

ADAM OSTROWSKI

Usuwanie odpadów niebezpiecznych jako zadanie gminy

Removing Dangerous Waste as a Local Municipality's Responsibility

Abstract

For the purposes of this argument, the author analysed the legal provisions on the basis of which local governments perform waste management tasks, with particular emphasis on waste classified as hazardous. The shortcomings of the statutory regulations in this area were demonstrated. The author referred to case law in which local governments raised the issue of the nature of interpretation of the provisions defining the concept of municipal waste in practice. Proposals were presented on how to increase the efficiency of waste management in local government units. The paper concludes with proposals for legislative changes aimed at supporting local governments by introducing a provision into the Waste Act, stipulating that the tasks of the head of the local authority (mayor, city president), which, in the field of waste disposal, do not constitute municipal waste, are tasks within the scope of government administration, which, in accordance with the applicable regulations, are then financed from the state budget.

KEYWORDS: local government, waste management, local government tasks

SŁOWA KLUCZOWE: samorząd terytorialny, gospodarowanie odpadami, zadania samorządu terytorialnego

ADAM OSTROWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,
ORCID – 0000-0003-3455-5963, e-mail: adam.ostrowski@apsl.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Ochrona środowiska dotyczy całego obszaru, w którym my, ludzie, istniejemy i jest zadaniem każdego z nas a uczestnictwo w tym procesie; jest tym bardziej zaawansowane i skuteczne, jeżeli wiąże się z poznaniem i zrozumieniem podstawowych problemów tego procesu. Materia ta obejmuje działania zmierzające do ochrony i zarządzania zasobami naturalnymi, takimi jak powietrze, woda, gleba, rośliny i zwierzęta. Celem tych aktywności powinno być zapewnienie wszystkim ludziom zrównoważonego rozwoju pozwalającego zaspokajać w tym zakresie potrzeby zarówno obecnych mieszkańców naszej planety oraz nie doprowadzić do pogorszenia warunków życia dla przyszłych pokoleń.

Co roku na terenach poszczególnych gmin, powiatów i województw samorządowych w Polsce ujawnianych jest wiele nielegalnych wysypisk odpadów, które ze względu na swój skład chemiczny należy zaliczać do odpadów niebezpiecznych. Tego rodzaju odpady, które ze względu na to, że mogą negatywnie wpływać na ludzi i środowisko naturalne, powinny być niezwłocznie usuwane z miejsc do tego nieprzeznaczonych i przekazywane do utylizacji przez specjalistyczne zakłady.

Przepisy prawa, w szczególności ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach^[1], nakładają na posiadaczy odpadów obowiązek niezwłocznego ich usuwania z miejsc nielegalnego deponowania lub gromadzenia, jednak w praktyce wyegzekwowanie tego obowiązku bywa problematyczne i często jest nieskuteczne. W przypadku nieusunięcia odpadów przez ich posiadacza, zadanie to, poza nielicznymi wyjątkami określonymi w tej ustawie, zostało przeniesione na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dodatkowo, od września 2019 r. zgodnie z art. 26a tej ustawy o odpadach, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) mają obowiązek niezwłocznego usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych nie tylko z nieruchomości komunalnych, ale również z nieruchomości prywatnych w sytuacji, gdy odpady te stwarzają zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska^[2].

Mimo działań podejmowanych przez Państwo, takich jak wprowadzenie zakazu przywozu z zagranicy odpadów niebezpiecznych, objęcie przywozu

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587).

² Szerzej: Monika Stachowicz, „Obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi” *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, nr 7 (2016): 120 i n.

odpadów Systemem Elektronicznej Notyfikacji Transportów, utworzenie w Inspektoratach Ochrony Środowiska struktur do walki z nielegalnym deponowaniem odpadów niebezpiecznych, czy zaostreżenia kar za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, liczba ujawnianych corocznie miejsc nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych utrzymuje się nadal na poziomie około kilkudziesięciu przypadków rocznie^[3].

Jest to o tyle nieuzasadniony stan, że od stycznia 2018 r. obowiązuje w Polsce elektroniczny rejestr pod nazwą Baza Danych o Odpadach (BDO), utworzony na podstawie art. 238 ustawy o odpadach^[4]. Jej utworzenie miało na celu uszczelnienie i usprawnienie systemu gospodarowania odpadami, ograniczenie powstawania dzikich wysypisk oraz zwiększenie poziomu recyklingu. Wprowadzenie systemu miało spowodować, że odpady będą ewidencjonowane, dzięki czemu będzie wiadomo, co się z nimi dalej dzieje, jednak tak w pełni nie jest.

