



Ekspertyza prawna „Obowiązki i możliwości gmin w zakresie działań prewencyjnych dot. gospodarki odpadami w kontekście minimalizowania konfliktów z dużymi drapieżnikami”

Maj, 2026 r.



Spis treści

1	Źródła prawa i wykaz skrótów	5
1.1	Unijne akty prawne.....	5
1.2	Ustawy i rozporządzenia krajowe	5
1.3	Wykaz skrótów.....	6
2	Tło problemu i kontekst przyrodniczy	7
2.1	Zjawisko habituacji i szkód powodowanych przez niedźwiedzie	7
2.2	Znaczenie właściwego zarządzania odpadami	7
2.3	Skala problemu w Polsce i w Europie	8
3	Zakaz zabijania dzikich zwierząt i wyjątki związane z bezpieczeństwem publicznym	9
3.1	Gatunki chronione - regulacje krajowe i unijne	9
3.2	Zakaz zabijania, płoszenia i niepokojenia zwierząt.....	10
3.3	Wyjątki w związku z bezpieczeństwem ludzi	12
3.4	Kompetencje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, policji, służb gminnych.....	15
3.5	Możliwość podejmowania działań technicznych i organizacyjnych jako alternatywa dla działań ingerujących w populację zwierząt	16
4	Obowiązki gmin w zakresie gospodarki odpadami a bezpieczeństwo mieszkańców .	17
4.1	Podstawowy zakres obowiązków gminy wynikający z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	17
4.1.1	Organizacja systemu odbioru odpadów	21
4.1.2	Ustalanie częstotliwości i sposobu odbioru odpadów	26
4.1.3	Stawki, regulaminy, uchwały.....	27
4.2	Kompetencje gminy związane z bezpieczeństwem publicznym.....	36
4.2.1	Ustawa o samorządzie gminnym.....	36
4.2.2	Zarządzanie kryzysowe	38
4.2.3	Możliwość ingerencji w sposób składowania odpadów ze względu na zagrożenia	40
4.3	Możliwości nakładania obowiązków w regulaminach utrzymania czystości i w decyzjach administracyjnych	44
4.3.1	Techniczne wymagania dotyczące pojemników.....	44
4.3.2	Wymogi dotyczące miejsc gromadzenia odpadów.....	44



4.3.3	Ograniczenia wynikające z innych ustaw	46
4.4	Możliwości współpracy międzygminnej i instytucjonalnej z nadleśnictwami, parkami narodowymi, NGO.....	49
5	Obowiązki właścicieli nieruchomości	51
5.1	Wyposażenie nieruchomości w pojemniki	51
5.2	Obowiązek zabezpieczenia miejsc gromadzenia odpadów.....	52
5.3	Możliwość nakładania kar.....	52
5.4	Obowiązki przedsiębiorców	53
6	Systemowe możliwości ograniczenia dostępu drapieżników do odpadów	53
6.1	Zabezpieczenia techniczne.....	53
6.1.1	Altany i kontenery odporne na uszkodzenia przez niedźwiedzie	53
6.1.2	Ogrodzenia elektryczne.....	54
6.1.3	Zamykane wiaty i PSZOK-i.....	54
6.2	Zabezpieczenia organizacyjne.....	55
6.2.1	Zwiększona częstotliwość odbioru odpadów (np. w sezonie turystycznym)	55
6.2.2	Specjalne procedury w gminach górskich.....	56
6.2.3	Ograniczenia dotyczące kompostowania.....	57
6.3	Bariery prawne i możliwe luki	57
6.3.1	Możliwość postawienia altany w pasie drogowym	58
6.3.2	Kolizje z planowaniem przestrzennym	59
6.3.3	Ograniczenia wynikające z prawa budowlanego.....	62
6.3.4	Braki w regulaminach gmin	65
6.4	Możliwości uzyskania finansowania ze środków państwowych, samorządowych i unijnych	66
6.4.1	Dotacje celowe.....	67
6.4.2	Fundusze środowiskowe.....	68
6.4.3	Środki na bezpieczeństwo publiczne	69
6.4.4	Programy transgraniczne i LIFE	70
7	Dobre praktyki.....	72
7.1	Przykłady skutecznych rozwiązań technicznych	72
7.2	Dobre praktyki organizacyjne i prawne	73



7.3	Współpraca gmin z NGO, administracją, środowiskami naukowymi	74
7.4	Efekty wdrożonych działań	76
8	Rekomendacje dla gmin	77
8.1	Działania możliwe do wprowadzenia od razu	77
8.2	Działania wymagające uchwał lub zmian regulaminów	79
8.3	Działania wymagające zmian ustawowych (postulaty systemowe)	80
9	Podsumowanie i wnioski końcowe	81



1 Źródła prawa i wykaz skrótów

1.1 Unijne akty prawne

1. Dyrektywa Rady 92/43/EW z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U.U.E.L. z 1992. 206.7., *dalej: dyrektywa siedliskowa*

1.2 Ustawy i rozporządzenia krajowe

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483, *dalej Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz. U. z 2025 poz.1691, *dalej „k.p.a.”*
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tj. Dz. U. z 2023 poz. 1580, *dalej u.o.z.*
5. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, tj. Dz. U. z 2026 poz. 244, *dalej: u.ś.p.b.p.*
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowanie egzekucyjnym w administracji, tj. Dz. U. z 2026 r. poz. 268, *dalej: u.p.e.a.*
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tj. Dz. U. z 2025, poz. 889, *dalej: u.d.p.*
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153, *dalej: u.s.g.*
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tj. Dz. U. z 2025 r., poz. 418, *dalej: p.b.*
10. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. Dz. U. z 2025 r., poz. 733, *dalej: u.c.p.g.*
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tj. Dz. U. z 2025 r., poz. 647, *dalej: p.o.ś.*
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130, *dalej: p.z.p.*
13. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. Dz. U. z 2026 r., poz. 13, *dalej: u.o.p.*
14. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187, *dalej: u.z.s.ś.*
15. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 122, *dalej: u.z.k.*
16. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 1587, *dalej: u.o.*
17. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 573, *dalej: u.z.s.e.i.e.*
18. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, tj. Dz. U. z 2024 r., poz. 1320, *dalej: p.z.p.*



19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, Dz. U. z 2016 r. poz. 2183.

1.3 Wykaz skrótów

art.	- artykuł
Dz. U.	- Dziennik Ustaw
KIO	- Krajowa Izba Odwoławcza
MPZP	- Miejsowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego
NFOŚiGW	- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
PSZOK	- Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych
RIO	- Regionalna Izba Obrachunkowa
SN	- Sąd Najwyższy
SR	- Sąd Rejonowy
t.j.	- tekst jednolity
WFOŚiGW	- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny
WZ	- Warunki Zabudowy

1.4 Definicje kluczowych pojęć

- **odpad komunalny** - (art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.) 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, oraz
 - b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych- przy czym 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;

- **bezpieczeństwo publiczne** - dobro, którego ochrona ma istotne znaczenie z punktu widzenia roli i zadań państwa i jego organów
- **duże drapieżniki** - zwierzęta o drapieżnym sposobie zdobywania pokarmu takie jak niedźwiedź brunatny, ryś, wilk

2 Tło problemu i kontekst przyrodniczy

2.1 Zjawisko habituacji i szkód powodowanych przez niedźwiedzie

Niedźwiedź brunatny (*Ursus arctos*), to występujący na terenie Polski gatunek dużego drapieżnego ssaka. Do funkcjonowania potrzebuje on dużych przestrzeni, a w zakresie sposobu żywienia jest gatunkiem wszystkożernym o oportunistycznym sposobie zdobywania pokarmu. Jednocześnie jest to gatunek podatny na zjawisko habituacji, czyli proces przyzwyczajania się zwierząt do obecności człowieka. Na zjawisko habituacji wpływ ma kilka czynników. Z jednej strony jest to ludzka ingerencja w naturalne siedliska dzikich zwierząt związana z wycinką drzew oraz rozbudową terenów mieszkalnych, w szczególności powiązana z intensywną turystyką. Z drugiej strony jego przyczynę stanowi zwiększenie dostępu do łatwego pożywienia z powodu prowadzenia gospodarki łowieckiej oraz niewłaściwego zabezpieczenia odpadów. Z kolei postępująca habituacja drapieżników prowadzi do sytuacji konfliktowych pomiędzy zwierzętami a ludźmi.¹

2.2 Znaczenie właściwego zarządzania odpadami

Funkcjonowanie współczesnego człowieka nieodłącznie wiąże się z wytwarzaniem odpadów. Jednakże to właśnie pozostawianie niezabezpieczonych śmieci stanowi jeden z głównych czynników przyciągających dzikie zwierzęta na tereny zamieszkałe przez ludzi. Jednocześnie jest to czynnik stosunkowo łatwy do wyeliminowania, gdyż nie jest on szczególnie kontrowersyjny i nie wzbudza tak silnego oporu ze strony grup zainteresowanych gospodarką leśną, czy łowiecką. Właściwe zarządzanie odpadami może być skutecznym sposobem zapobiegania konfliktom na linii człowiek - dzikie zwierzęta, gdyż eliminuje ich przyczynę, a nie tylko skutki w wymiarze doraźnym. Jednocześnie takie działanie nie powoduje konieczności ingerowania w populację zwierząt oraz umożliwia zwierzętom spokojne funkcjonowanie w ich naturalnym środowisku, z dala od terenów zamieszkałych przez ludzi.

¹Raport Fundacji Dziedzictwa Przyrodniczego „Niedźwiedź 2030”: <https://przyrodnicze.org/wp-content/uploads/2023/12/Niedzwiedz2030.pdf>, dostęp online z16.03.2026 r.



2.3 Skala problemu w Polsce i w Europie

W ostatnim czasie coraz częściej można usłyszeć o pojawianiu się niedźwiedzi w obszarach zamieszkałych przez ludzi. 2 kwietnia 2025 r. roku rząd Republiki Słowackiej zezwolił na zabicie do 350 osobników niedźwiedzi brunatnych z ponad 1000 żyjących tam zwierząt tego gatunku. Decyzja ta wywołała wątpliwości w zakresie jej zgodności z prawem wspólnotowym.² Wcześniej w słowackich mediach pojawiły się doniesienia o ataku niedźwiedzicy na dwie osoby, które w jego wyniku odniosły obrażenia, a sama niedźwiedzica została zabita w akcie samoobrony przez zaatakowanych.³ Z kolei największa populacja niedźwiedzi w Europie poza Rosją znajduje się w Rumunii.⁴

W Polsce żyje ok. 120 niedźwiedzi brunatnych⁵. Przypadki agresywnych zachowań zdarzają się niezwykle rzadko.⁶ Mimo to w ostatnim czasie w mediach coraz częściej pojawiają się doniesienia o problemach z niedźwiedziami, które pojawiają się w obrębie siedzib ludzkich, szczególnie w Bieszczadach. Według danych opublikowanych przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska od stycznia do lipca 2025 r. odnotowano 65 zgłoszeń dotyczących obecności niedźwiedzi w gminie Cisna. Przy czym w 2020 r. takich sytuacji w całym roku było 40, a w 2023 i 2024 ok. 100 rocznie⁷. Jednocześnie organ ten 3 lipca 2025 r. wydał decyzję zezwalającą na zabicie do trzech osobników niedźwiedzia brunatnego pojawiających się w okolicach gminy Cisna pod warunkiem zaistnienia bezpośredniego zagrożenia i braku alternatywnego rozwiązania⁸. Decyzja ta dotychczas nie została wykonana.⁹ Bez wątplenia coraz częstsze pojawianie się niedźwiedzi w okolicach siedzib ludzkich wywołuje w społeczeństwie silne poczucie lęku i rodzi pokusę sięgania po rozwiązania na pozór najprostsze, czyli polegające na eliminacji problematycznych zwierząt. Tego typu działania doraźne nie rozwiązują jednak przyczyny problemu i nie zapobiegają pojawieniu się dzikich zwierząt w pobliżu siedzib ludzkich w przyszłości. Z tego względu zasadnym jest przeanalizowanie możliwości prawnych w zakresie alternatywnych sposobów radzenia sobie z obecnością dużych drapieżników w pobliżu osad ludzkich.

² <https://oko.press/slowacja-oskarzona-o-zabijanie-setek-niedzwiedzi-wbrew-prawu>, dostęp online z 16.03.2026 r.

³ <https://wiadomosci.gazeta.pl/swiat/7,198075,32603315,atak-niedzwiedzia-na-slowacji-zostal-zabity-w-samoobronie.html>, dostęp online z 16.03.2026 r.

⁴ <https://www.bbc.com/polska/articles/c74n224qnyzo>, dostęp online z 16.03.2026 r.

⁵ https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/habitats-directive/large-carnivores/large-carnivore-populations-across-europe_en

⁶ <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C112062%2Czoopsycholog-niedzwiedz-nie-traktuje-czlowieka-jak-ofiary-agresja-czesto>, dostęp online z 16.03.2026 r.

⁷ <https://www.gov.pl/web/gdos/co-3-dni-niedzwiedzie-zagrazaja-mieszkancom-gminy-cisna>

⁸ Decyzja Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 2025 r., znak sprawy: DZP-WG.6401.98.2025.AS

⁹ <https://www.gov.pl/web/gdos/co-3-dni-niedzwiedzie-zagrazaja-mieszkancom-gminy-cisna>, dostęp online z 16.03.2026 r.



3 Zakaz zabijania dzikich zwierząt i wyjątki związane z bezpieczeństwem publicznym

3.1 Gatunki chronione - regulacje krajowe i unijne

W polskim porządku prawnym zwierzęta dzikie są chronione na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, zwierzęta dzikie, które jednocześnie są zwierzętami kręgowymi, a takim jest niedźwiedź brunatny, objęte są ochroną humanitarną, której głównym celem jest ochrona zwierząt przed bólem i cierpieniem zadawanym przez człowieka. Ten rodzaj ochrony traktuje zwierzęta jako zindywidualizowane istoty zdolne do odczuwania bólu i cierpienia, którym człowiek powinien zapewnić ochronę i opiekę (art. 1 u.o.z.).

Ponadto, zwierzęta dzikie podlegają ochronie gatunkowej, stanowiącej kluczowy element zachowania bioróżnorodności, która zarezerwowana jest dla konkretnie oznaczonych gatunków zwierząt, nie tylko kręgowych. Przepisy regulujące ten rodzaj ochrony koncentrują się przede wszystkim na zabezpieczeniu naturalnych siedlisk zwierząt, zakazach oraz odstępstwach od nich w zakresie podejmowania określonych czynności m.in. zabijania, chwytania, płoszenia zwierząt, a także wprowadzają regulacje ograniczające handel ich okazami.

Ochrona gatunkowa jest jedną z najstarszych form ochrony przyrody, która na ziemiach polskich pojawiła się już podczas panowania Bolesława Chrobrego, który ochroną objął bobry.¹⁰ W aktualnym stanie prawnym podstawą jej wprowadzenia jest art. 46 ust. 1 u.o.p. Dalej w ust. 2 tego przepisu ustawodawca wskazał cele wprowadzenia tej formy ochrony, którymi są zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej.

Ochrona gatunkowa może mieć charakter ścisły lub częściowy. Zgodnie z art. 5 pkt 9 u.o.p. ochrona ścisła polega na całorocznej ochronie osobników i stadiów ich rozwoju wybranych gatunków. Z kolei w myśl art. 5 pkt 4 u.o.p. ochrona częściowa dopuszcza

¹⁰ W. Radecki, *Zarys historii prawnej ochrony przyrody w Polsce* [w:] *Prawne formy ochrony przyrody*, red. J. Sommer, Warszawa 1990, s. 9.



możliwość redukcji liczebności populacji oraz pozyskiwania osobników tych gatunków lub ich części. Dodatkowo u.o.p. wyróżnia także kategorię ochrony czynnej, która polega na stosowaniu, w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów (art. 5 pkt 5 u.o.p.).

Listę gatunków objętych ochroną oraz obowiązujące wobec nich zakazy określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, wydane na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 49 u.o.p. Na jego podstawie ochroną ścisłą objęto niecałe 600 gatunków zwierząt, a ponad 200 ochroną częściową. Zgodnie z rozporządzeniem niedźwiedź brunatny jest w Polsce gatunkiem ściśle chronionym, wymagającym ochrony czynnej (Załącznik 1, lp. 8).

W zakresie prawa unijnego najważniejszym aktem prawnym z punktu widzenia ochrony gatunkowej jest dyrektywa siedliskowa, wdrożona do polskiego porządku prawnego w ramach u.o.p., która nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia dobrego stanu ochrony gatunków objętych dyrektywą. Zgodnie z art. 6 dyrektywy siedliskowej w stosunku do zwierząt wskazanych w załączniku II (który wymienia m. in. niedźwiedzia brunatnego) państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, by nie dochodziło do pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków oraz do niepokojenia gatunków na specjalnych obszarach ochrony. Ponadto wszelkie przedsięwzięcia podejmowane na takim obszarze mają podlegać ocenie z punktu widzenia ich konieczności i zasadności oraz wpływu na dany obszar ochrony (art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy).

3.2 Zakaz zabijania, płoszenia i niepokojenia zwierząt

Zwierzęta objęte ścisłą ochroną gatunkową nie mogą być zabijane, z wyjątkiem kilku sytuacji enumeratywnie wskazanych w przepisach prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że przepisy ustawy o ochronie przyrody ustanawiają wykroczenie polegające na naruszeniu zakazu zabijania lub chwytania dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową przy pomocy zakazanych metod lub urządzeń, które zagrożone jest karą aresztu albo grzywny (art. 131 pkt 1a u.o.p.). Z kolei w art. 54 u.o.p. sprecyzowano, jakie metody nie mogą być wykorzystywane do chwytania



lub zabijania dziko występujących zwierząt. Metody te będą miały zastosowanie wówczas, gdy pozyskiwanie zwierząt następuje np. na podstawie zezwolenia wydanego według art. 56 u.o.p., co nie zwalnia z przestrzegania ograniczeń wynikających z art. 54 u.o.p. Naruszenie tychże ograniczeń stanowi wykroczenie z art. 131 pkt 1a u.o.p. Wykroczenie to może zostać popełnione tylko umyślnie.

Taką samą karą zagrożone jest naruszenie pozostałych zakazów obowiązujących w stosunku do zwierząt objętych ochroną gatunkową m. in. ich umyślnego zabijania i umyślnego płoszenia (art. 131 pkt 14 u.o.p.).

Ustawa o ochronie przyrody ustanawia także przestępstwo polegające na wchodzeniu w posiadanie okazów zwierząt objętych ochroną gatunkową. Czyn musi dotyczyć „większej niż nieznaczna liczba” zwierząt oraz mieć wpływ na zachowanie „właściwego stanu ochrony gatunku” (art. 127a u.o.p.). Co istotne, na podstawie art. 127a u.o.p. przedmiotem ochrony nie muszą być tylko organizmy żywe, gdyż definicja legalna „okazu” zawarta w art. 5 pkt 11a u.o.p. obejmuje także zwierzę martwe, jego część lub formę rozwojową. Przestępstwo to zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Dodatkowo, art. 181 §3 k.k. określa przestępstwo polegające na zabiciu lub uszkodzeniu zwierząt dzikich pozostających pod ochroną gatunkową lub niszczeniu ich siedlisk powodującym istotną szkodę. Przestępstwo to zagrożone jest karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, a w przypadku, gdy jest popełniane nieumyślnie sprawcy grozi kara grzywny lub ograniczenia wolności. W praktyce wątpliwości budzi interpretacja „istotnej szkody”, co utrudnia egzekucję omawianego przepisu. W literaturze wskazuje się, że oceniając szkodę wyrządzoną w świecie zwierzęcym bądź roślinnym należy brać pod uwagę takie kryteria jak powody objęcia gatunku ochroną, liczebność danego gatunku na określonym terenie, liczbę przedstawicieli gatunku zniszczoną przez sprawcę oraz wpływ wyginięcia części gatunku na środowisko naturalne.¹¹ W zależności od przypadku zabicie nawet jednego zwierzęcia objętego ochroną gatunkową może spowodować istotną szkodę.¹²

¹¹ G. Bogdan, [w:] Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, art. 181.

