

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

Niniejszy rozdział poświęcony jest analizie kilku zagadnień, mających istotne znaczenie dla interpretacji i stosowania przepisów odnoszących się do reglamentacji postępowania z odpadami. Część z tych zagadnień była już poruszana przez autora w innych opracowaniach, stąd uwagi ich dotyczące zawarte poniżej mają charakter uzupełniający, uwzględniają ewentualne zmiany w regulacji prawnej, nowe stanowiska doktryny czy orzecznictwa, zawierają też ewentualne odesłania do opracowań publikowanych przez autora wcześniej.

§ 1. Reglamentacja postępowania z odpadami w aktach prawa unijnego

Wymóg wprowadzenia instytucji „zezwolenia” w prawie wewnętrznym państw członkowskich pojawił się już w pierwszej wersji dyrektywy ramowej o odpadach (RDO 1975¹), gdzie art. 9 nakładał na państwa taki obowiązek. Zgodnie z przepisem do uzyskania zezwolenia wydawanego przez właściwe władze państwa członkowskiego powinny być zobowiązane podmioty wykonujące czynności określone w załączniku IIA (załącznik wskazywał czynności mające charakter unieszkodliwiania odpadów). Nowelizacją z 1991 r.² zmieniony został art. 10 RDO 1975, zmianą tą poszerzono obowiązek uzyskania zezwolenia także na zakłady lub przedsiębiorstwa wykonujące czynności określone w załączniku IIB (wyliczającym czynności mające charakter odzysku).

Oceniając treść wskazanych przepisów i wynikające z nich konsekwencje, TS w jednym z orzeczeń sformułował kilka tez mających do dzisiaj istotne znaczenie, stąd warto je przytoczyć: „4. Artykuł 9 i 10 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą 91/156, nakładają na państwa członkowskie jasno i jednoznacznie sformułowane zobowiązania rezultatu, na podstawie których przedsiębiorstwa lub zakłady, których działalność obejmuje wykony-

¹ Dyrektywa Rady 75/442 z 15.7.1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L z 1975 r. Nr 194, s. 39 ze zm.).

² Dyrektywa Rady z 18.3.1991 r. zmieniająca dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L z 1991 r. Nr 78, s. 32).

wane na terytorium tych państw czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania, muszą posiadać zezwolenie. Wynika z tego, że **państwo członkowskie czyni zadość zobowiązaniom wynikającym z tych przepisów jedynie wtedy, gdy oprócz dokonania ich prawidłowej transpozycji do prawa krajowego, weryfikuje, czy przed podjęciem czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania odpadów podmioty rzeczywiście posiadają uzyskane zgodnie z art. 9 zezwolenie** [podkr. M.G.], którego nie może zastąpić samo złożenie wniosku o udzielenie takiego zezwolenia. Do państwa tego należy zatem zapewnienie, by ustanowiony system udzielania zezwoleń był rzeczywiście stosowany i przestrzegany, w szczególności poprzez przeprowadzanie w tym celu odpowiednich kontroli oraz zagwarantowanie, że działalność wykonywana bez zezwolenia zostanie zaprzestana i że zostanie nałożona skuteczna sankcja”³.

Warto także zwrócić uwagę na konstrukcję zobowiązania zawartego w art. 9 RDO 1975 i podkreślenie celów, które mają być osiągnięte za pomocą instytucji zezwolenia. W przepisie wskazano bowiem, że zezwolenie powinno być konstruowane w sposób umożliwiający wykonanie art. 4, 5 i 7 dyrektywy. Przepisy te kolejno dotyczą zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i środowiska przy prowadzeniu działań, na odpadach, stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, uwzględniającej najlepsze dostępne technologie nieobejmujące nadmiernych kosztów, wdrażania wymagań wynikających z planów gospodarki odpadami.

Dyrektywa wskazała także kilka wymagań, którym „zezwoleń” powinno odpowiadać. I tak wskazano w art. 9 ust. 1 podstawowe elementy zezwolenia obejmujące: 1) rodzaje oraz ilości odpadów; 2) wymogi techniczne; 3) środki bezpieczeństwa, które mają być zastosowane; 4) miejsce unieszkodliwiania; 5) metodę przetwarzania. Wskazano także, że zezwolenie może być udzielane na czas określony, może być odnawialne, może podlegać warunkom i zobowiązaniom. Wyraźnie podkreślono również, że w przypadku, w którym zamierzona metoda unieszkodliwiania byłaby niedopuszczalna z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, należałoby odmówić udzielenia zezwolenia na prowadzenie takich działań.

Dyrektywa wprowadziła także wymóg stosowania uproszczonej reglamentacji w postaci obowiązku uzyskania wpisu do rejestru. Takiemu obowiązkowi miały podlegać przedsiębiorstwa lub zakłady, które zawodowo zajmowały się zbieraniem lub transportowaniem odpadów lub organizujące unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów w imieniu innych podmiotów (sprzedawcy, pośrednicy), a które nie podlegały wymogowi uzyskania zezwolenia (art. 12 RDO 1975).

³ Wyr. TS z 26.4.2005 r., C-494/01, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Irlandia*, ZOTSiS 2005, Nr 4B, poz. I-3331.

Wprowadzony został także wymóg prowadzenia kontroli podmiotów, które prowadzą działania objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia lub wpisu do rejestru (art. 13 RDO 1975).

Wskazane postanowienia RDO 1975, uwzględniające zmiany wprowadzone nowelizacją z 1991 r., utrzymane zostały w wersji dyrektywy ramowej przyjętej w 2006 r. (RDO 1975/2006⁴).