Założeniem elektronicznego rejestru BDO było to, aby wpisywały się do niego nie tylko podmioty wytwarzające odpady, ale także podmioty je transportujące, ewidencjonujące, wprowadzające na rynek nowe opakowania, czy zajmujące się przetwarzaniem odpadów. W systemie powinno być uwzględnionych bardzo dużo firm z różnych branż, począwszy od sklepów spożywczych, poprzez gabinety lekarskie, warsztaty samochodowe, a na przedsiębiorstwach zajmujących się transportem i utylizacją odpadów kończąc. Powstaje zatem pytanie, dlaczego pomimo to nadal corocznie ujawniane są dzikie wysypiska odpadów, w tym także odpadów niebezpiecznych.

Należy stwierdzić, że funkcjonujące już od kilku lat narzędzie elektronicznej ewidencji odpadów budzi wiele zastrzeżeń. W wyniku przeprowadzonej ankiety na temat funkcjonowania BDO^[5] w Polsce, ponad połowa ankietowanych oceniła, że korzystanie z elektronicznego systemu rejestracji odpadów jest bardzo skomplikowane, a za łatwe uznaje je zaledwie 1 na 14 badanych. Dla większości ankietowanych korzystanie z BDO generuje dodatkowe koszty, a około 40% z nich musiało zatrudnić i przeszkolić dodatkowych pracowników do obsługi systemu, co generuje zwiększone koszty, a około 60% uznało, że z tytułu wprowadzenia systemu płaci więcej za odbiór odpadów. Te dodatkowe wydatki skutkują tym, że wiele

³ Informacja o wynikach kontroli NIK Nr 151/2022/P/22/067 – Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych.

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587, art. 238).

⁵ www.bdo.mos.gov.pl/ankieta [dostęp: 5.10.2025].

podmiotów rezygnuje ze zgłaszania niektórych rodzajów odpadów do systemu, co z kolei jest przyczyną, że trafiają one do tzw. „szarej strefy”, czyli w konsekwencji na dzikie wysypiska. W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę skalę środków, jakie z budżetu państwa oraz z funduszy ochrony środowiska przeznacza się corocznie na dofinansowanie działań gmin w celu usuwania nielegalnych wysypisk odpadów niebezpiecznych, koniecznym jest prowadzenie dalszych prac w celu jak najszybszego usunięcia wszelkich dysfunkcyjności systemu BDO oraz jego uszczelnienia. Skuteczne funkcjonowanie w Polsce systemu identyfikacji przepływu odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, od miejsca ich wytworzenia do miejsca ich utylizacji, jest warunkiem sukcesu Polski w tym zakresie.

2 | Podstawy prawne gospodarowania odpadami

Należy w tym miejscu przypomnieć także brzmienie art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych⁶. Gospodarka odpadami to podstawowy element ochrony środowiska zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce a usuwanie odpadów jest nieodłącznym elementem dbania o środowisko. Prawidłowe gospodarowanie odpadami, w tym segregacja i recykling, pomaga chronić zasoby naturalne, redukować zanieczyszczenie i minimalizować negatywny wpływ na klimat.

Podstawowe zadania związane z ochroną środowiska są realizowane między innymi przez poszczególne rodzaje samorządów, przy czym główne z tych zadań to: zarządzanie odpadami, ochrona zasobów wodnych, zieleń miejska i tereny zielone, planowanie przestrzenne, edukacja ekologiczna, ochrona obszarów przyrodniczych, monitorowanie i kontrola środowiska. Na podstawie przepisów art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁷ do zadań własnych gminy należą, między innymi, sprawy z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków

⁶ Zob. Monika Florczak-Wątor, „Komentarz do art. 74”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 267-269.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153).

komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Zadania te zostały doprecyzowane również w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach^[8], gdzie między innymi w art. 3 ust. 2 wskazano, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, między innymi poprzez budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych^[9]. Gminy nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych mogą tworzyć i utrzymywać punkty napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, zapewniają zagospodarowanie odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Gospodarowanie odpadami rozumiane jest przy tym jako szereg procesów związanych ze:

- a. zbieraniem – oznacza gromadzenie odpadów, w tym również sortowanie i magazynowanie odpadów do celów ich transportu do zakładu przetwarzania^[10];
- b. transportem – oznacza procesy odzysku lub unieszkodliwiania;
- c. postępowaniem z miejscami unieszkodliwiania odpadów;
- d. obrotem odpadami komunalnymi.

⁸ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733). Zob. też: Jan Jerzmański, „Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady” *Przegląd Komunalny*, 9 (2011): 83-98.

⁹ Zob. Anna Barczak, „Prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi” [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. Marek Górski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 372-376. Zob. też: Radecki Gabriel, „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 12 (2012): 19 i n.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 2-30).

Obowiązki gmin w tym zakresie dotyczą także obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności, do których w szczególności zalicza się: urzędy organów administracji, zakłady opieki zdrowotnej i opieki społecznej, szkoły i placówki w rozumieniu przepisów o systemie oświaty, placówki kulturalno-oświatowe, itp. Ponadto należy podkreślić, że kwestię gospodarki odpadami komunalnymi na gruncie polskiego prawodawstwa regulują także przepisy ustawy o odpadach^[11].

Zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi gminy mogą realizować samodzielnie lub powołać w tym celu, na przykład związki komunalne^[12]. System gospodarowania odpadami komunalnymi, jego organizacja i finansowanie oparte są na systemie poboru opłat, które zgodnie z art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią dochód gminy, z tym, że środki te gminy nie mogą wykorzystać na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami. W związku z powyższym dochody te ujmowane są w budżetach gmin na wyodrębnionym rachunku bankowym, co umożliwia organom kontrolnym, kontrolę wydatków gmin w tym zakresie^[13]. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie pobierana jest od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Opłata od właścicieli nieruchomości zamieszkałych stanowi iloczyn odpowiednio: liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki opłaty. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie muszą być jedynym źródłem finansowania zadań z zakresu gospodarki odpadami

¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.). Zob. Janina Kotlińska, Helena Żukowska, „Zadania gmin z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce i źródła ich finansowania” *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, (2023): 45 i n.; Zob. też: Bartosz Namieciński, „Zadania gminy w zakresie opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi” *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, nr 1 (2023): 95 i n. Szerzej o zadaniach publicznych gmin: Stanisław Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna* (Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1994), 15 i n. Zob. też: Maciej Kiełbus, „Akty prawa miejscowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi – zagadnienia wybrane” *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 2 (2014): 53 i n.

¹² Szerzej: Janina Kotlińska, „Racjonalizowanie gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie informacji o przepływach finansowych” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3 (2021): 256-266.

¹³ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7).

komunalnymi. Mogą to być również inne dochody gmin, czy środki pozyskiwane z innych tytułów. Należy w tym miejscu podkreślić, że rady gmin mogą w drodze uchwały zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do uzyskiwania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej^[14].

Należy podkreślić, iż polski parlament przepisami wyżej wymienionych aktów prawnych implementował do polskiego prawa regulacje unijne określające długofalową strategię gospodarowania odpadami komunalnymi w Unii Europejskiej. Podkreślono tym samym, że gospodarka odpadami, w tym odpadami komunalnymi, stanowi dla Polski priorytet polityki ekologicznej w takim samym stopniu jak i dla Unii Europejskiej^[15].

3 | Gospodarowanie odpadami w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

Zgodnie zatem z planem działania Unii Europejskiej w zakresie gospodarki cyrkularnej odpadami jego celem jest ograniczenie do 2030 r. powstawania odpadów poprzez ponowne ich użycie, naprawę oraz recykling. Zgodnie z polskim i unijnym prawodawstwem, gminy są zobowiązane osiągnąć

¹⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733). Należy podkreślić, że fundamentalnym jest stosowanie zasady zanieczyszczający płaci (PPP – polluter pays principle). Jest to bowiem podstawowa zasada gospodarowania zasobami naturalnymi i najważniejsza zasada ochrony środowiska, o której bardzo często wspomina się, choćby przy rozmowach nad wejściem w życie systemu kaucyjnego i stosowaniu systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zob. Katarzyna Górka, Bazyli Poskrobko, Wojciech Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 2001).

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r., w sprawie odpadów. Między innymi ta dyrektywa ustanowiła ramy prawne dla gospodarowania odpadami w UE, promując hierarchię postępowania z odpadami, czyli zapobieganie powstawaniu odpadów, ponowne użycie, recykling, a także unieszkodliwianie. Zob. też: Czesława Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2015), 10 i n.

poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości 65% od roku 2035^[16].

Należy stwierdzić, że w tym zakresie Polska ma przed sobą jeszcze wiele do zrobienia, bowiem jak wynika z danych Eurostatu w 2020 r. ilość wytwarzanych odpadów komunalnych w Unii Europejskiej wyniosła średnio 505 kg na mieszkańca i była bardzo zróżnicowana, od 845 kg na mieszkańca Danii do 346 kg na mieszkańca Polski i 287 kg na mieszkańca Rumunii. Różnice te były spowodowane nie tylko wzrostem konsumpcji i poziomem dobrobytu gospodarczego, ale również zależały i obecnie także zależą od sposobu zbierania odpadów i gospodarowania nimi. W porównaniu z danymi z roku 1995 tylko siedem państw członkowskich wytworzyło w 2020 r. mniej odpadów komunalnych na osobę: Bułgaria (-36%), Węgry (-21%), Słowenia (-18%), Rumunia (-16%), Hiszpania (-10%), Belgia (-9%) i Holandia (-1%).^[17] Niewątpliwie ciekawym zagadnieniem, które nie jest wiodącym dla poniższej publikacji, byłoby porównanie problemów krajowych w zakresie gospodarowania odpadami z rozwiązaniem ich w innych krajach Unii Europejskiej^[18].

4 | System gospodarowania odpadami w Polsce

Jak już zostało wskazane system prawny w Polsce w zakresie sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi jest regulowany między innymi poprzez ustawę z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U. UE.L.2018.150.109).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/>, [dostęp: 21.08.2025 r.]

