

Mateusz Jakubiszyn

ORCID: 0009-0001-7564-2011

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.48.6>

Prawna natura obowiązku osiągnięcia poziomów przetwarzania odpadów komunalnych — na przykładzie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

JEL Classification

Słowa kluczowe: poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, utrzymanie czystości i porządku w gminie, zadanie własne gminy, administracyjna kara pieniężna

Key words: levels of preparation for reuse and recycling of municipal waste, maintenance of cleanliness and order in the municipality, own task of the municipality, administrative fine

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych znamion (cech) prawnych obowiązku osiągnięcia poziomów przetwarzania odpadów komunalnych (poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz poziomów składowania) jako zadania własnego gminy zawierającego się w obowiązku utrzymania czystości i porządku w gminie. W artykule wyeksponowane zostały następujące znamiona (cechy): charakter przedmiotowego obowiązku, jego zakres przedmiotowy oraz adresaci, względem których ustawodawca wymaga osiągnięcia poziomów przetwarzania odpadów komunalnych. Wskazane zostały również odpowiedzialność administracyjna oraz sankcje administracyjne nakładane przez odpowiednie organy wskutek nieosiągnięcia poziomów przetwarzania odpadów komunalnych przez podmioty do tego zobowiązane. Przybliżona została także tematyka związana z wyjaśnieniem samego pojęcia poziomów przetwarzania odpadów komunalnych wraz z ich wartościami liczbowymi przewidzianymi na poszczególne lata kalendarzowe, jak również wskazane zostały problemy uniemożliwiające ich osiągnięcie przez gminy. W opracowaniu została również poruszona kwestia odnosząca się do założenia, że osiągnięcie poziomów przetwarzania odpadów komunalnych, zwłaszcza zaś przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, jest problemem, który aktualnie stanowi wyzwanie dla gospodarki odpadami w Polsce.

Legal nature of the obligation to achieve levels of municipal waste processing — using the example of the Law on Maintaining Cleanliness and Order in Municipalities

Abstract: The purpose of the article is to present the basic legal characteristics (features) of the obligation to achieve levels of municipal waste processing (levels of preparation for reuse and recycling of municipal waste and levels of landfilling) as the municipality's own task contained in the obligation to maintain cleanliness and order in the municipality. The following features (characteristics) are highlighted in the article: the nature of the obligation in question, its material scope and addressees in relation to whom the legislator requires the achievement of municipal waste processing levels. Administrative responsibility and administrative sanctions imposed by relevant authorities as a result of failure to achieve the municipal waste processing levels by entities obliged to do so are also indicated. The paper also focuses on the concept of municipal waste processing levels and their numerical values for individual calendar years, as well as on problems that prevent municipalities from achieving them. The study also addresses the assumption that achieving municipal waste processing levels, in particular preparation for re-use and recycling of municipal waste, is a problem that currently poses a challenge for waste management in Poland.

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie podstawowych znamion (cech) prawnych zobowiązania przedstawionego w tytule opracowania, a nałożonego przez ustawodawcę na podstawową jednostkę samorządu terytorialnego — gminę — jak również na podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości (przedsiębiorców i gminne jednostki organizacyjne). Rozważania oparte na dostępnym materiale źródłowym korespondują z tematyką charakteru zadania publicznego w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, wiążą się z zagadnieniem osiągania wartości liczbowych poziomów przetwarzania odpadów komunalnych, a także uwzględniają ewentualne, negatywne konsekwencje w postaci administracyjnych kar pieniężnych, które obecnie w praktyce zaczynają być coraz częściej stosowane z uwagi na brak urzeczywistnienia ustawowych wskaźników. W opracowaniu poruszone zostały również zagadnienia związane między innymi z przebiegiem postępowania w sprawie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za niewykonanie ustawowego obowiązku czy trudnościami ograniczającymi możliwość osiągnięcia wymaganych prawem poziomów przetwarzania odpadów komunalnych, zwłaszcza w odniesieniu do poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu¹. Domknięciem całości przemyśleń nad podjętym tematem jest wskazanie źródeł problemu

¹ B. Leśniewski, *Kary za zbyt niski poziom recyklingu: sądny rok 2025*, „Przegląd Komunalny. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” 2023, nr 1, s. 6, gdzie M. Chełkowski, ekspert Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie: „Gminy, które dziś ledwo mieszczą się w zakładanym przez ustawodawcę pułapie 25%, pozostają w mojej ocenie praktycznie bez szans na osiągnięcie 55% w 2025 roku. Szacuję, że średnio w skali kraju do osiągnięcia tego wyniku brakować nam będzie 10–15%”.

związanego z osiągnięciem poziomów przetwarzania odpadów komunalnych. Źródła te oddziałują w sposób bezpośredni oraz pośredni, przez co znacznie utrudniają perspektywę wykonalności obowiązku osiągnięcia poziomów przetwarzania odpadów komunalnych. W przeprowadzonej analizie wykorzystano dostępny materiał źródłowy opierający się na aktach prawnych, orzecznictwie, literaturze przedmiotu oraz pozostałych źródłach, w tym źródłach internetowych.

Utrzymanie czystości i porządku jako obowiązkowe zadanie własne gminy

Aby płynnie przejść do analizy głównego zagadnienia, należy pokrótce przedstawić obowiązek utrzymania czystości i porządku jako ustawowe zadanie własne gminy związane z ochroną środowiska². Zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone składają się na zadania publiczne, które są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z treścią przepisów art. 166 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej³. Jak wskazuje się w doktrynie, pojęcie zadania publicznego pojawia się nie tylko w znaczeniu potocznym, ale przede wszystkim w języku prawniczym, a także w aktach prawnych⁴. Według J. Wyporskiej-Frankiewicz zadanie publiczne polega na wykonywaniu działań, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb danej społeczności czy wspólnot lokalnych. Autorka podkreśla jednocześnie, że jednostki samorządu terytorialnego realizują te zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁵. W piśmiennictwie podkreśla się również, że:

[...] od administracji publicznej, zwłaszcza samorządu terytorialnego, wymaga się nie tylko realizacji wąsko pojmowanego zakresu zadań publicznych, ale szerszej aktywności. Aktywności, która poprzez tzw. interwencje ekonomiczne tworzyłaby warunki rozwoju wszystkim jednostkom funkcjonującym w terenie i — co najważniejsze — włączyłaby je do zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb społecznych⁶.

