostały wyłącznie te regulacje prawne, które dotyczą odpadów w ogólności. Poza zakresem rozważań znalazły się więc zagadnienia dotyczące poszczególnych rodzajów odpadów – komunalnych, niebezpiecznych, medycznych, weterynaryjnych, wydobywczych, opakowaniowych itd. Prawodawca stworzył szczególne reguły postępowania z takimi odpadami, modyfikując niejednokrotnie znacząco podstawowe rozwiązania prawne przewidziane w OdpadyU, w tym również wpływające na obrót takimi odpadami. Liczba i zakres tych regulacji oraz ich poziom szczegółowości są jednak na tyle znaczące, że nie sposób poddać ich kompleksowej analizie i przedstawić płynące z niej wnioski, zachowując zwięzłość pracy. Każdemu z tych zagadnień warto, w mojej ocenie, poświęcić odrębne opracowanie. Wnioski zawarte w niniejszej pracy mają więc znaczenie dla wszystkich rodzajów odpadów, o ile nie przyjęto regulacji szczegółowych.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że prowadzone analizy nie będą dotyczyć bezpośrednio problematyki odpadów komunalnych.

Zgodnie z definicją legalną przez pojęcie odpadów komunalnych rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, w szcze-

gólności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych. Jednocześnie w definicji tej wprost wskazano, że odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych, a niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości¹⁴. Na podkreślenie zasługuje fakt, że zgodnie z przywołaną definicją odpady komunalne mogą być wytwarzane zarówno przez osoby fizyczne zaspokajające swoje potrzeby bytowe w ramach gospodarstw domowych, jak i inne podmioty prawa, o ile odpady takie powstają w związku z zaspokajaniem potrzeb życiowych osób fizycznych poza gospodarstwem domowym¹⁵. Należy więc podkreślić, że wytwórcami odpadów komunalnych nie są wyłącznie osoby fizyczne.

Zauważyć również należy, że odpady komunalne stanowią szczególny rodzaj odpadów, a reguły postępowania z nimi określone zostały w ustawie z 13.9.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶. Stosownie do art. 1a CzystGmU w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się przepisy OdpadyU. Przepis ten potwierdza zatem, że CzystGmU stanowi *lex specialis* względem OdpadyU¹⁷. W konsekwencji część ustaleń zawarta w niniejszej pracy znajdzie zastosowanie również do postępowania z odpadami komunalnymi.

Rezygnacja z poddawania szczegółowej analizie regulacji dotyczących odpadów komunalnych może budzić wątpliwości – temat ten jest bowiem doniosły i dotyczy każdego z nas. Jest to jednak zabieg zasadny z kilku względów.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 7 OdpadyU.

¹⁵ M. Górski, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 414; M. Górski, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021, s. 27.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 399 ze zm., dalej: CzystGmU.

¹⁷ M. Budziarek, w: M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*. Komentarz, Warszawa 2021, art. 1a, Nt 3.

Przed wszystkim wskazać należy, że CzystGmU określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie, a także obowiązki wytwórców odpadów komunalnych w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów¹⁸. Konstruując przepisy tej ustawy, prawodawca korzystał głównie z administracyjnoprawnej metody regulacji. Przeprowadzenie ich wykładni byłoby zaś niezbędne do tego, by prawidłowo przedstawić problematykę funkcjonowania umów dotyczących odbioru odpadów komunalnych.

Ponadto, zgodnie z przywołanym aktem prawnym, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, które mają realizować w szczególności poprzez tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymywaniem czystości i porządku na terenie gminy, objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów oraz zapewnienie zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami¹⁹. Na gminach ciąży prawny obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których mieszkają mieszkańcy, co nastąpić powinno w drodze udzielenia zamówienia publicznego²⁰. W konsekwencji ustawa określa również elementy umowy w sprawie zamówienia publicznego mającej za przedmiot odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w części dotyczącej odbierania odpadów. Należą do nich postanowienia dotyczące: wymogów przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji komunalnych, rodzajów odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości, standardu sanitarnego wykonywania usług oraz ochrony środowiska, obowiązku prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem, instalacji, do których podmiot odbiera-

¹⁸ Art. 1 CzystGmU.