¹⁸ W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje publikacja: Michał Mariański, „Podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych jako przykład innego fakultatywnego podatku gminnego we Francji” *Prawo i Więż*, nr 3 (2023): 577-591. Autor dokonuje w niej niezwykle cennej analizy danin publicznych związanych z wywozem odpadów w jednym z najbardziej rozbudowanych systemów podatkowych Europy. Niewątpliwie rozbudowany wywód prawnoporównawczy w zakresie zestawienia problemów opisanych w poniższym artykule na tle innych krajów Unii Europejskiej zasługuje na przyszłe opracowanie. Cytowany artykuł jest także istotnym źródłem wiedzy w zakresie efektywności krajowych rozwiązań podatkowych.

w gminach^[19], a także ustawę z 14 grudnia 2012 r. o odpadach^[20], w których znajdziemy szczegółowe definicje dotyczące zbierania odpadów oraz określenia obowiązków nałożonych na podmioty odpowiedzialne za zbieranie odpadów komunalnych. Podmioty te muszą w trybie określonym w wyżej wymienionej ustawie o odpadach, uzyskać zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów^[21]. Zgodnie z art. 41 ust. 3 tej ustawy organem właściwym w zakresie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów dla:

1. przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
2. odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczonych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg;
3. instalacji komunalnych;
4. wydania zezwolenia na zbieranie odpadów w przypadku, gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 MG

jest marszałek województwa, który w oparciu o art. 168 ustawy o odpadach realizuje te zadania jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Natomiast organem właściwym w zakresie wydania zezwolenia na zbierania odpadów i ich przetwarzanie na terenach zamkniętych jest regionalny dyrektor ochrony środowiska^[22].

¹⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

²⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.).

²¹ Zob. Wojciech Wąsowicz, Stanisław Famielec, Marcin Chełkowski, *Gospodarka odpadami komunalnymi we współczesnych miastach* (Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego, 2018), 13-33, 47-54; zob. też: Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi* (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa-Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018), 41-56.

²² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm., art. 41 ust. 3).

Należy podkreślić, że zakres znaczeniowy pojęcia odpady komunalne na przestrzeni ostatnich lat znacznie ewoluował, a jego aktualne znaczenie zostało określone w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach. Aktualnie obowiązujące brzmienie definicji odpadów komunalnych ma na celu zapewnienie większej przejrzystości tej definicji przez wskazanie podziału podstawowych źródeł powstawania odpadów komunalnych. Obecny zakres znaczeniowy pojęcia odpady komunalne jednoznacznie wskazuje, że nie obejmują one odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych oraz z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Należy zatem stwierdzić, iż obecna ustawowa definicja odpadów komunalnych pojęciowo należy do najbardziej rozbudowanych^[23].

W porównaniu do poprzedniego brzmienia definicji z odpadów komunalnych wyłączone zostały także odpady budowlane i rozbiórkowe, a w tym zakresie w ustawie uwzględniona została odrębna definicja dotycząca wprost odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

W związku z tą zmianą także w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzono zmiany mające na celu dostosowanie stanu prawnego do sytuacji, gdy odpady budowlane i rozbiórkowe nie mogą już stanowić odpadów komunalnych. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, poprzez zapewnienie w szczególności selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady^[24].

²³ Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.144.9.2023.MF Wojewody Dolnośląskiego z dnia 11 grudnia 2023 r.

²⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733, art. art. 3 ust. 2 pkt 5).

5 | Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa

Niestety, pomimo modyfikacji przepisów definiujących pojęcie odpadów komunalnych, w praktyce ich funkcjonowania pojawiają się problemy natury interpretacyjnej, co ma odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów. Przykładowo, z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2021 r.^[25] wynika, iż ustawowa definicja odpadów komunalnych całkowicie pomija kwestię ilości odpadów wytwarzanych w innych miejscach niż gospodarstwo domowe.

Innym wyrokiem w tym zakresie może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2022 r.^[26], który dotyczy pojęcia odpadów pochodzących od innych wytwórców odpadów. W ocenie sądu w definicji odpadów komunalnych nie mieszczą się surowce wtórne pochodzące ze strumienia opakowań z zakładów przemysłowych i jednostek handlu, bo tego rodzaju odpady są skutkiem prowadzonej działalności przemysłowej. Odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, o których stanowi art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, to nie odpady, które powstały np. w ramach działalności przemysłowej i są podobne do powstałych w gospodarstwie domowym. Takie rozumienie definicji odpadów komunalnych wydaje się jednak zbyt szerokie.

