

*Piotr Korzeniowski** <https://orcid.org/0000-0003-2138-8609>

ZAKRES ZASTOSOWANIA I CHARAKTER PRAWNY OBOWIĄZKU PRZEKAZANIA POJAZDU WYCOFANEGO Z EKSPLOATACJI

Streszczenie. Przeprowadzone w tym artykule rozważania nad obowiązkiem przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów, opierają się na założeniu, że postępowanie z odpadami poddane jest ścisłej reglamentacji administracyjnoprawnej. Zasadniczym celem tego obowiązku jest ochrona środowiska i zdrowia publicznego oraz zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części. Bezpośredni wpływ na ochronę zdrowia publicznego ma także zmniejszenie ilości odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia.

Słowa kluczowe: pojazd wycofany z eksploatacji, demontaż, zbieranie pojazdów, ochrona środowiska

THE SCOPE AND LEGAL NATURE OF THE OBLIGATION TO HAND OVER AN END-OF-LIFE VEHICLE

Abstract. This paper deals with the issue of mandatory assignation of end-of-life vehicles exclusively to entrepreneurs running a car disassembly or collection centre, and is based on the assumption that the waste management is subject to strict administrative and legal rules. That obligation aims principally at protecting the environment and public health, reducing the quantity of car waste, and enabling the reuse, recycling or other form of reclamation of end-of-life vehicles and their parts. Moreover, reducing the quantity of waste intended for disposal contributes directly to the public health protection.

Keywords: end-of-life vehicle, disassembly, car collection, environmental protection

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Zakład Prawa Ochrony Środowiska, pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl

1. WPROWADZENIE

Przeprowadzone w tym artykule rozważania nad problematyką obowiązku przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów opierają się na hipotezie wskazującej na zależności przyczynowe pomiędzy celami przedmiotowego obowiązku a celami regulacji prawnej, w której został on unormowany. W publikacji zastosowałem metodę dogmatycznoprawną popartą analizą orzecznictwa sądów administracyjnych. Przez dogmatykę prawa rozumiem badanie obowiązujących przepisów, systematyzację, porównanie ze sobą, objaśnianie pojęć prawnych i zwrotów użytych przez prawodawcę oraz wykładnię prawa. Formalno-dogmatyczne podejście do zakresu zastosowania oraz charakteru prawnego wykonania obowiązku przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów, rozszerzyłem przez ocenę skuteczności reglamentacji administracyjnoprawnej gospodarowania odpadami. Według Z. Ziemińskiego

problematyka dogmatyczna prawoznawstwa sprowadza się (...), do ustalenia w szczegółach koncepcji źródeł prawa rozważanego systemu prawnego, ustalenia faktów uznawanych według tej koncepcji źródeł prawa za fakty prawotwórcze, ustalania, jakie normy postępowania ze względu na te fakty prawotwórcze (w szczególności wydanie przepisów o określonym brzmieniu) uznawane są za obowiązujące normy danego systemu, a w konsekwencji – jakie są kwalifikacje normatywne takich czy innych czynów określonych podmiotów prawnych, a w związku z tym ewentualnie, jak się kształtuje sytuacja prawna jakichś innych podmiotów. (Ziemiński 1974, 104)

W ten sposób zamierzam dokonać oceny modelu prawnego ścisłej reglamentacji administracyjnoprawnej recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Jako hipotezę roboczą przyjmuję założenie, że większość obowiązków prawnych w ustawach regulujących zasady postępowania z odpadami powstaje na skutek realizacji celów ustawowych wynikających z ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi przed odpadami. Wydaje się, że rola tej hipotezy jest oczywista zwłaszcza dla procesów stosowania i wykładni prawa.

W publikacji tej podejmę również próbę poznania pragmatycznego związku pomiędzy celami ustawowymi a treścią normatywną obowiązku przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. Praca niniejsza została napisana z myślą o doskonaleniu modelu prawnego obowiązków prawnych dotyczących recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Wykorzystano w niej również te przemyślenia oraz wnioski, które nasuwały się autorowi w toku analizy orzecznictwa. W tym celu niezbędne jest także analizowanie systemu prawa gospodarowania odpadami jako zjawiska dynamicznego.

