

ANNA BARCZAK
Uniwersytet Szczeciński
anna.barczak@usz.edu.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7412-719X>

PRAWNY SYSTEM GOSPODARKI ODPADAMI W LASACH PAŃSTWOWYCH W POLSCE

LEGAL SYSTEM OF WASTE MANAGEMENT IN STATE FORESTS IN POLAND

Abstract. The aim of this study is to characterize waste management as seen in examples of municipal waste that is generated in national forests. This objective is closely accompanied by the research problem worded as follows: Does the legal system of waste management have a separate character? What is criminal liability for dropping municipal waste in forests like? Are the values of prohibition of littering in forests, recognized by the legislator, shared in community life and in culture? The achievement of the research goal and the solving of the scientific problem served to formulate a research hypothesis that attempts to seal the municipal waste collection system do not suffice to eliminate “illegal dump sites” in forests. Three methods of investigating law are employed to achieve these scholarly effects, that is the method of analysis of the law in force and the methods of axiological and sociological investigation of law.

Keywords: environmental protection; forests; municipal waste management; criminal liability.

WPROWADZENIE

Polskie przepisy prawne zawierają regulacje przywiązujące dużą wagę do dbałości o środowisko i jego elementy, a także do utrzymania ich w dobrym stanie. Współczesnym wyzwaniem dla władzy publicznej oraz wszystkich podmiotów jej podlegających jest gospodarka odpadami, zwłaszcza odpadami komunalnymi. Obecnie zmierza się do realizacji gospodarki niskoodpadowej (tzw. gospodarki o obiegu zamkniętym), a kryteria środowiskowe stanowią kluczowy cel w działaniach podejmowanych w tym obszarze.

Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, obowiązujący od 2012 r.¹ i nadal ewoluujący², wprowadził jednolity system segregowania odpadów³. Jednym z jego celów jest likwidacja „dzikich wysypisk śmieci”. Do tej pory zamierzenie to nie zostało w pełni osiągnięte. Przykładem jest gospodarka odpadami na terenach lasów państwowych, zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP)⁴. Dane statystyczne wykazują, że koszty usuwania „dzikich wysypisk” ponoszone przez PGL LP rosną od dekady: w 2010 r. wydano około 10 mln zł a w 2020 r. – prawie 20 mln zł⁵. Są województwa, w których osiągnięto istotny spadek liczby wysypisk (wielkopolskie, świętokrzyskie) oraz takie, w których liczba ta od lat utrzymuje się na niskim poziomie (warmińsko-mazurskie, lubuskie) a także takie, w których liczba wysypisk jest wciąż wysoka (śląskie, małopolskie, opolskie)⁶.

Sterowanie strumieniem odpadów komunalnych z terenów leśnych jest trudniejsze od gospodarowania odpadami pochodzącymi z innych obszarów z uwagi na to, że uczestniczą w nim miliony ludzi. Dominuje ludność miejska, dla której las jest miejscem do wypoczynku i rekreacji. Są to głównie tereny odosobnione, gdzie ustalenie wytwórcy odpadów jest problematyczne. Ponadto należy pamiętać o ogromnym znaczeniu lasu (m.in. dla klimatu, gospodarki) oraz jego funkcji ochronnej. Jest on także siedliskiem dla wielu gatunków zwierząt, roślin i grzybów⁷.

Gospodarka odpadami z obszarów leśnych była już niewątpliwie przedmiotem licznych badań naukowych. Rezultatem dotychczasowych rozważań było głównie zjawisko zaśmiecania lasów w Polsce w aspekcie społeczno-

¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz. U. Nr 152, poz. 897.

² Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach, tj. Dz. U. poz. 1648.

³ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, tj. Dz. U. poz. 906.

⁴ Według danych GUS w 2020 roku z lasów usunięto 91 046 m³ śmieci. Na 17 istniejących Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych (RDLP), wzrost nielegalnie składowanych odpadów odnotowały RDLP w Białymstoku i Toruniu. Zob. *Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2021*, tabela nr 45, Warszawa: GUS 2021, s. 157.

⁵ *Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2021*, tabela nr 45, s. 157.

⁶ K. KWARCIŃSKA, T. KWARCIŃSKI, P. ULMAN, *Edukować i karać. Zjawisko zaśmiecania lasów w Polsce*, „Centrum Polityk Publicznych” 2021, nr 6, s. 4.

⁷ *Spoleczna odpowiedzialność Lasów Państwowych*, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/do-poczytania/spolecznaodpowiedzialnosc-lasow-panstwowych-1/raport-spoleczna-odpowiedzialnosc-lp.pdf> [dostęp 11.08.2022].

-ekonomicznym⁸. Natomiast niewiele jest prac związanych z postępowaniem z odpadami komunalnymi w lasach w ujęciu prawniczym⁹. Obowiązujące regulacje karno-prawne nie są na tyle skuteczne, by w pełni wyeliminować problem nielegalnego składowania odpadów w lasach. Aktualnie sytuacja w tym zakresie jest bardzo dynamiczna. Z dniem 1 września 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej¹⁰, nowelizująca granice ustawowego zagrożenia za wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku, w tym zaśmiecaniu lasu (o czym dalej).

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka gospodarki odpadami na przykładzie odpadów komunalnych powstających w lasach państwowych. Z celem pracy związany jest ściśle problem badawczy, ujmowany w następujący sposób: Czy system prawny gospodarki odpadami w lasach ma charakter odrębny? Jak kształtuje się odpowiedzialność karna za odpady komunalne porzucone w lasach? Czy uznane przez ustawodawcę wartości niezaśmiecania lasów podzielane są w życiu społecznym i kulturze?