¹² Stowarzyszenie Prawnicy na Rzecz Zwierząt, Humane World for Animals, *Postępowanie z dzikimi zwierzętami Informator dla Policji*, s. 9.



Naruszenie zakazu zabijania zwierząt stanowi także w myśl art. 35 ust. 1 u.o.z. przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3, a w przypadku gdy jest popełniane ze szczególnym okrucieństwem na podstawie art. 35 ust. 2 u.o.z. grozi za nie kara pozbawienia wolności do lat 5. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu odpowiedzialności karnej podlega ten, kto zabija, uśmierca zwierzę z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1 lub art. 33 u.o.z., tj. kiedy robi to poza wyjątkami, których część opisano w pkt. 3.3. poniżej. Przestępstwo to można popełnić tylko umyślnie.

W przypadku zabicia zwierzęcia objętego ochroną gatunkową możliwe jest wystąpienie zbiegu przestępstw, tj. art. 181 §3 oraz art. 35 ust. 1 lub 2 u.o.z. Przyjmuje się, że następuje wtedy wyłączenie art. 35 ust. 1 u.o.z. przez art. 181 § 3 k.k. na zasadzie konsumpcji. Natomiast gdy sprawca działa ze szczególnym okrucieństwem, konieczne jest zastosowanie kwalifikacji kumulatywnej z art. 35 ust. 2 w zw. z ust. 1 u.o.z. w zw. z art. 181 § 3 k.k., z uwagi na fakt, że dodatkowe znamię w postaci działania sprawcy ze szczególnym okrucieństwem uniemożliwia konsumpcję.¹³

3.3 Wyjątki w związku z bezpieczeństwem ludzi

Przed wszystkim możliwość zabijania osobników należących do gatunków chronionych ustanawia art 56 u. o. p., do którego odesłanie znajduje się w art. 6 ust. 1 pkt 8 u. o. z. Zabicie zwierząt podlegających ochronie gatunkowej jest bowiem możliwe w przypadku spełnienia określonych w art. 56 u.o.p. trzech warunków. Po pierwsze, należy udowodnić brak rozwiązań alternatywnych. W orzecznictwie stwierdzono, że to na organie rozpatrującym sprawę ciąży obowiązek wykazania braku rozwiązań alternatywnych.¹⁴ Nie wyklucza to oczywiście możliwości wskazania przez podmiot wnioskujący takich okoliczności, co też bez wątpienia leży w jego interesie. Po drugie, w toku prowadzonego postępowania należy wykazać, że planowane działania nie są szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony populacji chronionych gatunków zwierząt. Należy ocenić, że obowiązek w tym zakresie także ciąży na organie, zgodnie z regułą określoną w art. 7 k.p.a., w myśl którego w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do

¹³ M. Kulik [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, red. E. Kruk, Warszawa 2024, art. 35.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2035/19.



dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Po trzecie, musi wystąpić jedna z siedmiu wymienionych okoliczności, m. in. gdy zabicie zwierzęcia objętego ochroną leży w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego (art. 56 ust. 4 pkt 3 u.o.p.). Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przesłanka ta będzie spełniona w odniesieniu do żubrów, jeżeli zabijane będą tylko osobniki poważnie chore lub drastycznie cierpiące w wyniku przebytej choroby lub zranienia, będące w słabej kondycji w wieku powyżej 14 lat, agresywne w sposób zagrażający życiu bądź zdrowiu ludzi lub innych zwierząt.¹⁵ Na tej podstawie Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska wydała w dniu 3 lipca 2025 r. decyzję zezwalającą na zabicie do trzech niedźwiedzi brunatnych.

Ponadto zezwolenie na zabicie zwierząt należących do gatunków objętych ochroną ścisłą, gatunków ptaków oraz gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, jeżeli potrzeba ich zabicia musi wynikać z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym lub wymogów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska (art. 56 ust. 4 pkt 7 u.o.p.). Próbując odkodować znaczenie pojęcia „nadrzędnego interesu publicznego” o „charakterze społecznym lub gospodarczym” (podobnym sformułowaniem posługuje się art. 34 u.o.p.) przytoczyć należy stanowisko Sądu Najwyższego, który wskazał, że *„W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”*.¹⁶ W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na to, że

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 7731/21.

¹⁶ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93.



„nadrzędny interes publiczny, związany z rozwojem ekonomicznym regionu oraz wzrostem zatrudnienia, nie jest najwyraźniej atrybutem wyłącznie planów i przedsięwzięć podejmowanych w sferze publicznej i może zostać przez Komisję Europejską stwierdzony także w przypadku, gdy promotorem jest podmiot prywatny. Warunkiem niezbędnym jest jednak zawsze, aby korzyści z niego płynące miały faktycznie charakter ogólnospołeczny”.¹⁷

Jednocześnie w omawianym art. 56 u.o.p. mamy do czynienia z uznaniem administracyjnym, zatem organ dysponuje pewnym luzem decyzyjnym polegającym na możliwości wyboru sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy, który nie powinien jednak oznaczać dowolności.¹⁸

Kolejnym wyjątkiem od zasady zakazu zabijania zwierząt jest sytuacja opisana w art. 33a ust. 1 u.o.z., kiedy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej. Wówczas dopuszcza się podjęcie przez sejmik województwa uchwały wskazującej miejsce, warunki, czas i sposób ograniczenia populacji zwierząt (art. 33a ust. 2 u.o.z.). Przed podjęciem uchwały wymagane jest zasięgnięcie opinii regionalnej rady ochrony przyrody; organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt i Polskiego Związku Łowieckiego. Opinie te nie są wiążące dla organu. W literaturze istnieją wątpliwości w zakresie stosowania tego przepisu w odniesieniu do zwierząt objętych ochroną gatunkową, jednakże za K. Kuszlewicz należy przychylić się do poglądu, że przepis ten obejmuje także tę kategorię zwierząt.¹⁹ Pojęcie nadzwyczajnego zagrożenia nie zostało zdefiniowane w u.o.z. ani w innych aktach prawnych, ale należy je rozumieć zgodnie ze znaczeniem słownikowym jako „wybijanie się ponad przeciętność lub coś „bardzo rzadko się zdarzającego”, „spowodowanego szczególnymi okolicznościami lub „nieprzewidzianego w programie, planie”. Chodzi też o takie zagrożenie, które nie jest regulowane innymi przepisami²⁰, jak choćby w opisanym wyżej art. 56 u.o.p.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na art. 5 u.o.z., który ustanawia obowiązek humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia, niezależnie od tego, do jakiej kategorii ono należy. Bez wątplenia zasada ta obejmuje także zwierzęta dzikie. Zgodnie z ustawową

¹⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody*. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2024, art. 34. i powołana tam literatura.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt. III OSK 7041/21.

¹⁹ K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt*. Komentarz, Warszawa 2021, art. 33(a).

²⁰ *Ibidem*



definicją zawartą w art. 4 pkt 2 u.o.z. humanitarne traktowanie to takie, które uwzględnia potrzeby zwierzęcia, a także zapewnia mu opiekę i ochronę. W literaturze podkreśla się, że humanitarne traktowanie zwierząt to jedna z najważniejszych zasad ustawowych. Zasada ta obowiązuje każdego człowieka, mającego wpływ na los danego zwierzęcia i nie jest powiązana jedynie z posiadaniem, czy też własnością zwierząt (w tym sprawowaniem nad nimi opieki). Jest też swoistą dyrektywą interpretacyjną prawa ochrony zwierząt²¹, która bez wątplenia dotyczy także dzikich zwierząt objętych ochroną gatunkową.

3.4 Kompetencje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, policji, służb gminnych

Na podstawie art. 56 ust. 1 u.o.p. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może zezwolić na zabijanie gatunków objętych ochroną ścisłą. W takim przypadku zezwolenie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej i w toku postępowania zastosowanie mają wszystkie reguły określone w kodeksie postępowania administracyjnego. Decyzje w przedmiocie odstępstw od zakazów zabijania zwierząt objętych ochroną gatunkową wydawane są wyłącznie na wniosek podmiotu zainteresowanego, który zgodnie z art. 56 ust. 6 pkt 5 u.o.p. musi m.in. wskazywać liczbę lub ilość osobników podlegającą eliminacji, o ile jest to możliwe do ustalenia. Na podstawie art. 56 ust. 7j u.o.p. możliwe jest cofnięcie zezwolenia, gdy nie są realizowane określone w nim warunki.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska będzie uprawniony do wydania zezwolenia na odstępstwo w stosunku do gatunków roślin, grzybów i zwierząt objętych ochroną częściową od wszystkich zakazów określonych w art. 51 ust. 1 i 1a oraz art. 52 ust. 1 i 1a u.o.p. Wobec powyższego co do zasady organ ten nie będzie miał kompetencji do wydawania zezwoleń w odniesieniu do gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą takich jak niedźwiedź brunatny. Jedynie na mocy art. 56 ust. 2c u.o.p. regionalny dyrektor ochrony środowiska będzie uprawniony do wydania zezwolenia na odstępstwo w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną ścisłą, na czynności podlegające zakazom, o których mowa w art. 52 ust. 1 pkt 1 i 3 u.o.p., tj. m.in. ich zabicie, jeżeli wynikają one z prowadzenia zabiegów gospodarczych w leśnictwie.

²¹ K. Kuszlewicz [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 5.



W odniesieniu do gatunków chronionych występujących na terenie parku narodowego, w przypadku konieczności wydania zezwolenia na ich zabicie decyzję w tym przedmiocie wydaje Minister właściwy do spraw środowiska po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego (art. 56 ust 2b u.o.p.). Opinia dyrektora parku narodowego, wydawana jest w trybie art. 106 k.p.a. w formie postanowienia, na które stronie przysługuje zażalenie.

Zgodnie z art. 33 ust. 1b u.o.z. zabicie zwierząt na podstawie zezwolenia wydanego przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska może nastąpić przy użyciu broni myśliwskiej przez osoby uprawnione do posiadania tej broni. Organy wydające decyzję w tym przedmiocie mają obowiązek wskazania w niej dozwolonych metod i sposobów zabijania zwierząt, na które wydaje się zezwolenie, oraz podmiotu, który będzie chwycił lub zabijał zwierzęta.

Na podstawie 47 pkt 5 u.ś.p.b.p. funkcjonariusze Policji lub straży gminnej mogą za pomocą broni palnej unieszkodliwić zwierzę, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu uprawnionej lub innej osoby. Przepis ten stanowi w myśl art. 3 pkt 5 u.ś.p.b.p. samodzielną w stosunku do ustawy o ochronie zwierząt podstawę działania funkcjonariuszy w przypadku zaistnienia bezpośredniego zagrożenia ze strony zwierzęcia.

3.5 Możliwość podejmowania działań technicznych i organizacyjnych jako alternatywa dla działań ingerujących w populację zwierząt

Zauważyć należy, że obowiązujące przepisy prawa w żadnym miejscu nie wprowadzają nakazu podejmowania działań ingerujących w populację zwierząt. W orzecznictwie wskazuje się, że nawet wydanie decyzji zezwalającej na zabicie zwierząt na podstawie art. 56 u.o.p. nie stanowi nakazu wykonania czynności nią objętą.²² Szczególnie należy zwrócić uwagę na jedną z przesłanek określonych w art. 56 u.o.p., tj. konieczność wystąpienia braku alternatywy dla zabijania zwierząt objętych ochroną gatunkową. Takie brzmienie przepisu wskazuje, że intencją ustawodawcy było, aby alternatywne do zabijania metody były pierwszym wyborem przy rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych ze zwierzętami objętymi ochroną gatunkową. Dopiero przy ich braku można sięgać po rozwiązania ingerujące w populację zwierząt. Tym samym podmioty stosujące omawiane przepisy mają

²² Wyrok NSA z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7041/21.



nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek poszukiwania humanitarnych rozwiązań konfliktów ludzi z dużymi drapieżnikami.

4 Obowiązki gmin w zakresie gospodarki odpadami a bezpieczeństwo mieszkańców

Skupiając się na tematyce gospodarki odpadami, jako narzędziu mającym zapewnić bezpieczeństwo mieszkańców gmin, należy przede wszystkim odwołać się do treści ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g). Analizując przepisy tej ustawy należy podkreślić, że ustawodawca nie ogranicza roli gmin wyłącznie do obowiązku organizacji odbioru odpadów, ale wyposaża je w narzędzia pozwalające na wdrożenie działań prewencyjnych, ukierunkowanych na zapobieganie konfliktom między dużymi drapieżnikami a ludźmi. Jednocześnie ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy interpretować systemowo, w powiązaniu m.in. z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) czy ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (dalej: u.z.k.), jak i m.in. konstytucyjnym obowiązkiem ochrony życia i zdrowia.

4.1 Podstawowy zakres obowiązków gminy wynikający z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Podstawę systemu gospodarki odpadami komunalnymi stanowi przywołana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nakładająca na gminy obowiązek zorganizowania i utrzymania systemu odbioru oraz zagospodarowania odpadów komunalnych w sposób zapewniający ochronę zdrowia ludzi i środowiska.

W kontekście bezpieczeństwa mieszkańców istotne jest, żeby prawidłowe funkcjonowanie systemu odpadowego zapobiegało zagrożeniom sanitarnym, ograniczało ryzyko pożarów i skażeń i minimalizowało przyciąganie dzikich zwierząt do terenów zabudowanych.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustanawia kompleksowy model odpowiedzialności gmin za system gospodarowania odpadami komunalnymi. Gminy nie są



jedynie organizatorem usługi komunalnej, lecz także podmiotami odpowiedzialnymi za stworzenie systemu zapewniającego ochronę zdrowia ludzi, ochronę środowiska i utrzymanie porządku publicznego.

Z perspektywy niniejszej ekspertyzy szczególne znaczenie ma funkcja prewencyjna systemu odpadowego. Prawidłowo zaprojektowany i realizowany system gospodarowania odpadami eliminuje źródła zagrożeń sanitarnych, ogranicza ryzyko pożarów, przeciwdziała rozprzestrzenianiu się odpadów oraz minimalizuje dostęp zwierząt do odpadów stając się, w przypadku gmin gdzie występują duże drapieżniki - elementem polityki bezpieczeństwa lokalnego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Oznacza to, że ustawodawca przypisał gminie odpowiedzialność systemową - nie tylko za formalne stworzenie mechanizmu odbioru odpadów, lecz za jego realną skuteczność. Choć zadanie to ma charakter obowiązkowy, gmina może je realizować w różnych formach organizacyjnych (art. 3 ust. 2 u.c.p.g.), np. poprzez nabywanie usług komunalnych od innej gminy²³. Dla zapewnienia realizacji przedmiotowego obowiązku gmina może tworzyć jednostki organizacyjne lub dokonywać wyboru właściwego podmiotu, któremu na podstawie umowy zleci realizację niektórych, a nawet wszystkich zadań²⁴. Gmina ma więc obowiązek zapewnienia warunków gwarantujących utrzymanie czystości i porządku, przy czym nie musi tego dokonywać samodzielnie.

Jak z kolei stanowi art. 3 ust. 2 pkt.1, 3-6, 6b, 8, 11, 12 u.c.p.g., gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

- 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- 3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 340/10.

²⁴ Wyrok KIO z dnia 29 marca 2013 r., sygn. akt KIO 559/13.



- 4) nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- 5) zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady;
- 6) tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt. 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych;
- 6b) zapewniają zagospodarowanie odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami;
- 8) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 11) zapobiegają zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4, błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z dróg dla pieszych przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na drodze dla pieszych;
- 12) utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

Zatrzymując się w tym miejscu należy zauważyć, że użyte przez ustawodawcę w treści art. 3 ust. 2 u.c.p.g. sformułowanie „gminy zapewniają czystość i porządek na swoim



terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania” ma charakter szeroki i funkcjonalny. Nie chodzi tu bowiem wyłącznie o techniczne wywożenie odpadów, lecz o stworzenie takich warunków organizacyjnych i infrastrukturalnych, które zapobiegają powstawaniu zagrożeń wynikających z niewłaściwego gospodarowania odpadami. To oznacza, w kontekście obszarów występowania dużych drapieżników, że dostęp zwierząt do odpadów nie jest wyłącznie problemem przyrodniczym, ale stanowi również problem porządku i bezpieczeństwa. Brak dostosowania systemu do realiów lokalnych może prowadzić do kumulacji odpadów w miejscach łatwo dostępnych dla zwierząt, co sprzyja ich habituacji i zwiększa ryzyko eskalacji konfliktów.

Obowiązki dotyczące tworzenia warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniania wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych, jak i obowiązek objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi oznacza w praktyce, że wykluczona jest możliwość pozostawienia „luki systemowej”. Gmina ma obowiązek ukształtowania systemu odbioru odpadów w taki sposób, by odpady nie pozostawały poza kontrolą. Obowiązek ten, w rejonach występowania dużych drapieżników, oznacza także konieczność uwzględnienia takich czynników jak sezonowość ruchu turystycznego, istnienie rozproszonej zabudowy, czy funkcjonowanie obiektów sezonowych jak np. pola namiotowe. Jeżeli system nie zostanie dostosowany do realiów lokalnych, może generować zagrożenie.

W zakresie obowiązku prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych co do prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, tytułem przykładu można odwołać się do wyników kontroli NIK w zakresie postępowań ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenach miast, gdzie wskazano, że działania informacyjno - edukacyjne są prowadzone, a jedną z najczęściej stosowanych form jest zamieszczanie komunikatów na tablicach informacyjnych i stronach internetowych gmin lub ich jednostek organizacyjnych, rozpowszechnianie broszur i ulotek o tematyce m.in. zasad postępowania i sposobu zachowania w obecności zwierząt wolno żyjących; informacji gdzie zgłaszać sytuacje



zagrożenia, wdrażania właściwych praktyk związanych ze składowaniem śmieci, czy utrzymywaniem nieruchomości w należytym porządku²⁵.

Omawiając kwestię podstawowego zakresu obowiązków gminy jakie wynikają z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy odnieść się do treści art. 4 ust. 1, który stanowi, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego. W związku z powyższym, to właśnie regulamin daje gminie realne możliwości działania.

W świetle obowiązujących przepisów można przyjąć, że gmina posiada instrumenty prawne do kształtowania systemu gospodarki odpadami w sposób minimalizujący konflikty z dużymi drapieżnikami. Problemem nie jest brak podstaw prawnych, lecz brak jednoznacznych wytycznych ustawowych oraz praktyki stosowania tych przepisów w kontekście zagrożeń przyrodniczych.

4.1.1 Organizacja systemu odbioru odpadów

W zakresie obowiązków i uprawnień gmin dotyczących systemu odbioru odpadów leży konieczność objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewnienia funkcjonowania PSZOK-ów, ale także wyłonienia w trybie zamówień publicznych podmiotu odbierającego odpady i nadzoru nad realizacją umów związanych z wykonywaniem tych zadań.

Obowiązek nadzorowania gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym realizacji zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 4 u.c.p.g. nie ma charakteru wyłącznie formalnego. Obejmuje on kontrolę terminowości odbioru, jakości świadczenia usługi oraz zgodności działań operatora z regulaminem. Gmina pozostaje bowiem podmiotem

²⁵ NIK Delegatura w Bydgoszczy, *Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast*, Informacja o wynikach kontroli, LBY.430.004.2019, Nr ewid. 173/2019/P/19/066/LBY, s. 28.



odpowiedzialnym za prawidłowe funkcjonowanie systemu jako całości, nawet jeżeli czynności techniczne wykonuje podmiot zewnętrzny.

Równie obligatoryjny charakter ma obowiązek wyłonienia podmiotu odbierającego odpady. Wynika on wprost z art. 6d ust. 1 i 1a u.c.p.g., zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Może również udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu łącznie na odbieranie odpadów z nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2. Ustawodawca nie pozostawia przy tym pełnej swobody w kształtowaniu treści dokumentacji przetargowej. Zgodnie z art. 6d ust. 4 u.c.p.g. w dokumentach zamówienia określa się w szczególności:

- 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do instalacji komunalnych;
- 2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- 3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- 4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- 4a) szczegółowy sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów;
- 5) instalacje, w szczególności instalacje komunalne, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jest obowiązany przekazać odebrane odpady - w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości lub zobowiązuje do wskazania takich instalacji w ofercie - w przypadku udzielania zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowywanie tych odpadów; w przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady;
- 6) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- 7) obowiązek zagospodarowania odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami.