Nowa dyrektywa ramowa o odpadach, przyjęta w 2008 r. (RDO 2008⁵) nie zrezygnowała z administracyjnej reglamentacji postępowania z odpadami, uznając konieczność uzyskania zgody właściwego organu administracji na prowadzenie odzysku bądź unieszkodliwiania odpadów za istotny instrument prawny realizujący zasadę prewencji. Wymagana zgoda musi być uzyskana, tak jak przewidywały przepisy wcześniejsze, przed rozpoczęciem określonej działalności. Tym niemniej jednak wymóg uzyskania zezwolenia został nieco złagodzony, bowiem dyrektywa nie wymaga już uzyskiwania zezwolenia na wszystkie działania związane z gospodarowaniem odpadami, a tylko na wspomniane działania o charakterze „przetwarzania odpadów” (pojęcie nowe w dyrektywie, omówione zostanie dalej), w stosunku do pozostałych zastępując zezwolenie wpisem do rejestru.

Na modyfikację konstrukcji związanych z reglamentacją postępowania z odpadami wpłynęły także uzyskane doświadczenia. Wykazały one przede wszystkim, iż nie jest rzeczą niezbędną ścisły nadzór i reglamentacja odnoszone do wszystkich tego typu działań, warto je różnicować w zależności od rodzaju działań i powodowanych przez nie możliwych konsekwencji dla ludzi i środowiska. Z tego względu uznano np. za konieczne rozróżnienie między pojęciami: „wstępnego magazynowania odpadów poprzedzającego ich zbieranie”, „zbierania odpadów” i „magazynowania odpadów poprzedzającego ich przetwarzanie”. Przyjęto bowiem, że zakłady lub przedsiębiorstwa wytwarzające odpady w trakcie swojej działalności nie powinny być uznawane za uczestniczące w gospodarowaniu odpadami i podlegające obowiązkowi uzyskania zezwolenia na magazynowanie własnych odpadów poprzedzające ich zbieranie.

Podobnie założono, że należałoby wprowadzić rozróżnienie między wstępnym magazynowaniem odpadów poprzedzającym ich zbieranie a magazynowaniem odpadów poprzedzającym ich przetwarzanie, uwzględniając tu cele dyrektywy, a także rodzaj odpadów, rozmiar oraz czas magazynowania i cel zbierania. W ten sposób wstępne magazynowanie odpadów jest rozumiane, w ramach definicji zbierania, jako magazynowanie poprzedzające zbieranie w obiektach,

⁴ Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.4.2006 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L z 2006 r. Nr 114, s. 9 ze zm.).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L z 2008 r. Nr 312, s. 3).

w których odpady są rozładowywane, by umożliwić przygotowanie odpadów do dalszego transportu w celu odzysku lub unieszkodliwienia w innym miejscu. Natomiast rozróżnienie między wstępnym magazynowaniem poprzedzającym ich zbieranie a magazynowaniem odpadów poprzedzającym ich przetwarzanie powinny wprowadzić państwa członkowskie. Z kolei magazynowanie odpadów przed ich odzyskiem przez okres wynoszący trzy lata lub dłuższy oraz magazynowanie odpadów przed ich unieszkodliwieniem przez okres wynoszący jeden rok lub dłuższy powinno być nadal traktowane jako składowanie odpadów, wobec czego do tego rodzaju działań miałyby zastosowanie przepisy reglamentujące właśnie składowanie.

Dyrektywa założyła również, że systemy zbierania odpadów, które nie są prowadzone na zasadach działalności gospodarczej, nie powinny podlegać obowiązkowi rejestracji, ponieważ stanowią mniejsze zagrożenie i przyczyniają się do selektywnego zbierania odpadów. Jako przykłady takich systemów wskazano zbieranie leków przez apteki, odbiór zużytych artykułów konsumpcyjnych w sklepach czy systemy zbierania w szkołach.

Dyrektywa ramowa z 2008 r. wymaga, aby wszystkie zakłady lub przedsiębiorstwa, które zamierzają dokonywać przetwarzania odpadów, uzyskały zezwolenie od właściwego organu (art. 23 ust. 1 RDO 2008), przy czym wskazano także minimalne wymagania dotyczące treści takiego aktu. Rozstrzygnięcie takie powinno bowiem wskazywać:

- 1) rodzaje i ilości odpadów, które mogą być przetwarzane;
- 2) wymagania techniczne i inne właściwe dla danego obiektu, ustalone dla każdego objętego zezwoleniem rodzaju procesu;
- 3) środki bezpieczeństwa i ostrożności, które mają zostać zastosowane;
- 4) metodę, która ma być stosowana w odniesieniu do każdego rodzaju procesu;
- 5) niezbędne czynności w zakresie monitorowania i kontroli;
- 6) konieczne zalecenia dotyczące zamknięcia obiektu i późniejszej ochrony.

Każde zezwolenie obejmujące spalanie lub współspalanie z odzyskiem energii powinno zawierać warunek, że odzyskiwanie energii ma się odbywać przy wysokim poziomie efektywności energetycznej.

Zezwolenia mogą być także wg RDO 2008 wydawane na czas określony, dopuszczalne jest ich ponawianie. Dyrektywa dopuszcza również łączenie zezwolenia „odpadowego” z wszelkimi innymi decyzjami dotyczącymi korzystania ze środowiska bądź oddziaływania na nie, jeżeli dany podmiot obowiązany jest je posiadać. Uzasadnieniem takiego łączenia jest zapobieżenie niepotrzebnemu powielaniu informacji i powtarzaniu pracy zobowiązanego podmiotu lub właściwego organu. Organ ma obowiązek odmowy udzielenia zezwolenia, jeżeli prowadzona działalność powodowałaby naruszenie wymagań określonych w art. 13 RDO 2008 (ochrona życia i zdrowia ludzi oraz środowiska).