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej zakładającej, że dokonywane próby uszczelniania systemu odbioru odpadów komunalnych nie są wystarczające do tego, aby zlikwidować „dzikie wysypiska” w lasach. W dużej mierze zależy to od kultury osobistej wytwórcy takich odpadów, a przede wszystkim od niewystarczająco skutecznych kar za przestępstwa i wykroczenia odpadowe¹¹, które są za niskie (sytuację powinno zmienić wejście w życie ustawy o przeciwdziałaniu przestępczości środowiskowej).

W ramach procesu badawczego wykorzystano trzy metody badania prawa. Z uwagi na dążenie badawcze dominuje podstawowa dla prac prawni-

⁸ W. SOBCZYK, *Problem zagospodarowania odpadów komunalnych na terenach wiejskich*, „Edukacja-Technika-Informatyka” 2012, nr 1, s. 199-205; B. PAJAŁ, *Problemy gospodarki odpadami gmin wiejskich na przykładzie gminy Potok Wielki*, 2006, https://www.kul.pl/files/577/public/Beata_odpady.pdf [dostęp 16.08.2022]; T. CIESIELCZUK, Cz. ROSIK-DULEWSKA, *Wybrane problemy gospodarki odpadami komunalnymi na terenach wiejskich*, „Prace Instytutu Ceramiki i Materiałów Budowlanych” 2014, nr 18, s. 13-27.

⁹ J.S. KIERZKOWSKA, *System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 126-127.

¹⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej, tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1726; dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przestępczości środowiskowej.

¹¹ Zestawienie statystyczne na temat przestępstw przeciw środowisku, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3/63476,Nieodpowiednie-postepowanie-z-odpadami-art-183.html> [dostęp 12.08.2022 r.].

czych metoda dogmatyczno-prawna. Zasadne będzie posłużenie się również metodą aksjologicznego badania prawa, która pozwoli ustalić wartości leżące u podstaw funkcjonowania prawa odpadowego. Ostatnia metoda będzie dotyczyła socjologicznego badania prawa, przede wszystkim analizy dokumentów prawnych (materiałów sądowych, administracyjnych), statystycznych (roczników, sprawozdań), a także notatek prasowych.

1. GOSPODAROWANIE ODPADAMI W LASACH PAŃSTWOWYCH W PRAWIE POLSKIM

Charakteryzując system prawny gospodarki odpadami w lasach należy wskazać, że w prawie polskim brak jest odrębnych regulacji przeciwdziałających problemowi odpadów powstałych na nieruchomościach leśnych (tj. w lasach). Proces ten mieści się w ogólnym systemie prawnym dotyczącym gospodarki odpadami, który jest dość skomplikowany. Zawiera przepisy o różnorodnej mocy prawnej i treści, ujęte w instytucjach prawnych, powiązanych ze sobą szeregiem zależności treściowych i funkcjonalnych¹².

Rozwiązania prawne dotyczące sposobu postępowania z odpadami komunalnymi w lasach wymagają zatem przeanalizowania wielu aktów prawnych, na podstawie których zostaną określone zakresy przedmiotowy i podmiotowy analizowanego systemu oraz zostanie wskazana rola gminy i RDLP (w tym nadleśniczego).

Problemy interpretacyjne pojawiają się już na etapie ustalenia zakresu przedmiotowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi w lasach, od którego zależy rodzaj takiego systemu (tj. samorządowy lub wolnorynkowy) oraz sposób ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie tymi odpadami. Podstawą badanego systemu jest ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.), wprowadzająca dwie kategorie nieruchomości, na których powstają odpady komunalne (nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy). Spośród nieruchomości niezamieszkałych, ustawodawca wyszczególnia swoistą „podgrupę” nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy, i inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (art. 6j ust. 3b u.c.p.g.)¹³. Znaczenie mają te „inne nieru-

¹² P. KORZENIOWSKI, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2014, s. 80.

¹³ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 87.

chomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. Są to zwroty niedookreślone. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się w tym zakresie potoczne ich znaczenie. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (WSA) nie są to obiekty przeznaczone do stałego zamieszkania ludzi, lecz do celów związanych z wypoczynkiem. Decydujące znaczenie ma tu sposób wykorzystania, w tym przypadku okresowe wykorzystanie do przebywania w danym miejscu w celach związanych z wypoczynkiem¹⁴. Wskazuje się, że inne niż zabudowane domkami letniskowymi nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe

stanowią otwartą kategorię nieruchomości, o zaliczeniu do której decydują względy funkcjonalne. Zasadniczo nieruchomości te kwalifikowane są jako nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają na nich odpady komunalne. Nie jest tu istotne przeznaczenie nieruchomości (np. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego), tylko faktyczne funkcje, jakie pełnią, i faktyczny sposób ich wykorzystania.

Z powyższego wynika więc, że decydujące znaczenie przy określeniu rodzaju nieruchomości [...] [ma to] do czego faktycznie jest ona wykorzystywana¹⁵.

Na cele rekreacyjno-wypoczynkowe są wykorzystywane nie tylko takie nieruchomości, których rekreacja i wypoczynek są ich jedynymi funkcjami. Patrząc na funkcje lasu¹⁶, nie ulega wątpliwości, że las taką nieruchomością jest, co oznacza, że przepisy u.c.p.g. będą miały zastosowanie.

Warto w tym miejscu przybliżyć jeszcze kilka wybranych określeń ustawowych, istotnych dla prowadzonych badań. Są to terminy: „odpady”, „odpady komunalne”, „las”, „grunty leśne”. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz doktrynie większość tych terminów doczekało się gruntownej wykładni prawa, z którą autorka zgadza się¹⁷. Pominięte zatem zostaną pro-

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lutego 2021 r., IV SA/Wa 2088/20, LEX nr 3164695.

¹⁵ J. WILK, *Ustalanie opłaty za odpady na nieruchomościach rekreacyjno-wypoczynkowych. Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2022; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 października 2019 r., I SA/Go 566/19, LEX nr 2739373.