Katalog ten ma charakter obligatoryjny i wyznacza minimalną treść opisu przedmiotu zamówienia. W szczególności pkt 3 dotyczący standardu sanitarnego wykonywania usług oraz ochrony środowiska stanowi podstawę do określenia jakościowych i organizacyjnych parametrów świadczenia usługi.

Obowiązek udzielenia zamówienia publicznego wynika z faktu, że odbiór odpadów stanowi odpłatną usługę finansowaną ze środków publicznych. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter publicznoprawny, a środki z niej pochodzące stanowią środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. W konsekwencji zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (dalej: p.z.p.). Gmina występuje tu jako zamawiający publiczny i zobowiązana jest do zachowania trybów konkurencyjnych przewidzianych w ustawie, w tym do prawidłowego, jednoznacznego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 99 ust. 1 p.z.p.). Wyjątek stanowi powierzenie zadania własnej spółce komunalnej w formule tzw. zamówienia in-house, przy spełnieniu przesłanek ustawowych²⁶.

Organizacja systemu odbioru odpadów nie może być analizowana wyłącznie przez pryzmat u.c.p.g. i p.z.p. Należy ją rozpatrywać również w świetle zasad ogólnych wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: u.o). Zgodnie z art. 16 tej ustawy, gospodarkę odpadami należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. W szczególności nie może ona powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt, powodować uciążliwości przez hałas lub zapach ani wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym. Przepis ten ma z jednej strony charakter generalny, gdyż stanowi pewne ogólne wytyczne (wskazówki, dyrektywy) w zakresie stosowania przepisów dotyczących prowadzenia gospodarki odpadami²⁷. Z drugiej strony ma charakter konkretnych norm, które mogą być stosowane w poszczególnych postępowaniach administracyjnych²⁸. Z uwagi na to, przywołany przepis powinien stanowić punkt odniesienia

²⁶ Por. A. Kiepas-Kokot, *Utrzymanie porządku i czystości w gminie. Gospodarowanie odpadami komunalnymi*. Komentarz, wyd. 1, Legalis 2018, art. 6d u.c.p.g.

²⁷ Ł. Wyszomirski, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 1, Legalis 2025, art. 16 u.o.

²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po 804/17.



dla projektowania lokalnych systemów gospodarowania odpadami. Oznacza to, że sposób organizacji odbioru, częstotliwość wywozu, standard sanitarny czy rozwiązania dotyczące miejsc gromadzenia odpadów muszą być oceniane nie tylko pod kątem zgodności formalnej z regulaminem, ale również z perspektywy ich oddziaływania na środowisko oraz bezpieczeństwo ludzi i zwierząt. Z tego też powodu przywołane reguły zawarte w ustawie o odpadach mają swoje uszczegółowienie w przepisach aktów ściślej regulujących dane zagadnienie w zakresie oddziaływania na środowisko, choć niekoniecznie wyłącznie przez oddziaływanie związane z gospodarką odpadami. Na przykład zapobieganie szkodom w środowisku zostało uregulowane w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (dalej: u.z.s.ś.), zakazy związane z objętymi ochroną gatunkami roślin i grzybów są zawarte w art. 51 i n. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.) czy np. w dziale IV ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.) w zakresie ochrony powierzchni ziemi czy dziale V odnośnie do ochrony przed hałasem. Co do zasady nie ma przeszkód, aby przepisy regulacji szczegółowych, np. w ramach wykładni systemowej czy celowościowej, były stosowane łącznie z omawianymi zasadami ogólnymi przy rozstrzyganiu konkretnych spraw administracyjnych dotyczących gospodarki odpadami²⁹.

W kontekście powyższego, istotne znaczenie ma regulamin utrzymania czystości i porządku uchwalany na podstawie art. 4 u.c.p.g. Regulamin określa m.in. częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów, wymagania dotyczące pojemników oraz zasady selektywnego zbierania. Stanowi on akt prawa miejscowego, który wyznacza normy materialne funkcjonowania systemu oraz minimalne standardy odbioru odpadów. Dokumentacja przetargowa oraz umowa z wykonawcą stanowią natomiast instrument ich operacjonalizacji - przenosząc obowiązki wynikające z regulaminu na grunt stosunku zobowiązaniowego.

W praktyce oznacza to, że na etapie przygotowania dokumentów zamówienia gmina przekłada częstotliwość odbioru określoną w regulaminie na konkretne harmonogramy, określa sposób realizacji selektywnego zbierania odpadów, konkretyzuje standard sanitarny wykonywania usług, ustala wymagania dotyczące obsługi pojemników i miejsc gromadzenia odpadów i projektuje rozwiązania organizacyjne dla obszarów o szczególnej specyfice, w tym zabudowy rozproszonej czy obiektów sezonowych.

²⁹ Ł. Wyszomirski, *op. cit.*



Z punktu widzenia niniejszych rozważań szczególne znaczenie ma fakt, że prawidłowa organizacja systemu odbioru odpadów może stanowić istotne narzędzie prewencji konfliktów na styku człowiek - drapieżnik. Niewłaściwie zabezpieczone miejsca gromadzenia odpadów, przepelnione pojemniki czy zbyt rzadka częstotliwość odbioru odpadów mogą prowadzić do zwiększonej dostępności pokarmu antropogenicznego, a tym samym do utrwalania zachowań synantropijnych zwierząt. Zjawisko to należy oceniać nie tylko jako problem organizacyjny, lecz także jako potencjalne naruszenie zasady prowadzenia gospodarki odpadami w rozumieniu art. 16 u.o.

Brak uwzględnienia lokalnych uwarunkowań środowiskowych na etapie projektowania systemu - w tym w dokumentacji przetargowej - może prowadzić do utrwalenia nieprawidłowości, które następnie generują zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców oraz konieczność podejmowania bardziej radykalnych środków ingerencji. W tym sensie procedura przetargowa nie stanowi wyłącznie technicznego etapu realizacji zadania własnego gminy, lecz jest kluczowym momentem kształtowania rzeczywistego standardu ochrony środowiska i bezpieczeństwa publicznego na jej obszarze.

W gminach położonych na obszarach występowania dużych drapieżników, szczególnego znaczenia nabiera odpowiednie ukształtowanie warunków zamówienia. Jeżeli w dokumentacji przetargowej nie zostaną uwzględnione takie czynniki jak zwiększona częstotliwość odbioru odpadów w sezonie, wymóg stosowania pojemników o podwyższonej odporności, obowiązek odbioru odpadów z terenów o utrudnionym dostępie czy szczególne rozwiązania dla obiektów turystycznych, to system od początku może nie odpowiadać lokalnym zagrożeniom.

Obowiązek nadzoru nad realizacją umowy (art. 3 ust. 2 pkt 4 u.c.p.g.) obejmuje także kontrolę przestrzegania tych standardów przez wykonawcę. W przypadku stwierdzenia, że sposób realizacji usługi prowadzi do powstawania miejsc łatwo dostępnych dla zwierząt (np. przepelnione pojemniki, nieterminowy odbiór), gmina nie może ograniczyć się do biernej postawy, lecz powinna podjąć działania korygujące przewidziane w umowie, co jednocześnie obliguje do takiego skonstruowania umowy, by gmina nie pozbawiła się możliwości sprawowania faktycznego nadzoru i wprowadzania działań korygujących.

Z perspektywy prewencji konfliktów człowiek - duży drapieżnik, właściwa organizacja systemu odbioru odpadów stanowi jedno z podstawowych i najmniej inwazyjnych narzędzi ograniczania ryzyka. W konsekwencji należy uznać, że organizacja systemu odbioru odpadów



- w tym sposób wyboru i zobowiązania wykonawcy - pozostaje bezpośrednio związana z realizacją przez gminę obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na swoim terenie.

4.1.2 Ustalanie częstotliwości i sposobu odbioru odpadów

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach określa częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, a także z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Kompetencja gmin w tym zakresie nie ma charakteru dowolnego. Ustawodawca wprowadził bowiem ustawowe ramy minimalnej częstotliwości odbioru. Zgodnie z art. 6r ust. 3b u.c.p.g. dopuszcza się zróżnicowanie częstotliwości odbierania odpadów, w szczególności w zależności od ilości wytwarzanych odpadów i ich rodzajów, z tym że w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, z wyłączeniem gmin wiejskich oraz części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, w przypadku których częstotliwość odbierania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne może być rzadsza.

Przepis ten wyznacza dolną granicę standardu odbioru w okresie wiosenno-letnim, który z punktu widzenia sanitarnego i środowiskowego ma szczególne znaczenie. Jednocześnie ustawodawca wprost dopuszcza różnicowanie częstotliwości odbioru w zależności od ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów. Oznacza to, że gmina może - a w określonych sytuacjach powinna - dostosować częstotliwość odbioru do rodzaju zabudowy, sezonowości (np. okres wzmożonego ruchu turystycznego), specyfiki obszaru (tereny górskie, rozproszone, o szczególnych walorach przyrodniczych), czy rodzaju odpadów, w szczególności bioodpadów³⁰.

³⁰ Por. M. Nagórek, *Rada gminy nie może w dowolny sposób modyfikować ustawowej częstotliwości odbierania odpadów zmieszanych i bioodpadów*, Legalis administracja 22 września 2021 r., <https://gov.legalis.pl/rada-gminy-nie-moze-w-dowolny-sposob-modyfikowac-ustawowej-czestotliwosci-odbierania-odpadow-zmieszanych-i-bioodpadow/>, dostęp online z 8 stycznia 2026 r.



Szczególne znaczenie z perspektywy bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska ma odbiór bioodpadów. Zbyt rzadki wywóz odpadów organicznych prowadzi do zwiększonej emisji odorów, rozwoju zagrożeń sanitarnych, rozrywania worków i pojemników przez zwierzęta oraz rozprzestrzeniania się odpadów na terenach otwartych. W gminach o nasilonym ruchu turystycznym oraz na obszarach występowania dużych drapieżników sezonowe zwiększenie częstotliwości odbioru bioodpadów powinno być traktowane nie tylko jako działanie sanitarne, lecz również jako instrument prewencji konfliktów na styku człowiek - drapieżnik.

Brak dostosowania częstotliwości odbioru do realnej ilości wytwarzanych odpadów - zwłaszcza w okresach sezonowego wzrostu ich produkcji - może prowadzić do utrwalenia nieprawidłowości organizacyjnych i generowania zagrożeń sanitarnych, a w skrajnych przypadkach może zostać oceniony jako niewystarczające wykonanie obowiązku zapewnienia warunków utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W tym kontekście art. 6r ust. 3b u.c.p.g. należy interpretować nie tylko jako przepis techniczny wyznaczający minimalne terminy odbioru, lecz jako normę stanowiącą instrument ochrony zdrowia ludzi oraz środowiska, którego właściwe zastosowanie ma istotne znaczenie dla ograniczania konfliktów środowiskowych.

4.1.3 Stawki, regulaminy, uchwały

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie:
 - a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
 - b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały



- w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,
- c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.



Jednocześnie, na podstawie art. 4 ust. 2a u.c.p.g. rada gminy może w regulaminie:

- 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;
- 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
- 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
- 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
- 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;
- 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:
 - a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub
 - b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1 ;
- 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Należy również pamiętać, że na podstawie art. 4 ust. 3 u.c.p.g. rada gminy jest zobowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Co powyższe rozważania oznaczają w kontekście dużych drapieżników?



Dopuszczalny zakres regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach pozwala na określenie wymagań technicznych dotyczących pojemników, wprowadzenie wymogów dotyczących zabezpieczenia altan na odpady, ustalenie zwiększonej częstotliwości odbioru odpadów np. w sezonie wysokim czy też nałożenie dodatkowych obowiązków związanych z utrzymaniem miejsc gromadzenia odpadów. Szczególnie istotny jest art. 4 ust. 2a pkt 8 u.c.p.g., który pozwala wprowadzić „inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku”. Jest to przepis o charakterze otwartym który – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – może stanowić podstawę do wprowadzenia obowiązku stosowania pojemników o podwyższonej odporności w określonych strefach, zamykania altan na odpady, określenia zasad zabezpieczania bioodpadów, czy wprowadzenia szczególnych wymogów w strefach występowania dużych drapieżników.

Tu warto odwołać się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, który przyznał rację gminie wskazując, że nałożenie obowiązku ponoszenia przez właścicieli nieruchomości starań i kosztów wyznaczenia i przygotowania punktu gromadzenia odpadów mieści się w zakresie delegacji ustawowej, skoro gmina nie podjęła uchwały, o jakiej mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., czyli nie przejęła obowiązków utrzymania pojemników i miejsc gromadzenia odpadów, na co zezwala art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Ustawowy obowiązek nałożony na właścicieli w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. jest ogólny, a jego uściśleniem na podstawie delegacji jest m.in. określenie, że mają to właściciele robić we własnym zakresie i na własny koszt³¹. Oznacza to, że gmina może nałożyć szereg zobowiązań w związku ze sposobem gospodarowania odpadami, w tym ukierunkowanych na przeciwdziałanie konfliktom z drapieżnikami.

Z uwagi na szerokie kompetencje gminy w zakresie gospodarowania odpadami, warto odwołać się m.in. do treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2024 r. w którym przyjęto, że gmina fakultatywnie w przypadku bioodpadów może nie zapewniać ich przyjmowania w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia ich odbieranie z miejsc wytwarzania. Innymi słowy, gmina zawsze ma obowiązek zorganizowania odbierania bioodpadów z miejsc ich wytwarzania, natomiast nie zawsze jest zobowiązana do ich obowiązkowego przyjmowania w punkcie selektywnego zbierania odpadów. Należy mieć również na uwadze, że jeżeli ustawodawca zamierzał posłużyć się terminem "przyjmowanie"

³¹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 241/23.



odpadów to taką regulację zamieściłby wprost w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³².

Z przytoczonych rozważań wynika, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera wprost obowiązku zabezpieczania odpadów przed dzikimi zwierzętami, daje gminom instrumenty prawne pozwalające na wprowadzenie takich rozwiązań w regulaminach, a kluczowe znaczenie ma wykładnia funkcjonalna i systemowa. System gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce opiera się na konstrukcji zadania własnego gminy realizowanego przez akty prawa miejscowego oraz instrument finansowy w postaci opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Podstawy prawne opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały uregulowane w szczególności w art. 6h u.c.p.g. który stanowi, że opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani ponosić właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1 oraz właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2, a opłata uiszczana jest na rzecz gminy, na terenie której są położone nieruchomości lub lokale.

Z kolei zgodnie z brzmieniem art., 6i ust. 1 u.c.p.g. obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

- 1) w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;
- 2) w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne;
- 3) w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

Co do stawek, koniecznym jest odwołanie się do treści art. 6j u.c.p.g. stanowiącym, że:

- 1) w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

³² Wyrok NSA z dnia 29 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 3364/23.



1. liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
2. ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
3. powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (dalej: p.b.).

- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

2) W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

2a) Rada gminy jest uprawniona do zróżnicowania stawek opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, w zależności od powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłat.

2b) Związek międzygminny może dodatkowo stosować kryteria różnicujące stawki opłat, o których mowa w ust. 1 i 2, odrębnie dla gmin wchodzących w skład tego związku, jeżeli jest to uzasadnione kosztami odbierania odpadów komunalnych i gospodarowania nimi w poszczególnych gminach lub warunkami miejscowymi.

3) W przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Przez zadeklarowaną liczbę pojemników lub worków rozumie się iloczyn liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz liczby ich opróżnień lub odbiorów wynikającej z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych określonych na podstawie art. 6r ust. 3 i 3b albo harmonogramu odbioru odpadów komunalnych dla danej nieruchomości.



- 3a) W przypadku nieruchomości, o której mowa w ust. 3, na której są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1944), dopuszcza się, aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 3 .
- 3b) W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.
- 3ba) Rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, może nałożyć obowiązek ponoszenia przez właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości określonej zgodnie z ust. 3.
- 3bb) W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 3ba, przepisu ust. 3b nie stosuje się.
- 3bc) Uchwała, o której mowa w ust. 3b, może zostać podjęta lub zmieniona do końca kwietnia danego roku.
- 3d) Do rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1073) stosuje się przepis ust. 3.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy dotyczące kwestii związanych z ponoszeniem opłat mają charakter norm generalnie abstrakcyjnych, co oznacza, że są one adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi unormowaniami sytuacje powtarzalne, regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełniają hipotezę



norm zawartych w tych przepisach³³. Jednocześnie właściciele nieruchomości mają obowiązek ponoszenia opłaty służącej finansowaniu realizacji przez gminę jej obowiązkowego zadania własnego, w wysokości określonej przepisami prawa miejscowego. Ani zatem gmina nie może zaniechać realizacji wskazanego zadania własnego, ani właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, nie może uchylać się od uiszczania opłaty³⁴. System ma więc charakter samobilansujący - opłaty powinny pokrywać rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu, w tym odbierania, transportu, przetwarzania odpadów, tworzenia i utrzymania PSZOK oraz obsługi administracyjnej. Stawki nie mogą mieć charakteru fiskalnego ani wykraczać poza koszty systemowe. Warto również zauważyć, że art. 6k ust. 4a u.c.p.g. przewiduje obligatoryjne częściowe zwolnienie z opłaty przez radę gminy dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Oznacza to, że posiadanie i faktyczne prowadzenie kompostownika wpływa bezpośrednio na wysokość opłaty, zwolnienie ma charakter obowiązkowy, a wysokość zwolnienia powinna odpowiadać zmniejszeniu kosztów systemu wynikającemu z nieoddawania bioodpadów do systemu gminnego. W powiązaniu z art. 4 ust. 2a pkt 4 u.c.p.g. gmina może określić wymagania techniczne dotyczące kompostowników. W praktyce możliwe jest zatem powiązanie obniżonej stawki z obowiązkiem stosowania kompostownika spełniającego określone standardy, co w obszarach występowania dużych drapieżników ma istotne znaczenie, bowiem nieprawidłowo zabezpieczony kompostownik może stanowić bodziec pokarmowy i zwiększać ryzyko konfliktów.

Poza regulaminem i uchwałą w sprawie stawek, rada gminy podejmuje również, zgodnie z brzmieniem art. 6r ust. 3 u.c.p.g. uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego o szczegółowym sposobie i zakresie świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania

³³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Gd 1883/15.

³⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2016 r., sygn. akt I SA/Lu 735/15.



odpadów komunalnych. Jednocześnie - fakultatywnie, Rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi (art. 6r ust. 4 u.c.p.g.).

W tym zakresie należy wyraźnie odróżnić usługi obligatoryjne, wynikające bezpośrednio z art. 3 ust. 1 u.c.p.g. i usługi dodatkowe, możliwe do wprowadzenia wyłącznie poza zakresem ustawowego obowiązku gminy.

Podkreślić jednakże należy, że uchwała w przedmiocie rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie może regulować usług, które gminy są zobowiązane świadczyć w ramach ciążącego na nich jako zadanie własne, a wynikającego z treści art. 3 ust. 1 u.c.p.g. Obowiązki w tym zakresie spoczywają bowiem na gminach z mocy samej ustawy i tym samym nie mogą być traktowane jako dodatkowe usługi o jakich mowa w art. 6r ust. 3 ww. ustawy. W konsekwencji, jako dodatkowa usługa w rozumieniu art. 6r ust. 4 ww. ustawy nie może być traktowana usługa odbierania określonych rodzajów odpadów ponad wskazywane przez gminę ilości w odniesieniu do odpadów, które gmina ma obowiązek odbierać bez ograniczenia ich ilości w ramach opłaty o jakiej mowa w art. 6r ust. 2d ww. ustawy³⁵.

Stwierdzić więc należy, że gmina, w pierwszej kolejności musi spełnić wszystkie usługi w zakresie gospodarowania odpadami które ją obciążają, a dopiero te nie objęte zakresem zobowiązań mogą być traktowane jako usługi dodatkowe, regulowane niezależnie.