Uzyskawszy zatem stosowne wyjaśnienie pojęcia zadania publicznego, można sukcesywnie przejść do przedstawienia utrzymania czystości i porządku jako zadania własnego gminy. Ustawa o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) w art. 7 ust. 1 pkt 3 pośród zadań własnych gminy wymienia między innymi utrzymanie

² A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska*, [w:] A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, LEX.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 184.

⁵ *Ibidem*, s. 184–185.

⁶ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej. Uwarunkowania kształtu współczesnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 23.

czystości i porządku (jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty)⁷. Doprecyzowując, że zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mają charakter fakultatywny lub obligatoryjny⁸, należy podkreślić, że na ten drugi wskazuje niewątpliwie przepis art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹ (dalej: u.c.p.g.) w zw. z art. 7 ust. 2 u.s.g., którego literalne brzmienie stanowi, że: „Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”. W przepisie art. 3 ust. 2 wymieniono katalog przykładowych zadań składających się na niniejszy obowiązek (jest to katalog otwarty, o czym zwłaszcza świadczy zwrot: „w szczególności”). Pośród zadań związanych z gospodarowaniem odpadami wymienia się choćby zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, zapewnienie ich selektywnego zbierania oraz ich zagospodarowania zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami (to jest zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowanie ich do ponownego użycia, recykling, inne procesy odzysku czy w końcu unieszkodliwianie), a także prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych pod kątem prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, zwłaszcza w zakresie ich selektywnego zbierania. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że: „system prawa gospodarki odpadami oraz jego instytucje prawne są z uwagi na swoje funkcje jedną z najważniejszych części systemu prawa ochrony środowiska”¹⁰. Z kolei samo postępowanie z odpadami komunalnymi, jak trafnie podkreśla P. Korzeniowski, będące zagadnieniem do wypracowania odpowiedniego modelu prawnego, jest: „problemem rzeczywistym, istotnym teoretycznie i praktycznie, a przede wszystkim jest problemem aktualnym”¹¹. Co więcej, P. Korzeniowski wskazuje również na złożoność systemu zadań, który można rozpatrywać z prawniczego, ekonomicznego i ze społecznego punktu widzenia¹². Zarówno wspomniane wyżej zadania dotyczące materii odpadowej, jak i osiągnięcie ustawowych poziomów przetwarzania odpadów komunalnych należą do

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

⁸ P. Czarny, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 166.

⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.).

¹⁰ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 48.

¹¹ P. Korzeniowski, *Model prawny postępowania z odpadami komunalnymi*, [w:] *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, red. D. Szafrński, Warszawa 2014, s. 63 oraz P. Korzeniowski, *Model prawny systemu utrzymania czystości i porządku w gminach*, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, t. 1, red. A. Mednis, Wrocław 2016, s. 232.

¹² P. Korzeniowski, *Model prawny postępowania z odpadami komunalnymi...*, s. 78.

obowiązkowych zadań gminy. Warto w tym miejscu wspomnieć, że obowiązek zapewnienia przez gminę osiągnięcia odpowiednich poziomów przetwarzania odpadów komunalnych, to jest poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz poziomów składowania odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych przekazanych do składowania, można zakwalifikować jako obowiązek planistyczno-porządkowy w zakresie zapewnienia czystości i porządku, a także tworzenia niezbędnych warunków do ich utrzymania¹³. Sygnalizacyjne przybliżenie istoty i zakresu zadania własnego dotyczącego utrzymania czystości i porządku przez gminę we wspólnocie samorządowej pozwala w dalszej kolejności zbadać inny obszar poddany analizie, to jest obowiązek osiągnięcia ustawowych poziomów przetwarzania odpadów komunalnych, który będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Poziomy przetwarzania odpadów komunalnych

Zanim jednak przybliżona zostanie materia związana z poziomami przetwarzania odpadów komunalnych, należy wyjaśnić istotę następujących pojęć: odpadów komunalnych, przetwarzania, przygotowania do ponownego użycia, recyklingu oraz składowania. Niniejsze określenia (poza składowaniem) mają własną wartość normatywną uregulowaną pod postacią definicji legalnych w ustawie o odpadach (dalej: u.o.)¹⁴. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 6 i 7 u.o. odpadem jest każda substancja lub każdy przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Z kolei jako odpady komunalne należy traktować odpady, które powstały w gospodarstwach domowych, oraz odpady, które pochodzą od innych wytwórców odpadów i ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych — w szczególności będą to niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble. Odpadami komunalnymi są również odpady pochodzące ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli są one podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych. Warto podkreślić, że odpadami komunalnymi nie są odpady z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, ze zbiorników bezodpływowych, z sieci kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, z pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpady budowlane i rozbiórkowe. Co więcej, niesegregowane

¹³ M. Augustyniak., T. Moll, *Utrzymanie czystości w gminach*, [w:] M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, LEX.

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

(zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości. Z kolei poprzez przetwarzanie rozumie się procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Pod pojęciem zaś przygotowania do ponownego użycia należy rozumieć odzysk¹⁵, polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w których ramach produkty lub części produktów będące wcześniej odpadami są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22 u.o.). Recyklingiem zaś określa się odzysk, w którego ramach odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub w innych celach. Obejmuje zatem ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny)¹⁶, natomiast nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych. Składowanie zostało z kolei zakwalifikowane przez ustawodawcę w załączniku nr 2 do u.o. jako jeden z procesów unieszkodliwiania odpadów¹⁷. Warto również uzupełnić powyższe o informację, że zarówno przygotowanie do ponownego użycia, jak i recykling, a końcowo składowanie, odpadów to sposoby postępowania z odpadami składające się jednocześnie na regulowaną ustawowo hierarchię sposobów postępowania z odpadami. Powyższe sposoby postępowania z odpadami są procesami odzysku (poza składowaniem), które posiadacz odpadów obowiązany jest przedsięwziąć, w sytuacji gdy nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów.