¹⁶ *Spoleczna odpowiedzialność Lasów Państwowych*, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/do-poczytania/spolecznaodpowiedzialnosc-lasow-panstwowych-1/raport-spoleczna-odpowiedzialnosc-lp.pdf> [dostęp 12.08.2022].

¹⁷ Zob. A. BARCZAK, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawno-porównawcza*, Szczecin: PPH ZAPOL 2013, s. 16-43; D. DANECKA, *O pojęciu odpadów w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r.*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 297-314; D. DANECKA, W. RADECKI, *Komentarz do art. 3, [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. V, LEX, tezy 1-4; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587500028/688665?keyword=danecka,%20radecki>,

blemy związane z definiowaniem tych pojęć. Według art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach (dalej: u.o.): „odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”. Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o. odpady komunalne definiuje jako odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: a) 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; b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych. Odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości. Zgodnie z katalogiem odpadów¹⁸ odpady komunalne posiadają kod o numerze 20. Analizując tę grupę uciążliwości dla środowiska należy wskazać, że prawodawca nie wymienił oddzielnie odpadów z lasów, mimo że uczynił to w odniesieniu do odpadów z targowisk czy odpadów z ogrodów i parków (w tym z cementarzy). Dlatego też należy przyjąć, że odpady gromadzone w lasach (nie w leśnictwie) będą posiadały kod 20 03 01 i zostaną sklasyfikowane jako niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.

¹⁸ [%20ustawa%20o%20odpadach&tocHit=1&cm=SFIRST](#) [dostęp: 12.12.2022]; S. DUDZIK, E. RUMAK, *Odpady komunalne powstające na nieruchomościach niezamieszkałych. Problematyka prawna*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3, s. 71-78; D. DANECKA, W. RADECKI, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. III, WKP 2021; D. DANECKA, W. RADECKI, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, wyd. V, LEX, tezy 1-19; Z orzecznictwa zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2022 r., III OSK 993/21, LEX nr 3302016; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r., III OSK 4565/21, LEX nr 3290738; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2020 r. IV SA/Wa 415/20, LEX nr 3117341.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów, tj. Dz. U. poz. 10.

Aby w pełni zrozumieć zakres przedmiotowy dotyczący odpadów powstających w lasach należy również wyjaśnić miejsce ich gromadzenia, tj. pojęcie „lasu” i „gruntu leśnego”. Definicja „lasu” wynika z art. 3 ustawy o lasach (dalej: u.l.), gdzie jest on określany jako grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Natomiast art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (dalej: u.o.g.r.l.) wskazuje, że pod pojęciem „gruntów leśnych” rozumie się grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Zakres przedmiotowy analizowanego zagadnienia będzie obejmował tylko odpady komunalne gromadzone na terenie lasów państwowych, tj. lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa, a zarządzanych przez PGL LP (art. 4 u.l.). Według raportu autorstwa Centrum Polityk Publicznych w Krakowie, wśród odpadów wyrzucanych do lasu dominują dwie grupy: odpady podrzucane przez okolicznych mieszkańców, pozbywających się tego, co zalega im na podwórkach, oraz pozostawiane przez ludzi, którzy odwiedzają lasy w celach rekreacyjnych, czyli spacerowiczów, grzybiarzy, turystów. Drugą, mniej liczną kategorię odpadów, stanowią te wyrzucane przez podróżnych z samochodów lub porzucane w związku z czyszczeniem pojazdów w okolicach lasu¹⁹. Wyłączone z badań będą odpady z leśnictwa, ujęte w katalogu odpadów pod kodem 02.

Gospodarka odpadami komunalnymi w lasach jest zadaniem społecznym, którego powodzenie zależy od współdziałania wielu podmiotów o różnej, przypisanej im przez ustawodawcę roli. Uczestnikami tego procesu są gmina, właściciel nieruchomości leśnej, wytwórca odpadów, podmiot właściwy w zakresie odbierania i zagospodarowania powstałych tam nielegalnie odpadów oraz organy ścigania. Regulacje ich dotyczące są dość rozbudowane, czasami wręcz kazuistyczne.

¹⁹ KWARCIŃSKA, KWARCIŃSKI, ULMAN, *Edukować i karać. Zjawisko zaśmiecania lasów w Polsce*, s. 24.

Gmina jest odpowiedzialna za zorganizowanie i działanie systemu postępowania z odpadami komunalnymi. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na nią liczne zadania (organizatorskie, prawodawcze, finansowe, kontrolno-nadzorcze, informacyjno-edukacyjne, analityczno-sprawozdawcze oraz rejestrowe²⁰).

Kolejnym podmiotem jest właściciel nieruchomości leśnej (tj. lasu). Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 22 u.o. zanieczyszczający płaci. Koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego (poprzedniego posiadacza) odpadów. Wytwórcą odpadów komunalnych jest każdy, kto przebywa w lasach państwowych, a którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie tam odpadów. Wytwórcę odpadów trudno jest jednak ustalić, albowiem niemożliwe jest wprowadzenie monitoringu na terenie wszystkich lasów państwowych. Z kolei posiadaczem odpadów może być wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.). Dla niniejszego opracowania kluczowe znaczenie ma ustalenie właściciela nieruchomości leśnej. Odwołując się do przepisów u.c.p.g., która stosuje nazwę „właściciel nieruchomości”, należy wskazać, że posiadaczem odpadów powstających na nieruchomości leśnej (w lesie), na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, będzie PGL LP, z uwagi na to, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., właścicielem nieruchomości mogą być „jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie”. Według art. 4 ust. 1 u.l. lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza PGL LP. Idąc dalej, lasami bezpośrednio zarządza nadleśniczy (art. 35 ust. 1 pkt 2a u.l.).