¹⁹ Art. 3 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1, 3, 4, 5, 6 oraz 6b CzystGmU.

²⁰ Art. 6c ust. 1 w zw. z art. 6d ust. 1 CzystGmU. Kolejne ustępy tego artykułu umożliwiają gminie organizację odbierania takich odpadów również z terenów niezamieszkałych nieruchomości położonych na jej terenie.

jący odpady komunalne jest obowiązany przekazać takie odpady, wymagań stawianych tym przedsiębiorcom oraz szczegółowego sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów²¹. Umowa ta zawierana jest między gminą a podmiotem odbierającym odpady komunalne. Mieszkańcy są zaś obowiązani do uiszczania na rzecz gminy opłat za odbiór odpadów komunalnych, które stanowią dochód gminy i są przeznaczane na finansowanie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi²². Analiza problematyki związanej z funkcjonowaniem umów dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wymagałaby więc również rozważenia problematyki wykorzystywania umów, w szczególności administracyjnych, jako prawnych form działania administracji. Jako że w polskiej doktrynie prawa koncepcja umowy administracyjnej dopiero się kształtuje, a przepisy nie konstruują jeszcze ogólnych rozwiązań w tym przedmiocie²³, zakres rozważań, jakie należy przeprowadzić, aby całościowo rozważyć ten problem, jest na tyle szeroki, że zasługuje na odrębne opracowanie.

Co więcej, należy zauważyć, że przedstawiciele nauki prawa zainteresowani zagadnieniami dotyczącymi zagospodarowania odpadów poświęcili wiele uwagi problematyce związanej z odpadami komunalnymi. Rozważano nie tylko kwestie ukształtowania systemu czy zakresu obowiązków nałożonych na gminę i odpowiedzialności za ich wykonanie²⁴, lecz również szczegółowe

²¹ Art. 6f CzystGmU.

²² Art. 6h pkt 1 w zw. z art. 6r ust. 1, 1aa oraz 2 CzystGmU.

²³ A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej. Działalność konsensualna* (dwustronna i wielostronna), w: J. Boć (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 264; J. Boć, *Przykład prawnych form działania administracji w ochronie środowiska. Wyodrębnienie form*, w: J. Boć (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 478.

²⁴ A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013; A. Kosieradzka-Federczyk, *Funkcje administracyjne w gospodarce odpadami na przykładzie gminy*, w: B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014, s. 255–266; M. Górski, *Obowiązki gmin w nowych systemach postępowania z odpadami komunalnymi i odpowiedzialność z tytułu ich niewykonywania*, w: T. Kupczyk, M. Żebrowski, K. Sosnowska, I. Tomys (red.), *Zarządzanie gospodarką odpadami – nowe wyzwania, korzyści, propozycje zmian*, Wrocław 2015, s. 17–30; A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Odpowiedzialność gminy za realizację zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, w: M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 215–233; D. Wałkowski, *10 problemów prawnych związanych z nowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi*, *Prawo i Środowisko* 2011, Nr 4, s. 72–80; M. Kropiewnicka, *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, *PPOŚ* 2012, Nr 4, s. 45–59; K. Bandarzewski, *Gospodarowanie od-*

zagadnienia związane z zawieraniem w tym zakresie umowami²⁵, władztwem gminy nad odpadami komunalnymi²⁶ czy konstrukcją opłaty za odbiór odpadów komunalnych²⁷. Problematyka ta była poruszana znacznie częściej i dokładniej niż zagadnienia związane z gospodarowaniem odpadami w ogólności oraz umowami dotyczącymi odpadów innych niż komunalne.

