

Łukasz PRUS\*

## **Wielopostaciowość postępowań związanych z niezgodnym z prawem składowaniem lub magazynowaniem odpadów**

### **Uwagi wstępne**

Wielość regulacji prawnych w zakresie niezgodnych z prawem składowisk odpadów niejednokrotnie prowadzi do sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji publicznej. Konieczne jest zatem ustalenie reguł kolizyjnych w tej przestrzeni prawnej w celu zapewnienia możliwie najpełniejszej realizacji nadrzędnego interesu publicznego, tj. ochrony środowiska<sup>1</sup>. W podjętych rozważaniach zostaną opisane kolizje pomiędzy przepisami regulującymi: cofnięcie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów; zapobieganie szkodom w środowisku; ograniczenie oddziaływania na środowisko lub przywrócenie środowiska do stanu właściwego; i w końcu zakaz składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Jednocześnie należy zastrzec, że poza polem badań pozostają karne i cywilne środki ochrony prawnej w tym zakresie<sup>2</sup>.

---

\* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: lukasz.prus@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> W motywie 40 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r., Dz.Urz. UE L Nr 376, 27.12.2006 r., s. 36–68, dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, wyjaśniono, że pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego zgodnie z wykładnią TSUE obejmuje m.in. ochronę środowiska naturalnego”.

<sup>2</sup> Od strony cywilnoprawnej właściwe jest tu powództwo o zakazanie immisji (art. 144 kodeksu cywilnego; dalej: k.c.), ewentualnie roszczenie negatoryjne (art. 222 § 2 k.c.) lub ochrona dóbr osobistych (art. 23–24 i art. 448 k.c.). Natomiast od strony karnoprawnej w zależności od okoliczności w grę mogą wejść art. 182–185 kodeksu karnego (dalej: k.k.).

## Cofnięcie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów

W pierwszej kolejności należy przeanalizować procedurę cofnięcia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>3</sup> (dalej: u.o.) „prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia”. Mimo że skutek prawny zezwolenia nie jest uzależniony od przyszłego zdarzenia, można stwierdzić, że taka decyzja ma charakter warunkowy<sup>4</sup>. Jeżeli bowiem beneficjent takiej decyzji naruszy przepisy ustawy o odpadach lub będzie działał niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ będzie zobowiązany wszcząć z urzędu postępowanie w celu jego cofnięcia (art. 47 u.o.). Cofnięcie ma skutek konstytutywny i na przyszłość (*ex nunc*). Decyzja w tym przedmiocie nie ma charakteru uznaniowego<sup>5</sup>. A zatem w przypadku zaistnienia prawnie określonych przesłanek właściwy organ jest obowiązany wszcząć z urzędu postępowanie<sup>6</sup>. Innymi słowy, przepis art. 47 u.o. przewiduje obligatoryjną sankcję polegającą na cofnięciu zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów bez odszkodowania przed upływem czasu, na jaki zostało ono wydane.

W tym postępowaniu sankcyjnym można wyróżnić trzy etapy. Pierwszym jest wszczęcie, które następuje z urzędu w przypadku stwierdzenia, że posiadacz odpadów narusza ustawę w zakresie ich zbierania lub przetwarzania, bądź działa niezgodnie z zezwoleniem<sup>7</sup>. W przypadku stwierdzenia takiego zachowania właściwy organ w drugim etapie wzywa do zaprzestania naruszeń. Celem tej czynności jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. W myśl art. 47 ust. 1 *in fine* u.o. w wezwaniu organ powinien przede wszystkim określić termin<sup>8</sup>, jednakże ustawa nie precyzuje formy i treści tej czynności. W tym względzie w orzecznictwie podkreśla się, że z art. 47 u.o. wynika, iż wezwanie nie kończy sprawy i jest etapem poprzedzającym jej merytoryczne rozstrzygnięcie. Ponadto wykonanie wezwania czyni bezprzedmiotowym dalsze postępowanie. A zatem wezwanie nie może mieć formy decyzji, która jest zastrzeżona dla rozstrzygnięć merytorycznie kończących sprawę<sup>9</sup>. Przybiera więc ono formę incydentalnego pisma procesowego. Jeżeli zaś chodzi o jego treść, to należy uznać, że

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1987.

<sup>4</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2016 r., II OSK 1911/16, niepubl.

<sup>5</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2013 r., II GSK 971/12, niepubl.

<sup>6</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2016 r., II GSK 2561/14, niepubl.

<sup>7</sup> Zob. W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 264.

