Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

Glosses Studia Iuridica Lublinensia vol. XXX, 1, 2021
DOI: 10.17951/sil.2021.30.1.403-414

Ewa Katarzyna Czech
University of Bialystok, Poland
ORCID: 0000-0001-5421-4053
kancelaria@profnzw-ewaczech-adwokat.com

Wykonywanie obowiązków ustawowych pomimo braku wydanych przepisów wykonawczych w zakresie prowadzenia wizyjnego systemu miejsca magazynowania odpadów. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2020 r. (II SA/Bk 16/20, CBOSA)

Performance of Statutory Obligations Despite the Lack of Issued Executive Regulations Regarding the Operation of Visual System for the Place of Waste Storage: Gloss to the Judgement of the Voivodeship Administrative Court in Bialystok of 9 June 2019 (II SA/Bk 16/20, CBOSA)

ABSTRAKT

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Białymstoku w wyroku z dnia 9 czerwca 2020 r., oddalając skargę Spółki z o.o. w H. na zarządzenia pokontrolne Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., uznał konieczność realizacji obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach, tj. prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, obowiązującego w opinii WSA od lutego 2019 r. pomimo braku wydania aktów wykonawczych przez właściwego ministra. Określenie wymagań dla prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, minimalnych wymagań dla urządzeń technicznych wizyjnego systemu kontroli oraz wymogów przechowywania

CORRESPONDENCE ADDRESS: Ewa Katarzyna Czech, PhD, dr. habil., Associate Professor, University of Bialystok, Faculty of Law, Mickiewicza 1, 15-213 Białystok, Poland.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

i udostępniania zapisanego obrazu, kierując się koniecznością umożliwienia sprawowania nadzoru nad działalnością w zakresie gospodarowania odpadami, nastąpiło mocą przepisów rozporządzenia z dnia 29 sierpnia 2019 r., które weszło w życie w grudniu 2019 r. W opinii WSA przepisy wynikające z ustawy o odpadach nie muszą być jednak spełnione łącznie z przepisami wydanymi na podstawie rozporządzenia, gdyż normy aktu wykonawczego są jedynie dopełnieniem warunków ogólnych wynikających z przepisów ustawowych.

Słowa kluczowe: wizyjny system kontroli miejsca magazynowania odpadów; odpady; zarządzenie pokontrolne; obowiązki ustawowe; gospodarowanie odpadami; ustawa o odpadach

Teza wyroku: Brak przepisów wykonawczych do ustawy nie zwalnia od wykonania obowiązku nałożonego przepisem ustawy, który obowiązywał już w trakcie kontroli.

***

W komentowanej sprawie zarządzeniem pokontrolnym z listopada 2019 r. Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku, na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonej w okresie od września do października 2019 r. w Spółce z o.o. w H., zarządził m.in. prowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów. W uzasadnieniu zarządzeń organ wskazał, że na podstawie ustaleń kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania wymagań ochrony środowiska w postaci nieprowadzenia przez kontrolowany podmiot wizyjnego systemu kontroli magazynowania odpadów i w związku z tym zarządził ich usunięcie. Powołał się na przepis art. 25 ust. 6a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,[1] zgodnie z którym posiadacz odpadów obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów, z wyjątkiem wstępnego magazynowania odpadów przez ich wytwórcę, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. a, lub zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, zgodnie z ust. 6b–6f, 6h i 6i oraz przepisami wydanymi na podstawie ust. 8a.

Wyrokiem z dnia 9 czerwca 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Białymstoku w sprawie II SA/Bk 16/20 oddalił skargę Spółki z o.o. z siedzibą w H., nie uwzględniając zarzutów skarżącej. Odnosząc się do obowiązku nałożonego w zarządzeniu pokontrolnym na podmiot kontrolowany w zakresie prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, jednocześnie