Jednocześnie należy odnotować, że odpady komunalne stanowią jedynie niewielki odsetek wszystkich wytwarzanych w Polsce odpadów. Wskazują na to dane publikowane corocznie przez Eurostat. Poniższy wykres prezentuje informacje dotyczące ilości wytworzonych w Polsce w latach 2004–2020 odpadów na jednego mieszkańca, z podziałem na odpady przemysłowe oraz odpady komunalne²⁸. Przez pojęcie odpadów przemysłowych rozumieć należy, na potrzeby poniższych wykresów, wszelkie odpady niestanowiące odpadów komunalnych.

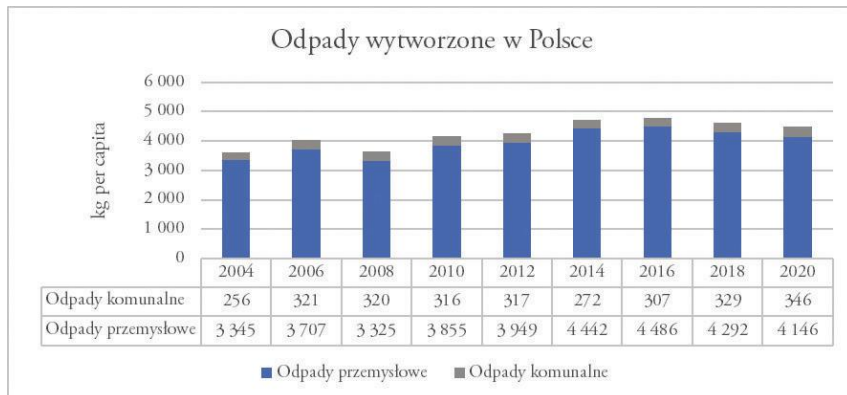
padami komunalnymi jako zadanie własne samorządu gminnego, w: *L. Dubiński, T. Kocoł* (red.), *Nowe prawo gospodarki odpadami*, Kraków 2013, s. 41–51.

²⁵ *B. Rakoczy*, Umowy w prawie, s. 33–44; *B. Rakoczy*, Obowiązek zorganizowania przetargu według ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, w: *L. Dubiński, T. Kocoł* (red.), *Nowe prawo gospodarki odpadami*, Kraków 2013, s. 29–39; *T. Marek*, Realizacja obowiązku odbierania odpadów komunalnych przez gminę w kontekście prawa zamówień publicznych, w: *L. Dubiński, T. Kocoł* (red.), *Nowe prawo gospodarki odpadami*, Kraków 2013, s. 83–91.

²⁶ *M. Górski*, Problemy wdrażania prawa unijnego do polskiego prawa wewnętrznego i praktyki stosowania przepisów wewnętrznych na przykładzie regulacji postępowania z odpadami, w: *M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj* (red.), *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 202–204.

²⁷ *M. Górski*, Koncepcja konstrukcji opłaty za odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w: *B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus* (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014, s. 229–237; *M. Michalak*, Nowy system opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w znowelizowanej ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach – wybrane zagadnienia, w: *L. Dubiński, T. Kocoł* (red.), *Nowe prawo gospodarki odpadami*, Kraków 2013, s. 93–103; *T. Lewandowski*, Charakter opłaty za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi, w: *T. Lewandowski, R. Sowiński*, *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, Warszawa 2020, s. 13–26.

²⁸ Wykres sporządzono na podstawie danych Eurostatu: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen__custom_9844628/default/table?lang=en, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasmun/default/table?lang=en (dostęp: 1.5.2025 r.).



Wykres 1. Ilość odpadów wytworzonych na terytorium Polski na jednego mieszkańca w latach 2004–2020.

