

Łukasz Prus

Uniwersytet Wrocławski

ORCID 0000-0002-0990-3666

lukasz.prus@uwr.edu.pl

Zwalczanie niezgodnych z prawem składowisk lub magazynów odpadów

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, niezgodne z prawem składowiska odpadów, cofnięcie zezwolenia na zbieranie lub magazynowanie odpadów, nakaz usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do składowania lub magazynowania odpadów, szkody w środowisku, kary administracyjne za odpady

Streszczenie. W ostatnich latach problem nielegalnych składowisk narastał. Temu jednemu zjawisku odpowiada wielość regulacji prawnych. Różnorodność procedur często prowadzi do sporów pomiędzy różnymi organami. Przedmiotem artykułu jest zatem analiza, czy porządek prawny w tym zakresie tworzy chaos czy komplementarny system. Ponadto przedmiotem artykułu jest pytanie, czy istnieją jakieś reguły kolizyjne pozwalające na efektywne przeciwdziałanie nielegalnym składowiskom odpadów.

Counteracting fly-tipping or illegal waste storage facilities

Keywords: waste management, fly tipping, revocation of the permit to gathering waste, order removing waste from places not reserved for gathering waste, environmental damage, administrative fines for waste

Summary. In recent years, the problem of fly tipping has increased. This one phenomenon corresponds to the numerous legal regulations. The diversity of procedures often cause disputes between different authorities. The subject of the paper is therefore to analyze whether the legal order in this field creates chaos or a complementary system. Furthermore, the subject of the paper is the question whether there are any conflict-of-law regimes allowing for effective prevention of illegal landfills.

Uwagi wstępne

Sprzeczne z prawem składowiska odpadów to istotny problem społeczno-gospodarczy. Temu jednemu zjawisku odpowiada wielość regulacji prawnych. Nie jest to różnorodność środków w ramach jednej dyscypliny prawa. Ustawodawca przewidział szereg środków na gruncie prawa karnego, administracyjnego i cywilnego. W ramach każdej z nich występuje mnogość instrumentów. Jednakże ze względu na ograniczenia edytorskie, przedmiotem dalszych rozważań będą tylko normy administracyjnoprawne, które do środków zwalczania niezgodnych z prawem skła-

dowisk lub magazynów odpadów zaliczają: cofnięcie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów (art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. dalej jako „u.o.”¹), obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska (art. 26a u.o.), obowiązek usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania (art. 26 u.o.), działania zapobiegawcze lub naprawcze (art. 16 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie dalej jako „ustawa szkodowa”²), ograniczenie oddziaływania na środowisko lub przywrócenie środowiska do stanu właściwego (art. 362 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska dalej jako „p.o.ś.”³) oraz wstrzymanie działalności powodującej pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażającą życiu lub zdrowiu ludzi (art. 364 p.o.ś), a także kary administracyjne (art. 194 u.o. oraz art. 293 p.o.ś.). Struktura dalszych rozważań będzie lustrzanym odbiciem tej enumeracji.

Mając na względzie różnorodność tych środków powstaje pytanie, po pierwsze, czy taki stan tworzy komplementarny system czy raczej chaos prawny. Po drugie, czy z obowiązujących regulacji można wyprowadzić reguły kolizyjne lub gradacje, które usystematyzują rozwiązanie tych problemów. Wszystkie te wątpliwości będą przedmiotem dalszych rozważań.

W artykule zastosowano przede wszystkim metodę systemową, która ma szczególne znaczenie w badaniu prawa gospodarki odpadami⁴. Przedmiotem analizy są bowiem współdziałające środki prawne całej struktury systemu ochrony środowiska, które są uregulowane w różnych ustawach⁵. Dlatego należy zaznaczyć, że metodą badawczą w niniejszej publikacji jest również metoda dogmatyczna, ponieważ badane jest prawo obowiązujące i jego interpretacja, jaka ujawnia się w procesie jego stosowania.

1. Cofnięcie zezwolenia na zbieranie lub magazynowanie odpadów

Zgodnie z art. 41 ust. 1 u.o. „prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia”. Stosowanie zaś do treści art. 47 ust. 1-1 a u.o. jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów:

1) narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem,

¹ Dz.U. 2021 poz. 779 t.j.

² Dz.U.2020 poz. 2187 t.j.

³ Dz.U.2020 poz. 1219 t.j.

⁴ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 152.

⁵ Tamże, s. 153, s. 157.

- 2) w sposób istotny narusza wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej lub
- 3) działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem,
- 4) zakład recyklingu statków nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 1257/2013,

to właściwy organ będzie obowiązany wszcząć z urzędu postępowanie w celu jego cofnięcia i wezwać do zaprzestania naruszeń (art. 47 ust. 2 u.o.). Takim organem jest ten, który wydał zezwolenie (art. 41 ust. 3 u.o. w zw. z art. 47 u.o.). Zasadniczo wszczęcie takiego postępowania nie zależy od stopnia naruszenia ustawy, rozporządzenia UE lub zezwolenia. Innymi słowy, każde nawet najmniejsze uchybienie w tym zakresie skutkuje obowiązkiem wszczęcia postępowania. Od tej zasady jest jednak jeden wyjątek. Ustawa o odpadach wymaga, aby naruszenie wymogów dotyczących ochrony przeciwpożarowej było istotne. Nie wystarczy zatem jakiegokolwiek uchybienie w tym względzie. Mimo że ustawodawca nie wyjaśnił na czym polega istotne naruszenie obowiązków ochrony przeciwpożarowej, to mając na względzie *ratio legis* przepisów o ochronie środowiska oraz wykładnię systemową (art. 183 § 1 kk), to do tej kategorii należy zaliczyć sprowadzenie stanu, który może spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi albo zniszczenie w świecie roślinnym bądź zwierzęcym.