Przyjąłem założenie wstępne, że zasadniczym celem analizowanego obowiązku jest ochrona środowiska i zdrowia publicznego oraz zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części. Bezpośredni wpływ na ochronę zdrowia publicznego ma także zmniejszenie ilości odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, do którego dochodzi w procesie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Opracowanie to dotyczy zagadnienia jeszcze naukowo nieopracowanego.

Ważnym impulsem do napisania niniejszego artykułu było sądowe stosowanie przepisów kilku aktów prawnych, a w szczególności: ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.; dalej: u.o.); ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2056 ze zm.; dalej: u.r.p.); rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 (Dz.U.UE.L.2006.190.1)). Zagadnieniem o dużym znaczeniu praktycznym jak i teoretycznym dotyczącym postępowania z odpadami jest ustalenie przesłanek, które powodują, że pojazd staje się odpadem.

W problematyce, którą będę starał się analizować w tej publikacji, występują bezpośrednio zagadnienia związane z praktyką stosowania prawa gospodarki odpadami. Przeprowadzone w tym opracowaniu rozważania metodologiczne opierają się na założeniu, że właściwą podstawą teoretyczną przedmiotowego obowiązku jest zasada prewencji w postępowaniu z odpadami. Analizę tej zasady i wynikających z niej wniosków metodologicznych przeprowadziłem jedynie w niezbędnym zakresie.

2. POJAZD WYCOFANY Z EKSPLOATACJI JAKO POJAZD STANOWIĄCY ODPAD W ROZUMIENIU PRZEPISÓW O ODPADACH

W myśl art. 1 ust. 2 u.r.p., w sprawach dotyczących postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się przepisy o odpadach. Zgodnie z art. 3 pkt 6 u.r.p., przez pojazd wycofany z eksploatacji rozumie się pojazd stanowiący odpad w rozumieniu przepisów o odpadach. Według NSA

o kwalifikacji danego przedmiotu jako odpadu rozstrzyga przesłanka pozbycia się, mogącego być działaniem faktycznym, zamierzonym lub nakazanym. Przesłankę tę można więc stwierdzić wyłącznie na podstawie zachowania posiadacza przedmiotu (substancji), z uwzględnieniem okoliczności obiektywnych umożliwiających odtworzenie zamiarów jaki mu przyświecał w stosunku do tego przedmiotu. Nie chodzi tu przy tym o utratę kontroli nad przedmiotem, lecz zasadniczą zmianę jego wykorzystania, odmienną od głównego przeznaczenia, do którego przestał on się nadawać, zwłaszcza gdy zmiana ta może spowodować negatywne następstwa

dla człowieka lub środowiska. (wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., II OSK 2202/14, LEX nr 2083449)

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o., przez odpady rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Z definicji tej wynika dwoista natura odpadu. Odpadem zatem pod pewnymi warunkami może być substancja lub przedmiot. Ta szczególna natura odpadu jest związana z określonymi zachowaniami posiadacza odpadów. Czynność polegającą na pozbyciu się odpadu możemy odnosić do pojęcia subiektywnej lub obiektywnej wartości substancji lub przedmiotu, którą ona przedstawia dla posiadacza odpadów. Miernik wartościowy substancji lub przedmiotu wymaga stosowania kryteriów pozaprawnych.