[1] Dz.U. 2019, poz. 701 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

wskazał, że obowiązek taki wynika z art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach, zgodnie z jego brzmieniem obowiązującym od dnia 6 września 2019 r. Podkreślił przy tym, że przepisy ustawowe dotyczące wizyjnego systemu monitorowania odpadów obowiązywały już od lutego 2019 r. W przepisach tych określono ramowo sposób prowadzenia monitoringu miejsca magazynowania lub składowania odpadów. Wskazano między innymi, że wizyjny system kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów prowadzi się przy użyciu urządzeń technicznych zapewniających przez całą dobę zapis obrazu i identyfikację osób przebywających w tym miejscu (art. 25 ust. 6d ustawy). Przewidziano również obowiązek właściwego przechowywania i zabezpieczenia zapisu obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów przed dostępem osób nieuprawnionych oraz jego utratą, w szczególności wskutek zniszczenia lub kradzieży (art. 25 ust. 6e ustawy). Zarazem ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw klimatu do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań dla prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, minimalnych wymagań dla urządzeń technicznych wizyjnego systemu kontroli oraz wymogów przechowywania i udostępniania zapisanego obrazu, kierując się koniecznością umożliwienia sprawowania nadzoru nad działalnością w zakresie gospodarowania odpadami (art. 25 ust. 8a ustawy). Zdaniem WSA mimo że rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów[2] weszło w życie dopiero w grudniu 2019 r., a wcześniejszy brak przepisów wykonawczych bez wątpienia mógł utrudniać podmiotom zobowiązanym realizację tego obowiązku, to jednak nie uniemożliwiał powyższego. Ostatecznie sąd uznał, że brak przepisów wykonawczych do ustawy nie zwalnia od wykonania obowiązku nałożonego przepisem ustawy, który obowiązywał już w trakcie kontroli.

KOMENTARZ

Zagadnienie istnienia luk konstrukcyjnych w prawie i związanych z tym konsekwencji prawnych, wyrażających się np. w sporności konieczności realizacji obowiązków określonych w ustawach, nabiera szczególnie istotnego znaczenia na gruncie glosowanego orzeczenia. Należy wskazać, że przedmiotem ochrony norm art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach jest z pewnością środowisko. Jego szczególny charakter prawny, wielokrotnie komentowany w nauce prawa, wyraża się w tym, że analogicznie jak w przypadku takich dóbr prawnych jak zdrowie czy życie ludzkie, negatywne zmiany, które w nim zajdą, w większości przypadków nie mogą zostać usunięte.

[2] Dz.U. 2019, poz. 1755.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

Właśnie ze względu na taki charakter tego dobra prawnego zasadami prawa ochrony środowiska są zasada prewencji i zasada przezorności. Ich realizacja ma doprowadzić do jego ochrony poprzez zapobieganie negatywnym w nim zmianom. Mając to na uwadze, należy wskazać na cel, jaki ustawodawca przewidział dla wprowadzenia zmian do ustawy o odpadach w zakresie treści art. 25 ust. 6a. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[3] wskazano, że w treści art. 25 ustawy o odpadach „wprowadzono obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, w którym magazynowane lub składowane są odpady, co ułatwi nadzór nad działalnością w zakresie gospodarowania odpadami, a w przypadku pożaru pomoże ustalić przyczynę i ewentualnych sprawców takiego zdarzenia". *Ratio legis* wprowadzonej zmiany legislacyjnej należy upatrywać we wskazanych wyżej celach, które finalnie mają doprowadzić do zapobiegania negatywnym skutkom w obszarze elementów środowiska. Takie określenie tego obowiązku powinno umożliwiać realizację zasad prewencji i przezorności. W przypadku wystąpienia odpowiedzialności administracyjnej jego istnienie powinno pozwalać na realizację funkcji prewencyjnej tej odpowiedzialności.

Konieczność przywołania na gruncie glosowanego orzeczenia zasad prewencji i przezorności, określonych w normach w art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,[4] nakazuje jednak widzieć wyrażoną w nauce prawa niedoskonałość tak określonych regulacji prawnych. Słusznie wskazano, że zasady te budzą uzasadnione wątpliwości w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Zastrzeżenia można też mieć do niejasno określonego zakresu obowiązków oraz zakresu podmiotowego. Wynika to z ogólnego sformułowania przez ustawodawcę obowiązku zapobiegania oddziaływaniu.[5] Tak wyrażone uwarunkowania prawne, określające realizację zasad prewencji i przezorności, mają dalsze konsekwencje w działalności organów administracji i sądów administracyjnych. Treść glosowanego orzeczenia wskazuje, że nie tylko postrzegają one wykonywanie obowiązku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów w oderwaniu od zasady proporcjonalności, lecz także obarczają przedsiębiorców skutkami istniejących w systemie prawnym luk konstrukcyjnych, a konkretnie – swoistych luk w prawie.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w teorii prawa luki te występują w tych przypadkach, gdy brak jest normy, która powinna zostać ustanowiona zgodnie z inną obowiązującą normą. Sytuacja ta ma miejsce wtedy, gdy proces legislacyjny nie uległ jeszcze zakończeniu, np. mocą ustawy upoważniono Prezesa Rady Mi-

[3] Druk nr 2661, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2661 [dostęp: 10.09.2020].