W przypadku ziszczenia się przytoczonych przesłanek organ musi wezwać do usunięcia stwierdzonych uchybień i nie może pominąć tego etapu, gdyż cofnięcie zezwolenia jest możliwe dopiero po wcześniejszym wezwaniu do zaniechania naruszeń⁶. Wezwanie powinno być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, którego przedmiotem będzie podejrzenie istnienia naruszeń, o których była mowa powyżej. Tego rodzaju wstępne postępowanie dowodowe ma na celu właściwe sformułowanie wezwania do zaniechania naruszeń⁷. Przepis art. 47 ust. 1 *in fine* u.o. wymaga, aby organ w wezwaniu wskazał termin zaprzestania naruszeń, jednak pozostawia swobodę organowi co do określenia długości tego okresu. Zakreślając czas wykonania wezwania organ powinien mieć na względzie z jednej strony ochronę zdrowia lub życia ludzkiego bądź środowiska, a z drugiej strony możliwości organizacyjne i techniczne usunięcia odpadów⁸. Strona może wnioskować o przedłużenie tego terminu, jednak organ nie jest związany takim wnioskiem.

Przepis nie precyzuje także formy i treści wezwania. Co się tyczy formy, to wezwanie merytorycznie nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony. A zatem nie stanowi decyzji, lecz jest po prostu incydentalnym pismem organu, od które-

⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.09.2011 r. II SA/Łd 774/11.

⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19.05.2014 r. III SA/Gl 1521/13.

⁸ Ł. Prus, *Wielopostaciowość postępowań związanych z niezgodnym z prawem składowaniem lub magazynowaniem odpadów*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr XVI/1(4), s. 10.

go nie przysługuje odwołanie⁹. Treść wezwania musi być na tyle precyzyjne, aby jego adresat bez żadnych wątpliwości odczytał, jakie jego działania przywrócą stan zgodny z prawem.

Upływ określonego terminu zobowiązuje organ do zbadania, czy zobowiązanie zostało wykonane. Możliwe są trzy sytuacje. Po pierwsze, jeżeli posiadacz odpadów wykonał wezwanie, nawet po terminie, to postępowanie powinno być umorzone jako bezprzedmiotowe. Po drugie, jeżeli posiadacz naprawi uchybienia stwierdzone w wezwaniu, jednak organ ustali, że w sprawie zachodzi podejrzenie innych naruszeń, to powinien wezwać stronę do usunięcia nowo ustalonych naruszeń. Po trzecie w końcu, jeżeli posiadacz odpadów nie usunął wskazanych naruszeń, to organ jest obowiązany cofnąć zezwolenie. Jest to decyzja związana, gdyż ustawodawca nie dopuszcza w tym zakresie żadnej uznaniowości¹⁰. Cofnięcie ma charakter konstytutywny i działa na przyszłość (*ex nunc*).

Zgodnie z art. 47 ust. 4 u.o. organ może takiej decyzji nadać rygor natychmiastowej wykonalności. A zatem decyzja o cofnięciu zezwolenia ma charakter związany, a nadanie jej rygoru natychmiastowej odbywa się w ramach uznania administracyjnego. Jednakże nie oznacza dowolności. Postępowanie dotyczące gospodarowania odpadami rządzi się szczególnymi wymogami związanymi z ochroną środowiska. Dlatego ustalenie w konkretnej sprawie, że naruszenie posiadacza odpadów prowadzi do stanu zagrożenia dla środowiska albo życia lub zdrowia człowieka, powinno skutkować nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności¹¹.

Decyzja o cofnięciu zezwolenia wywołuje *ex lege* trzy skutki. Po pierwsze, cofnięcie zezwolenia prowadzi do zakończenia działalności uprzednio nim objętej (art. 47 ust. 3 u.o.). Po drugie, posiadacz odpadów musi w terminie określonym w decyzji (art. 47 ust. 2 *in fine* u.o.) usunąć na własny koszt odpady oraz negatywne skutki w środowisku lub szkody w nim wyrządzone (art. 47 ust. 5 u.o.). Po trzecie, w okresie następnych 10 lat po uzyskaniu przymiotu ostateczności decyzji, jej adresat nie może uzyskać nowego zezwolenia (art. 47 ust. 7 u.o.)¹². Jako obowiązki wynikające z mocy prawa o charakterze niepieniężnym podlegają one egzekucji na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³. Każdy z tych skutków występuje z mocy prawa i brak jest podstaw prawnych do ich dublowania poprzez podejmowanie odrębnego postępowania w celu wydania decyzji np. o zakończeniu działalności lub nakazanie usunięcia odpadów. Potwierdza to zresz-

⁹ Wyrok NSA z dnia 10.03.2020 r., II OSK 1171/18.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 8.12.2016 r., II OSK 1911/16; Ł. Prus, *Wielopostaciowość...*, s. 11-12.

¹² Czasem do tych skutków zalicza się również kary administracyjne nakładane wobec osób, które zbierają odpady bez zezwolenia (art. 194 ust. 5 u.o.). Jednak nie jest to obowiązek powstający z mocy prawa; zob. W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 265; K. Korkowska-Krokos, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019, s. 259-260.

¹³ Postanowienie NSA z 29 stycznia 2014 r., II OW 134/13.

tą norma kolizyjna przewidziana w art. 26 ust. 2 *in fine* u.o.¹⁴. Przepis ten stanowi, że jeżeli obowiązek usunięcia odpadów wynika z decyzji o cofnięciu zezwolenia, to nie wydaje się odrębnej decyzji o usunięciu odpadów. W takiej sytuacji nie ma zatem kolizji pomiędzy procedurami z art. 26 i art. 47 u.o.¹⁵.