Pojęcie „pozbywać się” należy interpretować w świetle celu ogólnego przepisów u.o., uregulowanego w art. 1 tego aktu prawnego, według którego ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, a także przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania, w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Termin „pozbywać się”, który określa zakres stosowania pojęcia odpadu, nie może zatem być interpretowany wąsko (postanowienie NSA z dnia 7 marca 2023 r., III OSK 1924/21, LEX nr 3505177). Według M. Górskiego kluczowym elementem definicji odpadów jest pojęcie „pozbycie się”, gdyż przedmiot staje się odpadem właśnie z chwilą „pozbycia się” go przez dotychczasowego posiadacza (Górski 2005, 41). Zgodnie z ogólnym znaczeniem słowo „pozbywać się” oznacza „uwolnić się od czegoś niepotrzebnego, uciążliwego. Pozbyć się starych ubrań, mebli. Pozbyć się długów, kłopotów, uciążliwości, obowiązków” (Szymczak 1979, 886).

Pozbywanie się odpadu należy analizować w całym cyklu życiowym substancji lub przedmiotu od zaprojektowania do ich produkcji, dystrybucji, zużycia, a także obróbki powstałych przy tym odpadów. Ważnym elementem charakterystyki czynności polegającej na pozbyciu się odpadu powinna być informacja na temat cyklu życiowego substancji lub przedmiotu. W orzecznictwie NSA dotyczącym rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 ugruntowany jest pogląd, według którego

nabycie przez pojazd statusu odpadu uzależnione jest od tego, czy w momencie przekroczenia granicy może on być wykorzystywany zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem, a zatem, czy może on poruszać się po drogach. Z tej przyczyny, w postępowaniu w sprawie dotyczącej międzynarodowego przemieszczania odpadów nie bada się możliwości przywrócenia pojazdowi stanu technicznego umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego. To, co stanie się w przyszłości z pojazdem, nie ma wpływu na uzyskany przez niego status odpadu. Dopiero przyjęcie, że pojazd jest odpadem w rozumieniu powyższych przepisów, pozwalało organom na zastosowanie procedury w sprawie przemieszczania odpadów. Pojęcie „pozbycie się”, które stanowi przesłankę do uznania za odpad, oznacza zmianę sposobu użytkowania wskazanego

przedmiotu, czyli użytkowanie w inny sposób niż nakazuje to przeznaczenie danego przedmiotu, a nowy sposób użytkowania mógłby wywoływać niekorzystne oddziaływanie na środowisko. (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2022, III OSK 993/21, LEX nr 3302016)

3. CHARAKTER PRAWNY OBOWIĄZKU PRZEKAZANIA POJAZDU WYCOFANEGO Z EKSPLOATACJI

Przepisy u.o. regulują obowiązki: posiadaczy odpadów, wytwórców odpadów, sprzedawców odpadów i pośredników w obrocie odpadami oraz organów administracji publicznej w zakresie gospodarki odpadami. W gospodarce odpadami organy administracji są obciążone przede wszystkim obowiązkami o charakterze reglamentacyjnym (Mikosz 2021, 203), związanym z ustaleniem sposobu postępowania z odpadami oraz obowiązkami kontrolno-nadzorczymi (Górski 1999, 17). Posiadacz odpadów jest podstawowym adresatem obowiązku właściwego gospodarowania odpadami. Pozycję prawną głównie posiadacza i wytwórcy odpadów w gospodarce odpadami określają obowiązki i uprawnienia. Zachowanie będące przedmiotem obowiązku wynikające z określonej normy prawnej może być nakazane lub zakazane. Oznacza to, że może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Według Z. Ziemińskiego możemy spotkać się z sytuacją, w której „czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu, a w przypadku, gdy norma nie określa czynu formalnie, lecz wskazuje, jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany, czyn może składać się ze złożonego zespołu działań i zaniechań” (Ziemiński 1966, 99).

