

JOANNA ŁUCJA DMOWSKA

ORCID: 0000-0003-2053-3077

## STATUS PRAWNY ELEKTRONICZNEJ KARTY PRZEKAZANIA ODPADÓW

Abstrakt: Ewidencja odpadów jest elementem systemu gospodarowania odpadami, który nie tylko odzwierciedla osiągnięte cele odzysku i recyklingu, ale służy monitorowaniu przepływów z możliwością identyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za zagospodarowanie odpadu na danym etapie „życia odpadu”. Odkąd ewidencja odpadów prowadzona jest w systemie elektronicznym, uwypukla się jej dowodowo-kontrolne znaczenie związane z możliwością monitorowania przekazanych i transportowanych odpadów w czasie rzeczywistym. W tym kontekście elektroniczna karta przekazania odpadów (e-KPO) stała się przedmiotem wykonawczym, służącym wzmocnieniu i rozbudowie systemu restrykcyjnych sankcji oraz środkiem dowodowym i dowodem w postępowaniu administracyjnym.

Słowa kluczowe: ewidencja odpadów, odpady, BDO, dowód, karta przekazania odpadów (KPO)

Ewidencja odpadów jest elementem systemu gospodarowania odpadami, który nie tylko odzwierciedla osiągnięte cele odzysku i recyklingu, ale służy monitorowaniu przepływów z możliwością identyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za zagospodarowanie odpadu na danym etapie „życia odpadu”. Odkąd ewidencja odpadów prowadzona jest w systemie elektronicznym, uwypukla się jej dowodowo-kontrolne znaczenie związane z możliwością monitorowania przekazanych i transportowanych odpadów w czasie rzeczywistym. W tym kontekście elektroniczna karta przekazania odpadów (dalej: e-KPO) stała się przedmiotem wykonawczym, służącym wzmocnieniu systemu restrykcyjnych sankcji oraz środkiem dowodowym i dowodem w postępowaniu administracyjnym, których rola zyskała na znaczeniu w systemie zarządzania odpadami.

Zgodnie z motywem 58 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 roku zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów<sup>1</sup>, państwa członkowskie powinny „wzmocnić mechanizmy prowadzenia ewidencji i identyfikowalności poprzez utworzenie elektronicznych reje-

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 roku zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.Urz. UE L 2018 nr 150, s. 109.

strów odpadów niebezpiecznych”. W celu uproszczenia prowadzenia ewidencji oraz poprawy monitoringu przepływu strumieni odpadów w Unii elektroniczne gromadzenie danych należy, w stosownych przypadkach, rozszerzyć na inne rodzaje odpadów. W konsekwencji obowiązkiem każdego państwa członkowskiego jest utworzenie elektronicznego rejestru lub skoordynowanych rejestrów w celu ewidencji danych dotyczących odpadów niebezpiecznych. Państwa członkowskie mogą utworzyć takie rejestry dla innych strumieni odpadów, w szczególności tych, dla których cele ustanowione są w aktach ustawodawczych Unii. Państwa członkowskie wykorzystują dane dotyczące odpadów zgłoszone przez zakłady przemysłowe w Europejskim Rejestrze Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń ustanowionym na mocy rozporządzenia (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>2</sup>. Dyrektywa określa sposób prowadzenia ewidencji odpadów niebezpiecznych w porządku chronologicznym, specyfikując ilości, charakter, miejsce pochodzenia odpadów oraz, w odpowiednich przypadkach, miejsce przeznaczenia, częstotliwość zbierania, sposób transportu oraz przewidywaną metodę przetwarzania odpadów. Informacje te są udostępniane właściwym organom na ich żądanie. Zgodnie z art. 23 ust. 1 powyższej dyrektywy dotyczy ona zakładów i przedsiębiorstw, wytwórcy odpadów niebezpiecznych oraz zakładów i przedsiębiorstw, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportem odpadów niebezpiecznych tudzież funkcjonują jako ich dealerzy i brokerzy. Mimo że powinność państwa członkowskiego została ograniczona do właściwej rejestracji elektronicznej tylko w zakresie odpadów niebezpiecznych, to rozliczana analitycznie kwestia wywiązania się z obowiązku określonego poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i komunalnych oraz związana z tym sprawozdawczość skłania państwa członkowskie w sposób naturalny do rozwiązań systemowych i ujmowania w systemach elektronicznej sprawozdawczości wszystkich rodzajów odpadów.

Prowadzenie ewidencji i udzielanie informacji B. Rakoczy oraz B. Wierzbowski<sup>3</sup> zaliczyli do jednej z trzech grup obowiązków posiadaczy i wytwórców odpadów, obok obowiązku pierwszeństwa odzysku nad innymi procesami oraz obowiązku uzyskania stosownych decyzji administracyjnych na gospodarkę odpadami. Katalog ten można rozszerzyć o obowiązek ponoszenia określonych obciążeń

<sup>2</sup> Zob. dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 roku w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG Dz.Urz. UE L 2006 nr 266, s. 1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1010 z dnia 5 czerwca 2019 roku w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie ustawodawstwa dotyczącego środowiska oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005 oraz dyrektywę Rady 86/278/EWG, Dz.Urz. UE L 2019 nr 170, s. 115.

<sup>3</sup> B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienie podstawowe*, Warszawa 2015.

fiskalnych, dotyczących finansowania systemów zbiórki i segregacji odpadów oraz prowadzenia kampanii podnoszących świadomość ekologiczną społeczeństwa<sup>4</sup>.