Obowiązek usunięcia odpadów z art. 47 ust. 5 u.o. dotyczy usunięcia odpadów zgromadzonych przed wydaniem decyzji o cofnięciu zezwolenia w terminie wskazanym w tej decyzji. Nie jest jednak jasne, czy zakres zastosowania tego przepisu dotyczy sytuacji, w której posiadacz odpadów pomimo cofnięcia zezwolenia wciąż gromadzi „nowe” odpady na terenie uprzednio objętym zezwoleniem. Czy wobec tych ostatnich należy wszcząć odrębne postępowanie, jako że ich nie dotyczyło postępowanie o cofnięcie zezwolenia? Odpowiedzi należy szukać w treści art. 47 ust. 3 u.o. Skutkiem cofnięcia zezwolenia jest przecież zakończenie działalności objętej zezwoleniem, a zatem związanej ze zbieraniem lub przetwarzaniem odpadów. Ten obowiązek nie oznacza formalnego zakończenia działalności gospodarczej, wykreślenia z rejestrów przedsiębiorców, rozwiązania lub zlikwidowania spółki. *Ratio legis* przepisu art. 47 ust. 3 u.o. jest zakończenie działalności związanej ze zbieraniem lub przetwarzaniem odpadów¹⁶. Ten przepis nakłada na posiadacza odpadów obowiązek rzeczywistego zaprzestania ich gromadzenia. Zatem posiadacz odpadów *ex lege* traci prawo do ich zbierania lub przetwarzania. Jeżeli jednak po cofnięciu zezwolenia wciąż gromadzi odpady, to ma obowiązek je usunąć (art. 47 ust. 3 w zw. z art. 47 ust. 5 u.o.), bez konieczności wydania odrębnej decyzji nakazującej usunięcie¹⁷.

Co istotne, w 2019 r. ustawodawca opisane skutki rozszerzył na inne sytuacje niż tylko cofnięcie zezwolenia, tj. na stwierdzenie nieważności, uchylecia lub wygaśnięcia zezwolenia¹⁸. A zatem, stwierdzając nieważność lub uchylając zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów, właściwy organ powinien określić termin ich usunięcia. Na skutek takich decyzji lub wygaśnięcia zezwolenia w przypad-

¹⁴ Zob. B. Rakoczy, *Właściwość organów w sprawach o nakazanie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania*, „Przegląd prawa ochrony środowiska” 2016, nr 4, s. 15-16.

¹⁵ Ł. Prus, *Wielopostaciowość...*, s. 12-13.

¹⁶ Jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy w doktrynie podkreślano, że „konsekwencja cofnięcia wydaje się oczywista, dalej prowadzić działalności, na którą taka decyzja pozwalała, nie wolno. Z tego punktu widzenia przepis zawarty w ust. 3 nie wydaje się potrzebny. Uzasadnieniem dla niego byłoby jedynie uznanie, iż celem było wskazanie momentu wstrzymania działalności, którym byłby moment wydania decyzji (a właściwie doręczenia), a nie moment uzyskania przez nią przymiotu ostateczności”; M. Górski, *Komentarz do art. 30 [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. J. Jerzemański, LEX [dostęp: 30.06.2021]. Przepis art. 30 ust. 3 dawnej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach stanowił, że „cofnięcie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, powoduje wstrzymanie działalności objętej tym zezwoleniem”.

¹⁷ Ł. Prus, *Wielopostaciowość...*, s. 13.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2019poz. 1579.

kach określonych w art. 48 u.o. posiadacz odpadów z mocy prawa musi zakończyć działalność, na którą poprzednio pozwalało mu zezwolenie, także musi usunąć na własny koszt odpady oraz negatywne skutki w środowisku lub szkody w środowisku w terminie wskazanym w decyzji. Te obowiązki będą podlegały egzekucji, bez konieczności inicjowania odrębnych postępowań o nakazanie usunięcia odpadów z tych terenów.

Pozytywnie należy ocenić przepis art. 48a u.o., który został dodany do ustawy w 2018 r. Przepis ten nałożył obowiązek ustanowienia przez adresatów zezwolenia zabezpieczania majątkowego roszczeń, jakie mogą powstać na skutek egzekucji obowiązków wynikających z cofnięcia tych zezwoleń, w szczególności wykonania zastępczego, o czym była mowa powyżej.

Jeżeli posiadacz odpadów nigdy nie posiadał zezwolenia na zbieranie odpadów na nieruchomości, na której je gromadzi, w sprawie zastosowanie może mieć procedura z art. 26 u.o., o czym będzie mowa w kolejnej części artykułu

2. Zakaz składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym

Jeżeli posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do ich gospodarowania, to jest obowiązany niezwłocznie usunąć odpady z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, nawet bez obowiązku wzywania go do tego¹⁹. Jeżeli posiadacz odpadów niezwłocznie nie usunie odpadów, to wójt, burmistrz lub prezydent miasta bądź regionalny dyrektor ochrony środowiska musi wszcząć postępowanie zmierzające do wydania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o. Jednakże ustawa przewiduje również przesłanki negatywne wyłączające wydanie takiej decyzji. Przepisy zawierają dwie normy kolizyjne – przesłanki negatywne wydania decyzji z art. 26 ust. 2 u.o. Po pierwsze, decyzji o nakazaniu usunięcia odpadów nie wydaje się, jeżeli zachodzi konieczność niezwłocznego usunięcia odpadów zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi bądź środowisku, o czym mowa w art. 26a u.o. Po drugie, takiej decyzji nie wydaje się, jeżeli obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem uprzednio wydanej decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzeniem nieważności, uchylenia lub wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami (art. 26 ust. 2 *in fine* u.o.). Dopiero w sytuacji, gdy nie występuje żaden z tych przypadków i posiadacz odpadów niezwłocznie sam ich nie usunie, to właściwy organ w drodze decyzji z urzędu nakazuje usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Mając na względzie powyższe należy przyjąć następujący sposób działania. W pierwszej