Dyrektywa przewiduje, iż w określonych sytuacjach możliwe jest zwolnienie określonego podmiotu z obowiązku uzyskania zezwolenia. Zwolnienie takie może dotyczyć zakładów lub przedsiębiorstw wykonujących następujące czynności:

- 1) unieszkodliwianie w miejscu wytwarzania własnych odpadów niebędących niebezpiecznymi;
- 2) odzysk odpadów.

Punkt drugi jest sformułowany bardzo ogólnie, wskazując, że szczególny nacisk kładzie dyrektywa na nadzór nad unieszkodliwianiem odpadów.

Wprowadzenie zwolnienia pozostawiono uznaniu państw członkowskich. Warunkiem jest ustanowienie, poprzez wydanie aktu ogólnego (normatywnego), ogólnych zasad określających rodzaje i ilości odpadów, jakie mogą być objęte zwolnieniem, oraz metody przetwarzania, jaka miałyby być zastosowana. Określenie takich zasad powinno być dokonane w sposób umożliwiający realizację założeń ustalonych w art. 13 RDO 2008. Przyjęte ustalenia muszą określać również szczegółowe warunki zwolnień odnoszących się do odpadów niebezpiecznych, obejmując rodzaje działalności oraz wszelkie inne konieczne wymagania dotyczące prowadzenia różnych form odzysku odpadów, w tym, jeżeli byłoby to istotne, dopuszczalne wielkości zawartości substancji niebezpiecznych w odpadach oraz dopuszczalne wielkości emisji. O ustanowieniu takich przepisów państwo powinno poinformować Komisję.

Zwolnienie od obowiązku uzyskania zezwolenia nie ma charakteru całkowitego odejścia od nadzoru prewencyjnego, jego wprowadzenie powinno się wiązać z powstaniem obowiązku uzyskania wpisu do rejestru. Obowiązek taki dotyczy również innych podmiotów uczestniczących w gospodarowaniu odpadami, bowiem zgodnie z art. 26 RDO 2008 państwa mają zapewnić, aby właściwy organ prowadził rejestr:

- 1) zakładów lub przedsiębiorstw zajmujących się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów;
- 2) dealerów lub brokerów (pośredników uczestniczących w organizowaniu działań na odpadach oraz sprzedawców odpadów niewchodzących w ich posiadanie);
- 3) zakładów lub przedsiębiorstw, które podlegają zwolnieniom z wymogów posiadania zezwoleń (w oparciu o art. 24 RDO 2008).

Dyrektywa zakłada, iż państwo powinno zorganizować prowadzenie rejestru w taki sposób, aby z urzędu uwzględniane były w nim informacje zgromadzone już w innych zbiorach danych, a zobowiązany do uzyskania wpisu podmiot uzupełniałby tylko informacje niezbędne z punktu widzenia wymagań dyrektywy.

Dyrektywa dopuszcza ustanawianie przez państwa członkowskie minimalnych standardów technicznych dotyczących sposobów prowadzenia działań, dla

których wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Standardy mogą dotyczyć tylko działań nie objętych zakresem działania dyrektywy IPPC⁶. Standardy takie powinny w szczególności dotyczyć głównych oddziaływań na środowisko danej czynności przetwarzania odpadów oraz uwzględniać wymagania BAT (najlepszej dostępnej techniki) i ustalone w art. 13. W przypadkach gdy istnieją dowody, że tego rodzaju standardy minimalne, obejmujące również kwalifikacje techniczne podmiotów zajmujących się zbieraniem i transportem, dealerów lub brokerów, mogą przynieść korzyści w kategoriach ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska lub uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym, dopuszczalne jest ustanowienie standardów także dla działań objętych obowiązkiem rejestracji.

Dokonana w 2018 r. dość gruntowna nowelizacja dyrektywy ramowej z 2008 r. (RDO 2018⁷) nie wprowadziła zbyt wielu zmian do regulacji odnoszących się do instytucji zezwolenia, należy jednak zwrócić uwagę na zmianę odnoszącą się do art. 27 ust. 1. Przepis w pierwotnej wersji przewidywał możliwość przyjmowania minimalnych standardów technicznych dla czynności przetwarzania wymagających zezwolenia, w aktualnej wersji zawiera upoważnienie dla Komisji do wydawania aktów delegowanych tej kwestii dotyczących. Akty takie mogą być wydawane, jeżeli istnieją dowody, że takie standardy minimalne mogą przynieść korzyści w kategoriach ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, nie mogą również wkraczać w kwestie regulowane aktami wydawanymi w oparciu o dyrektywę IED⁸. Sprawa jest w kontekście tematu opracowania o tyle istotna, że chodzi o wydawanie aktów powszechnie obowiązujących, reglamentujących sposób prowadzenia określonych rodzajów działań na odpadach, co w przypadku ich wydania ograniczy treść zezwoleń, równocześnie ujednolicając warunki prowadzenia określonych działań, a więc tym samym ogólne zasady prowadzenia działalności gospodarczej i warunki konkurencji.

Jak na razie akty wydawane we wskazanej kwestii się jeszcze nie pojawiły, jednak analizując prawo unijne, należy wskazać na wydanie aktu na podstawie dyrektywy IED, dotyczącego zbliżonych zagadnień. Chodzi tu o upoważnienie Komisji do wydawania decyzji wykonawczych powiązanych z gospoda-

⁶ Ówczesnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15.1.2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. UE L z 2008 r. Nr 24, s. 8), obecnie dyrektywa IED, tj. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L z 2010 r. Nr 334, s. 17 ze zm.).