Analizowane dane pozwalają stwierdzić, że obecnie w Polsce wytwarzanych jest ponad 10 razy więcej odpadów przemysłowych niż odpadów komunalnych. Zważywszy na skalę tego zjawiska, za jak najbardziej zasadne uznać należy pominięcie w niniejszej pracy analizy szczegółowych problemów dotyczących odpadów komunalnych. W tym świetle słuszne wydaje się również poświęcenie dużej uwagi kwestiom związanymi z odpadami w ogólności, które znajdują zastosowanie, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zarówno do odpadów przemysłowych, jak i komunalnych.

Uznanie, że odpady stanowią pewnego rodzaju dobro, które może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, powoduje konieczność rozważania zagadnień związanych z międzynarodowym obrotem odpadami. Kwestie te są istotne nie tylko z perspektywy teoretycznej, ale i praktycznej. Mając jednak na uwadze postawiony w niniejszej pracy cel badawczy, zagadnienia związane z transgranicznym przemieszczaniem odpadów wyłączono z zakresu analizy. Zabieg ten wynika ze specyfiki przyjętych w tym zakresie regulacji prawnych.

Kwestie związane z problematyką międzynarodowego przemieszczania odpadów uregulowane zostały przede wszystkim w rozporządzeniu (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.6.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów²⁹. Akt ten określa procedury i systemy kontroli trans-

²⁹ Rozporządzenie to zostanie zastąpione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1157 z 11.4.2024 r. w sprawie przemieszczania odpadów, zmiany rozporządzeń (UE) Nr 1257/2013 i (UE) 2020/1056 oraz uchylenia rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 (Dz.Urz.

granicznego przemieszczania odpadów. Znajduje on zastosowanie do przemieszczania odpadów: pomiędzy państwami członkowskimi, przywożonych do państw członkowskich z terytorium państw trzecich, wywożonych z terytorium państw członkowskich do państw trzecich, jak również do odpadów przewożonych w ramach tranzytu przez terytorium państw członkowskich, nawet jeśli są one wysyłane z terenu państwa trzeciego na terytorium innego państwa trzeciego. Rozporządzenie jest zatem aktem kompleksowo regulującym problematykę przemieszczania odpadów, w które zaangażowane są w jakimkolwiek zakresie państwa członkowskie³⁰.

Rozporządzenie 1013/2006 zawiera w przeważającej większości regulacje określające *stricte* proceduralne i techniczne kwestie związane z transgranicznym przemieszczaniem odpadów. Pogląd ten uzasadnić należy, dokonując zwięzłej charakterystyki regulacji tego aktu prawnego, dotyczących przywozu i wywozu odpadów między państwami członkowskimi UE³¹.

UE L 2024/1157 z 30.4.2024 r.), dalej: rozporządzenie 2024/1157. Zgodnie z jego przepisami przejściowymi większość przepisów rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.6.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190 z 12.7.2006 r., s. 1), dalej: rozporządzenie 1013/2006, znajdować będzie zastosowanie jeszcze do 21.5.2026 r. Nowe rozporządzenie nie zmienia zasadniczo struktury przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów, kładąc nacisk na lepszą egzekwowalność tych reguł i zaostrzając normy dotyczące eksportu odpadów z państw członkowskich UE do państw nienależących do EFTA.

³⁰ Należy jednak odnotować, że w art. 1 ust. 3 rozporządzenia znajduje się katalog wyłączeń z zakresu stosowania tego aktu prawnego.