<sup>8</sup> Wyznaczając termin, organ bierze pod uwagę uwarunkowania organizacyjne i technologiczne usunięcia uchybień, tak aby było to realnie możliwe.

<sup>9</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r., II OSK 2771/15, niepubl.

pewność prawa wymaga, aby wezwanie zawierało opis stwierdzonych naruszeń. Skoro celem wezwania jest skłonienie do dobrowolnego usunięcia naruszeń, to jego adresat powinien dokładnie znać zakres nieprawidłowości i każde z nich powinno być opisane w sposób niebudzący wątpliwości<sup>10</sup>. Tym samym wezwanie może stanowić podstawę uzasadnionych oczekiwań, że jeżeli posiadacz wykona je w pełni, nie zostanie wobec niego zastosowana sankcja. Organ nie powinien cofnąć zezwolenia w przypadku stwierdzenia naruszeń, do których zaprzestania uprzednio nie wezwał posiadacza<sup>11</sup>.

Powstaje jednak pytanie, czy wezwanie do usunięcia naruszeń jest obligatoryjnym etapem postępowania. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że cofnięcie zezwolenia jest możliwe wyłącznie po wcześniejszym wezwaniu do zaniechania naruszeń<sup>12</sup>. Można więc przyjąć, że wezwanie jest przesłanką procesową cofnięcia zezwolenia.

Upływ terminu zakreślonego w wezwaniu zobowiązuje organ do ustalenia, czy zostało ono wykonane<sup>13</sup>. Dopiero w razie niezastosowania się do wezwania właściwy organ w trzecim etapie cofa zezwolenie. Jednakże, zgodnie z zasadą aktualności, organ przed wydaniem decyzji powinien jeszcze raz zbadać, czy w sprawie występuje jedna z dwóch alternatywnych przesłanek materialnoprawnych, tj. czy posiadacz odpadów narusza ustawę lub zezwolenie<sup>14</sup>. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, czy tego rodzaju naruszenie ma istotny, czy nieistotny charakter<sup>15</sup>. Jeżeli posiadacz odpadów nie zastosował się do wezwania, właściwy organ jest obowiązany cofnąć zezwolenie w drodze decyzji, bez odszkodowania<sup>16</sup>. Postępowanie z zakresu gospodarowania odpadami jest szczególną procedurą, rządzącą się rygorami związanymi z ochroną środowiska<sup>17</sup>. W tym procesie usta-

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 września 2011 r., II SA/Łd 774/11, niepubl. W wyroku z dnia 19 maja 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (III SA/Gl 1521/13) stwierdził, że „wezwanie do usunięcia nieprawidłowości powinno być poprzedzone postępowaniem dowodowym, mającym na celu wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, przy jednoczesnym zapewnieniu czynnego udziału strony. Przeprowadzenie przez organ dowodów potwierdzających istnienie naruszenia umożliwia właściwe sformułowanie treści kierowanego do posiadacza odpadów wezwania do zaniechania naruszeń”.

<sup>11</sup> Wprawdzie wezwanie jest niezaskarżalną czynnością, niemniej jednak może być kwestionowane w odwołaniu od decyzji kończącej sprawę.

<sup>12</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 września 2011 r....

<sup>13</sup> Wykonanie wezwania po terminie nie powinno stanowić podstawy do cofnięcia zezwolenia, gdyż usunięcie nieprawidłowości czyni bezprzedmiotowym dalsze postępowanie.

<sup>14</sup> O zasadzie aktualności zob.: J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 63; M. Krawczyk, *Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego*, Kraków 2013, s. 125.

<sup>15</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/Gl 1041/08, niepubl.

<sup>16</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 maja 2014 r.

<sup>17</sup> Zaskakuje więc fakt, że zgodnie z art. 47 ust. 4 ustawy nieostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia właściwy organ może nadać rygor natychmiastowej wykonalności, uwzględniając po-

wodawca nie dopuścił uznaniowości. W konsekwencji w przypadku choćby częściowego niewykonania wezwania organ zobligowany jest cofnąć w całości zezwolenie<sup>18</sup>.