⁷ Dyrektywa ramowa 2008/98/WE w wersji po zmianach dokonanych dyrektywą nowelizującą (UE) 2018/851.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L z 2010 r. Nr 334, s. 17 ze zm.).

rowaniem odpadami, wykorzystane do wydania aktu ogólniejszego, jakim jest decyzja wykonawcza Komisji 2018/1147 ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów⁹ oraz aktu dotyczącego jednej z metod odzysku bądź unieszkodliwiania odpadów w postaci decyzji wykonawczej Komisji 2019/2010 ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do spalania odpadów¹⁰. Obie decyzje są aktami wykonawczymi (określanymi jako konkluzje BAT) do dyrektywy podejmującej przede wszystkim kwestie emisji do środowiska i w konsekwencji ich treść dotyczy przede wszystkim właśnie zagadnień emisyjnych. Decyzja 2018/1147 adresowana jest do prowadzących wskazane rodzaje instalacji, związanych z unieszkodliwianiem lub odzyskiwaniem odpadów niebezpiecznych o wydajności przekraczającej 10 t dziennie, prowadzących działalność taką jak obróbka biologiczna, obróbka fizyczno-chemiczna czy mielenie lub mieszanie odpadów przed poddaniem innemu rodzajowi działań wskazanych w pkt 5.1 i 5.2 załącznika I do dyrektywy IED. Dotyczy także instalacji prowadzących działalność związaną z unieszkodliwianiem odpadów innych niż niebezpieczne, o wydajności przekraczającej 50 t dziennie, oraz instalacji prowadzących odzysk, lub kombinację odzysku i unieszkodliwiania, odpadów innych niż niebezpieczne o wydajności przekraczającej 75 t dziennie, w zakresie co najmniej jednego ze wskazanych procesów (obróbka biologiczna, obróbka fizycznochemiczna, obróbka wstępna odpadów przeznaczonych do spalania lub współspalania, obróbka popiołów, obróbka w strzępiarkach odpadów metalowych). Wyliczono także szereg rodzajów działalności, które zostały wyłączone spod zakresu obowiązywania decyzji. W merytorycznej (emisyjnej) części decyzji generalnie rzecz biorąc ustalone zostały poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami (BAT-AEL) w odniesieniu do określonych emisji do środowiska.

Z kolei decyzja 2019/2010 zgodnie z tytułem określa wymagania najlepszej techniki i poziomy emisji do środowiska z instalacji mających charakter spalarni bądź współspalarni, spełniających określone cechy, odnoszące się do rodzaju i ilości przetwarzanych termicznie odpadów.

⁹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1147 z 10.8.2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz.Urz. UE L z 2019 r. Nr 92, s. 12).

¹⁰ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2010 z 12.11.2019 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do spalania odpadów (Dz.Urz. UE L z 2019 r. Nr 312, s. 55).

§ 2. Podmiot korzystający ze środowiska

To ogólne pojęcie ma podstawowe znaczenie dla ustalenia adresatów obowiązków ochronnych wynikających z przepisów o ochronie środowiska, a zwłaszcza regulacji PrOchrŚrod; w kontekście przedmiotu niniejszego opracowania chodzi w szczególności o pozwolenie na wytwarzanie odpadów. Ustawa pojęcie „podmiot korzystający ze środowiska” definiuje w art. 3 pkt 20, który to przepis został zmodyfikowany ze względu na wejście w życie PrPrzed¹¹ wraz z ustawą z 6.3.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej¹². Nieco na boku głównych rozważań zauważyć można, że pojęcie ma istotne znaczenie również dla ustalenia adresatów przepisów dotyczących odpowiedzialności z tytułu niewykonania obowiązków ochronnych, w tym zakresie m.in. obowiązków wynikających z ZapSzkodŚrodU¹³. Odwołanie do ZapSzkodŚrodU jest istotne dlatego, że zgodnie z art. 2 ZapSzkodŚrodU jej przepisy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku spowodowanych działalnością właśnie podmiotu korzystającego ze środowiska, a pojęcie to opiera się na definicji ujętej w PrOchrŚrod.

Zgodnie z definicją PrOchrŚrod „podmiot korzystający ze środowiska” to:

- 1) przedsiębiorca w rozumieniu przepisów PrPrzed oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu przepisów PrzedZagrObrGospU¹⁴, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- 2) jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów PrPrzed;
- 3) osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa w pkt 1, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie to wymaga pozwolenia.

W definicji wskazany jest przede wszystkim jej zakres podmiotowy, jednak w samym pojęciu zawarty został również zakres przedmiotowy, chodzi o podmioty „korzystające ze środowiska”. Sam termin „korzystanie ze środowiska” nie jest zdefiniowany prawnie, art. 4 PrOchrŚrod określa natomiast prawne formy takiego korzystania: korzystanie powszechne (ust. 1), zwykłe (ust. 3) i ta-

¹¹ Ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.).

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

¹³ Ustawa z 13.4.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187).

¹⁴ Ustawa z 6.3.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 89).

kie, które można byłoby określić jako „reglamentowane” (ust. 2 – wymagające pozwolenia). Korzystanie powszechne jest ograniczone podmiotowo swoim zakresem, dotyczy tylko osób fizycznych, pozostałe formy mogą dotyczyć każdego podmiotu. W takim razie, przy braku definicji legalnej, treść pojęcia należy ustalać w oparciu o jego znaczenie językowe. Według Słownika Języka Polskiego PWN¹⁵ „korzystać” to użytkować coś, mieć pożytek z czegoś, posługiwać się czymś. „Korzystanie ze środowiska” jest więc pojęciem szerokim, obejmującym różne formy wykorzystywania środowiska i wszelkich jego części składowych. Odnosząc te ustalenia, w szczególności wynikające z art. 4, do strony podmiotowej analizowanego pojęcia, trzeba wskazać, że uznanie danego podmiotu za podmiot korzystający ze środowiska obejmuje korzystanie przez podmioty wskazane w pkt 1 i 2 i dotyczy korzystania zwykłego i reglamentowanego, natomiast przez osoby fizyczne tylko korzystania reglamentowanego. Podmiot korzystający w ramach korzystania powszechnego (praktycznie tylko osoba fizyczna) nie będzie nigdy traktowany jako „podmiot korzystający ze środowiska” w rozumieniu PrOchrŚrod.