Powinności w prawie gospodarki odpadami są pochodną ogólnego obowiązku ochrony środowiska określonego w art., 74 i 86 Konstytucji. Na gruncie prawa konstytucyjnego charakterystykę instytucji prawnej obowiązku przeprowadza F. Siemieński. Wyodrębniając części składowe pojęcia obowiązku, wskazuje na następujące zależności:

- 1) zachodzi tu brak możliwości wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku, przeciwnie, istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania; 2) obowiązek zawsze wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym, inaczej mówiąc, nie ma obowiązku bez normy; 3) w przypadku sporu, konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego postępowania obywatela, ciąży na organie państwowym żądającym wykonania tego obowiązku przez obywatela; 4) na państwie ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywatela, przy czym idzie tu o zabezpieczenie interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli. (Siemieński 1976, 124–125)

Zgodnie z art. 18 u.r.p., właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji przekazuje go wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. W orzecznictwie NSA ugruntowany jest pogląd, według którego

działanie obejmujące naprawę pojazdu wycofanego z eksploatacji poza stacją demontażu nie jest procesem przetwarzania w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.; dalej: u.o.). W art. 29 ust. 2 u.o. ustawodawca wprowadził zasadę przetwarzania odpadów w instalacjach lub urządzeniach. Konsekwencją obowiązywania tej zasady jest wyrażony w art. 18 ustawy z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 140 ze zm.) bezwzględny obowiązek przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu lub punkt zbierania pojazdów. Celem tych przepisów zgodnie z zasadą prewencji (art. 6 p.o.ś.) jest ograniczenie możliwości negatywnego oddziaływania pojazdów wycofanych z eksploatacji na środowisko oraz zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. (wyrok NSA z dnia 5 marca 2019 r., II OSK 961/17, LEX nr 2643066)

Przepis art. 18 u.r.p. zawiera bezwzględny nakaz skierowany do właściciela pojazdu wycofanego z eksploatacji, przekazania go wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. Ustawodawca w tym przepisie jednoznacznie uregulował obowiązek właściciela pojazdu wycofanego z eksploatacji. Właściciel takiego pojazdu nie może go przekazać innemu przedsiębiorcy np. prowadzącemu zakład naprawy pojazdów.

Zgodnie z art. 19 u.r.p., właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji lub upoważniona przez niego osoba, przekazując pojazd do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów, jest obowiązany okazać: 1) dowód osobisty lub inny dokument potwierdzający tożsamość; 2) dowód rejestracyjny pojazdu lub inny dokument potwierdzający dane zawarte w dowodzie rejestracyjnym; 3) dokument potwierdzający własność w przypadku właściciela pojazdu innego niż wpisany w dowodzie rejestracyjnym. W myśl art. 20 u.r.p., właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji jest obowiązany w terminie 30 dni od dnia otrzymania zaświadczenia o demontażu pojazdu lub zaświadczenia o przyjęciu niekompletnego pojazdu złożyć wniosek o wyrejestrowanie pojazdu.

Konsekwencją obowiązku właściciela pojazdu wycofanego z eksploatacji przekazania go wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów są nakazane działania tych przedsiębiorców. Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.r.p., przedsiębiorca prowadzący stację demontażu jest obowiązany do przyjęcia każdego pojazdu wycofanego z eksploatacji, który posiada cechy identyfikacyjne pojazdu, o których mowa w art. 66 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Jak wynika z art. 23 ust. 1 u.r.p., przedsiębiorca prowadzący stację demontażu jest także obowiązany do przyjęcia pojazdu wycofanego z eksploatacji, dla którego brak jest dowodu rejestracyjnego lub który nie posiada cech identyfikacyjnych pojazdu, o których mowa w art. 66 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, a także odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji, jeżeli obowiązek przekazania

tych odpadów do stacji demontażu wynika z postanowienia albo decyzji wydanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r., poz. 1792).

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.p., przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów jest obowiązany do przyjęcia każdego pojazdu wycofanego z eksploatacji, który posiada cechy identyfikacyjne pojazdu, o których mowa w art. 66 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