¹⁹ M.G. Krzyżanowska, *Wykonywanie obowiązku usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania*, [w:] *Prawo o odpadach...*, s. 172-173.

kolejności organ powinien ustalić, czy zachodzi konieczność niezwłocznego usunięcia odpadów zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi bądź środowisku, a jeżeli tak, to postępowanie z art. 26 u.o. należy umorzyć i przekazać sprawę według właściwości lub samodzielnie wszcząć postępowanie z art. 26a u.o. W drugiej kolejności należy zbadać, czy posiadacz odpadów legitymuje się ważnym zezwoleniem wydanym w trybie art. 41 u.o. Jeżeli tak, to postępowanie wszczęte w trybie art. 26 u.o. jest bezprzedmiotowe i jako takie powinno podlegać umorzeniu²⁰. W takiej sytuacji organ, który wydał zezwolenie powinien rozważyć wszczęcie procedury cofnięcia zezwolenia, o ile zachodzą ku temu stosowne warunki (art. 47 u.o.). Następnie należy zbadać, czy zezwolenie wcześniej zostało cofnięte: jeżeli tak, to postępowania z art. 26 u.o. nie wszczyna się, a wszczęte umarza się. W takiej sytuacji organ, który cofnął zezwolenie obowiązany jest wyegzekwować obowiązek wynikający *ex lege* z art. 47 ust. 3 i 5 u.o. W końcu, jeżeli posiadacz odpadów nigdy nie posiadał zezwolenia, o którym mowa w art. 41 u.o., i gromadzi odpady w miejscu nieprzeznaczonym do tego, to w takiej sytuacji należy przeprowadzić postępowanie w trybie art. 26 u.o.

Organem właściwym jest wójt, burmistrz lub prezydent bądź regionalny dyrektor ochrony środowiska. Właściwość tego ostatniego zależy od łącznego spełnienia trzech przesłanek, a mianowicie: jeżeli odpady a) są położone na terenach zamkniętych, b) są położone na nieruchomości, którymi gmina włada jako władający powierzchnią ziemi, c) odpady nie są w posiadaniu innego podmiotu. Brak spełnienia jednej z tych przesłanek oznacza, że właściwy jest wójt, burmistrz lub prezydent.

Adresatem decyzji z art. 26 ust. 2 u.o. jest posiadacz odpadów. Definicja legalna tego podmiotu została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o., który stanowi, że posiadaczem odpadów jest jego wytwórca lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Cytowana definicja składa się z dwóch części. W pierwszej ustawodawca przewidział definicję legalną *sensu stricto* (art. 3 ust. 1 pkt 19 *in principio* u.o.), a w drugiej uregulował domniemanie prawne (art. 3 ust. 1 pkt 19 *in fine* u.o.). A zatem organ w pierwszej kolejności powinien ustalić, kto jest wytwórcą (art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o.) lub kto aktualnie faktycznie posiada odpady. Nie chodzi jednak o to, aby każdy wytwórca odpadów był zobowiązany do uprzętnienia nielegalnego składowiska odpadów, nawet jeżeli utracił władztwo nad nimi. Byłoby to sprzeczne z *ratio legis* art. 26 u.o. W art. 3 ust. 1 pkt 19 *in principio* u.o. chodzi więc o takiego wytwórcę, który nie wyzbył się jeszcze odpadów. Jeżeli zaś to zrobił, to organ powinien ustalić, kto jest w rzeczywistym posiadaniu od-

²⁰ Umorzenie może być częściowe, jeżeli posiadacz ma ważne zezwolenie tylko co do części odpadów, podczas gdy np. na sąsiedniej nieruchomości nie uzyskał takiego zezwolenia.

padów. Ustawodawca sankcjonuje w tym przepisie określony stan faktyczny, czyli władztwo nad rzeczą²¹. Pojęcie posiadania należy zatem rozumieć możliwie szeroko. Mając na względzie cel tego przepisu, tj. ochronę środowiska, trzeba uznać, że posiadacz odpadu może wejść w posiadanie nawet w sposób niezgodny z prawem. Dopiero jeżeli okaże się niemożliwe ustalenie wytwórcy lub podmiotu posiadającego odpad, wówczas należy zastosować domniemanie prawne²². Nie można zatem do końca zgodzić się z podnoszoną w orzecznictwie tezą, że domniemanie prawne z art. 3 ust. 1 pkt 19 *in fine* u.o. zwalnia organy z obowiązku ustalenia, kto faktycznie jest posiadaczem odpadów²³. Wprawdzie za taką tezą przemawia cel ochrony środowiska, niemniej jednak, jeżeli ustawodawca chciałby odwrócić ciężar dowodu, to nie definiowałby posiadacza odpadu w pierwszej kolejności jako wytwórcę lub osobę, która w rzeczywistości posiada odpad, lecz pozostawiłby jedynie domniemanie prawne. Dlatego w toku postępowania właściwy organ w pierwszej kolejności powinien podjąć działania zmierzające do ustalenia wytwórcy odpadów, a następnie – komu zostały one przekazane²⁴. Jeżeli dowodzenie w tym zakresie nie powiedzie się, to w drugiej kolejności organ będzie uprawniony do zastosowania domniemania prawnego. *Ratio legis* tej konstrukcji ma na celu uniknięcie sytuacji niemożności ustalenia faktycznego posiadacza odpadów²⁵.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 *in fine* u.o. domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na tej nieruchomości. Przepis ten trzeba interpretować w powiązaniu z inną definicją legalną z art. 3 pkt 44 p.o.ś., w myśl której władającym powierzchnią ziemi jest właściciel nieruchomości lub podmiot ujawniony jako władający w ewidencji gruntów i budynków, wpisany na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. A zatem, w przypadku niemożności ustalenia osoby, która rzeczywiście posiada odpady, organ zastosuje domniemanie, że posiadaczem jest właściciel nieruchomości lub podmiot ujawniony jako władający w ewidencji gruntów i budynków. Najemca lub dzierżawca zostanie więc uznany za władającego ziemią, jeżeli umowa jest wpisana do ewidencji gruntów i budynków. Jeżeli nie, to należy domniemywać, że posiadaczem jest właściciel nieruchomości. Jednakże domniemanie z art. 3 ust. 19 u.o. ma charakter wzruszalny. W takiej sytuacji to właściciel musi udowodnić, że odpady znajdują się w posiadaniu innej osoby, np. najemcy nieruchomości. Obalenie tego