Warto w tym miejscu zastanowić się, jaka będzie rola gminy oraz właściciela nieruchomości leśnej – nadleśniczego – w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w lasach. Rozważania należy zacząć od tego, że u.c.p.g. wprowadza dwa rodzaje systemu postępowania z odpadami komunalnymi: tzw. system gminny („opłatowy”) – znamieny dla nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.) oraz tzw. system wolnego wyboru („konkurencyjny”, „umowny”) – znamieny dla nieruchomości niezamieszkałych przez mieszkańców, ale wytwarzających odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.).

²⁰ BARCZAK, *Model gospodarowania odpadami*, s. 187-244.

Cechą charakterystyczną systemu gminnego jest to, że gmina przejmuje w nim pełną odpowiedzialność za odpady i sposób ich zagospodarowania. W systemie funkcjonuje opłata ponoszona przez mieszkańców (a egzekwowana przez gminę od właścicieli nieruchomości) na rzecz gminy za świadczenie usług polegających na odebraniu i zagospodarowaniu odpadów. Opłata ustalana jest w drodze uchwały, przez radę gminy. Gmina musi zorganizować odbiór odpadów przez wyłonienie w trybie zamówienia publicznego firmy świadczącej taką usługę. Gminy mogą także zlecać zadania własnym podmiotom bez przeprowadzenia przetargu²¹. Z kolei poddając rozważaniom system wolnego wyboru, należy wskazać, że obowiązkiem właściciela nieruchomości jest zawarcie – z legalnie działającym podmiotem upoważnionym do odbioru odpadów – umowy o odebranie odpadów powstałych na nieruchomości i opłacenie tej usługi. Rolą gminy natomiast jest nadzorowanie wykonania obowiązku zawarcia i realizacji umowy. Podmiotem odbierającym odpady w tym systemie może być przedsiębiorca posiadający wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej, ewentualnie także zakład komunalny czy spółka gminna.

System gminny jest obligatoryjny dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych. Z kolei dla właścicieli nieruchomości niezamieszkałych charakterystyczny jest system wolnorynkowy. Ci ostatni mogą być jednak objęci systemem gminnym. Warunkiem *sine qua non* jest uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.). Analizując uchwały rad gmin w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości leśnej, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, wydane na przestrzeni lat 2020–2022 w wybranych nadleśnictwach, należy wskazać, że żadne nadleśnictwo nie zostało objęte systemem gminnym. W związku z tym obowiązuje je system wolnorynkowy. Właściciel takiej nieruchomości musi mieć podpisaną umowę na odbiór odpadów z podmiotem wpisanym do rejestru działalności regulowanej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.c.p.g. właściciel tej nieruchomości, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g., jest obowiązany do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 u.c.p.g. – przez okazanie takich

²¹ A. BARCZAK, *Postępowanie z odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa: Wolters Kluwer 2021, s. 489.

umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi²². Nowelizacja u.c.p.g.²³ dała możliwość ustalenia (od 1.02.2015 r.) ryczałtowej stawki opłaty od nieruchomości, wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe²⁴.

Na podstawie art. 6 ust. 5 u.c.p.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) kontroluje²⁵: 1) posiadanie umów, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.c.p.g.; 2) zgodność postanowień umów, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz ze sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 u.c.p.g.; 3) dowody uiszczania opłat za usługi, o których mowa w ust. 1, lub inny sposób udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g.

W sytuacji, gdy umowa z przedsiębiorcą nie spełnia wymogów lub jest jej brak – w myśl art. 6 ust. 7 u.c.p.g. – wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje z urzędu decyzję, w której ustala: 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych; 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.c.p.g.; 3) terminy uiszczania opłat, o których mowa w art. 6 ust. 7 pkt 1 u.c.p.g.; 4) sposób i terminy udostępniania pojemników lub zbiorników bezodpływowych, w celu ich opróżnienia, lub worków w celu ich odebrania.

W przypadku bezskutecznego wezwania właściciela nieruchomości do przedstawienia umowy zawartej z przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej lub braku tej umowy – organ wykonawczy gminy powinien wsząć postępowanie administracyjne zmierzające do wydania decyzji, o której jest mowa w art. 6 ust. 7 u.c.p.g. W sytuacji gdy właściciel nieruchomości leśnej nie legitymuje się umową z podmiotem odbierającym odpady, obowiązany jest uiszczać opłatę za odbiór odpadów komunalnych²⁶.

²² G. RADECKI, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19-37; A. BARCZAK, E. KOWALEWSKA, *Opłaty w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, nr 5, s. 20-23.

²³ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 87.

²⁴ R.P. KRAWCZYK, *Opłata ryczałtowa za gospodarowanie odpadami komunalnymi, inkaso. Omówienie do uchwały KRIO w Krakowie z dnia 21 lipca 2018 r., KI-411/161/18*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 1, s. 97-98.

²⁵ M. FLEK, *Kontrola sądowa usług użyteczności publicznej organizowanych przez gminy na przykładzie zadań z zakresu utrzymywania czystości i porządku* [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2013, s. 103-119; <https://sip.lex.pl/#/monograph/369279798/341177> [dostęp: 17.08.2022].

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 czerwca 2015 r., I SA/Ke 174/15, LEX nr 1749280.

Odebrane odpady komunalne z lasu będą ujęte w sprawozdaniu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właściciela nieruchomości leśnej zgodnie z zawartą z nim umową. Na podstawie powyższego sprawozdania przedsiębiorcy, gmina uwzględni te odpady w swoim sprawozdaniu.