Pojęcie „przedsiębiorca” ma obecnie swoją definicję w art. 4 ust. 1 PrPrzed („Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą”). Pokreślić należy, że podstawowym kryterium zaliczenia danego podmiotu do kategorii „przedsiębiorców” jest wykonywanie „działalności gospodarczej” (wg art. 3 PrPrzed jest to „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”). W PrPrzed utrzymano wyłączenie stosowania jej przepisów do „działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego”. Z punktu widzenia wskazanej definicji należałoby uznać, że w przypadku spółki cywilnej podmiotami korzystającymi ze środowiska będą wspólnicy tej spółki, a nie sama spółka¹⁶.

Definicja „przedsiębiorcy zagranicznego” ujęta jest obecnie w PrzedZagrObrGospU (wg art. 3 pkt 7 PrzedZagrObrGospU przedsiębiorca zagraniczny to „osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą oraz obywatel polski wykonujący działalność gospodarczą za granicą”, przy czym „osoba zagraniczna” to osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, ewentualnie osoba prawna mająca swoją siedzibę za granicą, bądź jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą. Z punktu widzenia przepisów PrOchrŚrod istotnym i oczywistym jest

¹⁵ <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 1.4.2025 r.).

¹⁶ Tak WSA w Poznaniu w wyr. z 26.1.2012 r., II SA/Po 689/11, Legalis.

założenie, że chodzi tu o podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie państwa polskiego (pojęcie „działalność gospodarcza” ma być interpretowane zgodnie z definicją z PrPrzed) i tu korzystające ze środowiska. Wskazane podmioty mogą prowadzić działalność gospodarczą w Polsce na zasadach określonych we wskazanej wyżej PrzedZagrObrGospU.

Drugą grupę podmiotów, które mogą być objęte statusem „podmiotu korzystającego ze środowiska”, stanowią jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów PrPrzed. Tu zakres podmiotowy został określony poprzez przyjęcie definicji negatywnej (każda jednostka niebędąca przedsiębiorcą), bez żadnych dodatkowych dookreśleń czy ograniczeń. Oznacza to, że nie ma znaczenia status prawny czy forma zorganizowania danego podmiotu, liczy się sam fakt takiego zorganizowania (prowadzenia działań w formie jednostki zorganizowanej), bez znaczenia z punktu widzenia np. posiadania osobowości prawnej. Według NSA: „z art. 3 pkt 20 lit. b ustawy – Prawo ochrony środowiska wynika, iż pojęcie jednostki organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcą jest szerokie i obejmuje wszelkie twory organizacyjne, niezależnie od ich statusu prawnego”¹⁷. W powołanym wyroku sąd podkreślił także, że ocena, czy dana jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą powinna zostać uznana za podmiot korzystający ze środowiska, musi zależeć od konkretnego stanu faktycznego ustalonego w konkretnej sytuacji. Jeżeli działalność takiej jednostki organizacyjnej polega na korzystaniu ze środowiska w rozumieniu PrOchrŚrod, to taką jednostkę należy uznać za podmiot praw i obowiązków o charakterze administracyjnym określonych w tej ustawie. W takim ujęciu „podmiotem korzystającym ze środowiska” jest np. gminny zakład gospodarki komunalnej i mieszkaniowej¹⁸.

Osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą uzyskuje status „podmiotu korzystającego ze środowiska”, prowadząc działalność mającą cechy korzystania reglamentowanego – czyli wg art. 3 pkt 20 lit. c PrOchrŚrod korzysta ze środowiska w zakresie wymagającym pozwolenia. Użyte w przepisie słowo „pozwolenie” budzi pewne wątpliwości. Chodzi przede wszystkim o to, czy pod tym terminem kryje się wyłącznie „pozwolenie emisyjne”, co sugerowałby przepis art. 3 pkt 29 PrOchrŚrod, czy też szerzej rozumiana zgoda na korzystanie ze środowiska. Ograniczony sposób rozumienia tego terminu przyjmują autorzy Komentarza do PrOchrŚrod¹⁹, biorąc pod uwagę właśnie art. 3 pkt 29 PrOchrŚrod (definicja pojęcia „pozwolenie”). Z kolei NSA w niektórych orzeczeniach skłania się do ro-

¹⁷ Wyr. z 22.3.2007 r., II OSK 463/06, Legalis.

¹⁸ W tej ostatniej kwestii zob. wyr. WSA w Warszawie z 15.1.2013 r., IV SA/Wa 2283/12, Legalis.

¹⁹ Zob. M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2018, s. 69, kom. do art. 3 pkt 20.

zumienia szerszego, włączając do tego typu zgód np. pozwolenia budowlane dla przedsięwzięć wymagających uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²⁰. Moim zdaniem stanowisko to jest słuszne, wydaje się, że istotą włączenia osób fizycznych do kategorii podmiotów korzystających było zapewnienie objęcia ich obowiązkami ochronnymi w sytuacji, w której prowadzą działalność uznaną ze względu na swój zakres czy charakter za wymagającą nadzoru przewencyjnego, a taką rolę spełniają różne formy zgód wymaganych w związku z korzystaniem ze środowiska, nie tylko zgody emisyjne. Tym niemniej lepiej byłoby tę kwestię wyjaśnić w drodze odpowiedniej zmiany przepisu art. 3 pkt 20 lit. c PrOchrŚrod. Oczywiście osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą podlega kwalifikacji w oparciu o lit. a, czyli jest podmiotem korzystającym ze środowiska.