Ewidencja odpadów spoczywa na posiadaczu odpadów. Jest nim zarówno wytwórca odpadów, jak i osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca w posiadaniu odpadów. Właściciel nieruchomości, na której znajdują się odpady, jest uważany za posiadacza tych odpadów. Jest to domniemanie wzruszalne (*praesumptio iuris tantum*), które można obalić dowodem przeciwnym. Posiadacz odpadów jest pojęciem szerszym niż wytwórca i wiąże się z faktem posiadania<sup>5</sup>. Posiadaczem odpadów jest zarówno posiadacz legalny, który działa na podstawie decyzji administracyjnych albo jest zwolniony z obowiązku ich uzyskania, jak i posiadacz nielegalny, który takich decyzji nie ma lub je narusza i nie jest zwolniony z obowiązku ich uzyskania<sup>6</sup>. Do posiadacza odpadów, w rozumieniu osoby wchodzącej w posiadanie odpadów, odwołuje się ewidencja i sprawozdawczość odpadowa i jego dotyczy. Warto zaznaczyć, że ewidencja dotyczy posiadaczy odpadów, jako kategorii obiektywnej i nie są z niej zwolnieni tak zwani posiadacze nielegalni, czyli tacy, którzy nie mają wymaganych decyzji lub je naruszają.

Istota obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów sprowadza się do wyróżnienia jej komponentu jakościowego i ilościowego, zgodnie z katalogiem odpadów (art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach<sup>7</sup>), w ujęciu bieżącej sprawozdawczości i zbierania informacji prowadzonej za pośrednictwem indywidualnego konta w systemie teleinformatycznym bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami (dalej: BDO)<sup>8</sup>, którego administratorem jest minister właściwy do spraw środowiska. Do 31 grudnia 2019 roku prowadzenie ewidencji gospodarki odpadami na bieżąco odpowiadało wymogom obrotu pisemnego z terminami obejmującymi określone przedziały czasowe, pozwalające na urzeczywistnienie tego obowiązku prawnego. Obowiązek prowadzenia ewidencji w systemie teleinformatycznym BDO, od 1 stycznia 2020 roku, zmienił znaczenie wielu dotychczasowych desygnatów. Korekty dotyczą chociażby bieżącego prowadzenia ewidencji. Zastąpiono ją ewidencją prowadzoną nie tyle na bieżąco, co w czasie rzeczywistym. Dało to nowe możliwości kontroli oraz dostępu do zebranych w ten sposób informacji i niewątpliwie uszczelniło system gospodarki odpadami. Na tej podstawie można wysnuć tezę, że ewidencja w cza-

<sup>4</sup> J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019, s. 144.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 134.

<sup>6</sup> Zob. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 46; J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów...*, s. 135.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm. (dalej: u.o.o.).

<sup>8</sup> BDO jest prowadzona w systemie teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 670 z późn. zm.

się rzeczywistym to także nowa jakość dowodowa w postępowaniu administracyjnym oraz efektywne narzędzie do monitorowania przepływu odpadów, w tym zbierania aktualnych informacji o sposobach i ilościach ich przemieszczania oraz docelowego przeznaczenia<sup>9</sup>.

Ewidencję prowadzi się z zastosowaniem różnych dokumentów i w różnym zakresie, w zależności od podmiotu i posiadanego statusu (na przykład sprzedawca, broker), a także rodzaju odpadu. Dzieli się ona na dwie podstawowe grupy dokumentów: karty przekazania i karty ewidencji odpadów. Karta przekazania odpadów (e-KPO) służy, co do zasady, rejestrowaniu obrotu zewnętrznego, czego nie należy mylić z kwestią przemieszczania. Zakres informacji e-KPO jest określony ustawowo (art. 67 u.o.o.) i sformalizowany. Oprócz informacji standardowych, dotyczących między innymi danych podmiotów uczestniczących w przekazaniu, rodzaju prowadzonej działalności, masie i kodzie odpadów, adresie pochodzenia odpadów (z wyjątkiem wytwórców) oraz sposobie przetwarzania tych odpadów, wymagane jest także w BDO podanie daty i godziny rozpoczęcia transportu odpadów oraz ich dostarczenia do następnego posiadacza, a także numery rejestracyjne środka transportu, numery pojemników oraz numer certyfikatu wymagany do składowania odpadów rtęci metalicznej. Dokument ewidencyjny e-KPO nie wymaga opatrzenia go podpisem, w przeciwieństwie do prowadzenia ewidencji w formie papierowej.

Nie należy łączyć funkcji e-KPO, potwierdzającej przekazanie odpadów, z kwestią transportu odpadów, jak może sugerować aktualna funkcjonalność systemu informatycznego BDO. Podstawową funkcją e-KPO jest bowiem potwierdzenie faktu przejścia przez kolejnego posiadacza władztwa nad odpadem oraz odpowiedzialności za jego zagospodarowanie<sup>10</sup>. Transport jest zazwyczaj elementem składowym tego przekazania, w ujęciu przemieszczenia odpadów, które jednak nie oznacza *a priori* przejścia za nie odpowiedzialności, o ile transportujący nie spełnia wymogów formalnych posiadania określonych decyzji gospodarowania odpadami

<sup>9</sup> Wątor i potencjał kontrolno-nadzorczy systemu BDO dostrzega ustawodawca i w projekcie ustawy z dnia 2 września 2020 roku o zmianie ustawy o odpadach nr w wykazie prac RM — UD33 proponuje integrację wykonywanych usług odbioru i przyjęcia odpadów z odpowiednią fakturą VAT, co ma zapewnić „możliwość weryfikacji prawdziwości dokonywanych czynności z zakresu gospodarki odpadami, ewidencjonowanych w systemie gospodarki odpadami poprzez odniesienie się do informacji o rzeczywiście dokonanych czynnościach, ewidencjonowanych i nadzorowanych w ramach administracji skarbowej” (s. 3–4 uzasadnienia do projektu). Projekt zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338353/katalog/12719547#12719547>. Wątor i potencjał elektronicznego monitoringu odpadów zyskuje także na znaczeniu w sferze podatkowej, o czym świadczy zamiar ustawodawcy objęcia importu odpadów systemem SENT (w przygotowaniu jest nowelizacja rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2020 roku w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. poz. 1477 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Świadczy o tym pośrednio art. 66 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 20 i 27 u.o.o., które definiują pośrednika i sprzedawcę jako podmioty, które nie muszą obejmować odpadów w posiadanie, a jeśli takie ewidencjonowanie jest wymagane, to dotyczy tylko odpadów niebezpiecznych.