2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA ZA ODPADY KOMUNALNE PORZUCONE W LASACH

Zaśmiecanie lasu jest szkodnictwem leśnym z rodzaju bezprawnego korzystania z lasu. Zagadnienie odpowiedzialności karnej za odpady komunalne porzucone w lasach uregulowana jest w wielu aktach prawnych. Należy wyjść od art. 30 u.l., formułującego zakazy mające na celu ochronę lasów. W punkcie 2 tego przepisu wymienia się zakaz zaśmiecania lasu. Z dniem 1 września 2022 r. weszła w życie ustawa o przeciwdziałaniu przestępczości środowiskowej, która nowelizuje m.in. art. 162 k.w.²⁷ oraz art. 183 k.k.²⁸.

Warto w tym miejscu porównać dotychczasowy i aktualny stan prawny. Do 31 sierpnia 2022 r., według art. 162 § 1 k.w., kto w lasach zanieczyszczał glebę lub wodę, wyrzucał do lasu kamienie, śmieci, złom, padlinę lub inne nieczystości czy w inny sposób zaśmieca las podlegał karze grzywny albo karze nagany. Surowszą sankcją karną wprowadzał art. 162 § 2 k.w. Zgodnie z cytowanym przepisem, jeżeli czyn sprawcy polegał na zakopywaniu, zatapaniu, odprowadzaniu do gruntu w lasach lub w inny sposób składowaniu w lesie odpadów, sprawca podlegał karze aresztu albo grzywny. Powyższe wykroczenia popełnione na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody objęte były sankcją z art. 127 u.o.p., który reguluje kary za naruszenia zakazów na terenach chronionych. W razie popełnienia wykroczenia określonego w art. 162 § 1 k.w. orzekano nawiązkę do wysokości równej kosztom rekultywacji gleby, oczyszczenia wody, wydobycia, wykopania, usunięcia z lasu, a także zniszczenia lub neutralizacji odpadów (w razie popełnienia wykroczenia określonego w art. 162 § 2 k.w. nawiązkę orzekano obligatoryjnie). Nawiązkę można było orzec w wymiarze mniejszym lub równym wskazanym kosztem²⁹.

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (dalej: k.w), tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (dalej: k.k.), tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

²⁹ P. Ćwiek, W. ĆWIEK, *Zasady udostępniania lasów – sankcje za wykroczenia i przestępstwa dokonywane w lesie*, ABC; LEX, <https://sip.lex.pl/#/publication/469853235/cwiek-witold-zasady->

Gdy postępowanie z odpadami w lesie może spowodować zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym, wówczas czyn taki jest przestępstwem, o którym mowa w art. 183 k.k. Dopuszczający się tego czynu podlegał karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jeżeli następstwem ww. czynu było zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, sprawca podlegał karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Dotyczyło to składowania, usuwania, przetwarzania, dokonywania odzysku, unieszkodliwiania albo transportowania odpadów lub substancji³⁰.

W przypadku art. 183 k.k. w ostatnich latach wzrosła liczba wszczętych postępowań (2017 r. – 249, 2018 r. – 345, 2019 r. – 412, 2020 r. – 454), liczba stwierdzonych przestępstw (2017 r. – 51, 2018 r. – 94, 2019 r. – 167, 2020 r. – 352) oraz liczba wykrytych przestępstw (2017 r. – 28, 2018 r. – 70, 2019 r. – 109, 2020 r. – 287)³¹.

W związku z powyższym ustawa o przeciwdziałaniu przestępczości środowiskowej wprowadziła nowe granice ustawowego zagrożenia dla czynów określonych w art. 162 k.w. i 183 k.k.

Nowelizacja art. 162 § 1 i 2 k.w. wprowadza karę grzywny w kwocie od 500 do 5 000 zł w § 1 oraz od 1000 do 5000 zł w § 2. Orzeczenie tej kary, według art. 20 § 2 pkt 2 k.w., będzie skutkowało dla ukaranego obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne. Uzupełnienie katalogu kar za wykroczenie zaśmiecania lasu i składowania w lesie odpadów o karę ograniczenia wolności, której wykonanie może polegać na oczyszczaniu lasu ze śmieci i odpadów, będzie miało funkcję prewencyjną i powinno skutkować zaniechaniem popełnienia takich wykroczeń w przyszłości. Proponowane brzmienie art. 162 § 4 k.w. spowoduje, iż

udostępniania-lasow-sankcje-za-wykroczenia-i-przestepstwa-dokonywane-w-lesie?cm=URELATIONS [dostęp 16.08.2022]; A. MICHALSKA-WARIAS, *Komentarz do art. 162*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, LEX, tezy 6-7, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587815840/613280/bojarski-tadeusz-red-kodeks-wykroczen-komentarz?cm=URELATIONS> [dostęp 16.08.2022]; B. KURZĘPA, *Komentarz do art. 162*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX, tezy 7-8, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587541011/338451> [dostęp 16.08.2022].

³⁰ W. RADECKI, *Zanieczyszczenie lasów* [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa: Wolters Kluwer 2011, s. 307-308; M. KULIK, *Komentarz do art. 182*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX, tezy 13-17, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587737026/691631> [dostęp 16.08.2022]; D. GRUSZECKA, *Komentarz do art. 182*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, LEX, tezy 13-17, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587881100/678540> [dostęp 16.08.2022]; W. RADECKI, *Komentarz do art. 182* [w:] *Kodeks karny. Komentarz, wyd. V*, red. M. Filar, LEX, tezy 1-9, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587611166/503411> [dostęp 16.08.2022].

³¹ Komenda Główna Policji, *Przestępstwa przeciwko środowisku (art. 181-188)*, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-3> [dostęp 17.08.2022].

sprawca czynu będzie mógł być zobowiązany do przywrócenia, osobiście bądź za pomocą specjalistycznej firmy, do stanu sprzed popełnienia czynu, tj. sprzed popełnienia wykroczenia polegającego na zaśmiecaniu lasu.

