

UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lipca 2023 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski


prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-792-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Wprowadzenie

1. Wstęp

Obowiązująca od 1.01.1997 r. ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst pierwotny Dz.U. Nr 132, poz. 622) była już kilkadziesiąt razy nowelizowana, doczekała się jedenastu tekstów jednolitych, ostatni opublikowano w Dz.U. z 2022 r. poz. 2519.

W zaistniałej sytuacji ostatnie, piąte wydanie komentarza do ustawy, autorstwa Wojciecha Radeckiego, które ukazało się w 2016 r., zdezaktualizowało się w szczególnie istotnych fragmentach. Ponieważ począwszy od 2020 r. komentarze do ustaw z zakresu ochrony środowiska opracowujemy już w duecie: Daria Danecka i Wojciech Radecki, zdecydowaliśmy się zaproponować Wydawnictwu Wolters Kluwer wspólne przygotowanie nowego komentarza do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, traktowanego nie jako wydanie kolejne, lecz jako całkiem nowa publikacja, ze względu nie tylko na zespół autorski, lecz także na nieco inną metodę, zwracającą większą uwagę na dorobek orzecznictwa, zwłaszcza sądów administracyjnych. Po zaakceptowaniu propozycji przystąpiliśmy do pracy. Zdecydowaliśmy się na utrzymanie tradycyjnego układu komentarza w podziale na dwie części:

- 1) część I – wprowadzającą, której zadaniem jest prześledzenie ewolucji przepisów o czystości i porządku oraz usytuowanie ustawy z 13.09.1996 r. w polskim systemie prawnym,

- 2) część II – zawierającą komentarz do obowiązujących w dzisiejszym kształcie przepisów ustawy o czystości i porządku.

Kończymy wykazem literatury oraz orzeczeń i indeksem rzeczowym.

2. Rozwój przepisów o utrzymaniu czystości i porządku

1. Jak wskazują specjaliści, najstarsze znane urządzenia służące wspólnie w utrzymywaniu osiedla w czystości i porządku, takie jak zbiorniki na odpady, wysypiska odpadów, kanalizacja, ustępy publiczne, pochodzą sprzed kilku tysięcy lat. W średniowieczu w miastach europejskich pojawiają się prawa, instytucje i urządzenia służące przestrzeganiu czystości i porządku. W Polsce w 1540 r. powstała w Warszawie policja sanitarna. W kilkanaście lat później powołano służbę miejską, do której zadań należało uprzątnięcie niektórych części miasta. Z tego okresu pochodzi Gnojna Góra, będąca pierwszym znanym w Warszawie wysypiskiem śmieci¹.
2. W pracy o charakterze komentarza do przepisów tak daleko idące sięganie do dziejów nie jest niezbędne. Skrótowe z istoty swej rozważania historyczne rozpoczniemy od państwowej zasadniczej ustawy sanitarnej z 8.02.1919 r. (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 15, poz. 207), rychło zastąpionej zasadniczą ustawą sanitarną z 19.07.1919 r. (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 63, poz. 371). Kilkunastopunktowy art. 3 zasadniczej ustawy sanitarnej określał obowiązki ciał samorządowych. Stosownie do art. 3 pkt 1 do takich obowiązków należała piecza nad czystością powietrza, gleby i wody, nad zaopatrzeniem ludności w wodę zdatną do picia i potrzeb gospodarczych, nad należyтым usuwaniem wód zużytych i nieczystości oraz odprowadzaniem wód ściekowych. Zasadnicza ustawa sanitarna zapowiadała, że szczegółowe

¹ Zob. Z. Rydzicki, J. Sibiga, *Utrzymanie porządku i czystości w gminach. Praktyczny poradnik*, Warszawa–Zielona Góra 1997, s. 7.

ustawy określą prawa i obowiązki ciał samorządowych przewidziane w art. 3.

Według niektórych ocen państwowa zasadnicza ustawa sanitarna była pierwszą kompleksową regulacją prawną ochrony środowiska².