zgodnie z art. 27 ust. 3 i ust. 4 u.o.o. W świetle wspomnianej ustawy odpowiedzialność za gospodarowanie odpadem jest odpowiedzialnością administracyjną i obejmuje zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (definicja legalna gospodarowania na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2)<sup>11</sup>. W celu zrozumienia obowiązków ewidencyjnych każdej kategorii podmiotów *ad casum* należy dokonać każdorazowo analizy zaistnienia przesłanek przeniesienia odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadami przy przekazaniu odpadów. Ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej przekazania odpadu. Należy więc posiłkować się wykładnią systemową i przekazanie posiadania odpadu rozważyć na gruncie prawa cywilnego.

Posiadanie oznacza władztwo faktyczne nad rzeczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny<sup>12</sup> i posiadaczem jest zarówno ten władający rzeczą jak właściciel, jak i ten, kto faktycznie włada rzeczą jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym wiąże się określone władztwo nad odpadem (*corpus*). W ujęciu u.o.o. posiadanie jest zatem formą władania odpadem i bez względu na podstawy tego władania decyduje element faktyczny związku posiadacza z odpadem z uwzględnieniem pojęcia wytwórcy odpadu, traktowanego zawsze jako jego właściciel (posiadacz samoistny). Ten związek musi zapewniać posiadaczowi możliwość wpływu na odpady przy użyciu bezpośrednich środków fizycznych<sup>13</sup>. Uzasadniona jest teza, że wystarczy sama możliwość sprawowania faktycznej władzy nad odpadem, gdyż trudno wymagać, aby posiadacz cały czas zachowywał kontakt fizyczny z odpadem<sup>14</sup>. Posiadanie musi się jednak charakteryzować pewną stabilnością<sup>15</sup> i nie traci się go w razie przemijającej przeszkody. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem w doktrynie, możliwość uznania faktycznego władztwa za posiadanie nie jest uzależniona od bezpośredniego władania rzeczą przez posiadacza (art. 337 k.c.)<sup>16</sup>. Oprócz

<sup>11</sup> Więcej o odpowiedzialności zob. J. Dmowska, *Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie odpadami*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane...*, s. 47–75.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm. (dalej: k.c.).

<sup>13</sup> J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów...*, s. 135.

<sup>14</sup> E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021; wyrok SN z dnia 3 czerwca 1966 r., II CR 412/68, OSPiKA 1967/10, poz. 234 z glosą krytyczną A. Kunickiego, Legalis.

<sup>15</sup> B. Lanckoroński, [w:] K. Osajda, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018; na takim stanowisku stanął SN w wyroku z dnia 31 stycznia 1967 r., III CR 270/66, LEX 560; zob. także wyrok SN z dnia 18 marca 2008 r., IV CSK 529/07, LEX 376397; postanowienie SN z dnia 29 września 1999 r., I CKN 134/98, LEX 142535; wyrok SN z dnia 16 czerwca 1997 r., III CRN, LEX nr 78096; wyrok SN z dnia 3 czerwca 1966 r., III CR 108/66.

<sup>16</sup> Stosowana w drodze analogii, w odniesieniu do posiadania zależnego. Tak J. Ignatowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. Z. Resich, Warszawa 1972, s. 776; por. E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Kodeks cywilny, t. 1. Komentarz do art. 1–449[10]*, red. K. Pietrzy-

faktycznego władztwa nad odpadem (*corpus*), drugim elementem posiadania jest sprawowanie tego władztwa faktycznego we własnym interesie (*animus rem sibi habendi*). Brak elementu sprawowania władztwa faktycznego we własnym interesie oznacza dzierżenie, które nie jest posiadaniem — na przykład dzierżycielem jest podmiot wykonujący wyłącznie transport odpadów, gdyż w ujęciu prawa rzeczowego, włada odpadem faktycznie za posiadacza tych odpadów.

W konsekwencji władający odpadem, który posiada decyzję na zbieranie, przejmuje odpowiedzialność za odpad w momencie faktycznego przekazania. Działając we własnym interesie, nie traci go, nawet oddając go innemu podmiotowi na czas transportu<sup>17</sup>. Ustawodawca przesądził, że co do odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadu jest to moment przejścia faktycznego władztwa, o ile tylko będzie spełniona przesłanka formalna posiadania zezwolenia na zbieranie. Jest to logiczna konstrukcja mieszcząca się w denotacyjnym ujęciu pojęcia „gospodarowanie odpadami”, gdyż odpowiedzialność przejmuje podmiot profesjonalny. Ma on możliwość, na podstawie posiadanego zezwolenia na zbieranie, zagospodarowania tego odpadu niezależnie od tego, w jakim zakresie lub czy w ogóle do takiego zagospodarowania potem dojdzie. Należy mieć na uwadze, że elementem takiej odpowiedzialności zbierającego za zagospodarowanie jest objęty także etap transportu odpadów. Przesądza o tym moment przekazania odpadów u wytwórcy (objęcie władztwa nad odpadem, *a contrario* art. 27 ust. 3 u.o.o.)<sup>18</sup>.

Warto podkreślić, że dokument e-KPO, z dniem wejścia w życie systemu informatycznego BDO, ma wyłącznie charakter ewidencyjny i dla zobowiązanych do prowadzenia ewidencji utracił walor fakultatywnego dokumentu transportowego<sup>19</sup>. W stanie prawnym przed 1 stycznia 2020 roku dokument KPO mógł, ale nie

kowski, Warszawa 2015; art. 337 nb 2; por. wyrok SN z dnia 19 listopada 1993 r. I CRN 130.93, LEX nr 78220.