Postępowanie z odpadami komunalnymi zostało głównie uregulowane w u.o. To właśnie w tym akcie prawnym zostały przedstawione ogólne zasady postępowania z odpadami komunalnymi. P. Korzeniowski na podstawie przepisów u.o. wyróżnił następujące zasady:

- kompleksowości;
- zapobiegania powstawaniu odpadów;
- przezorności;
- likwidacji odpadów u źródła;

¹⁵ Odzysk to: „jakiegokolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce” (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.).

¹⁶ Recykling organiczny opiera się na „obróbce tlenowej, w tym kompostowaniu, lub obróbce beztlenowej odpadów, które ulegają rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan” (art. 18 ust. 4 u.o.).

¹⁷ Unieszkodliwianie odpadów to proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30 u.o.).

- postępowania z odpadami niebezpiecznymi;
- ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami;
- zbierania i transportu odpadów;
- magazynowania odpadów;
- usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania;
- przekazywania odpadów i przenoszenia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami;
- obowiązkowego przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach¹⁸.

Pomimo uregulowania kwestii związanych z systemem gospodarki odpadami nadal istnieje problem z zapewnieniem zagospodarowania powstałych odpadów w sposób bezpieczny dla ludzi i środowiska oraz efektywny z punktu widzenia środowiskowego i gospodarczego¹⁹. Istnieje bowiem konieczność swobodnego wyważenia dobrostanu człowieka i dobrostanu środowiska, tak aby zachować odpowiednią równowagę środowiskową (również ekologiczną²⁰). Jak słusznie wskazuje M. Górski:

Ochrona zasobów środowiska może być realizowana poprzez optymalizację ich wykorzystania skutkującą zmniejszaniem ilości wytwarzanych odpadów, ale także, a może obecnie nawet przede wszystkim, poprzez zawrócenie zasobów zawartych w odpadach do ponownego wykorzystania, a tym samym oszczędność w wykorzystywaniu zasobów pierwotnych²¹.

Niniejsze stwierdzenie sprowadza się zatem do potrzeby wykorzystania powstałych odpadów w jak największy możliwy sposób, zwłaszcza zaś surowców, z których one powstały, i przywrócenia ich w nowych, przetworzonych formach i odpowiedniego przystosowania, tak aby nadawały się one do ponownego wykorzystania celem uniknięcia ich nieracjonalnego składowania. Doskonale wpisuje się to w model unijnego przedsięwzięcia — gospodarki o obiegu zamkniętym, to jest gospodarki zrównoważonej, niskoemisyjnej, zasobooszczędnej oraz konkurencyjnej, w której wartość zasobów w gospodarce istnieje tak długo, na ile pozwala ich eksploatacja, i w której wytwarzanie odpadów zostanie sprowadzone do absolutnego minimum²². Jest to:

model produkcji i konsumpcji, który polega na dzieleniu się, pożyczaniu, ponownym użyciu, naprawie, odnawianiu i recyklingu istniejących materiałów i produktów tak długo, jak to możliwe.

¹⁸ P. Korzeniowski, *Model prawny postępowania z odpadami komunalnym...*, s. 66–77.

¹⁹ M. Górski, *Kształtowanie i skuteczność władztwa administracyjnego wobec podmiotów gospodarujących odpadami*, [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020, s. 212.

²⁰ M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające. Środowisko i jego zagrożenia*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 34.

²¹ M. Górski, *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 370–371.

²² *Ibidem*, s. 371.

W ten sposób wydłuża się cykl życia produktów. W praktyce oznacza to ograniczenie odpadów do minimum²³.

Unia Europejska prowadzi w dziedzinie środowiska naturalnego politykę środowiskową, która zgodnie z treścią art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁴ przyczynia się do osiągnięcia następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. W politykę tę niewątpliwie wpisują się również rozwiązania prawne polegające na stopniowym wdrażaniu gospodarki o obiegu zamkniętym i implementowaniu na poziomie krajowym poziomów przetwarzania odpadów komunalnych, jak również nowe rozwiązania mające niebawem wejść w życie — mowa oczywiście o rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz systemie kaucyjnym, które odnoszą się do recyklingu odpadów opakowaniowych.

Przechodząc do omówienia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, jak również poziomów składowania, należałoby uprzednio je sklasyfikować w systemie norm prawa administracyjnego. Otóż z pewnością obowiązek osiągnięcia powyższych poziomów spoczywający na gminie jako adresacie tego obowiązku należy traktować jako normę materialnoprawną, gdyż przepisy art. 3b ust. 1 oraz ust. 2a u.c.p.g. wyraźnie stanowią, że: „Gminy są obowiązane osiągnąć poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych [...]” oraz: „Gminy są obowiązane nie przekraczać poziomu składowania [...]”. Jak zostało już wcześniej wspomniane, gminy zobligowane są do osiągnięcia określonych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Stanowi o tym przepis art. 3b ust. 1 u.c.p.g., który dodatkowo wskazuje określone wagowo minimalne wskaźniki poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych na poszczególne lata, co przedstawia się następująco: 2021 (20%), 2022 (25%), 2023 (35%), 2024 (45%), 2025 (55%), 2026 (56%), 2027 (57%), 2028 (58%), 2029 (59%), 2030 (60%), 2031 (61%), 2032 (62%), 2033 (63%), 2034 (64%) oraz 2035 i każdy kolejny rok (65%). Powyższe limity wskaźnikowe zostały ustanowione przez unijnego prawodawcę i implementowane do polskiego porządku prawnego na mocy przepisów dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów (art. 11 ust. 2 lit. c–e, gdzie do 2025 roku poziom będą zwiększone wagowo do co najmniej 55%, do 2030 roku do co najmniej 60%, a do 2035 roku do co najmniej

²³ *Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści*, Parlament Europejski, 24.05.2023, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20151201STO05603/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-definicja-znaczenie-i-korzysci-wideo> (dostęp: 7.03.2024).

²⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r. z późn. zm.; Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.).