[4] T.j. Dz.U. 2020, poz. 1219.

[5] B. Rakoczy, *Komentarz do art. 6*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX./el. 2013.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

nistrów do wydania rozporządzenia wykonawczego, bez którego ustawa nie może być stosowana. W tym przypadku luka powstanie, gdy Prezes Rady Ministrów nie zrealizuje upoważnienia zawartego w ustawie, tj. nie skorzysta z tzw. delegacji ustawowej i nie wyda stosownego rozporządzenia. Jednocześnie wskazywane jest, że luka konstrukcyjna może zostać usunięta z systemu prawa w drodze działań legislacyjnych, a także – o ile jest to dopuszczalne – w drodze analogii, a konkretnie *analogii legis*.[6]

Takie rozumienie swoistych luk w prawie powoduje brak możliwości jednoznacznego odrzucenia ich wystąpienia na gruncie stanu prawnego będącego przedmiotem komentowanego orzeczenia. Jest to tym bardziej uzasadnione, że przyjęcie w rozważanym przypadku konieczności realizacji obowiązku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, mimo istnienia swoistej luki w prawie, spowoduje poniesienie odpowiedzialności administracyjnej przez podmiot poprzez nałożenie na niego administracyjnej kary pieniężnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje się, że „zarządzenie pokontrolne jest innym aktem z zakresu administracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.)[7] i jednocześnie stanowi jedną z władczych form działania administracji".[8] W analizowanym stanie faktycznym mocą zarządzenia pokontrolnego uznano m.in. konieczność realizacji obowiązku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów mimo braku aktu wykonawczego, w którym miały zostać określone wymagania dla prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, minimalne wymagania dla urządzeń technicznych wizyjnego systemu kontroli, a także wymogi przechowywania i udostępniania zapisanego obrazu (art. 25 ust. 8a ustawy o odpadach). Z uzasadnienia wyroku WSA wynika natomiast, że nie neguje on, iż przepisy wydane na podstawie art. 25 ust. 8a nie weszły jeszcze w życie, a tym samym nie wymaga się, aby zostały spełnione. Niemniej art. 25 na podstawie ust. 6b–6f, 6h i 6i zobowiązuje określone podmioty do prowadzenia wizyjnego systemu miejsca magazynowania odpadów. Powyższe przepisy weszły w życie. Tym samym przepisy wynikające z ustawy o odpadach nie muszą być spełnione łącznie z przepisami wydanymi na podstawie rozporządzenia. Ponadto przepisy wynikające z rozporządzenia są jedynie dopełnieniem warunków ogólnych wynikających z przepisów ustawowych.

Negatywnie należy ocenić stanowisko zarówno organu administracji, jak i sądu powołane wyżej. Uzasadniając swe rozstrzygnięcie, sąd w ogóle nie odniósł się do

[6] J. Helios, W. Jedlecka, *Podstawowe pojęcie prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015, s. 41.

[7] Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., II OSK 1706/18, CBOSA.

[8] Tak np. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2008 r., II SA/Op 5/08, CBOSA.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