W związku z zaostreniem sankcji w art. 162 § 1 i 2 k.w. usunięto dotychczas występującą karę nagany. Jednocześnie projektodawca podkreśla, iż do ww. wykroczeń nadal ma zastosowanie art. 39 k.w., dotyczący nadzwyczajnego złagodzenia kary i odstąpienia od jej wymierzenia. Ustawodawca postanowił o wprowadzeniu karalności usiłowania, podżegania i pomocnictwa ww. czynów z uwagi na prewencję ogólną i indywidualną. Niejednokrotnie, w przypadku np. zaśmiecania, inspiratorem popełnienia czynu jest inna osoba niż sprawca, który często może być zmuszony do jego dokonania. Względy słuszności wymagają, aby w takich wypadkach karać np. podżegacza³².

Nowelizacja sankcjonuje również przestępstwo z art. 183 § 1 k.k. Propozowana zmiana polega na zwiększeniu dolnej i górnej granicy ustawowego zagrożenia, polegającej na wprowadzeniu kary pozbawienia wolności w przedziale od roku do 10 lat. Nowelizowany jest także art. 185 k.k., obejmujący typ kwalifikowany przestępstwa, wskazanego w art. 183 § 1 k.k., którego następstwem jest zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach lub istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi (art. 185 § 1 k.k.). Sprawca takiego czynu podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. I w tym przypadku nowelizacja zwiększa dolną i górną granicę ustawowego zagrożenia. Sprawca będzie odtąd podlegać karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

Konstatując, zmiany w zakresie odpowiedzialności karnej jakie wprowadza ustawa o przeciwdziałaniu przestępczości środowiskowej oznaczają, że ochrona terenów leśnych staje się obecnie jednym z priorytetów ustawodawcy polskiego. Należy mieć nadzieję, że kary zaczną spełniać swoją rolę naprawczą i będą stanowić przykład poważnego traktowania problemu zaśmiecania lasu.

3. AKSJIOLOGIA LEŻĄCA U PODSTAW PRAWA ODPADOWEGO

Jednym z problemów badawczych wskazanych we wprowadzeniu jest zagadnienie, czy uznane przez ustawodawcę wartości niezaśmiecania lasów

³² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej, s. 9, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2371> [dostęp: 12.08.2022].

podzielane są w życiu społecznym i kulturze. Należy stwierdzić, że mimo inflacji prawa – w wyniku której przepisy prawa odpadowego mają charakter rozbudowany, niejednokrotnie chaotyczny – system powinien być szczelny, to jednak obowiązujące przepisy nie są wystarczające do uzyskania pożądanego efektu. Wydaje się, że właściwe w tej sytuacji jest nawiązanie do problematyki wartości, do których odwołuje się ustawodawca, wskazując na cele regulacji przepisów odpadowych. Należy zgodzić się z poglądem wysuwany w doktrynie, że „normy prawne zawsze powinny być osadzone w wartościach. Z tego też względu nie powinno być prawa ani jego stosowania bez wartości”³³. Zdaniem B. Rakoczego prawo ochrony środowiska należy do tych dziedzin prawa, które w aksjologii są wyjątkowo mocno zakorzenione³⁴.

Nie ulega wątpliwości, że dla ludzi poznanie przekonań i oczekiwań względem porządku odpadowego, a także zrozumienie, czego i kto od nich oczekuje w tym zakresie byłoby pożądane. Tylko dobra znajomość podstaw aksjologicznych powiązanych z przepisami prawa odpadowego pozwoli na pełne poznanie celów i funkcji tego prawa oraz wniknięcie w jego istotę. Poprawa sytuacji jest możliwa, gdy technicznym i organizacyjnym rozwiązaniom będą towarzyszyły oddziaływania na postawy społeczne. W związku z tym, czy z aktualnego, dość skomplikowanego systemu przepisów odpadowych, uregulowanych w wielu aktach prawnych, wciąż podlegających nowelizacjom, możliwe jest wskazanie wartości chronionych w prawie odpadowym w taki sposób, aby mogły one skutecznie zmniejszyć liczbę nielegalnych „wysypisk śmieci” w lasach? Co jest przyczyną tego rodzaju sytuacji? Dlaczego mieszkańcy – zamiast skorzystać z usług, za które i tak uprzednio zapłacili – decydują się pozbyć odpadów w sposób nielegalny i szkodliwy dla przyrodniczego środowiska leśnego³⁵? Jedynym racjonalnym argumentem jest to, że takie postępowanie wynika raczej z norm społecznych, a nie norm prawnych. Wytwórca tych odpadów postępuje bez względu na rachunek kosztów i korzyści.

Warto podkreślić, że najlepsze systemy kontroli, nadzoru, kar oraz infrastruktura, nie zastąpią samokontroli jednostek i wzajemnego społecznego sprzężenia w dbaniu o porządek i czystość w lasach. Wdrożenie do nawyków

³³ P. ZACHARCZUK, *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 6, s. 16-27.

³⁴ B. RAKOCZY, *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 28, s. 273.

³⁵ KWARCIŃSKA, KWARCIŃSKI, ULMAN, *Edukować i karać. Zjawisko zaśmiecania lasów w Polsce*, s. 5.

związanych z samokontrolą wymaga wprowadzenia oddziaływań opierających się na wiedzy z zakresu zachowań społecznych i komunikowania społecznego³⁶. Poza tym dotychczasowy sposób funkcjonowania człowieka na obszarach rekreacyjno-wypoczynkowych jest w chwili obecnej najpoważniejszym zagrożeniem jego egzystencji, przede wszystkim w wymiarze bezpośrednim, związanym z wyczerpywalnością zasobów naturalnych czy ich zanieczyszczeniem³⁷. Główny nacisk powinien być zatem położony na ochronę zasobów środowiska, w kontekście oszczędności w ich używaniu i racjonalizacji użytkowania³⁸.