65%)²⁵. W uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej powyższe wskaźniki wskazano na potrzebę wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zidentyfikowanych problemów oraz poprawy sytuacji na krajowym rynku gospodarki odpadami komunalnymi między innymi poprzez zagwarantowanie osiągnięcia ustawowo nałożonych na gminy poziomów czy obniżenie kosztów funkcjonowania i usprawnienia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi²⁶. Z kolei w art. 3b ust. 2a u.c.p.g. uregulowano obowiązek gmin polegający na nieprzekraczaniu poziomów składowania odpadów, dodatkowo określając przy tym następujące poziomy: 30% wagowo za każdy rok w latach 2025–2029, 20% wagowo za każdy rok w latach 2030–2034 oraz 10% wagowo w 2035 roku i za każdy kolejny rok. Powyższe limity wskaźnikowe również zostały ustanowione przez unijnego prawodawcę i implementowane do polskiego porządku prawnego na mocy przepisów dyrektywy 1999/31 w sprawie składowania odpadów (zmiana brzmienia w 2018 roku) — art. 5 ust. 5 i 6²⁷. W uzasadnieniu do ustawy zmieniającej u.c.p.g. w niniejszym zakresie wskazano, że dojście do docelowego poziomu składowania odpadów komunalnych określonego na rok 2035, rozłożone w czasie, pozwoli zapewnić gminom czas na stopniowe dostosowanie systemu, w tym na dokonanie niezbędnych inwestycji przyczyniających się do ograniczenia masy składowanych odpadów²⁸. W świetle typologii norm prawa administracyjnego, to jest norm materialnoprawnych, proceduralnych oraz ustrojowych, nie można jednoznacznie przyporządkować wyznaczonych ustawą poziomów przetwarzania odpadów komunalnych konkretnym normom prawa administracyjnego. W doktrynie podkreśla się, że za normy materialnoprawne uznaje się normy określające prawa i obowiązki adresatów tych norm, normami proceduralnymi określa się sposób dochodzenia praw i urzeczywistniania obowiązków, z kolei za normy ustrojowe uznaje się normy kształtujące system organizacji i funkcjonowania administracji publicznej²⁹. Na tej podstawie wydaje się, że poziomy przetwarzania odpadów komunalnych wykazują największe powiązania z normami materialnoprawnymi (osiąganie wyżej wymienionych poziomów jako obowiązek gmin oraz podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nieobjętych gminnym systemem gospodarowania odpadami). Równocześnie

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 roku w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3).

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 2361).

²⁷ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 roku w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999 r., s. 1); K. Kiczka, *Unijne uwarunkowania publicznego prawa gospodarczego*, „Studia Prawa Publicznego” 45, 2024, nr 1, s. 16.

²⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 17 listopada 2021 roku o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2151 z późn. zm.).

²⁹ W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 1–7.

konieczność wyegzekwowania wymaganych poziomów, jak również wiążąca się z tym ewentualna odpowiedzialność karnoadministracyjna wykazują cechy charakterystyczne dla norm proceduralnych, a przyporządkowanie niniejszego obowiązku gminom przez ustawodawcę również potwierdza zastosowanie norm ustrojowych. Analizując wskaźniki poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, można zauważyć tendencję wzrostową o dziesięć punktów procentowych każdego roku w latach 2021–2025. Dopiero od 2026 roku wskaźniki procentowe omawianych poziomów rosną o jeden punkt procentowy. Perspektywa czasowa, jak również stale zwiększająca się z roku na rok wysokość wymaganych prawem poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych nie są zbyt optymistyczne, a co więcej nie wydają się korzystne dla gmin czy podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do poziomów składowania, jednak w tym przypadku problem związany ze stopniowym osiąganiem poziomów składowania być może będzie dostrzegalny dopiero wraz z nadejściem roku 2025, kiedy to zmaterializuje się początek okresu wymaganej sprawozdawczości dla poziomów składowania odpadów.

Aktualnie powszechnie dostrzegalny jest problem z osiąganiem poziomów przetwarzania odpadów komunalnych w odniesieniu do poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu jako koordynator przedsięwzięcia „Gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2017–2020” w wyniku kontroli przeprowadzonych przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe w 2021 roku z ramienia Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych sporządziła końcowy dokument *Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce*³⁰. Analizowane opracowanie zostało przygotowane między innymi na podstawie przedstawionych przez 147 gmin (w dokumencie uwzględniono dane ze 123 gmin) problemów w bilansowaniu się systemu gospodarki odpadami komunalnymi wraz z ich opisem w związku z prowadzoną gospodarką odpadami komunalnymi. Zgromadzono w nim także dane dotyczące osiągniętych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Jak zostało wskazane w omawianej analizie:

Spośród kontrolowanych 123 gmin tylko 6 gmin nie zrealizowało w latach 2017–2020 dopuszczalnego/wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku. [...] 53 gminy (43,1%) osiągnęły wymagane w latach 2017–2020 poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a nieco ponad połowę stanowiły gminy, które spełniły wskaźnik dla tej frakcji tylko w wybranych latach³¹.

³⁰ Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, *Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce*, Opole 2022.

³¹ *Ibidem*, s. 19–20. Na podstawie tabeli 19 ukazującej liczbę jednostek samorządu terytorialnego spełniających dopuszczalny/wymagany poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku (%), w latach 2017–2020 dla frakcji odpadów selektywnie zbieranych, to jest

Zatem przede wszystkim można dostrzec, że w latach 2017–2020 nie było znacznych trudności w osiągnięciu wymaganych przepisami prawa poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, a niespełnienie tego wymogu występowało incydentalnie. Znamienny jest wniosek, że:

Biorąc pod uwagę dodatkowo fakt, że dynamika wzrostu tego poziomu w latach 2017–2020 była niewielka, dane wskazują, że istnieje ryzyko niezrealizowania wyznaczonych regulacjami celów recyklingowych w latach przyszłych przez te jednostki³².