istnienia, w przypadku będącym przedmiotem orzekania, swoistej luki w prawie. Pominął też całkowicie możliwość naruszenia zasady proporcjonalności i zasady zrównoważonego rozwoju. Obie te zasady muszą być uwzględniane w nakładaniu i egzekwowaniu obowiązków, których realizacja ma prowadzić do ochrony środowiska. Wskazywana ocena stanu faktycznego i prawnego, będącego przedmiotem orzekania, dokonana przez sąd i organ administracji, tym bardziej budzi wątpliwości, że w skardze podniesione zostało, iż posiadacz odpadów winien prowadzić wizyjny system kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów na podstawie ust. 6b–6f, 6h i 6i oraz przepisów wydanych na podstawie ust. 8a. Wskazano, że zgodnie z obowiązującymi regułami wykładni prawa spójnik „oraz" kreuje taką sytuację, że obie przesłanki muszą być spełnione łącznie. Jednocześnie z treści delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 8a ustawy o odpadach wynika, że minister właściwy do spraw klimatu określi w drodze rozporządzenia wskazane już wyżej wymagania, kierując się koniecznością umożliwienia sprawowania nadzoru nad działalnością w zakresie gospodarowania odpadami. Takie określenie delegacji ustawowej potwierdza, że wydanie przepisów wykonawczych ma umożliwiać sprawowanie tego nadzoru. Wykładnia funkcjonalna powoływanej normy prowadzi do wniosku, że brak przepisów wykonawczych uniemożliwia wykonanie tego nadzoru, skoro dopiero ich obowiązywanie ma go umożliwić. Szczególnie krytycznie należy zatem ocenić stanowisko organu wskazujące, że przepisy wynikające z ustawy o odpadach nie muszą być spełnione łącznie z przepisami wydanymi na podstawie rozporządzenia. Akceptacja jego słuszności nie tylko narusza zasadę proporcjonalności i zasadę zrównoważonego rozwoju, lecz także stoi w sprzeczności z wynikami wykładni językowej i funkcjonalnej przepisów art. 25 ust. 6a i 8a ustawy o odpadach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, odnosząc się do realizacji obowiązku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, mimo braku wejścia w życie przepisów wykonawczych wskazał, że w ustawie określono ramowo sposób prowadzenia monitoringu miejsca magazynowania lub składowania odpadów. Powołał się m.in. na to, że wizyjny system kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów prowadzi się przy użyciu urządzeń technicznych zapewniających przez całą dobę zapis obrazu i identyfikację osób przebywających w tym miejscu (art. 25 ust. 6d ustawy). Przewidziano również obowiązek właściwego przechowywania i zabezpieczenia zapisu obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów przed dostępem osób nieuprawnionych oraz jego utratą, w szczególności wskutek zniszczenia lub kradzieży (art. 25 ust. 6e ustawy). Takie stanowisko sądu wskazuje, że judykatura sama oceniła stopień szczegółowości przepisów ustawowych jako ramowy. O tym, że dany obowiązek jest możliwy do zrealizowania w oparciu o normę ustawy w sytuacjach, gdy ustawodawca przewiduje konieczność wydania norm rozporządzenia, rozstrzyga właśnie wystarczająco szczegółowy charakter

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

normy ustawowej. O dostatecznej szczegółowości normy ustawowej decyduje to, czy daje ona możliwość realizacji obowiązku określonego w tej normie w sposób nienaruszający przepisów danego porządku prawnego. Z uwagi na to nie można przyjmować, że realizacja obowiązku ustawowego (mimo braku istnienia przepisów wykonawczych), prowadząca do naruszenia zasad systemu prawa, może być oceniana jako prawna możliwość jego realizacji. Przyjęcie przez sąd możliwości wykonania tego obowiązku, w realiach stanu faktycznego i stanu prawnego będącego przedmiotem orzekania, prowadzi natomiast do naruszenia zasady proporcjonalności i zasady zrównoważonego rozwoju. Konieczność uwzględnienia np. zasady proporcjonalności sygnalizuje ustawodawca, wskazując w delegacji ustawowej, że w rozporządzeniu zostaną określone m.in. minimalne wymagania dla urządzeń technicznych wizyjnego systemu kontroli. Nie należy zatem zakładać, że poza sferą uwarunkowań prawnych realizacji wskazywanego obowiązku ustawowego znajdują się np. parametry wskazywanych urządzeń. Ze względu na to nie można też przyjmować, że podmiot, na którym spoczywa ustawowy obowiązek, ma ponieść koszty takich urządzeń bez względu na ich wartość. Naruszenie zasady proporcjonalności będzie wyrażać się więc w zastosowaniu środków nieadekwatnych do celu, który ma być wolą ustawodawcy osiągnięty. Jak słusznie wskazuje się w nauce prawa, istotą zasady proporcjonalności jest miarkowanie działań organów administracji publicznej oraz minimalizacja ich ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, a także konieczność dopasowania środków działania podejmowanych przez władzę publiczną do założonych celów oraz wymóg wyważenia interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych.[9] Organy powinny zatem działać w taki sposób, aby osiągnąć założony cel, jak najmniej ingerując w prawa poszczególnych podmiotów. Należy więc uznać, że żądanie przez organy administracji ponoszenia środków wyższych niż konieczne nie może być traktowane jako osiąganie celu najmniejszym kosztem jednostek.