Konstrukcja regulaminu oraz system stawek opłat tworzą instrumentarium prawne umożliwiające wprowadzenie rozwiązań ograniczających dostęp dużych drapieżników do odpadów komunalnych. Rolą gminy jest bowiem ustalenie metody i wysokości opłaty, wprowadzenie obligatoryjnego zwolnienia za kompostowanie, określenie wymagań technicznych dotyczących kompostowników i miejsc gromadzenia odpadów oraz ukształtowanie szczegółowego zakresu świadczenia usług. Warunkiem dopuszczalności takich rozwiązań jest zachowanie proporcjonalności, związku z celem ustawy oraz ścisłe przestrzeganie granic delegacji ustawowej. W tym zakresie wykładnia funkcjonalna i systemowa odgrywa kluczową rolę.

³⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2020 r., sygn. akt II SA/GI 1333/19.



4.2 Kompetencje gminy związane z bezpieczeństwem publicznym

4.2.1 Ustawa o samorządzie gminnym

Rozpatrując kwestie gospodarki odpadami w kontekście bezpieczeństwa publicznego, koniecznym jest odniesienie się do ustawy o samorządzie gminnym, a konkretnie jej art. 7 ust. 1 pkt 1, 3, 14, który stanowi odpowiednio, że zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;

Powyższe oznacza, że gmina nie jest wyłącznie administratorem usług komunalnych. Jest także podmiotem odpowiedzialnym za ochronę przyrody na swoim terenie. Jeżeli więc niewłaściwe gospodarowanie odpadami prowadzi np. do habituacji drapieżników, czy zwiększenia liczby osobników „problemowych”, to można przyjąć, że gmina - w granicach swoich kompetencji - powinna podejmować działania minimalizujące takie zjawiska.

Odnosząc się dodatkowo do treści art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., przepis ten bezpośrednio wzmacnia interpretację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jako aktu wykonującego zadanie własne gminy. Obowiązkiem gminy jest bowiem zapewnienie odbioru odpadów komunalnych, co oznacza, że działanie to jest świadczeniem obowiązkowym (usługą obowiązkową) gminy³⁶. Dodatkowo to gmina jest podmiotem korzystającym ze środowiska w rozumieniu przepisów ustawy prawo ochrony środowiska przy składowaniu

³⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 sierpnia 2016 r., NK-I.4131.283.2016.TDom.



odpadów komunalnych, bowiem składowanie ich jest zadaniem własnym gminy i jako takie ma charakter publicznoprawny, a jeżeli tak to fakt wykonywania tego zadania przez spółkę nie powoduje, że gmina przestaje być podmiotem odpowiedzialnym ze realizację przedmiotowego zadania³⁷. W kontekście obszarów występowania dużych drapieżników oznacza to, że utrzymywanie czystości w gminach nie ma waloru wyłącznie estetycznego, ale jest to także środek prewencyjny, mający zapobiegać powstawaniu sytuacji stwarzających zagrożenie dla mieszkańców. Jeżeli odpady przyciągają duże drapieżniki, to problem przestaje być wyłącznie komunalny, a staje się elementem bezpieczeństwa lokalnego. W odwołaniu z kolei do treści art. 7 ust. 1 pkt 14 p.o.ś. w kontekście występowania dużych drapieżników w zabudowie można postawić tezę, że dostęp zwierząt do odpadów zwiększa ryzyko bezpośrednich kontaktów z ludźmi, generuje w konsekwencji zagrożenie dla życia i zdrowia i może prowadzić do sytuacji kryzysowych. Niewątpliwie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, przy czym normatywny katalog zadań własnych ma charakter otwarty. Zadania własne gminy należy postrzegać jako prawne zobowiązania do realizacji celu, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty zgodnie z zasadą pomocniczości, przy czym mogą to być zadania obowiązkowe oraz nieobowiązkowe. Gmina nie musi zatem poszukiwać szczególnego unormowania ustawowego, aby podjąć się, np. doraźnie, realizacji zadania leżącego w interesie społeczności lokalnej o publicznym znaczeniu (np. z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli)³⁸. Co do zasady gmina nie ma możliwości podejmowania działań wykraczających poza lokalny charakter i nie polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności jednak zadania własne obejmują m.in. sprawy porządku publicznego w gminie. Podejmowanie wszelkich działań o charakterze niewładczym mieści się w zakresie zadań organów jednostki samorządu terytorialnego. I o ile działania te nie wykraczają poza ramy działalności społeczno -organizatorskiej (nie mogą być egzekwowane z zastosowaniem przymusu państwowego), to nie jest wymagane, aby rada gminy miała wyraźne upoważnienie ustawowe do ich podjęcia. Wynika to z faktu, że adresat działań niewładczych, np. mających formę apelu, zachowa się zgodnie ze skierowanym do niego wezwaniem. Wybór konkretnego zachowania się należy bowiem do niego³⁹.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 914/07.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2025 r., sygn. akt I GSK 1499/24.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 117/17.



W takim ujęciu działania polegające na zabezpieczeniu odpadów nie są wyłącznie działaniem ekologicznym, ale mogą być kwalifikowane jako element realizacji zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, co pozwala gminie uzasadniać regulacyjne rozwiązania, np. obowiązek stosowania określonych pojemników - także przesłanką ochrony bezpieczeństwa mieszkańców i koniecznością zagwarantowania porządku publicznego.

Tu można również wskazać, że „zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Przebywanie dzikich zwierząt w mieście niewątpliwie może powodować naruszenia porządku publicznego oraz zagrożenie mienia, urządzeń produkcyjnych bądź użyteczności publicznej, wtargnięcia na obszar, na którym odbywa się ruch drogowy, lub w skrajnych przypadkach ze względu na możliwość zaatakowania przez nie ludzi i zwierząt gospodarskich i domowych”⁴⁰.

Z powyższych rozważań wprost wynika, że działania w zakresie gospodarki odpadami należy interpretować nie tylko jako zadanie komunalne, ale również jako element polityki bezpieczeństwa lokalnego.

4.2.2 Zarządzanie kryzysowe

Procedury bądź schematy działania w przypadku wystąpienia zdarzeń z udziałem zwierząt wolno żyjących mogą być częścią planów zarządzania kryzysowego, w których możliwe jest określenie zakresów odpowiedzialności poszczególnych podmiotów i sposób realizacji zadań, zasady postępowania i rekomendacje dla mieszkańców i zarządców terenów⁴¹. Możliwość ta wynika choćby z samej definicji pojęcia zarządzania kryzysowego zawartej w art. 2 u.z.k. która stanowi, że zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

⁴⁰ Pismo z dnia 26 marca 2013 r. Ministerstwo Środowiska DP-024-10/6037/12/WB *Sposoby postępowania ze zwierzętami łownymi w szczególnych przypadkach*, LEX.

⁴¹ NIK Delegatura w Bydgoszczy, *op. cit.*, s. 7.



Kluczowym jest, że zarządzanie kryzysowe obejmuje nie tylko reagowanie, ale również zapobieganie. W kontekście dużych drapieżników oznacza to, że działania ograniczające dostęp zwierząt do odpadów, edukacja mieszkańców, wprowadzenie obowiązku stosowania zabezpieczonych pojemników czy monitoring miejsc szczególnie narażonych mogą być traktowane jako element fazy prewencyjnej zarządzania kryzysowego. Nie chodzi tu bowiem wyłącznie o sytuację, w której drapieżnik już znajduje się w centrum miejscowości stwarzając realne zagrożenie, a o zapobieganie powstawaniu takich sytuacji. Z uwagi na powyższe, wszelkie działania prewencyjne dotyczące konfliktu na linii człowiek - drapieżnik, mogą być ujęte w gminnych programach zarządzania kryzysowego, jak też omawiane na posiedzeniach zespołów zarządzania kryzysowego⁴².

Zgodnie natomiast z art. 19 ust. 1 u.z.k., organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. To oznacza, że władze gminy posiadają kompetencję do tworzenia procedur postępowania, organizowania współpracy służb, wydawania rekomendacji dla mieszkańców, czy inicjowania działań zapobiegawczych.

W sytuacji powtarzających się zdarzeń z udziałem drapieżników można więc przyjąć, że brak ujęcia problemu w planie zarządzania kryzysowego może stanowić zaniechanie w zakresie realizacji ustawowych obowiązków. Nie budzi wątpliwości, że dostęp do odpadów jest czynnikiem przyciągającym drapieżniki, a powtarzające się wizyty zwierząt zwiększają ryzyko bezpośrednich kontaktów z ludźmi, co w konsekwencji prowadzi do zagrożenia zdrowia lub życia. Tym samym gospodarka odpadami przestaje być wyłącznie zadaniem komunalnym, a staje się elementem systemu bezpieczeństwa lokalnego. W takim ujęciu regulacje dotyczące sposobu gromadzenia odpadów mogą być uzasadniane nie tylko względami sanitarnymi, ale również względami bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego.

Podsumowując, gmina posiada podstawy prawne do systemowego uregulowania kwestii zabezpieczania odpadów w celu ograniczenia konfliktów z dużymi drapieżnikami, zarówno w ramach realizacji zadań komunalnych, jak i w ramach działań prewencyjnych w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

⁴² Por. NIK Delegatura w Krakowie, *Wystąpienie pokontrolne – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w latach 2015 -2017*, LKR.410.016.02.2017 P/17/039, s. 10.



4.2.3 *Możliwość ingerencji w sposób składowania odpadów ze względu na zagrożenia*

Jak wskazano w poprzednich podrozdziałach, podstawowym instrumentem oddziaływania gminy w obszarze gospodarki odpadami są akty prawa miejscowego oraz rozwiązania systemowe (regulamin utrzymania czystości i porządku, uchwały określające sposób świadczenia usług, konstrukcja stawek). Instrumenty te mają charakter generalny i prewencyjny. Niniejszy podrozdział dotyczy sytuacji odmiernej - gdy sposób gromadzenia odpadów powoduje realne i aktualne zagrożenie dla zdrowia lub życia mieszkańców, w szczególności w związku z regularnym pojawianiem się dużych drapieżników przy zabudowie mieszkalnej. Wówczas organ wykonawczy gminy może sięgnąć po środki indywidualne o charakterze władczym.

Jedną z przesłanek ingerencji jest naruszenie obowiązków właściciela nieruchomości. W tym przypadku punktem wyjścia jest ustalenie, czy właściciel nieruchomości narusza obowiązki wynikające z przepisów prawa.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 3 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- 1) wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 2) zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1.



Jednocześnie regulamin, uchwalany na podstawie art. 4 ust. 1-2 u.c.p.g., określa szczegółowe zasady utrzymania czystości, w tym wymagania dotyczące rodzaju pojemników, sposobu ich zabezpieczenia oraz lokalizacji miejsc gromadzenia odpadów.

Jeżeli sposób przechowywania odpadów narusza te wymogi (np. brak zamykanego pojemnika, składowanie bioodpadów luzem, wystawianie worków w miejscu łatwo dostępnym dla zwierząt), wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. decyzję administracyjną zobowiązującą do wykonania obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 u.c.p.g. w związku z regulaminem wydanym na podstawie art. 4 tej ustawy. Wykonanie tej decyzji, zgodnie z art. 5 ust. 9 u.c.p.g. podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tu należy zaznaczyć, że ustawodawca nie przewidział możliwości określenia przez organ administracji terminu realizacji obowiązków nakładanych decyzją wydaną w oparciu o art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Skoro tak, to zgodnie z ogólnymi zasadami decyzja taka podlega wykonaniu z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴³.

Ponadto niewykonywanie obowiązków określonych w art. 5 ust. 1 u.c.p.g. podlega odpowiedzialności wykroczeniowej na podstawie art. 10 ust. 2 tej ustawy. Przepis ten stanowi, że kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1, podlega karze grzywny. Środek ten ma charakter represyjny, ale może również pełnić funkcję prewencyjną w sytuacjach uporczywego naruszania obowiązków.

Z kolei w sytuacji, gdy odpady są gromadzone w miejscu do tego nieprzeznaczonym (np. powstaje dzikie wysypisko albo odpady są magazynowane poza wyznaczonym miejscem), zastosowanie znajduje art. 26 ust. 1 i 2 i 26a u.o.

Przepis art. 26 u.o. reguluje podstawowy tryb działania właściwych organów administracji w przypadku braku wywiązywania się przez posiadaczy odpadów z ustawowego obowiązku do niezwłocznego usuwania odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich magazynowania lub składowania. Ma on na celu przeciwdziałanie problemowi dzikich wysypisk odpadów oraz innych przypadków przechowywania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, tj. w miejscach, dla których nie wydano wymaganej decyzji określającej warunki przechowywania odpadów, a w przypadku gdy określony sposób przechowywania

⁴³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 384/10.



odpadów nie wymaga zezwolenia - w miejscach, w których przechowywanie odpadów jest niezgodne z przepisami prawa, w tym w szczególności przepisami prawa miejscowego⁴⁴.

Tym samym, jeśli przepisy prawa miejscowego przewidują określony sposób przechowywania odpadów, w przypadku niedostosowania się posiadacza odpadów do tych wytycznych, istnieje możliwość ingerencji przez właściwy organ w oparciu o dyspozycję z art. 26 u.o. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 u.o., posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Z kolei, z zastrzeżeniem art. 26a, w przypadku nieusunięcia odpadów zgodnie z ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie ich z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, z wyjątkiem przypadku, gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzenia nieważności, uchylecia lub wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami (art. 26 ust. 2 u.o.). Nadto, zgodnie z treścią art. 26a ust. 1 u.o., w przypadku gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 26a ust. 4 u.o.). Dokonując na tej podstawie usunięcia odpadów, właściwy organ żąda od posiadacza odpadów odpowiedzialnego za gospodarowanie odpadami zwrotu poniesionych przez siebie kosztów działań polegających na usunięciu ich i gospodarowaniu nimi. Posiadacz odpadów jest obowiązany zwrócić te koszty w terminie 14 dni od dnia doręczenia żądania (art. 26a ust. 6 u.o.).

W kontekście zagrożeń związanych z dostępem drapieżników do odpadów przepisy te mogą stanowić podstawę formalnej ingerencji w sytuacji, gdy niewłaściwe składowanie prowadzi do powstania trwałego źródła pokarmu. Zastosowanie wymienionych instrumentów prawnych wymaga przy tym - każdorazowo, wykazania istnienia konkretnego obowiązku prawnego po stronie właściciela nieruchomości, naruszenia tego obowiązku, związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a powstałym zagrożeniem i proporcjonalności zastosowanego środka.

⁴⁴ Ł. Wyszomirski, *op. cit.*, art. 26.



Nie można pominąć, że w sytuacjach niecierpiących zwłoki możliwe jest również zastosowanie art. 40 ust. 3 u.s.g., przewidującego możliwość wydawania przez radę gminy przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W tym znaczeniu wydawanie przez gminę przepisów porządkowych jest dopuszczalne, gdy pojawiające się zagrożenie powoduje zagrożenie dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego na terenie obszaru działania organu wydającego te przepisy⁴⁵. Jednocześnie realizacja określonych kompetencji organu wykonawczego gminy może nastąpić tylko i wyłącznie w „przypadku niecierpiącym zwłoki” z czego wynika, że zagrożenie prawnie chronionych dóbr, o których mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g., musi mieć charakter bezpośredni. Inny charakter tego zagrożenia nie stanowi bowiem - bo siłą rzeczy nie może - „przypadku niecierpiącego zwłoki”, a mianowicie przypadku, który mógłby uzasadniać podjęcie niezbędnej interwencji prawodawczej⁴⁶.

Obowiązujące przepisy - w szczególności art. 5 i 10 u.c.p.g., art. 26 u.o., art. 7 i 40 u.s.g. - tworzą spójny mechanizm umożliwiający ingerencję w sposób gromadzenia odpadów w sytuacjach zagrożenia. Instrumenty te mają charakter subsydiarny wobec rozwiązań systemowych omówionych wcześniej, lecz w przypadku realnego zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców mogą stanowić skuteczną i prawnie uzasadnioną podstawę działania organu wykonawczego gminy.

Reasumując, obowiązujące regulacje prawne umożliwiają gminie podjęcie formalnej ingerencji w sposób gromadzenia odpadów w sytuacji, gdy ich niewłaściwe zabezpieczenie prowadzi do powstania trwałego źródła pokarmu dla dzikich zwierząt i w konsekwencji generuje realne zagrożenie dla mieszkańców. W przypadkach o szczególnej intensywności zagrożenia możliwe jest także sięgnięcie po instrument nadzwyczajny w postaci przepisów porządkowych wydawanych na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g., jednak wyłącznie wtedy, gdy zagrożenie ma charakter bezpośredni i niecierpiący zwłoki. Przestanka ta musi być interpretowana ściśle - jedynie sytuacja wymagająca natychmiastowej reakcji dla ochrony życia, zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego uzasadnia skorzystanie z tej kompetencji prawodawczej.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 1013/22.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 875/21.



4.3 Możliwości nakładania obowiązków w regulaminach utrzymania czystości i w decyzjach administracyjnych

4.3.1 Techniczne wymagania dotyczące pojemników

Podstawę kompetencyjną do określania wymagań technicznych dotyczących pojemników stanowi wspomniany już art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.. Zgodnie z tym przepisem rada gminy uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku, w którym określa m.in. wymagania dotyczące pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. W ramach tej delegacji regulamin może określać w szczególności rodzaj pojemników, minimalną pojemność, czy stan techniczny, porządkowy i sanitarny, w tym np. szczelność, sposób zamykania jak i odporność na uszkodzenia mechaniczne. Zakres delegacji ustawowej pozwala na różnicowanie wymagań technicznych ze względu na lokalne uwarunkowania. W gminach położonych na obszarach występowania dużych drapieżników dopuszczalne jest wprowadzenie wymogu stosowania pojemników o podwyższonej wytrzymałości mechanicznej (np. konstrukcji stalowych z blokadą pokrywy, systemów uniemożliwiających samoczynne otwarcie). Warunkiem legalności takiego rozwiązania jest wykazanie jego związku z utrzymaniem czystości i porządku oraz ochroną zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 14 u.s.g.).

Obowiązek stosowania pojemników o zwiększonej odporności nie może być uzasadniany ochroną zwierząt jako taką, lecz musi pozostawać w funkcjonalnym związku z realizacją zadań gminy w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa sanitarnego.

4.3.2 Wymogi dotyczące miejsc gromadzenia odpadów

Podstawą regulowania kwestii miejsc gromadzenia odpadów jest art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 2a u.c.p.g. Jak zostało przytoczone wcześniej, pkt 2 określa m.in. warunki rozmieszczania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów oraz warunki utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Natomiast art. 4 ust. 2 pkt 2a stanowi, że regulamin określa zasady utrzymania w



odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. W granicach tej delegacji rada gminy może zatem:

- 1) określić zasady sytuowania pojemników na nieruchomości (np. w miejscu wyodrębnionym, utwardzonym, zabezpieczonym przed dostępem zwierząt),
- 2) wprowadzić obowiązek utrzymywania altan lub innych miejsc gromadzenia odpadów w stanie zamkniętym, jeżeli jest to uzasadnione względami porządkowymi i sanitarnymi,
- 3) nałożyć obowiązek utrzymywania czystości w bezpośrednim otoczeniu pojemników,
- 4) określić wymagania techniczne służące zapewnieniu właściwego stanu sanitarnego i porządkowego miejsca gromadzenia odpadów.

Warto wyjaśnić, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. nakazuje określenie w regulaminie wymagań w zakresie m.in. rodzaju pojemników lub worków. Pod tym pojęciem mieszczą się zawarte w regulaminie wymagania co do materiału, z którego mają być wykonane worki, grubości tego materiału oraz to, że mają one być przezroczyste lub półprzezroczyste⁴⁷. Nadto nałożenie obowiązku utrzymania w czystości miejsc, w których znajdują się pojemniki do czasowego gromadzenia odpadów oraz ich najbliższego otoczenia stanowi rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego - utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym. Trudno wyobrazić sobie, by zrealizowany został ustawowy wymóg utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, bez utrzymania w czystości miejsc, w których znajdują się pojemniki do czasowego gromadzenia odpadów oraz ich najbliższego otoczenia⁴⁸. Powyższe uzasadnia, iż gmina posiada szereg kompetencji umożliwiających nakazanie przystosowania pojemników na odpady w taki sposób, by minimalizować ryzyko kontaktu z drapieżnikiem.