Z kolei na podstawie sprawozdań marszałków województw za 2020 rok oraz informacji uzyskanych od wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska redakcja „Teraz Środowisko” ustaliła, że 831 gmin z 11 województw nie osiągnęło wymaganych prawem poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych³³, podobnie zresztą wskazuje redakcja Serwisu Samorządowego PAP³⁴. Znamiennym przykładem nieosiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych za rok 2022 jest Miasto Stołeczne Warszawa, gdzie miejscowy samorząd osiągnął poziom 22,05%, podczas gdy na rok ten przewidziana została ustawowa wartość 25%³⁵. Również dane z poprzednich lat, na które powołuje się „Rzeczpospolita”, pokazują jednoznacznie, że nadal istnieje problem z ustawowym osiąganiem przez gminy w całej Polsce poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, a co za tym idzie — nieustannym nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, opiewających na kwotę od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych, a nawet i kilkuset tysięcy złotych³⁶. Kluczowych danych dostarcza również raport opracowany przez Główny Urząd Statystyczny dotyczący ochrony

papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, wyniosła ona 53 gminy, a dla frakcji odpadów innych niż niebezpieczne oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych — 100 gmin. Z kolei w wybranych latach 2017–2020 liczba ta wyniosła odpowiednio 66 oraz 21 jednostek samorządu terytorialnego, podczas gdy stosownie tylko 4 oraz 2 gminy nie spełniły wymogu osiągnięcia obowiązującego wskaźnika poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

³² *Ibidem*, s. 20.

³³ J. Spiller, *Samorządy vs. recykling. Gminy nie podolały, więc sypią się kary pieniężne*, „Teraz Środowisko”, 27.01.2023, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/poziom-recykling-w-gminach-w-2020-r-dane-wios-kary-pieniezne-12969.html> (dostęp: 10.05.2023).

³⁴ *Sypią się kary dla gmin za nieosiągnięcie wskaźników recyklingu*, Serwis Samorządowy PAP, 14.11.2022, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/srodowisko/sypia-sie-kary-dla-gmin-za-nieosiagniecie-wskaznikow-recyklingu> (dostęp: 10.05.2023).

³⁵ *Stolica nie radzi sobie z segregacją nieczystości. Nie osiągnęła wymaganego poziomu recyklingu*, Portal Komunalny, 20.04.2023, <https://portalkomunalny.pl/stolica-nie-radzi-sobie-z-segregacja-nieczystosci-nie-osiagnela-wymaganego-poziomu-recyklingu-538002/> (dostęp: 10.05.2023).

³⁶ M. Krzos, *Samorządy płacą kary za śmieciowe limity*, „Rzeczpospolita”, 19.04.2023, <https://regiony.rp.pl/uslugi-komunalne/art38347821-samorzady-placa-kary-za-smieciowe-limity> (dostęp: 10.05.2023).

środowiska³⁷. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez GUS w Polsce w 2022 roku zebrano oraz odebrano 13,42 mln ton odpadów komunalnych, z czego 8,2 mln ton przeznaczono do odzysku (61% odpadów komunalnych wytworzonych), w tym do recyklingu przeznaczono 3,6 mln ton (27%), z kolei składowaniu poddano 5,1 mln ton odpadów komunalnych (38%).

Trudności związane z osiągnięciem poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu

Pośród przyczyn braku możliwości osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu w *Analiizie systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce* wskazała nieustający wzrost ilości wytwarzanych odpadów³⁸, nieprawidłową segregację odpadów³⁹, niski poziom i jakość selektywnego zbierania odpadów, wzrost wymagań jakościowych zbieranych surowców wtórnych — stawianych zwłaszcza przez recyklerów⁴⁰, ograniczenia technologiczne i zbyt małą liczbę instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów bądź jej brak, wzrost kosztów transportu czy wzrost kosztów obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami (wzrost minimalnego wynagrodzenia, wzrost cen energii i paliwa w wyniku wysokiej inflacji⁴¹). W branży odpadowej jako utrudnienie dla skutecznego osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wskazuje się również nierównomierny rozwój

³⁷ *Ochrona Środowiska 2023. Analiza statystyczna*, Warszawa 2023, s. 156, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2023,1,24.html> (dostęp: 7.03.2024).

³⁸ Zwłaszcza wzrost ilości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych spowodowany niewystarczającą i nieusystematyzowaną wiedzą oraz świadomością ekologiczną wśród społeczeństwa, a przez to błędną klasyfikacją odpadów prowadzącą do nieodpowiedniej segregacji.

³⁹ Problem ze stałą obecnością surowców wtórnych oraz odpadów biodegradowalnych, które wciąż, pomimo przeznaczonych do tego odpowiednich brązowych worków/pojemników, nie są wydzielane ze strumienia odpadów zmieszanych. Poddanie zmieszanych odpadów komunalnych, zawierających surowce wtórne oraz odpady biodegradowalne, przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania powoduje niestety w wyniku przetworzenia zwiększenie ilości pozostałości, które następnie składowane są na składowiskach odpadów.

⁴⁰ Na przykład huty szkła, huty metali, papiernie.

⁴¹ Zgodnie z § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 roku (Dz.U. z 2023 r. poz. 1952), od 1 stycznia 2023 roku minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 3490 zł, a minimalną stawkę godzinową ustala się w wysokości 22,80 zł (§ 2), z kolei od 1 lipca 2023 roku odpowiednio w wysokości 3600 zł (§ 3) oraz w wysokości 23,50 zł (§ 4). Na podstawie informacji sygnałnych Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w styczniu 2023 roku wyniósł 17,2%, co oznacza, że w styczniu 2023 roku ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 17,2% w porównaniu z analogicznym miesiącem ubiegłego roku, a w stosunku do grudnia 2022 roku ceny towarów i usług wzrosły o 2,4%.

instalacji komunalnych⁴². Instalacją komunalną zgodnie z brzmieniem przepisu art. 35 ust. 6 u.o. jest instalacja do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów określona na liście funkcjonujących instalacji spełniających wymagania najlepszej dostępnej techniki według przepisów Prawa ochrony środowiska⁴³. Instalacja komunalna zapewnia mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku albo zapewnia składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych. W raporcie Instytutu Ochrony Środowiska — Państwowego Instytutu Badawczego⁴⁴ jako możliwość osiągnięcia wysokich poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wskazuje się między innymi konieczność intensyfikacji recyklingu bioodpadów ze strumienia odpadów komunalnych, a ponadto wdrożenie przepisów dotyczących zarówno rozszerzonej odpowiedzialności producentów, jak i systemu kaucyjnego⁴⁵, które jak dotąd, pomimo upływu unijnych terminów implementacji, nie zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego. Ponadto wskazuje się, że osiągnięcie bardzo wysokich poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu w odniesieniu do masy opakowań z tworzyw sztucznych wydaje się całkowicie nierealne, a dla ich uzyskania konieczna będzie selektywna zbiórka całej masy odpadów z tworzyw sztucznych w ilości, która obejmuje ponad 90% masy odpadów wytwarzanych⁴⁶. W ostatnim czasie w branży odpadowej toczy się również ożywiona dyskusja na temat przepisów rozporządzenia w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych⁴⁷, zwłaszcza w kontekście osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. W interpelacji poselskiej skierowanej do ministra klimatu i środowiska posłanka Monika Wielichowska wskazała, że: „rozporządzenie MBP w kształcie przyjętym przez ministerstwo będzie miało istotny negatywny wpływ na uzyskiwane przez instalacje poziomy odzysku