³¹ Zaznaczyć należy, że akt ten formułuje odmienne reguły dotyczące przemieszczania odpadów do państw nienależących do UE, różnicując je względem wielu czynników. Warto jednak odnotować, że polscy przedsiębiorcy stosunkowo rzadko decydują się dokonać przemieszczenia odpadów z lub poza granice państw członkowskich UE. Z przeprowadzonej analizy danych zawartych w Rejestrze zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów wynika, że w 2018 r. do Polski zamierzano przemieścić odpady ze Szwajcarii (4), Norwegii (2), Australii i Nigerii (po 1), w 2019 r. z Australii, Serbii (po 1), w 2020 r. z Australii, Norwegii, Szwajcarii, Ukrainy i Japonii (po 1), w 2021 r. takich zgłoszeń nie było, w 2022 r. z Wielkiej Brytanii, Norwegii i Szwajcarii, natomiast w 2023 r. z USA (6), Wielkiej Brytanii (3), Norwegii (2) i Turcji (1). Łącznie zgłoszenia te stanowiły odpowiednio ok. 4%, 1,7%, 5,5%, 0%, 3,4% oraz 12% wszystkich dokonanych w tych latach zgłoszeń przywozu odpadów. Jeśli zaś chodzi o wywóz odpadów z terytorium Polski, w 2018 r. dokonano zgłoszeń obejmujących planowane przemieszczenie odpadów do USA (3) oraz Korei Południowej (1), w 2019 r. jedynie do USA (4), w 2020 r. na Ukrainę (2), do USA i Norwegii (po 1), w 2021 r. na Ukrainę (7), do USA (5), Wielkiej Brytanii (4), na Białoruś, do Rosji, Malesji i Indonezji (po 1), w 2022 r. na Ukrainę (4), do Chin (3), na Filipiny (2) do USA i Wielkiej Brytanii (po 1) zaś w 2023 r. na Ukrainę (16), do USA (6) i Wielkiej Brytanii (1). Łącznie zgłoszenia te stanowiły odpowiednio ok. 8,5%, 8,1%, 5%, 13%, 8,4% oraz 13% wszystkich dokonanych w tych latach zgłoszeń wywozu odpadów.

Rozporządzenie przewiduje, że tego rodzaju przemieszczenia odpadów wymagają co do zasady dokonania uprzedniego pisemnego zgłoszenia i uzyskania zgody właściwych organów państw członkowskich. Zgłaszający – najczęściej będzie to podmiot, który wysyła odpady z lub na terytorium państwa członkowskiego³² – jest obowiązany przesłać odpowiednim organom państwa wysyłki dokument zgłoszeniowy wraz z licznymi załącznikami. W dokumencie zgłoszeniowym zamieszczone powinny zostać szczegółowe informacje dotyczące m.in.: przemieszczanych odpadów (ich rodzaju, masy, kodów, właściwości fizycznych, składu chemicznego, sposobu opakowania), celu dokonania przemieszczenia (przeprowadzenie konkretnego procesu odzysku albo unieszkodliwienia), podmiotów zaangażowanych w przemieszczenie (zgłaszający, odbiorca, przewoźnik) i trasy przemieszczania odpadów³³. Najistotniejszymi załącznikami są zaś: dowód zawarcia umowy między zgłaszającym a odbiorcą odpadów, kopie zezwoleń dotyczących wytwarzania, zbierania, transportu i przetwarzania odpadów uzyskanych przez podmioty uczestniczące w przemieszczeniu odpadów, opisy procesów wytwarzania i przetwarzania odpadów oraz potwierdzenie ustanowienia gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia.

Podkreślić należy, że wymieniona wyżej umowa zawierana między zgłaszającym a odbiorcą odpadów, określana potocznie mianem umowy zgłoszeniowej, powinna zawierać elementy wskazane w art. 5 rozporządzenia 1013/2006, do których należą przede wszystkim: zobowiązanie zgłaszającego do odebrania odpadów, zgodnie z art. 22 i art. 24 ust. 2 rozporządzenia, jeśli przemieszczanie, odzysk lub unieszkodliwienie odpadów nie zostaną zrealizowane zgodnie z planem lub przemieszczanie będzie nielegalne, zobowiązanie odbiorcy do odzysku lub unieszkodliwienia odpadów, zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia, jeżeli przemieszczanie będzie nielegalne, zobowiązanie prowadzą-

W zestawieniu tym do 2020 r. celowo nie uwzględniono przemieszczeń dokonywanych z i do Wielkiej Brytanii – mimo wystąpienia tego państwa z Unii Europejskiej z dniem 31.1.2020 r., na podstawie art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.Urz. UE C 384.I z 12.11.2019 r., s. 1), prawo Unii ma zastosowanie na terytorium Wielkiej Brytanii do końca tzw. okresu przejściowego. Okres ten zakończył się 31.12.2020 r. Do prawa Unii w rozumieniu przywołanej umowy, zgodnie z jej art. 2 lit. a pkt iii, zaliczane są akty przyjęte przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, a zatem także analizowane rozporządzenie.