<sup>17</sup> J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów...*, s. 136.

<sup>18</sup> Zasada braku odpowiedzialności za zagospodarowanie przez podmiot wyłącznie transportujący odpady doznaje pewnego uszczerbku w sytuacjach szczególnych w związku z art. 24b u.o.o. ale należy mieć na względzie, że jest to rozwiązanie stosowane, tylko gdy brakuje podmiotu odpowiedzialnego za zagospodarowanie odpadów w wyniku zatrzymania pojazdu. Nie jest to więc przypadek przejścia odpowiedzialności przy przekazaniu odpadów, ale sankcyjne rozwiązanie mające na celu minimalizowanie skutków nieprawidłowości w zagospodarowaniu odpadów w ujęciu ekonomicznej i środowiskowej odpowiedzialności za przewożony odpad niezgodnie z prawem.

<sup>19</sup> Wskazuje na to także brzmienie art. 24 ust. 4a u.o.o., *expressis verbis* określający pojęcie wymaganych dokumentów, które odnosi się do § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów (Dz.U. z 2016 r. poz. 1742) 1. Odpady transportuje się wraz z dokumentem potwierdzającym rodzaj transportowanych odpadów oraz dane zlecającego transport odpadów, a w przypadku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wraz z dokumentem potwierdzającym rodzaj transportowanych odpadów oraz nazwę gminy, z terenu której są odbierane odpady. 2. Dokumentem takim jest: 1. karta przekazania odpadów, o której mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.o.; 2. faktura sprzedaży odpadów; 3. podstawowa charakterystyka odpadów, o której mowa w art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach; 4. dokument dotyczący transgranicznego przemieszczania odpadów, o którym mowa

musiał, być dokumentem transportowym na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 7 października 2006 roku w sprawie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów<sup>20</sup>, które wskazywało fakultatywnie na inne niż KPO dokumenty potwierdzające rodzaj transportowanych odpadów oraz dane zlecającego transport odpadów. Rozporządzenie to pozostaje w mocy i jego odpowiednie stosowanie *mutatis mutandis* będzie nadal dotyczyło podmiotów, które nie mają obowiązku prowadzenia ewidencji w BDO na podstawie art. 66 ust. 4 u.o.o. oraz rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 roku w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów<sup>21</sup>. W stanie prawnym po 1 stycznia 2020 roku obligatoryjne stało się posiadanie potwierdzenia e-KPO zawsze przed rozpoczęciem transportu, z uwzględnieniem wyjątków wynikających z przepisów<sup>22</sup>. Nie zmienia to faktu, że za wadę należy uznać funkcjonalność BDO, która nie pozwala na wystawienie KPO bez potwierdzenia dla transportującego. Takie rozwiązanie nie ma podstawy prawnej w przepisach prawa i powinno być poprawione. Potwierdzenie wystawienia karty KPO, wygenerowane dla transportującego, winno być bowiem opcją alternatywną braku transportu, a nie obowiązkową w każdym wypadku. Postulatem *de lege ferenda* jest doprowadzenie do stanu zgodności z prawem i możliwość wystawienia e-KPO bez danych transportującego, o ile do przekazania dochodzi bez faktycznego transportu. System teleinformatyczny BDO nie jest bowiem *de facto* systemem monitorującym transport (na podobieństwo do systemu SENT<sup>23</sup>), ale przede wszystkim systemem ewidencjonującym gospodarkę odpadami, co wynika zarówno z dyrektywy 2008/98/WE o odpadach, jak i dyrektywy ją zmieniającej nr 2018/851 i przepisów ustawy o odpadach i przepisów u.o.o.

---

w załączniku IB lub załączniku VII do rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 190 z 12.07.2006 r., s. 1, z późn. zm.); 5. inny dokument potwierdzający rodzaj transportowanych odpadów oraz dane zlecającego transport odpadów, jeżeli transportujący odpady nie posiada dokumentów, o których mowa w pkt 1–4.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1742.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2531.

<sup>22</sup> Do wyjątków przedmiotowych należą sytuacje awarii systemu teleinformatycznego, a także przepisy przejściowe pozwalające na prowadzenie ewidencji w formie papierowej do 31 grudnia 2020 roku (zob. ustawa z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1842 z późn. zm.). Do wyjątków należy także zaliczyć kategorię rodzajów odpadów lub ilości, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 roku w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz.U. z 2019 poz. 2531), czy zwolnienia podmiotowe z art. 66 ust. 2–4 u.o.o. oraz sytuacji z art. 69 ust 4 u.o.o.

<sup>23</sup> Zob. ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1857.

Ewidencjonowanie jest czynnością techniczną, która nie tworzy ani nie zmienia stanu prawnego, ale „zatrzymuje go w kadrze”, umożliwiając czerpanie z niego informacji jako źródła dowodowego w dowodzeniu o faktach. Środek dowodowy jako źródło informacji umożliwia przeprowadzenie procesu dowodzenia, którego wynikiem jest konkretny i zindywidualizowany dowód potwierdzenia lub zaprzeczenia danemu faktowi<sup>24</sup>. Jest to więc proces przechodzenia od źródła informacji jako pojęcia abstrakcyjnego i ogólnego do przypadku zindywidualizowanego w postaci konkretnego dowodu wywiązania się bądź nie z określonego obowiązku prawnego. Należy więc mieć zawsze na uwadze istotną dystynkcję między funkcją e-KPO jako środkiem dowodowym *in abstracto* a dowodem w postępowaniu administracyjnym *in concreto*<sup>25</sup>.