⁴² B. Leśniewski, *Poziomy recyklingu: konsekwencja, ale nie tylko*, Portal Komunalny, 30.03.2023, <https://portalkomunalny.pl/poziomy-recyklingu-konsekwencja-ale-nie-tylko-537108/> (dostęp: 10.05.2023).

⁴³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 54).

⁴⁴ Instytut Ochrony Środowiska — Państwowy Instytut Badawczy, *Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce. Analiza możliwości i barier zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, pochodzących z selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a kwestie GOZ*, Warszawa 2021.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 35 i 47.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 60–61.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 roku w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 56 oraz 2524).

i recyklingu, które co roku są coraz bardziej ambitne⁴⁸. Co więcej, posłanka skierowała zapytanie:

Czy wprowadzony przez rozporządzenie MBP zakaz wytwarzania w części mechanicznej instalacji MBP, w której prowadzony jest proces biologicznego suszenia niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, frakcji surowcowych odpadów (na przykład tworzyw sztucznych) (§ 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia), jest zgodny z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i przyczyni się do osiągnięcia coraz bardziej rygorystycznych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych?

Jednakże w odpowiedzi Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁴⁹ na niniejszą interpelację próżno się doszukiwać jednoznacznego stanowiska przesądzającego o przyczynieniu się zaproponowanych rozwiązań legislacyjnych do realnego osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Administracyjne kary pieniężne za niewykonanie ustawowego obowiązku

Administracyjne kary pieniężne za niewykonanie ustawowego obowiązku są finansową konsekwencją prawną o charakterze negatywnym, która jest etapem końcowym kontroli służącej zbadaniu i ujawnieniu stanu istniejącego zestawionego ze stanem postulowanym. Administracyjne kary pieniężne są sankcjami represyjnymi oraz motywacyjnymi o charakterze pieniężnym, będącymi finalnym etapem działalności państwa służącej ujawnieniu naruszeń wymagań ustawowych i wyciągnięciu konsekwencji prawnych względem adresata normy prawnej w wyniku niezastosowania przez niego nakazu lub naruszenia zakazu. Zatem działalność państwa w tym przedmiocie nosi znamiona nadzoru charakteryzującego się podjęciem środków prewencyjnych i represyjnych, a doprecyzowując — nadzoru weryfikacyjnego względem gmin jako podmiotów samorządowych oraz bieżącego (policyjnego) względem przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, w tym przypadku związaną z branżą odpadową⁵⁰. W doktrynie wskazuje się, że administracyjne kary pieniężne są: „instytucją prawa administracyjnego, do której stosuje się administracyjnoprawne zasady prawnej odpowiedzialności,

⁴⁸ Interpelacja nr 38787 do ministra klimatu i środowiska w sprawie rozporządzenia dotyczącego mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, 2.02.2023, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CNUAZS&view=S> (dostęp: 10.05.2023).

⁴⁹ Odpowiedź Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 20 marca 2023 roku na interpelację K9INT38787 Pani Poseł Moniki Wielichowskiej dotyczącej rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 roku w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, 20.03.2023, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=38787&view=S> (dostęp: 10.05.2023).

⁵⁰ K. Kiczka, *Wybrane zagadnienia kontroli i współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014, s. 51–55.

administracyjnoprawną konstrukcję sankcji prawnej i administracyjnoprawną instytucję kary pieniężnej”⁵¹.

Zgodnie z brzmieniem art. 9z ust. 2 u.c.p.g. gmina niewykonująca obowiązku osiągnięcia za rok 2020 poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo, jak również poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości co najmniej 70% wagowo podlega karze pieniężnej obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu, o którym mowa powyżej. Z kolei w przypadku niewykonania przez gminę obowiązku osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości określonej w art. 3b ust. 1 u.c.p.g. oraz w przypadku przekroczenia wysokości poziomu składowania określonej w art. 3b ust. 2a u.c.p.g. podlega ona karze pieniężnej obliczonej odrębnie dla wymaganego poziomu przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu, ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, jak również składowania (art. 9z ust. 2a u.c.p.g.). Kary pieniężne wyliczane są na podstawie przepisów u.c.p.g. Odpowiedzialność karnoadministracyjną w odniesieniu do obowiązku osiągania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu ponoszą również przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości nieobjętych gminnym systemem gospodarowania odpadami⁵² na podstawie art. 9x ust. 2 u.c.p.g., jak również gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na podstawie art. 9y ust. 2 u.c.p.g.⁵³ Warto tutaj odnotować, że podmioty odbierające odpady komunalne od właściciela nieruchomości na podstawie zawartej z nim umowy odpowiadają solidarnie z gminami⁵⁴.

Organem nakładającym administracyjne kary pieniężne na gminy oraz gminne jednostki organizacyjne w drodze decyzji administracyjnej jest właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 9zb ust. 2 u.c.p.g.). Z kolei w przypadku przedsiębiorców administracyjną karę pieniężną nakłada w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej (art. 9zb ust. 1 u.c.p.g.). Zarówno organ wykonawczy gminy, jak i wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierzają kary na podstawie powyższych przepisów (ponadto umocowanie

⁵¹ H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjne kary pieniężne — funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 43, 2020, s. 162.

⁵² A. Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018, s. 316.

⁵³ D. Danecka, W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX, art. 3.