Treść analizowanego przepisu art. 3 pkt 20 lit. c PrOchrŚrod jest natomiast jasna z punktu widzenia innej ewentualnej wątpliwości. Otóż sformułowanie „korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia” nie oznacza, że podmiotem korzystającym jest tylko osoba fizyczna posiadająca wymagane pozwolenie, jest nim także osoba fizyczna, która wprawdzie takiego pozwolenia nie ma, ale zgodnie z prawem powinna je posiadać. Podobna wątpliwość może się pojawić w odniesieniu do art. 3 pkt 20 lit. a PrOchrŚrod – czy podmiotem korzystającym jest podmiot formalnie posiadający status przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zagranicznego), czy też podmiot prowadzący działalność wymagającą posiadania statusu przedsiębiorcy, ale tego statusu nieposiadający. Tu przepis odwołuje się wyraźnie do posiadania statusu przedsiębiorcy, jednak jego brak w sytuacji, gdy działalność prowadzi jednostka organizacyjna, nie powoduje jej wyłączenia z kategorii podmiotów korzystających ze środowiska, w grę bowiem wówczas wchodzi przepis art. 3 pkt 20 lit. b PrOchrŚrod. Pewien problem może się pojawić natomiast wtedy, gdy działalność o charakterze działalności gospodarczej prowadzi osoba fizyczna, która nie posiada statusu przedsiębiorcy – ta osoba zostałaby objęta statusem podmiotu korzystającego na podstawie art. 3 pkt 20 lit. c PrOchrŚrod tylko wtedy, jeżeli prowadzona przez nią działalność byłaby objęta obowiązkiem uzyskania pozwolenia.

Przepisy związane z ochroną środowiska szereg obowiązków ochronnych adresują do wskazanych rodzajów podmiotów, w tym zwłaszcza „podmiotów korzystających ze środowiska”. Na tym tle nierzadko pojawiają się wątpliwości, czy do wskazanych kategorii podmiotów należałoby zaliczyć szeroko rozumianych „rolników”. Odpowiedź twierdząca w sposób oczywisty obciążałaby tychże „rolników” obowiązkami adresowanymi do „podmiotów korzystających ze środo-

²⁰ Tak np. w wyr. NSA z 16.2.2016 r., II OSK 1480/14, Legalis.

wiska” czy „przedsiębiorców”. Wskazane kwestie warte są zwrócenia uwagi także i ze względu na przepisy PrPrzed.

Pojęcie „przedsiębiorca” definiowane jest w art. 4 ust. 1 PrPrzed, zgodnie z którym „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą”. Definicja w zasadzie nie zmieniła się w porównaniu z poprzednio obowiązującymi w tej mierze reguacjami (art. 4 ust. 1 SwobDziałGospU²¹) i opiera się na założeniu, że materialnym kryterium zaliczenia danego podmiotu do kategorii „przedsiębiorców” jest wykonywanie „działalności gospodarczej”. I ten termin jest definiowany prawnie, obecnie art. 3 PrPrzed, zgodnie z którym „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Ta definicja jest już nieco różna od poprzedniej, ustawodawca zrezygnował z wyliczania materialnych rodzajów działalności zaliczanych do „działalności gospodarczej” („działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa” – art. 2 SwobDziałGospU), skupiając się na dwóch zasadniczych cechach prowadzonej działalności – zorganizowanie, zarobkowy charakter. Obie występowały i w definicji poprzedniej, obie mają znaczenie z punktu widzenia głównego tematu tej analizy.

W PrPrzed pozostało także wyłączenie stosowania jej przepisów do „działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego” (obecnie art. 6 ust. 1 pkt 1 PrPrzed). Wyłączenie to, z punktu widzenia pytania o objęcie rolników obowiązkami środowiskowymi adresowanymi do przedsiębiorców, ma dość podstawowe znaczenie, bywa traktowane jako wyłączenie rolników z kategorii „przedsiębiorców”, bowiem prowadzona przez nich działalność jest wyłączona spod mocy przepisów regulujących prowadzenie działalności gospodarczej. Konsekwencją jest naturalnie stwierdzenie, że obowiązki adresowane do przedsiębiorców w ogóle nie dotyczą rolników. Za swoiste potwierdzenie takiego stanowiska bywa też uznawana definicja „podmiotu korzystającego ze środowiska” zawarta w PrOchrŚrod, faktycznie rozgraniczająca pojęcie „przedsiębiorcy” od osoby „prowadzącej działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego”.

Obecna konstrukcja analizowanego wyłączenia jest identyczna, jak zastosowana w SwobDziałGospU, wobec czego ustalenia dokonywane na gruncie tamtych przepisów pozostają w mocy. Zauważyć tu należy przede wszystkim, że

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

obecnie w doktrynie i orzecznictwie nie ma wątpliwości co do tego, że wyłączenie „działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego” spod mocy obowiązujących przepisów o prowadzeniu działalności gospodarczej (obecnie PrPrzed) nie zdejmuje z tej działalności charakteru „działalności gospodarczej”, ona taką działalnością pozostaje. Wobec powyższego osoba prowadząca taką działalność powinna być uznana za posiadającą status „przedsiębiorcy”. Stanowisko takie można znaleźć w szeregu wyroków sądowych, powołujących się jeszcze na przepisy SwobDziałGospU: „Działalnością gospodarczą jest także działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, do której jednak na podstawie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się jej przepisów. Rolnik indywidualny wykonujący we własnym imieniu tak określoną działalność gospodarczą jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4”²².