W zależności od przyjętych kryteriów klasyfikacji dowodów e-KPO należy niewątpliwie do dowodów podstawowych, bezpośrednich i rzeczowych. Można go także zaliczyć do dowodów nienazwanych, bo nieuregulowanych *expressis verbis* w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego<sup>26</sup>, choć nasuwają się tutaj uzasadnione wątpliwości, gdyż art. 75 § 1 k.p.a. w katalogu otwartym środków dowodowych wskazuje ogólnie na dokumenty i należy do nich zaliczyć każdy ich rodzaj, nawet jeśli egzemplifikacyjnie jest niedookreślony. Samo pojęcie dokumentu jako niewątpliwie *regina probationum* nie jest zdefiniowane na gruncie postępowania administracyjnego. Opierając się na spójności systemu prawa, można *per analogiam* przywołać definicję legalną dokumentu na gruncie prawa cywilnego, którym jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jego treścią (art. 77<sup>3</sup> k.c.). Jest to wyłącznie ujęcie przedmiotowe, akcentujące formę zapisu informacji, umożliwiające zapoznanie się z nim, nawet jeśli nie zawiera żadnej konkretnej informacji, w tym oświadczenia woli<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Zob. B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 75*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012, s. 334.

<sup>25</sup> Warto nadmienić ponownie (zob. przypis 9), że baza BDO ma być także w przyszłości źródłem informacji dla organów podatkowych w związku z planowanym połączeniem BDO z bazą podatkowych Jednolitych Plików Kontrolnych, które to połączenie pierwotnie planowano na uruchomienie od 1 stycznia 2021 roku. Jest to związane z dużą skalą nielegalnego obrotu odpadami. W ocenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej obrót odpadami wynosi obecnie około 3,5–4 mld zł, poza zaś legalnym obrotem znajduje się około 8 mln ton różnych odpadów. Z kolei według ekspertów Krajowej Izby Gospodarczej wynosi między od 2,7 mld zł do nawet 6 mld zł; <https://www.prawo.pl/biznes/polaczenie-bazy-bdo-z-jpk-projekt,503400.html>.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm. (dalej: k.p.a.).

<sup>27</sup> Np. definicja dokumentu zawarta w art. 105 projektu księgi pierwszej kodeksu cywilnego wyraźnie ograniczała treść dokumentu do oświadczeń woli lub innych oświadczeń. Tutaj takiego ograniczenia nie ma i nie wiadomo czy jest to zamierzenie celowe ustawodawcy czy przypadek nie mający znaczenia. Zob. także komentarz J. Grykiel, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, kom. do art. 77<sup>3</sup>, nb 16–19.



W zakresie pojęcia „dokument” w prawie administracyjnym ustawodawca ustanowił definicje legalne rodzajowo określonych dokumentów w rozumieniu konkretnych aktów prawnych<sup>28</sup>, w tym definicję dokumentu elektronicznego, cytowaną w art. 14 i art. 75 § 2a k.p.a. Wskazano, że jest to „stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych”<sup>29</sup>. Jest to zatem zbiór danych charakteryzujący się określonymi cechami, a nie nośnik informacji jak w przypadku dokumentu na gruncie prawa cywilnego.

Czy dokument elektroniczny na gruncie prawa administracyjnego i dokument w ujęciu ogólnym, w tym cywilistycznym, należy zatem rozumieć inaczej? Niekoniecznie, gdyż sama doktryna uwypukla różne rozumienie znaczeniowe dokumentu, nawet w ramach kodeksu cywilnego. Według P. Sobolewskiego:

w piśmiennictwie trafnie zwraca się uwagę, że pojęcia „dokument” użyte w treści art. 77<sup>2</sup> KC oraz w innych przepisach (np. art. 78 KC) nie mają takiego samego znaczenia. [...] Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu nośnik zawierający informację, która nie jest treścią oświadczenia woli, ale inną informacją (np. informacja o fakcie zawarcia umowy, ale bez jej treści), nie spełnia wymogów formy dokumentowej. Dokument nie musi mieć formy pisemnej, będzie nim także nośnik, na którym treść oświadczenia woli utrwalona została w sposób inny niż za pomocą pisma<sup>30</sup>.

Można zatem postawić tezę, że dokument elektroniczny<sup>31</sup> w postępowaniu administracyjnym jest rodzajem dokumentu w sensie ogólnym<sup>32</sup>, zapisanym na cyfrowym nośniku, a tym samym spełniającym jego wymogi ustrukturyzowania i formy zapisu w postaci zbioru danych, co jest podyktowane jego specyfiką i wymogami zapisu elektronicznego.

---

<sup>28</sup> Np. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.) definiujący „dokument urzędowy” jako treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 670 z późn. zm., art. 3 pkt 2.

<sup>30</sup> P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Osajda, Legalis 2021, kom. do art. 77<sup>3</sup>, nt 1–6 w zakresie piśmiennictwa powołując się na J. Strzebinczyk, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski, *Komentarz*, 2016, nb 1, s. 219, Legalis.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Ur. UE L nr 257, s. 73) dokument elektroniczny „oznacza każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne”. Przedmiotowa definicja uwypukla aspekt treści, a nie formy nośnika tej treści.

<sup>32</sup> K. Piasecki pisał, że dokumenty w szerokim znaczeniu to przedmioty, w których „zawarta jest jakaś myśl, przejaw ludzkiej działalności do rejestrów publicznych reguluje także ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów”; K. Piasecki, [w:] *Komentarz do k.p.c.*, Warszawa 1989, s. 814.