W związku z powyższym, analizując przepisy w zakresie dotyczącym odpadów komunalnych zawarte zarówno w ustawie o odpadach jak i w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dochodzimy do wniosku, że pomimo iż odpady niebezpieczne w trybie ustawy o odpadach nie są zaliczane do odpadów komunalnych, to w trybie drugiego z wymienionych aktów prawnych gminy są zobowiązane zapewnić selektywną zbiórkę zarówno odpadów komunalnych, jak i selektywną zbiórkę odpadów niebezpiecznych. Wydaje się, że w tym zakresie przepisy są nieprecyzyjne i pozostawiają wiele wątpliwości w ich odpowiednim stosowaniu. Jako przykład należy zwrócić uwagę, że na stronie internetowej Państwowego Inspektoratu Sanitarnego podano informację, iż „zgodnie z art. 3 ust.2b

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2021 r. sygn. akt III SA/Wa 666/21 (LEX nr 3294087)

²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5127/21 (LEX nr 3352756).

ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina jest zobowiązana utworzyć, co najmniej jeden punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) oraz winna przyjąć wszystkie odpady komunalne (w tym niebezpieczne) wytworzone przez osoby objęte gminnym systemem odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych”^[27]. Należy podkreślić, że informacja ta została podana w sposób nieprecyzyjny, gdyż przywołany przepis zawarty w ustępie 2b nie wymienia zupełnie odpadów niebezpiecznych, a ogranicza się wyłącznie do wskazania odpadów komunalnych. Zatem ta nieścisłość wydaje się być efektem wskazanej wyżej nieprecyzyjności przepisów.

6 | Odpady niebezpieczne w polskim systemie prawnym

Ponadto należy zauważyć, że obecnie dość często używane jest sformułowanie „komunalne odpady niebezpieczne”^[28]. Chociaż nazwa ta nie jest definicją legalną, to jest stosowana w praktyce do opisywania odpadów niebezpiecznych powstających w gospodarstwach domowych, które wymagają szczególnych zasad gromadzenia i postępowania. Należy jednak podkreślić, że sformułowanie „komunalne odpady niebezpieczne” nie zostało dookreślone zarówno w ustawie o odpadach, jak i w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1357/2014^[29], które definiuje właściwości odpadów niebezpiecznych. Brak jest zatem dookreślenia wprost prawnej regulacji wyjaśniającej pojęcie znaczeniowe sformułowania „komunalne odpady niebezpieczne”, co wydaje się być oczywistą potrzebą. Jak zostało wyżej wskazane, przepisy ustawy o samorządzie gminnym nakładają na gminy

²⁷ <https://www.gov.pl/web/psse-chelmno/informacja-o-odpadach-niebezpiecznych-wytwarzanych-w-gospodarstwach-domowych>. [dostęp: 20.8.2025].

²⁸ Zob. <https://www.smieciopolis.opole.pl/komunalne-odpady>. [dostęp: 20.8.2025].

²⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 365 z 19.12.2014, pp. 89–96 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)).

precyzyjny obowiązek dotyczący unieszkodliwiania odpadów komunalnych a nie obowiązek unieszkodliwiania odpadów komunalnych niebezpiecznych. Należy podkreślić, że odpadów niebezpiecznych nie powinno się traktować jako odpadów komunalnych, głównie ze względu na ich skomplikowany proces utylizacji. Można stwierdzić, że w procesie funkcjonowania zbiorowości mieszkańców w zasadzie nie są wytwarzane odpady niebezpieczne, natomiast są wytwarzane odpady komunalne o zdecydowanie łatwiejszym procesie ich utylizacji i recyklingu.

Należy zauważyć, że w związku z małą precyzyjnością wyżej wymienionych przepisów można zaobserwować ewoluujący proces, w którym gminy zmagają się z koniecznością usuwania odpadów z tak zwanych dzikich wysypisk, zawierających w znacznej części odpady niebezpieczne. W tym zakresie gminy nie mają precyzyjnych regulacji odnoszących się do zakresu i sposobu realizacji przedmiotowych zadań. Dlatego też, przepisy ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinny ulec nowelizacji w kierunku doprecyzowania ich brzmienia w zakresie dotyczącym usuwania odpadów niebezpiecznych. Zadania przypisane gminom, jako zadania własne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi nie powinny obejmować odpadów niebezpiecznych, których wytwórcami nie są gospodarstwa domowe. A zatem w tym zakresie odpady niebezpieczne nie powinny być zaliczane do odpadów komunalnych i dlatego nie powinny stanowić zadania własnego gminy. Przepisy w sposób precyzyjny powinny określać, że wówczas, kiedy gmina usuwa odpady niebezpieczne, to nie realizuje zadania własnego a zadanie z zakresu administracji rządowej, którego realizacja jest finansowana środkami pochodzącymi w 100% z budżetu państwa. W art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego^[30] ustawodawca wskazał wprost, że jednostka samorządu terytorialnego realizująca tego typu zadania otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, a w przypadku kiedy przekazane dotacje nie umożliwią samorządowi pełnej i terminowej realizacji zleconych zadań, to wówczas jednostkom samorządu przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym.

³⁰ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572, 1717, art. 49 ust. 1).