Z kolei zasada zrównoważonego rozwoju doznaje naruszenia poprzez negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. To niepożądane oddziaływanie będzie się wyrażać w tym, że podmioty będą ponosiły nieuzasadnione prawnie ciężary finansowe na rzecz ochrony środowiska. Taki stan będzie negatywnie wpływał na pożądaną prawnie równowagę między rozwojem gospodarczym a koniecznością takiego gospodarowania środowiskiem, które będzie wykonywane w sposób możliwie najmniej obciążający to

[9] K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 669.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

dobro prawne. Tym bardziej że przewidziana administracyjna kara pieniężna za naruszenie wskazanych wymogów jest bardzo wysoka, wynosi bowiem nie mniej niż 5000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł (art. 194 ustawy o odpadach).

Analizowany stan faktyczny i prawny nie pozwala na opowiedzenie się za stanowiskiem, że mimo braku określenia wymagań dla prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, minimalnych wymagań dla urządzeń technicznych wizyjnego systemu kontroli oraz wymogów przechowywania i udostępniania zapisanego obrazu, możliwy jest do realizacji obowiązek prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów. Nie można uznać, że wystarczające jest w tym zakresie określenie jedynie w sposób ramowy prowadzenia tego obowiązku. Nie znając wskazywanych wymagań prawnych, nawet przy najlepszej woli podmiot obowiązany może podjąć próbę realizacji tego obowiązku i czynić to w sposób sprzeczny z prawem. Taki stan faktyczny będzie istniał, gdy podjęte czynności nie będą odpowiadać wymogom przepisów aktu wykonawczego. Obrazuje to np. brzmienie § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r.,[10] w którym określono obszar, jaki ma zostać objęty monitoringiem, czego brak jest w przepisach ustawowych. Montując system kamer i nie znając przepisów wykonawczych, a tym samym nie wiedząc, jaki obszar ma być monitorowany, podmiot mógł się narazić na naruszenie

[10] § 2. 1. System kontroli zapewnia rejestrację obrazu obejmującą: 1) całą powierzchnię magazynowanych lub składowanych odpadów; 2) drogi dojazdowe znajdujące się w miejscu magazynowania lub składowania odpadów, do odległości 15 m od krawędzi zewnętrznej magazynowanych lub składowanych odpadów; 3) pas zewnętrzny otaczający magazynowane lub składowane odpady o szerokości 5 m, a w przypadku gdy podmiot obowiązany do prowadzenia systemu kontroli posiada tytuł prawny do pasa o szerokości mniejszej niż 5 m – pas zewnętrzny otaczający magazynowane lub składowane odpady w zakresie, w jakim podmiot obowiązany do prowadzenia systemu kontroli posiada tytuł prawny do tego pasa. 2. W przypadku magazynowania lub składowania odpadów na powierzchni powyżej 2 ha system kontroli zapewnia rejestrację obrazu obejmującą: 1) pas o minimalnej szerokości 15 m liczonych poziomo od krawędzi zewnętrznej magazynowanych lub składowanych odpadów do wewnątrz; 2) drogi dojazdowe znajdujące się w miejscu magazynowania lub składowania odpadów, do odległości 15 m od krawędzi zewnętrznej magazynowanych lub składowanych odpadów; 3) pas zewnętrzny otaczający magazynowane lub składowane odpady o szerokości 5 m, a w przypadku gdy podmiot obowiązany do prowadzenia systemu kontroli posiada tytuł prawny do pasa o szerokości mniejszej niż 5 m – pas zewnętrzny otaczający magazynowane lub składowane odpady w zakresie, w jakim podmiot obowiązany do prowadzenia systemu kontroli posiada tytuł prawny do tego pasa. 3. W przypadku magazynowania lub składowania odpadów w pomieszczeniu zamkniętym system kontroli zapewnia rejestrację obrazu obejmującą: 1) magazynowane lub składowane odpady do granicy ścian wewnętrznych tego pomieszczenia, bez pasa otaczającego magazynowane lub składowane odpady; 2) bramę wjazdową i wyjazdową do tego pomieszczenia. 4. W przypadku magazynowania lub składowania odpadów w zbiornikach, w tym w silosach, które nie są przystosowane do przebywania w nich ludzi, system kontroli zapewnia rejestrację obrazu obejmującą: 1) powierzchnię w promieniu 5 m od wlotu do zbiornika lub wylotu ze zbiornika, liczonych od wlotu do zbiornika lub wylotu ze zbiornika; 2) drogi dojazdowe znajdujące się w miejscu magazynowania lub składowania odpadów, do odległości 15 m od zbiornika.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

przepisów dotyczących ochrony danych osobowych innych podmiotów, w tym przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.[11] Jednocześnie przepisy ustawowe nie zawierały informacji o tym, że monitoring powinien spełniać wymogi normy PN-EN 62676-4.