³² Legalna definicja pojęcia „zgłaszający” zamieszczona została w art. 2 pkt 15 rozporządzenia 1013/2006.

³³ Wzór dokumentu zgłoszeniowego został określony w załączniku IA do rozporządzenia 1013/2006.

cego instalację do wydania zgodnie z art. 16 lit. e rozporządzenia zaświadczenia potwierdzającego odzysk lub unieszkodliwienie odpadów zgodnie z treścią zgłoszenia i określonymi w nim warunkami oraz wymogami rozporządzenia. Rozporządzenie 1013/2006 określa również czas, na jaki może zostać zawarta umowa, oraz konieczność zawarcia w umowie dodatkowych zobowiązań jej stron, jeśli przemieszczane odpady są przeznaczane do operacji przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania³⁴.

W praktyce podmioty zaangażowane w transgraniczne przemieszczanie odpadów często decydują się na zawarcie dwóch odrębnych umów: umowy zgłoszeniowej oraz umowy regulującej handlowe relacje pomiędzy stronami. Pierwsza z nich ma ściśle określoną treść i należy dołączyć ją do zgłoszenia przemieszczenia odpadów, druga kształtowana jest zasadniczo zgodnie z wolą stron i co do zasady nie wymaga ujawnienia podmiotom trzecim.

Dokumentacja dotycząca przemieszczenia odpadów podlega weryfikacji właściwego organu państwa wysyłki, który, zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia 1013/2006, ma obowiązek wydać jeden z trzech rodzajów decyzji: o wyrażeniu zgody, o wyrażeniu warunkowej zgody albo o wyrażeniu sprzeciwu wobec przemieszczania odpadów. W przypadku wydania dwóch pierwszych rozstrzygnięć dokumentacja przekazywana jest właściwemu organowi państwa przeznaczenia. Po przeprowadzeniu stosownego postępowania organ ten ma również obowiązek wydać rozstrzygnięcie o wskazanej wyżej treści. Zarówno zgoda, jak i warunkowa zgoda na przemieszczenie odpadów tracą ważność po upływie roku kalendarzowego od ich wydania. Zgodnego z prawem przemieszczenia odpadów można dokonać jedynie w okresie ważności wszystkich niezbędnych zgód.

Analizowany akt prawny wprowadza odstępstwo od konieczności dokonania zgłoszenia i uzyskania zgody na przemieszczenia odpadów. Wyjątek ten dotyczy dwóch kategorii odpadów: określonych rodzajów odpadów³⁵, które

³⁴ Por. art. 5 ust. 2 oraz 4 i 5 rozporządzenia 1013/2006. Warto również dodać, że GIOŚ zamieścił na swojej stronie internetowej dokument stanowiący wskazówki dotyczące umowy zgłoszeniowej w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów, <http://www.gios.gov.pl/pl/ourzedzie/23-miedzynarodowe-przemieszczanie-odpadow/255-wskazowki-dotyczace-umowy-zgloszeniowej-w-sprawie-miedzynarodowego-przemieszczania-odpadow><https://www.gios.gov.pl/pl/gospodarka-odpadami/miedzynarodowe-przemieszczanie-odpadow/materialy-informacyjne> (dostęp: 1.5.2025 r.).

³⁵ Odpadów wyszczególnionych w załączniku III lub IIIB do rozporządzenia, jak również mieszanin niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III lub składających się z dwóch lub więcej rodzajów odpadów wymienionych w załączniku III, jeżeli skład tych mieszanin nie