4. CELE OBOWIĄZKU PRZEKAZANIA POJAZDU WYCOFANEGO Z EKSPLOATACJI

Cele tego obowiązku wynikają z treści art. 1 u.r.p., który reguluje cele ustawowe tego aktu prawnego. W ten sposób wyodrębnić można trzy nadrzędne cele analizowanego nakazu: 1. ochrona życia i zdrowia ludzi; 2. ochrona środowiska; 3. realizacja zasady zrównoważonego rozwoju. Wskazać dodatkowo należy, że przepisy u.r.p. wdrażają dyrektywę 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U.WE.L.2000.269.34). Dyrektywa ta w pkt 1 wymienia następujące cele nadrzędne: 1. zminimalizowanie szkodliwego wpływu pojazdów wycofanych z eksploatacji na środowisko naturalne, 2. zachowanie, ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego; 3. oszczędzenie energii oraz 4. zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Celami instrumentalnymi są: 1. ponowne użycie, 2. recykling oraz 3. odzysk.

Realizacja wskazanych wyżej założeń dyrektywy 2000/53/WE powinna odbywać się zgodnie z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska takimi jak: zasada prewencji i zasada „zanieczyszczający płaci”. Zgodnie z art. 1 dyrektywa 2000/53/WE określa środki, których celem jest przede wszystkim zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów, a ponadto ponowne użycie i recykling lub inne formy odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części, aby zmniejszyć ilość odpadów do unieszkodliwienia i polepszyć wyniki działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w pełny cykl życia pojazdu, a szczególnie bezpośrednio zaangażowane w przetwarzanie pojazdów wycofanych z eksploatacji. Szczęólnego znaczenia nabiera zapewnienie skuteczności stosowania ww. zasad ogólnych prawa ochrony środowiska (Sadeleer 2020, 132).

Ważnym czynnikiem w tym zakresie jest legalne wykonywanie obowiązku przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. Według NSA

w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyjaśniano już, iż dyrektywa wrakowa ma z założenia realizować zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta (...), co oznacza ponoszenie odpowiedzialności prawnej za środowisko nie tylko na etapie projektowania i produkowania danego produktu, lecz także w czasie eksploatacji i w okresie poeksploatacyjnym. Obowiązki z niej wynikające są skierowane nie tylko do przedsiębiorców, którzy w sposób zawodowy „zajmują się” pojazdami począwszy od ich powstawania po przedsiębiorców, którzy będą się zajmować zbiórką pojazdów, ich demontażem i strzępieniem, ale i właścicieli pojazdów. Tym samym ma ona szeroką grupę adresatów. (wyrok NSA z dnia 16 listopada 2021 r., III OSK 653/21, LEX nr 3259195)

5. NIELEGALNE MIĘDZYKRAJOWE PRZEMIESZCZENIE POJAZDU

Nielegalne międzynarodowe przemieszczenie pojazdu oznacza przemieszczenie pojazdu niezgodne z obowiązującym prawem, a w szczególności niezgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006. Według Z. Ziemińskiego

w odróżnieniu od oportunistyki i konformizmu legalizm jest postawą swoiście odnoszącą się do norm prawnych (choć w szerszym rozumieniu można byłoby mówić o legalizmach w stosunku do innych systemów norm stanowionych. Legalizm jest postawą generalnej gotowości przestrzegania wszelkich w danym porządku prawnym ustanowionych norm, niezależnie od ich treści, lecz ze względu na sam fakt, iż są to normy prawne. (Ziemiński 1972, 146)

W. Lang uważa, że „«obowiązywanie prawa» w języku «dogmatyki prawa» równoznaczne jest tylko z normą «należy stosować normę N». Dla teoretycznego pojęcia obowiązywania jako pojęcia równoważnego pojęciu «dogmatycznemu» istotne jest więc jedynie stosowanie norm prawnych, a nie stosowanie się do norm” (Lang 1962, 314). J. Wróblewski zwraca uwagę, że „normy prawne zawsze są ustanawiane w określonych warunkach społeczno-politycznych, służą realizacji określonych interesów społecznych oraz w tym czy innym stopniu przez swój wpływ na zachowanie się adresatów wywołują określone skutki społeczne” (Wróblewski 1959, 95).

Przestrzeganie prawa obejmuje zewnętrzne zachowanie się adresatów (werbalne i niewerbalne) polegające na działaniu lub zaniechaniu oraz procesy podejmowania decyzji, których rezultatami finalnymi są czyny (Lang 1979, 453).