Z powyższych względów, to jest dysfunkcji obecnych przepisów, przygotowano^[31] propozycje odpowiednich zmian przepisów ustawy o odpadach, w których proponuje się dodanie przepisu, który wskazywałaby, że w przypadku kiedy działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będą podejmowane w zakresie odpadów niebezpiecznych, niebędących odpadami komunalnymi, wówczas działania te będą miały charakter zadań z zakresu administracji rządowej. Jest to jednoznaczne z faktem, że gminy na ich realizację będą otrzymywały środki z budżetu państwa przekazywane im w postaci dotacji celowej przez wojewodów. Samorządowcy podkreślają, że gminy nie dysponują środkami własnymi, które mogłyby przeznaczyć na sfinansowanie zadań dotyczących usuwania odpadów niebezpiecznych, niebędących odpadami komunalnymi.

Odnosząc się natomiast do wspomnianego wyżej elektronicznego systemu danych o odpadach (BDO), wypada zauważyć, że w celu jego uszczelnienia należy zasadniczo ograniczyć zarówno rodzaj, jak i ilości odpadów w odniesieniu, do których nie ma obowiązku prowadzenia ich ewidencji w Polsce. Zauważyć należy, że zarówno rodzaj, jak i ilość odpadów, które podlegają obowiązkowej ewidencji, są ustalane na podstawie odpowiedniego rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska. I pomimo tego, że rozporządzeniem z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie rodzajów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów^[32], Minister Klimatu i Środowiska wprowadził istotne zmiany, względem rozporządzenia z 2019 roku, ograniczające katalog odpadów zwolnionych z ewidencji, to jednak w załączniku do tego rozporządzenia nadal wymienianych jest wiele rodzajów odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów. Nowe przepisy ograniczają te zwolnienia, co oznacza, że od 1 stycznia 2025 roku znacznie większa ilość odpadów niebezpiecznych musi być ewidencjonowana. Należy zatem postulować, aby w celu dalszego zwiększania transparentności i kontroli nad gospodarką odpadami oraz przeciwdziałania ich nielegalnemu składowaniu, prowadzić dalsze prace legislacyjne w tym kierunku.

Jak wynika z protokołu kontroli NIK^[33], wysokie koszty utylizacji odpadów niebezpiecznych stanowią poważny problem dla gmin w Polsce,

³¹ <https://www.miasta.pl/aktualnosci/projekt-zmp-zmiana-ustawy-o-odpadach>. [dostęp: 7.8.2025].

³² Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572, 1717, art. 49 ust. 1).

³³ Informacja o wynikach kontroli NIK Nr 151/2022/P/22/067 – Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych.

ponieważ generują ogromne wydatki, często przekraczające możliwości budżetowe samorządów. Przyczyniają się do tego rosnące stawki za przetwarzanie odpadów, brak środków na ich usunięcie, a także często wysokie koszty transportu i utylizacji, zwłaszcza w przypadku porzuconych lub nagromadzonych substancji niebezpiecznych^[34].

Podkreślić trzeba także, że tryb usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania w pierwszej kolejności został uregulowany w art. 26 ustawy o odpadach^[35], zgodnie z którym obowiązek usunięcia odpadów ciąży na posiadaczu odpadów. W tym przypadku artykuł ten nakłada na posiadacza odpadów obowiązek niezwłocznego (czyli bez nieuzasadnionej zwłoki) usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania^[36]. Obowiązek usunięcia odpadów powstaje z mocy samego prawa i posiadacz odpadów jest zobowiązany wykonać go bez wezwania. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach, ustawodawca określił, że jako posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości^[37]. Organem właściwym do nakazania usunięcia odpadów, poza wyjątkami określonymi w art. 26 ust. 2 wyżej wskazanej ustawy o odpadach, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z wyjątkiem przypadków, w których nakaz wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ). Nakaz usunięcia odpadów jest decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, która określa w szczególności elementy wskazane w art. 26 ust. 6 powyższej ustawy a w szczególności termin usunięcia odpadów, rodzaj odpadów i sposób usunięcia odpadów. Adresat decyzji ma prawo do wniesienia odwołania od wydanej decyzji:

- do samorządowego kolegium odwoławczego w przypadku decyzji wydanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm., art. 26).

³⁶ Daria Danecka, Wojciech Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020).

³⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm., art. 3 ust. 1 pkt 19).

- do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – gdy decyzję wydał RDOŚ,
- a następnie skargę do sądu administracyjnego^[38].

Decyzja nakazująca usunięcie odpadów może być egzekwowana w trybie egzekucji administracyjnej w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym. W art. 26 ust. 4 ustawy o odpadach przewidziano sytuację, gdy posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, z której obowiązany jest usunąć odpady. W takiej sytuacji władający powierzchnią ziemi ma obowiązek umożliwić posiadaczowi odpadów, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji – organowi egzekucyjnemu, usunięcie odpadów, przy czym władającemu powierzchnią ziemi przysługuje w takim przypadku wynagrodzenie za udostępnienie nieruchomości.