⁵⁴ L. Staniszweska, *Administracyjne kary pieniężne w gospodarce odpadami*, Warszawa 2023, LEX.

do tego przyznają przepisy u.s.g.⁵⁵ oraz ustawy o inspekcji ochrony środowiska⁵⁶). Sytuacja gmin⁵⁷, gminnych jednostek organizacyjnych oraz przedsiębiorców odbierających odpady komunalne wydaje się zatem zbliżona, tym bardziej że w przypadku nałożenia kary pieniężnej są oni zobowiązani do jej uiszczenia w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (art. 9zd ust. 1 u.c.p.g.)⁵⁸. Jednakże w przypadku gmin na gruncie u.c.p.g. wydaje się ona bardziej uprzywilejowana, chociażby z tego względu, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma możliwość zawieszenia⁵⁹, w drodze decyzji, zapłaty kar finansowych nałożonych na gminy (na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta złożony przed upływem terminu, w którym kara pieniężna ma być uiszczona — art. 9ze ust. 1 u.c.p.g.), a nawet umorzenia zapłaty przedmiotowej kary. W odniesieniu zaś do przedsiębiorców czy gminnych jednostek organizacyjnych i ewentualnej możliwości zawieszenia zapłaty nałożonej kary lub jej umorzenia przepisy u.c.p.g. nie stanowią *expressis verbis*, jakoby zawieszenie dotyczyło tych podmiotów odbierających odpady komunalne. Kwestię tę rozwiązał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów podjętej 9 czerwca 2022 roku⁶⁰. Zdaniem sądu:

Do postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w przepisach Rozdziału 4d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz.U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.), stosuje się art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

Tak więc zgodnie z brzmieniem art. 189f § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶¹ (dalej: k.p.a.) organ administracji publicznej w drodze decyzji odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli spełnione zostały wymienione w przepisie przesłanki. Natomiast na podstawie art. 189f § 2 i 3 k.p.a. organ administracji publicznej w drodze postanowienia może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia odpowiednich dowodów, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna

⁵⁵ Art. 30 ust. 1 u.s.g.

⁵⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 824 z późn. zm.).

⁵⁷ Odpowiedzialności i karom pieniężnym podlega również związek międzygminny na podstawie art. 9z ust. 5 u.c.p.g.

⁵⁸ Na podstawie art. 9zd ust. 2 u.c.p.g. środki finansowe uzyskane z tytułu kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nieobjętych gminnym systemem gospodarowania odpadami stanowią dochód gminy.

⁵⁹ Art. 9zb ust. 3 u.c.p.g..

⁶⁰ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2022 roku, sygn. III OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, z. 5, s. 63.

⁶¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

kara pieniężna, a jeżeli owe dowody zostały przedstawione, wówczas organ odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu. Zatem przepis art. 189f k.p.a. będzie uzupełnieniem regulacji przepisów rozdziału 4d u.c.p.g. o przesłanki odstąpienia od administracyjnej kary pieniężnej. Wojewódzkie sądy administracyjne w swoim dotychczasowym orzecznictwie chętnie przytaczały treść uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2022 roku⁶². W przywołanych orzeczeniach sądy uchylały decyzje organów pierwszej i drugiej instancji nakładające administracyjne kary pieniężne za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, a w ich uzasadnieniu wskazywały na brak rozważenia przez organy możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnych kar pieniężnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie:

niezbadanie przez organy obu instancji możliwości zastosowania instytucji odstąpienia (art. 189f k.p.a.) od nałożenia kary administracyjnej z art. 9x ust. 2 pkt 1 ustawy, stanowiące wynik błędnej wykładni jej przepisów, doprowadziło w konsekwencji do naruszenia prawa, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Organy nie dokonały bowiem żadnych ustaleń w zakresie zaistnienia ewentualnych przesłanek do zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej.

Wnioski

Całość przeprowadzonych powyżej rozważań dotyczących prawnej natury obowiązku osiągnięcia poziomów przetwarzania odpadów komunalnych (poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz poziomów składowania) pozwala stwierdzić, że ustawodawca uregulował omawiany obowiązek, nadając mu normę o charakterze generalnym. Adresatami niniejszego obowiązku są bowiem gminy, jako że ustawodawca wyraźnie przesądził, iż to podstawowe jednostki samorządu terytorialnego będą zobowiązane do osiągnięcia rocznych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, jak również nieprzekraczania określonych ustawowo maksymalnych limitów poziomów składowania. Warto podkreślić, że poziomy te określone zostały przez ustawodawcę liczbowo wraz z procentami. Ciążąca na gminach z tego tytułu odpowiedzialność administracyjna generuje wówczas konieczność nałożenia sankcji administracyjnych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w postaci administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie niniejszego ustawowego obowiązku. Co więcej, administracyjne kary pieniężne, dopełniające całości funkcjonującego gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi,

⁶² Na przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 września 2022 roku, II SA/Bd 690/22, LEX nr 3430001; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 października 2022 roku, II SA/Wr 375/22, LEX nr 3434905; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 października 2022 roku, II SA/Sz 709/22, LEX nr 3439708; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 marca 2023 roku, II SA/Rz 1259/22, LEX nr 3519887.

nakładane są również przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast na podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości (przedsiębiorcy oraz gminne jednostki organizacyjne) także za nieprzestrzeganie ustawowego obowiązku osiągania poziomów przetwarzania odpadów komunalnych. Przedmiotem kontroli organów nakładających sankcje jest sprawdzenie, czy kontrolowane podmioty osiągnęły w danym roku minimalny poziom przetwarzania odpadów komunalnych przewidziany w u.c.p.g.