Kwestia nośnika informacji nasuwa dalsze pytania w zakresie postępowania dowodowego, a mianowicie czy dowodem będzie tylko zapis na platformie BDO w czasie rzeczywistym, do którego organy mają dostęp (art. 83 u.o.o.)<sup>33</sup>, czy też każdorazowy zapis elektroniczny w formie pliku utrwalającego na dany moment określony stan rejestru. Jak twierdzi J. Widło, plik jako jednostka zapisu i danych zapisywanych, na przykład w pamięci komputera — nie może być nośnikiem jako abstrakcyjne pojęcie oznaczające podstawową jednostkę informatyczną zapisu. Nośnikiem jest plik zapisany w konkretnej lokalizacji — na konkretnym twardym dysku, pendrivie, płycie CD, i to on stanowi dowód. Dochodzi zatem do łatwego multiplikowania dowodów w formie elektronicznej, z których każdy ma taką samą wagę w zależności od tego, na ilu nośnikach są one zapisane lub przechowywane. Zjawisko multiplikowalności plików oznacza multiplikowalność informacji (jej powielanie), a nie nośnika<sup>34</sup>. W tym ujęciu każdy zapis cyfrowy e-KPO umieszczony na konkretnym dysku, platformie czy w systemie BDO, może stanowić odrębny dowód w postępowaniu administracyjnym. Nie ma tutaj zatem znaczenia konkurencja nośników, a tym samym wydruk e-KPO i plik e-KPO w systemie teleinformatycznym BDO mają takie samo znaczenie dowodowe. W tym zakresie nie zmienia się więc sytuacja posiadacza, w postępowaniu dowodowym, przynajmniej w ujęciu równowagi mocy dowodów innych niż urzędowe.

Jednakowa moc dowodowa może jednak doznawać faktycznego uszczerbku. Ze względu na prowadzony w czasie rzeczywistym i zindywidualizowany charakter ewidencji elektronicznej e-KPO należy pamiętać, że jest to ewidencja na platformie udostępnionej i administrowanej przez naczelny organ państwa z bieżącym dostępem organów, które czerpią z niej informacje w sposób zautomatyzowany i nieograniczony. Dodatkowo dokument e-KPO sporządzony za pośrednictwem BDO nie wymaga podpisu, co uzasadnia logowanie do systemu BDO za pomocą profilu zaufanego przez osoby upoważnione przez posiadacza odpadów. Takie ujęcie może sugerować, że organy traktują lub powinny traktować treść zawartą w tych rejestrach, jako treść wiarygodną i niewymagającą dodatkowego dowodu. Wydaje się, że taki był także pośrednio cel wprowadzenia ewidencji elektronicznej w czasie rzeczywistym na publicznej platformie teleinformatycznej. Wynikają z tego dwa wnioski. Pierwszy, że zaciera się granica między e-KPO jako środkiem dowodowym a dowodem. Drugi, że moc materialna e-KPO jest bardzo zbliżona do mocy materialnej (wewnętrznej) dokumentu urzędowego, bez elementu mocy formalnej dotyczącej jego wystawcy, jako organu państwowego, który tym samym zaświadcza, co stanowi dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Prowadzi to do konstatacji, że dokumenty elektroniczne takie jak e-KPO, dostępne

<sup>33</sup> Kwestię dostępu realizujących zadania publiczne zob. ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 670 z późn. zm.

<sup>34</sup> J. Widło, *Dowód z dokumentu nie obejmującego podpisu wystawcy (w świetle nowelizacji Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego)*, „Przeгляд Sądowy” 2017, nr 9, s. 85–105.

w czasie rzeczywistym, mogą tworzyć nową, pośrednią kategorię między dowodem prywatnym a dowodem urzędowym.

Powyższą konkluzję uzasadnia także fakt, że ustawodawca żadnej z kategorii dowodów nie dał prawa do korzystania z domniemania prawdziwości. W każdym przypadku możliwe jest przeprowadzenie dowodu przeciwnego. Nie uchybia temu twierdzeniu, że dokument urzędowy, wystawiony w odpowiedniej formie, korzysta z domniemania traktowania jego treści za udowodnioną, jako przejawu materialnej mocy dowodowej tego dokumentu urzędowego, gdyż domniemanie treści niewymagającej dowodu nie jest bynajmniej dowodem prawdziwości danej treści<sup>35</sup>, który może być obalony dowodem przeciwko treści oraz prawdziwości tego dokumentu. Świadczy o tym także wymóg posiadania przez kierującego środkiem transportu potwierdzenia wygenerowanego z BDO, umożliwiającego weryfikację informacji zawartych w e-KPO ze stanem rzeczywistym (art. 69 ust. 1a u.o.o.). Status tego potwierdzenia systemowego należy postrzegać w kategoriach urzędowego poświadczenia wprowadzenia określonych danych do systemu BDO bez przymiotu zaświadczenia o ich prawdziwości. Jest to więc jednocześnie zaświadczenie o rejestracji podmiotu przekazującego i odbierającego odpad w BDO oraz posiadaniu przez niego numeru rejestrowego.

Weryfikacja stanu rzeczywistego podczas transportu polega na ocenie stanu faktycznego wymogów dotyczących transportu odpadów, w tym wymogów w zakresie obowiązkowych dokumentów transportu. Należy tutaj wskazać na niekonsekwencję ustawodawcy, który z jednej strony wprowadza wymóg posiadania podczas transportu potwierdzenia wprowadzenia e-KPO do systemu BDO, jednocześnie nie zmienia katalogu dokumentów z § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 7 października 2016 roku w sprawie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów<sup>36</sup>. Jako jeden z dokumentów fakultatywnych wymienia on właśnie kartę przekazania odpadu oraz dane zlecającego transport odpadów jako potwierdzenie rodzaju transportowanych odpadów. Pomijając problemy z interpretacją odmiennego zakresu informacji, które taka karta przekazania odpadów miałyby dokumentować (na przykład zlecający transport nie musi być w ogóle posiadaczem odpadu), to potwierdzenie e-KPO z systemu BDO nie jest kartą przekazania odpadów w rozumieniu tego wymogu. Ustawodawca ustalił wyraźną dystynkcję między dokumentem elektronicznym e-KPO, prowadzonym wyłącznie w systemie BDO, a potwierdzeniem wygenerowanym z BDO, umożliwiającą

<sup>35</sup> Zob. rozważania na ten temat B. Adamiak, *op. cit.*, s. 341–342. Autorka pisze, że „brzmienie art. 76 § 1 daje dostateczną podstawę do przyjęcia poglądu, że dokumentom urzędowym służy domniemanie prawdziwości. Przyjęcie innego rozwiązania nakładałoby na organ orzekający obowiązek badania każdego przedstawionego dokumentu celem sprawdzenia, czy pochodzi od organu który go wystawił”. Wyprowadza się zatem ten wniosek przez interpretację i twierdzenia *a contrario*, co potwierdza, że domniemanie prawdziwości nie zostało ustanowione przez ustawodawcę *expressis verbis*.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1742.

cym weryfikację informacji zawartych w e-KPO ze stanem rzeczywistym. W sensie prawnym to nie są te same dokumenty, choć potwierdzenie jest niewątpliwie dowodem tego, że e-KPO została wygenerowana jako dokument elektroniczny o określonej treści.