Należy jednak podkreślić, że regulamin nie może w sposób dowolny regulować zagospodarowania nieruchomości ani wprowadzać ogólnych wymogów budowlanych wykraczających poza cel, jakim jest utrzymanie czystości i porządku. W szczególności nie może zastępować regulacji prawa budowlanego ani planistycznego. Tu np. można odwołać się do lokalizacji pojemników na odpady. Lokalizację pojemników służących do gromadzenia

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7165/21.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 209/20.



odpadów stałych określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Skoro zatem lokalizacja miejsca gromadzenia odpadów pozostaje domeną prawa budowlanego i przepisów technicznych, to nie podlega regulacji na mocy delegacji zawartej w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁹.

4.3.3 Ograniczenia wynikające z innych ustaw

Zakres regulacyjny gminy nie ma charakteru nieograniczonego. Ogranicza go przede wszystkim ustawa prawo budowlane, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: p.z.p.), czy ustawa o odpadach.

Ograniczenia wynikające z prawa budowlanego zostaną omówione szerzej w dalszej części rozważań, niemniej już w tym miejscu warto zasygnalizować, że budowa altan śmietnikowych, wiat czy ogrodzeń, a także sposób posadowienia pojemników mogą wymagać zgłoszenia robót budowlanych albo - w określonych przypadkach - uzyskania pozwolenia na budowę. Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach nie może wprowadzać obowiązków sprzecznych z przepisami techniczno - budowlanymi ani nakładać wymagań wykraczających poza ustawową delegację z art. 4 u.c.p.g.

Należy pamiętać również, że lokalizacja altan lub zbiorczych punktów gromadzenia odpadów musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W przypadku jego braku realizacja obiektu może wymagać uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Regulamin nie może w sposób pośredni modyfikować ustaleń planistycznych.

Gmina nie może też regulować materii zastrzeżonych do poziomu ustawowego, w szczególności w zakresie zasad przetwarzania, magazynowania czy transportu odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach. Delegacja z art. 4 u.c.p.g. dotyczy wyłącznie utrzymania czystości i porządku, a nie kompleksowej regulacji gospodarki odpadami jako takiej.

Analiza kompetencji gminy nie może również abstrahować od regulacji środowiskowych. Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.p., w stosunku do gatunków objętych ochroną gatunkową mogą być wprowadzone zakazy umyślnego zabijania, chwytania lub

⁴⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 164/20.



okaleczania. Niedźwiedź brunatny czy wilk objęte są ochroną ścisłą, co oznacza, że eliminacja osobników ma charakter wyjątkowy i wymaga odrębnych zezwoleń. W konsekwencji system prawny preferuje działania prewencyjne zamiast reakcyjnych. Jeżeli brak zabezpieczenia odpadów prowadzi do utrwalania zachowań synantropijnych i eskalacji konfliktów, to działania zapobiegawcze w zakresie gospodarki odpadami wpisują się w realizację celów ochrony gatunkowej.

Dodatkowe znaczenie ma ustawa prawo ochrony środowiska. Zgodnie z jej art. 2 pkt 13 przez ochronę środowiska rozumie się podejmowanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Stałe udostępnianie odpadów jako źródła pokarmu może prowadzić do zaburzenia tej równowagi.

W sytuacjach indywidualnych możliwe jest zastosowanie instrumentów decyzji administracyjnych:

- 1) art. 362 ust. 1 - wobec podmiotu korzystającego ze środowiska, który negatywnie oddziałuje na środowisko - w tym przypadku jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego;
- 2) art. 363 ust. 1 - wobec osoby fizycznej powodującej negatywne oddziaływanie. Tutaj Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

W przytoczonym znaczeniu decyzja wydawana w oparciu o art. 362 ust. 1 p.o.ś. może być skierowana tylko do "podmiotu korzystającego ze środowiska", nie może więc jej adresatem być osoba fizyczna korzystająca ze środowiska w ramach korzystania powszechnego bądź zwykłego, ale osoba fizyczna spełniająca cechy "podmiotu korzystającego" już tak. Co do negatywnego oddziaływania na środowisko - chodzi o jakąkolwiek zmianę środowiska czy jego elementu na niekorzyść, ale w porównaniu ze stanem przed podjęciem danego działania⁵⁰.

⁵⁰ M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, 2019, art. 362.



Negatywne oddziaływanie rozumiane jest szeroko - jako każda zmiana środowiska na niekorzyść w porównaniu ze stanem pierwotnym. W kontekście omawianego problemu może to dotyczyć np. podmiotów prowadzących działalność gastronomiczną, zarządców obiektów turystycznych, czy przedsiębiorców generujących znaczące ilości odpadów.

Przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 363 ust. 1 p.o.ś. jest naruszenie obowiązku polegającego na zakazie powodowania negatywnego oddziaływania na środowisko⁵¹. Adresatem decyzji musi być konkretna osoba fizyczna, której zostało przypisane takie działanie⁵². Źródłem negatywnego oddziaływania powodowanego przez osobę fizyczną może być nie tylko eksploatacja instalacji lub urządzenia w ramach zwykłego korzystania ze środowiska, lecz także inne oddziaływanie bez względu na jego źródło i sposób korzystania ze środowiska, jeżeli nie wymaga uprzednio uzyskania pozwolenia na tego rodzaju korzystanie ze środowiska⁵³. Oznacza to, że w sytuacjach indywidualnych - np. uporczywego wystawiania niezabezpieczonych odpadów - istnieją instrumenty o charakterze sankcyjnym.

Analiza obowiązujących regulacji prowadzi do wniosku, że system prawa tworzy spójną podstawę do działań prewencyjnych gminy.

Gmina posiada zatem kompetencję do określania wymagań technicznych dotyczących pojemników i miejsc gromadzenia odpadów (art. 4 u.c.p.g.), ma obowiązek organizowania systemu gospodarki odpadami w sposób zapewniający porządek i bezpieczeństwo (art. 3 i 5 u.c.p.g., art. 7 ust. 1 u.s.g.), odpowiada za bezpieczeństwo mieszkańców, współrealizuje cele ochrony środowiska i ochrony gatunkowej i może stosować decyzje administracyjne wobec podmiotów powodujących negatywne oddziaływanie na środowisko (art. 362-363 p.o.ś.).

W konsekwencji działania polegające na wprowadzaniu pojemników o podwyższonej odporności, regulowaniu sposobu gromadzenia odpadów w obszarach górskich, stosowaniu decyzji zobowiązujących w przypadkach indywidualnych czy prowadzeniu działań edukacyjnych - stanowią racjonalną i mieszczącą się w granicach prawa realizację ustawowych zadań gminy.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 516/16, niepubl.

⁵² Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 1484/16.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II OW 147/14.



4.4 Możliwości współpracy międzygminnej i instytucjonalnej z nadleśnictwami, parkami narodowymi, NGO

Problematyka minimalizowania konfliktów między człowiekiem a dużymi drapieżnikami - w szczególności w kontekście gospodarki odpadami - ma z natury charakter ponadlokalny. Zasięg bytowania drapieżników nie pokrywa się z granicami administracyjnymi gmin, a obszary ich występowania obejmują często kilka jednostek samorządu terytorialnego, tereny leśne oraz obszary chronione. Z tego względu istotne znaczenie ma wykorzystanie instrumentów współpracy przewidzianych w obowiązujących przepisach.

Podstawę prawną współdziałania jednostek samorządu terytorialnego stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tej ustawy wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W szczególności gminy mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64 ust. 1 u.s.g.), zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia prowadzenia określonych zadań publicznych (art. 74 ust. 1 u.s.g.), czy wspólnie realizować inwestycje infrastrukturalne.

W obszarze gospodarki odpadami współpraca ta może obejmować m.in. wspólne systemy odbioru i zagospodarowania odpadów, ujednoczenie standardów technicznych (np. w zakresie pojemników o podwyższonej odporności), jak i koordynację działań edukacyjnych i informacyjnych.

W regionach takich jak Karpaty, gdzie przemieszczanie się dużych drapieżników ma charakter transgraniczny i ponadgminny, współdziałanie kilku gmin może stanowić warunek skuteczności rozwiązań prewencyjnych.

W kontekście obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej kluczowe znaczenie ma współpraca z podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie terenami leśnymi i obszarami chronionymi, w szczególności z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, parkami narodowymi i regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska.

Podstawą takiej współpracy jest ogólna kompetencja gminy do wykonywania zadań własnych w zakresie ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 u.s.g.), a



także możliwość zawierania porozumień administracyjnych oraz umów cywilnoprawnych w celu realizacji zadań publicznych.

Współdziałanie może obejmować:

- 1) opracowanie wspólnych standardów technicznych zabezpieczania odpadów,
- 2) wymianę informacji o miejscach zwiększonej aktywności drapieżników,
- 3) koordynację działań prewencyjnych w obszarach turystycznych,
- 4) wspólne kampanie edukacyjne skierowane do mieszkańców i turystów.

Tego rodzaju współpraca ma szczególne znaczenie w regionach, gdzie znaczna część terenu gminy pokrywa się z obszarami leśnymi lub parkami narodowymi.

Wyraźną podstawę normatywną współpracy z sektorem pozarządowym stanowi art. 7 ust. 1 pkt 19 u.s.g., zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W praktyce oznacza to, że gmina może zawierać umowy o realizację zadań publicznych z organizacjami przyrodniczymi, współrealizować projekty edukacyjne i informacyjne, uczestniczyć jako partner w projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej i wspierać działania badawcze i monitoringowe prowadzone przez ośrodki naukowe.

Model taki funkcjonuje w niektórych regionach Europy (np. w Hiszpanii czy Włoszech), gdzie gminy współpracują z fundacjami zajmującymi się ochroną m.in. niedźwiedzi, co przynosi wymierne efekty w postaci ograniczenia konfliktów na linii człowiek-drapieżnik. Na gruncie prawa polskiego art. 7 ust. 1 pkt 19 u.s.g. stanowi wystarczającą podstawę do wdrażania analogicznych rozwiązań.

Zestawienie powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że współdziałanie nie ma charakteru wyłącznie fakultatywnego w sensie politycznym, lecz stanowi racjonalny sposób realizacji ustawowych zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku, zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców, ochrony środowiska i realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

W regionach przyrodniczo cennych i turystycznych problem konfliktów z dużymi drapieżnikami ma charakter systemowy i ponadgminny. Skuteczność działań w zakresie



gospodarki odpadami - jako jednego z kluczowych elementów prewencji - zależy zatem nie tylko od regulacji lokalnych, lecz również od zdolności do instytucjonalnej współpracy pomiędzy gminami oraz z podmiotami wyspecjalizowanymi w ochronie przyrody.

5 Obowiązki właścicieli nieruchomości

5.1 Wyposażenie nieruchomości w pojemniki

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.c.g. właściele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, chyba że na mocy uchwały rady gminy obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 6r ust. 3 u.c.p.g. rada gminy ma możliwość określenia w drodze uchwały szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W tym miejscu wskazać należy, że na potrzeby u.p.c.g. stworzona została autonomiczna definicja legalna właściciela nieruchomości, znacznie szersza od pojęcia właściciela w rozumieniu prawa cywilnego. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Przykładowo zgodnie z art. 2 ust. 3 u.p.c.g. w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym obowiązki obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Zatem to spółdzielnia lub wspólnota mieszkaniowa będzie odpowiedzialna zarówno za wyposażenie nieruchomości w odpowiednie pojemniki, selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, jak też za czystość w śmietniku.



5.2 Obowiązek zabezpieczenia miejsc gromadzenia odpadów

Wspomniany powyżej art. 5 ust.1 pkt 1 u.p.c.g. zobowiązuje także właścicieli nieruchomości do utrzymania worków lub pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Opisane w tym miejscu obowiązki gmina może przejąć w całości lub w części na mocy uchwały, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g.

Szczegółowe zasady zabezpieczenia miejsc gromadzenia odpadów, czy też parametry wymaganych worków i pojemników gmina ustala w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 2 pkt. 2 i 3 u.p.c.g.). Jest to akt prawa miejscowego obligatoryjny dla każdej gminy, wydawany po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (art. 4 ust. 1 u.p.c.g.).

5.3 Możliwość nakładania kar

W myśl art. 5 ust. 6 u.c.p.g. nadzór nad realizacją obowiązków w zakresie odpadów sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą ich wykonanie. Decyzja ta podlega wykonaniu w trybie egzekucji administracyjnej (art. 5 ust. 9 u.c.p.g.). W toku egzekucji administracyjnej jako środek egzekucyjny mogą zostać nakładane na właściciela nieruchomości grzywny w celu przymuszenia, których wysokość jednorazowo może sięgać kwoty 10 000 zł dla osób fizycznych albo 50 000 zł dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 121 § 2 u.p.e.a.). Grzywny w celu przymuszenia mogą być ponawiane, aż do osiągnięcia zamierzonego skutku, łącznie grzywny nie mogą jednak przekroczyć kwoty 50 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 200 000 zł (art. 121 § 3 u.p.e.a.). Innym środkiem egzekucyjnym, który może zostać zastosowany, jest wykonanie zastępcze na koszt i ryzyko właściciela nieruchomości (art. 127 u.p.e.a.).



5.4 Obowiązki przedsiębiorców

Wskazane w pkt. 5.1.-5.3. powyżej obowiązki dotyczą także nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w ramach której powstają odpady komunalne. Ich niewykonywanie może się wiązać z potencjalnie wyższymi grzywnami nakładanymi w trybie egzekucji administracyjnej.⁵⁴

6 Systemowe możliwości ograniczenia dostępu drapieżników do odpadów

6.1 Zabezpieczenia techniczne

6.1.1 Altany i kontenery odporne na uszkodzenia przez niedźwiedzie

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie określa m.in. rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów, czy warunki rozmieszczania pojemników oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W ramach tej delegacji ustawowej rada gminy może - zwłaszcza na obszarach występowania dużych drapieżników - wprowadzić wymogi dotyczące podwyższonej odporności technicznej pojemników i altan śmietnikowych.

W praktyce skuteczne rozwiązania obejmują stalowe kontenery kotwione do podłoża, pojemniki z blokadą pokrywy, altany o wzmocnionej konstrukcji, uniemożliwiającej podważenie oraz systemy blokujące otwarcie przez zwierzęta.

Rozwiązaniem szczególnym są tzw. kontenery niedźwiedzioodporne - specjalnie zaprojektowane pojemniki uniemożliwiające dostęp do odpadów dzikim zwierzętom⁵⁵. Jak wskazano w materiale WWF, do najczęstszych przyczyn konfliktów z drapieżnikami należy obecność niezabezpieczonych koszy, kontenerów i miejsc koncentracji odpadów. Niedźwiedzie, przyzwyczajone do wysokokalorycznego pokarmu antropogenicznego,

⁵⁴ M. Darmosz, Śmietnik – problem, którego nie da się po prostu wyrzucić, *Nieruchomości* 2022, nr 8, s. 25–27.

⁵⁵ Fundacja WWF Polska, *op. cit.*, s. 25.



zapamiętują miejsca łatwego dostępu do odpadów, co prowadzi do utrwalenia zachowań synantropijnych⁵⁶.

Kontenery niedźwiedzioodporne natomiast wykonane są z wytrzymałego tworzywa, posiadają mechanizm otwierający ukryty pod metalową kopułą, ograniczają emisję zapachów i uniemożliwiają wsunięcie łapy do wnętrza pojemnika⁵⁷.

Wprowadzenie obowiązku stosowania takich pojemników może być uzasadnione omówionym wcześniej obowiązkiem utrzymania czystości i porządku w gminie, obowiązkiem właściciela nieruchomości utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym, czy koniecznością zapobiegania zagrożeniom dla życia i zdrowia ludzi. Stosowanie tego typu pojemników znacząco ogranicza możliwość dostępu zwierząt do odpadów.

6.1.2 Ogrodzenia elektryczne

Ogrodzenia impulsowe wokół altan śmietnikowych, kompostowników czy PSZOK-ów stanowią skuteczną barierę odstraszącą duże drapieżniki. Ogrodzenie elektryczne może stanowić również tzw. siatka elektryczna z zespolonymi słupkami. Ogrodzenia takie mogą być przenośne lub stacjonarne. Mogą też stanowić swego rodzaju „uzbrojenie” ogrodzenia drewnianego lub wykonanego z siatki ogrodzeniowej⁵⁸.

6.1.3 Zamykane wiaty i PSZOK-i

PSZOK jako miejsce czasowego magazynowania odpadów podlega szczególnym wymaganiom organizacyjnym i technicznym, a obowiązek ich utworzenia przez gminy wynika z treści art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ K. Mielnikiewicz, Zamykając drogę do śmieci. Jeden ze sposobów na zapobieganie niechcianym sytuacjom w Bieszczadach, <https://wbieszczady.pl/aktualnosci/zamykajac-droge-do-smieci-jeden-ze-sposobow-na-zapobieganie-niechcianym-sytuacjom-w-bieszczadach/H4hfQ9PjQpiWBkTyHpsR>, dostęp online z 4 marca 2026 r.

⁵⁸ Fundacja WWF Polska, *Przeciwdziałanie powstawania szkód powodowanych przez duże drapieżniki*, Warszawa 2021, s. 17 i 19.



W kontekście obecności dużych drapieżników zasadne jest, aby PSZOK-i były ogrodzone (w tym ogrodzeniem o podwyższonej odporności), monitorowane (CCTV), zamykane poza godzinami pracy i wyposażone w pojemniki o zwiększonej odporności mechanicznej.

Obowiązek zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia miejsca magazynowania odpadów wynika z art. 25 u.o., który określa konieczność dokonania tego w sposób bezpieczny dla środowiska oraz z art. 3 ust. 2 u.c.p.g. z uwagi na zapewnienie warunków funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.

W regionach objętych stałą obecnością niedźwiedzi brak odpowiednich zabezpieczeń może zostać uznany za nienależyte wykonywanie zadań własnych gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach.

6.2 Zabezpieczenia organizacyjne

Działania organizacyjne często są mniej kosztowne i możliwe do wdrożenia szybciej, niż inwestycje infrastrukturalne. Ich podstawą prawną jest przede wszystkim art. 4 u.c.p.g., który umożliwia określenie w regulaminie szczegółowych zasad postępowania z odpadami.

6.2.1 Zwiększona częstotliwość odbioru odpadów (np. w sezonie turystycznym)

Sezonowe zwiększenie częstotliwości odbioru bioodpadów ogranicza emisję zapachów, zmniejsza atrakcyjność miejsc gromadzenia odpadów dla zwierząt i redukuje ryzyko rozprzestrzeniania się odpadów.

Rozwiązanie to mieści się w kompetencjach gminy jako organizatora systemu gospodarowania odpadami (art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.) i może zostać określone w uchwale dotyczącej szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług (art. 6r ust. 3 u.c.p.g.).



Materiał WWF wskazuje wprost na konieczność „częstego i starannego usuwania śmieci” z miejsc koncentracji odpadów jako jednego z podstawowych środków zapobiegania konfliktom⁵⁹.

Rozwiązanie to nie wymaga zmian ustawowych, może być wdrożone w drodze zmiany harmonogramów i stanowi jedno z najszybszych działań prewencyjnych, a przede wszystkim mieści się w kompetencjach rady gminy, przez co - stanowi jedno z najszybszych możliwych działań prewencyjnych.

6.2.2 Specjalne procedury w gminach górskich

W regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach możliwe jest wprowadzenie m.in.:

- 1) zakazu wystawiania worków bez zabezpieczenia,
- 2) obowiązku wystawiania odpadów wyłącznie w dniu odbioru,
- 3) obowiązku niezwłocznego usuwania odpadów pozostawionych poza pojemnikami,
- 4) interwencyjnego opróżniania przepelnionych kontenerów.