W orzecznictwie sądowym podkreśla się jednak, że nie każdy podmiot prowadzący działalność objętą wskazanym wyłączeniem, w szczególności w odniesieniu do działalności związanej z prowadzeniem upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa czy warzywnictwa prowadzi „działalność gospodarczą” w rozumieniu przepisów o tej działalności, działalność taka musi bowiem spełniać wskazane cechy działalności gospodarczej, czyli zarobkowy i zorganizowany charakter. W powoływanym wyr. SN stwierdził także w odniesieniu do innego rozstrzygnięcia, zgodnie z którym do kategorii „działalności gospodarczej” nie należą „rolnicy nieuczestniczący w obrocie gospodarczym, którzy prowadzą gospodarstwo rolne zaspakajające jedynie potrzeby własnej rodziny, wymaganie bowiem uczestnictwa w obrocie polega na realizowaniu swojej działalności przez odpłatne ekwiwalentne świadczenia wzajemne spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych np. umów kontraktacji lub sprzedaży produktów rolnych”²³. Kwalifikacja osoby prowadzącej wskazaną działalność, czyli zaliczenie bądź nie do kategorii przedsiębiorców, nie może wobec tego przebiegać w sposób automatyczny, wymaga każdorazowej indywidualnej analizy cech prowadzonej przez tę osobę działalności (wg SN w powołanym wyr.: „Wskazać należy, iż nie ma jednego wzorca określającego w sposób uniwersalny status rolnika, jako przedsiębiorcy i zagadnienie to podlega indywidualnemu rozstrzygnięciu przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności danego przypadku, spośród których istotne są m. innymi zakres prowadzonej działalności rolni-

²² Przykładowo można wskazać stwierdzenia zawarte w wyr. SN z 3.10.2014 r., V CSK 630/13, Legalis.

²³ Uchw. SN(7) z 18.6.1991 r., III CZP 40/91, Legalis.

czej, jej model, stopień organizacyjny”). We wcześniejszej uchw. z 23.2.2005 r.²⁴ SN uznał, że: „działalnością gospodarczą jest działalność wykazująca zawodowy, czyli stały charakter, podporządkowanie regułom zysku i opłacalności (lub zasadzie racjonalnego gospodarowania) oraz uczestnictwo w działalności gospodarczej (w obrocie gospodarczym). Tylko zatem taka działalność rolnicza może zostać uznana za działalność gospodarczą”. Podobne w treści stwierdzenia znalazły się w wyr. SA w Katowicach z 22.9.2016 r.²⁵: „Na gruncie art. 431 k.c. rolnik indywidualny prowadzący we własnym imieniu działalność wytwórczą w zakresie upraw o cechach działalności gospodarczej (...) jest przedsiębiorcą. Do kategorii tej nie należą rolnicy nieuczestniczący w obrocie gospodarczym, którzy prowadzą gospodarstwo rolne zaspakajające jedynie potrzeby własnej rodziny, wymaganie bowiem uczestnictwa w obrocie polega na realizowaniu swojej działalności przez odpłatne ekwiwalentne świadczenia wzajemne spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych np. umów kontraktacji lub sprzedaży produktów rolnych. Nie ma jednego wzorca określającego w sposób uniwersalny status rolnika jako przedsiębiorcy; zagadnienie to podlega indywidualnemu rozstrzygnięciu przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności danego przypadku, pośród których istotne są m.in. zakres prowadzonej działalności rolniczej, jej model oraz stopień organizacyjny”.

W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na jeszcze kilka kwestii związanych z kwalifikacją osób prowadzących szeroko rozumianą działalność rolniczą do kategorii przedsiębiorców. I tak po pierwsze fakt, że dana osoba nie osiąga zysków z prowadzonej przez siebie działalności, ale sprzedaje wytworzone przez siebie produkty i uzyskane przychody przeznacza w całości na pokrycie kosztów działalności, nie niweluje gospodarczego charakteru prowadzonej działalności²⁶. O gospodarczym charakterze działalności rolnej nie przesądza zgłoszenie nieruchomości do otrzymania dopłat bezpośrednich i rolno środowiskowych, uzyskiwanych od 2015 r.²⁷ Samo ewidencyjne przeznaczenie gruntów na cele rolne lub opłacanie za dany grunt podatku rolnego nie może być uznane za przesłankę przesądzającą, że każda prowadzona na danym gruncie działalność jest działalnością rolniczą²⁸.

W konsekwencji należałoby stwierdzić, że osoba prowadząca działalność rolniczą, w zakresie hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa czy rybactwa śródlądowego ma status „przedsiębiorcy”, o ile prowadzona przez nią działalność spełnia cechy „działalności gospodarczej”. W takiej sytuacji konstru-

²⁴ Uchw. SN z 23.2.2005 r., III CZP 88/04, OSNC 2006, Nr 1, poz. 5.

²⁵ Wyr. SA w Katowicach z 22.9.2016 r., I ACa 314/16, Legalis.

²⁶ Wyr. SA w Szczecinie z 6.4.2017 r., I ACa 892/16, Legalis.

²⁷ Wyr. WSA w Gdańsku z 7.12.2016 r., I SA/Gd 329/16, Lex.

²⁸ Wyr. WSA we Wrocławiu z 2.11.2017 r., II SA/Wr 353/17, Legalis.

owane przez przepisy o ochronie środowiska obowiązki, adresowane do przedsiębiorców, dotyczą i tej osoby.