Jak wynika z treści pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, głównym i najważniejszym celem i przedmiotem niniejszego rozporządzenia jest ochrona środowiska, a jego wpływ na handel międzynarodowy ma jedynie uboczny charakter.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, zgłaszający, który zamierza dokonać przemieszczenia odpadów określonego w art. 3 ust. 1 lit. a lub b, dokonuje uprzedniego pisemnego zgłoszenia właściwemu organowi wysyłki i za pośrednictwem tego organu, a w przypadku zgłoszenia ogólnego postępuje zgodnie z postanowieniami art. 13 tego aktu prawnego. W myśl art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, ogólnym obowiązkiem w zakresie informowania, określonym w art. 18, podlegają przemieszczenia następujących odpadów przeznaczonych

do odzysku, jeżeli ilość przemieszczanych odpadów przekracza 20 kg: a) odpadów wyszczególnionych w załączniku III lub IIIB; b) 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 utrudnia poddania ich racjonalnemu ekologicznie odzyskowi i mieszaniny te zostały wyszczególnione w załączniku IIIA, zgodnie z art. 58.

W przypadku nielegalnego międzynarodowego przemieszczenia pojazdu wycofanego z eksploatacji zastosowanie dodatkowo mają także przepisy: ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1792 ze zm.; dalej: u.m.p.o.), oraz przepisy powołanego wcześniej rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady. Chodzi tu o sytuacje, w których nie ulega wątpliwości, że poprzedni właściciel pojazdu nie dokonał napraw umożliwiających użytkowanie omawianego pojazdu poza granicami RP i zbył go jako pojazd wycofany z eksploatacji na terytorium zbywcy. Dotyczy to zarówno pierwszego właściciela, jak i podmiotów, które następnie dokonywały obrotu przedmiotowym pojazdem poza terytorium RP i ostatecznie zbyły go na rzecz nabywcy. Brak dokumentu własności pojazdu wycofanego z eksploatacji poza terytorium RP może jednoznacznie wykluczać możliwość jego ponownej rejestracji, a tym samym możliwość wykorzystania tego pojazdu w sposób zgodny z jego pierwotnym przeznaczeniem. Poprzedni właściciel pojazdu poza granicami RP może zbyć uszkodzony pojazd, mając świadomość, że dokonuje tego wraz z dokumentem nieuprawniającym do jego rejestracji, a tym samym nienadającym się do użytkowania zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem. Powyższe może potwierdzać również fakt, że pojazd wycofany z eksploatacji poza terytorium RP w dacie pierwszej kontroli na terytorium RP potwierdzonej protokołem z kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, został już częściowo zdemontowany (np. przez demontaż silnika pojazdu). Wobec tego można stwierdzić, że poprzedni jego właściciel poza terytorium RP, nie przekazując dokumentu umożliwiającego rejestrację ww. pojazdu, a tym samym wykorzystanie pojazdu zgodnie z jego przeznaczeniem, pozbył się go na rzecz nabywcy, co stanowiło „pozbycie się” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o. Ustawowa definicja odpadu jest szeroka i musi ulegać doprecyzowaniu na gruncie poszczególnych stanów faktycznych (wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III OSK 450/21, LEX nr 3181232). Według NSA, „przepisy ustawy o międzynarodowym przemieszczeniu odpadów można zastosować wyłącznie do odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach” (wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r., III OSK 1985/21, LEX nr 3500184).

W pierwszej kolejności należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy zbywca pojazdu zamierzał się go pozbyć, nie widząc dla niego innego zastosowania. Jest to warunek konieczny dla przyjęcia, że strona dokonała międzynarodowego przemieszczenia odpadu.