Do rudymentalnych wartości wynikających z prawa odpadowego możemy zaliczyć ochronę środowiska, życia i zdrowia ludzi oraz prewencję i przezorność (art. 1 u.o.), a także zasadę zrównoważonego rozwoju. Wszystkie te wartości są ze sobą ściśle powiązane. Ochrona życia i zdrowia ludzi, wiążąc się z prawną ochroną środowiska, widoczna jest już na poziomie konstytucyjnym, głównie w normie art. 68 ust. 4 Konstytucji RP³⁹. Według jego treści: „Władze publiczne zapobiegają negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. Następnie ustawodawca zwykł w art. 1 u.o. nawiązuje do ochrony życia i zdrowia ludzi. Rozwinięciem ochrony tych wartości jest art. 16 u.o. Zgodnie z jego przepisami gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. W szczególności gospodarka odpadami nie może: 1) powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt; 2) powodować uciążliwości przez hałas lub zapach; 3) wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym. Prewencja i przezorność natomiast są podstawą hierarchii postępowania z odpadami, wynikającej z art. 17 u.o. Hierarchia ta jest następująca: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów; 2) przygotowanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne procesy odzysku; 5) unieszkodliwianie. Z powyższego wynika, że na pierwszym miejscu, zgodnie z zasadą prewencji, ustawodawca wymienił wartość w postaci zapobiegania powsta-

³⁶ Tamże.

³⁷ M. SZALEWSKA, *Sprawiedliwość ekologiczna jako wartość prawa administracyjnego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 289.

³⁸ M. GÓRSKI, *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 370-371.

³⁹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze sprost. I zm. (dalej: Konstytucja RP); A. Haładyj, „Jakość życia” jako wartość podlegająca ochronie w prawie ochrony środowiska, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 302-303.

waniu odpadów. Oznacza to, że podstawą wszystkich działań ustalonych na podstawie wyżej wskazanej hierarchii powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów (zasada prewencji w gospodarce odpadami)⁴⁰. Duży nacisk powinien być położony na ponowne wykorzystanie zasobów zawartych w odpadach, a tym samym oszczędność w wykorzystaniu zasobów pierwotnych (tzw. idea gospodarki o obiegu zamkniętym)⁴¹.

Zrównoważony rozwój, godząc skonfliktowane wartości, jest najwłaściwszym sposobem prawnej ochrony środowiska i stanowić będzie o przyszłości nie tylko tego prawa ochrony środowiska⁴², ale i prawa odpadowego.

WNIOSKI

Powyższe rozważania, mające charakter dość fragmentaryczny ze względu na założoną objętość tekstu, wykazują, że system prawny gospodarki odpadami w lasach nie ma charakteru odrębnego. Mieści się on w ogólnym systemie gospodarki odpadami komunalnymi uregulowanymi w u.c.p.g. i odnosi się do postępowania z tymi odpadami na nieruchomościach niezamieszkałych, wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Dynamika przepisów prawa odpadowego powinna uszczelniać system, a nie prowadzić do zachowań, w wyniku których lasy są zaśmiecanie. Reforma odpadowa nie wyeliminowała zwyczaju wywożenia odpadów do lasu. Nie zwiększyła skuteczności wykrywania sprawców. Usunięcie nielegalnych wysypisk nadal jest procesem bardzo czasochłonnym i kosztownym. Co roku PGL LP wydaje miliony złotych na zbieranie i wywóz odpadów z lasu. Skutecznym sposobem realizacji racjonalnej gospodarki odpadami w lasach jest współpraca nadleśnictw z jednostkami terytorialnymi oraz lokalnymi władzami i społeczeństwem. Odpowiedzialność karna za odpady porzucone w lasach uległa zaostrzeniu (od dnia 1 września 2022 r. obowiązują przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przestępczości środowiskowej). Co należy ocenić pozytywnie. Nakładane kary nie rozwiązują jednak skutecznie problemu. Remedium na to jest edukacja wśród dzieci i dorosłych mieszkańców dotycząca zachowań proodpadowych. Karanie za zaśmiecenie lasu jest traktowane jako

⁴⁰ P. KORZENIOWSKI, *Idea uniwersalnych wartości w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, s. 247.

⁴¹ GÓRSKI, *Wartości chronione*, s. 371.

⁴² B. RAKOCZY, *Od prawa ochrony środowiska do prawa środowiska. Ewolucja aksjologii prawnych podstaw ochrony środowiska*, „Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria” 2016, nr 2, s. 309.

jedno z ważniejszych sposobów zarówno zapobiegania, jak i reagowania na wandalizm w postaci zaśmiecania lasów.

Główne znaczenie dla podmiotów wytwarzających odpady i prowadzących działalność polegającą na zagospodarowaniu tychże odpadów ma normatywne określenie wartości chronionych w przepisach związanych z prawem odpadowym, w szerszym zakresie – z przepisami prawa ochrony środowiska. W dużym bowiem stopniu, problem z odpadami powstającymi w lasach, to nie kwestia systemu, lecz kultury ludzi tam przebywających. W badaniach systemu prawa odpadowego powinno się wykorzystywać ideę wartości dóbr chronionych przed odpadami, które niewątpliwie przyczynią się do wzrostu świadomości ekologicznej w społeczeństwie.