Odnosząc natomiast pojęcie „podmiot korzystający ze środowiska” do kluczowego elementu podmiotowego przepisów o odpadach, czyli pojęcia „posiadacz odpadów”, trzeba zauważyć, że na pewno nie są to pojęcia rozłączne, ale i nie tożsame. Spora grupa podmiotów korzystających ze środowiska będzie równocześnie posiadaczami odpadów, podobnie odwrotnie, znaczna część posiadaczy odpadów będzie spełniać cechy podmiotów korzystających ze środowiska, ale nie wszyscy. Na gruncie prawnym oba pojęcia łączą się w kwestii ewentualnego obowiązku uzyskania zgody na wytwarzanie odpadów, co będzie przedmiotem analiz w rozdz. 2, a także wykonywania innych obowiązków związanych z ochroną środowiska, które mogą obciążać posiadaczy odpadów będących równocześnie podmiotami korzystającymi ze środowiska w sensie definicji z PrOchrŚrod.

§ 3. Pojęcie prawne „posiadacz odpadów”

Dokonując wprowadzenia do zasadniczych rozważań, należałoby się zająć kwestią dla analizowanych problemów podstawową – obowiązek uzyskania określonej zgody na postępowanie z odpadami obciąża posiadacza odpadów, ustalić więc warto sposób rozumienia pojęcia „posiadacz odpadów”. Zagadnienie to było już przedmiotem rozważań doktryny²⁹, można więc do tych analiz się odwołać, dokonując jedynie pewnych uzupełnień, uwzględniając najnowsze ustalenia literatury dotyczące analizowanych kwestii³⁰.

Do zagadnienia należałoby się odnieść, poczynając od analizy definicji legalnej „posiadacza odpadów”, zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 6 OdpadyU. Definicja ta jest nieco szersza od strony podmiotowej niż odpowiednia definicja unijna (art. 3 pkt 6 RDO 2008), obejmuje bowiem także podmioty (jednostki organizacyjne) nieposiadające osobowości prawnej. Skupić się jednak warto głównie na merytorycznej przesłance uzyskania takiego statusu, którą jest „posiadanie od-

²⁹ Można chociażby odesłać do komentarzy do OdpadyU, np. autorstwa *W. Radeckiego* (ostatnie wydanie we współautorstwie z *D. Danecką – D. Danecka, W. Radecki*, Ustawa o odpadach. Komentarz, Warszawa 2022), czy tekstów autora niniejszego opracowania, w szczególności zob. *M. Górski*, Usuwanie odpadów, rozdz. 2, s. 32 i n., również *tenże*, Odpowiedzialność wytwórcy odpadów za wytworzone odpady w kontekście prawnej definicji pojęcia „wytwórca odpadów”, w: *T. Bojar-Fijałkowski* (red.), Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce, Gdańsk 2016.

³⁰ Kwestie te były także dość szeroko poruszane w opracowaniu – *M. Górski*, Odpowiedzialność posiadacza za odpady – problemy interpretacyjne związane z treścią z art. 27 ustawy o odpadach z.12.2012 r., w: *P. Lisowski* (red.), Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Prof. Jerzego Korczaka, Wrocław 2024, s. 831 i n.

padów”. Problem leży w tym, że przepisy o odpadach tej przesłanki bliżej nie określają, a skoro samo pojęcie „posiadanie” jest pojęciem cywilistycznym, należałoby je wyjaśniać na gruncie prawa cywilnego i doktryny tej gałęzi prawa. W doktrynie prawa cywilnego kwestie podstawowe dla ustalenia pojęcia „posiadanie” są raczej powszechnie uznane i wystarczyłoby zacytować fragment tylko jednego z orzeczeń sądowych do sposobu rozumienia pojęcia się odnoszących: „Posiadanie wg 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”³¹. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na stwierdzenie, że dla uznania istnienia posiadania nie jest konieczne fizyczne korzystanie z rzeczy. Podobne stwierdzenia można odszukać w komentarzach do KC³²: „[...] 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 władztwa³³. 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”³⁴. I tutaj pojawia się kwestia dla analizy pojęcia „posiadacz odpadów” m.zd. podstawowa – dany podmiot staje się posiadaczem nie tylko przez fizyczne objęcie władztwa nad odpadami i tym samym rzeczywiste (fizyczne) władanie nimi, ale także poprzez uzyskanie rzeczywistej możliwości wykonywania takiego władania, nawet fizycznie odpadami nie władając. Przyjmuje takie stanowisko również orzecznictwo, np. w wyr. z 3.6.1966 r.³⁵ SN stwierdził: „Dla istnienia posiadania nie jest konieczne rzeczywiste korzystanie z rzeczy, lecz sama możliwość takiego korzystania”. Pogląd ten jest przytaczany także przez NSA przy interpretacji pojęcia „posiadacz

³¹ Tak SN w wyr. z 3.6.1966 r., III CR 108/66, LexPolonica Nr 309269, OSPiKA 1967, Nr 10, poz. 234.

³² Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).

³³ Por. m.in. post. SN z 5.11.2009 r., I CSK 82/09, Legalis; post. SN z 30.9.2010 r., I CSK 586/09, Legalis.

³⁴ Por. J. Ignatowicz, w: Z. Resich, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, F. Błahuta (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 1972, s. 768 i n.; A. Kunicki, w: J. Ignatowicz (red.), System Prawa Cywilnego, t. 2, Prawo własności i inne prawa rzeczowe, Wrocław 1977, s. 830; post. SN z 25.3.2011 r., IV CK 1/11, Lex.

³⁵ Wyr. SN z 3.6.1966 r., III CR 108/66, OSPiKA 1967, Nr 10.