Z ustawy można wyprowadzić cztery skutki ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia<sup>19</sup>. Po pierwsze, jeżeli posiadacz nie zaprzestał działalności, to wypełni znamiona deliktu administracyjnego stypizowanego w art. 194 ust. 1 pkt 4 u.o.<sup>20</sup> Po drugie, w okresie następnych dwóch lat po uzyskaniu przymiotu ostateczności decyzji jej adresat nie może uzyskać nowego zezwolenia (art. 47 ust. 7 u.o.). Po trzecie, posiadacz odpadów jest obowiązany do zakończenia działalności objętej zezwoleniem (art. 47 ust. 3 u.o.). Po czwarte, musi usunąć na własny koszt odpady oraz skutki tej działalności (art. 47 ust. 5 u.o.)<sup>21</sup>. Każdy z tych obowiązków powstaje z mocy prawa. Nie ma więc potrzeby wydawania odrębnej decyzji, np. nakazującej posiadaczowi usunięcie odpadów, ponieważ ten obowiązek *ex lege* wiąże posiadacza i podlega wykonaniu w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej jako u.p.e.a.)<sup>22</sup>. Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji dla obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku. W przypadku cofnięcia zezwolenia na gromadzenie odpadów takim organem jest organ, który cofnął zezwolenie (art. 41 ust. 3 w zw. z art. 47 u.o.)<sup>23</sup>. Innymi słowy, jeżeli wynikający z mocy prawa obowiązek usunięcia odpadów jest konsekwencją cofnięcia zezwolenia na zbieranie odpadów, nie ma podstaw prawnych do wszczęcia odrębnego postępowania w przedmiocie wydania nowej decyzji o usunięciu odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Nie ma potrzeby dublowania obowiązku, który już wynika z mocy samego prawa i nadaje się do przymusowego wykonania w trybie egzekucji. Notabene – ustawodawca przewidział normę kolizyjną w art. 26 ust. 2 *in fine* u.o. Zgodnie z jej treścią odrębnej decyzji nakazującej usunięcie odpadów nie wydaje się, jeżeli obowiązek ich usunięcia wynika z cofnięcia zezwole-

---

trzebę bezpiecznego dla środowiska zakończenia działalności. W orzecznictwie zauważono, że cytowany przepis przyznaje organowi uprawnienie w ramach uznania administracyjnego. Zastosowanie konstrukcji uznania nie oznacza dowolności podjętego rozstrzygnięcia, gdyż wydanie decyzji musi być poprzedzone wyjaśnieniem wszystkich istotnych okoliczności sprawy; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2016 r. ...

<sup>18</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia z dnia 19 maja 2014 r....

<sup>19</sup> Zob. W. Radecki, *op. cit.*, s. 265.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1966 r. Nr 24 poz. 151. Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2014 r., II OW 134/13, niepubl.

<sup>23</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2014 r....

nia na gromadzenie odpadów. Nie ma więc kolizji pomiędzy procedurami określonymi w art. 26 i art. 47 u.o.

Powyższa teza dotyczy odpadów, które zostały zgromadzone przed cofnięciem zezwolenia. Nie jest jednak jasne, co w sytuacji, jeżeli po wydaniu decyzji z art. 47 u.o. ten sam podmiot wciąż zbiera „nowe” odpady. Czy w takiej sytuacji wobec odpadów zebranych przed cofnięciem zezwolenia należy prowadzić egzekucję obowiązku z art. 47 u.o., natomiast wobec odpadów gromadzonych po takiej decyzji należy wszcząć odrębne postępowanie na podstawie art. 26 u.o.? Odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być negatywna. Konsekwencją ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia jest przecież obowiązek zakończenia działalności związanej ze zbieraniem lub przetwarzaniem odpadów (art. 47 ust. 3 u.o.). Ten obowiązek bezpośrednio wynika z ustawy, przy czym nie chodzi tutaj tylko o formalne zakończenie tej działalności, lecz także faktyczne zaprzestanie gromadzenia odpadów. W takiej sytuacji adresat decyzji o cofnięciu zezwolenia z mocy prawa jest obowiązany usunąć odpady bez względu na fakt, kiedy one powstały. A zatem reguły egzekucji obowiązku wynikającego z ustawy są takie same dla działalności prowadzonej przez posiadacza zarówno przed, jak i po cofnięciu zezwolenia.

## Zapobieganie szkodom w środowisku

W drugiej kolejności należy zauważyć, że w przypadku niezgodnego z prawem składowania odpadów w grę może wchodzić postępowanie w trybie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (dalej: ustawa szkodowa)<sup>24</sup>. Przepis art. 3 tej ustawy zawiera zamknięty katalog działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy szkodowej do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku z zakresu gospodarki odpadami zalicza się zbieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia, a także działalność wymagającą uzyskania wpisu do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. a i b u.o.<sup>25</sup> W myśl art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej organ ochrony środowiska jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Na skutek uzasadnionego zgłoszenia organ na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy szkodowej musi wszcząć postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2. Natomiast w przypadkach, o których mowa w art. 16, podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze. Jednakże przepis z art. 24a

<sup>24</sup> T.j. Dz.U z 2014 r., poz. 1789.