Nielegalne międzynarodowe przemieszczenie na terytorium RP pojazdu wycofanego z eksploatacji ma miejsce wtedy, gdy pojazd taki zostanie sprowadzony przez stronę na terytorium RP z dokumentami, które nie dawały prawa do ponownej rejestracji oraz uniemożliwiały użytkowanie tego pojazdu zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem. Decydujące znaczenie dla uznania danego pojazdu wycofanego z eksploatacji za odpad w ramach jego międzynarodowego przemieszczenia ma jego stan w chwili sprowadzenia na terytorium RP oraz wola jego poprzedniego posiadacza. Pozbycie się pojazdu przez poprzedniego posiadacza bez równoczesnego przekazania dowodu rejestracyjnego lub dokumentu stanowiącego jego odpowiednik, w sposób jednoznaczny przesądza o zaistnieniu przesłanki „pozbycia się”, która jest zasadniczym kryterium do uznania takiego pojazdu za odpad. Według NSA

nabycie przez pojazd statusu odpadu uzależnione jest od tego, czy w momencie przekroczenia granicy może on być wykorzystywany zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem, a zatem czy może on poruszać się po drogach. Z tej przyczyny w postępowaniu w sprawie dotyczącej międzynarodowego przemieszczania odpadów nie bada się możliwości przywrócenia pojazdowi stanu technicznego umożliwiającego dopuszczenie do ruchu drogowego. To, co stanie się w przyszłości z pojazdem, nie ma wpływu na uzyskany przez niego status odpadu. Decydujące znaczenie dla uznania danego przedmiotu za „odpad” ma jego stan w chwili sprowadzenia na terytorium Polski, który w przypadku pojazdów wycofanych z eksploatacji wynika ze statusu prawnego oraz stanu technicznego danego pojazdu oraz woli jego poprzedniego posiadacza. (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2022 r., III OSK 993/21, LEX nr 3302016)

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.m.p.o., w przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów albo na podstawie powiadomienia o nielegalnym przemieszczeniu otrzymanego w trybie art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne i wzywa: 1) zgłaszającego lub, jeżeli nie dokonano zgłoszenia, podmiot zobowiązany do dokonania zgłoszenia – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi wysyłający odpady; 2) odbiorcę odpadów – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi odbiorca odpadów – w drodze postanowienia, do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia nr 1013/2006, określając termin realizacji działań wynikających z tych procedur, nie dłuższy niż 30 dni. Zdaniem NSA „wskazówki metodologiczne mogą mieć istotne znaczenie dla wykładni definicji odpadu w związku z transgranicznym przemieszczaniem pojazdu”. (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2022 r., III OSK 6051/21, LEX nr 3435525)

Według art. 24 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, jeżeli odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie ponosi odbiorca, właściwy organ miejsca przeznaczenia zapewnia, że przedmiotowe odpady zostaną poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w sposób racjonalny ekologicznie: a) przez odbiorcę; lub, jeżeli jest to niewykonalne, b) przez właściwy organ albo osobę fizyczną lub prawną

działającą w jego imieniu. Powyższy obowiązek odzysku lub unieszkodliwienia jest realizowany w terminie 30 dni od dnia, w którym zainteresowany właściwy organ miejsca przeznaczenia dowiedział się lub został powiadomiony na piśmie przez właściwe organy miejsca wysyłki lub tranzytu o nielegalnym przemieszczaniu i przyczynach jego zaistnienia lub w innym terminie uzgodnionym przez zainteresowane właściwe organy. Podstawą powyższego zgłoszenia mogą być informacje przekazane właściwym organom wysyłki lub tranzytu m.in. przez inne właściwe organy. W tym celu zainteresowane właściwe organy współpracują ze sobą w niezbędnym zakresie przy odzysku lub unieszkodliwianiu odpadów.

6. PODSUMOWANIE

Problematyka dotycząca realizacji i charakteru prawnego obowiązku przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów normatywnych u.r.p. Zagadnienia związane z wykonaniem tego obowiązku analizowane w tym opracowaniu mają charakter złożony i obejmują wiele kwestii spornych, które wymagają uwzględnienia wykładni systemowej prawa gospodarowania odpadami. Wynika z tego potrzeba prowadzenia dalszej i pogłębionej dyskusji, która ma duże znaczenie teoretyczne i praktyczne związane ze stosowaniem przepisów u.r.p.