Brak potwierdzenia e-KPO z BDO daje prawo do zatrzymania pojazdu wraz z odpadami, o ile uznać, że brak ten jest naruszeniem szczegółowych wymagań dla transportu odpadów lub przemieszczeniem odpadów do nieuprawnionego odbiorcy (art. 24 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 u.o.o.). Względy pragmatyczne niewątpliwie sprawiły, że brak wymaganego potwierdzenia z BDO w trakcie transportu może prowadzić do ponoszenia przez transportującego odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadów w ujęciu wyłącznie kosztowym, jeżeli z potwierdzenia e-KPO nie wynika, kto jest posiadaczem przekazującym oraz podmiotem, do którego należy dostarczyć odpad. Nałożenie tego obowiązku na transportującego jest rezultatem postępowania administracyjnego, w którym postępowanie dowodowe prowadzi do nieustalenia innego, niż transportujący, podmiotu odpowiedzialnego za zagospodarowanie. Każdy z podmiotów może powoływać się w nim na wszystkie inne środki dowodowe oraz dowody, a więc brak potwierdzenia odpowiedniej dokumentacji, w tym potwierdzenia e-KPO, jest tylko przesłanką wszczęcia takiego postępowania. Samo w sobie nie stanowi dowodu braku innych odpowiedzialnych za zagospodarowanie odpadami na zasadach ogólnych. Nie jest to jedyna sankcja za brak potwierdzenia e-KPO podczas transportu, gdyż zgodnie z art. 194 ust. 1 pkt 2a u.o.o. transport odpadów niezgodnych z art. 24 u.o.o. jest zagrożony administracyjną karą pieniężną od 1 tys. zł do 1 mln zł<sup>37</sup>.

Nie można zatem wykluczyć, że transport odpadów bez wymaganych dokumentów, z którym wiąże się także brak potwierdzenia e-KPO, będzie potraktowany zarówno jako wykroczenie na podstawie art. 180 ust. 2 pkt 1 u.o.o., jak i delikt administracyjny zagrożony karą pieniężną na podstawie art. 194 ust. 1 pkt 2a u.o.o. i art. 194b u.o.o., niezależnie od ponoszenia kosztów z tytułu zagospodarowania odpadów na podstawie art. 24a i 24b u.o.o.

Skłania to do rozważenia następującej kwestii, czy ustawodawca, czyniąc te liczne koniunkcje w związku lub na podstawie wymaganych podczas transportu dokumentów, w tym obowiązkowego potwierdzenia e-KPO, nie naruszył zasady *ne bis in idem*, to jest zakazu podwójnego karania za ten sam czyn<sup>38</sup>. Wyłącznie dla kary pieniężnej z art. 194 ust. 1 u.o.o. ustawodawca przewidział w art. 194 ust. 2 u.o.o. zakaz karania za to samo naruszenie, gdy może zostać ustalona opłata podwyższona, o której mowa w art. 293 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku

<sup>37</sup> Dolna granica kary administracyjnej została zmieniona — art. 194 ust. 3 zmieniony przez art. 3 pkt 12 lit. b ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz.U.2021.1648) zmieniającej u.o.o. z dniem 23 września 2021 r.

<sup>38</sup> Więcej na ten temat I. Wereśniak-Masri, *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane...*, s. 217–247.

Prawo ochrony środowiska<sup>39</sup>. Nie wiadomo jednak, czy chodzi o wypełnienie znamion z art. 194 ust. 1 u.o.o., czy także lub może tylko o następstwa działań określonych w tym ustępie, gdyż reguły kolizyjne na podstawie art. 189a k.p.a. nie będą miały tutaj zastosowania. Niezależnie od przyjętej interpretacji nie odnosi się to jednak do zbiegu z innymi przepisami, w tym przepisami u.o.o., w sprawach innych niż nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych<sup>40</sup>. Naruszenie tej zasady może więc wystąpić zarówno w relacji zbiegu znamion określonego zachowania się i jego następstw w ramach ustawy o odpadach, jak i w relacji zbiegu z innymi aktami, niekoniecznie wzajemnie referencyjnymi.

W doktrynie spotyka się różne opinie w tym zakresie, począwszy od poglądu dopuszczalności tylko jednej kary, na zasadzie hierarchii norm (*lex specialis derogat legi generali*)<sup>41</sup>, o ile ona występuje lub dopuszczenia do stosowania różnych form sankcyjno-represyjnych<sup>42</sup> na podstawie różnych przepisów, chociażby deliktu administracyjnego (na przykład art. 195 u.o.o.) i wykroczenia drogowego (na przykład art. 92 i 92a ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym<sup>43</sup>), kary pieniężnej (delikt z art. 194 ust. 1 pkt 6 u.o.o.) i kary pozbawienia wolności (na przykład przestępstwo z art. 182 k.k.), jeśli znamiona danego czynu są spełnione jednocześnie. Możliwe jest jednak dopuszczenie podwójnego ukarania, gdy odmienne są cele sankcji, stypizowane znamiona oraz przedmiot ochrony<sup>44</sup>.