Podstawę prawną stanowi art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. Wprowadzenie takich ograniczeń powinno zostać szczegółowo ujęte w uzasadnieniu uchwały, poprzez wskazanie specyfiki obszaru (teren górski, przyrodniczo cenny), występowania gatunku chronionego i wiążącego się z występowaniem drapieżników zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Tu warto podkreślić, że z analizy WWF wynika, że pozostawianie śmieci na parkingach, przystankach i w obrębie zabudowań stanowi jeden z głównych czynników wabiących niedźwiedzie⁶⁰.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 25.

⁶⁰ *Ibidem*.



6.2.3 Ograniczenia dotyczące kompostowania

Przywołany już art. 4 ust. 2a pkt 4 u.c.p.g. umożliwia określenie zasad kompostowania bioodpadów i zwolnienie z obowiązku posiadania pojemnika. W kontekście obszarów występowania dużych drapieżników to przepis szczególnie wrażliwy, bowiem niewłaściwie zabezpieczony kompostownik może być silnym wabikiem pokarmowym. Zatem gmina, korzystając ze swoich uprawnień wskazanych wcześniej może określić techniczne wymogi kompostowników, wprowadzić ograniczenia w określonych strefach oraz powiązać zwolnienie z opłaty z obowiązkiem stosowania zabezpieczonego kompostownika.

Należy jednocześnie pamiętać, że art. 6k ust. 4a u.c.p.g. przewiduje możliwość obniżenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami w przypadku kompostowania bioodpadów w kompostowniku przydomowym. W gminach górskich może powstać napięcie pomiędzy polityką promowania kompostowania a koniecznością ograniczenia dostępu niedźwiedzi do odpadów kuchennych. W takiej sytuacji gmina powinna wykazać, że ewentualne ograniczenia są proporcjonalne i wynikają z realnego zagrożenia związanego z habituacją drapieżników.

6.3 Bariery prawne i możliwe luki

Wdrażanie rozwiązań technicznych ograniczających dostęp dużych drapieżników do odpadów - mimo że mieści się w zadaniach własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. oraz art. 3 ust. 2 u.c.p.g.) - napotyka na istotne bariery wynikające z przepisów sektorowych.

Problematyczne mogą być w szczególności:

- 1) lokalizacja altan w pasie drogowym (wymagana zgoda zarządcy),
- 2) brak odpowiednich zapisów w MPZP,
- 3) konieczność zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę,
- 4) wymogi związane z trwałym posadowieniem kontenerów (fundamenty, kotwy, płyty betonowe),
- 5) brak dostosowania regulaminów gminnych do specyfiki obszarów występowania dużych drapieżników.



Brak wyraźnych przepisów dedykowanych gminom górskim należy uznać za lukę systemową - ustawodawca nie przewidział szczególnych instrumentów prawnych dla jednostek położonych na obszarach stałej obecności gatunków chronionych, takich jak np. niedźwiedź brunatny.

6.3.1 *Możliwość postawienia altany w pasie drogowym*

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (*dalej: u.d.p.*), zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się lokalizacji lub umieszczania urządzeń obcych, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Jednocześnie, jak stanowi ust. 3 zd. 1 przywołanego przepisu, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, z wyjątkiem ust. 3¹, lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych oraz reklam może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej - zezwolenie nie jest wymagane w przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 7, lub w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w ust. 7a lub w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. Tutaj wyjaśnienia wymaga, że art. 39 ust. 3 u.d.p. nie zawiera definicji szczególnie uzasadnionego przypadku. Tym samym ocena organu administracji, czy taki szczególny przypadek zachodzi, sprowadza się do stwierdzenia, że wnioskowana lokalizacja uzasadnia odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 39 ust. 1 pkt 1 u.d.p. Co do zasady wydanie zezwolenia musi być uzależnione od tego, czy zarządca drogi bez szkody dla wykonywania zadań może wyłączyć fragment pasa drogowego dla innych celów niż związane z potrzebami dróg⁶¹.

Analizując powyższe, lokalizacja altany śmietnikowej, wiaty czy kontenera- jako obiektu niezwiązanego z funkcją drogi - musi być rozpatrywana pod kątem szczególnie uzasadnionego przypadku. W takiej sytuacji posadowienie takiego obiektu może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu zgody zarządcy drogi. Oznacza to, że nawet jeżeli inwestycja jest uzasadniona względami bezpieczeństwa publicznego (np. ograniczenie dostępu niedźwiedzi do odpadów), to brak zgody zarządcy drogi uniemożliwi jej realizację. W praktyce może

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt II GSK 946/20.



to prowadzić do kolizji między obowiązkiem zapewnienia czystości i porządku w gminie a rygorystycznymi zasadami ochrony pasa drogowego.

6.3.2 Kolizje z planowaniem przestrzennym

W sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zastosowanie znajduje art. 59 p.z.p., zgodnie z którym zmiana zagospodarowania terenu wymaga, co do zasady - uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p., zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, jak również zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej. Konieczność wydania decyzji o warunkach zabudowy została unormowana przez użycie pojęcia niedookreślonego - „zmiany zagospodarowania terenu”. Nie można zatem z góry określić liczby sytuacji, w których decyzja ta znajdzie zastosowanie, odwrotnie niż w razie lokalizowania inwestycji celu publicznego. Konstrukcja przepisów dotyczących decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego opiera się na użyciu definicji legalnej (art. 2 pkt 5 p.z.p.), natomiast przepisy stanowiące o ustalaniu warunków zabudowy zawierają pojęcie nieostre. Stąd też wydawanie decyzji o warunkach zabudowy jest regułą i - w przeciwieństwie do lokalizacji inwestycji celu publicznego - można domniemywać obowiązek jej wydania, jeżeli inwestycja spełnia określone warunki⁶².

W kontekście zabezpieczania systemu gospodarowania odpadami przed dostępem dużych drapieżników oznacza to, że w przypadku braku MPZP decyzji WZ może wymagać w szczególności budowa nowej altany śmietnikowej, trwałe posadowienie kontenerów na płycie betonowej, wykonanie fundamentów pod konstrukcję zabezpieczoną przed dostępem drapieżników, czy też wydzielenie nowego miejsca gromadzenia odpadów lub przekształcenie dotychczasowego terenu zielonego w utwardzony punkt infrastrukturalny.

Ustawa przewiduje jednak określone wyłączenia, tj.:

⁶² Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 14, 2026, art. 59.



- 1) jednorazowa zmiana zagospodarowania terenu trwająca do roku (art. 59 ust. 2 p.z.p.) nie wymaga decyzji WZ. W praktyce ma to ograniczone znaczenie, gdyż infrastruktura zabezpieczająca odpady ma charakter trwały, a nie tymczasowy.
- 2) Zmiana zagospodarowania terenu dotycząca obiektów wskazanych w art. 29 p.b. (art. 59 ust. 2a p.z.p.) nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Odesłanie to ma zasadnicze znaczenie, ponieważ art. 29 p.b. obejmuje katalog obiektów niewymagających pozwolenia na budowę (np. określone wiaty, obiekty małej architektury, niektóre utwardzenia terenu). Jeżeli zatem altana śmietnikowa lub konstrukcja zabezpieczająca mieści się w zakresie art. 29 ust. 1 pkt 4-6, 8-12, 17, 21-28 i 30 oraz ust. 2 p.b., co do zasady nie będzie wymagała decyzji WZ.

Wyłączenie z art. 59 ust. 2a nie znajduje jednak zastosowania w określonych lokalizacjach, w szczególności gdy obiekty są:

- 1) wpisane do rejestru zabytków lub położone na obszarze wpisanym do rejestru zabytków,
- 2) sytuowane na obszarze parków narodowych i rezerwatów oraz ich otulin,
- 3) sytuowane na obszarach Natura 2000 (w odniesieniu do określonych kategorii obiektów),
- 4) sytuowane na obszarach objętych innymi formami ochrony przyrody wskazanymi w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 6-9 u.o.p.

W praktyce oznacza to, że w gminach górskich - gdzie znaczna część obszaru objęta jest formami ochrony przyrody - nawet obiekty co do zasady zwolnione z obowiązku uzyskania WZ na podstawie art. 59 ust. 2a mogą mimo to podlegać temu obowiązkowi z uwagi na ich lokalizację. Tym samym reżim planistyczny w gminach górskich jest w istocie bardziej restrykcyjny niż w gminach pozbawionych rozległych form ochrony przyrody, mimo że problem zabezpieczenia odpadów przed dostępem drapieżników występuje tu z większym nasileniem.

Rozważenia wymaga również, czy zabezpieczone punkty gromadzenia odpadów mogą być kwalifikowane jako inwestycje celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 3 u.p.z.p., który obejmuje budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania.



Przyjmuje się, że celami publicznymi jest wszystko to, czego osiągnięciu służą poszczególne cele wskazane w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stanowi to wtedy funkcjonalną definicję celów publicznych. Celem publicznym w ujęciu funkcjonalnym nie jest więc sam obiekt budowlany, lecz funkcja, której ten obiekt ma służyć⁶³.

Wykładnia literalna i systemowa wskazuje jednak, że przepis ten dotyczy przede wszystkim infrastruktury przetwarzania odpadów (instalacje, składowiska, obiekty systemowe), a nie drobnej infrastruktury służącej ich czasowemu gromadzeniu przed odbiorem. Altana śmietnikowa, wiata osiedlowa czy płyta betonowa pod kontenery nie służą odzyskowi ani unieszkodliwianiu odpadów, pełnią funkcję pomocniczą w systemie i mają charakter techniczno - organizacyjny, a nie przetwórczy. W konsekwencji, co do zasady nie powinny być kwalifikowane jako inwestycje celu publicznego. Wyjątek mógłby dotyczyć infrastruktury o charakterze systemowym, realizowanej bezpośrednio przez gminę (np. centralnego, ogólnodostępnego punktu zbiórki o znaczeniu ponadlokalnym). Jednak rozszerzająca interpretacja art. 6 pkt 3 w odniesieniu do każdej altany śmietnikowej byłaby interpretacyjnie ryzykowna. Tym samym, w przypadku braku MPZP inwestycje tego rodzaju będą zasadniczo podlegać reżimowi decyzji o warunkach zabudowy, a nie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Zgodnie z art. 59 ust. 3 u.p.z.p., w przypadku zmiany zagospodarowania terenu bez wymaganej decyzji o warunkach zabudowy wójt, burmistrz albo prezydent miasta może nakazać wstrzymanie użytkowania terenu i wyznaczyć termin na wystąpienie o decyzję WZ, albo nakazać przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu.

W kontekście zabezpieczonych punktów gromadzenia odpadów oznacza to realne ryzyko demontażu konstrukcji trwale związanej z gruntem lub przywrócenia poprzedniego stanu terenu.

Podsumowując, w przypadku braku MPZP każdorazowo należy przeanalizować, czy planowana infrastruktura (fundament, kotwy, altana) stanowi zmianę zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 59 ust. 1 u.p.z.p. W rezultacie brak odpowiednich zapisów w MPZP może istotnie utrudniać budowę zabezpieczonych punktów zbiórki odpadów, a w określonych przypadkach wymagać uzyskania decyzji WZ lub nawet zmiany planu miejscowego.

⁶³ J. Jaworski, A. Prusaczyk, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 9, 2025, art. 6.



6.3.3 Ograniczenia wynikające z prawa budowlanego

Altana śmietnikowa stanowi, co do zasady, obiekt budowlany w rozumieniu art. 3 pkt 1 p.b. Obiekt budowlany jest bowiem definiowany jako budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Kluczowe znaczenie ma jednak nie sama nazwa „altana”, „wiat”, „zabudowa śmietnikowa”, lecz kwalifikacja obiektu w świetle art. 3 p.b., jego parametry techniczne (powierzchnia zabudowy, konstrukcja), stopień trwałego związania z gruntem i lokalizacja (np. obszary chronione). Dopiero łączna analiza tych elementów pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy konieczne jest zgłoszenie, czy pozwolenie na budowę, czy też brak jest obowiązków formalnych.

W zależności od parametrów technicznych dana inwestycja:

- 1) może wymagać zgłoszenia zgodnie z art. 30 p.b., jeśli parametry techniczne będą wypełniały przesłanki art. 29 ust. 1 p.b., w tym pkt 14, tj. jeśli obiekt wypełnia znamiona wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, garaży, wiat - o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki. Dotyczy to także obiektów małej architektury w miejscach publicznych (29 ust. 1 pkt 28 p.b.);
- 2) może nie wymagać decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia co dotyczy m.in. wolno stojących altan o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki (art. 29 ust. 2 pkt 3 p.b.), obiektów małej architektury, z wyjątkiem obiektów małej architektury w miejscach publicznych (art. 29 ust. 2 pkt 19 p.b.),
- 3) może wymagać uzyskania pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 p.b.),

W praktyce zabezpieczenie kontenerów przed przewróceniem przez niedźwiedzia często wymaga wykonania płyty betonowej, wylania fundamentu, zastosowania kotew stalowych zalewanych betonem czy trwałego związania konstrukcji z gruntem. Tego rodzaju rozwiązania mogą zostać zakwalifikowane jako budowa obiektu budowlanego trwale związanego z gruntem, roboty budowlane wymagające zgłoszenia, a w niektórych



przypadkach - pozwolenia na budowę. Ocena zależy od skali i parametrów technicznych inwestycji. Trwałe związanie z gruntem (np. fundament betonowy) zwiększa prawdopodobieństwo uznania obiektu za wymagający formalnej procedury budowlanej.

W konsekwencji nawet instalacja „zwykłego” kontenera może stać się inwestycją budowlaną, a brak zgłoszenia lub pozwolenia może skutkować wszczęciem postępowania nadzorczego, z narażeniem inwestora na obowiązek legalizacji lub rozbiórki obiektu.

Uwzględniając powyższe rozważania, jeżeli altana śmietnikowa będzie miała charakter wolnostojący, będzie parterowa, o powierzchni zabudowy do 35 m², a liczba takich obiektów na działce nie będzie przekraczała dwóch na każde 500 m² powierzchni działki - to będzie mieściła się w zakresie art. 29 ust. 2 p.b. W takim przypadku nie jest wymagane pozwolenie na budowę ani zgłoszenie, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej. Jeżeli altana przekracza parametry ustawowe, będzie wymagała pozwolenia na budowę, a to w sytuacji, w której powierzchnia zabudowy przekracza 35 m², liczba obiektów na działce przekracza limit ustawy, a konstrukcja posiada cechy budynku (ściany, dach, trwałe fundamenty) i nie mieści się w katalogu art. 29. W praktyce dotyczy to większych, zadaszonych, zamkniętych altan realizowanych np. przy budynkach wielorodzinnych.

Największe wątpliwości powstają nie przy „samej” altanie, lecz przy sposobie posadowienia pojemników. W praktyce zabezpieczenie przed przewróceniem przez niedźwiedzia wymaga często wykonania płyty betonowej, wylania fundamentu punktowego lub liniowego bądź zastosowania kotw stalowych zalewanych betonem, co może być kwalifikowane jako trwałe związanie konstrukcji z gruntem.

W tym miejscu zasadnicze znaczenie ma pojęcie „trwałego związania z gruntem”. Trwałe związanie jest kwestią faktu - decyduje o tym konstrukcja techniczna. Przyjmuje się zatem, że połączenie musi być dokonane w sensie fizycznym, a nie tylko gospodarczym. Wnosząc *a contrario* z art. 3 pkt 5 p.b., należy uznać, że obiekty takie jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe, ze względu na brak cechy „trwałego połączenia z gruntem”, stanowią przykład obiektów budowlanych niebędących budynkami⁶⁴. Technologia wykonania obiektu - np. tradycyjna murowana, czy też modułowa - nie ma decydującego znaczenia dla kwalifikacji obiektu jako budynku.

⁶⁴ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 13, 2026, art. 3.



Natomiast co do kluczowej kwestii braku trwałego związania z gruntem zauważyć należy, że w świetle utrwalonego orzecznictwa cecha „trwałego związania z gruntem” sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przemieszczenie lub przesunięcie na inne miejsce. Dla przyjęcia trwałego związania z gruntem rozstrzygającego znaczenia nie ma to, czy obiekt budowlany posiada fundamenty, ponieważ trwale związane z gruntem są również budowle posadowione na powierzchni gruntu w sposób uniemożliwiający ich przemieszczanie. O tym, czy obiekt jest trwale związany z gruntem nie decyduje zatem metoda i sposób jego związania z gruntem, ale to, czy z uwagi na swe rozmiary, konstrukcję, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymaga trwałego związania z gruntem. Zaznaczyć również należy, że w trwałym związaniu z gruntem nie chodzi o istnienie umieszczonych w ziemi fundamentów, ale o stabilność konstrukcji, opierającej się warunkom atmosferycznym, posadowionej w sposób wykluczający łatwe przemieszczanie. W orzecznictwie przyjmuje się, że trwale związane z gruntem są również budowle posadowione na powierzchni gruntu, jednakże w sposób uniemożliwiający ich przemieszczanie np. wskutek działania sił przyrody⁶⁵. Zatem pojęcie to obejmuje nie tylko klasyczne fundamentowanie, lecz także takie osadzenie obiektu, które zapewnia stabilność konstrukcji i uniemożliwia jej przemieszczenie bez ingerencji.

W tych okolicznościach, jeżeli pojemnik nie jest kotwiony, nie posiada fundamentu i może zostać przestawiony bez naruszenia podłoża, co do zasady nie stanowi obiektu budowlanego, lecz element wyposażenia terenu. W takim przypadku brak jest obowiązku uzyskania pozwolenia lub dokonania zgłoszenia. Jeżeli z kolei płyta do której przytwierdzony będzie pojemnik ma charakter techniczny, nie zmienia istotnie zagospodarowania terenu i nie tworzy samodzielnej budowli, możliwa jest kwalifikacja jako roboty budowlane niewymagające pozwolenia, lecz podlegające zgłoszeniu (w zależności od zakresu prac).

Ryzyko kwalifikacyjne wzrasta wraz z rozmiarem i trwałością konstrukcji.

Z tego też powodu, jeżeli powstaje wyraźnie wyodrębniona konstrukcja betonowa, zmienia się charakter terenu (np. z biologicznie czynnego na utwardzony), element ma cechy budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 p.b., to obiekt może zostać uznany za budowlę lub część

⁶⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 lutego 2025 r., sygn. akt II SA/Wr 261/24.



obiektu budowlanego. W takim przypadku możliwe jest uznanie, że wymagane jest zgłoszenie,

a przy większym zakresie prac - pozwolenie na budowę.

Granica między zgłoszeniem a pozwoleniem ma charakter ocenny i zależy od skali oraz konstrukcji technicznej.

W konsekwencji nawet instalacja „zwykłego” kontenera może stać się inwestycją budowlaną, jeżeli zostanie trwale zakotwiona, osadzona na fundamencie czy połączona z konstrukcją wiaty.

Brak zgłoszenia lub pozwolenia może skutkować wszczęciem postępowania przez organ nadzoru budowlanego, obowiązkiem legalizacji (z opłatą legalizacyjną), bądź nakazem rozbiórki lub przywrócenia stanu poprzedniego.

Podsumowując:

- 1) Sama wymiana pojemnika nie wymaga formalności budowlanych.
- 2) Altana do 35 m² co do zasady nie podlega obowiązkowi uzyskania pozwolenia ani zgłoszeniu.
- 3) Wolno stojący parterowy budynek gospodarczy, garaż, wiaty do 35 m² podlega obowiązkowi zgłoszenia.
- 4) Konstrukcje przekraczające parametry ustawowe wymagają pozwolenia na budowę.
- 5) Trwale związanie z gruntem (fundament, płyta betonowa, kotwy zalewane betonem) istotnie zwiększa prawdopodobieństwo uznania inwestycji za wymagającą procedury budowlanej.
- 6) Każdorazowa kwalifikacja wymaga analizy konkretnej konstrukcji, a nie jedynie jej funkcji (ochrona przed dostępem drapieżników).