3. Pierwszym aktem prawnym poświęconym w całości tej problematyce było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.03.1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (Dz.U. z 1939 r. Nr 90, poz. 581). Przyjęło ono założenie, że piecza nad należyтым usuwaniem nieczystości (zdefiniowanych jako wydaliny ludzkie i zwierzęce, ścieki, śmiecie i odpadki gospodarcze) i wód opadowych należała do obowiązków gmin. W wykonaniu tego obowiązku gminy zostały zobowiązane do:
- 1) czuwania nad tym, aby istniejące w ich obrębie na terenie zaludnionym publiczne i prywatne urządzenia do usuwania nieczystości i wód opadowych odpowiadały przepisom,
 - 2) zakładania urządzeń kanalizacyjnych do odprowadzania nieczystości i wód opadowych w miejscowościach liczących powyżej 25 000 mieszkańców oraz prowadzenia oczyszczania ścieków w ten sposób, aby w razie wpuszczania ich do wód powierzchniowych lub gruntowych nie wpływały na skład tych wód pod względem fizycznym, chemicznym i biologicznym w sposób szkodliwy lub mogący być szkodliwy dla zdrowia,
 - 3) zaprowadzanie w miejscowościach liczących poniżej 25 000 mieszkańców takich sposobów i urządzeń zbierania, przechowywania i usuwania nieczystości oraz usuwania wód opadowych, które zapewniałyby utrzymanie czystości gleby, wód i powietrza w gminie,
 - 4) czuwania, aby były zaprowadzone w dostatecznej liczbie publiczne i prywatne urządzenia do zbierania śmieci i odpadów gospodarczych oraz usuwania śmieci i odpadów z poszczególnych posesji w gminach liczących powyżej 10 000 mieszkańców,
 - 5) wyznaczania terenów, na które powinny być usuwane nieczystości i śmiecie, oraz określenia sposobów ich usuwania.

² R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 70.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Ustawa określa:

- 1) zadania gminy oraz obowiązki:
 - a) właścicieli nieruchomości,
 - b) właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osób, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących te lokale lub osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej – dotyczące utrzymania czystości i porządku;
- 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie;
- 4) obowiązki wytwórców odpadów komunalnych w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów.

1. Artykuł 1 wyznacza zakres przedmiotowy regulacji ustawy. Obowiązujące brzmienie nadała mu nowelizacja z 11.08.2021 r. Obecnie określa on:
 - 1) zadania gminy dotyczące utrzymania czystości i porządku (ujęte przede wszystkim w art. 3, ale także w wielu innych przepisach);
 - 2) dotyczące utrzymania czystości i porządku obowiązki:
 - a) właścicieli nieruchomości (ujęte w art. 5 i 6),
 - b) właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osób, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących te lokale lub osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej (obowiązki tych osób aktualizują się dopiero, gdy rada gminy podejmie uchwałę, o której mowa w art. 2a);
 - 3) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (zwłaszcza art. 9b–9m);
 - 4) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie (art. 7);
 - 5) obowiązki wytwórców odpadów komunalnych w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów (art. 4d).
2. Podstawową kategorią pojęciową komentowanej ustawy są odpady komunalne stanowiące jeden z rodzajów **odpadów**. Odpowiednie definicje znajdują się nie w ustawie o czystości i porządku, lecz w ustawie z 14.12.2012 r. o odpadach. Ta ostatnia przez **odpady** nakazuje rozumieć każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6).

Wśród odpadów art. 3 ust. 4 u.odp. wyodrębnia kategorię **odpadów niebezpiecznych**, stanowiąc, że oznaczają one odpady wykazujące co najmniej jedną z właściwości niebezpiecznych. W tym zakresie przepis ten odsyła bezpośrednio do mocno ostatnio rozbudowanych regulacji unijnych.

Praktycznie chodzi o takie odpady, które w katalogu odpadów ustalonym rozporządzeniem Ministra Klimatu z 2.01.2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. poz. 10) zostały oznaczone gwiazdką (*). Żaden odpad, który nie został tak oznaczony w katalogu, nie może być traktowany jako odpad niebezpieczny. Nie jest jednak odwrotnie, ponieważ zgodnie z art. 7 u.odp. posiadacz odpadów może dokonać zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne w trybie określonym w art. 8 tej ustawy.

3. Wśród odpadów w ogóle ustawodawca wyodrębnia **odpady komunalne**, definiując je w art. 3 ust. 1 pkt 7 u.odp. następująco:

Art. 3. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(...)

7) odpadach komunalnych – rozumie się przez to odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:

- a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale i 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, ale to nie zmienia w sposób znaczący ich właściwości.

Obowiązująca definicja odpadów komunalnych jest wynikiem długiej ewolucji, którą w tym miejscu należy przypomnieć. Najpierw definicja

takich odpadów znajdowała się w samej ustawie o czystości i porządku. Przypomnimy jej art. 2 ust. 1 pkt 2 w wersji pierwotnej:

Art. 2. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(...)