<sup>25</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2015 r., II OSK 2847/13, niepubl.

ust. 1 stanowi, że organ ochrony środowiska zawiesza takie postępowanie do czasu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Hipoteza tego przepisu odnosi się zarówno do obowiązku uprzątnięcia odpadów, który wynika *ex lege* z art. 47 ust. 5 u.o. lub z decyzji podjętej w trybie art. 24 u.o.<sup>26</sup> Mechanizm z art. 24a ustawy szkodowej nie oznacza jednak bezprzedmiotowości postępowania w sprawie wystąpienia zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Przeciwnie, w przypadku zasadności zgłoszenia organ ochrony środowiska powinien wszcząć postępowanie w tym przedmiocie, a następnie je zawiesić do czasu usunięcia odpadów<sup>27</sup>. Z jednej strony wydaje się, że taka regulacja może naruszyć cele gospodarki odpadami. Z drugiej zaś strony w ten sposób ustawodawca w istocie wykluczył spory kompetencyjne pomiędzy organami właściwymi w sprawach wystąpienia zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku (art. 24 ustawy szkodowej) oraz w przedmiocie usunięcia odpadów (art. 26 lub 47 ust. 5 u.o.).

### **Ograniczenie oddziaływania na środowisko lub przywrócenie środowiska do stanu właściwego**

W trzeciej kolejności warto odnotować, że przypadku innych zdarzeń niż stwarzające ryzyko szkody w środowisku zastosowanie może znaleźć art. 362 ustawy – Prawo ochrony środowiska (dalej jako p.o.ś.)<sup>28</sup>, który reguluje procedurę w przedmiocie decyzji zobowiązującej do ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Jednakże mechanizm określony w tym przepisie ma charakter subsydiarny i znajdzie zastosowanie, gdy nie służy dalej idący środek uregulowany w przepisach szczególnych<sup>29</sup>. Trzeba więc przypomnieć, że procedura związana ze stwierdzeniem negatywnego oddziaływania na środowisko została uregulowana w przepisie ogólnym wobec przepisów szczególnych określających obowiązek usunięcia odpadów. Innymi słowy, pomiędzy regulacjami z art. 362 p.o.ś., a art. 26 lub art. 47 u.o. zachodzi relacja *lex specialis derogat legi generali*<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Ustawodawca w art. 24a ustawy szkodowej *expressis verbis* nie odsyła do żadnego konkretnego przepisu, a przecież obowiązek uprzątnięcia śmieci może wynikać z mocy prawa lub z decyzji. Odmiennie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Wa 1755/16, niepubl.

<sup>27</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2015 r., II SA/Gd 77/15, niepubl.

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519.

<sup>29</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, niepubl.

<sup>30</sup> Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2010 r....

## Zakaz składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym

W końcu należy szerzej omówić procedurę zmierzającą do wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów. Przepis art. 26 ust. 1 u.o. nakazuje posiadaczowi odpadów ich niezwłoczne usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Posiadacz jest obowiązany spełnić ten obowiązek, nawet bez odrębnego wezwania<sup>31</sup>. Zaniechanie w tym zakresie będzie skutkowało wszczęciem postępowania w przedmiocie wydania decyzji sankcyjnej. Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.o. wójt (burmistrz lub prezydent), a w przypadkach określonych w art. 26 ust. 3 regionalny dyrektor ochrony środowiska, nakaze posiadaczowi usunąć odpady z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Warto przy tym zauważyć, że art. 3 ust. 1 pkt 19 *in perincipio* u.o. przez posiadacza odpadów nakazuje rozumieć wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą w posiadaniu odpadów. A zatem w pierwszej kolejności organ powinien ustalić wytwórcę odpadów. Jeżeli okaże się to niemożliwe, wówczas należy zastosować domniemanie prawne przewidziane w drugiej części definicji legalnej posiadacza odpadów<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>. *Ratio legis* tej konstrukcji wyraża się w celu, jakim jest ochrona środowiska. Istotą domniemanie prawnego jest uniknięcie problemu wynikającego z sytuacji, gdy nie sposób ustalić wytwórcy odpadów<sup>34</sup>. Z woli ustawodawcy opisane domniemanie zastępuje dowód z faktu i wiąże organ do czasu, gdy władający udowodni, że kto inny gromadził odpady. Domniemanie z art. 3 ust. 1 pkt 19 *in fine* u.o. ma zatem charakter wzruszalny i zmienia reguły rozkładu ciężaru dowodu. Innymi słowy, właściciel nieruchomości może się zwolnić z odpowiedzialności tylko w jeden sposób – udowadniając, że stan faktyczny jest inny niż opisany w domniemaniu prawnym. Obalenie domniemanie może nastąpić za pomocą wszystkich środków dowodowych, w szczególności poprzez prawomocny wyrok skazujący za czyn z art. 183 k.k. Nie wystarczy zaś samo oświadczenie właściciela, gdyż musi on na podstawie

<sup>31</sup> W. Radecki, *op. cit.*, s. 169.