6.3.4 Braki w regulaminach gmin

Art. 4 u.c.p.g. stanowi podstawę do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach. Niemniej wiele obowiązujących regulaminów nie zawiera przepisów dotyczących trwałego kotwienia kontenerów, nie określa wymogu stosowania płyt betonowych lub fundamentów w strefach zagrożonych, czy nie różnicuje standardów w



zależności od położenia nieruchomości (np. strefa przyleśna). Stanowi to istotną lukę praktyczną, a brak precyzyjnych regulacji może prowadzić do nieskuteczności systemu.

Nie można również pominąć, że brak przepisów szczególnych dla gmin górskich należy uznać za lukę systemową - mimo że problem ma charakter strukturalny, regulacje pozostają jednolite dla wszystkich gmin.

6.4 Możliwości uzyskania finansowania ze środków państwowych, samorządowych i unijnych

Na wstępie należy zaznaczyć, że przedstawione w niniejszym rozdziale rozważania mają charakter przeglądu potencjalnych źródeł finansowania działań polegających na zabezpieczaniu infrastruktury gromadzenia odpadów przed dostępem dzikich zwierząt, w szczególności dużych drapieżników. Wskazania te stanowią katalog możliwych kierunków poszukiwania środków finansowych, a nie zamkniętą listę dostępnych instrumentów wsparcia.

System finansowania projektów środowiskowych - zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym podlega dynamicznym zmianom. Programy finansowe mają charakter okresowy, zmieniają się ich regulaminy, priorytety tematyczne oraz zakres kosztów kwalifikowanych. Z tego względu każdorazowo konieczne jest weryfikowanie aktualnych programów i naborów prowadzonych przez właściwe instytucje finansujące, w szczególności instytucje zarządzające funduszami unijnymi oraz fundusze ochrony środowiska. Z tego względu wskazane w niniejszym rozdziale przykłady należy traktować jako element ogólnej analizy prawno -instytucjonalnej, której celem jest zidentyfikowanie możliwych kierunków finansowania działań prewencyjnych ograniczających konflikty pomiędzy ludźmi a dzikimi zwierzętami.

Z uwagi na to, że problem dostępu dużych drapieżników do odpadów ma charakter systemowy i generuje zarówno ryzyka środowiskowe, jak i zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, katalog potencjalnych źródeł finansowania powinien być analizowany szeroko - nie wyłącznie przez pryzmat gospodarki odpadami, lecz również ochrony środowiska, bezpieczeństwa, adaptacji do zmian klimatu czy ochrony różnorodności biologicznej. Z uwagi na to potencjalnymi źródłami finansowania będą środki własne systemu odpadowego,



dotacje celowe z budżetu państwa, fundusze NFOŚiGW i WFOŚiGW, czy programy UE (np. LIFE, Interreg).

Ubiegając się o dofinansowanie, możliwe jest argumentowanie, że działania prewencyjne mieszczą się w zadaniach ochrony środowiska i bezpieczeństwa publicznego. Tym samym projekty polegające na zabezpieczeniu systemu gromadzenia odpadów przed dostępem dzikich zwierząt mogą być realizowane jako element szerszych projektów infrastrukturalnych lub środowiskowych, zatem w praktyce mogą stanowić część projektów obejmujących modernizację systemu gospodarowania odpadami, działania w zakresie ochrony bioróżnorodności czy adaptacji do zmian środowiskowych.

6.4.1 Dotacje celowe

Podstawowym źródłem finansowania systemu odpadowego są środki pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód gminy.

Zgodnie z treścią art. 6r ust. 2 u.c.p.g., z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

W tym kontekście kluczowe jest pytanie, czy np. zakup i montaż kontenerów niedźwiedziodpornych czy zabezpieczonych altan można uznać za element „funkcjonowania systemu”.

W tym zakresie warto odwołać się do wyjaśnień RIO w Olsztynie, w których przyjęto, że „w zależności od potrzeb, z pobranych opłat można pokrywać koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, (...) oraz koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich



składowania i magazynowania. Natomiast środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje także na pokrycie kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów”⁶⁶. Rozstrzygając te kwestie, należy również odwołać się wyroku WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2019 r., z którego wynika bezpośrednio, że rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki tak, aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy⁶⁷.

Jak wynika z powyższego, wykładnia celowościowa przywołanego przepisu oraz stanowisko RIO w Olsztynie potwierdzają, iż gmina może finansować działania zmierzające do wyeliminowania konfliktu z dużymi drapieżnikami na gruncie gospodarki odpadami ze środków pochodzących z opłat. Warunkiem pozostaje zachowanie zasady samofinansowania systemu (brak trwałego deficytu).

6.4.2 Fundusze środowiskowe

Choć w Polsce brak jest obecnie dedykowanego programu finansowania „infrastruktury antydrapieżnikowej”, funkcjonują programy wsparcia modernizacji systemu gospodarki odpadami, które mogą obejmować także elementy infrastruktury służącej gromadzeniu odpadów. Przykładem takiego programu są dotacje realizowane przez NFOŚiGW, które wspierają rozwój infrastruktury PSZOK oraz modernizację systemów zbiórki odpadów. W ramach jednego z takich programów przeznaczono ponad 115 mln zł na rozwój punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w wielu miastach. Zakres takich projektów obejmuje m.in. budowę i modernizację PSZOK, czy zakup infrastruktury do selektywnej zbiórki odpadów, rozwój systemów logistycznych odbioru odpadów. Nowe

⁶⁶ *Na co można przeznaczyć pieniądze za gospodarowanie odpadami? Są wyjaśnienia RIO*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/na-co-mozna-przeznaczc-pieniadze-za-gospodarowanie-odpadami-sa-wyjasnienia-rio,548061.html?mp=promo>, dostęp online z 5 marca 2026 r.

⁶⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I SA/OI 334/19.



inwestycje obejmują także działania edukacyjne działania promujące gospodarkę o obiegu zamkniętym⁶⁸. To pokazuje, że w praktyce możliwe jest uzyskanie wsparcia finansowego w formie dotacji, pożyczek preferencyjnych czy programów pilotażowych z FOŚiGW.

Działania takie jak zakup pojemników o podwyższonej odporności, budowa trwałych stanowisk gromadzenia odpadów, instalacja ogrodzeń elektrycznych wokół PSZOK, czy monitoring wizyjny punktów odbioru odpadów mogą zostać zakwalifikowane jako przedsięwzięcia z zakresu ochrony przyrody (ograniczanie konfliktów człowiek - gatunek chroniony). Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma konstrukcja wniosku i właściwe przypisanie celu środowiskowego.

6.4.3 Środki na bezpieczeństwo publiczne

Działania ograniczające konflikty pomiędzy ludźmi a dużymi drapieżnikami mogą być kwalifikowane, jak już wskazano wcześniej, jako element szerszej rozumianej polityki bezpieczeństwa publicznego oraz zarządzania ryzykiem środowiskowym. Tym samym, na obszarach w których dochodzi do powtarzalnych incydentów z udziałem dużych drapieżników, infrastruktura ograniczająca dostęp zwierząt do odpadów komunalnych może zostać potraktowana jako element działań prewencyjnych w ramach zarządzania ryzykiem. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 26 ust. 1, 3 - 5 u.z.k.:

- 1) Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw.
- 3) Na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, o których mowa w ust. 2, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań.
- 4) W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

⁶⁸ Dotacje dla PSZOK – 115 mln zł na inwestycje, https://www.munipro.pl/dotacje-dla-pszok-115-mln-zl-na-inwestycje/?utm_source=chatgpt.com, dostęp online z 5 marca 2026 r.



- 5) Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

W konsekwencji możliwe jest finansowanie działań celowych zarządzania kryzysowego w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego, rezerw celowych i dotacji celowych. Pamiętać jednakże należy, iż z uwagi na nieprzewidywalność zdarzeń z zakresu zarządzania kryzysowego i możliwość wystąpienia takich zdarzeń, czy sytuacji nadzwyczajnych w okresie całego roku budżetowego, rezerwa ta powinna być przez jednostkę samorządu terytorialnego rozdysponowywana i wydatkowana wyłącznie na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i utrzymywana w planie wydatków budżetu do końca roku budżetowego, w celu umożliwienia jednostce samorządu terytorialnego natychmiastowej reakcji w sytuacji wystąpienia sytuacji zdefiniowanych w art. 2 u.z.k.⁶⁹ Celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezrealizowania w roku budżetowym sytuacji kryzysowej rezerwa nie może zostać rozwiązana, jak również ze środków tej rezerwy nie można dokonywać wydatków nieobjętych systemem zarządzania kryzysowego⁷⁰. Z tego powodu koniecznym jest ścisłe przestrzeganie celów wydatkowanych środków w tym zakresie.

6.4.4 Programy transgraniczne i LIFE

Rozpatrując potencjalne źródła finansowania działań polegających na zabezpieczeniu systemu gromadzenia odpadów przed dostępem dzikich zwierząt, nie można pominąć możliwości wykorzystania programów międzynarodowych oraz transgranicznych. Problematyka konfliktów pomiędzy ludźmi a dużymi drapieżnikami ma bowiem charakter ponadregionalny i transgraniczny, a zjawisko to występuje równoległe w wielu państwach. Z tego względu działania zmierzające do ograniczenia konfliktów człowiek - duże drapieżniki są często realizowane w ramach projektów międzynarodowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej⁷¹.

⁶⁹ Uchwała RIO w Zielonej Górze z dnia 10 lutego 2016 r., 58/2016.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1805/13.

⁷¹ Por. Large Carnivore Initiative for Europe , *Best practices for management of large carnivores in*



Przykładem takiej inicjatywy jest projekt LECA finansowany w ramach projektu Interreg, a koncentrujący się na opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań umożliwiających bezpieczną koegzystencję ludzi i dużych drapieżników. W jego ramach prowadzone są działania obejmujące w szczególności analizę miejsc powstawania konfliktów pomiędzy ludźmi a drapieżnikami, opracowywanie rozwiązań infrastrukturalnych i organizacyjnych ograniczających takie konflikty, a także współpracę z samorządami lokalnymi w zakresie wdrażania działań prewencyjnych⁷². Pozostając przy programach Interreg, umożliwiają one również powstanie i finansowanie innych projektów transgranicznych w regionach przygranicznych Unii Europejskiej. Programy te wspierają w szczególności działania podejmowane wspólnie przez instytucje z różnych państw, w tym projekty dotyczące szeroko pojętej ochrony środowiska⁷³.

W praktyce projektowej działania polegające na zabezpieczeniu odpadów są często kwalifikowane jako środki ograniczające dostęp zwierząt do antropogenicznych źródeł pokarmu, co stanowi jedno z podstawowych narzędzi zarządzania konfliktem człowiek - duże drapieżniki w Europie.

Istotnym instrumentem finansowania działań środowiskowych na poziomie Unii Europejskiej jest również Program LIFE, który stanowi jeden z mechanizmów wspierania projektów związanych z ochroną środowiska oraz różnorodności biologicznej. Program ten umożliwia finansowanie projektów obejmujących działania na rzecz ochrony gatunków chronionych, ograniczanie konfliktów pomiędzy działalnością człowieka a dziką przyrodą oraz wdrażanie rozwiązań infrastrukturalnych ograniczających presję antropogeniczną na środowisko⁷⁴.

W praktyce projektowej działania związane z wdrożeniem systemów gospodarki odpadami w celu minimalizowania konfliktów z dużymi drapieżnikami tego są często ujmowane jako komponent infrastrukturalny projektów ochrony gatunków.

Europe with respect to lethal and non-lethal management Measures. Final Version: October 2025, s. 8 i 19, https://lci epub.nina.no/pdf/638988270443797804_Best%20practice%20Integrated%20v_Oct_2025.pdf, dostęp online z 5 marca 2026 r.

⁷² LECA project - Supporting the coexistence and conservation of Carpathian Large Carnivores, http://www.carpathianconvention.org/projects_leca/, dostęp online z 5 marca 2026 r.

⁷³ What is Interreg, <https://interreg.eu/about/what-is-interreg/>, dostęp online z 5 marca 2026 r.

⁷⁴ LIFE Programme, EU's funding instrument for the environment and climate action, https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en, dostęp online z 5 marca 2026 r.



W projektach finansowanych ze środków LIFE czy Interreg infrastruktura ograniczająca dostęp do odpadów - w tym kontenery niedźwiedzioodporne - traktowana może być jako element zarządzania siedliskiem oraz narzędzie ograniczania presji antropogenicznej na populacje dużych drapieżników.

W kontekście prawnym działania te mogą być uzasadniane realizacją celów ochrony środowiska oraz ochrony różnorodności biologicznej, które znajdują swoje umocowanie także w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w art. 5, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, oraz art. 74 który nakazuje władz publicznej prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, nakłada na władze obowiązek ochrony środowiska i wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

7 Dobre praktyki

Wdrażanie działań ograniczających dostęp dużych drapieżników do odpadów komunalnych wymaga połączenia rozwiązań technicznych, organizacyjnych oraz działań edukacyjnych. Doświadczenia zarówno krajowe, jak i zagraniczne wskazują, że skuteczne ograniczanie konfliktów człowiek - dzikie zwierzęta nie polega na pojedynczym środku zaradczym, lecz na systemowym podejściu obejmującym zarządzanie odpadami, edukacji mieszkańców oraz współpracy instytucjonalnej. W niniejszym rozdziale przedstawiono przykłady dobrych praktyk stosowanych w różnych krajach oraz rozwiązania możliwe do wdrażania na poziomie gmin.

7.1 Przykłady skutecznych rozwiązań technicznych

Do najczęściej stosowanych rozwiązań technicznych cechujących się wysoką skutecznością należą w szczególności:



- 1) Niedźwiedzioodporne pojemniki na odpady, wyposażone w system zamknięć uniemożliwiających ich otwarcie przez zwierzęta⁷⁵, czy też wzmocnione altany śmietnikowe, zabezpieczone przed przewróceniem⁷⁶. Systemy te są stosowane powszechnie na świecie, m.in. w Kanadzie czy USA.
- 2) Szeroko stosowane w miejscach występowania niedźwiedzi ogrodzenia elektryczne zabezpieczające miejsca gromadzenia odpadów, kompostowniki lub bioodpady⁷⁷.

Dodatkowo zaleca się ogradzanie i monitorowanie punktów PSZOK oraz monitoring wizyjny w miejscach szczególnie narażonych na incydenty.

Rozwiązania tego typu stosowane są powszechnie w regionach górskich oraz obszarach występowania dużych drapieżników, a ich skuteczność wzrasta w przypadku połączenia infrastruktury technicznej z działaniami organizacyjnymi i edukacyjnymi.

7.2 Dobre praktyki organizacyjne i prawne

Uzupełnieniem rozwiązań infrastrukturalnych są działania organizacyjne związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami. Do dobrych praktyk w tym zakresie, co było już sygnalizowane na różnych etapach rozważań zawartych w niniejszej publikacji, należą w szczególności:

- 1) sezonowe zwiększanie częstotliwości odbioru odpadów, w szczególności bioodpadów, w okresach zwiększonej aktywności zwierząt, dostosowanie harmonogramu odbioru odpadów od obecności turystów w szczególności z terenu domków letniskowych, odwiedzanych częściej w weekendy.
- 2) ograniczanie czasu magazynowania odpadów organicznych w przestrzeni publicznej,

⁷⁵ Bear Resistant Products, <https://igbconline.org/programs/bear-resistant-products/>, dostęp online z 5 marca 2026 r.

⁷⁶ <https://www.ncwildlife.gov/bear-resistant-trash-canspdf/open>, dostęp online z 5 marca 2026 r.

⁷⁷ Electric Fences Keep Bears Out, <https://bearwise.org/keep-bears-out/electric-fencing/>, dostęp online z 5 marca 2026 r.



- 3) kampanie informacyjne dla mieszkańców i turystów, dotyczące prawidłowego gospodarowania odpadami w obszarach występowania dzikich zwierząt,
- 4) współpraca z policją, strażą gminną oraz służbami ochrony przyrody w zakresie reagowania na incydenty z udziałem zwierząt,
- 5) wprowadzanie lokalnych wytycznych lub regulaminów dotyczących zabezpieczania odpadów na obszarach szczególnie narażonych na konflikty.

Doświadczenia wielu regionów wskazują, że działania organizacyjne są kluczowe dla utrzymania skuteczności infrastruktury technicznej, ponieważ ograniczają powstawanie tzw. bodźców pokarmowych przyciągających zwierzęta do terenów zabudowanych.

7.3 Współpraca gmin z NGO, administracją, środowiskami naukowymi

Jak wskazano wcześniej, istnieją podstawy prawne do nawiązywania przez gminy współpracy z różnymi podmiotami, również w zakresie przeciwdziałania konfliktom z dużymi drapieżnikami. Skuteczne zarządzanie konfliktami człowiek - drapieżnik wymaga bowiem współpracy wielu podmiotów, w tym samorządów lokalnych, administracji rządowej, organizacji pozarządowych oraz instytucji naukowych. Współpraca taka może obejmować w szczególności monitoring skuteczności stosowanych zabezpieczeń, opracowywanie standardów technicznych infrastruktury odpadowej w obszarach występowania dużych drapieżników, prowadzenie badań nad zachowaniami zwierząt i przyczynami ich pojawiania się w pobliżu zabudowy, wspólne projekty edukacyjne oraz działania informacyjne skierowane do mieszkańców, wdrażanie projektów pilotażowych finansowanych ze środków krajowych lub unijnych.

W wielu krajach współpraca taka przynosi wymierne efekty prowadzące nawet do wyeliminowania incydentów z udziałem drapieżników.

Tytułem przykładu można odwołać się np. do Czech, gdzie co prawda niedźwiedź brunatny nie tworzy stałej populacji jak w Polsce czy na Słowacji, ale pojawia się okresowo w Beskidach Morawsko-Śląskich. Mimo niewielkiej skali zjawiska podejście czeskie opiera się na prewencji poprzez eliminowanie bodźców pokarmowych, w tym odpadów. Przyjmuje się, że środki prewencyjne obejmują właściwe zarządzanie odpadami oraz skuteczną ochronę



zwierząt gospodarskich⁷⁸. To bardzo istotne, bowiem nawet przy sporadycznym występowaniu niedźwiedzia podkreśla się, że gospodarka odpadami jest elementem prewencji konfliktów. Czesi w swoim podejściu pokazują model prewencji wyprzedzającej, a nie reakcyjnej.

Odnosząc się natomiast bezpośrednio przykładowi ścisłej współpracy podmiotów, warto odwołać się do przykładu Hiszpanii, gdzie stosuje się systemowe zabezpieczanie odpadów w regionach występowania niedźwiedzia. Wdrożony tu został projekt LIFE Human Bear Coex realizowany w zachodnich Górach Kantabryjskich. Koordynatorem jest Fundación Oso Pardo, a partnerami - gminy oraz władze regionalne Asturii i Kastylii i León. Projekt obejmuje trzy filary:

- 1) Prewencja - oddzielenie niedźwiedzia od wiosek - działania prowadzą lokalne zespoły zatrudniane przez gminy, w ramach tego etapu prowadzi się oczyszczenie ścieżek i terenów przy wioskach, usuwanie nielegalnych wysypisk i „wabików pokarmowych”, nasadzenia rodzimych drzew owocowych w gajach z dala od osad - aby zapewnić niedźwiedziom naturalne źródło pokarmu poza wsiami.
- 2) Zarządzanie konfliktami - w ramach tego etapu wprowadzono rozwiązania techniczne, tj. kontenery niedźwiedzioodporne, zabudowane konstrukcje osłaniające pojemniki, zastosowano ogrodzenia (elektryczne, solarne, metalowe) chroniące kurniki, wybiegi, drzewa owocowe, wprowadzono systemy odstraszenia (światło, dźwięk, ultradźwięki) oraz monitoring osobników habitujących się do wiosek (obroże telemetryczne).
- 3) Edukacja i dialog społeczny - w ramach projektu prowadzone są spotkania i prelekcje, kampania dobrych praktyk w gospodarowaniu odpadami i edukacja uczniów w szkołach wiejskich. Powołano również komitet doradczy z udziałem administracji i ekspertów.

Model kantabryjski pokazuje, że skuteczne ograniczanie konfliktów z niedźwiedziami oparte jest na systemowym zarządzaniu źródłami pokarmu, przestrzenią wokół wsi oraz zachowaniami ludzi - co może być realizowane wyłącznie przy aktywnym udziale gmin⁷⁹.