W nauce prawa podnosi się, że:

> […] funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja (uszczegółowienie), a nie zmiana, uzupełnienie czy powtórzenie norm zawartych w ustawie […]. Rozporządzenie powinno w założeniu umożliwiać prawidłowe stosowanie ustawy przez stworzenie właściwych warunków (technicznych, organizacyjnych, proceduralnych) dla realizacji norm ustawowych, nie może natomiast modyfikować treści tych norm.[12]

Ponadto zaznacza się, że „[r]ozporządzenie nie ma zastępować ustawy […], lecz ją odciążać od szczegółów technicznych, uregulowań zmiennych w czasie, postanowień ściśle fachowych o niewielkim znaczeniu politycznym".[13] Jednocześnie wskazuje się, że:

> […] ustawodawca może […] zrezygnować z pełni regulacji i wskazywać na rozporządzenia jako „dalszy ciąg" swej regulacji jedynie wtedy, kiedy ta dalsza regulacja będzie służyła wykonaniu ustawy […], zrealizowaniu jej w praktyce, jeśli więc będzie ona konkretyzowała (uszczegóławiała, detalizowała) ustawę przez dalsze normy bądź uzupełniała ją, ale w tym sensie, że takie uzupełnienie będzie służyło realizacji ustawy […].[14]

Podkreśla się przy tym, że wykonywanie ustaw jest uzależnione w dużym stopniu od wydania przez wskazany w ustawie i uprawniony (zobowiązany) do tego organ państwa aktu normatywnego o charakterze wykonawczym.[15] Uznając zasadność wskazanych wypowiedzi nauki prawa, zarazem należy podkreślić, że w stanie prawnym objętym zakresem glosowanego orzeczenia trzeba przyjąć, że rozporządzenie z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów w swym założeniu miało właśnie umożliwiać prawidłowe stosowanie ustawy poprzez stworzenie właściwych warunków technicznych i organizacyjnych. Gdyby przepisy powoływanej ustawy je określały, ich wskazanie w przepisach aktu wykonawczego byłoby niezasadne.

---

[11] Dz.Urz. UE L 119/1, 4.05.2016.

[12] M. Wiącek, *Komentarz do art. 92*, [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis.

[13] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 105.

[14] P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 47–48.

[15] W. Skrzydło, *Komentarz do art. 92*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

W świetle dotychczas poczynionych uwag konieczne jest przyjęcie, że norma art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach nie jest na tyle szczegółowa, by mogła być stosowana bez przepisów wykonawczych. Nie należy zatem przyjmować braku istnienia w analizowanym stanie faktycznym i prawnym swoistej luki w prawie. Miałoby to miejsce wówczas, gdyby realizacja obowiązku ustawowego, mimo braku istnienia przepisów wykonawczych, była możliwa w ramach obowiązującego porządku prawnego, tj. gdy jego realizacja nie naruszałaby zasad prawnych tego porządku.