²¹ A. Kunicki, [w:] *System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, t. II, Wrocław 1977, s. 839.

²² P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami...*, s. 264.

²³ Wyrok NSA z dnia 26.05.2020 r., II OSK 3271/19.

²⁴ Zob. K. Gruszecki, *Odpowiedzialność administracyjna za odpady. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15.06.2004 r. (IV SA 2710/03)*, „Prawo Gospodarcze w Orzecznictwie i Komentarzach” 2005, nr 3, s. 141 i 143.

²⁵ M.G. Krzyżanowska, *Wykonywanie obowiązku usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego...*, s. 171; Ł. Prus, *Wielopostaciowość...*, s. 15.

domniemania może nastąpić za pomocą każdego środka dowodowego, w szczególności poprzez przedstawienie wyroku skazującego za czyn z art. 181-183 kk, decyzji o nałożeniu kary administracyjnej w trybie art. 194 u.o., faktur, kart ewidencji odpadów itd. Niewystarczające jest jednak samo oświadczenie właściciela, że kto inny jest posiadaczem odpadów²⁶.

Zgodnie z art. 26 ust. 6 u.o. w takiej decyzji określa się w szczególności termin usunięcia odpadów, rodzaj odpadów oraz sposób usunięcia odpadów. Można jej przy tym nadać rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 kpa, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzi bądź inny interes społeczny²⁷. Nakaz usunięcia odpadów wydaje się w stosunku do wszystkich posiadaczy odpowiedzialnych za ich gospodarowanie. Z mocy ustawy za wykonanie obowiązków wskazanych w decyzji posiadacze odpadów odpowiedzialni są solidarnie. Jeżeli zaś po wydaniu ostatecznej decyzji właściwy organ stwierdzi, że za gospodarowanie odpadami odpowiedzialny jest także inny posiadacz, może wówczas wydać decyzję o nałożeniu obowiązku wykonania ostatecznej decyzji na tego nowo ustalonego posiadacza odpadów. Ostateczna decyzja o nakazie usunięcia odpadów jako obowiązek o charakterze niepieniężnym podlega egzekucji w administracji, w ramach której można stosować grzywnę lub wykonanie zastępcze²⁸. Jednakże egzekucja tych obowiązków zawsze stwarza istotne problemy finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego, które są odpowiedzialne za ich wykonanie zastępcze. Z reguły są to bardzo wysokie koszty, które mocno ingerują w budżet tych jednostek. W tym zakresie mogą liczyć na wsparcie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które w praktyce często nie jest wystarczające.

Mechanizm z art. 26 u.o. od lat jest przedmiotem krytyki i często okazywał się niewystarczającym środkiem prawnym. Dlatego też wiele nadziei wzbudził nowy instrument wprowadzony do systemu w 2019 r. na mocy art. 26a u.o., który z założenia miał dotyczyć sytuacji wymagających natychmiastowego działania. Omówienie tego środka będzie przedmiotem dalszej części opracowania.

3. Niezwłoczne usunięcie odpadów zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi bądź środowisku

W art. 26a u.o. ustawodawca uregulował nadzwyczajny tryb usunięcia odpadów dotyczący kwalifikowanej sytuacji. Ma on zastosowanie, jeżeli odpady zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi bądź środowisku. W takim przypadku nie ma znacze-

²⁶ Tamże, s. 15-16.

²⁷ W. Radecki, *Ustawa o odpadach...*, s. 170-171.

²⁸ Ł. Prus, *Wielopostaciowość...*, s. 16.

nia, czy ich posiadacz legitymuje się zezwoleniem na ich zbieranie, czy też nie²⁹. Przesłanką pozytywną wydania decyzji z art. 26a u.o. jest ustalenie, że usunięcie odpadów jest konieczne z uwagi na stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska. Ocena tego stanu wymaga wystąpienia o opinię w przedmiocie konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów do:

- 1) wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska;
- 2) odpowiedniego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej albo organu Wojskowej Inspekcji Sanitarnej stosownie do ich właściwości miejscowej w odniesieniu do:
 - a) oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi w związku z obecnością tych odpadów,
 - b) zanieczyszczenia w ujęciach wody przeznaczonej do spożycia w związku z obecnością tych odpadów.