Należy podkreślić, że samo wydanie decyzji nakazującej usunięcie odpadów może w dalszym ciągu nie doprowadzić do wykonania przez posiadacza odpadów tego obowiązku. W takiej sytuacji decyzja ostateczna może stanowić podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego i wszczęcia postępowania egzekucyjnego w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji^[39]. W sytuacji zatem, gdy posiadacz odpadów nie wykonał wyznaczonego obowiązku w terminie wskazanym w decyzji, nakaz usunięcia odpadów może być egzekwowany na podstawie przepisów o egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym. Niemniej jednak skuteczność tego typu postępowań jest bardzo długotrwała i niestety mało skuteczna.

Wychodząc naprzeciw tego typu problemom oraz aby urealnić terminy usuwania odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych, a zwłaszcza odpadów, których obecność stwarza zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego, dokonana została nowelizacja ustawy o odpadach^[40], między innymi poprzez dodanie art. 26a, który umożliwia organom administracji zastępcze usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania. Nowelizacja ustawy o odpadach podyktowana była koniecznością rozwiązania problemu usuwania odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych, jak również z miejsc, w których zakończono

³⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm., art. 26 ust. 4).

³⁹ Ustawa z dnia o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r., poz. 132.).

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. m.).

działalność w zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Gromadzenie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych często stwarza zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego, dlatego koniecznym stało się wyposażenie organów administracji w środki prawne, które umożliwią im podjęcie szybkiej reakcji na istniejące zagrożenie^[41].

Stosownie do treści regulacji zawartej art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, w przypadku gdy ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. W takim przypadku organy administracji dokonują usunięcia odpadów w trybie wykonania zastępczego. W literaturze dotyczącej tego zakresu spraw wskazuje się, że tryb usunięcia odpadów przewidziany w art. 26a ust. 1 tej ustawy ma charakter nadzwyczajny^[42]. Co do zasady organem właściwym do przeprowadzenia postępowania na mocy art. 26a ustawy o odpadach jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Natomiast jeżeli zaistnieją przesłanki wymienione w ustawie, to jest w przypadku, jeżeli odpady niebezpieczne zostały umieszczone na terenach zamkniętych oraz terenach w stosunku do których, władającym gruntem jest gmina, to wówczas organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska.

W celu zastępczego usunięcia odpadów organ administracji wydaje na podstawie art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach decyzję skierowaną do władającego powierzchnią ziemi, w której określa:

1. zakres i termin udostępnienia przez niego powierzchni ziemi, obiektów lub innych miejsc, w których znajdują się odpady;
2. zakres i sposób przeprowadzenia działań mających na celu usunięcie odpadów przez ten organ;
3. termin rozpoczęcia i zakończenia działań, o których mowa w pkt 2^[43].

Decyzja właściwego organu administracji, zgodnie z art. 26a ust. 4, podlega natychmiastowemu wykonaniu, a sąd administracyjny nie jest uprawniony na mocy art. 61 § 3 i 4 ustawy — Prawo o postępowaniu przed

⁴¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3495).

⁴² Zob. Danecka, Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*.

⁴³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. m., art. 26a ust. 4).

sądami administracyjnymi^[44] – do wstrzymania wykonania wydanej przez organ administracji decyzji. Niemniej jednak powyższa decyzja może być wydana dopiero po zasięgnięciu opinii odpowiednich organów^[45] w sprawie spełniania przesłanek o konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów, a zatem potwierdzenia, że zgromadzone odpady powodują zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska.

Niemniej jednak w art. 26a ustawy o odpadach nie zawarto wyraźnej regulacji, która wskazywałaby z jakich środków gminy mają finansować zastępcze wykonanie decyzji w zakresie usunięcia odpadów niebezpiecznych. W ustępie 6 tego artykułu wskazano jedynie na to, że gmina „żąda od posiadacza odpadów odpowiedzialnego za gospodarowanie odpadami zwrotu poniesionych przez siebie kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. Posiadacz odpadów jest obowiązany zwrócić te koszty w terminie 14 dni od dnia doręczenia żądania”^[46]. Należy także zaznaczyć, że poniesienie przez gminy kosztów wykonania zastępczego w zakresie usunięcia odpadów uprawnia je do żądania ich zwrotu od podmiotu zobowiązanego. W przypadku braku dobrowolnego uregulowania przez zobowiązanego kosztów poniesionych przez gminę, wówczas ta jest uprawniona do ich przymusowego wyegzekwowania. Należy podkreślić, że gminy mają problem z odzyskiwaniem środków za zastępcze usunięcie odpadów niebezpiecznych, ponieważ nie dysponują skutecznymi narzędziami do identyfikacji posiadacza odpadów ani odpowiednimi środkami finansowymi na pokrycie kosztów tych działań.