Kwestią wymagającą rozważenia na gruncie glosowanego orzeczenia jest również możliwość usunięcia luki konstrukcyjnej w drodze *analogii legis*. W tym miejscu należy jednak wskazać, że słusznie zauważono w nauce prawa, iż „ani charakter prawa administracyjnego, ani inne względy prawne lub logiczne nie przemawiają przeciwko stosowaniu przepisów tego prawa w drodze analogii, jeżeli nie powoduje to ograniczenia praw obywateli i nie szkodzi interesowi społecznemu".[16] W analizowanym stanie faktycznym nie może wywoływać wątpliwości, że określenie wymogów realizacji obowiązku ustawowego w przepisach aktu wykonawczego, widzianych jako uszczegółowienie uwarunkowań prawnych obowiązku ustawowego, musi być postrzegane jako powodujące ograniczenie praw. Jest to spowodowane tym, że obowiązki ze swej istoty co do zasady ograniczają prawa. Poddany analizie obowiązek ustawowy z pewnością jest jednocześnie tym, który będzie spoczywał na obywatelach Rzeczypospolitej. Równocześnie uznać należy, że obarczenie podmiotów obowiązanych koniecznością przewidzenia wymagań dla prowadzenia wizyjnego systemu miejsca magazynowania odpadów szkodzi interesowi społecznemu. Taki wniosek ma uzasadnienie co najmniej w tej części powyższych wywodów, które wskazują na możliwość poniesienia odpowiedzialności administracyjnej przez podmiot, nawet w sytuacji podjęcia realizacji wskazywanego obowiązku. Realizacja takiej odpowiedzialności, która nie może być z góry odrzucona, nie tylko nie spełni funkcji prewencyjnej, lecz także naruszy zasadę zaufania obywateli do organów administracji publicznej. W dalszej perspektywie takie uwarunkowania prawne i faktyczne zniechęcą podmioty prawa do dostrzegania w zgodnym z przepisami prawa gospodarowaniu i ochronie środowiska realizacji swych interesów indywidualnych. Osiąganie tak postrzeganych interesów indywidualnych umożliwia wypełnienie interesu społecznego.

Konieczność poszanowania zasad prawa i niezbędność uwzględniania przez organy stosujące możliwości istnienia na gruncie danego stanu prawnego swoistych luk w prawie powoduje brak możliwości uznania zasadności stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, wyrażonego w glosowanym orzeczeniu, co do możliwości wykonania obowiązku ustawowego mimo braku przepisów wykonawczych. Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem WSA, że pomimo braku aktu wykonawczego do ustawy o odpadach skarżąca Spółka z o.o.

[16] E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 78–79.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

zobowiązana była do prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów. Stanowisko WSA w Białymstoku nie uwzględnia możliwości istnienia swoistych luk w prawie oraz akceptuje naruszanie zasad proporcjonalności i zrównoważonego rozwoju. Takie podejście wykonującego kontrolę administracji WSA w Białymstoku wywołuje negatywny skutek z punktu widzenia realizacji prewencyjnej funkcji odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska. Stanowisko to ma uzasadnienie w tym, że w świetle powyższych uwag możliwa byłaby sytuacja, w której podmiot rozpoczął wykonanie obowiązku ustawowego i mimo to poniesie odpowiedzialność z uwagi na realizację tego obowiązku w sposób sprzeczny z przepisami aktu wykonawczego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Helios J., Jedlecka W., *Podstawowe pojęcie prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów*, Wrocław 2015.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.

Rakoczy B., *Komentarz do art. 6*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX./el. 2013.

Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

Skrzydło W., *Komentarz do art. 92*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.

Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

Wiącek M., *Komentarz do art. 92*, [w:] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis.

Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów (Dz.U. 2019, poz. 1755).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 119/1, 4.05.2016).

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1355 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1219).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2019, poz. 701 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 26/11/2026 14:45:14

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., II OSK 1706/18, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2008 r., II SA/Op 5/08, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2020 r., II SA/Bk 16/20, CBOSA.

ABSTRACT

The Voivodeship Administrative Court in Bialystok, in its judgement of 9 June 2020, dismissing the complaint of the limited liability company in H., on the post-inspection orders of the Podlaskie Voivodeship Inspector for Environmental Protection in Bialystok of 6 November 2019, considered the necessity to fulfill the obligation under Article 25 para. 6a of the Act on Waste, i.e. the operation of a visual control system for the place of waste storage, in force, in the opinion of the Court, from February 2019, despite the lack of executive acts issued by the competent minister. Determining the requirements for the visual control system of the place of storage or storage of waste, the minimum requirements for the technical devices of the vision control system and the requirements for the storage and sharing of the recorded image, guided by the need to enable supervision over the activities in the field of waste management, was established pursuant to the provisions of the Regulation of 29 August 2019 which entered into force in December 2019. In the opinion of the Court, the provisions of the Act on Waste do not have to be met together with the provisions issued on the basis of the Regulation, as the standards of the implementing acts only supplement the general conditions resulting from the statutory provisions.

Keywords: visual control system for the place of waste storage; waste; post-inspection order; statutory obligations; waste management; the Act on Waste