PIŚMIENNICTWO

- BARCZAK Anna, KOWALEWSKA Ewa, *Oplaty w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014, nr 5, s. 20-23.
- BARCZAK Anna, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin: PPH ZAPOL 2013.
- BARCZAK Anna, *Postępowanie z odpadami komunalnymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa: Wolters Kluwer 2021, s. 488-496.
- CIESIELCZUK TOMASZ, ROSIK-DULEWSKA Czesława, *Wybrane problemy gospodarki odpadami komunalnymi na terenach wiejskich*, „Prace Instytutu Ceramiki i Materiałów Budowlanych” 2014, nr 18, s. 13-27.
- ĆWIEK Piotr, ĆWIEK Witold, *Zasady udostępniania lasów – sankcje za wykroczenia i przestępstwa dokonywane w lesie*, LEX. <https://sip.lex.pl/#/publication/469853235/cwiek-witold-zasady-udostepniania-lasow-sankcje-za-wykroczenia-i-przestepstwa-dokonywane-w-lesie?cm=URELATIONS> [dostęp 16.08.2022].
- DANECKA Daria, RADECKI Wojciech, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, wyd. V, LEX, tezy 1-9. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587671963/664754?tocHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp 16.08.2022]
- DANECKA Daria, RADECKI Wojciech, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. V, LEX, tezy 1-4. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587500028/688665?keyword=danecka,%20radecki,%20ustawa%20o%20odpadach&tocHit=1&cm=SFIRST> [dostęp: 12.12.2022].
- DANECKA Daria, *O pojęciu odpadów w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r.*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 297-314.
- DANECKA Daria, RADECKI Wojciech, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. III, LEX, tezy 1-4. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587670259/646519?tocHit=1&cm=RELATIONS> [dostęp 16.08.2022]
- DUDZIK Sławomir, RUMAK Ewelina, *Odpady komunalne powstające na nieruchomościach niezamieszkałych. Problematyka prawna*, „Studia Prawnicze KUL” 2019, nr 3, s. 69-90.
- FLEK Marta, *Kontrola sądowa usług użyteczności publicznej organizowanych przez gminy na przykładzie zadań z zakresu utrzymywania czystości i porządku* [w:] *Sądowa kontrola admini-*

- stracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, s. 103-119.
- GÓRSKI Marek, *Wartości chronione w przepisach o odpadach*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. II, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 365-372.
- GRUSZECKA Dagmara, *Komentarz do art. 182*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021, LEX; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587881100/678540?keyword=Kodeks%20karny.%20Cz%20C4%99%C5%9B%C4%87%20szczeg%C3%B3lna.%20Komentarz&tocHit=1&cm=SFIRST> [dostęp 10.08.2022]
- HAŁADYJ Anna, „*Jakość życia*” jako wartość podlegająca ochronie w prawie ochrony środowiska, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 299-310.
- KIERZKOWSKA Joanna, *System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2017, nr 37, s. 115-127.
- KORZENIOWSKI Piotr, *Idea uniwersalnych wartości w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 243-258
- KORZENIOWSKI Piotr, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2014.
- KRAWCZYK Ryszard P., *Oplata ryczałtowa za gospodarowanie odpadami komunalnymi, inkaso. Omówienie do uchwały KRIO w Krakowie z dnia 21 lipca 2018 r., KI-411/161/18*, „*Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych*” 2019, nr 1, s. 97-98.
- KULIK Marek, *Komentarz do art. 182*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX, tezy 1-17, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587737026/691631> [dostęp 16.08.2022].
- KURZĘPA Bolesław, *Komentarz do art. 162*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX, tezy 7-8.
- KWARCIŃSKA Katarzyna, KWARCIŃSKI Tomasz, ULMAN Paweł, *Edukować i karać. Zjawisko zaśmiecania lasów w Polsce*, „*Centrum Polityk Publicznych*” 2021, nr 6, s. 4-68.
- MICHALSKA-WARIAS Aneta, *Komentarz do art. 162*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, LEX, tezy 6-7.
- PAJĄK Beata, *Problemy gospodarki odpadami gmin wiejskich na przykładzie gminy Potok Wielki*, 2006, https://www.kul.pl/files/577/public/Beata_odpady.pdf [dostęp 16.08.2022].
- RADECKI Gabriel, *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2012, nr 12, s. 19-37.
- RADECKI Wojciech, *Komentarz do art. 182*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, red. M. Filar, LEX, tezy 1-9.
- RADECKI Wojciech, *Zanieczyszczanie lasów* [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa: Wolters Kluwer 2011, s. 307-308.
- RAKOCZY Bartosz, *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2021, t. 28, s. 271-288.
- RAKOCZY Bartosz, *Od prawa ochrony środowiska do prawa środowiska. Ewolucja aksjologii prawnych podstaw ochrony środowiska*, „*Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria*” 2016, nr 2, s. 299-309.
- SOBCZYK Wiktoria, *Problem zagospodarowania odpadów komunalnych na terenach wiejskich*, „*Edukacja-Technika-Informatyka*” 2012, nr 1, s. 199-205.

SZALEWSKA Małgorzata, *Sprawiedliwość ekologiczna jako wartość prawa administracyjnego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa: Wolters Kluwer 2017, s. 287-298.

WILK Jakub, *Ustalanie opłaty za odpady na nieruchomościach rekreacyjno-wypoczynkowych. Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2022.

ZACHARCZUK Piotr, *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 6, s. 16-27.

PRAWNY SYSTEM GOSPODARKI ODPADAMI W LASACH PAŃSTWOWYCH W POLSCE

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka gospodarki odpadami na przykładzie odpadów komunalnych powstających w lasach państwowych. Z celem pracy jest ściśle związany problem badawczy, ujęty w następujący sposób: Czy system prawny gospodarki odpadami w lasach ma charakter odrębny? Jak kształtuje się odpowiedzialność karna za odpady komunalne porzucone w lasach? Czy uznane przez ustawodawcę wartości niezaśmiecania lasów podzielane są w życiu społecznym i kulturze? Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej, że dokonywane próby uszczelniania systemu odbioru odpadów komunalnych nie są wystarczające do tego, aby zlikwidować „dzikie wysypiska” w lasach. Do osiągnięcia wyżej wymienionych efektów naukowych zastosowano trzy metody badania prawa, tj. metodę dogmatyczno-prawną, metodę aksjologicznego i socjologicznego badania prawa.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska; lasy; gospodarka odpadami komunalnymi; odpowiedzialność karna.