Ponadto przeprowadzone rozważania wskazują jednoznacznie, że aktualnie istnieje problem nieosiągnięcia ustawowych poziomów przetwarzania odpadów komunalnych, zwłaszcza zaś poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Problem ten stanowi wyzwanie dla gospodarki odpadami w Polsce⁶³. Brak prawidłowej i skutecznej selektywnej zbiórki odpadów u źródła, to jest w większości u mieszkańców gospodarstw domowych, liczne wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisów stanowiących przez prawodawcę, jak również brak skutecznych legislacyjnych środków zaradczych w tym kierunku uniemożliwiają osiągnięcie corocznie rosnących poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Dlatego też, aby sprostać wymogom prawodawcy unijnego w odniesieniu do poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, należy *de lege ferenda* poprawić i wzmocnić, zarówno na szczeblu samorządowym, jak i rządowym, wiedzę i świadomość ekologiczną odnośnie do prawidłowej segregacji odpadów pośród mieszkańców (choćby poprzez liczne kampanie środowiskowe), zwiększyć finansowanie instalacji komunalnych w celu ich modernizacji oraz rozbudowy (co potwierdza treść obecnie obowiązującego Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 będącego załącznikiem do uchwały nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 roku w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028⁶⁴), jak również poczynić zmiany prawne dające możliwość szybszego i efektywnego przeprowadzania recyklingu, a tym samym pozwalającego na osiągnięcie minimalnych ustawowych wskaźników poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Szybkie, sprawne i efektywne wdrożenie skutecznych rozwiązań pozwoliłoby ponadto uniknąć sytuacji związanej z przekraczaniem ustawowych wysokości poziomów składowania odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych przekazanych do składowania, sytuacji, która niebawem, to jest w roku 2025, może się ziścić.

⁶³ A. Albin, *Diagnoza problemów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce z jednoczesnym wskazaniem kierunków działań i zmian regulacji prawnych w analizowanym obszarze*, „Przegląd Prawa i Administracji” 127, 2021, s. 255–257.

⁶⁴ M.P. z 2023 r. poz. 702.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 824 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 54).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 roku w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 56 oraz 2524).
- Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 roku w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. z 2023 r. poz. 702).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r. z późn. zm.; Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 roku w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. UE L 182 z 16.07.1999 r., s. 1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 roku w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3).

Orzecznictwo

- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2022 roku, II OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, z. 5, s. 63.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 września 2022 roku, II SA/Bd 690/22, LEX nr 3430001.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 października 2022 roku, II SA/Wr 375/22, LEX nr 3434905.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 października 2022 roku, II SA/Sz 709/22, LEX nr 3439708.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 marca 2023 roku, II SA/Rz 1259/22, LEX nr 3519887.

Literatura

- Albin A., *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018.
- Albin A., *Diagnoza problemów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce z jednoczesnym wskazaniem kierunków działań i zmian regulacji prawnych w analizowanym obszarze*, „Przegląd Prawa i Administracji” 127, 2021, s. 245–259.
- Augustyniak M., Moll T., *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego z zakresu ochrony środowiska*, [w:] A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, LEX.

- Czarny P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 166.
- Danecka D., Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX, art. 3.
- Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.
- Górski M., *Kształtowanie i skuteczność władztwa administracyjnego wobec podmiotów gospodujących odpadami*, [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020, s. 212–223.
- Górski M., *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 365–372.
- Górski M., *Zagadnienia wprowadzające. Środowisko i jego zagrożenia*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 27–43.
- Instytut Ochrony Środowiska — Państwowy Instytut Badawczy, *Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce. Analiza możliwości i barier zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, pochodzących z selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a kwestie GOZ*, Warszawa 2021.
- Kiczka K., *Wybrane zagadnienia kontroli i współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014, s. 47–62.
- Kiczka K., *Unijne uwarunkowania publicznego prawa gospodarczego*, „Studia Prawa Publicznego” 45, 2024, nr 1, s. 9–36.
- Kisiłowska H., Zieliński G., *Administracyjne kary pieniężne — funkcja prewencyjna i represyjna*, „Prawo w Działaniu” 43, 2020, s. 160–171.
- Korzeniowski P., *Model prawny postępowania z odpadami komunalnymi*, [w:] *Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, red. D. Szafrński, Warszawa 2014, s. 63–85.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu utrzymania czystości i porządku w gminach*, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, t. 1, red. A. Mednis, Wrocław 2016, s. 231–242.
- Leśniewski B., *Kary za zbyt niski poziom recyklingu: sądny rok 2025*, „Przegląd Komunalny. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” 2023, nr 1, s. 6–8.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej. Uwarunkowania kształtu współczesnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 17–35.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, *Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce*, Opole 2022.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne w gospodarce odpadami*, Warszawa 2023, LEX.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.

Źródła internetowe

- Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści*, Parlament Europejski, 24.05.2023, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20151201STO05603/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-definicja-znaczenie-i-korzysci-wideo>.
- Interpelacja nr 38787 do ministra klimatu i środowiska w sprawie rozporządzenia dotyczącego mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, 2.02.2023, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CNUAZS&view=S>.

- Krzos M., *Samorzędy płacą kary za śmieciowe limity*, „Rzeczpospolita”, 19.04.2023, [https://regionalny\(rp.pl\)/uslugi-komunalne/art38347821-samorzady-placa-kary-za-smieciowe-limity](https://regionalny(rp.pl)/uslugi-komunalne/art38347821-samorzady-placa-kary-za-smieciowe-limity).
- Leśniewski B., *Poziomy recyklingu: konsekwencja, ale nie tylko*, Portal Komunalny, 30.03.2023, <https://portalkomunalny.pl/poziomy-recyklingu-konsekwencja-ale-nie-tylko-537108/>.
- Ochrona Środowiska 2023, Analiza statystyczna*, Warszawa 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2023,1,24.html>.
- Odpowiedź Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 20 marca 2023 roku na interpelację K9INT38787 Pani Poseł Moniki Wielichowskiej dotyczącej rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 roku w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, 20.03.2023, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=38787&view=S>.
- Spiller J., *Samorzędy vs. recykling. Gminy nie podolały, więc sypią się kary pieniężne*, „Teraz Środowisko”, 27.01.2023, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/poziom-recykling-w-gminach-w-2020-r-dane-wios-kary-pieniezne-12969.html>.
- Stolica nie radzi sobie z segregacją nieczystości. Nie osiągnęła wymaganego poziomu recyklingu*, Portal Komunalny, 20.04.2023, <https://portalkomunalny.pl/stolica-nie-radzi-sobie-z-segregacja-nieczystosci-nie-osiagnela-wymaganego-poziomu-recyklingu-538002/>.
- Sypią się kary dla gmin za nieosiągnięcie wskaźników recyklingu*, Serwis Samorządowy PAP, 14.11.2022, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/srodowisko/sypia-sie-kary-dla-gmin-za-nieosiagniecie-wskaznikow-recyklingu>.