- 2) odpadach komunalnych – należy przez to rozumieć stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych, obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych z zakładów opieki zdrowotnej i zakładów weterynaryjnych.*

Z tej definicji można było wywnioskować, że:

- 1) o kwalifikacji odpadów jako komunalnych decydowało źródło ich pochodzenia,
- 2) nieczystości ciekłe gromadzone w zbiornikach bezodpływowych zostały zaliczone wprost do odpadów komunalnych,
- 3) szczególną kategorią odpadów komunalnych były porzucone wraki pojazdów mechanicznych,
- 4) z odpadów komunalnych został wyłączony tylko jeden rodzaj odpadów niebezpiecznych, mianowicie odpady niebezpieczne z zakładów opieki zdrowotnej i zakładów weterynaryjnych, natomiast inne odpady komunalne będące jednocześnie niebezpiecznymi nie traciły kwalifikacji jako komunalne.

W tamtym stanie prawnym pojawił się problem, jak traktować odpady podobne do komunalnych, ale powstające nie w gospodarstwach domowych, lecz np. w biurówcu lub stołówce zakładu przemysłowego. Ścisła interpretacja ustawy nakazywała traktować je jako „odpady przemysłowe”, co było absurdem. W piśmiennictwie wskazywano na istnienie kategorii odpadów „z istoty swej komunalnych”¹, ale trudno było znaleźć niebudzącą wątpliwości podstawę prawną do ich wyodrębnienia.

¹ Zob. W. Radecki, *Paragraf i środowisko. Odpady komunalne w zakładach produkcyjnych*, „Aura” 2000/1, s. 36.

Te i inne trudności doprowadziły do zmiany definicji odpadów komunalnych, która nastąpiła ustawą z 3.03.2000 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 22, poz. 272). Nadała ona przepisowi art. 2 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. brzmienie następujące:

Art. 2. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(...)

- 2) odpadach komunalnych – rozumie się przez to stałe i ciekłe odpady powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, a także w pomieszczeniach użytkowanych na cele biurowe lub socjalne przez wytwarzającego odpady, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych.*

Istotę zmiany można było sprowadzić do:

- 1) usunięcia nonsensownej konsekwencji wynikającej z tekstu pierwotnego, nakazującej uznawanie za odpady inne niż komunalne odpadów powstających np. w stołówce zakładu przemysłowego czy w biurowcu takiego zakładu,
- 2) wyłączenia z zakresu odpadów komunalnych wszelkich odpadów niebezpiecznych; w stanie prawnym powstałym po nowelizacji należało uznać, że odpad, który został wpisany na Listę odpadów niebezpiecznych, stanowiącą załącznik nr 2 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 24.12.1997 r. w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. Nr 162, poz. 1135 ze zm.), nigdy nie będzie odpadem komunalnym, choćby nawet został wytworzony w gospodarstwie domowym.

W ramach definicji odpadów komunalnych pozostały porzucone wraki pojazdów mechanicznych.

Kolejną zmianę wprowadziła ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach, która w brzmieniu pierwotnym swego art. 3 ust. 3 pkt 4 definiowała odpady komunalne jako odpady powstające w gospodarstwach domowych,

W komentarzu omówiono zasady związane z zapewnieniem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a także obowiązki gmin dotyczące np.: nadzorowania gospodarowaniem odpadami komunalnymi, zapewnienia selektywnego zbierania odpadów, utrzymania porządku na ulicach, drogach i chodnikach. Zaprezentowano zagadnienia związane z prowadzeniem działań informacyjnych i edukacyjnych przez gminę w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami. Szczegółowo skomentowano przepisy dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz warunki współpracy gmin z podmiotami świadczącymi usługi związane z odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów.

Opracowanie zawiera wyjaśnienie licznych wątpliwości interpretacyjnych wynikających ze stosowania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawierającej także liczne odniesienia do innych aktów, takich jak: prawo ochrony środowiska, ustawa o odpadach, ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, prawo wodne.

W obecnym wydaniu zostały uwzględnione zmiany dotyczące m.in. umożliwienia indywidualnego rozliczania się z opłat za odpady komunalne oraz uściślenia obowiązku kontrolnego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a także wprowadzenia nowego wykroczenia polegającego na utrudnianiu lub udaremnieniu przeprowadzenia kontroli.

Publikacja jest przeznaczona dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, zarządców nieruchomości, a także pracowników urzędów gmin, miast, powiatów i województw.

Daria Danecka – doktor nauk prawnych; adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; autorka kilkadziesiątu publikacji naukowych z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego, prawa karnego oraz teorii prawa.

Wojciech Radecki – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, doktor honoris causa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; emerytowany kierownik wrocławskiego Zakładu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; specjalizuje się w problematyce prawa karnego oraz prawa ochrony środowiska, z ukierunkowaniem na ochronę przyrody, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo; autor lub współautor prawie 200 książek i ponad 2000 publikacji o charakterze naukowym i popularyzatorskim.



9788383287928 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8328-792-8



9 788383 287928

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 259 ZŁ (W TYM 5% VAT)