Ponadto właściwy organ musi wystąpić o opinię do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, z wyjątkiem przypadku gdy decyzję wydaje ten organ, oraz do komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Przepis z art. 26a ust. 11 u.o. reguluje przesłanki negatywne wydania decyzji w trybie nadzwyczajnym, w związku z czym decyzji o natychmiastowym uprzątnięciu odpadów zagrażających ludziom lub środowisku nie wydaje się, jeżeli:

- 1) odpady są składowane:
 - a) na eksploatowanym lub zamkniętym składowisku odpadów,
 - b) w miejscu, w którym przed dniem 1 października 2001 r. były składowane odpady;
- 2) odpady są zgodnie z prawem przemieszczane na podstawie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów;
- 3) organ ochrony środowiska podjął działania zapobiegawcze lub naprawcze, o których mowa w art. 16 pkt 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Tym samym, jeżeli odpady, które zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi bądź środowisku, są składowane na terenie, wobec którego została wydana decyzja o zamknięciu składowiska w trybie art. 147 u.o., to nie można zastosować trybu nadzwyczajnego z art. 26a u.o. W takiej sytuacji w sprawie będzie miał zastosowanie art. 47 u.o. lub art. 26 u.o. w zależności od jej okoliczności. Nie jest jednak zrozumiałe, że brak możliwości wydania decyzji z art. 26a u.o., jeżeli zagrażające odpady są składowane na eksploatowanym składowisku. W ten sposób ustawodawca wyłącza możliwość zastosowania trybu nadzwyczajnego w większości sytuacji, tym samym czyniąc go w gruncie rzeczy iluzorycznym.

²⁹ Nadzwyczajny tryb z art. 26a u.o. znajduje zastosowanie także w sytuacji, kiedy posiadacz odpadów legitymuje się ważnym zezwoleniem, podczas gdy tryb z art. 26 u.o. dotyczy tylko miejsc nieobjętych takim indywidualnym aktem administracyjnym.

Jeżeli jednak w sprawie nie wystąpią przesłanki negatywne, to właściwy organ wyda decyzję. Przepis art. 26a ust. 2 u.o. wprowadza swoistą gradację w procesie ustalenia organu właściwego do wydania decyzji z art. 26a ust. 1 u.o. W pierwszej kolejności należy ustalić, czy postępowanie dotyczy terenów zamkniętych oraz nieruchomości, którymi włada gmina – jeżeli tak, to właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jeżeli zaś sprawa nie dotyczy terenów zamkniętych oraz nieruchomości, którymi włada gmina, to w drugiej kolejności należy ustalić, czy w sprawie została wydana decyzja o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzenie nieważności, uchylenie lub wygaśnięcie decyzji związanej z gospodarką odpadami. Jeżeli została wydana jedna z tych decyzji, to właściwym jest organ, który ją wydał. W końcu, jeżeli nie została wydana np. decyzja o cofnięciu zezwolenia, to dopiero w trzeciej kolejności właściwym będzie wójt (burmistrz lub prezydent). Innymi słowy, wójt jest właściwy „na samym końcu” – jeżeli w sprawie np. nie została wydana decyzja o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami. Nawet jeżeli posiadacz odpadów ma ważne zezwolenie, to właściwy będzie wójt, burmistrz lub prezydent, a nie organ, który je wydał.

Zgodnie z art. 26a ust. 3 u.o. w celu niezwłocznego usunięcia odpadów zagrażających ludziom lub środowisku, właściwy organ określa, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi:

- 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 tych działań.

Treścią decyzji z art. 26a ust. 1 u.o. są nakazy usunięcia odpadów i ich zagospodarowania. Chodzi zatem nie tylko o uprzątnięcie terenu, ale także o transport i utylizację odpadów. Nie jest jednak jasne, kto ma obowiązek wykonania tych zadań. Innymi słowy, czy powinien to zrobić posiadacz odpadów? Odpowiedź powinna być negatywna. Po pierwsze, przepisy art. 26a ust. 1 i 12 u.o. stanowią, że w przypadku ziszczenia się przesłanek pozytywnych i przy jednoczesnym braku przesłanek negatywnych właściwy organ podejmuje działania własne polegające na usunięciu odpadów. Po drugie, zgodnie z art. 26a ust. 3 u.o., w celu wykonania tych obowiązków, właściwy organ określa w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi: 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 tych działań. Po trzecie, stosownie do treści art. 26a ust. 6-11 u.o., właściwy organ żąda od posiadacza odpadów zwrotu poniesionych przez siebie kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospo-

darowaniu nimi, przy czym może od tego odstąpić lub wydać decyzję o przeznaczeniu środków z tego zabezpieczenia na pokrycie kosztów itd. A zatem, wszystkie obowiązki związane z usunięciem odpadów wykonuje organ lub wskazane przez niego podmioty. Niemniej jednak władający powierzchnią ziemi jest adresatem tej decyzji i może korzystać z prawa do odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego, gdyż w tym zakresie posiada interes prawny.

Zgodnie z art. 26a ust. 4 u.o. taka decyzja *ex lege* podlega natychmiastowemu wykonaniu. Ponadto z mocy tego przepisu strona nie może skorzystać z prawa wniosku o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części zaskarżonej decyzji. Innymi słowy ustawodawca zakłada, że jeżeli składowisko odpadów zagraża ludziom lub środowisku, to nie ma możliwości wstrzymania decyzji o ich usunięciu. Tego rodzaju rozwiązanie jest w pełni uzasadnione, jednakże tego rodzaju sytuacje będą raczej rzadkością ze względu na sposób uregulowania przesłanek negatywnych decyzji z art. 26a u.o., o czym była mowa wyżej.