⁷⁸ Carnivores.cz, Brown bear – <https://www.carnivores.cz/brown-bear/>, dostęp online z 12 lutego 2026 r.

⁷⁹ https://fundacionosopardo.org/the-municipalities-in-the-most-critical-brown-bear-areas-in-spain-will-lead-a-life-project-to-promote-coexistence-together-with-the-brown-bear-foundation-and-the-regional-governments-of-asturias-and/?utm_source=chatgpt.com, dostęp online z 12 lutego 2026 r.



Warto też odnieść się do przykładu włoskiego. W 2015 roku Pettorano sul Gizio stało się pierwszą we Włoszech społecznością „zaprzyjawnioną z niedźwiedziami”. Wokół ponad 100 posesji postawiono ogrodzenia elektryczne aby chronić pszczoły, kury i inne zwierzęta gospodarskie, zainstalowano bramy i pojemniki na niedźwiedzie, a w Pettorano sul Gizio i sąsiednim miasteczku Rocca Pia rozdano podręczniki dotyczące tego, jak najlepiej żyć w towarzystwie niedźwiedzi. Do mieszkańców apeluje się, aby nie zostawiali jedzenia na zewnątrz; dojrzałe owoce są zbierane z ziemi w sadach, a resztki jedzenia przechowywane są w pomieszczeniach do czasu ich wywiezienia. Działania zostały podjęte przez zespół Rewilding Apennines i lokalną organizację pozarządową Salviamo l'Orso⁸⁰. Skutkiem podjętych działań jest to, że do 2017 r. nastąpiło zmniejszenie szkód spowodowanych przez niedźwiedzie o ok. 99 %, a od 2020 r. nie notuje się żadnych incydentów⁸¹.

Powyższe pokazuje, że działania techniczne, zabezpieczanie odpadów i realna edukacja powoduje faktyczny spadek konfliktów między dużymi drapieżnikami a ludźmi. Przywołany przykład ujawnia też, jak wielka jest potrzeba i jakie wymierne znaczenie ma koordynacja działań na poziomie lokalnym, tj. między mieszkańcami i samorządem lokalnym, a także NGO.

7.4 Efekty wdrożonych działań

Analiza doświadczeń krajowych i zagranicznych wskazuje, że wdrażanie kompleksowych działań prewencyjnych może prowadzić do wymiernych efektów, takich jak:

- 1) zmniejszenie liczby incydentów z udziałem dzikich zwierząt w pobliżu zabudowy,
- 2) poprawa bezpieczeństwa mieszkańców,
- 3) ograniczenie kosztów interwencji służb oraz działań związanych z odłowem lub odstraszeniem zwierząt,

⁸⁰ https://www.theguardian.com/environment/2025/apr/07/italy-bears-conservation-pettorano-sul-gizio-apennines-town-aoe?utm_source=chatgpt.com, dostęp online z 12 lutego 2026 r.

⁸¹ https://rewildingeuropa.com/news/electric-fences-promote-peaceful-human-bear-coexistence-in-the-central-apennines/?utm_source=chatgpt.com, dostęp online z 12 lutego 2026 r.



- 4) ograniczenie szkód w gospodarstwach domowych i rolnych,
- 5) zmniejszenie presji antropogenicznej na populacje dzikich zwierząt.

Dodatkowo działania prewencyjne są zazwyczaj znacznie tańsze niż reagowanie na tzw. osobniki problemowe, które przyzwyczyły się do korzystania z odpadów jako źródła pokarmu.

8 Rekomendacje dla gmin

Analiza obowiązujących przepisów prawa, doświadczeń zagranicznych oraz przykładów dobrych praktyk wskazuje, że ograniczanie konfliktów między ludźmi a dużymi drapieżnikami może być w istotnym stopniu realizowane na poziomie lokalnym poprzez odpowiednią organizację systemu gospodarowania odpadami. Jak pokazują doświadczenia innych państw europejskich, dostęp zwierząt do odpadów stanowi jeden z głównych czynników prowadzących do habituacji drapieżników do obecności człowieka, a w konsekwencji do wzrostu liczby incydentów konfliktowych.

W świetle powyższego, działania podejmowane przez gminy mogą mieć istotne znaczenie prewencyjne. Rekomendacje można podzielić na trzy poziomy:

- 1) działania możliwe do wdrożenia w ramach obecnych kompetencji gminy,
- 2) działania wymagające zmian w aktach prawa miejscowego,
- 3) postulaty o charakterze systemowym, wymagające zmian ustawowych.

8.1 Działania możliwe do wprowadzenia od razu

Do tej kategorii należą działania organizacyjne i informacyjne, które mieszczą się w obecnych kompetencjach gminy i nie wymagają zmian ustawowych, a jedynie decyzji organizacyjnych lub ewentualnych modyfikacji umów z podmiotami odbierającymi odpady.

W gminach położonych na obszarach występowania dużych drapieżników rekomenduje się:



- 1) sezonowe zwiększenie częstotliwości odbioru bioodpadów, zwłaszcza w okresie letnim i jesiennym
- 2) dostosowanie harmonogramu odbioru odpadów do lokalnych warunków - np. z osiedli domków letniskowych jak najszybciej po weekendzie, żeby ograniczyć do minimum czas odbioru składowanych odpadów.
- 3) skrócenie czasu zalegania odpadów organicznych w pojemnikach,
- 4) wprowadzenie możliwości odbioru interwencyjnego w przypadku przepełnienia pojemników.

Bioodpady stanowią szczególnie silny bodziec zapachowy przyciągający zwierzęta. Ograniczenie czasu ich zalegania w przestrzeni publicznej może istotnie zmniejszyć ryzyko przyzwyczajania się niedźwiedzi do korzystania z infrastruktury odpadowej. Działanie to znajduje uzasadnienie w obowiązku zapewnienia przez gminę utrzymania czystości i porządku oraz ochrony zdrowia mieszkańców, wynikającym z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ramach obowiązujących regulaminów utrzymania czystości i porządku możliwe jest w szczególności:

- 1) doprecyzowanie wymogu szczelności pojemników na odpady,
- 2) wprowadzenie obowiązku stosowania pojemników z zamykaną pokrywą,
- 3) zobowiązanie właścicieli nieruchomości do utrzymywania pojemników w stanie uniemożliwiającym łatwe otwarcie przez zwierzęta,
- 4) wprowadzenie zakazu pozostawiania worków z bioodpadami poza zamkniętymi pojemnikami.

Rozwiązanie to nie wymaga zmian ustawowych - wystarczające jest odpowiednie ukształtowanie postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie.

Działania edukacyjne stanowią jeden z kluczowych elementów ograniczania konfliktów z dużymi drapieżnikami. Brak świadomości mieszkańców i turystów często prowadzi do powstawania dodatkowych źródeł pokarmu dla zwierząt. W tym zakresie rekomendowane działania obejmują:

- 1) prowadzenie kampanii informacyjnych dotyczących prawidłowego zabezpieczania odpadów,



- 2) współpracę z gestorami obiektów noclegowych w zakresie przekazywania informacji turystom,
- 3) udostępnianie materiałów edukacyjnych w punktach informacji turystycznej,
- 4) współpracę z jednostkami zarządzającymi obszarami przyrodniczymi, takimi jak Lasy Państwowe czy parki narodowe.

Działania informacyjne są stosunkowo niskokosztowe, a jednocześnie mogą przynieść szybkie efekty w postaci ograniczenia zachowań sprzyjających habituacji zwierząt.

8.2 Działania wymagające uchwał lub zmian regulaminów

Druga grupa rekomendacji dotyczy działań wymagających formalnej ingerencji w akty prawa miejscowego, w szczególności w regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie lub w lokalne programy ochrony środowiska.

Rada gminy może rozważyć:

- 1) określenie minimalnych parametrów technicznych pojemników na odpady,
- 2) wprowadzenie wymogu stosowania pojemników o zwiększonej odporności mechanicznej,
- 3) wprowadzenie obowiązku stosowania konstrukcji kotwionych do podłoża w strefach szczególnego ryzyka,
- 4) określenie standardów technicznych dla altan śmietnikowych.

Warunkiem dopuszczalności takich regulacji jest powiązanie ich z celem ustawy, jakim jest zapewnienie utrzymania czystości i porządku oraz ochrona zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców.

W regulaminach gminnych możliwe jest również wprowadzenie zróżnicowanych zasad gospodarowania odpadami w zależności od lokalnych uwarunkowań przyrodniczych. W szczególności możliwe jest:

- 1) wyodrębnienie tzw. stref zwiększonego ryzyka (np. obszary w zasięgu występowania niedźwiedzi),



- 2) wprowadzenie szczególnych zasad zabezpieczania pojemników na tych obszarach,
- 3) wprowadzenie ograniczeń dotyczących kompostowania odpadów.

Takie zróżnicowanie powinno opierać się na obiektywnych przesłankach, np. danych przyrodniczych lub analizach incydentów z udziałem zwierząt.

Gminy mogą również rozważyć przyjęcie lokalnych programów wsparcia obejmujących m.in.:

- 1) dofinansowanie zakupu pojemników niedźwiedzioodpornych,
- 2) współfinansowanie budowy zamykanych altan śmietnikowych,
- 3) dotacje dla wspólnot mieszkaniowych, gospodarstw agroturystycznych lub przedsiębiorców.

Programy tego rodzaju mogą być realizowane w ramach zadań własnych gminy z zakresu ochrony środowiska i bezpieczeństwa publicznego.

8.3 Działania wymagające zmian ustawowych (postulaty systemowe)

Analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje również na potrzebę rozważenia rozwiązań o charakterze systemowym.

Rozważenia z pewnością wymaga nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez m.in. wprowadzenie wyraźnego upoważnienia dla gmin do określania podwyższonych standardów technicznych pojemników na obszarach występowania dużych drapieżników, jak też umożliwienie różnicowania wymogów w zależności od uwarunkowań przyrodniczych. Takie rozwiązanie mogłoby ograniczyć ryzyko uchylania uchwał przez organy nadzoru.

Istotnym elementem skutecznej prewencji konfliktów jest niewątpliwie zapewnienie stabilnych źródeł finansowania działań infrastrukturalnych. W tym zakresie rekomendowanym byłoby utworzenie dedykowanego programu wsparcia dla gmin górskich i przygranicznych, wdrożenie mechanizmu dotacji celowych na zabezpieczenia infrastruktury odpadowej oraz możliwości finansowania takich działań ze środków przeznaczonych na ochronę przyrody.



Z uwagi na to, że duże drapieżniki, jak np. niedźwiedź brunatny czy wilk jest gatunkiem chronionym, działania ograniczające konflikty mogą być traktowane jako element realizacji polityki państwa w zakresie ochrony gatunkowej.

Obecnie brak jest przepisów wprost wskazujących, że zabezpieczanie infrastruktury odpadowej przed dostępem dużych drapieżników stanowi element systemu bezpieczeństwa lokalnego. W związku z tym postulować można wprowadzenie regulacji uwzględniającej zagrożenia przyrodnicze w systemie gospodarowania odpadami oraz doprecyzowanie możliwości korzystania z instrumentów zarządzania kryzysowego w sytuacji powtarzających się incydentów z udziałem dużych drapieżników.

Analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje, że już obecnie gminy dysponują instrumentami umożliwiającymi podejmowanie działań prewencyjnych poprzez właściwą organizację systemu gospodarowania odpadami. Jednocześnie pełna skuteczność takich działań wymaga wzmocnienia podstaw prawnych i finansowych na poziomie krajowym.

9 Podsumowanie i wnioski końcowe

Z uwagi na postępującą urbanizację i presję na naturalne siedliska dzikich zwierząt, pojawianie się zwierząt na terenach zamieszkałych przez ludzi, wydaje się nieuniknione. Niedźwiedź brunatny jest gatunkiem ściśle chronionym. Obowiązujące przepisy w zakresie ochrony zwierząt oraz przyrody, chociaż dopuszczają zabijanie zwierząt objętych ochroną, akcentują konieczność poszukiwania humanitarnych sposobów radzenia sobie z konfliktami na linii człowiek- zwierzę, które nie polegają na ich zabijaniu. Eliminacja zwierząt objętych ochroną gatunkową w świetle obowiązujących przepisów powinna być zawsze ostatecznością. Jednocześnie istnieją narzędzia prawne umożliwiające przeciwdziałanie sytuacjom konfliktowym poprzez odpowiednie zabezpieczanie odpadów. W szczególności takie narzędzia istnieją na poziomie gminnym. Gmina jest jednostką zobowiązaną ustawowo do prawidłowej organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Gospodarka odpadami musi być prowadzona w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Działania zmierzające do zapobiegania konfliktom z dużymi drapieżnikami bez wątplenia realizują ten nakaz. W obecnym stanie prawnym gminy mogą podjąć działania takie jak np.:



- a) nawiązanie współpracy ze organizacjami pozarządowymi i specjalistami od dzikich zwierząt,
- b) prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych,
- c) zmiana organizacji odbioru, częstotliwości wywozu, standardu sanitarnego czy wprowadzenie rozwiązań dotyczących miejsc gromadzenia odpadów.

Gminy mają możliwość uregulowania kwestii związanych z prawidłową gospodarką odpadami, uwzględniającą obecność dużych drapieżników, przede wszystkim w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Gminy posiadają więc instrumenty prawne do kształtowania systemu gospodarki odpadami w sposób minimalizujący konflikty z dużymi drapieżnikami, ale brakuje jednoznacznych wytycznych na poziomie ustawowym w jaki sposób ten system mógłby być zorganizowany. Z tego względu należy zarekomendować gminom współpracę z organizacjami pozarządowymi, które posiadają stosowną wiedzę, a także śledzenie rozwiązań, które sprawdziły się w innych krajach jak np. w Czechach, Hiszpanii, Kanadzie czy USA. Na poziomie ogólnokrajowym zalecana jest nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz systemowe zabezpieczenie finansowania działań zapobiegających konfliktom z dużymi drapieżnikami. Niemniej jednak już w obecnym stanie prawnym na poziomie gmin możliwe jest wprowadzenie zmian „od razu”, wymagających jedynie decyzji organizacyjnych w zakresie odbierania odpadów lub ewentualnie modyfikacji umów z podmiotami odbierającymi odpady.

radca prawny Anna Sobieraj

radca prawny Anna Janicka

Bibliografia

Literatura

1. Raport Fundacji Dziedzictwa Przyrodniczego „Niedźwiedź 2030”.



2. J. Sommer (red.), *Prawne formy ochrony przyrody*, Warszawa 1990.
3. K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
4. E. Kruk (red.) *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2024.
5. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2024.
6. Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część I. Komentarz do art. 117-211a, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
7. Stowarzyszenie Prawnicy na Rzecz Zwierząt, Humane World for Animals, *Postępowanie z dzikimi zwierzętami Informator dla Policji*.
8. Fundacja WWF Polska, *Przeciwdziałanie powstawaniu szkód powodowanych przez duże drapieżniki*, Warszawa 2021.
9. M. Darnos, *Śmietnik - problem, którego nie da się po prostu wyrzucić*, Nieruchomości 2022, nr 8.
10. Górski M. i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, 2019.
11. Jaworski J., Prusaczyk A., Wołanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 9, 2025.
12. Kiepas-Kokot A., *Utrzymanie porządku i czystości w gminie. Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Komentarz*, wyd. 1, Legalis 2018.
13. Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 14, 2026.
14. Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 13, 2026.
15. NIK Delegatura w Bydgoszczy, *Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast*, Informacja o wynikach kontroli, LBY.430.004.2019, Nr ewid. 173/2019/P/19/066/LBY.
16. NIK Delegatura w Krakowie, *Wystąpienie pokontrolne - Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w latach 2015 -2017*, LKR.410.016.02.2017 P/17/039.
17. Pismo z dnia 26 marca 2013 r. Ministerstwo Środowiska DP-024-10/6037/12/WB *Sposoby postępowania ze zwierzętami łownymi w szczególnych przypadkach*.
18. Wyszomirski Ł., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 1, Legalis 2025.

Orzecznictwo

1. Decyzja Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 2025 r., DZP-WG.6401.98.2025.AS.



2. Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93
3. Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2035/19.
4. Wyrok NSA z dnia 8 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7041/21.
5. Wyrok NSA z dnia 23 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 7731/21.
6. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 25 sierpnia 2016 r., NK-I.4131.283.2016.TDom.
7. Uchwała RIO w Zielonej Górze z dnia 10 lutego 2016 r., 58/2016.
8. Wyrok KIO z dnia 29 marca 2013 r., sygn. akt KIO 559/13.
9. Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 914/07.
10. Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II OW 147/14.
11. Wyrok NSA z dnia z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1805/13.
12. Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 516/16, niepubl.
13. Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 117/17.
14. Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 1484/16.
15. Wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 875/21.
16. Wyrok NSA z dnia 28 marca 2023 r., sygn. akt III OSK 7165/21.
17. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2023 r., sygn. akt III OSK 1013/22.
18. Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt II GSK 946/20.
19. Wyrok NSA z dnia 29 maja 2024 r., sygn. akt III OSK 3364/23.
20. Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2025 r., sygn. akt I GSK 1499/24.
21. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Gd 1883/15.
22. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1333/19.
23. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 209/20.
24. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 241/23.
25. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 384/10.
26. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2016 r. , sygn. akt I SA/Lu 735/15.
27. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I SA/OI 334/19.



28. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 164/20.
29. Wyrok WSA w Poznaniu z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po 804/17.
30. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 340/10.
31. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 lutego 2025 r., sygn. akt II SA/Wr 261/24.

Wykaz stron internetowych

1. <https://oko.press/slowacja-oskarzona-o-zabijanie-setek-niedzwiedzi-wbrew-prawu>
2. <https://wiadomosci.gazeta.pl/swiat/7,198075,32603315,atak-niedzwiedzia-na-slowacji-zostal-zabity-w-samoobronie.html>
3. <https://www.bbc.com/polska/articles/c74n224qnyzo>
4. <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C112062%2Czoopsycholog-niedzwiedz-nie-traktuje-czlowieka-jak-ofiary-agresja-czesto>
5. <https://www.gov.pl/web/gdos/co-3-dni-niedzwiedzie-zagrazaja-mieszkancom-gminy-cisna>
6. <https://bearwise.org/keep-bears-out/electric-fencing/>.
7. https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en.
8. https://fundacionosopardo.org/the-municipalities-in-the-most-critical-brown-bear-areas-in-spain-will-lead-a-life-project-to-promote-coexistence-together-with-the-brown-bear-foundation-and-the-regional-governments-of-asturias-and/?utm_source=chatgpt.com.
9. <https://gov.legalis.pl/rada-gminy-nie-moze-w-dowolny-sposob-modyfikowac-ustawowej-czestotliwosci-odbierania-odpadow-zmieszanych-i-biodopadow/>.
10. <https://igbconline.org/programs/bear-resistant-products/>.
11. <https://interreg.eu/about/what-is-interreg/>.
12. https://lci epub.nina.no/pdf/638988270443797804_Best%20practice%20Integrated%20v_Oct_2025.pdf.
13. https://rewildingeuropa.com/news/electric-fences-promote-peaceful-human-bear-coexistence-in-the-central-apennines/?utm_source=chatgpt.com.
14. <https://www.carnivores.cz/brown-bear/>.
15. http://www.carpathianconvention.org/projects_leca/.



16. https://www.munipro.pl/dotacje-dla-pszok-115-mln-zl-na-inwestycje/?utm_source=chatgpt.com.
17. <https://www.ncwildlife.gov/bear-resistant-trash-canspdf/open>.
18. <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/na-co-mozna-przeznaczyc-pieniadze-za-gospodarowanie-odpadami-sa-wyjasnienia-rio,548061.html?mp=promo>.
19. https://www.theguardian.com/environment/2025/apr/07/italy-bears-conservation-pettorano-sul-gizio-apennines-town-aoe?utm_source=chatgpt.com.
20. <https://wbieszczady.pl/aktualnosci/zamykajac-droge-do-smieci-jeden-ze-sposobow-na-zapobieganie-niechcianym-sytuacjom-w-bieszczadach/H4hfQ9PjQpiWBkTyHpsR>.