Wyroki sądów w tych sprawach nie są jednoznaczne; na przykład w wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny^[47] oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach^[48] w sprawie ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie w przedmiocie nakazu usunięcia odpadów, wskazując, że w przypadku zakwalifikowania właściciela nieruchomości jako posiadacza odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy

⁴⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935, art. 61 § 3 i 4).

⁴⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm., art. 26a ust. 5).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 7374/21 (LEX nr 3723759).

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (sygn. akt II SA/Gl 660/21 (LEX nr 3215991).

o odpadach, ciąży na nim obowiązek ich usunięcia, chyba że skutecznie obali domniemanie, że to on sprawuje władanie nad tymi odpadami.

Natomiast w wyroku z dnia 23 stycznia 2018 r. Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie VI Wydział Karny Odwoławczy^[49] wskazał, iż domniemanie, że posiadaczem odpadów jest właściciel nieruchomości, może zostać w konkretnych okolicznościach obalone^[50]. Wtedy należy udowodnić, że to inne osoby umieściły na jego działce odpady albo wykazać, że działką włada inny podmiot, także bez jego zgody, czyli ustalić posiadacza samoistnego nieruchomości. W ocenie Sądu Okręgowego takie domniemanie w tej konkretnej sprawie zostało obalone, albowiem przeprowadzona w dniu 8 stycznia 2015 r. wizja lokalna z udziałem właścicielki sąsiedniej nieruchomości potwierdziła, że część odpadów została zgromadzona przez wskazaną z imienia i nazwiska osobę, która się do tego przyznała.

7 | Podsumowanie

Należy także podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli w podsumowaniu wyników kontroli dotyczącej usuwania nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych^[51] wyraźnie wskazała, że gminy nie mają środków na usuwanie odpadów niebezpiecznych. Izba jednocześnie zwróciła się do Ministra Klimatu i Środowiska o wypracowanie rozwiązań finansowych, prawnych i organizacyjnych, aby zapewnić gminom narzędzia do skutecznego eliminowania zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Biorąc pod uwagę powyższe problemy jednostek samorządu terytorialnego dotyczące skutecznych metod usuwania odpadów z miejsc do tego nie przeznaczonych, ze zrozumieniem należy przyjąć propozycje organizacji samorządowych, w tym Związku Miast Polskich, zmierzające do zmiany ustawy o odpadach. Należy zatem przyjąć, że słusznym jest:

⁴⁹ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. akt VI Ka 964/17 (LEX nr 2481884)

⁵⁰ Zob. Wojciech Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz* (Warszawa: ABC a Wolters Kluwer, 2008).

⁵¹ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych*, Nr ewid.:151/2022/P/22/067/LLU.

1. Działanie samorządów, którego celem jest wprowadzenie do tej ustawy przepisu określającego, że działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie usuwania odpadów, które nie stanowią odpadów komunalnych, są zadaniami z zakresu administracji rządowej, które to zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami^[52], są finansowane z budżetu państwa.
2. Postulowanie prowadzenia dalszych prac legislacyjnych, których celem będzie pełne uszczelnienie systemu ewidencjonowania odpadów w Polsce.

Wydaje się, że przyjęcie takich rozwiązań skutecznie wesprze samorządy w rozwiązywaniu problemów usuwania tzw. „dzikich wysypisk” i gospodarowania odpadami niebędącymi odpadami komunalnymi.

Bibliografia

- Albin Anna, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa-Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018.
- Barczak Anna, „Prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi” [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. Marek Górski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Biernat Stanisław, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1994.
- Danecka Daria, Wojciech Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Florczak-Wątor Monika, „Komentarz do art. 74”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Górka Katarzyna, Bazyli Poskrobko, Wojciech Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 2001.
- Jerzmański Jan, „Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady” *Przegląd Komunalny*, 9 (2011): 83-98.

⁵² Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572, 1717, art. 49 ust. 1).

- Kiełbus Maciej, „Akty prawa miejscowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi – zagadnienia wybrane” *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, nr 2 (2014): 51-75.
- Kotlińska Janina, „Racjonalizowanie gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie informacji o przepływach finansowych” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3 (2021): 253-268.
- Kotlińska Janina, Helena Żukowska, „Zadania gmin z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce i źródła ich finansowania” *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, (2023): 43-73.
- Mariański Michał, „Podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych jako przykład innego fakultatywnego podatku gminnego we Francji” *Prawo i Więż*, nr 3 (2023): 577-591.
- Namieciński Bartosz, „Zadania gminy w zakresie opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi” *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, nr 1 (2023): 95-117.
- Radecki Gabriel, „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 12 (2012): 19-37.
- Radecki Wojciech, *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer, 2008.
- Rosik-Dulewska Czesława, *Podstawy gospodarki odpadami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2015.
- Stachowicz Monika, „Obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi” *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, nr 7 (2016): 119-134.
- Wąsowicz Wojciech, Stanisław Famielec, Marcin Chełkowski, *Gospodarka odpadami komunalnymi we współczesnych miastach*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego, 2018.