4. Zapobieganie szkodom w środowisku

W zwalczaniu niezgodnych z prawem składowisk pomocne mogą okazać się przepisy ustawy szkodowej. Stosownie do treści jej art. 3 ust. 1 pkt 3 do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się zbieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia oraz działalność wymagającą uzyskania wpisu do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. a i b u.o. W tym zakresie interesujące jest rozwiązanie z art. 16 ustawy szkodowej, który stanowi, że organ ochrony środowiska obowiązkowo podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie może być zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego lub egzekucja okazała się bezskuteczna. Alternatywnie, jeżeli z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, konieczne jest niezwłoczne podjęcie tych działań. Przepis ma więc potencjał w sprawach, w których bezskuteczna okazała się egzekucja np. decyzji o usunięciu odpadów nieprzeznaczonych do ich gromadzenia. W takiej sytuacji, na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy szkodowej, organ ochrony środowiska, uznając za uzasadnione zgłoszenie musi wszcząć postępowanie w sprawie lub podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze. Jednakże zgodnie z art. 24a ust. 1 ustawy szkodowej organ zawiesza takie postępowanie do czasu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. A zatem, z jednej strony przepisy dają szansę podjęcia stosownych działań zapobiegawczych lub naprawczych, jeżeli np. wykonanie zastępcze polegające na usunięciu odpadów jest bezskuteczne. Z drugiej zaś strony ta sama ustawa stanowi, że tego rodzaju

postępowanie będzie zawieszono do czasu usunięcia odpadów. Analizowane przepisy są zatem wewnętrznie sprzeczne i mało przydatne w zwalczaniu zjawiska niezgodnych z prawem składowisk odpadów. Dlatego też należy poszukiwać innych środków, które będą przedmiotem analizy kolejnej części artykułu.

5. Ograniczenie oddziaływania na środowisko lub przywrócenie go do stanu właściwego oraz wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku

W przypadku niezgodnych z prawem składowisk odpadów mogą znaleźć zastosowanie przepisy p.o.ś. I tak, art. 362 p.o.ś. wprowadza mechanizm polegający na zobowiązaniu do ograniczenia oddziaływania na środowisko jego zagrożenia lub ograniczenia oddziaływania na środowisko. Nie ma jednak kolizji pomiędzy tym przepisem a omówionymi procedurami z ustawy o odpadach. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepis z art. 362 p.o.ś. ma charakter ogólny i subsydiarny, gdyż powinien być stosowany tylko wtedy, gdy przepisy szczególne nie przewidują innych rozwiązań³⁰. W tym przypadku regulacją szczegółową są przepisy ustawy o odpadach. Innymi słowy, pomiędzy regulacjami z art. 362 p.o.ś., a art. 26, art. 26a lub art. 47 u.o. zachodzi relacja *lex specialis derogat legi generali*³¹.

Zgodnie z art. 364 p.o.ś., jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska. W tym względzie z jednej strony można przyjąć, że przepis ten ma także charakter ogólny i ustąpi pierwszeństwa szczegółowym regulacjom z ustawy o odpadach. Z drugiej jednak strony można przyjąć, że przepis art. 364 p.o.ś. dotyczy kwalifikowanej sytuacji, w której działalność podmiotu korzystającego powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi. Zatem ten przepis może wchodzić w kolizję z art. 26a u.o. Jednakże trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 26a ust. 12 u.o., jeżeli zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska wymaga niezwłocznego usunięcia odpadów, jednak np. są one składowane na eksploatowanym składowisku, to właściwy organ nie może wydać decyzji z art. 26a ust. 3 u.o. Jeżeli więc w konkretnej sprawie dojdzie do wyłączenia możliwości zastosowania tego przepisu na zasadzie art. 26 ust. 12 u.o., to w jego miejsce może wejść regulacja z art. 364 p.o.ś. i wojewódzki inspektor ochrony środowiska

³⁰ Wyrok NSAz dnia 23.04.2020 r., II OSK 636/19.

³¹ Ł. Prus, *Wielopostaciowość...*, s. 14.

wyda decyzję o wstrzymaniu działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska.

Kolejnym instrumentem zwalczania nielegalnych składowisk odpadów są kary administracyjne za gospodarowanie odpadami, które będą przedmiotem analizy następnego części opracowania.

6. Kary administracyjne za gospodarowanie odpadami

Zgodnie z art. 194 ust. 1 i 4 u.o. administracyjne kary pieniężne wymierza się w enumeratywnie wymienionych tam sytuacjach. Jednakże na mocy art. 194 ust. 2 u.o. kar z art. 194 ust. 1 i 4 u.o. nie nakłada się, jeżeli za konkretny delikt administracyjny może być ustalona opłata podwyższona z art. 293 p.o.ś. Innymi słowy, w sytuacji, gdy jeden czyn wypełnia znamiona deliktu administracyjnego (art. 194 ust. 1 i 4 u.o.) i jednocześnie daje podstawy do wymierzenia opłaty art. 293 p.o.ś., to ustawodawca daje pierwszeństwo tej ostatniej. W takiej sytuacji podmiot korzystający ze środowiska sam ustala wysokość opłaty i płaci ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego (art. 284 p.o.ś.). Jeżeli zaś tego nie zrobi oraz nie przedłoży w ustawowym terminie wykazu danych niezbędnych do obliczenia tej opłaty, to marszałek województwa wymierzy w drodze decyzji opłatę (art. 288 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 286 p.o.ś.).