W swoim podstawowym założeniu uchwalenie u.r.p. miało na celu zbudowanie szczelnego systemu gwarantującego skierowanie wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu lub przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów oraz wyeliminowanie szarej strefy prowadzącej taką działalność. Wprowadzenie do prawa polskiego przedmiotowego obowiązku miało również przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli przez znaczne ograniczenie, a w niektórych przypadkach wyeliminowanie kradzieży pojazdów, handlu dokumentami czy oszustw ubezpieczeniowych. Jedną z istotnych gwarancji zapewnienia realizacji celów u.r.p. jest pełne transponowanie wymagań zawartych w art. 5 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (druk nr 2597 z dnia 29 stycznia 2004 r., s. 2).

Niniejsza publikacja miała na celu podjęcie próby szerszego spojrzenia na zakres zastosowania i charakter prawny instrumentu w postaci obowiązku przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. Rola i znaczenie tego obowiązku w prawie gospodarowania odpadami determinuje konieczność szczególnie restrykcyjnego podejścia do stosowania przepisów prawa stanowiących podstawę jego realizacji. Konieczność ta wynika przede wszystkim

z potrzeby zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji. Uważam, że obowiązujący system recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji wymaga dalszych zmian legislacyjnych polegających na urealnieniu aktualnego obowiązku przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. Normy prawne u.r.p. w zakresie analizowanego obowiązku powinny być dostatecznie jasno skonkretyzowane, aby były podstawy, by stanowczo orzekać, kiedy po stronie właściciela pojazdu wycofanego z eksploatacji powstaje i kiedy ustaje obowiązek prawny.

BIBLIOGRAFIA

- Górski, Marek. 1999. „Kompetencje administracji publicznej w postępowaniu z odpadami – stan aktualny i propozycje modyfikacji”. W: *Techniczne i społeczne aspekty gospodarki odpadami*. Poznań: Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski.
- Górski, Marek. 2005. *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*. Poznań: Wydawnictwo Futura.
- Lang, Wiesław. 1962. *Obowiązywanie prawa*. Warszawa: PWN.
- Lang, Wiesław. 1979. *Społeczne działanie prawa*. W: Wiesław Lang, Jerzy Wróblewski, Sylwester Zawadzki. *Teoria państwa i prawa*. Warszawa: PWN.
- Mikosz, Ryszard. 2021. *Wprowadzenie do prawa środowiska*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Sadeleer, Nicolas, de. 2020. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press.
- Siemieński, Feliks. 1976. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: PWN.
- Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, druk nr 2597 z dnia 29 stycznia 2004 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencja.
- Szymczak, Mieczysław. Red. 1979. *Słownik języka polskiego*. T. 2. Warszawa: PWN.
- Wróblewski, Jerzy. 1959. *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Ziemiński, Zygmunt. 1966. *Logiczne podstawy prawoznawstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Ziemiński, Zygmunt. 1972. *Etyczne problemy prawoznawstwa*. Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk: Ossolineum.
- Ziemiński, Zygmunt. 1974. *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*. Warszawa: PWN.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2056 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1792 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.).

Rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006), Dz.U.U.E.L.2006.190.1.

Dyrektywa 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U.WE.L.2000.269.34).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., II OSK 2202/14, LEX nr 2083449.

Wyrok NSA z dnia 5 marca 2019 r., II OSK 961/17, LEX nr 2643066.

Wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III OSK 450/21, LEX nr 3181232.

Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2021 r., III OSK 653/21, LEX nr 3259195.

Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2022, III OSK 993/21, LEX nr 3302016.

Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2022 r., III OSK 6051/21, LEX nr 3435525.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r., III OSK 1985/21, LEX nr 3500184.

Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2023 r., III OSK 1924/21, LEX nr 3505177.