<sup>32</sup> P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 264.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 1611/16, niepubl.

konkretnych dowodów wykazać ponad wszelką wątpliwość, że odpadem w rzeczywistości włada inny podmiot<sup>35</sup>.

Nakaz usunięcia odpadów stwierdzony ostateczną decyzją jako obowiązek o charakterze niepieniężnym może być podstawą egzekucji w administracji, w której można stosować grzywnę lub wykonanie zastępcze. Kierując się ogólnymi dyrektywami postępowania egzekucyjnego, w pierwszej kolejności powinny być stosowane środki egzekucyjne mniej dotkliwe, jeżeli tylko mogą one doprowadzić do pożądanego skutku. A zatem należy zacząć od grzywny. Dopiero w drugiej kolejności, o ile grzywna nie skłoniła zobowiązanego do wykonania obowiązku, organ powinien zastosować wykonanie zastępcze, co jednak prowadzi do znacznego obciążenia budżetu gminnego<sup>36</sup>.

## Uwagi końcowe

Z powyższych rozważań jasno wynika, że postępowania w przedmiocie niezgodnych z prawem składowisk odpadów mają wielopostaciowy wymiar. Niemniej jednak, pomimo wszelkich niedoskonałości regulacji prawnych, można wyprowadzić w tym zakresie pewne reguły kolizyjne. Po pierwsze, jeżeli obowiązek usunięcia odpadów jest konsekwencją decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, brak jest podstaw, aby wydać odrębną decyzję nakazującą uprzątnięcie odpadów. Po drugie, w przypadku zasadności zawiadomienia chociażby o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku należy wszcząć postępowanie w tym zakresie, a następnie zawiesić je do czasu usunięcia odpadów. Po trzecie, przepisy art. 26 i art. 47 u.o. są regulacjami szczególnymi wobec art. 362 p.o.ś., co wyklucza kolizję pomiędzy tymi procedurami. W końcu należy postulować zmianę przepisów dotyczących finansowania wykonania zastępczego w zakresie usunięcia odpadów, tak aby zapewnić realizację tego obowiązku.

## Bibliografia

### Akty prawne

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r., Dz.Urz. UE L Nr 376, 27.12.2006 r.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 1966 r. Nr 24, poz. 151.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

<sup>35</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Gd 692/13, niepubl.

<sup>36</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2016 r., II SA/Kr 157/16, niepubl.

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519.  
Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, t.j. Dz.U z 2014 r., poz. 1789.  
Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1987.

### **Orzecznictwo**

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2010 r. II OW 24/10, niepubl.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, niepubl.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2013 r., II GSK 971/12, niepubl.  
Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2014 r., II OW 134/13, niepubl.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2015 r., II OSK 2847/13, niepubl.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r., II OSK 2771/15, niepubl.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2016 r., II GSK 2561/14, niepubl.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2016 r., II OSK 1911/16, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2009 r., II SA/GI 1041/08, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 września 2011 r., II SA/Łd 774/11, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Gd 692/13, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 maja 2014 r., III SA/GI 1521/13, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2015 r., II SA/Gd 77/15, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2016 r., II SA/Kr 157/16, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2016 r., IV SA/Wa 1755/16, niepubl.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 1611/16, niepubl.

### **Opracowania**

- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.  
Krawczyk M., *Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego*, Kraków 2013.  
Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016.  
Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

## THE MULTIFORM CHARACTER OF PROCEEDINGS RELATED TO ILLEGAL WASTE STORAGE

**Abstract:** Recently, the problem of sites where waste is illegally stored has gained particular importance. In connection with this, the existing multiplicity of legal regulations often provokes disputes over the relevant competence held by individual administrative bodies. That is why the aim of this publication is to put forward rules with respect to the conflict of law regime.

**Keywords:** ILLEGAL LANDFILLS, ENVIRONMENTAL HARM, DISPUTES OVER COMPETENCE, CONFLICT OF LAW REGIME