Opisany mechanizm nie odnosi się jednak do deliktu gospodarowaniu odpadami w sposób niezgodny z zezwoleniem (art. 194 ust. 5 u.o.). Reguła kolizyjna z art. 194 ust. 2 u.o. dająca pierwszeństwo opłatom dodatkowym z art. 293 p.o.ś. nie ma zastosowania do gospodarowania odpadami w sposób niezgodny z zezwoleniem. Może przy tym zdarzyć się tak, że posiadacz odpadów będzie nimi gospodarował sprzecznie z zezwoleniem (art. 194 ust. 5 u.o.) i jednocześnie będzie je składował w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym (art. 293 ust. 3 p.o.ś.). Powstaje zatem pytanie, czy w takiej sytuacji dojdzie do kumulacji kary administracyjnej z opłatą dodatkową, czy eliminacji lub zaliczenia jednej z nich w poczet drugiej. Aby udzielić odpowiedzi, w pierwszej kolejności należy ustalić charakter opłaty dodatkowej wymierzanej przez marszałka województwa. W najnowszym orzecznictwie europejskim przyjmuje się, że wymierzenie dodatkowej opłaty w postępowaniu administracyjnym należy kwalifikować jako sankcję o charakterze karnym³². Podobnie w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych uznawano, że opłata podwyższona za zanieczyszczenie powietrza jest sankcją o charakterze represyjnym, zbliżoną do kary³³, zatem opłata dodatkowa z art. 293 w zw. z art. 288 p.o.ś.

³² Wyrok ETPCz z 27.11.2014, *Lucky Dev v. Szwecji*, skarga nr 73356/10, pkt 51.

³³ Uchwała NSA z dnia 21.12.1998 r., OPS 13/98.

ma charakter kary administracyjnej³⁴. Dlatego zastosowanie może znaleźć przepis art. 189f § 1 ust. 2 kpa, który stanowi, że organ obligatoryjnie odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli za to samo zachowanie ostateczną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej. W ten sposób dochodzi o koordynacji sankcji i uniknięcia naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Uwagi końcowe

Na pierwszy rzut oka z przytoczonych przepisów wynika chaos prawny. Jednak z tych regulacji można wyprowadzić określone reguły kolizyjne, które mogą uporządkować postępowanie w przypadku sprzecznych z prawem składowisk odpadów. W takiej sytuacji w pierwszej kolejności należy zbadać, czy zachodzi konieczność niezwłocznego usunięcia odpadów zagrażających życiu lub zdrowiu bądź środowisku. Jeżeli tak, to właściwe będzie nadzwyczajne postępowanie z art. 26a u.o. Jeżeli nie zachodzi stan zagrożenia dla ludzi lub środowiska lub wprawdzie on występuje, ale jednocześnie spełnione są przesłanki negatywne, o których mowa w art. 26a ust. 11 u.o., w szczególności odpady są składowane na eksploatowanym lub zamkniętym składowisku odpadów, to postępowania z art. 26a u.o. nie wszczyna się, a wszczęte umarza i należy przejść do kolejnej reguły kolizyjnej. W takiej sytuacji w drugiej kolejności należy ustalić, czy posiadacz odpadów legitymuje się aktualnym i ważnym zezwoleniem wydanym w trybie art. 41 u.o. Jeżeli tak, to należy wszcząć postępowanie w przedmiocie jego cofnięcia, o ile spełniona jest co najmniej jedna z przesłanek ku temu. W trzeciej kolejności, jeżeli posiadacz nie legitymuje się takim dokumentem trzeba ustalić, czy zezwolenie wcześniej zostało cofnięte, a jeżeli tak, to trzeba wszcząć egzekucje obowiązków wynikających z mocy art. 47 u.o. W ostatniej kolejności, jeżeli posiadacz odpadów nigdy nie posiadał zezwolenia z art. 41 u.o. i gromadzi odpady w miejscu do tego nieprzeznaczonym, to należy przeprowadzić postępowanie w trybie art. 26 u.o. Opisana gradacja pozwoli uniknąć sporów o właściwość lub kompetencyjnych.

Jednakże wciąż nierozwiązany przez ustawodawcę problemem jest finansowanie wykonania zastępczego usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Dlatego też zasadniczym postulatem *de lege ferenda* jest konieczność przyjęcia takich regulacji, które zabezpieczą wykonanie zastępcze, a tym samym zagwarantują realną ochronę środowiska. Z przeprowadzonych badań można wyprowadzić także postulat uszczelnienia systemu zwalczania nielegalnych składowisk odpadów, szczególnie wówczas, gdy odpady zagrażają

³⁴ Zob. K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Lex [dostęp: 30.06.2021].

życiu lub zdrowiu ludzi bądź środowisku. W aktualnym stanie prawnym w takiej sytuacji organ nie będzie mógł skorzystać z nadzwyczajnego środka z art. 26a u.o., o ile takie odpady są składowane na eksploatowanym składowisku. Należy więc zmodyfikować ten środek w taki sposób, aby organ mógł go niezwłocznie zastosować w sytuacji, gdy odpady stanowiące zagrożenie dla ludzi i środowiska są składowane na eksploatowanym składowisku.

Literatura

- Gruszecki K., *Odpowiedzialność administracyjna za odpady. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15.06.2004 r. (IV SA 2710/03)*, „Prawo Gospodarcze w Orzecznictwie i Komentarzach” 2005.
- Górski M., *Komentarz do art. 30*, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. J. Jerzemański, LEX.
- K. Korkowska-Krokos, *Zezwolenie i pozwolenie na prowadzenie gospodarki odpadami*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Krzyżanowska M.G., *Wykonywanie obowiązku usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania*, [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.
- Kunicki A., [w:] *System Prawa Cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, t. II, Wrocław 1977.
- Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, LEX.
- Prus Ł., *Wielopostaciowość postępowań związanych z niezgodnym z prawem składowaniem lub magazynowaniem odpadów*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018.
- Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Rakoczy B., *Właściwość organów w sprawach o nakazanie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania*, „Przegląd prawa ochrony środowiska” 2016, nr 4.