Prawidłowe prowadzenie ewidencji odpadów ustawodawca uznał za bardzo istotny i ważny element prowadzący do zniwelowania niepożądanych praktyk w gospodarowaniu odpadami, między innymi zjawiska „kreatywnej ewidencji”. Dokumentacja ewidencji odpadów, jak podkreśla ustawodawca, „w znacznej części przypadków stanowi główne źródło informacji na temat rodzajów i masy przyjmowanych do odzysku (zbieranych) odpadów”<sup>45</sup>. Prowadzenie ewiden-

<sup>39</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.

<sup>40</sup> Zob. art. 189a § 2 i § 3 k.p.a. Dział IVA k.p.a. nie stosuje się między innymi do nakładania lub wymierzania kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia czy uregulowanych co do przesłanek w odrębnych przepisach na przykład art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o inspekcji ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1070), w którym IOS przysługuje status oskarżyciela publicznego. Mogą one także prowadzić postępowanie mandatowe, uregulowane w art. 95–102a ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 457 z późn. zm.

<sup>41</sup> K. Karpus, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, Warszawa 2013, s. 478.

<sup>42</sup> W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 534.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.

<sup>44</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 137–138; zob. także wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017/50.

<sup>45</sup> Z uzasadnienia do ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy — Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1648): „Często stwierdzanym naruszeniem jest umyślne nieprowadzenie ewidencji lub prowadzenie jej w sposób niezgodny ze stanem faktycznym. Takie działanie prowadzi do nielegalnych form zagospodarowania odpadów, których ujawnienie i kontrola są często niemożliwe,

cji w sposób nieterminowy lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym stanowi od 23 września 2021 roku delikt administracyjny zagrożony karą od 1 tys. do 1 mln zł (art. 194 ust. 1 pkt 5b u.o.o.).

Tym samym z technicznej czynności prowadzenia bieżącej ewidencji w postaci e-KPO w systemie teleinformatycznym BDO w zakresie przekazywania odpadów ustawodawca uczynił nie tylko narzędzie monitoringu transportu oraz bieżącej kontroli z rozbudowanym zespołem przepisów techniczno-organizacyjnych, ale także przedmiot wykonawczy służący wzmocnieniu środków nadzoru i przymusu państwowego. Zatem tylko od rozważnego stosowania przez właściwe organy uzależnione jest to, czy e-KPO, a raczej jego potwierdzenie, pozostanie tylko dowodem w postępowaniu administracyjnym, jednym z wielu i niekorzystającym z domniemań prawdziwości, czy też będzie przyczynkiem do interpretowania i stosowania prawa w duchu represyjnej ingerencji państwa, jako „wyjście naprzeciw oczekiwaniom społecznym”. Jak zauważył ustawodawca:

przybywa przypadków tzw. recydywy stwierdzanych przez WIOŚ naruszeń w trakcie kontroli tych samych podmiotów (zanim wykreślą działalność). W efekcie często wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych jest nieskuteczne ze względu na zbyt niskie kwoty kar (zbyt mało odstraszające dla przedsiębiorców) lub długie procedury administracyjno-sądowe. Konieczne jest zatem wprowadzenie bardziej restrykcyjnych sankcji [...]»<sup>46</sup>.

## LEGAL STATUS OF THE ELECTRONIC WASTE TRANSFER NOTE

### Summary

Waste records are an element of the waste management system, which not only reflects the achieved recovery and recycling targets, but also serves to monitor the flows with the possibility to identify the entities responsible for waste management at a given stage of ‘waste life’. Since the waste record is kept in the electronic system, its evidential and control importance is emphasized in relation to the possibility of monitoring the transferred and transported waste in real time. In this context, the electronic waste transfer card (e-KPO) has become an implementing object aimed at strengthening the system of restrictive sanctions as well as a means of proof and evidence in administrative proceedings, whose role has become more important in the waste management system.

Keywords: waste records, waste, BDO, proof, waste transfer note (KPO)

---

zaś podmioty dopuszczające się takich procederów uzyskują dochody poza systemem, co oznacza również straty dla budżetu państwa z tytułu nieodprowadzonych podatków czy opłat za korzystanie ze środowiska. Nierzetelne prowadzenie ewidencji odpadów prowadzi do wystąpienia zjawiska tzw. kreatywnej ewidencji, czyli wykazywania w dokumentacji tylko takich rodzajów i ilości odpadów, które »mieszczą się« w ramach decyzji regulujących gospodarkę odpadami przez dany podmiot i mogą być wykorzystywane w sprawozdawczości rocznej, również sporządzanej przez gminy w ramach systemu gospodarki odpadami komunalnymi».

<sup>46</sup> Z uzasadnienia do ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw uchwalonej w dniu 20 lipca 2018 roku, Dz.U. 2018 r. poz. 1592.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 75*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012.
- Dmowska J., *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.
- Dmowska J., *Odpowiedzialność prawna za gospodarowanie odpadami*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.
- Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
- Grykiel J., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1, red. M. Gutowski, Warszawa 2021.
- Ignatowicz J., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. Z. Resich, Warszawa 1972.
- Karpus K., [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, Warszawa 2013.
- Kunicki A., krytyczna glosa do wyroku SN z 3.06.1966, II CR 412/68, Legalis.
- Lanckoroński B., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2018.
- Skowrońska-Bocian E., Warciński M., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1. *Komentarz do art. 1–449[10]*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2015.
- Sobolewski P., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Osajda, 2021, wyd. 28.
- Piasecki K., [w:] *Komentarz do KPC*, Warszawa 1989.
- Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wereśniak-Masri I., *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.
- Widło J., *Dowód z dokumentu nie obejmującego podpisu wystawcy (w świetle nowelizacji Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego)*, „Przeгляд Sądowy” 2017.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienie podstawowe*, Warszawa 2015.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.